Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek.
Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitised at Gothenburg University Library.
All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text.
This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.

GÖTEBORGS UNIVERSITET

MEDDELANDEN FRÅN EKONOMISK-HISTORISKA INSTITUTIONEN VID
GÖTEBORGS UNIVERSITET
66

HANDELSPOLITIK
ELLER
POLITISK HANDLING
Sveriges handel med öststaterna 1946-1952

av

BIRGIT KARLSSON

GÖTEBORG 1992

HANDELSPOLITIK ELLER POLITISK HANDLING

MEDDELANDEN FRÅN EKONOMISK-HISTORISKA INSTITUTIONEN VID
GÖTEBORGS UNIVERSITET
66

HANDELSPOLITIK
ELLER
POLITISK HANDLING
Sveriges handel med öststaterna 1946-1952

av

BIRGIT KARLSSON

GÖTEBORG 1992

Abstract

Trade policy or political action. Sweden's trade with Eastern Europe 1946–1952 (Publications of the Institute of Economic History of Gothenburg University, no 66)

ISSN 0072-5080, ISBN 91-85196-39-8, 264 p Göteborg 1992

Author: Birgit Karlsson

Doctoral dissertation at the Department of Economic History, University of Gothenburg. (Written in Swedish with a summary in English).

Distribution: The Department of Economic History, University of Gothenburg, Skanstorget 18, S-411 22 Göteborg

Key words: eastern trade, economic planning, neutrality, credit agreement, SKF, reconstruction, currency crisis, embargo, CoCom.

The subject of this study is the development of Swedish trade with the Soviet Union and Poland 1946–1952. It is studied from three aspects; the international political development, the Swedish government's economic planning and general economic development.

During the war Swedish companies and the Swedish government planned for increased trade with Soviet and Poland. An extensive credit agreement with Soviet was concluded in 1946 and a more limited one with Poland in 1947. The part of Swedish trade that went to the East nevertheless diminished during the years 1946–1955. This must be understood as part of the profound structural changes that took place during these years.

During the first years the general economic development and the government's economic policy meant most for the development of trade with the East. Demand increased in Western Europe, as reconstruction came about. The companies chose western markets before eastern. The Swedish government's ambitious reconstruction policy led the country into a currency crisis 1947. The dollar deficit was a problem for all countries in Western Europe and the American solution was Marshall aid. The Swedish government regarded it as necessary for economic reconstruction to accept Marshall aid. Economic dependency led to political dependency. The credit agreement with the Soviet Union was interpreted restrictively and Swedish interest in expanding trade with the East diminished. From 1951 foreign policy exerted a direct influence over trade with Eastern Europe since Sweden adapted to the embargo rules used by the CoCom-countries. This adaptation was part of the process of interpreting neutrality in a way that the USA could accept.

Förord

Att påbörja en avhandling är intressant och spännande. Att slutföra arbetet är en lång och utdragen plåga som främst handlar om att acceptera att resultatet inte blev det man en gång hoppades. Utan min handledare och vän Martin Fritz hade detta arbete vare sig påbörjats eller avslutats. Han har alltid varit beredd att läsa och diskutera det jag skrivit. Han har kommit med konstruktiv kritik samtidigt som han visat stor tilltro till min förmåga. Jag är honom stort tack skyldig.

Lars Herlitz har också visat stort intresse för mitt arbete. Hans förmåga att se brister och komma med förslag till förändringar på ett uppmuntrande sätt är anmärkningsvärd. Lennart Schön åstadkom stora förändringar i ett nästan färdigt manuskript genom sin milt och vänligt framförda, men i sak drabbande kritik. Karl Gunnar Perssons uppmaningar att "sticka ut hakan" lite mer, har jag tyvärr inte lyckats förmå mig att följa. Utan Bengt Berglunds påpekanden om disposition och rubriker skulle avhandlingen ha varit än mer ostrukturerad än nu. Även Sven-Olof Olsson och Urban Herlitz har framfört värdefulla synpunkter på avhandlingskapitel. Andreas Ådahl har med stor generositet delat med sig av sina kunskaper. Benny Johansson har språkgranskat den engelska sammanfattningen. Jag vill tacka alla dessa personer för deras intresse och engagemang.

Den förtvivlan man känner inför ett avhandlingsprojekt som hotar att kapsejsa kan endast förstås av dem som har varit i samma situation. Jag vill därför tacka mina arbetskamrater på institutionen för uppmuntrande tillrop och förståelse. Anna och Gudrun på institutionens expedition har alltid ställt upp med praktisk hjälp. Ett särskilt tack riktas till Martti, Åke och Jens för deras ingripanden då datorproblemen drivit mig till sammanbrottets rand.

Hjälp att hålla distans till avhandlingsarbetet har jag främst fått av min man Ingvar och min flicka Carolina. Ingvar har i handling visat vad jämställdhet är, vilket varit en förutsättning för mitt arbete. Min mammas stolthet och glädje över mig har varit en sporre i mitt arbete. Mina skolledare ska ha tack för den förståelse de visat för mina studier. Jag vill också tacka alla mina vänner i Herrljunga och (inte minst) Vårgårda för att de hållit mig socialt levande under denna del av mitt liv.

Herrljunga i september 1992
Birgit Karlsson

Innehållsförteckning

Del I Politik och handel

I.1 Inledning

I.1.1 Bakgrund

I maj 1945 var det andra världskriget över för Europas del. Tyskland var besegrat och fascismen utgjorde inte längre något hot. Osäkerheten om hur Europas politiska och ekonomiska framtid skulle gestalta sig var emellertid stor och det dröjde inte länge förrän forna bundsförvanter var bittra fiender. Redan i mars 1946 talade Winston Chuchill om "järnridån" som sänkt sig över Europa och ett par år efter krigsslutet var det kalla kriget ett faktum. De politiska spänningarna mellan stormakterna ledde till NATO:s bildande 1949. Härmed var Europa militärt, politiskt och ekonomiskt uppdelat i en östlig och en västlig del.

Den politiska vänstern hade gått stärkt ur kriget i Europa. I Storbritannien bildade labourpartiet regering, i Frankrike blev kommunistpartiet det största partiet vid valet 1945. Norge, Sverige och så småningom också Danmark kom att ledas av socialdemokratiska regeringar, för vilka en snabb ekonomisk återuppbyggnad var viktig. En intensiv politisk debatt uppstod om i vilken mån staten skulle styra och planera den ekonomiska utvecklingen. Statlig styrning och planering av ekonomin sågs av vänsterns motståndare som en risk för demokratin.

De ekonomiska problem som drabbade Europa i samband med återuppbyggnaden fick till följd att USA gav ekonomisk hjälp – Marshallhjälpen. Denna hjälp erbjöds hela Europa, men på villkor som var oacceptabla för Sovjetunionen, varför hjälpen endast kom Västeuropa till del. Västeuropas ekonomi kom att knytas till USA. Handeln ökade, liksom den ekonomiska tillväxten och amerikanska konsumtionsmönster spreds till Västeuropa. Östeuropa kom att stå utanför denna utveckling.

I juni 1950 utbröt Koreakriget. Det kalla kriget intensifierades. USA hade redan från 1947 använt handeln som ett politiskt vapen gent emot öststaterna, genom att vägra export av varor som kunde bidra till öststaternas militära upprustning. Från 1950 deltog även USA:s allierade i Europa i denna exportbojkott.

Den politiska och ekonomiska utvecklingen i Sverige förlöpte till stor del parallellt med Västeuropas. Den rent socialdemokratiska regering, som tog över efter krigsårens samlingsregering, ansåg att den ekonomiska utvecklingen måste bli föremål för politikernas intresse och att statliga styrmedel måste finnas. Planhushållningsdebatten, som varit intensiv även under trettiotalet, blossade upp med förnyad styrka. Liksom i andra länder var det marknadsekonomins möjligheter, statens roll i ekonomin och faran för demokratin som stod i centrum för debatten. Denna debatt har länge varit föremål för forskarnas intresse och analys. Som exempel kan nämnas diskussionen mellan Herbert Tingsten och Leif Lewin om planhushållningsideologins innebörd.[1]

Sverige hade undgått den fysiska förstörelse som drabbat andra europeiska länder under kriget. Ändå kom landet att drabbas av ekonomiska problem under de första efterkrigsåren. Den svenska regeringen ansåg sig därför inte kunna avvisa det amerikanska erbjudandet om ekonomisk hjälp. Med denna ekonomiska hjälp följde också uppbyggnaden av europeiska samarbetsorganisationer. Sverige kom att delta i europeiska integrationssträvanden men höll fast vid neutralitetspolitiken.

I.1.2 Problematik

1946 beslutade den svenska riksdagen att Sverige skulle bevilja Sovjetunionen en kredit på en miljard kr, fördelade på fem år. Avtalet hade föregåtts av en intensiv debatt som kopplats till den allmänna planhushållningsdebatten. Den så kallade "rysskrediten" blev en symbolfråga, i vilken den socialdemokratiska regeringens planhushållningsvilja ansågs uppenbarad. Regeringen anklagades för att använda sig av odemokratiska metoder för att tvinga det svenska näringslivet att bedriva affärer med Sovjetunionen. Den anklagades också för anpasslighet till stormakten i öster och antydningar om att Sverige höll på att glida in i "östblocket" förekom.

Avsikten med avtalet var att åstadkomma ett ökat handelsutbyte mellan Sverige och Sovjetunionen. Ökad handel önskades också med andra östländer och 1947 slöts ett kreditavtal med Polen. Under åren 1948–1950 gick ca 8% av Sverigs export till Östeuropa. Fem år senare hade österhandelsandelen emellertid halverats. Om orsakerna härtill har en del teorier framlagts. Bland annat har som förklaring föreslagits att Sverige anpassa-

---

[1] Lewin Leif *Planhushållningsdebatten* (Uppsala 1967) och Tingsten *Den svenska socialdemokratins idéutveckling* (Stockholm) 1941, samt debattartiklar i tidskriften Tiden 59 (1967) h 7 s.390–404, h 8 s.463–476 och h 10 s. 616–628

de sin handelspolitik efter amerikanska önskemål och deltog i den ekonomiska krigföringen mot öststaterna. Andra försök till förklaringar har gått ut på att Sovjetunionen använde sin handelspolitik som ett verktyg för sin utrikespolitik och därför inriktade sin handel på Östeuropa. Den politiska utvecklingen tillmäts stor betydelse för östhandelns utveckling.

De flesta ekonomer och politiker anser att det ideala förhållandet är att handeln ses som en rent ekonomisk angelägenhet. Den bör inte vara föremål för politisk påverkan. Enligt gängse ekonomisk teori är handeln något som gynnar båda parter. Den åstadkommer ökad arbetsfördelning och ökad produktion och den bör äga rum oavsett regeringens politiska inriktning. Efter det andra världskrigets slut rådde emellertid speciella förhållanden, på grund av att statens inflytande över ekonomin varit stort under kriget.

Politiska beslut påverkar handeln på olika sätt. Den ekonomiska politik som förs inom ett land, till exempel genom beskattning, arbetsmarknadspolitik, fördelningspolitik påverkar företagens vinstmöjligheter och därigenom deras produktion. Mer direkt påverkas handeln av de förhandlingar som regeringens representanter för med andra regeringar om handelsfördrag, bestämmelser om tullar, valutor och så vidare. Den politiska makten är viktig för att skapa institutionella förutsättningar för handeln.

När politikerna griper in i företagen och vidtar åtgärder för att styra deras produktion och försäljning uppstår ofta politisk debatt. Om regeringen planerar landets handel utifrån säkerhetspolitiska överväganden är detta också kontroversiellt. Ett sådant agerande kan anses legitimt under vissa förhållanden, men inte generellt önskvärt. Beslut om handel bör i princip fattas av de ekonomiska aktörerna, inte av de politiska organen. Bedömningen av legitimiteten i regeringens agerande är inte entydig, utan påverkas av situationen. I samband med andra världskrigets slut skedde just en sådan förändring i situationen, där en regeringsinblandning, som uppfattats som legitim i krigstid, ansågs som icke önskvärd i fredstid. Dock fanns fortfarande en medvetenhet om att regeringens agerande och planerande var viktigt för att en fri och multilateral handel skulle kunna komma till stånd. Det system av protektionism och bilaterala avtal som rått under mellankrigstiden begränsade möjligheterna till ekonomisk utveckling. Politiska och ekonomiska faktorer kom på detta sätt att integreras i större utsträckning än tidigare. Detta kommer till synes bland annat i keynesianismen, krigserfarenheterna och återuppbyggnadspolitiken.

Mellankrigstiden präglades av starka svängningar i ekonomin. Högkonjunkturen efter första världskrigets slut förbyttes snabbt i en lågkonjunktur. Uppgången mot slutet av tjugotalet följdes av en ekonomisk krasch som fick massarbetslöshet och depression till följd. Den ekono-

miska krisen upplevdes som ett sammanbrott för världsekonomin. Den skapade hos många politiker och ekonomer en misstro mot marknadsekonomins förmåga att skapa en jämn ekonomisk utveckling. Den nationalekonomiska skola som förknippas med John Maynard Keynes kom därför att vinna tilltro bland många. Keynesianismen tilldelade politikerna en betydligt mer aktiv roll i det makroekonomiska förloppet. Det var statens skyldighet att ingripa för att reglera marknadsekonomin så att de svåra ekonomiska kriserna undveks och utvecklingen blev stabil. Detta skulle ske genom att staten stimulerade efterfrågan under lågkonjunktur och stramade åt under högkonjunktur. Genom att samla in statistisk information kunde ekonomins svängningar förutses och lämpliga politiska åtgärder vidtas. I många västeuropeiska länder kom nationalekonomerna efter kriget att spela en större roll i politiken än tidigare.

Under krigsåren var den ekonomiska verksamheten i Sverige hårt reglerad. Staten ingrep för att säkra produktion och fördelning av livsnödvändiga varor. Priserna hölls nere, full sysselsättning uppnåddes samtidigt som skattetrycket höjdes betydligt. Under krigsåren utvecklades också ett samarbete mellan representanter för stat och näringsliv, bland annat inom kommissionsväsendet. Kriget hade övertygat de flesta om att alla landets medborgare hade ett gemensamt intresse av ekonomisk tillväxt och att planering av den ekonomiska verksamheten var nödvändig för att åstadkomma en effektiv produktion. Kriget hade också inneburit att man fått erfarenhet av hur det ekonomiska beroendet av en stormakt – Tyskland – fått betydelse för hur neutralitetspolitiken definierats.

Regeringens inriktning var att så snabbt som möjligt få till stånd en ekonomisk återuppbyggnad. Arbetarrörelsens efterkrigsprogram, som utformats under 1944, angav som målsättning att skapa full sysselsättning och rättvis fördelning. Den socialdemokratiska regeringen såg ekonomisk tillväxt som oundgänglig för att nå målen. Ett stort planeringsarbete inför efterkrigstiden hade genomförts under krigets sista år i Kommissionen för efterkrigsplanering. Denna var främst inriktad på insatser för att motverka en kommande depression. Viktigt var också att få handeln att fungera på ett mer tillfredsställande sätt än under mellankrigstiden.

Keynesianismen, krigserfarenheterna och återuppbyggnadspolitiken var faktorer som ledde till en utveckling mot ökad politisk inblandning i det ekonomiska förloppet, en ökad planhushållning. Om dessa faktorer verkade på det inrikespolitiska planet så var de emellertid till en del beroende av det utrikespolitiska händelseförloppet, där motsättningarna mellan Sovjetunionen och USA kom att leda till en uppdelning av Europa och ett kallt krig.

Trumandoktrinen och Marshallhjälpen är två tecken på USA:s nya roll i världspolitiken. Den isolationistiska traditionen var åtminstone tillfälligtvis besegrad och USA tog på sig ansvaret för demokratins och den ekonomiska frihetens bevarande i Västeuropa. Marshallplanen blev ett medel för att åstadkomma en ökad politisk och ekonomisk integration i Västeuropa, samtidigt som Östeuropa avskars från den integrerade marknaden i Västeuropa. Denna strukturella omvandling med USA som hegemonisk makt påbörjades 1947. Sverige tog emot Marshallhjälp och förband sig därmed att göra upp en plan över hur återuppbyggnadsarbetet skulle tillgå och på vilket sätt balans i betalningarna till utlandet skulle uppnås.

I.1.3 Syfte och frågeställning

Någon historisk undersökning av orsakerna till att handeln med Östeuropa inte fick den betydelse man efter kriget hoppades på har inte tidigare gjorts. Denna undersökning syftar till att klargöra på vilket sätt Sveriges handel med Östeuropa kom att påverkas av de politiska och ekonomiska omvälvningar som skedde under de första efterkrigsåren.

Ett sätt att betrakta den politiska och ekonomiska utvecklingen är att uppfatta den som ett resultat av förhållandet mellan plan och marknad. Det är då viktigt att klargöra vad planeringen – de politiska ingreppen i den fria marknaden syftade till. Var det för att återupprätta marknaden som den politiska makten grep in eller var det för att uppnå politiska mål med ekonomiska medel?

Spänningen mellan plan och marknad kan uppfattas på olika nivåer. På den stormaktspolitiska nivån kan USA:s Marshallhjälp uppfattas som ett avgörande steg i planeringen för att åstadkomma en fungerande marknad i ett geografiskt begränsat Europa. USA krävde också av de länder som tog emot Marshallhjälp att de skulle göra upp planer för hur återuppbyggnadspolitiken skulle tillgå. Länderna måste avstå från en del nationella intressen för att en integration i Västeuropa skulle åstadkommas. Denna integration innebar samtidigt att Östeuropa kom att stå utanför det ekonomiska samarbetet. Det är uppenbart att USA genom sitt ekonomiska hjälpprogram åstadkom ett integrerat Västeuropa och ett avskiljande av Östeuropa.

Spänningen mellan plan och marknad fanns också på nationell nivå i Sverige, där den socialdemokratiska regeringens avsikter med planeringen uttryckligen ifrågasattes. Frågan var om planeringens syfte var att återupprätta marknaden eller att införa planekonomi. Avgörande var

synen på marknadens effektivitet och möjlighet att åstadkomma en stabil ekonomisk utveckling.

Även på företagsnivå genomfördes planering – det var viktigt att inte bara anpassa sig till marknaden utan att aktivt agera för att skapa marknad. Företagen reagerade inte bara på marknadens signaler, de agerade också för att skapa och erövra marknader.[2] Förhållandet mellan plan och marknad kan också uppfattas som en spänning mellan ett passivt och ett aktivt förhållningssätt till de ekonomiska förändringarna i samhället. Att det går att påverka den ekonomiska utvecklingen står klart, den politiska tvistefrågan var vem som hade rätt att ingripa och i vilket syfte det borde ske.

Med dessa utgångspunkter kommer frågan om östhandelns beroende av politiken att analyseras utifrån tre olika infallsvinklar. Den första betonar utrikespolitikens betydelse. På vilket sätt påverkade det stormaktspolitiska skeendet östhandeln? Förändrades den svenska handelspolitiken till följd av säkerhetspolitiska bedömningar? Påverkades företagens agerande av det kalla krigets utveckling? Vad innebar den svenska neutraliteten för handelspolitikens utformning?

Den andra infallsvinkeln utgår från den nationella nivån. Var det den socialdemokratiska regeringens ekonomiska politik som var viktigast för östhandelns utveckling? Kan östhandelns uppgång efter kriget förklaras av regeringens vilja att åstadkomma en mer planmässig styrning av utrikeshandeln och dess nedgång av att man givit upp dessa försök? Finns det en koppling från önskan att undvika kriser genom att föra en keynesiansk politik till försök att sprida handeln på olika marknader. Om en sådan koppling finns, kan då en sådan ekonomisk politik karaktäriseras som politisk styrning av handeln? Vilken roll spelade planeringen med anknytning till Marshallhjälpen för östhandelns inriktning?

Den tredje infallsvinkeln innebär att de ekonomiska faktorerna betonas. Förändringar i marknaden ses som oberoende av de politiska skeendena. Ekonomiska förändringar kan sedan bli orsak till politiska förändringar. Frågan ställs om den ekonomiska strukturen i Sverige respektive öststaterna var sådan, att östhandelns utvecklingsmöjligheter var begränsade? Kan östhandelns minskade betydelse också förklaras av att svenska företag inte ansåg det motiverat att utveckla handelskontakterna i öst?

---

[2]Företagens agerande framställs på detta sätt av Erik Dahmén i *Svensk industriell företagarverksamhet: Kausalanalys av den industriella utvecklingen 1919–1939*, (Stockholm 1950)

I.1.4 Teorier om handel och politik

De frågor som aktualiseras i samband med Sveriges handel med öststaterna har aspekter som delvis behandlas av A O Hirschman. Han analyserar handelns och politikens inbördes förhållande. Handelns inverkan på utrikespolitiken delas upp i en "supply effect" och en "influence effect". Utrikeshandelns "supply effect" innebär att den ger ökad tillgång på önskade varor. Genom ökat välstånd ökar den potentiella militära styrkan och förmågan till aktivt utrikespolitiskt handlande. Med "influence effect" avses det potentiella vapen varje land har i sin möjlighet att med hjälp av politiska beslut omedelbart stoppa all utrikeshandel.[3] Möjligheten att utnyttja detta vapen hänger naturligtvis samman med landets självförsörjningsmöjligheter och dess betydelse för sina handelspartners. Genom att gynna vissa länder och göra dem beroende av leveranser kan ett politiskt inflytande åstadkommas som kan användas i form av ekonomisk krigsföring. Hirschmans exempel är Tysklands handelspolitik gent emot Sydosteuropa under mellankrigstiden.[4]

Utrikeshandelns "supply effect" innebär alltså att den ekonomiska utvecklingen påverkar landets möjligheter agera politiskt. Med utrikeshandelns "influence effect" avses den politiska möjligheten att utnyttja sig av ett ekonomiskt övertag.

Internationell handel skapar alltså politiskt beroende av varierande grad. Det är också möjligt för dem som har den politiska makten att använda handeln som ett redskap för att utöva politisk påtryckning. Följaktligen måste den ekonomiska och politiska vinst som görs med hjälp av internationell handel vägas mot det beroende som skapas och som inkräktar på varje lands möjligheter att suveränt besluta om sina angelägenheter.

Det går att urskilja olika handlingsmöjligheter med avseende på handelspolitiken. Det är möjligt för ett land att agera för att säkra möjligheterna till handel även i händelse av krig. Detta kan ske genom att skaffa sig kontroll över oceanvägarna, bygga upp lager och styra handeln till länder från vilka man ej riskerar avstängning.[5] För ett land som vill utöva maktpolitik är det också möjligt att bygga upp en monopolställning med av-

---

[3]Hirschman A O *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley and Los Angeles 1945) s. 14–16
[4]Ibid s. 37–38
[5]Ibid s. 14

seende på små länder. Det land som önskar öka sin maktställning styr då sin handel till länder, som inte nödvändigtvis är de bästa i ekonomiskt avseende, men där det är möjligt att få stort inflytande. Ett lands inflytande är större ju större den omedelbara förlusten skulle vara av att landet beslutade sig för att stoppa all utrikeshandel. I ekonomisk teori ses denna omedelbara förlust emellertid inte som ett problem. Detta beror på att man anser att marknaden snabbt kan anpassa sig till de nya förhållanden och export och import flyttas över till andra länder. Enligt Hirschman är det emellertid nödvändigt att ta hänsyn till tidsfaktorn – en omställning kan inte ske omedelbart.[6]

Den strategi ett land som önskar utöka sin maktställning bör använda sig av är sålunda att inrikta handeln på små, ekonomiskt svaga länder i vilka man kan bygga upp ett beroende. En monopolställning kopplad till bilaterala avtal gör det mycket svårt att byta exportmarknad. Små länders försvarsprincip är således den motsatta – att inte ha för stor del av sin handel koncentrerad till en stor handelsnation.[7] Handelns varustruktur är också viktig. Det antas ofta att råvaruexporterande länder är mer ekonomiskt (och politiskt) beroende än länder med stor industrivaruproduktion.[8]

Susan Strange har ett annat sätt att uppfatta förhållandet mellan handel och politik. Hon anser, att det inte är möjligt att betrakta handeln som ett isolerat fenomen. Stranges uppfattning är att det finns fyra grundläggande strukturer i politisk ekonomi, vilka samtliga påverkar handeln. Den första av dessa strukturer är säkerhet. Den innebär att statens behov av nationell säkerhet påverkar handeln – allianser och konflikter mellan stater knyter samman eller distanserar nationer som samtidigt är handelspartners. Vidare har säkerhetsaspekten betydelse på så sätt att de basindustrier, som anses viktiga för försvaret, skyddas av regeringarna. Den andra struktur som påverkar handeln är produktionen. Den ökande specialiseringen har gjort beroendet av världsmarknaden allt större och den dominerande delen av världshandeln består av de högt utvecklade nationernas utbyte av industrivaror mot andra industrivaror. Den tredje strukturen är den finansiella, där nationella valutor kan växlas och där internationell kredit kan skapas och röra sig över nationsgränserna. Den fjärde strukturen är kunskapen. Den accelererande tekniska utvecklingen gör att produkter mycket snart blir föråldrade, vilket gör att omsättningen av varor går allt

---

[6]Ibid s. 26–27
[7]Ibid s. 31
[8]Ibid s. 85–86

snabbare. Den BNP-andel som satsas på utbildning är ofta avgörande för ett lands framgångar i detta avseende. [9]

Enligt Strange bör man alltså betrakta handel och handelsproblem i ett vidare sammanhang, där de fyra olika strukturernas inverkan i varje ögonblick ger ett nettoresultat som bestämmer handelns utveckling. I hög grad är det en fråga om "bargaining power" då det gäller hur det internationella utbytet ska utfalla och denna "bargaining power" är ett resultat av de primära strukturernas utfall. Detta synsätt kan betraktas som ett försök att skapa en syntes av de olika teorierna, där man tar hänsyn till utrikespolitiska ambitioner, ekonomisk utveckling och den intrikespolitiska utvecklingen, där kampen mellan olika intressegrupper kan bli avgörande för utvecklingen. Med ett sådant synsätt undgår man frågan om det är politiska eller ekonomiska förhållanden som avgör handelns utveckling. Alla faktorer spelar in och att det går inte att hävda att vissa faktorer är mer grundläggande än andra.

Ytterligare ett försök att syntetisera faktorer som påverkar handelns utveckling har gjorts av Andreas Birken. Han försöker sammanväga ekonomiska, rumsliga och politiska faktorers inverkan på handeln, för att skapa ett mått på de politiska förhållandenas inverkan. Enligt Birken finns fem olika faktorer som påverkar omfattningen av utrikeshandeln. Dessa är:

1. Möjligheterna att upprätthålla handelsförbindelser med hänsyn till avstånd, kommunikationer, språk osv.
2. Transportmöjligheter.
3. Tillgången på varor, lämpliga för export.
4. Handelspartnerns köpkraft.
5. Administrativa och politiska förhållanden.[10]

Enligt Birken är utbudet och efterfrågan på exportvaror (punkterna 3 och 4) mest betydande för handelns omfattning. Den stat som har den största världshandelsandelen är också den genomsnittligt viktigaste handelspartnern för alla stater. År 1900 gick 19,2% av den tyska exporten till Storbritannien, vilket är föga märkligt då Storbritanniens import utgjorde 19,4% av världsimporten. Om emellertid avvikelse finns från genomsnittet får förklaringar sökas i övriga punkter. Dock kan punkt 1

---

[9]Strange S *States and markets. An introduction to international political economy* (London 1988), s. 179–181

[10]Birken A Das Verhältnis von Aussenhandel und Aussenpolitik und die Quantifizierung von Aussenbeziehungen i: *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 66 Band*, Heft 3 (1979), s. 320–321

och 2 inte användas som huvudförklaringar, då förbättringar inom exempelvis kommunikationsområdet förbättrar handeln lika mycket för alla handelspartners, åtminstone om de har liknande geografiskt läge. Avvikelser från genomsnittet bör alltså i huvudsak förklaras med de administrativa och politiska förhållanden som råder.[11]

Handelsandelen i absoluta värden säger om ett land är viktigt eller oviktigt för ett annat lands handel och politik. Om man istället beräknar exportandelen till ett visst land och sätter denna i relation till detta lands andel av världsimporten får man fram avvikelsen från det värde man kunde förvänta att exporten hade om det skulle svara mot världshandelsandelen. Detta värde kallas av Birken för exportdifferenskvot (EDF). Motsvarande operation kan göras för importen, men Birken bedömer exportdifferenskvoten som mest intressant, då den avspeglar den aktiva aspekten av utrikeshandeln.

Birkens försök att kvantifiera den politiska påverkan på handeln utgår alltså från att handeln har en "naturlig" nivå, bestämd av rumsliga och ekonomiska faktorer och att avvikelser från denna nivå skall förklaras av politiska faktorer. Diskussionen om vad en "naturlig" nivå är förekom ofta i de inledande handelsförhandlingarna med öststaterna efter krigets slut. Argumentet var, exempelvis beträffande Polen och Sverige, att handeln mellan länderna låg under den nivå som var naturlig för grannländer, med näringsliv och naturtillgångar som i hög grad kompletterade varandra. Enligt denna tankegång borde de ekonomiska förutsättningarna för en utökad handel föreligga. Politikernas uppgift var att göra det möjligt för de ekonomiska lagarna att börja fungera.

Hirschmans diskussion kring möjligheterna att utnyttja handeln för att uppnå politiska mål är mest tillämpbar på stormakternas situation. För Sveriges del – ett litet land med stor industriproduktion och tekniskt kunnande – är det knappast aktuellt att använda handelspolitiken som ett sätt att skapa politiskt inflytande. Den strategi som möjligen skulle kunna vara viktig för Sveriges del är att fördela handeln mellan stormakterna så att ett ensidigt ekonomiskt beroende undviks. Birkens sätt att kvantifiera det politiska inflytandet över handeln får anses vara ett intressant försök att finna en indikator på att andra förhållanden än ekonomiska är viktiga för handelns utveckling. Att dessa förhållanden med nödvändighet skulle vara politiska är däremot inte självklart. I denna undersökning kommer ett synsätt som liknar Susan Stranges att tillämpas. Handeln ses som bestämd av produktionen, säkerhetspolitiken och de finansiella möjligheterna att

---

[11]Ibid s. 335

bedriva handel. I ett sådant resonemang integreras såväl politiska som ekonomiska faktorer.

I.1.5 Forskningsläge

Den konkreta frågan om varför den svenska satsningen på utökad handel med öststaterna kom att slå fel har tidigare behandlats av ett fåtal forskare. Ingemar Hägglöf har i sin bok "Berätta för Joen. Mina år med ryssarna" beskrivit bakgrunden till ryssavtalet, samt förhandlingsarbetet, i vilket han själv deltog. Klas Böök, som var förhandlingschef, skrev också om rysskrediten, men manuskriptet hann inte bli klart före hans bortgång. Andreas Ådahl har tagit sig an Bööks manus och färdigställt det för publicering, ett arbete som i skrivande stund inte är helt klart. Till detta manuskript har fogats Ådahls egen analys och kommentar. Planhushållningsdebatten är utförligt behandlad av Leif Lewin.

Analyser av den politiska aspekten av den svenska neutraliteten saknas inte. Neutralitetens problem och USA:s inställning till Sverige och det skandinaviska försvarsförbundet har behandlats av Geir Lundestad i "America, Scandinavia and the Cold War 1945–1949". Gerard Aalders har sökt utreda spelet kring det skandinaviska försvarsförbundet och Fredrika Björklund har i sin avhandling "Samförstånd under oenighet" analyserat den svenska säkerhetspolitiska debatten under det kalla krigets dagar. Wilhelm Agrell har diskuterat neutraliteten som försvarsdoktrin i ett flertal böcker, exempelvis "Den stora lögnen". Den franska forskaren Annie Lacroix-Riz har i "L'économie suédoise entre l'est et l'ouest 1944–1949" behandlat Sveriges anpassning till västmakterna.[12]

Gunnar Adler-Karlsson hävdar i sin avhandling "Western Economic Warfare 1947–1967" att Sverige deltog i embargopolitiken mot öststaterna och att östhandelns svaga utveckling delvis kunde förklaras av att export av strategiska varor inte tilläts. Han hade emellertid inte tillgång till arkivmaterial som kunde bekräfta dessa påståenden, utan bygger sitt resonemang på sekundärkällor. Den västeuropeiska organisationen CoCom, som organiserade handelsbojkotten är nu väl känd och den norske forskaren Tor Egil Førland har utrett organisationens karaktär

---

[12]Denna bok kom till min kännedom i ett mycket sent skede av avhandlingsskrivandet och det har därför ej varit möjligt att bemöta alla dess ståndpunkter. Möjligen är det bristen på svenskt källmaterial som får Lacroix-Riz att inta egendomliga ståndpunkter, som att den tyska importen till Sverige efter kriget utan svårigheter ersattes med östeuropeiska varor och att Sverige tvingades köpa amerikanska varor och sedan låna dollar för att betala dem. Lacroix-Riz Annie, *L'économie suédoise entre l'est et l'ouest 1944–1949* (Paris 1991) s. 273

och arbete. Något mer omfattande försök att klarlägga hur denna politik påverkade handelns utveckling och inriktning har emellertid inte gjorts. Denna avhandling syftar till att i någon mån fylla denna lucka.

Det svenska utrikesdepartementets arkiv finns nu tillgängligt fram till 1952. Det har därför varit möjligt att följa de problem som uppstod i handeln mellan Sverige och Sovjetunionen/Polen under perioden 1946–1952. Detta källmaterial har kompletterats av material från Public Record Office i Storbritannien och National Archives i Washington. Genom att ställa information från dessa arkiv i relation till den existerande litteraturen går det att visa hur östhandelsproblemen uppfattades av den svenska regeringen, liksom av de amerikanska och brittiska regeringarna. En ensidig användning av diplomatiskt källmaterial kan emellertid innebära att politikers och tjänstemäns roll överbetonas. För att konkret undersöka hur de ekonomiska aktörerna påverkade och påverkades av de politiska besluten har privata företags arkiv konsulterats, liksom Sveriges Allmänna Exportförenings arkiv. Det har på så sätt blivit möjligt att se den svenska östhandeln från stormakternas, den svenska regeringens och de svenska företagens synpunkt. En sammanhängande bild av östhandelns problem har därmed kunnat tecknas och en analys av orsakerna till dess utveckling göras. En brist i avhandlingen är givetvis att sovjetiskt kälmaterial inte funnits tillgängligt. Det finns dock hopp om att det inom en nära framtid blir möjligt att korrigera bilden av östhandeln med hjälp av sovjetiska källor.

Inledningsvis kommer den ekonomiska utvecklingen i Västeuropa att kort beröras för att ge bakgrund åt östhandelsproblematiken. Östhandelns struktur och utveckling redovisas med hjälp av officiell handelsstatistik. Avhandlingen är därefter uppdelad, kronologiskt och tematiskt i en del som behandlar planhushållningsdebatten och östhandeln och en del som rör neutraliteten och östhandeln.

I.2 Ekonomi och handel i Västeuropa och Sverige

I.2.1 Västeuropeisk integration

I detta kapitel diskuteras den ekonomiska utvecklingen i Europa och Sverige under de första efterkrigsåren, samt den svenska handelns utveckling sedd i ett längre perspektiv. Avsikten är, dels att ge en bakgrund till de politiska händelser som senare kommer att diskuteras, dels att belysa det som kallats avhandlingens tredje infallsvinkel, det vill säga den ekonomiska strukturens betydelse för östhandelns utveckling.

Den keynesianska teorin hade vunnit insteg hos ledande ekonomer i de flesta västeuropeiska länder. Planeringen för tiden efter kriget blev därför präglad av möjligheterna att med statliga åtgärder motarbeta en kommande lågkonjunktur. Socialdemokratiska regeringar för vilka välfärdspolitiken spelade en central roll fick makten i ett flertal europeiska länder, exempelvis Storbritannien, Sverige, Danmark och Norge. Planerna för återuppbyggnaden var ambitiösa och inriktade på att undvika den lågkonjunktur som förmodades följa kriget.

Någon lågkonjunktur av nämnvärd omfattning drabbade emellertid inte Västeuropa och USA efter krigsslutet. Under 1947 var ändå de ekonomiska problemen i Västeuropa så stora att många talade om en kris. Problemen visade sig emellertid inte i arbetslöshet och för liten efterfrågan utan som obalans i utrikesbetalningarna. Orsaken till problemen var de västeuropeiska regeringarnas ambitiösa återuppbyggnadsprogram. Dessa hade bland annat inneburit stora kapitalinvesteringar. USA:s produktionsapparat hade gått stärkt ur kriget och amerikanska företag kunde därför exportera maskiner och material till dessa investeringar. Västeuropa fick följaktligen stora betalningssvårigheter i förhållande till USA. Dollarn blev snabbt den enda gångbara internationella valutan. Den grundläggande ekonomiska ojämlikheten mellan Europa och USA avslöjades i den dollarbrist som uppstod. Denna ojämlikhet gjorde att Marshallhjälpen ansågs nödvändig för Västeuropas återuppbyggnad. Den gjorde det också möjligt för USA att utnyttja Marshallhjälpen politiskt. Hjälpen gavs inte villkorslöst. USA:s mål var att åstadkomma en sorts Europas Förenta Stater med gemensam handel, gemensam valuta och eventuellt också gemensam regering.

USA:s agerande kan förstås utifrån den modell för utrikespolitiskt agerande som innebär att politiken formas av hänsyn till säkerhet, ekonomi

och opinion.[1] USA:s regering utformade Trumandoktrinen, vilken innebar en koppling från den egna säkerheten till demokratins säkerhet. Ett kommunistiskt Västeuropa skulle innebära ett hot mot USA:s säkerhet. Ekonomiskt var det viktigt för USA att ha tillgång till en stor europeisk marknad, där det gick att få avsättning för mer tekniskt avancerad utrustning. Det var också möjligt att genomföra denna hjälpinsats med hänsyn till opinionen, då en stor och inflytelserik del av USA:s befolkning hade sina rötter i Europa och ett krig just gemensamt utkämpats.

Det visade sig emellertid snart att de europeiska länderna inte var beredda att ge upp sin självständighet och skapa ett enat Västeuropa. Den amerikanska hjälpen var inte tillräckligt viktig för att åstadkomma en total integrering. Västeuropa tvingades emellertid anpassa sin utrikespolitik i enlighet med USA:s önskemål för att få ekonomisk hjälp. Däremot lyckades de europeiska länderna behålla sin självständighet, då det gällde den nationella ekonomiska politiken.[2]

Frankrike kom att leda den ekonomiska integrationen i Västeuropa. Det institutionella ramverk som utgjordes av Internationella Kol och Stålunionen och EPU (European Payments Union) byggdes upp. EPU var en sorts clearingfond, där medlemsländerna kunde göra insättningar i egen valuta och sedan få kredit på upp till 60% av denna insättning. Avgörande var om unionen kunde få stöd från USA i form av ett stort dollarbidrag. För att USA skulle bidra till EPU krävde den amerikanska regeringen att betalningsunionen skulle användas för att underlätta den multilaterala handeln. Detta blev också dess huvudsakliga funktion. Storbritannien kunde slutligen genom specialarrangemang också knytas till EPU.[3] Denna begränsade liberalisering av den västeuropeiska handeln tog fart 1950. Situationen för Västeuropas del hade emellertid genomgått stora förändringar mellan åren 1948 och 1950. Marshallhjälpen hade möjliggjort import av kapitalvaror i tillräcklig utsträckning för att produktionen skulle öka och rekonstruktionen av Västtyskland hade inneburit en kraftig vitalisering av den intereuropeiska handeln. Tysklands återkomst som exportör av kapitalvaror innebar att den recession som drabbade USA under 1949 kom att få relativt milda konsekvenser för Västeuropas del, bortsett från Storbritannien, vars inriktning på sterlingmarknaden försvårade situationen. Sterlingområdet bestod till stor del av

---

[1]Bjereld U *Svensk Mellanösternpolitik: en studie av Sveriges agerande och ställningstaganden gentemot konflikterna i Mellanöstern 1947–1985,* Göteborg Studies in politics 18, (Stockholm 1989) s. 18

[2]Milward A *The reconstruction of Western Europe 1945–1951* (London 1984) s. 51

[3]Ibid s. 330

råvaruexporterande länder, vilka var känsliga för efterfrågeminskningen i USA. Då den amerikanska efterfrågan sjönk generellt, sjönk den än mer inom sterlingområdet, vilket medförde att Storbritannien åter drabbades av en akut valutakris. Denna gång resulterade krisen i devalvering. Pundet devalverades mot dollarn med 30% och de flesta västeuropeiska länder följde efter.

Det framgår här hur tre av de strukturer som Susan Strange diskuterar påverkar handelns utveckling. Det gäller säkerheten, där USA definierar sin säkerhet som demokratins säkerhet. Det gäller produktionen, där en större marknad skulle innebära ökad specialisering och ökad produktion. Det gäller inte minst finanserna, då dollarbristen blev det akuta uttrycket för krisen. Det är uppenbart att de politiska beslut som togs i USA blev avgörande, inte bara för den politiska utvecklingen utan också för handelns utveckling.

De nationella regeringarna i Västeuropa förde en aktiv ekonomisk politik efter andra världskriget, där produktionsökning och full sysselsättning var målet. År 1947 bemöttes de valutaproblem, som under 20-talet automatiskt skulle medfört generell åtstramning, med importreglering och omorientering av handeln. Staten ingrep på ett nytt sätt i det ekonomiska förloppet. Den världspolitiska situationen var betydelsefull för ekonomins utveckling. Det kalla kriget fick till följd att USA:s regering beslöt att spela en betydligt mer aktiv roll än tidigare. Militär och ekonomisk hjälp lämnades till Västeuropa i utbyte mot vissa politiska motprestationer. USA blev den politiska garanten för det institutionella ramverk som skapades för att möjliggöra en multilateral handel. Någon svår efterkrigsdepression kom heller aldrig. USA:s plan för att återupprätta den europeiska marknaden blev, åtminstone delvis, verklighet genom Marshallhjälpen.

I.2.2 Dollarbrist i Sverige

Inom Sverige kan spänningen mellan plan och marknad iakttas på flera områden. Efter krigets slut rådde enighet om att många av krigstidens regleringar måste tas bort och marknaden åter börja fungera. De första stegen på denna väg togs under 1946–1947, då importregleringarna och de flesta ransoneringar upphävdes. Byggnadstillståndsgivningen liberaliserades men priskontroll och viss reglering av kapitalrörelserna bibehölls.[4]

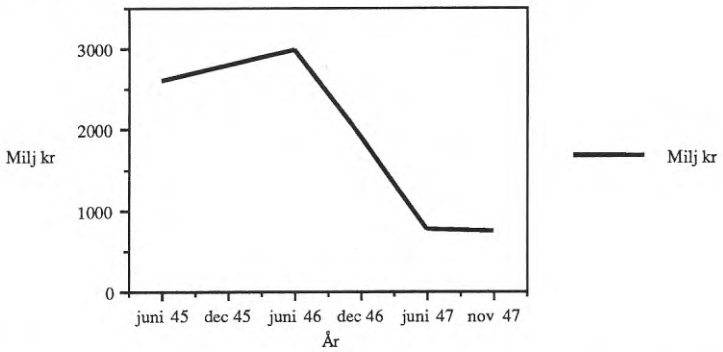
---

[4]Lindbeck A, *Svensk ekonomisk politik* (Malmö 1975) s. 39

Den efterkrigsplanering som genomförts var i stor utsträckning inriktad på att undvika efterkrigsdepression. De åtgärder som föreslogs för att hålla efterfrågan uppe kom emellertid inte att bli aktuella, då någon efterkrigsdepression aldrig infann sig. De svenska problemen följde det allmäneuropeiska mönstret. Återuppbyggnadspolitiken innebar en ökad efterfrågan på investeringsvaror. Maskiner och viktiga råvaror hade tidigare i stor utsträckning importerats från Tyskland. Då detta inte längre var möjligt, blev Sverige hänvisat till USA för denna typ av inköp. Det stora efterfrågeöverskottet gjorde att industrins produkter i första hand gick till den inhemska marknaden, medan exporten fick komma i andra hand. Importens kraftiga ökning förklarades till stor del av bristen på material till industrin, särskilt byggnadsindustrin. Inflationstrycket steg, då efterfrågan för såväl konsumtion som investeringar översteg utbudet. Överskottet i bytesbalansen 1945 på 1300 milj kr hade 1947 förbytts i ett underskott på 1500 milj kr. Problemet blev akut, då valutareserven kraftigt minskade.

Diagram I.2.1

Riksbankens tillgångar på guld och valutor, 1945-1947



Källa: Senneby Bengt, Krisen för utrikeshandeln, *Skandinaviska bankens kvartalsskrift jan 1948* s. 17

De möjligheter som stod till buds för att hindra valuta att försvinna ur landet var att antingen minska importen kraftigt, öka exporten eller låna pengar. Regeringen presenterade i juni 1947 ett krisprogram som bland annat innehöll skärpt importreglering, satsning på ökad produktion och export, minskade investeringar, överbalansering av budgeten och skärpt priskontroll. Det ekonomisk–politiska mål som nu trädde i förgrunden

var att Sverige skulle återställa balansen i betalningarna till utlandet. Den grundläggande förutsättningen för att detta mål skulle uppnås var att produktionen fortsatte att öka. Rationaliseringar måste genomföras för att produktionen skulle kunna bli effektivare, men till detta behövdes maskiner. USA var det enda land som kunde erbjuda teknologiskt avancerade maskiner till rimliga priser. Eftersom möjligheten att tjäna dollar genom indirekt handel var starkt begränsade, måste den svenska exporten till USA öka. Då denna till största delen bestod av skogsprodukter och då efterfrågan på denna svenska basvara var vikande, framstod det svårt att åstadkomma en exportökning. Det blev istället nödvändigt att reglera importen från USA. Varor som kunde köpas från andra länder och för annan valuta skulle inköpas där, även om motsvarande amerikanska vara var billigare.

Problematiken i Sverige år 1947 följde sålunda i allt väsentligt det mönster som gällde i övriga Europa. Det var inte fråga om någon kris för produktionen, än mindre för försörjningen. Däremot var det en allvarlig kris för balansen i betalningarna till utlandet, vars främsta uttryck var dollarbristen. Huvudorsaken var den ekonomiska politik regeringen valt att följa, där konsumtion och investeringar tillåtits öka i en takt som inte motsvarades av en lika snabb produktionsökning. Även lösningen av krisen var typisk allmäneuropeisk – ökad kontroll av importen och omorientering av handeln. Marshallhjälpen blev till viss hjälp men kan knappast sägas ha haft avgörande betydelse för Sveriges del. Säkert var Tysklands återkomst som handelspartner av betydligt större vikt.

Planeringen på nationell nivå kompletterades i samband med Marshallhjälpen av en planering på internationell nivå. Syftet var dock delvis detsamma – att skapa fungerande marknader. För Sveriges del var hemmamarknaden inte längre tillräcklig, för fortsatt expansion var det nödvändigt att vända sig till den internationella marknaden. Den ökade integreringen medförde möjlighet till ekonomisk expansion men även det neutrala Sverige kom i viss mån att bli politiskt beroende av Västeuropa.

I.2.3 Världshandelns struktur

I detta avsnitt redogörs för några tendenser i den internationella handelns utveckling sedan andra världskriget. Vidare redovisas förändringar i den svenska handelns struktur och inriktning under perioden 1921–1971. Slutligen behandlas Sveriges handel med öststaterna under denna period.

Större delen av världshandeln består i västländernas utbyte av varor med varandra. Östblockets respektive västblockets andelar av världshandeln har varit relativt konstanta från mellankrigstiden till slutet av

sextiotalet.[5] Utbytet mellan blocken minskade kraftigt efter andra världskriget för att nå en bottennotering under femtiotalets mitt.[6] En stor andel av de socialistiska ländernas handelsutbyte sker med västvärlden, medan västländernas utbyte med de socialistiska länderna utgör endast en liten andel av deras handel.

Den typ av handel som innebar att råvaror från mindre industrialiserade länder byttes mot industrivaror från mer utvecklade länder, har minskat i betydelse sedan krigets slut. Det traditionella sättet att uppfatta handeln som ett lands sätt att genom export av varor från vissa sektorer ge möjlighet till import av varor från andra sektorer – den s k interindustriella handeln – är inte längre tillräckligt. Under efterkrigstiden har den s k intraindustriella handeln, dvs utbyte inom samma varugrupp, kommit att utgöra drivkraften till ökningen av den internationella handeln. Allt mer av världshandeln äger rum mellan länder med likartad ekonomisk struktur i faktortillgångar, teknologi och efterfrågemönster. Nationella likheter har under efterkrigstiden tjänat till att öka den bilaterala handeln mellan länderna. De ekonomiska teorier, vars utgångspunkt för att förklara handeln varit att länderna är så olika, har härigenom förlorat en del av sitt förklaringsvärde.[7]

1.2.4 Sveriges handelsstruktur

Även den svenska handelns struktur och inriktning har genomgått vissa förändringar under perioden. Sverige som litet industrialiserat land är givetvis mer beroende av sin utrikeshandel än stora länder. En hög utrikeshandelsintensitet kan skapa ett beroende som kan utnyttjas politiskt. Det skapar också ett beroende på så sätt att faktoruppsättningen inom landet inriktas på produktionsspecialisering. Det finns ett samband mellan utrikeshandelsberoendets relativa storlek och landets storlek, där små, industrialiserade länder ofta har ett högt beroende av utrikeshandel.[8] Att utrikeshandelns relativa betydelse skiftat sedan 1870-talet framgår av nedanstående diagram.

---

[5]Wilczynski J *The Economics and Politics of East-West Trade: A study of trade between developed market economies and centrally planned economies in a changing world* (Glasgow 1969) s. 45–46

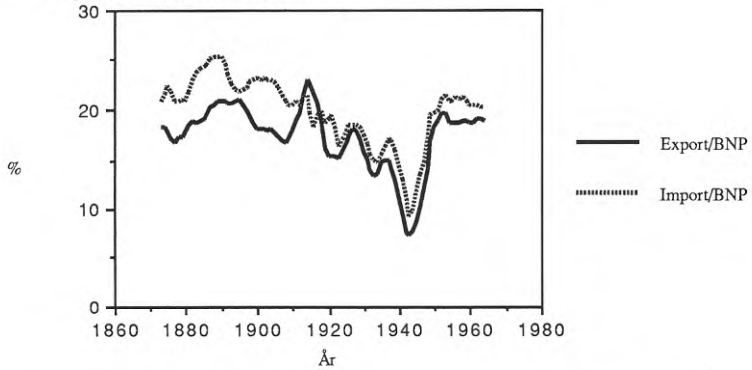
[6]Ibid s. 54

[7]Petersson L, *Svensk utrikeshandel 1871–1980, En studie i den intraindustriella handelns framväxt*, Lund Economic Studies Number 30 (Lund 1984) s. 2–3

[8]Alvstam C G, *Utrikeshandel och rumslig dynamik En studie av den västeuropeiska interna utrikeshandelns ländersammansättning 1955–1975* (Göteborg 1979) s. 122–123

Diagram I.2.2

Exportens och importens andel av BNP 1873-1964
Löpande femårsmedeltal



Källa: Ohlsson Bilaga B tabell B4. Diagrammet bygger på siffror för import och export i löpande priser.

Det är tydligt att handelns andel av BNP var relativt hög under slutet av 1800-talet. Under mellankrigstiden sjönk den starkt men på femtiotalet utgjorde export och import ungefär lika stora andelar av BNP som före första världskriget. Den värdemässiga ökningen av export, import och BNP tycks ha varit ungefär lika stark.[9]

Sveriges ekonomiska utveckling har ibland tolkats i ett mönster där perioder av strukturomvandling avlöses av strukturrationalisering. Under omvandlingsfasen är hemmamarknaden viktigast medan den internationella marknaden är viktigast under rationaliseringsfasen. Hemmamarknaden hade en förhållandevis stor betydelse under 1930- och 40-talen. Perioden kännetecknas av importsubstitution. Tiden efter andra världskriget kan ses som en övergångsfas där den internationella marknaden blir allt viktigare.[10]

För att få en uppfattning om vad som kan betraktas som Sveriges "normala" handelsstruktur har en översikt gjorts över hur den svenska exporten och importen fördelats mellan olika länder. Att enbart relatera till åren före och efter kriget kan ge en skev bild, då handeln under trettiotalet kännetecknades av protektionism. Översikten har istället utsträckts

---

[9]Ohlsson L,*Utrikeshandeln och den ekonomiska tillväxten i Sverige 1871–1966* Industriens utredningsinstitut (Stockholm 1969) s. 28.

[10]Krantz O *Utrikeshandel, ekonomisk tillväxt och strukturförändring efter 1850*, Svensk Ekonomisk Historia (Stockholm 1987) s.34 eller Schön Lennart i *Skandinaviska Enskilda Bankens Quarterly Review* 3–4 1991 s. 70

till att omfatta femtioårsperioden 1921–1971. På detta sätt täcks mellankrigstiden, krigstiden och efterkrigstiden in.

Diagram I.2.3

Fördelningen av Sveriges export 1921-1971

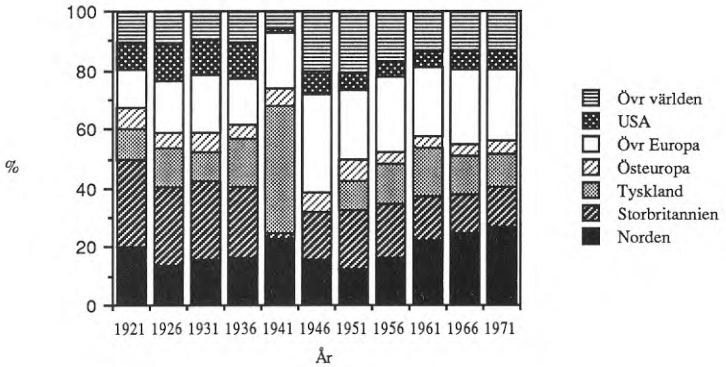
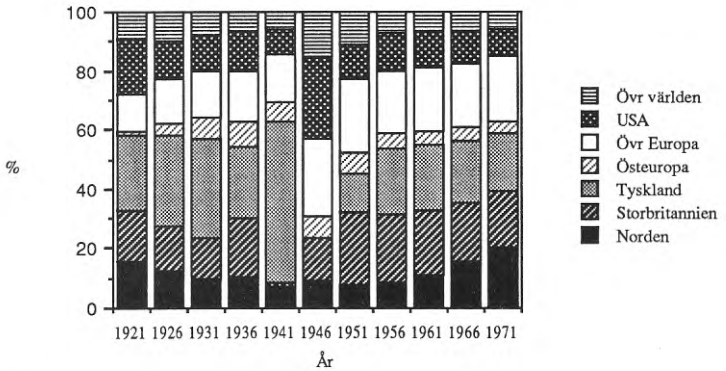


Diagram I.2.4

Fördelning av Sveriges import 1921-1971



Källa: SOS Handel, berörda år.

Sveriges handel har av tradition varit inriktad på Europa. En jämförelse mellan 1921 och 1971 visar förvånansvärt små skillnader i ländersammansättning. Europa dominerar klart och Norden har blivit allt viktigare. USA och övriga utomeuropeiska marknader (främst Latinamerika) ökade i betydelse efter kriget men har sedan åter minskat. Handeln med Norden, Storbritannien och Tyskland utgör mellan 40 och 60% av

den svenska handeln under hela perioden. Sverige har traditionellt haft ett importöverskott gent emot Tyskland, vilket kompenserats av ett exportöverskott mot Storbritannien.

Beträffande varustrukturen kan för mellankrigstiden sägas att de råvaruorienterade industrierna – skogsprodukter, järnmalm, jordbruksprodukter – utgjorde mer än 50% av exporten. Då det gällde importen, svarade råvaruorienterade ämnen för ca 30% av handeln.[11] Papper och massa avsattes främst på de brittiska och amerikanska marknaderna, medan järn, stål och verkstadsprodukter hade en större spridning på olika marknader. Under perioden 1951–1971 fick de högt förädlade varugrupperna en allt större andel av handeln. Såväl export som import av verkstadsprodukter ökade kraftigt sin andel.[12]

Andra världskriget innebar ett markant brott i de handelsförbindelser, som kommit att betraktas som normala. Sverige hänvisades till att lösa sina försörjningsproblem med hjälp av handel via Tyskland. Beroendet av importen från Tyskland var, särskilt under de första krigsåren, mycket stort och järnmalm för den tyska industrin byttes mot varor som var nödvändiga för det svenska folkhushållet. Efter krigsslutet 1945 var det inte möjligt att upprätthålla denna handel och Sverige hänvisades till att handla med andra länder. Handeln med Tyskland var nästan obefintlig 1946. Återhämtningen gick dock snabbt – 1955 hade Tyskland återtagit sin plats som Sveriges viktigaste handelspartner och tillståndet kunde betraktas som "normaliserat".

Under åren omedelbart efter kriget var USA viktigast för svenskt vidkommande. Detta hängde, som tidigare nämnts, samman med den stora uppdämda efterfrågan som fanns, och att många av de maskiner och råvaror som var viktiga för återuppbyggnaden endast kunde fås från USA. Tysklands ökade betydelse för den svenska handeln sammanfaller i stort sett med minskningen i USA:s betydelse.

Perioden 1945–1955 kan karaktäriseras som dramatisk, inte bara i politiskt utan också i ekonomiskt avseende. Stora förändringar i handelns fördelning skedde under perioden. Utvecklingen kan i efterhand te sig logisk, men det är viktigt att komma ihåg att de personer som var med om att utforma handelspolitiken ingalunda var säkra på att den svenska handeln skulle återta den struktur som tidigare kommit att betraktas som den normala. Under kriget var osäkerheten särskilt stor och villigheten att orientera sig mot nya och oprövade marknader som störst. Det är i detta sammanhang satsningen på östmarknaden skall ses.

---

[11]Petersson, s. 111
[12]Ibid s. 142

I.2.5 Sveriges handel med öststaterna

Sveriges handel med öststaterna har främst koncentrerats till Sovjet, Polen, Tjeckoslovakien och DDR.

Diagram I.2.5

Sveriges export till Östeuropa, fördelad på länder, 1921-1971

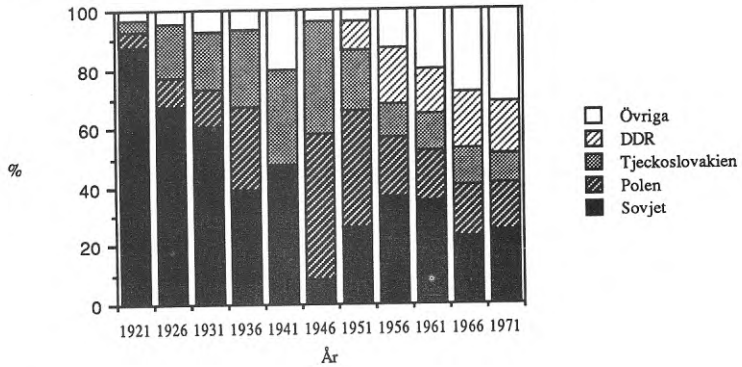
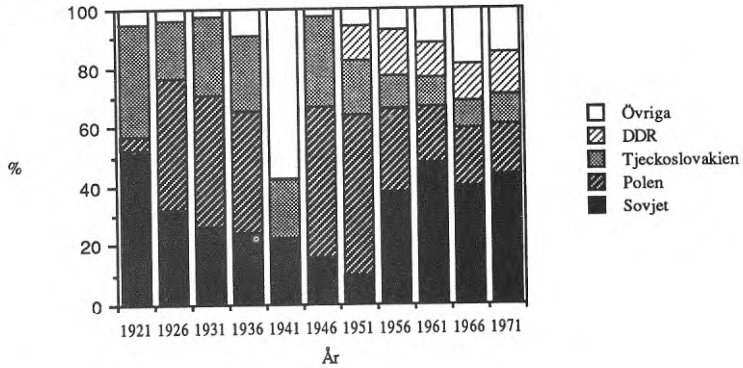


Diagram I.2.6

Sveriges import från Östeuropa, fördelad på länder, 1921-1971



Källa: SOS Handel, berörda år.

Strukturen av handeln med Sovjet och Polen framgår av nedanstående diagram.

Diagram I.2.7

Sveriges export till Sovjet, varustruktur, 1921-1971

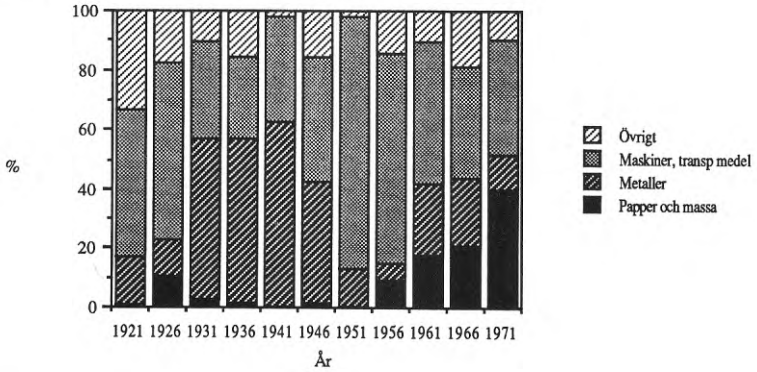


Diagram I.2.8

Sveriges import från Sovjet, varustruktur, 1921-1971

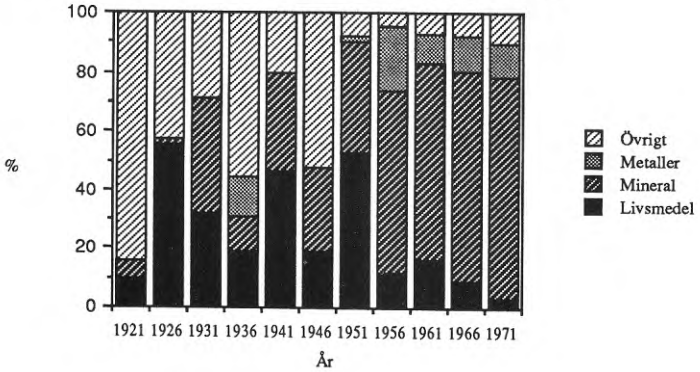


Diagram I.2.9

Sveriges export till Polen, varustruktur, 1921-1971

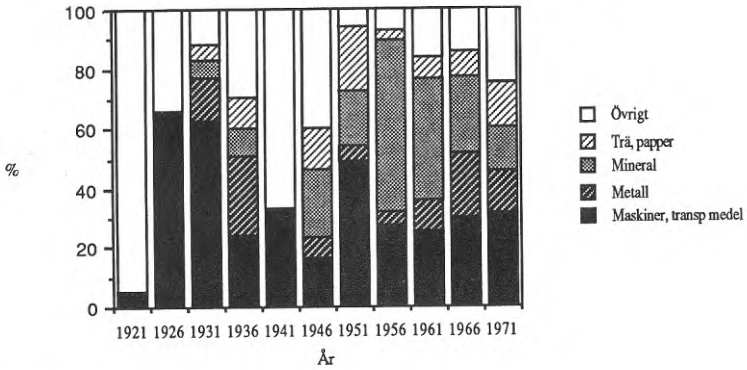
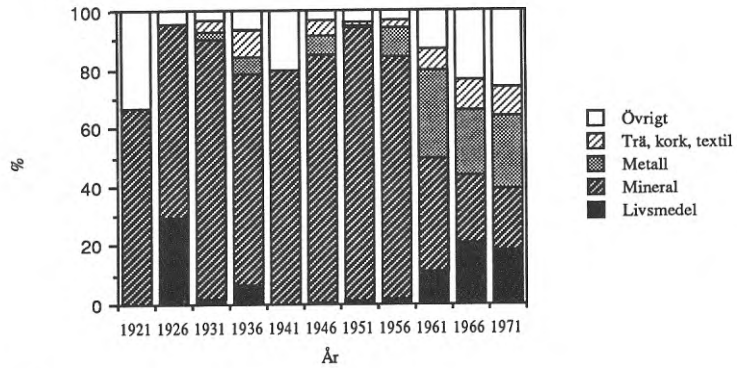


Diagram I.2.10

Sveriges import från Polen, varustruktur, 1921-1971



Källa: SOS Handel, berörda år

Exporten från Sverige till Sovjet och Polen har till stor del bestått av verkstadsprodukter såsom maskiner och transportmedel. I handeln med Polen spelade också järnmalmsleveranser tidvis en viktig roll. Importen från Sovjet har i stort bestått av livsmedel och andra råvaror. Sedan femtiotalet har importen dominerats av brännolja. Från Polen har främst importerats stenkol som varit mycket viktigt för Sveriges bränsleförsörjning. Stenkolets andel av importen från Polen har emellertid sjunkit kraftigt sedan femtiotalet. Under sextiotalet kom importen att omfatta delvis andra varor såsom gödningsämnen, kemikalier, möbler mm. Det förefaller alltså som om handeln mellan Sverige och dessa båda stater kan

beskrivas som i stort sett ett utbyte av råvaror mot bearbetade produkter, dvs en handelsstruktur, som brukar förknippas med utbytet mellan i-länder och u-länder.

Den ekonomiska strukturens betydelse för östhandelns utveckling kan nu preliminärt diskuteras. Frågan är om strukturen av denna handel i sig kan förklara varför Sveriges handel med öststaterna kom att minska i betydelse? Till att börja med kan konstateras att handel av u-landskaraktär inte tillhörde den expansiva delen av handeln under efterkrigstiden. Det är emellertid svårt att av detta förhållande sluta sig till att nedgången i östhandeln skulle bero på dess varustruktur. Den verkstadsindustri som fanns i öststaterna borde kunna ha gjort det möjligt för dessa länder att exportera bearbetade varor. Vidare kan konstateras att under de första efterkrigsåren kom handeln mellan Sverige och Sovjet/Polen att omfatta en del nya varugrupper som inte tidigare varit aktuella. Det gäller exempelvis spannmålsimporten från Sovjetunionen och exporten av pappersmassa och järnmalm till Polen. Detta får ses som ett uttryck för försök att få till stånd ett mer diversifierat handelsutbyte mellan länderna. Försöket lyckades dock inte särskilt väl. Många har tolkat östhandeln så att dess "naturliga" nivå är relativt låg och att försöken att intensifiera handelsutbytet efter kriget var ett konstlat, politiskt inspirerat, försök som var dömt att misslyckas. Handelsutbytet återgick sedan till den "naturliga" nivå som det, enligt traditionell ekonomisk teori borde ha.[13] Den fråga som då inställer sig är varför det inte var möjligt att förändra den traditionella östhandelsstrukturen, så att den kom att följa det västeuropeiska utvecklingsmönstret. Vilken betydelse hade det att öststaterna var planekonomier och Sverige en marknadsekonomi? För att besvara dessa frågor måste den politiska aspekten av problematiken behandlas.

---

[13]En preliminär beräkning av exportdifferenskvoten, där föreställningen om en "naturlig" nivå finns med har gjorts med hjälp av FN-statistik och statistik från Maddison A: Growth and Fluctuations in the World Economy 1870–1960 *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review June 1962*. Den visar att Sveriges exportdifferenskvot med avseende på Polen och Sovjet var mycket hög under några år i slutet av fyrtiotalet för att under femtiotalets första hälft sjunka kraftigt. Siffermaterialet är dock alltför osäkert för att några långtgående slutsatser skall kunna dras om en politisk styrning av östhandeln.

Del II Planhushållning och österhandel

II.1 Rysskrediten – förspel och beslut

II.1.1 Problem

Den svenska handeln under mellankrigstiden och under andra världskriget har tilldragit sig forskarnas intresse i högre grad än den första efterkrigstidens handel. Bengt Nilson har behandlat handelsrelationerna mellan England och Sverige 1929–39 och den tyske historikern Harm Schröter har skrivit om Tysklands och Storbritanniens handelsrelationer med Skandinavien 1918–1939.[1] Båda intresserar sig för sambandet mellan handelspolitik, inrikespolitik och utrikespolitik och diskuterar dess inbördes relationer. Handelspolitiken under andra världskriget och det ekonomiska beroendet av Tyskland har behandlats av Martin Fritz.[2] Handelspolitiska problem efter andra världskrigets slut behandlas av samme författare i en kortare artikel.[3] Handelsavtalet med Polen i juni 1945 diskuteras i en artikel av Sven–Olof Olsson.[4] I denna undersökning kommer uppmärksamheten att riktas mot det stora kreditavtalet med Sovjetunionen 1946. Inledningsvis kommer bakgrunden till beslutet om rysskrediten att skisseras. Ingemar Hägglöf, som deltog i förhandlingarna, har givit sin version av händelseförloppet i "Berätta för Joen". Andreas Ådahl har bearbetat den svenske förhandlingschefens Klas Bööks manuskript om rysskrediten och kommenterat det. I skrivande stund är detta manus ännu opublicerat.

I nedanstående kapitel diskuteras rysskrediten utifrån de tre infallsvinklar som inledningsvis nämndes. Det gäller sålunda hur den svenska utri-

---

[1]Nilson B *Handelspolitik under skärpt konkurrens, England och Sverige 1929–39* (Lund 1983) och Schröter H G, *Aussenpolitik und Wirtschaftsinteresse,* (Frankfurt am Main 1983)

[2]Fritz M *German Steel and Swedish Iron Ore 1939–1945* (Göteborg 1974)

[3]Fritz M i *Neuanfang, Beziehungen zwischen Schweden und Deutschland 1945–1954,* s. 143–163 (Stockholm 1990)

[4]Olsson Sven-Olof i *Scandinavian Economic History Review* vol XXXVI nr 2 1988

kespolitikens utformning och regeringens ekonomiska politik kom att påverka besluten om rysskrediten, liksom vilken betydelse skillnader i ekonomisk struktur mellan Sverige och Sovjetunionen hade. Konkret kan frågorna ställas; Vem eller vilka bar ansvaret för besluten om rysskrediten? Vilka var motiven till besluten? Detta kapitel bygger delvis på Hägglöfs och Ådahls arbeten men kompletteras med källmaterial från UD:s arkiv och Sveriges Allmänna Exportförenings arkiv.

Ingemar Hägglöf framställer avtalet som huvudsakligen ett resultat av ett politiskt agerande. Andreas Ådahl påpekar att det ända sedan 1920-talet varit en socialdemokratisk programpunkt att få till stånd ett stort handelsavtal med Sovjetunionen.[5] Tidpunkten för att genomföra ett sådant kunde knappast varit lägligare än efter krigsslutet. Av detta kapitel framgår att en politiskt orienterad analys endast delvis förklarar varför avtalet slöts. Enskilda företag och näringslivets intresseorganisationer spelade också en viktig roll för att det stora handelsavtalet med Sovjetunionen kom till stånd.

II.1.2 Bakgrund

Ett handelsavtal hade slutits mellan Sverige och Sovjet 1940, där ömsesidiga årliga leveranser på 75 milj kr förutsågs och där Sverige beviljade Sovjet en kredit på 100 milj kr. Som en följd av krigsförloppet blev avtalets varaktighet mycket kort, då Tyskland i juni 1941 angrep Sovjet och Finland anslöt sig till de anfallande styrkorna.

I början av 1943 visade Sovjetunionen intresse för ett vidgat varuutbyte med Sverige. Handelsminister Herman Eriksson sökte i februari 1943 bilda sig en uppfattning om vilket intresse näringslivets företrädare hade av en ökad handel med Sovjet. Det skedde genom förfrågningar hos Sveriges Allmänna Exportförening – exportföretagens gemensamma organ. Nästan alla stora svenska företag, SKF, ASEA, Sandviken m fl, uppgav sig ha mycket stort intresse av utökad handel med Sovjetunionen. Detta hängde samman med den allmänna åsikten inom näringslivet att det efter kriget skulle bli mycket svårt att återta de marknader man genom avspärrningarna förlorat i väster och söder, eftersom den inhemska produktionskapaciteten i dessa länder ökat så kraftigt. Det gällde särskilt företrädarna för den svenska stålindustrin.[6] I augusti 1943 informerades Exportkommittén, dvs den avdelning av Exportföreningen som ägnade sig åt Sovjetunionen, om att handelsministern ämnade vidtaga åtgärder

---

[5] Ådahl A Opublicerat manuskript om rysskreditens tillkomsthistoria s. 58

[6] Böök s. 7 UDA

för att åstadkomma ett handelsavtal. Exportkommittén ombads lämna synpunkter. Den enda invändning som då gjordes var att det tilltänkta avtalet var alltför kortvarigt, då det tänktes omfatta endast ett år.[7]

II.1.3 Företagens syn på den sovjetiska marknaden

I september 1944 förmedlades ett förslag på ett betydligt större avtal. Det innebar en kredit från Sverige till Sovjetunionen på 200 milj kr under fem år. Detta förslag diskuterades i regeringen i en positiv anda.[8] Denna positiva inställning hade sin direkta motsvarighet i de diskussioner som förekom inom näringslivet, så som de kommer till uttryck i protokoll från sammanträden i Exportföreningen. Det problem, som i detta forum diskuterades under 1944, var hur man skulle gå till väga för att komma in på den ryska marknaden. Det sovjetiska intresset föreföll svalt. Orsaken ansågs till en del vara stormaktspolitisk – Sovjet var missnöjt med Sveriges eftergiftspolitik mot Tyskland och dess stöd till Finland. Även en ekonomisk förklaring fanns – den svenska industrins oförmåga att prismässigt konkurrera med amerikanska leverantörer.[9] Denna oförmåga hängde samman med det fördelaktiga lend–leaseavtalet mellan USA och Sovjetunionen. Även efter kriget visade det sig emellertid svårt att prismässigt konkurrera med amerikanska produkter.

Sven Anders Söderpalm har behandlat den ryska avtalsfrågan. Han lägger tonvikten på näringslivets kritiska inställning till rysskrediten.[10] Protokollen från Sveriges Allmänna Exportförenings möten under kriget ger emellertid en annan bild. Där framgår att Exportföreningens direktörer med stor energi sökte få till stånd handel med Sovjetunionen och såg en omfattande kreditgivning som nödvändig. Permitteringar hotade för flera företag, vilket tjänade till att understryka problemets vidd. Frågan var hur det skulle bli möjligt att sänka priserna så att det gick att komma in på den sovjetiska marknaden. Många upplevde positionen som fastlåst – ingen vågade sänka priserna av rädsla att snabbt få så många konkurrenter att priserna drevs ner under acceptabel nivå. Dessa problem blev särskilt framträdande, eftersom köparen var en, medan säljarna var flera. Om frivilligt prissamarbete inte kunde åstadkommas såg Exportförening-

---

[7]Protokoll 27 aug 1943, Sveriges Allmänna Exportförenings arkiv, Slutarkivet, Östeuropeiska byrån, Rysslands-Sektionen vol 2 RA

[8]Böök s. 31 UDA

[9]Protokoll 16 juni och 15 okt 1944, Sveriges Allmänna Exportförenings arkiv, Slutarkivet, Östeuropeiska byrån, Rysslands-Sektionen vol 2, RA

[10]Söderpalm S A *Direktörsklubben* (Stockholm 1976) s. 130–131

ens medlemmar ingen annan utväg än att acceptera statlig priskontroll. Två uttalanden får illustrera problematiken.

> "Det borde finnas någon som vågade ta de låga priserna. De som är mest avvisande sätter sina priser för högt. En politik där var och en skötte sig själv skulle driva priserna för lågt. Därför är vi tacksamma för statens medverkan." (Dir V Magnusson, Sandvikens Jernverk 24 maj 1944)

> "Vi har stora svårigheter när det gäller priserna, men den svenska industrin är villig att göra allt för att gå ryssarna till mötes." (Handelsrådet T Vinell 24 maj 1944)[11]

Det stod alldeles klart, att om någon handel med Sovjetunionen skulle komma igång, var en omfattande kreditgivning nödvändig. Frågan var hur denna skulle finansieras. Thorsten Ericson, VD för ASEA, betonade upprepade gånger faran med att lita till staten som kreditgivare. Ett fullständigt förstatligande kunde vara nära förestående. Det var därför önskvärt att företagen kunde samarbeta så att de gemensamt kunde erbjuda Sovjetunionen kredit. Initiativet borde, enligt Ericson, komma från företagen, staten ville säkert hoppa på tåget om näringslivet startade det.[12]

Ett förslag utformat enligt dessa riktlinjer framfördes till handelsministern. Vikten av en handelsuppgörelse med Sovjetunionen betonades särskilt med tanke på företagens permitteringsproblem. Handelsministern uppgav att man från regeringens sida inte hade något att invända mot en privat kredit, men att ryssarna önskade en statlig kredit. Det var för övrigt en nyhet för handelsministern att enskilda firmor var beredda att ta en så stor risk.[13]

Det är emellertid uppenbart att företagen var villiga att göra stora ansträngningar för att komma in på den sovjetiska marknaden. Exportkommittén tog kontakt med bankerna för att utröna i vilken utsträckning de var beredda att hjälpa till med finansierandet av en privat kredit. Bankerna förklarade sig villiga att hjälpa till med 50 % av beloppet, vilket ansågs magert. Enligt Thorsten Ericson var det ändå ett bättre alternativ än en statlig kredit, då en sådan skulle komma att innebära att staten ville ha inflytande över exportföretagens vinster.[14]

---

[11]Protokoll 24 maj 1944, Sveriges Allmänna Exportförenings arkiv, Slutarkivet, Östeuropeiska byrån, Rysslands-Sektionen vol 2, RA

[12]Protokoll 1 juni och 5 okt 1944, Exportföreningen Rysslands-Sektionen vol 2, RA

[13]Protokoll 16 juni 1944, Exportföreningen Rysslands-Sektionen vol 2, RA

[14]Protokoll 25 okt 1944, Exportföreningen Rysslands-Sektionen vol 2, RA

Från Sovjetunionens sida gavs delvis motstridiga signaler om vilken sorts avtal man ville ha. Den sovjetiske handelsrepresentanten uppgav under hösten 1944 att Sovjet inte alls yrkade på någon kredit utan mycket väl kunde tänka sig att handla med Sverige ändå. Dock skulle handeln under sådana omständigheter bli begränsad. Det var bara om Sverige ville ha handel i stor skala som Sovjet yrkade på kredit "i vilken form som helst, bara den är billig". Någon månad senare uppgav samma person att Sovjet erbjudits kortfristig kredit från svenska banker genom Marcus Wallenberg men avböjt denna med hänvisning till att Sovjet endast var intresserat av statlig kredit.[15]

Exportföreningens medlemmar ansåg Sovjetunionens medvetande om dess begärlighet som exportmarknad vara ett stort problem. Handelsrådet Vinell underströk hur näringslivet på olika sätt utövat påtryckningar på myndigheterna för att få dem att "handla snabbt och tillräckligt storstilat". Direktör Edström, ESAB, framhöll att ryssarna var överlupna av krediterbjudanden och AGA-direktören von Heidenstam hade hört att krediter till Sovjet på 5 miljarder dollar diskuterades i USA. Sandvikens direktör Magnusson trodde dock att budet från bankerna var tillräckligt bra för att en exportoffensiv skulle kunna sättas in utan statens medverkan. Rädslan för statlig inblandning markerades, nu ifråga om priserna.[16] Fyra månader tidigare hade många ledamöter uttalat önskan om statlig hjälp för att reglera priserna.[17]

Med utgångspunkt från det kreditförslag som behandlats i regeringen i september 1944 gjorde UD:s handelsavdelning upp en plan för handelsutbytet med Sovjetunionen. Underlag fanns i form av utredningar som gjorts av Industrikommissionen med hjälp av Exportföreningen. Den svenska exporten under en femårsperiod beräknades där bli 2 miljarder kr och importen 1 miljard kr. Sedan synpunkter inhämtats omarbetades planen till ett PM som lades till grund för kommande förhandlingar. Detta innebar en statskredit på 500 milj kr plus enskilda krediter för ett lika stort belopp, varav 50 % skulle vara statsgaranterat. Krediten skulle återbetalas efter fem år mot 3,5% ränta. Två viktiga förbehåll fanns: att Sverige skulle få tillgång till råvaror i tillräcklig mängd från utlandet och att den svenska kreditgivningen skulle vara beroende av i vilken utsträckning Sovjet genomförde motleveranser. Detta senare förbehåll till-

---

[15]Böök s. 33 UDA

[16] Protokoll 5 okt 1944, Exportföreningen, Rysslands-Sektionen vol 2, RA

[17]Protokoll 24 maj 1944, Exportföreningen, Rysslands-Sektionen vol 2, RA

sammans med den korta kredittiden gjorde förslaget oacceptabelt för Sovjetunionen.[18]

II.1.4 Miljardkrediten accepteras

I juni 1945 föreslogs från sovjetisk sida en helt statlig kredit på 1 miljard kr med tio års löptid och en ränta på 2–2,5%, vartill skulle knytas ett varuutbyte på 75–100 milj kr årligen. Den svenska regeringen var beredd att i princip acceptera förslaget som grund för förhandlingar. Åter gjordes förbehåll för råvarutillgången och regeringen ville också försäkra sig om att de sovjetiska beställningarna spreds över en stor del av näringslivet. Detta var samlingsregeringens sista bud i frågan.[19]

Sovjetunionen visade ingen brådska med att uppta förhandlingar. Orsakerna var förmodligen flera. Sovjetunionens ambassadör i Sverige, Alexandra Kollontay, trodde själv att hennes överordnade ville avvakta handelsförhandlingarna med USA efter lend–leaseavtalets utgång. USA erbjöd ett lån på 1 miljard dollar mot 2,375% ränta men folkkommissarie Mikojan ville inte acceptera högre än 2 % ränta. Förhandlingarna drog ut på tiden och då Mikojan slutligen gav med sig var det för sent för flera order att effektueras.[20] En annan förklaring till att förhandlingarna med Sverige sköts upp kan ha varit att Sovjets ledare var förvissade om att en svår ekonomisk depression skulle drabba de kapitalistiska länderna och att det då skulle bli möjligt att få mycket bättre villkor i handelsavtalen.

II.1.5 Förhandlingarna

I mars 1946 meddelade Sovjetunionen att man var beredd att uppta förhandlingar. En stor utredning om näringslivets möjligheter att leverera varor till Sovjet igångsattes. Det svenska förslaget till kreditens utformning innebar att leveranser för 1 miljard kr skulle fördelas på fem år och att skulden skulle betalas efter tio år med 3% ränta. Dessutom ville Sverige ha ersättning för egendom i Baltikum, vilken nationaliserats av Sovjetunionen. Mikojan meddelade, efter att ha tagit del av det svenska budet, att man önskade en kredittid på femton år och en ränta som ej översteg 2,375%. Detta var nämligen den räntesats som tillämpats vid det amerikanska lend–leaseavtalet och där var kredittiden 30 år.

---

[18]Böök s. 35 UDA

[19]Ibid s. 51 Bertil Ohlin som då var handelsminister förnekade i efterhand ansvar för krediten. Av källorna framgår dock att han tillsammans med Wigforss diskuterade och accepterade det kreditförslag som i allt väsentligt kom att bli grunden för avtalet.

[20]Böök s. 54 UDA

Beträffande svaret till Mikojan skiljer sig uppgifterna åt. Det är tydligt att Rolf Sohlman (chef för UD:s handelsavdelning) lovat att regeringen skulle pröva Mikojans förslag och nämnt att regeringen eventuellt skulle kunna prioritera de sovjetiska leveranserna. Frågan är om Sohlman försäkrat sig om stöd hos handelsminister Myrdal och finansminister Wigforss, vilket hävdas av Ingemar Hägglöf, eller om han agerat på egen hand, vilket påstås av Klas Böök.[21] Frågan om prioriteringarna kom att bli central i den debatt om regeringens planhushållningsförsök som förekom under sommaren 1946.

I maj 1946 beslöts i konselj formellt att förhandlingar med Sovjet skulle upptas. Handelsminister Myrdal höll ett tal i riksdagen, där han framhöll kreditgivningen som Sveriges viktigaste bidrag till Europas återuppbyggnad. I den debatt som följde förklarade sig samtliga riksdagspartier nöjda med att förhandlingarna med Sovjetunionen nu tagit sin början.[22]

Under denna tid hade Stockholms Enskilda Bank stora problem i sina relationer till USA. Banken hade under kriget hjälpt Boschkoncernen i Tyskland genom att uppträda som bulvan. USA ville nu att banken skulle svartlistas för sitt samröre med nazisterna. USA kunde emellertid inte få till stånd en svartlistning, då Storbritannien inte ville medverka.[23] Skälen till Storbritanniens ovilja att stödja USA, tycks främst ha varit ekonomiska. Den brittiska uppfattningen var att Enskilda Banken visserligen förtjänade svartlistning men man ville inte äventyra relationerna av hänsyn till den finansiella överenskommelse som just slutits med svenskarna.[24] Hotet om svartlistning av banken har av flera forskare satts i samband med näringslivets ointresse av rysskrediten. Enskilda Bankens ledning skulle, enligt dessa teorier, ha varit rädda att dras in i politiskt känsliga affärer, särskilt om USA kunde tänkas intressera sig för dessa. Banken påverkade så företagen att de förhöll sig avvaktande till österhandeln.[25] Det finns emellertid ingenting i de dokument som genomgåtts

---

[21]Hägglöf I *Berätta för Joen: mina år med ryssarna,* (Stockholm 1984) s. 205 och Böök s. 61 UDA

[22]Riksdagsprotokoll, Andra Kammarens protokoll nr 21:22 onsd 22 maj 1946

[23]Olsson U *Bank, familj och företagande, Stockholms Enskilda Bank 1946–1971* (Stockholm 1986) s. 43

[24]S E Abbott, Treasury Chambers till G H Villiers Economic Warfare Department 15 maj 1946, FO 371 vol 56969, PRO

[25]Se Aalders G Wiebes C *Affärer till varje pris* (Stockholm 1989) s. 196 och 207 Adler-Karlsson G Västerns ekonomiska krigföring (Stockholm 1968) s. 244 För en noggrann utredning om Boschaffären hänvisas till Olsson U *Bank, familj och företagande, Stockholms Enskilda Bank 1946–1971*(Stockholm 1986) s.19–52

som tyder på att Enskilda Bankens problem i förhållande till USA direkt påverkade företagens intresse av handel med Ryssland.

Förhandlingarnas utgångsläge betecknades av Klas Böök, som ledde förhandlingarna, som gott. I allt väsentligt utgjorde det en upprepning av det bud som samlingsregeringen stod bakom i juni 1945. Sverige var inte bundet vid någon viss räntesats – räntan skulle bli föremål för förhandlingar.[26] De sovjetiska kraven visade sig emellertid svåra att tillmötesgå. Sovjet ansåg sig nämligen inte vara i stånd att exportera för 100 milj kr per år och ville därför inte att kreditleveranserna skulle knytas till varuutbytets storlek. Räntan borde inte heller överstiga 2 % och en räntefri period på fem år borde följas av en femtonårig amorteringstid. De svenska förhandlarna kunde tänka sig tre räntefria år och en amorteringstid på tio år. Ytterligare ett problem var de listor över önskade varor som presenterades. Det rörde sig nästan uteslutande om varor från den redan hårt belastade verkstadsindustrin. De svenska förhandlarna ansåg att de under dessa förhållanden måste rådgöra med regeringen och reste hem från Moskva.[27]

Under sommaren gjordes genom Exportföreningens försorg ytterligare en undersökning av hur stor del av leveranskapaciteten som kunde reserveras för sovjetiska önskemål. Den utformades som en rundskrivelse, där det påpekades att företagen inte behövde ta hänsyn till materialtillgången eftersom angelägenhetsgraden för råvarutilldelning skulle bedömas centralt av myndigheterna. Vid sammanträde på UD 18 juli 1946 sammanfattades de aktuella svenska önskemålen i tre punkter: de sovjetiska specifikationerna måste överensstämma med företagens produktionsmöjligheter, en glidande prisskala knuten till penningvärdet tillämpas och leveranstiden förlängas från fem till sju år.[28]

Det svenska näringslivet ansåg sig i augusti, enligt Exportföreningens undersökning, kunna leverera för 550 milj kr. De sovjetiska handelsrepresentanterna var missnöjda och uppgav att svenska företag vid personliga kontakter uppgivit långt större leveransförmåga. UD:s tjänstemän förklarade att detta förmodligen berodde på att företagen inte hade samma överblick över materialtillgången som myndigheterna. Om Sovjet emellertid kunde bidra till materialtillgången genom att leverera plåt kunde leveranserna öka till 650 milj kr.[29]

---

[26]Böök s. 79 UDA
[27]Hägglöf s. 217–220
[28]Böök s. 110 UDA
[29]Ibid s. 125

II.1.6 Rysskrediten och stormaktspolitiken

Debatten om planhushållning kontra marknadshushållning intensifierades under sommaren 1946. Herbert Tingsten, som var chefredaktör för Dagens Nyheter, såg i det tilltänkta kreditavtalet en utmärkt exponent för regeringens planhushållningsvilja och DN inledde en kampanj mot avtalet, vilken kommer att behandlas i nästa kapitel. Det förefaller troligt att denna kampanj bidrog till att öka USA:s intresse för frågan. Den 15 augusti överlämnades en not av den amerikanske ambassadören till Sveriges statsminister. USA:s regering uttryckte i denna farhågor för att Sveriges handel för lång tid skulle bli bunden till Sovjetunionen genom det bilaterala avtal som nu var på väg att upprättas. USA ansåg en sådan bindning oförenlig med den fria multilaterala handel som från amerikanskt håll eftersträvades.[30]

Handelsminister Myrdal sammanträffade med den amerikanske ambassadören och sammanställde den 24 augusti ett referat av mötet. Ambassadören ansåg, enligt Myrdals referat, att amerikanska handelsrepresentanter vid kontakter med UD:s handelsavdelning diskriminerades i förhållande till sovjetiska. Dessutom var State Department oroat över att Sverige på detta sätt lät Sovjet lägga beslag på sina produktionsresurser. USA ville nu veta om Sverige hotats av Sovjet, om Sovjet ville hindra den svenska handeln med andra öststater och om baltutlämningen spelat någon roll i sammanhanget. Myrdal hade förnekat att amerikanska representanter medvetet diskriminerades och även i övrigt avfärdat de amerikanska farhågorna som ogrundade.[31] Det officiella svenska svaret på noten kom den 29 augusti. Där betonades att upprättandet av bilaterala avtal inte på något sätt innebar att Sverige slutat sträva efter fri och multilateral handel.[32]

I slutet av augusti kom så besked från Sovjetunionen att man nu önskade slutföra förhandlingarna. Den svenske ambassadören i Moskva, Gunnar Hägglöf, fick det bestämda intrycket att man från sovjetiskt håll först nu tagit ställning för en handelsuppgörelse med Sverige och att den amerikanska noten bidragit till detta beslut.[33] Från att ha varit en handelsöverenskommelse, för vilken Sovjet endast periodvis visat ett varmare in-

---

[30]Hägglöf s. 241

[31]Böök s. 125 UDA

[32]Utrikesdepartementet meddelar... Den amerikanska noten återges tillsammans med det svenska svaret undertecknat av Östen Undén 29 augusti 1946, vol 54 Bihang 1 Ad HP 64 Er UD:s arkiv, 1920 års dossierordning RA

[33]Hägglöf s. 242

tresse, hade avtalet nu fått betydelse i det prestigefyllda spelat mellan stormakterna i ett skede, då det kalla krigets positioner började bli tydliga.

Då förhandlingarna återupptogs i september, informerades de sovjetiska förhandlarna om de problem med tillgång på råvaror och arbetskraft som det svenska näringslivet brottades med. Genom folkkommissarie Mikojans personliga ingripande accepterades att vissa leveranser skulle få ske under ett sjätte år. Detta framsteg följdes dock av bakslag bestående i de sovjetiska förhandlarnas ändrade inställning i prisfrågan. De hävdade nu, med hänvisning till apprecieringen av kronan och kampanjen i pressen, att de svenska priserna höjts för mycket. Den svenska regeringen borde se till att de svenska priserna inte var högre än något annat lands.[34] Då de svenska förhandlarna inte kunde tillmötesgå kravet, krävdes ånyo ett ingripande av Mikojan som slutligen accepterade den svenska ståndpunkten. Han ställde istället ultimatum beträffande räntan – 2,375% ränta och 50 % ersättning för de baltiska fordringarna eller lägre ränta och full ersättning för fordringarna. Efter att ha inhämtat instruktioner från regeringen accepterades 2,375% ränta och 50% ersättning och avtalet var klart att undertecknas.[35] Andreas Ådahl gör bedömningen att de svenska förhandlarna i slutskedet gjorde en del större eftergifter för de sovjetiska kraven men anser att en hårdare svensk förhandlingslinje varit möjlig om det inte varit för den amerikanska notväxlingen.[36] Denna tvingade Sverige att visa att man inte gav efter för påtryckningar från en stormakt.

Under tiden som förhandlingarna pågick i Moskva försökte man på UD i Stockholm lösa problemet med den amerikanska inställningen. Direktörerna för AGA (von Heidenstam) och ASEA (Ericson), uppvaktade den 10 september utrikesminister Undén och uttryckte oro för att USA skulle minska sina råvaruleveranser till Sverige. En svensk importör av handelsjärn hade lämnat en garanti till den amerikanske exportören att det importerade materialet skulle användas inom Sverige och inte i någon form exporteras vidare till Sovjetunionen. Dessa uppgifter oroade utrikesministern och han framhöll att om den amerikanska regeringen mot förmodan verkligen skulle diskriminera Sverige rubbades grunderna för det svensk–sovjetiska avtalet. Efter förfrågan via den svenske ambassadören i Washington skingrades farhågorna, åtminstone vad beträffade den amerikanska regeringens inställning.[37] Näringslivets företrädare i Sverige

---

[34]Böök s. 155 UDA
[35]Ibid s. 173
[36]Ådahl s. 50 och 53
[37]Hägglöf s. 249–251

lät sig dock inte lugnas. Minst lika problematisk som den amerikanska regeringens inställning var den amerikanska allmänhetens. Med kännedom om de starka anti–sovjetiska stämningar som rådde bland de amerikanska exportörerna och den enorma efterfrågan på amerikanska varor var de svenska företagsledarna rädda att exportörerna skulle prioritera andra beställningar framför de svenska.[38]

Den allt mer reserverade inställningen från företagens sida kom till uttryck i de förhandlingar de svenska exportorganisationerna förde i Moskva om ett avtal om allmänna leveransvillkor. Dessa förhandlingar fördes parallellt med kreditavtalsförhandlingarna, men av näringslivets egna representanter. En uppgörelse om leveransvillkoren var nödvändig för att avtalet skulle kunna fungera. Den sovjetiska marknaden var ny för de flesta företag och den sovjetiska importorganisationen kunde i kraft av sin monopolställning spela ut de svenska företagen mot varandra om det inte fanns ett avtal att hålla sig till. I dessa förhandlingar kom den så kallade force–majeureklausulen att bli den stora stötestenen. Den innebar att de svenska företagen i leveransvillkoren krävde att uttryckligt förbehåll skulle göras för tillgången på råvaror och arbetskraft.[39] Det blev omöjligt för förhandlarna att genomdriva ett sådant förbehåll, särskilt som handelsavtalet blev klart innan avtal om leveransvillkor slutits. Det sovjetiska motståndet mot force–majeureklausulen blev då än mer bestämt. Den klausul man slutligen lyckades ena sig om innebar rätt för de svenska leverantörerna att uppskjuta leveranser om tillgången till råvaror och arbetskraft var otillräcklig, under förutsättning att beställaren omgående underrättades.[40]

II.1.7 Sammanfattning

Det är nu möjligt att besvara de frågor som inledningsvis ställdes om ansvar och motiv för beslutet med utgångspunkt från stormaktspolitik, ekonomisk politik och det ekonomiska intresset av handeln. Det var samlingsregeringen, som beslöt att acceptera det sovjetiska budet i juni 1945 som grund för förhandlingar. Detta bud innebar att beloppet var fastställt till en miljard kr, räntan till 2–2,5% och att ett varuutbyte på 75–100 milj kr skulle knytas till kreditavtalet.

---

[38]Hägglöf s. 249

[39]Hägglöf s. 252

[40] PM 26 sept 1946, vol 6, Sveriges Allmänna Exportförenings arkiv, Slutarkivet, Östeuropeiska byrån, Rysslands-Sektionen vol 2, RA

Beslutet att slutföra förhandlingarna hade enligt Ådahls opublicerade manuskript tre skäl: det säkerhetspolitiska, det konjunkturpolitiska och det historisk–politiska motivet. Med det säkerhetspolitiska motivet avses även här önskan att skapa en välvillig inställning till Sverige hos den sovjetiska ledningen. Det stormaktspolitiska inflytandet var emellertid komplicerat. För att det skulle bli ett avtal krävdes inte bara att den svenska regeringen och de svenska företagen ställde upp. Det fordrades också att Sovjetunionen hade intresse av avtalet. Publiciteten kring rysskrediten medförde ett starkt amerikanskt intresse för avtalet. Resultatet blev den not som överlämnades till den svenska regeringen. Noten orsakade att kreditavtalet fick en ny innebörd för Sovjetunionen – det kunde ses som en del i den prestigekamp som var en del av det kalla krigets upptrappning. Den svenske ambassadören i Moskva gjorde bedömningen att den amerikanska noten bidragit till det sovjetiska beslutet att genomdriva avtalet.

Det konjunkturpolitiska motivet var också viktigt för beslutet. Den socialdemokratiska regeringens ekonomiska politik var inriktad på att undvika en efterkrigsdepression. Rysskrediten kunde tjäna detta syfte. I ett läge, då efterfrågan på exportprodukter minskade, kunde de stora kreditleveranserna komma att fungera stabiliserande. Även i ett längre perspektiv kunde det vara av värde för Sverige att ha en stor handelspartner, vars ekonomi inte följde de kapitalistiska konjunkturcyklerna. En stabil och balanserad ekonomisk utveckling kunde underlättas av en stor handel med Sovjetunionen.

Ådahl hävdar att även det historisk–politiska motivet var av vikt för beslutet om att slutföra förhandlingarna. Han påpekar att det ända sedan tjugotalet funnits en strävan inom det socialdemokratiska partiet att genomdriva ett stort handelsavtal med Sovjetunionen. Det var ett mål i sig att få ett dylikt avtal till stånd och det kunde även motiveras moraliskt med att Sovjetunionen burit den tyngsta bördan i kampen mot nazismen. Ådahl uppfattar regeringens perspektiv som kortsiktigt – så snart avtalet slutits minskade intresset för genomförandet.

Beslutet om att försöka få till stånd ett avtal kan emellertid skiljas från beslutet om att slutföra förhandlingarna, då den ekonomiska verkligheten förändrats. Det första beslutet – samlingsregeringens – hade med stormaktspolitik att göra i så måtto att det ansågs viktigt att ha goda förbindelser med Sovjetunionen, främst av hänsyn till Finland. Företagens aktivitet då det gällde att söka nya marknader efter kriget hade övertygat regeringen om att en utökad handel med Sovjet var viktig.

För det andra beslutet – att slutföra förhandlingarna – var den ekonomiska politiken viktigast. Avtalet motiverades av konjunkturpolitiska skäl

och var i så måtto uttryck för en mer långsiktig planering. Den ökade efterfrågan på gamla marknader i Västeuropa hade under det år som gått sedan det första beslutet togs gjort, att exportföretagens motivation för att aktivt söka sig till nya marknader hade minskat. Många företag var fortfarande i princip intresserade av att öka sin handel med Sovjetunionen men konjunkturläget gjorde att de hade svårt att genomföra leveranser av den storleksordning som krävdes för att avtalet skulle kunna bli verklighet. För regeringen var det emellertid inte lätt att komma ifrån det förhandlingsunderlag som godkänts redan vid det första beslutet och tagits av samlingsregeringen. På detta sätt kom en motsättning mellan företag och regering att uppstå som faktiskt hade sin grund i de villkor som godkänts som förhandlingsunderlag av samlingsregeringen. Indirekt måste således näringslivets organisationer bära en del av ansvaret, inte bara för att det första beslutet om att få till ett avtal togs, utan också för att beslut fattades om att fullfölja förhandlingarna.

Ett studium av de politiska faktorernas inverkan på besluten om rysskrediten tycks alltså visa att säkerhetspolitiska överväganden i viss mån påverkade samlingsregeringens beslut. För den socialdemokratiska regeringens tycks synen på den ekonomiska politiken och konjunkturpolitiken haft störst betydelse. Det avgörande var emellertid att marknaden förändrats och att företagen snabbt ställt om till nya förhållanden, medan regeringen inte trodde att denna marknadssituation skulle bestå utan såg långsiktig planering som nödvändig. Samlingsregeringens beslut begränsade i betydande utsträckning de svenska förhandlarnas möjligheter att åstadkomma förändringar i avtalet. Stormaktspolitiken kom också att påverka förhandlingarna i dess slutskede, i samband med den amerikanska inblandningen.

II.2 Planhushållning och rysskredit

II.2.1 Problem

II.2.1.1 Planhushållningens definition

Debatten om planhushållningen har pågått ända sedan trettiotalet på ett mer eller mindre intensivt sätt. Efter krigsslutet och under det kalla krigets första år gick denna debatt i Sverige in i sin mest intensiva fas. Delvis var det fråga om ett internationellt fenomen – återuppbyggnadspolitiken efter kriget kom i många länder att handhas av socialdemokratiska regeringar. De borgerliga partiernas kamp mot de så kallade socialiseringstendensena fördes på liknande sätt i dessa länder. Argumenten i den svenska planhushållningsdebatten har analyserats av Leif Lewin. Urikespolitiska, ekonomisk–politiska och ekonomiska argument kom att blandas i denna debatt. Syftet med detta avhandlingskapitel är att klargöra, dels vad begreppet planhushållning kom att beteckna, dels hur debatten kom att påverka beslutet om rysskrediten.

Vad var då egentligen planhushållning och vad var socialisering? Ernst Wigforss var angelägen att klart skilja mellan dessa begrepp. Socialisering var det samma som förstatligande, medan planhushållning innebar statligt inflytande över produktionen utan statligt ägande. Idealet var ett statsägt näringsliv, där staten kunde planera produktionen, dvs såväl planhushållning som socialisering. Gunnar Myrdal, som var en av de personer som främst kom att förknippas med planhushållningstanken definierar planhushållning på följande sätt:

> ”När jag i denna undersökning dryftar tendensen till planhushållning i västerlandet, menar jag med uttrycket 'planhushållning' medvetna försök av regeringen i ett land – vanligen under medverkan av andra kollektiva organ – att samordna samhällets åtgärder mera rationellt, i syfte att fullständigare och snabbare uppnå de önskvärda mål för den framtida utvecklingen som bestäms av de politiska krafterna.”[1]

Planhushållning, innebar alltså statlig styrning för att åstadkomma effektivare produktion. Många borgerliga debattörer uppfattade emellertid planhushållning annorlunda. Planhushållning sågs som uttryck för en

---

[1]Myrdal G, *Planhushållning i välfärdsstaten,* Stockholm 1961, s. 34

ideologi som innehöll värderingar som var oförenliga med demokratin. I detta kapitel kommer planhushållningsideologins värderingar att granskas. Tre aspekter av planhushållningsdebatten kommer sedan att behandlas.

1) Planhushållningen som ett sätt att åstadkomma ekonomisk utveckling genom att hjälpa marknadsekonomin med de problem den inte förmår lösa. Ett citat från Leif Lewins standardverk "Planhushållningsdebatten" uttrycker problematiken:

> "Kärnan i den planhushållningsideologi, som framlades under trettiotalets första år, var ju att det kapitalistiska systemet inte skulle förstöras, utan förbättras, reformeras, effektiviseras."[2]

2) Planhushållningsdebattens samband med utrikespolitiken. Med detta avses den argumentationskedja, enligt vilken en central planering av produktionen på ett obevekligt sätt måste leda till demokratins upphävande. Enligt denna argumentation måste socialdemokratins planhushållningssträvanden leda till att Sverige politiskt tog ställning för östblocket i det kalla krig som var under uppsegling.

3) Planhushållningen som ett sätt att skapa ett annat samhälle, att avskaffa klassamhället. Per Albin Hansson talade om ett folkhem där "likhet, omtanke, samarbete och hjälpsamhet" rådde. Ernst Wigforss' samhällsideal innebar att frihet, jämlikhet och samarbete genomsyrade hela livet.

> "Vi säga sålunda, att upphävandet av de mångas beroende av ett fåtal kapitalägare och tryggandet av folkets bestämmanderätt över det ekonomiska livet skall leda till att det på ekonomiska klasser uppbyggda samhället lämnar rum för ett samhälle eller en gemenskap, där fria och likaberättigade människor samarbeta."[3]

För att konkretisera problematiken studeras sedan debatten om rysskrediten. Den ses som ett exempel på hur planhushållningsdebatten fördes. De frågeställningar som behandlas är: Vilken aspekt av planhushållningen dominerade i debatten om rysskrediten? Går det att formulera ett "resultat" av planhushållningsdebatten?

---

[2]Lewin L, *Planhushållningsdebatten* (Stockholm 1967) s. 446
[3]Wigforss E, *Skrifter i urval I* (Stockholm 1980) s. 224

II.2.1.2 Planhushållningens ideologi

En ideologi kan anses bestå av verklighetsuppfattningar och värderingar.[4] Förhållandet mellan värderingar och verklighetsuppfattningar har varit av stort intresse för Gunnar Myrdal. Han har i flera arbeten sökt klargöra värderingarnas betydelse för vetenskapens utveckling. En förändrad verklighetsuppfattning kan medföra att värderingarna förändras. Ett exempel på sådan utveckling finns i trettiotalets diskussion mellan Eli Heckscher och Gunnar Myrdal om liberalism kontra planhushållning. Heckscher diskuterar den liberala ekonomiska politikens möjligheter och finner att flera av dess förutsättningar inte längre finns – alltför många och stora organisationer har kommit emellan individ och stat. Han vädjade till människors vilja att hålla fast vid den liberala traditionen, trots att förutsättningarna förändrats. I annat fall skulle det demokratiska statsskicket komma att upplösas och planhushållning komma i dess ställe. Myrdal vänder på problemet och påpekar att de frågor liberala ekonomer sysslat med bestämts av deras värderingar och att utvecklingen nu gjort dessa frågor inaktuella. Någon fri marknad existerade inte längre och det var rationellt för de ekonomiska aktörerna att påverka marknaden och inte bara anpassa sig till den. Den ekonomiska utvecklingen var en irreversibel process och en liberal ekonomisk politik var inte längre möjlig. Kraven på planhushållning var sprungna ur den nya ekonomiska verkligheten. En bättre och mer giltig verklighetsuppfattning påverkar sålunda, enligt Myrdal, såväl de vetenskapliga frågor som ställs och de värderingar som ingår i förutsättningarna.[5]

Myrdal anser att samhällsdebattörer, liksom vetenskapsmän, bör klargöra sina egna värderingar för att göra det möjligt att ta ställning till den verklighetsuppfattning som presenteras. Det är exempelvis uppenbart att huvudmotståndarna i planhushållningsdebatten menade helt olika saker då de sa sig värdera "frihet" högt. För de borgerliga innebar statlig intervention ett hot mot den individuella friheten, inom socialdemokratin sågs den som en nödvändighet för att skapa ökad frihet för fler.[6] Den ekonomiska friheten för kapitalägare innebar en frihet *från* restriktioner och statlig inblandning. Den frihet som eftersträvades inom socialismen var

---

[4]Lundborg J, *Ideologiernas och religionernas död En analys av Herbert Tingstens ideologi- och religionskritik* (Nora 1991) s. 51

[5]Framställningen bygger på den utredning av diskussionen mellan Heckscher och Myrdal som gjorts av Lars Herlitz i ett arbetspapper betitlat *Värdekritiken och liberalismens kris,* september 1991

[6]Lewin L, (1967) s. 515

en frihet *till* andra människor – "en gemenskap, där fria och likberättigade människor samarbeta".[7]

Ytterligare en svårighet ligger i att det är svårt att för sig själv klargöra vilka värderingar som finns implicit i tänkandet. Det är exempelvis uppenbart att i stort sett samtliga deltagare i planhushållningsdebatten förenades i tron på att framsteg var möjliga och att rationell kunskap var vägen för att nå sådana framsteg. Framsteg uppfattades också relativt okomplicerat som en fortsättning av den ekonomiska och politiska utvecklingen i västerlandet – ökad ekonomisk tillväxt i kombination med politisk frihet.

II.2.1.3 Planhushållningen och den makroekonomiska effektiviteten

Vilka möjligheter fanns att genomdriva en förändring av den ekonomiska sfären i riktning mot ökad planhushållning? Efter andra världskriget var det många som ansåg möjligheterna speciellt gynnsamma. Den främsta orsaken till detta var, som tidigare nämnts, den nya vetenskapliga förståelsen för det sätt, på vilket staten kunde ingripa för att dämpa de konjunkturella svängningarna. Dessutom fanns ett återkommande drag i den socialdemokratiska argumentationen som gick ut på att framhålla möjligheten att omforma samhället på ett rationellt sätt. Gunnar Myrdal har ofta uppfattats som företrädare för den så kallade sociala ingenjörskonsten, vilken innebär att vetenskapsmannen kan och bör ställa sin kunskap till förfogande för politikerna. Politikerna står för de värderingar, enligt vilka samhället bör omformas, medan vetenskapsmannen utför arbetet. Denna tolkning av den sociala ingenjörskonsten gör emellertid inte Myrdal rättvisa.[8] Han var inte benägen att utan vidare överlåta värderingarna åt politikerna, utan ägnade stor kraft åt att klarlägga sambandet mellan värderingar och vetenskap. Hans uppfattning var att samhällsvetenskapens utveckling i hög grad var beroende av vetenskapsmännens värderingar. En viss grad av objektivitet kunde uppnås genom att vetenskapsmännen kritiskt granskade och analyserade förutsättningarna för den egna analysen. Det var emellertid omöjligt att frigöra vetenskap från värderingar, intressen och politisk viljebildning.[9]

---

[7] Wigforss E (1980) s. 224. En diskussion om den liberala och den socialistiska individualismen, vilken innebär att individualismen i det förstnämnda fallet kopplas till egendom och i det andra fallet till de samhälleliga aktiviteterna förs av Ronny Ambjörnsson i *Socialismens idéhistoria* (Malmö 1984) s.236

[8] Jämför Olsson U, Planning in the Swedish Welfare State i *Studies in Political Economy* 34 Spring 1991 (Ottawa) s. 151

[9] Gustafsson B, *Gunnar Myrdal 1898–1987: Liv och verk* (Uppsala 1990) s. 10

Ytterligare en orsak till att planhushållning nu ansågs möjlig att genomföra var erfarenheterna av kriget. Känslan av nationell enhet hade förstärkts. Särskilda krislagar hade införts och en statlig administration med ansvar för produktion och fördelning skapats. Där fanns såväl nationella som regionala och lokala organ. Intressegrupper representerades inom organen på ett korporativistiskt sätt och beslutsfattandet var i stor utsträckning centraliserat. Trots att utrikeshandeln varit ytterligt begränsad hade folkförsörjningen klarats. Statliga regleringar och skattehöjningar hade accepterats av befolkningen i en utsträckning få trott vara möjlig.[10]

Att planera inför freden var en uppskattad sysselsättning under de sista krigsåren. Arbetarrörelsens efterkrigsprogram, som lades fram 1944, bär stark prägel av erfarenheterna från trettiotalet, då det ekonomiska systemet inte lyckades med uppgiften att bereda sysselsättning åt arbetarna. Detta skulle aldrig upprepas. Målet var nu ett samhälle där alla resurser användes i produktivt arbete. Full sysselsättning – Rättvis fördelning och höjd levnadsstandard – Större effektivitet och mer demokrati inom näringslivet – så löd huvudrubrikerna i programmet.[11] Tron på statens förmåga att åstadkomma full sysselsättning kom främst fram i kravet på beredskapsarbeten till avtalsenliga löner vid lågkonjunktur, statlig samordning av kreditgivning och utrikeshandel och socialisering av monopolistiskt driven produktion. Det gällde att få kapitalismen att fungera bättre och effektivare, monopolen skulle avskaffas och konkurrensen främjas. På detta sätt skulle nationalinkomsten bli större och mer resurser skulle då finnas att fördela. Att inkomsterna steg var en förutsättning för fördelningspolitiken. Det är här tydligt hur skiljelinjen drogs mellan ekonomi och politik. Att ekonomin fungerade så bra som möjligt var en förutsättning för att bedriva politik, i detta fall fördelningspolitik. Den ekonomiska sfären skulle inte utsättas för politisk påverkan utom i de fall då den inte klarade av att arbeta effektivt och skapa de förutsättningar för politiken som var dess uppgift. Även inom borgerliga partier fanns emellertid förståelse för nödvändigheten av att tillgripa statliga åtgärder för att få till stånd produktion. Främsta exemplet härpå är givetvis Bertil Ohlin.

Samlingsregeringen tillsatte 1944 Kommissionen för efterkrigsplanering (den så kallade Myrdalkommissionen). De utredningar som denna lade fram präglas av strävan att åstadkomma större effektivitet i sam-

---

[10]Olsson U (1991), s. 9–11

[11]Arbetarrörelsens efterkrigsprogram: De 27 punkterna med motivering (Stockholm 1946) s. 5

hällsekonomin. Många av dem handlar om planer på långt gående strukturrationaliseringar och den roll staten skulle spela för dessa. De borgerliga ledamöterna i utredningarna hade svårt att acceptera de statliga regleringar som föreslogs i syfte att undanröja tendenser till kartellbildning och monopolisering. Från socialdemokratiskt håll betraktades försäkringsbranschen vara mest angelägen att rationalisera, vilket var ett led i kampen för att få till stånd statligt inflytande över kreditgivningen. Regelrätta socialiseringskrav förekom dock bara i enstaka fall, exempelvis då det gällde stenindustrin. Om branscherna själva kunde åstadkomma rationaliseringar var detta nog för partiet.[12]

II.2.1.4 Planhushållningen, utrikespolitiken och demokratin

Planhushållningsdebatten hade en saklig bakgrund. Det fanns verkliga skillnader i uppfattning mellan de borgerliga och socialdemokraterna om hur den ekonomiska verksamheten skulle bedrivas. Skillnaderna låg främst i inställningen till staten och till fördelningspolitiken. Debatten handlade dock inte alltid om dessa sakliga skillnader. Stor betydelse i sammanhanget kom en skrift av F A Hayek "Vägen till träldom" att få. Författaren utvecklar där hur en central planering av produktionen nödvändiggör en omfattande byråkrati. Det blir omöjligt för de folkvalda att ändra på detaljer i planen, eftersom de olika delarna i planen är ömsesidigt beroende av varandra. På så sätt måste planhushållning oundvikligen leda till ofrihet och demokratins undergång. Planhushållningsmotståndarna utnyttjade Hayeks resonemang till att diskutera de "oundvikliga" konsekvenserna av den eventuella statliga styrningen – diktatur och anslutning till östblocket.

Socialdemokratins ideologiska ståndpunkt under fyrtiotalet kan uppfattas som ett ställningstagande för den politiska demokratin och den ekonomiska liberalismen med insikten om att det var statens uppgift att tygla kapitalismen så att kriser och arbetslöshet undveks. En stark medvetenhet om behovet av ekonomisk tillväxt fanns i Arbetarrörelsens efterkrigsprogram.[13] Om socialdemokratisk ideologi uppfattas på detta sätt kan plan-

---

[12] Lewin L, (1967) s. 255

[13] Ingemar Elander anser i *Det nödvändiga och det önskvärda En studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940–72* (Stockholm 1978) s. 12 att det är mera lämpligt att tala om en tillväxtideologi än en planhushållningsideologi inom det socialdemokratiska partiet. Med detta avses att produktionsfaktorerna arbete och kapital betraktas som ungefär likvärdiga och som en naturlig utgångspunkt för all politik. Dessutom innebär tillväxtideologin att statliga ingripanden är nödvändiga för att kapitaltillväxten skall öka.

hushållningsdebattens intensitet och hätskhet tyckas svårförklarlig. Det är dock viktigt att minnas att denna formulering av ideologin görs i efterhand. Politiker och debattörer på fyrtiotalet såg många andra utvecklingsvägar för socialdemokratin. Socialdemokratins vision om en bättre värld utan ekonomiska kriser kom att kontrastera mot de borgerligas uppfattning att den socialdemokratiska politiken skulle leda till en värld utan ekonomisk frihet och utan demokrati.[14] Det kalla kriget kom också att kasta en skugga över alla inrikespolitiska åtgärder. Varje statligt ingripande i Sverige jämfördes med och associerades till planhushållningen i öststaterna.

Vilka likheter fanns mellan svensk socialdemokratis strävan efter planhushållning och den planerade ekonomin i öststaterna? Ernst Wigforss ansåg att idealet var ett statsägt näringsliv, där staten kunde planera produktionen, dvs såväl planhushållning som socialisering. Motivet var att "de mångas beroende av ett fåtal kapitalägare" skulle upphävas och att "folkets bestämmanderätt över det ekonomiska livet" skulle tryggas. Det är uppenbart att den stora skillnaden mot de borgerliga debattörerna låg i synen på den privata äganderätten. Socialdemokraterna uppfattade inte äganderätten som någon helig, oförytterlig rättighet, utan som något som kunde bli föremål för demokratiska beslut.[15] I detta sätt att se på äganderätten finns förstås paralleller i det sovjetiska samhällssystemet. Andra gemensamma drag fanns också, exempelvis den rationella inställningen – tron på att det var möjligt att på ett vetenskapligt sätt styra samhällets ekonomiska utveckling. Även i problemen kring resursfördelningen fanns tankar som socialdemokratin hade sympati för – att priserna borde relateras till kostnaderna, att det var behoven och inte köpkraften som skulle avgöra var resurserna skulle placeras osv. Slutligen delade man tron på att planering skulle göra det möjligt att snabbare åstadkomma produktionsökning och därmed resurser att fördela. Skillnaderna var emellertid större än likheterna, främst gällde det synen på den parlamentariska demokratin men också en annan betoning av efterfrågans roll i ekonomin, marknadens nödvändighet och respekten för de lagar som reglerade äganderätten.

I debatten om rysskrediten kom alla de drag i svensk socialdemokrati, som hade paralleller i den sovjetiska planhushållningen, att dras fram och analyseras. Planhushållning kom att associeras med tvång, ofrihet och diktatur.

---

[14]Lewin L, (1967) s. 521–522

[15]Lewin L, *Ideologi och strategi, Svensk politik under 100 år* (Stockholm 1984) s. 249

II.2.1.5 Planhushållningen och folkhemmet

Den tredje aspekten av planhushållningsdebatten som skall behandlas avser motsättningen mellan de egenskaper som gagnar den mänskliga utvecklingen och de som gagnar den ekonomiska utvecklingen. Under trettiotalet övergav Ernst Wigforss och andra ledande socialdemokrater slutgiltigt den marxistiska teorin. Det blev i stället nödvändigt att framhäva de värderingar enligt vilka samhället skulle omdanas. Leif Lewin ser detta som en övergång från socialiserings- till planhushållningsideologi, från vetenskaplig determinism till värderingsbestämt handlingsprogram. Det socialistiska frihetsbegreppet blir socialismens kärna och samhället bör förändras så att de många får uppleva frihetskänslan.[16]

Lewin diskuterar dock inte explicit den motsättning som finns mellan de värderingssystem som tillämpas i den kapitalistiska produktionen och de som är viktiga för människans personliga utveckling.[17] Sociologen Ferdinand Tönnies använder begreppen Gemeinschaft och Gesellschaft för att beteckna spänningen mellan den sociala gemenskap som är naturlig, en organism och den som är konstgjord, en mekanism. I Gemeinschaft är relationerna personliga, antingen de är fientliga eller vänskapliga. All förtrolig och privat samlevnad hör till Gemeinschaft. I Gesellschaft har människan varken vänner eller fiender. Gesellschaft är en marknad och om konflikterna i Gemeinschaft är personliga, så är konflikterna i Gesellschaft ekonomiska och opersonliga.[18] Den historiska processen i Europa kan betraktas som en utveckling från Gemeinschaft till Gesellschaft.[19]

Distinktionen mellan Gemeinschaft och Gesellschaft kan delvis sägas motsvara en uppdelning av mänskligt liv i en privat sfär och en ekonomisk. I den privata sfären fungerar människan som familjemedlem och medmänniska. I den ekonomiska sfären fungerar hon i huvudsak som producent och konsument av varor och tjänster. I dessa olika sfärer råder olika värderingssystem och människoideal. I den privata sfären är den mänskliga utvecklingen den viktigaste och det som gagnar sådan är exempelvis omtanke, hänsyn, hjälpsamhet, solidaritet, altruism. I den ekonomiska sfären finns en annan uppfattning om vilken utveckling som är

---

[16]Lewin L, (1967) s. 76–77

[17]Ingemar Olausson diskuterar motsättningen mellan marknadsekonomins normer och socialdemokratins etiska normer i Mellan planhushållning och etisk socialism Socialdemokratiska partiprogram 1944–1975 i *Arbetarhistoria* 53–54 1990 s.19

[18]Asplund J, *Essä om Gemeinschaft och Gesellschaft,* (Göteborg 1991) s. 67– 73,

[19]Ibid s. 91

viktig, nämligen produktionen av varor och tjänster. För att denna ska gagnas krävs delvis andra saker av människan – flit, initiativrikedom, effektivitet, inriktning på resultat, konkurrens och självhävdelse. Det kan vara möjligt att se politik som ett sätt att medla mellan den ekonomiska och den privata sfärens värderingar. Med hänvisning till solidaritet, omtanke, likhet och altruism kan man argumentera för skattefinansierad vård och omsorg men man kan också argumentera utifrån behovet av effektivitet. Spänningen mellan mjuka argument, knutna till den privata sektorn och hårda argument, knutna till den ekonomiska sektorn, finns i all politisk argumentation.

Människor har stor förmåga till anpassning och klarar att spela olika roller i det privata och det ekonomiska livet. Frågan är emellertid i vilket förhållande de två sfärerna och deras olika värderingssystem står till varandra och vilken betydelse detta har för den enskilda människan och för samhället. Socialistiska värderingar kan säkert anses existera i båda sfärerna men i den etiskt motiverade socialism, som socialdemokratin sedan trettiotalet kan sägas omfatta, finns en motsättning mellan den konkurrens och egoism som tycks dominera den ekonomiska sfären och den solidaritet och gemenskap man eftersträvar på politisk väg. Det kan uttryckas som en önskan att omforma hela livet, alltså även den ekonomiska sfären, så att de värderingar som är relevanta för mänsklig utveckling gäller även där.

Det har emellertid visat sig oöverstigligt svårt att genomföra en genomgripande förändring av den ekonomiska sfärens värderingar. De flesta politiska partier gör en skarp åtskillnad mellan ekonomisk och privat sfär och låter politiken handla om de få gemensamma angelägenheter vi som samhällsmedborgare har. Sedan socialdemokratin övergivit den marxistiska ideologin, har partiets dilemma varit att man önskar en omdaning av samhället efter andra värderingar än de som gäller i den ekonomiska sfären samtidigt som man varit beroende av en väl fungerande marknadsekonomi för att kunna genomföra sitt välfärdsprogram. Att använda den politiska makten till att omforma även den ekonomiska sfären så att den kunde fungera i enlighet med den privata sfärens värderingar har inte varit möjligt. Det har emellertid funnits perioder, då såväl parti som allmänhet haft viss tilltro till de politiska möjligheterna att förändra den ekonomiska sfären. En sådan period var den första tiden efter andra världskrigets slut.

Socialdemokratin hade under trettiotalet utformat två begrepp som vart och ett gav en bild av den utveckling som socialdemokraterna önskade – folkhemmet och planhushållningen. Folkhemmet var en bild av ett samhälle som uppfyllde alla krav på ett gott hem. Där rådde "likhet, omtanke,

samarbete, hjälpsamhet".[20] Folkhemmet var drömmen om ett Gemeinschaft mitt i Gesellschaft.[21] Att framställa det goda hemmet som en modell för hur samhället skulle se ut innebar ett accentuerande av den skillnad som fanns i värderingar mellan den privata sektorn och den ekonomiska. Socialismens uppgift var dels att införa värderingar som "likhet, omtanke, samarbete, hjälpsamhet" till den ekonomiska sfären, dels att få produktionen att fungera effektivare.

Planhushållning kunde åstadkomma effektivare produktion. En effektivare produktion kunde ge möjlighet till välfärdsreformer men det innebar inte att socialistiska värderingar genomförts. Om produktionen fortfarande tillgick enligt marknadsekonomins normer kunde "likhet, omtanke, samarbete och hjälpsamhet" knappast råda i den ekonomiska sfären. Denna konflikt mellan marknadsekonomins och socialismens normer är fortfarande aktuell.

Den debatt som fördes om rysskrediten kom till stor del att få karaktären av planhushållningsdebatt. En genomgång av denna debatt kommer nu att göras för att kunna avgöra vilken av de tre aspekterna av planhushållningsdebatten som kom att dominera och om det är möjligt att urskilja något "resultat" av debatten. Stora delar av detta material har tidigare publicerats.[22]

II.2.2 Rysskrediten, planhushållningen och Dagens Nyheter

II.2.2.1 Symbolfråga

Planhushållningstankarna aktualiserades i en rad frågor. Herbert Tingsten uppger i sina memoarer att han efter kriget allt mer kom att irritera sig på de tendenser till "smygsocialisering" som han tyckte sig se i det svenska samhället. Då det stora handelsavtalet med Sovjetunionen, den så kallade rysskrediten blev aktuell under sommaren 1946, tyckte han sig ha

---

[20]Hansson P A, *Från Fram till folkhemmet: Per Albin som tidningsman och talare* (Solna 1982) s. 227

[21]Asplund, s. 13

[22]Karlsson B, Rysskrediten 1946 – en ödesfråga för nationen. *Historisk Tidskrift* nr 3 1988 s. 340–361

funnit något som kunde bli en symbolfråga i kampen mot planhushållnings- och socialiseringstendenser.[23]

Avtalet hade redan i april 1946 fått ett omnämnande i Dagens Nyheter. På ledarsidan välkomnades avtalet med den enda reservationen att den kreditsumma som diskuterats var något hög. Såväl från ekonomisk som allmänpolitisk synpunkt var det välkommet med en mer allsidig utrikeshandel.[24] Från den 17 juni var tonen en annan. Ledarna skrevs omväxlande av Anton Lindberger och Herbert Tingsten. Tonen i kommentarerna var redan från början skeptisk. Krediten var för stor och det var fel att avtalet kommit till på diplomatisk väg. Riskerna var fler än möjligheterna. Särskilt betonades riskerna för inflation och för att sovjetiska behov skulle prioriteras framför svenska.[25]

I DN:s kritik ingick som ett återkommande moment en diskussion av de ekonomiska risker som var förknippade med avtalet. Bristen på valuta, bostäder, sjukhus, skolor, elektricitet – allt kunde förklaras med att så stor del av samhällets produktionsresurser inriktats på Sovjetleveranser.[26] Varje problem som kunde tänkas förknippat med krediten togs upp till omsorgsfull behandling. Olika gruppers behov ställdes mot varandra – Sovjet fick kredit på Danmarks och Norges bekostnad, viss industri tilläts utbyggnad på annans bekostnad,[27] exportindustrin skulle få växa på bostadsbyggandets bekostnad och de svenska arbetarna skulle få betala Rysslandsproduktionen med sänkt levnadsstandard.[28] Denna del av argumentationen kan sägas vara inriktad på att visa att planhushållningen, var förknippad med stora ekonomiska risker.

II.2.2.2 "Ödestron"

Mest anmärkningsvärd var kanske den del av argumentationen som gick ut på förutsägelser om hur regeringen skulle komma att lösa kommande ekonomiska problem. Det kunde ske bland annat genom att sovjetiska leveranser gavs förtur. DN ställde frågan om det var meningen att ryska beställningar skulle placeras i kön eller placeras före äldre order.[29] Denna fråga visar att DN-skribenterna hade samma orealistiska uppfattning om företagens sätt att behandla inkommande order som

---

[23]Hägglöf I, s. 224
[24]DN 26 april 1946. Hänvisningarna avser ledarkommentarer.
[25]DN 17 juni 1946
[26]DN 1 juni 1947
[27]DN 29 okt 1946
[28]DN 1 juni 1947
[29]DN 17 juni 1946

utrikesminister Undén (se sid 90). En lag som gjorde det möjligt att bryta företagens övriga kontrakt antogs komma att införas, det statliga inflytande över produktion och handel som fanns kvar sedan kriget skulle ytterligare byggas ut. Arbetskraftbristen måste hävas för att leveranser skulle komma till stånd. Det skulle komma att ske genom att arbetskraft tvångsförflyttades till de orter, där produktion för Sovjets räkning skulle äga rum. Inkvarteringen skulle ske i baracker.[30] Då regeringen försökte underlätta för företagen att göra investeringar, tolkades det som att regeringen försökte köpa företagens medverkan. Bostadsbyggandet skulle komma att gå ner som följd av dessa investeringar och av att så mycket materiel skulle användas till produktion för Sovjets räkning.[31] Med dessa argument var planhushållningen definierad som statliga ingripanden av tvångsartad karaktär i den ekonomiska sfären.

Ledarskribenternas förmåga att göra förutsägelser var grundade på deras övertygelse om det riktiga i den Hayekska uppfattningen om hur statlig planering måste få diktatur och totalitarism som följd. Även om det inte var regeringens avsikt att införa tvångshushållning, så blev en sådan den oundvikliga följden av de åtgärder regeringen skulle komma att vidta. På samma sätt som man alltså kunde tolka regeringens innersta, kanske omedvetna vilja, kunde man också förstå vad regeringspressen egentligen menade med sina uttalanden. Morgontidningen uppgav exempelvis att även om exporten till Sovjet ökade till 300 milj kr per år, så skulle detta ändå bara utgöra 8,6% av Sveriges totala export. DN tolkade detta som att MT tyckte att kreditutnyttjandet inte var tillräckligt utan borde öka.[32]

II.2.2.3 Planhushållning och oskicklighet

DN:s kritik var emellertid endast till en början inriktad på de samhällsekonomiska konsekvenserna för Sveriges del. De avtalsansvariga betecknades som inkompetenta och oskickliga, vilket var beklagligt, men i sig oförargligt. Värre var att de i sitt agerande avslöjade sin dragning till tvångshushållning och totalitarism. Denna kritik utformades till stor del som personangrepp, dels på finansminister Wigforss, vilken sågs som den ytterst ansvarige för att krediten kommit på tal, dels och framför allt på handelsminister Myrdal. Myrdals överläggningar med ASEA-chefen betecknades som hotfulla påtryckningar och han anklagades också för ut-

---

[30]DN 2 juli 1946
[31]DN 8 sept 1946
[32]DN 22 maj 1948

pressning via personligt ombud. DN sammanfattade sin kritik mot Myrdal så, att påtryckningar gjorts genom framläggande av så skrämmande möjligheter (dvs etablering av konkurrerande företag) att motparten givit efter. Myrdal hade sedan förnekat att påtryckningar gjorts och den socialdemokratiska pressen hade istället beskyllt DN för förföljelse och lögner.[33]

Om DN-skribenterna hade nöjt sig med att kritisera Myrdal för ojusta metoder hade frågan begränsats till att gälla Myrdals lämplighet för sin befattning. Men DN såg dessutom Myrdals och i viss mån Wigforss' agerande som typiska uttryck för hur personer drivna av en socialistisk ideologi handlar. Starka ord användes för att ge en bild av det samhälle Sverige under en socialistisk regering skulle kunna bli. Påtryckningar, hot, lögner, mörkläggning och personlig maktutövning via statliga organ var en konsekvens av det socialistiska regeringssättet.[34] Förutom angrepp på enskilda personer kritiserades regeringen i sin helhet. Samlingsregeringen ansågs inte ha något ansvar för krediten.[35] Det hävdades också att regeringen under våren tänkt genomdriva leveranser i enlighet med den sovjetiska önskelista som då förelåg. Endast industrins motstånd, pressens kritik och en rad statsråds förnuftiga oro hade stoppat planernas genomförande.[36] Det stora problemet med avtalet var att det gav den planhushållningslystna regeringen förevändningar för ingrepp. Denna typ av argument tjänade till att belysa hur planhushållningstankarna inte bara fick oönskade effekter, i form av en ofrånkomlig utveckling mot tvångshushållning, utan också förvred de styrandes sinnelag, så att de ljög, hotade och mörklade fakta.

II.2.2.4 Utrikespolitisk anpassning

Under sommarens lopp utvecklades kritiken från att gälla konsekvenserna för samhällsekonomin till handläggningen och vidare till rent politisk kritik. DN drog härvid en del nytta av att det råkade vara Sovjetunionen som var mottagare av krediten. De samhällsekonomiska problemen skulle i och för sig blivit de samma vilket land som än beviljats kredit. DN-led-

---

[33]DN 22 okt 1946

[34]DN 22 okt 1946

[35]DN 11 juli 1946 Enligt Bertil Ohlin var det i 1944 års förslag fråga om en statskredit på 500 milj kr. Även de planer som diskuterades i samlingsregeringen, sommaren 1945 avvek, enligt hans åsikt, väsentligt från de aktuella. Innebörden i orden "avvek väsentligt" kan diskuteras. Det är dock ett faktum att samlingsregeringens sista bud innebar en statlig kredit på en miljard kr.

[36]DN 19 aug 1946

arna anknöt de totalitära tendenser de ansåg sig se till sovjetiska förebilder. De ställde frågan huruvida regeringen, om Sovjet krävde leveranser, skulle fullfölja sommarens påtryckningar och sätta kommissarietendenserna i system.[37] Kommissariebegreppet var knutet till diktatur,och sågs som en ofrånkomlig konsekvens av den statliga maktutvidgningen. Mot det svenska kommissarievälde som var på marsch var räddningen en avveckling av kristidsregleringarna och en front mot planer på socialisering.[38] Den ovilja till publicitet man tyckte sig urskilja betecknades som totalitär teknik och totalitär teknik kunde inte godtagas även om motparten var totalitär.[39] Vidare hävdades att det sovjetiska avtalet hade en inneboende tendens att förlänga kommissionsväsendets varaktighet genom att ta produktionsresurser i anspråk i en omfattning som hindrade den fria marknadens återställande.[40]

För att få det sovjetiska systemet och den svenska socialdemokratin att framstå som samma andas barn använde DN-skribenterna sig av språket på ett mästerligt sätt. Förmågan att välja ord som gav obehagliga associationer var anmärkningsvärd. Överläggningar blev till påtryckningar, planhushållning blev tvångshushållning, kredit blev tribut.[41] Varje försök från statens sida att utöva inflytande över näringslivet kallades kommissarietendenser och förlängning av kristidsekonomin. Att clearingkontot för handeln mellan Sovjet och Sverige reglerades i dollar uttrycktes som att Sverige gav Sovjet en dollarkredit.[42] Industrimännen oroades inte av regeringens åtgärder utan av dess repressalier.[43] Steget var sedan inte långt till att hävda att Sverige anpassade sig efter stormakten i öster och att regeringen gärna såg att Sverige gled in i östblocket. Regeringen anklagades för undfallenhet och anpassning. "Det gäller nu att tvinga industrin till oförmånliga förbindelser för att undgå Rysslands missnöje."[44]

Avtalets bristfälliga utformning var orsakat av svensk svaghet och oskicklighet. Det var uttryck för en långt gående medveten politisk anpassning och däri låg avtalets största fara för Sverige.[45] Med dessa argument var det sista steget taget i den argumentkedja som förknippade en

---

[37]DN 20 okt 1946
[38]DN 23 okt 1946
[39]DN 9 juli 1946
[40]DN 5 jan 1947
[41]DN 10 sept 1948
[42]DN 25 jan 1950
[43]DN 4 febr 1948
[44]DN 8 sept 1946
[45]DN 12 nov 1946

expansiv ekonomisk politik med politisk anpassning till stormakten i öster[46].

DN:s glidning från samhällsekonomiska till stormaktspolitiska aspekter är intressant som en studie i politisk taktik. Det är uppenbart att Tingsten redan från början uppfattade problemet som politiskt snarare än ekonomiskt. Han och DN valde emellertid att inledningsvis lägga vikten vid de ekonomiska aspekterna och diskutera eventuella konsekvenser för samhällsekonomin. DN hävdade att man i debatten strängt begränsat sig till de ekonomiska sakfrågorna och på intet sätt blandat sig i politiken.[47] Däremot ansåg DN:s ledarskribenter att handelsminister Myrdal lämnat den ekonomiska motiveringen för avtalet och istället motiverade det i politiska termer. Grund för detta påstående fann man i regeringsuttalanden som innebar att det var en fara att ha ensidiga handelsförbindelser – balans borde uppnås mellan väster och öster.[48] Det står emellertid klart att DN:s argument på ett tidigt stadium, inte bara avsåg den ekonomiska politiken utan hade en stormaktspolitisk aspekt. Bland annat hävdades att Sverige tänkte avstå från att tillämpa demokratiska metoder för att Ryssland berördes illa därav redan den 5 juli1946.[49]

Regeringens försök att hävda att avtalet var till för att gagna samhällsekonomin och att talet om att starta statliga företag var till för att skapa ökad konkurrens och därmed ökad effektivitet bemöttes med anklagelser för inkompetens och bristfällig handläggning. Så långt kan debatten sägas ha berört den konkreta frågan om den samhällsekonomiska nyttan av avtalet och skickligheten i genomförandet. Då emellertid det förment oskickliga handläggandet dels sågs som ett tecken på att personerna var planhushållningslystna, dels visade att planhushållning medförde oskicklighet, gled frågan över från att gälla rysskrediten till att gälla planhushållningen. Personerna agerade oskickligt för att de var planhushållningslystna och oskickligheten drabbade samhällsekonomin redan innan planhushållningen var genomförd. Det var således inte bara den framtida

---

[46]Trots att regeringen så hårt kritiserats för avtalet ansåg DN det vara ett självfallet mål för svensk politik att ha ett gott förhållande till Sovjet. " För alla länder, men framför allt för ett litet land, är det en orimlighet att låta politiska och ekonomiska förbindelser bestämmas av likhet, respektive av kontrast, mellan vederbörande statsformer." DN 11 nov 1946

[47]DN 9 juli 1946

[48]DN 8 sept 1946 I DN 19 aug 1946 refereras Myrdals tal i Hultsfred. Avtalet motiveras med att Sverige bör sälja åt öster lika väl som åt väster. DN:s tolkning är att handelsministern understryker att "avtalet främst är betingat av politiska, icke av ekonomiska skäl".

[49]DN 5 juli 1946

ekonomiska friheten som hotades, det var också den nuvarande. Sveriges välstånd hotades såväl av regeringens oskicklighet, som av den framtida planhushållningen.

De frågor som inledningsvis ställdes kan nu besvaras med avseende på DN-debatten om rysskrediten. Någon diskussion om folkhemmet och dess värderingar förekom inte. Planhushållningen som effektivitetshöjande faktor diskuterades men tyngdpunkten i debatten låg i frihetsdiskussionen. Det var begreppen demokrati och frihet som diskuterades och en principiell motsättning mellan socialdemokrater och liberaler frammanades, vilken knappast hade någon täckning. Grunden till denna motsättning var att DN-debattörerna ansåg sig ha kunskaper om hur utvecklingen av nödvändighet måste komma att bli. Ironiskt nog framfördes dessa argument av en person som ägnat stor möda åt att klarlägga socialismens "ödestro".[50] Det kan också förtjäna intresse att Tingsten noga analyserat argumentationsteknik. Bland annat finner han den så kallade skuggboxningstekniken förkastlig. Den innebär att man framställer de ståndpunkter man bekämpar på ett missvisande sätt. Mot dessa ståndpunkter ställer man sedan sin egen uppfattning, som då framstår som den självklart riktiga.[51] Möjligen kan man dra slutsatsen att noggrant studium av argumentationsteknik givit Tingsten goda färdigheter i att tillämpa densamma.

II.2.3 Rysskrediten, planhushållningen och riksdagen

II.2.3.1 Riksdagsdebatten

För att handelsavtalet med Sovjetunionen skulle bli verklighet måste det godkännas av riksdagen.[52] Onsdagen den 13 november blev avtalet föremål för livlig och långvarig debatt i riksdagen. Representanter för näringslivet och företrädare för kommissionerna hade inför utrikesutskottet fått lägga fram synpunkter på avtalet. Utrikesutskottet hade därefter enhälligt föreslagit riksdagen att godkänna avtalet. Utskottets utlåtande var emellertid beledsagat, inte av en reservation, utan

---

[50]Se Tingsten H, *Den svenska socialdemokratins idéutveckling* (Stockholm 1941)

[51]Lundborg J, *Ideologiernas och religionernas död En analys av Herbert Tingstens ideologi- och religionskritik* (Nora 1991) s. 83

[52]Nedanstående referat bygger på Riksdagens protokoll från höstsessionen, 13 nov 1946 Första kammaren nr 36:3 och Andra kammaren nr 36:14

av ett särskilt yttrande av utskottets borgerliga ledamöter. I detta framfördes åsikten att regeringen borde beaktat det förändrade ekonomiska läget och genomfört en begränsning av avtalets storlek. Dessutom påpekades att en förutsättning för att avtalet skulle kunna fullföljas utan alltför stora svårigheter var att den svenska produktionen fick fortgå utan störande ingripanden.

Avtalet godkändes också av riksdagen. Majoriteten var i första kammaren så betryggande att någon rösträkning ej behövdes. I andra kammaren begärdes votering och resultatet blev 156 för godkännande, 18 emot och 22 nedlagda röster. Debatten som föregick godkännandet var i mycket präglad av den aktuella planhushållningsdebatten och en genomgång kommer nedan att göras av de olika partiernas argument i frågan.

II.2.3.2 Högerpartiet

De flesta som yttrade sig kritiskt i riksdagen var högermän.[53] Några av dem röstade mot avtalet eller lade ned sina röster. Samtliga högermän hade kritiska anmärkningar att göra mot det sätt på vilket frågan handlagts och mot de personer som skött frågan. Kritiken riktades mot finansminister Wigforss som ansågs vara upphovet till hela problematiken genom sina kontakter med sovjetiska representanter 1944, om vilka samlingsregeringen ingenting visste. Även handelsminister Myrdal kritiserades för de påtryckningar han utsatt ASEA-chefen för. Hela regeringen kritiserades för att den genom sin inkompetens försatt riksdagen i ett tvångsläge. Det uppfattades som oerhört allvarligt att regeringen tagit så liten hänsyn till näringslivets reservationer vad gällde tillgång på råvaror och arbetskraft. Regeringen borde också ha insett att det ekonomiska läget 1946 var av en helt annan karaktär än 1944 och anpassat avtalet till Sveriges ekonomiska resurser. Ett formellt fel hade begåtts då man underlåtit att höra utrikenämnden i frågan innan förhandlingarna slutförts. Det var dessutom ett stort misstag att slutföra avtalsförhandlingarna innan näringslivets organisationer avslutat förhandlingarna om allmänna leveransvillkor.

Omsorg om samhällsekonomin sades alltså ligga bakom även kritiken av den formella handläggningen. En lång lista över befarade problem radades upp. Främst gällde oron att produktion av varor som väl behövdes i

---

[53]Högerns och Svenska Dagbladets syn på frågan behandlas i Sandlund Elisabeth, *Svenska Dagbladets historia del III* (Stockholm 1984) s. 146-156. Ivar Andersson var inte bara huvudredaktör för SvD utan också riksdagsman för högerpartiet, vilket bidrog till att SvD:s syn på avtalet inte var så principiellt negativ som DN:s

Sverige skulle exporteras utan att man som motprestation fick välbehövliga importvaror. Bristen på råvaror och arbetskraft skulle då komma att förvärras och inflationsrisken öka. Högermännen var dock, i likhet med övriga riksdagsmän positiva till en ökad handel med Sovjetunionen men den skulle stå i relation till den ekonomiska förmågan. Avtalets ram var för stort tilltagen och leveransförpliktelserna skulle komma att innebära en snedbelastning av näringslivet genom att verkstadsindustrins produkter var så begärliga för Sovjetunionen.

Vad gällde planhushållningsfrågan så gällde kritiken i högre grad befarad planhushållning än genomförd. De tendenser till planhushållning man tyckte sig urskilja var att regeringen utgått från kreditsumman en miljard och sedan sett som sin uppgift att få industrin att leverera för detta belopp. Ett motsatt tillvägagångssätt hade varit befogat. Myrdals förslag om inrättande av en, med ASEA konkurrerande, elektrisk industri, ansågs kunna uppfattas som starka påtryckningar att leverera mer till Sovjetunionen. I övrigt gällde planhushållningsfarhågorna statens möjligheter att prioritera sovjetleveranserna genom att dirigera råvaror och arbetskraft. Klausulen om att regeringen "inom ramen för sin kompetens skulle vidta alla åtgärder för att genomföra de i avtalet förutsatta leveranserna" ingav olust, trots att utskottet uttalat att regeringen inte skulle komma att ges några vidgade fullmakter. Det påpekades ett flertal gånger att politiken inte fick inverka på handelsavtalen och att alla önskade ökad handel österut.

II.2.3.3 Folkpartiet

Folkpartiets kritik skilde sig inte mycket från högerpartiets. Bertil Ohlin hade större insikter än de flesta om avtalsfrågan. Dels hade han deltagit i samlingsregeringens beslut att förhandla om en statlig kredit på en miljard kr, dels hade han genom sin kontakt med Herbert Tingsten underrättats om vad som förevarit i påtryckningsfrågan. Han var nu mycket angelägen att betona att det avtal som diskuterades 1944 var helt annorlunda än det som nu kommit till stånd, storleken var inte fixerad och kreditens utnyttjande var kopplad till hur stort varuutbytet blev. Regeringens värsta misstag var att man inte tagit hänsyn till det förändrade ekonomiska läget. Folkpartiets kritik drabbade hela fältet – Myrdal för påtryckningar, regeringen för dålig handläggning, påstådd planhushållningsvilja och likgiltighet inför oundvikliga ekonomiska skadeverkningar. Dock var det i princip bra om handeln med Sovjet ökade. Vid

förfrågan om hur stor krediten borde vara angav Ohlin att en reduktion med ca en fjärdedel hade varit rimlig.[54]

II.2.3.4 Bondeförbundet

Bondeförbundets kritik var så gott som helt inriktad på den ekonomiska sfären. Av person- och ideologiinriktad kritik fanns inte mycket Oron var stor inför det ekonomiska vågspel det innebar att producera så mycket på kredit. Att detta skulle komma att svårt drabba hemmamarknaden togs för självklart och farhågor för hur detta skulle slå mot landsbygdens befolkning framfördes. Man trodde att arbetskraften skulle dras till städerna, att det skulle bli problem med anskaffningen av jordbruksmaskiner och att bostadsbyggandet på landet skulle komma att begränsas ytterligare. Farhågorna för en alltför djärv och lättsinnig ekonomisk politik var betydligt starkare än farhågorna för planhushållning.

!!.2.3.5 Socialdemokraterna

Socialdemokraterna försvarade sig givetvis mot den borgerliga kritiken. Ernst Wigforss avstod dock från att försvara sig mot de personliga angreppen. Myrdal förnekade bestämt att han skulle förespråkat tvångsförflyttning av arbetskraft eller prioritering av sovjetiska leveranser. Vad gällde påtryckningarna ansåg han det vara naturligt att regeringen förde diskussioner med industriföreträdarna, eftersom det var av intresse för nationen att den elektriska industrins kapacitet byggdes ut.[55]

Att avtalet skulle vara dikterat av politiska hänsyn avvisades bestämt. Krediten var enbart till för att öka handeln med ett grannland som hårt drabbats av kriget. I ett läge då en efterkrigsdepression med stor sannolikhet stod för dörren kunde det vara av stort värde att ha den sovjetiska marknaden tillgänglig. Sverige och den svenska industrin hade också en viss moralisk förpliktelse att hjälpa till med återuppbyggnaden i de krigsdrabbade länderna. Det betonades att avtalet endast var ett ramavtal och att de enskilda företagen själva fick sluta kontrakt om leveranserna. Ingen särskild statlig styrning skulle komma att ske. Det var fråga om ett medvetet ekonomiskt risktagande – om ekonomin skulle kunna utvecklas positivt krävdes djärva initiativ även från statens sida. Den kritik som gick ut på att man skulle vänta med att underteckna avtalet tills industriföreträdarna gjort upp om de allmänna leveransvillkor avvisades.

---

[54]Riksdagsdebatten 13 nov 1946, AK 36:14 s. 39
[55]Riksdagsdebatten 13 nov 1946 AK 36:14 s. 35

Utrikesminister Undén hävdade näringslivets frihet. Det fanns ingen anledning för regeringen att lägga sig i privata förhandlingar mellan exportörer och importörer.[56]

II.2.4 Slutsatser

Det är uppenbart att debatten om rysskrediten bäst förstås som en del av den allmänna planhushållningsdebatten. Frågan var om planhushållningen skulle uppfattas som en expansiv ekonomisk politik eller som statlig begränsning av den ekonomiska friheten. I den mån förhandlingarna om rysskrediten uppfattades som att avtalet påtvingats företagen av staten kunde den ekonomiska friheten anses hotad och denna var av avgörande betydelse för andra demokratiska friheter. I den mån man tolkade den förment oskickliga handläggningen som orsakad av regeringens planhushållningsvilja kunde oron för avtalet utsträckas till att gälla hela samhällsekonomin. På så sätt kunde avtalet sägas hota friheten, demokratin och även den ekonomiska utvecklingen.

Socialdemokraterna kom att överta en del av de borgerligas verklighetsuppfattning då det gällde hur inskränkningar i den ekonomiska friheten kunde innebära faror för andra fri- och rättigheter. Ingen egentlig strid togs om definitionen av ekonomisk frihet. Iställlet framhävdes den fria företagsamhetens ansvar för den samhälleliga produktionen. Den harmoniska aspekten av folkhemmet kom att betonas. Den innebar, att då alla egentligen hade nytta av ett samhälle med effektiv produktion utan kriser, låg det även i företagens intresse att se till att produktionen bedrevs på ett sådant sätt att inga kriser uppstod. Eftersom "alla" måste ha intresse av att samhällets produktion ökade och detta bäst kunde ske genom statens aktiva ingripande för att se till att produktionen maximerades så fanns ingen anledning till konflikter.[57]

Planhushållningsdebatten kom i stor utsträckning att föras på de borgerligas villkor. Socialdemokraternas ideologiska attraktionskraft låg i dess hävdande av ett annat samhälles möjlighet, det samhälle som ömsom beskrevs som ett folkhem, ömsom som en gemenskap av fria och likaberättigade människor. Den möjlighet att betona det som här kallats plan-

---

[56]Riksdagsdebatten 13 nov 1946 FK 36:3 s. 16

[57]Symbol för samförståndstanken var Per Albin Hansson se exempelvis Lewin (1967)s. 115

hushållningens tredje aspekt, dvs planhushållningen som ett steg på väg mot ett folkhem, kom inte att utnyttjas. Socialdemokraterna kom i försvarsställning, då de blev anklagade för att vara ett hot mot demokratin och friheten. Stora delar av borgerligheten och socialdemokratin hade emellertid redan tidigare samma syn på demokratin och nödvändigheten av att skapa effektivitet i ekonomin. Det resultat av planhushållningsdebatten som möjligen kan formuleras är, att socialdemokratin i stort accepterade den borgerliga synen på den ekonomiska friheten.

Detta resultat kan tolkas som en följd av den grundläggande enigheten om vad framsteg och utveckling egentligen var. Såväl Tingsten som Myrdal hade en uttalad tro på det rationella förnuftet och möjligheterna till framsteg, där framsteg innebär västerländsk utveckling. I Myrdals fall märks det tydligast i hans analys av det asiatiska samhället, där han redovisar de attityder han själv finner nödvändiga för utveckling – flit, hederlighet, effektivitet, arbetsamhet etc.[58] För Tingstens del framgår det klarast i hans visioner av den elit som skall ägna sig åt att på rationella grunder utfundera hur utvecklingen ska bli i ett samhälle där ideologierna är döda men välståndet utbrett.[59] I detta rationella tänkande fanns inte plats för något Gemeinschaft. Västerlandets historia kan tolkas som att Gemeinschaft fått vika för Gesellschaft.[60] Enigheten om vad framsteg var medförde att planhushållningsdebatten inte kom att beröra folkhemmet och de socialistiska värderingarna utan handla om ekonomi. Den effektiva samhällsekonomin blev ett mål i sig. Den socialdemokratiska misstänksamheten mot marknadsekonomin blev då inte i första hand knuten till dess värderingssystem utan till dess effektivitet. Gesellschaft har blivit det samma som framsteg och då finns ingen plats för ett folkhem med smak av Gemeinschaft.

Socialdemokratin kom alltså att definiera planhushållning som keynesiansk ekonomisk politik och begränsa ambitionerna till att genomföra denna. Planeringen kom till stor del att bestå i att insamla nationaleko-

---

[58]Gustafsson B, s.24

[59]Tron på det västerländska förnuftets allmänna tillämplighet kommer till synes i hans hävdande att mänskliga rättigheter måste tolkas lika, oberoende av land. Under våren 1992 aktualiserades Tingstens arbete i samband med att Per Ahlmark gav ut några av Tingstens artiklar *Tyranniet begär förtroende* (Stockholm 1992) Särskilt kom Olof Lagercrantz' artiklar om Kina att ställas i kontrast till Tingstens hävdande av de mänskliga rättigheterna. Per Ahlmark förstärker Tingstens argument genom att påstå att Lagercrantz tillämpar omvänd rasism då han hävdar att värden som är omistliga för honom inte är till glädje för massorna i Kina. DN 9 mars 1992

[60]Asplund, s. 91

nomisk information och utifrån denna bygga upp en beredskap inför framtiden. På längre sikt lyckades det också socialdemokratin att få ett stort inflytande över kreditsystemet.[61] Det statliga inflytandet över kapitalbildningen ökade, vilket gav möjlighet att bedriva en aktiv arbetsmarknadspolitik. Möjligheterna att styra investeringarna resulterade i en starkt utbyggd offentlig sektor och satsning på bostadsbyggande.

Debatten om rysskrediten får ses som ett av många exempel på frågor som gav anledning till att föra planhushållningsdebatt. Den kom att få viss betydelse för beslutet om rysskrediten, genom att den fördes på ett sådant sätt att USA:s intresse väcktes och den kom att få storpolitisk dimension. I följande kapitel kommer utvecklingen av handeln med Sovjetunionen och Polen att diskuteras. De frågor, som då kommer att ställas, utgår ifrån tidigare nämnda infallsvinklar – utrikespolitiska, ekonomisk–politiska och ekonomiska aspekter kommer att behandlas.

---

[61]Schön L, *From war economy to state debt policy*, Riksgäldskontoret (Stockholm 1989) På s. 28 diskuteras motsättningarna mellan Riksbanken och Utrikesdepartementet å ena sidan och Riksgäldskontorets styrelse å den andra om den roll det statliga lånandet skulle fylla. Riksbanken och Finansdepartementet betonade statens möjligheter att styra kreditmarknaden i enlighet med ekonomisk-politiska mål, medan Riksgäldskontoret ville anpassa lånandet till marknadens utveckling. Problemen diskuteras också i Nygren I, *Riksgäldskontoret 1939–45* (Göteborg 1979), sammanfattande på s. 178–184.

II.3 Handeln mellan Sovjetunionen och Sverige

II.3.1 Förväntningar på kreditavtalet

I detta kapitel kommer handeln mellan Sverige och Sovjet, efter beslutet om rysskrediten att analyseras. För att ge svar på frågan om Sovjethandelns faktiska utveckling, kommer tillgänglig officiell statistik att utnyttjas. För att belysa i vilken mån handeln var politiskt styrd har material från UD:s handelspolitiska avdelning genomgåtts. För att konkret kunna visa avtalets innebörd för några av de svenska företag, som levererade stora mängder varor till Sovjetunionen, har företagens eget källmaterial använts. Detta material redovisas i kapitel II.4. Syftet är att avgöra hur stormaktspolitiken, den ekonomiska politiken och den allmänna ekonomiska utvecklingen påverkat handelns utveckling. Förändrades regeringens och företagens inställning till östhandeln, då den säkerhetspolitiska situationen förändrades? Vad innebar regeringens definition av planhushållningen för östhandeln? Vad betydde den ekonomiska utvecklingen, med högkonjunktur och dollarbrist, för östhandelns utveckling?

Då rysskrediten beviljades av riksdagen, framfördes såväl farhågor som förhoppningar för hur den skulle påverka den svenska samhällsekonomin. Handelsminister Myrdal räknade med att den svenska exporten till Sovjet skulle uppgå till ungefär 10% av den totala exporten. Han formulerade detta som en förhoppning. De invändningar som framfördes innebar ett betonande av riskerna med att bli bunden till den sovjetiska marknaden. Det fanns också många som trodde att handelsministern grovt underskattat storleken av den svenska exporten till Sovjet och att 25–30% var en betydligt rimligare siffra.[1] Många näringslivsföreträdare gjorde alltjämt bedömningen att Sovjet skulle bli en viktig avsättningsmarknad för svenska produkter. Andra debattörer anförde tvivel, och pekade på tidigare erfarenheter av Sovjetunionen som en instabil marknad.[2] Ytterligare farhågor framfördes med anledning av att det sovjetiska köpintresset var inriktat på en alltför snäv sektor av svenskt näringsliv – den tekniskt högt utvecklade verkstadsindustrin. En överbelastning av denna sektor befarades. Många trodde också att leveranssumman skulle bli så stor att hem-

---

[1]Protokoll från Industriförbundets styrelsesammanträde 11 okt 1946, Sveriges allmänna exportförenings arkiv, Slutarkivet, Österuropeiska byrån, Rysslands-Sektionen, vol 7, RA

[2]Riksdagsdebatten 13 nov 1946, Ohlin, AK 36:14 s. 85

mamarknaden skulle bli lidande. Med hjälp av officiell statistik är det möjligt att, åtminstone delvis, fastslå i vilken utsträckning förhoppningar och farhågor besannades.

II.3.2 Sovjethandelns omfattning och struktur

Tabell II.3.1 Sveriges handel med Sovjetunionen 1947–1952

År	Export Milj kr	Import Milj kr	% av total export	% av total import
1946	14,5	19,0	0,6	0,6
1947	41,0	35,4	1,3	0,7
1948	61,0	44,0	1,5	0,9
1949	78,3	10,8	1,8	0,2
1950	113,1	30,4	2,0	0,5
1951	172,9	68,0	1,9	0,7
1952	230,3	105,6	2,8	1,2
1953	112,8	51,7	1,5	0,6
1954	117,2	141,2	1,4	1,5
1955	75,9	165,3	0,8	1,6

Källa: SOS Handel

För att ytterligare belysa exportens omfattning redovisas nedan kreditleveranserna och den totala exporten i såväl löpande som fasta priser.

Tabell II.3.2 Kreditleveranser och sammanlagd export till Sovjetunionen 1947–1952

	Löpande priser Milj kr		**1946 års priser** Milj kr	
År	Kreditexport	Sovjetexport	Kreditexport	Sovjetexport
1947	19,0	41,0	15,8	34,1
1948	42,0	61,0	31,1	45,2
1949	47,9	78,3	39,9	65,3
1950	77,0	113,1	51,7	76,0
1951	143,5	172,9	53,9	64,9
1952	176,5	230,3	82,9	108,2
Summa	**505,9**	**696,6**	**275,4**	**393,7**

Källa: SOS Handel och Robach Sven: Sveriges handel med Sovjetunionen *Kommersiella meddelanden nr 5 1954* s. 204

Inflationsförväntan var inte stark 1946. Utnyttjandet av kreditavtalet framstår därför som mindre imponerande. Det är tydligt att förväntningarna på att en livlig handel mellan Sovjetunionen och Sverige inte kom att infrias. Varken export eller import visar några imponerande siffror under perioden. Toppåret för exporten är 1952, då de sista stora kreditleveranserna gjordes. Inte ens då uppgick exporten till mer än 2,8 % av Sveriges totala export. Kreditavtalet ledde alltså inte till någon stark bindning eller något ekonomiskt beroende av Sovjetunionen

Om alltså farhågorna för stort beroende av den sovjetiska marknaden och förväntningarna på en väl utvecklad handel inte kom att infrias, var förhållandet annorlunda då det gällde snedbelastningen av näringslivet. Exporten av järn och stål, maskiner och apparater samt transportmedel framgår av nedanstående tabeller.

Tabell II.3.3 Export av järn, stål, maskiner och transportmedel till Sovjet 1946–1952

År	Export av järn, stål, maskiner, transportmedel till Sovjet Milj kr	Andel av Sveriges export av järn stål, maskiner, transportmedel %	Andel av Sveriges export till Sovjet %
1946	12,1	1,6	83,4
1947	22,4	2,4	54,6
1948	52,5	4,4	86,1
1949	76,6	5,4	97,8
1950	111,0	6,1	98,1
1951	169,9	7,3	98,3
1952	222,7	8,3	96,7
1953	74,6	3,2	66,1
1954	83,6	3,1	71,3
1955	50,6	1,7	66,7

Källa : SOS Handel

Som framgår av tabellerna kan hävdas att den export som gick till Sovjetunionen kom från en smal sektor av näringslivet, nämligen verkstadsindustrin. Det kan också påstås att Sovjetexporten utgjorde en ansenlig del av den totala svenska exporten av dessa varor. Detta kan betecknas som snedbelastning om denna handelsstruktur försvårat Sveriges möjlig-

heter handla fördelaktigt på annat håll. Möjligen fick också den svenska hemmamarknaden vänta på varor till följd av handeln med Sovjetunionen. Det är däremot svårt att tro att Sverige gick miste om stora dollarinkomster till följd av handeln med Sovjetunionen, eftersom svenska maskiner och apparater var svårsålda på den amerikanska marknaden och möjligheterna att tjäna dollar i tredje land var begränsade. Möjligen kunde järn- och stålexporten något mer bidragit till dollarinkomsterna.

Denna sammanställning av officiell statistik ger emellertid en starkt förenklad bild av hur handeln med Sovjetunionen påverkade den svenska samhällsekonomin. För att få en uppfattning om orsakerna till denna utveckling skall nu en genomgång av regeringarnas handelsförhandlingar göras.

II.3.3 Handelsavtalen

Det avtal som riksdagen beslutat om var ett ramavtal. Sverige hade förpliktigat sig att lämna exportlicens för de varor som fanns med i avtalets varulistor, men det var upp till köpare och säljare att själva sluta kontrakt. De sovjetiska importorganisationerna gjorde förfrågningar hos de svenska företagen om deras leveransmöjligheter och företagen lämnade offerter med uppgifter om priser och leveranstider. Om de sovjetiska importörerna inte var nöjda med villkoren vände de sig till den sovjetiska handelsrepresentationen med sina klagomål, vilka sedan framfördes till det svenska utrikesdepartementets handelsavdelning. Exportlicens utfärdades av Handels- och Industrikommissionen. De svenska företagen kunde mot en mindre avgift bli medlemmar i den del av Sveriges Allmänna Exportförening, som kallades Rysslandssektionen, för att få råd och hjälp med sina affärer. UD samarbetade med Exportföreningens tjänstemän och kunde via dessa få fram de upplysningar om företagen som ibland var nödvändiga.

Förutom det stora kreditavtalet hade avtal också slutits om ett ömsesidigt varuutbyte på 100 milj kr per år. För detta avtal gällde andra varulistor. Ingen formell koppling fanns mellan kreditavtalet och varuutbytesavtalet men i praktiken kom de att påverka varandra. För de varor som levererades enligt kreditavtalet betalade svenska staten vid leveransen. Sovjetunionen debiterades motsvarande summa på sitt konto att betalas efter 15 år med tre räntefria år. Varuutbytet reglerades med hjälp av ett clearingkonto, där svenska leveranser betalades med sovjetiska motleveranser. Om någondera parten fick ett överskott på över 500 000 kr på detta konto, kunde den begära att få kontot reglerat i guld eller dollar.

Det fanns också en viss skillnad mellan avtalen då det gällde övervakningen. Varuutbytesavtalet hade ett års löptid. Vid varje årsskifte hölls nya förhandlingar för att komma överens om nya varulistor. Kreditavtalet hade fem års löptid och reglerades genom ombudsmöten, som var tänkta att äga rum varje kvartal. Dessutom avlade den sovjetiska handelsrepresentanten besök på UD för att framföra synpunkter på avtalens förlopp. Protokoll från dessa överläggningar utgör tillsammans med skrivelser till UD det huvudsakliga källmaterialet till den översikt över handelns utveckling som nu följer.

II.3.4 Regeringens "kompetens"

Den första tiden efter avtalets ikraftträdande kan ses som en lärotid för båda parter. För svenskarna gällde det att lära sig hantera de sovjetiska kraven, vilka ofta tycktes dem orimliga, på ett sådant sätt att åtminstone några affärer kom till stånd. För Sovjetrepresentanterna gällde det att acceptera att den svenska ekonomin i allt väsentligt fungerade som vilken västkapitalistisk ekonomi som helst. En viss, politiskt betingad, misstänksamhet mot den svenska regeringen och svenska företag kan spåras i samtalen med den sovjetiske handelsrepresentanten.[3]

Klagomålen var dock huvudsakligen konkreta. Offerterna var för få och priserna låg högt över världsmarknadspriserna. Sedan föregående år hade priserna höjts kraftigt, ett faktum som inte förnekades av de svenska myndigheterna men förklarades av att Sverige skrivit upp sin valuta under 1946 och att den internationella efterfrågan var så stor. Sovjetrepresentanterna ansåg också de erbjudna leveranstiderna som alltför långa och de hade enbart negativa erfarenheter av Svenska Exportföreningen. Sovjetunionens handelsrepresentant, Pavlov, ansåg att företagen med stöd av Exportföreningen tillämpade en förhalningstaktik gent emot Sovjetunionen och medvetet sökte begränsa leveranserna.[4]

För de svenska UD-tjänstemännen gällde det att klargöra vad som påverkade företagens leveransbeslut och vad kreditåtagandet från svensk sida innebar. Av stor betydelse var klausulen i kreditavtalet att den svenska regeringen "inom ramen för sin kompetens" skulle underlätta avtalets genomförande. Den svenske chefen för UD:s handelsavdelning, Klas Böök, fick ägna många timmar åt att förklara för Pavlov vilken den sven-

---

[3]PM (Hägglöf) angående samtal med Sovjetunionens handelsrepresentant 8 febr 1947, vol 56, Bihang 1 Ad HP 64 Er UD:s arkiv, 1920 års dossierordning RA

[4] PM angående samtal i utrikesdepartementet med Sovjetunionens handelsrepresentant, herr Pavlov, 24 jan 1947, vol 56 Ad HP 64

ska regeringens kompetens var. Pavlov ansåg att regeringen måste kunna påverka företagens prissättning, vilket Böök ansåg fullständigt uteslutet. Det enda regeringen förbundit sig att göra vad gällde prissättningen var att se till att företagen inte tog ut högre priser för sovjetiska leveranser än för leveranser till andra kunder. Något löfte att hålla sig till världsmarknadspriserna fanns inte. Det var heller inte möjligt att påverka leveranstiden i den svåra materialsituation som rådde. Att regeringen skulle prioritera de sovjetiska leveranserna var inte aktuellt. Det var de sovjetiska inköpsorganisationernas sak att fritt sluta kontrakt med de företag de ville. Om man från sovjetisk sida inte var nöjd med erbjudna priser och leveranstider var det i nuvarande högkonjunktursituation mycket lätt att sälja varorna till andra länder. Från sovjetisk sida framhölls det inkonsekventa i att den svenska staten kunde avvisa import från Sovjet med hänvisning till att priserna var för höga men inte kunde ingripa mot svenska företag för att påverka exportpriserna.[5]

De svenska tjänstemännen gjorde dock ansträngningar att få affärer till stånd. De försökte också på olika sätt avleda den sovjetiska misstänksamheten. Som exempel kan nämnas att ASEA-chefen och handelsministern enades om att det förbehåll för arbetskraftstillgången, som ASEA ville ha med på offerterna till Sovjetunionen, skulle införas på alla utlandsofferter.[6] Pavlov fick också se de avtal med andra länder som han önskade. UD:s tjänstemän försökte också sakligt belägga de höga priserna. Ofta var de sovjetiska uppgifterna om de priser som tillämpades i andra länder felaktiga. Vid jämförelse med amerikanska varor var dock prisskillnaden odiskutabel, vilket berodde på den högre produktiviteten i USA. De stora svårigheterna för avtalets genomförande låg emellertid, enligt svensk uppfattning, främst i bristen på råvaror och arbetskraft.[7]

I mars 1947 infördes importrestriktioner förorsakade av den valutakris Sverige råkat in i. Importproblemen försåg svenskarna med ytterligare en förklaring till leveranssvårigheterna – valutabristen gjorde att material för framställning av varor inte gick att få tag på då det måste köpas för dollar. Användningen av dollar var hårt styrd till inköp av varor, som var oundgängliga för landets försörjning.

I augusti 1947 var tiden mogen för en verklig uppgörelse mellan herrar Pavlov och Böök. Pavlov krävde allt mer explicit att regeringen skulle se

---

[5]Ombudsmöte i Moskva, Sammanträde nr 6, tisd den 19 aug 1947, vol 56, Ad HP 64

[6]PM samtal Myrdal, Hammarskjöld, Ericson, Norrman vol 965 966, Direktionsarkivet, ASEA

[7]PM samtal Sohlman-Mikojan den 15 maj 1947, Bihang 1 Ad HP 64 Er vol 56 UD:s arkiv, RA

till att de varor som fanns med i avtalslistorna verkligen levererades. Han ansåg att regeringen skulle beordra ASEA:s arbetare till övertidsarbete. Han framförde uttryckliga krav på kullagerleveranser från SKF under 1947, något som företaget förklarat vara omöjligt. Han ansåg också att de svenska myndigheterna skulle ge de sovjetiska beställningarna företräde. Böök avvisade alla dessa krav och klargjorde på punkt efter punkt vilken kompetens den svenska regeringen hade, då det gällde att påverka de svenska företagen. Pavlov kom slutligen att hävda uppfattningen att den svenska regeringens kompetens var nästan obefintlig. Den svenska regeringen kunde tydligen varken påverka priser, förskott, leveransvillkor eller leveranstider. Böök fann att Pavlov på ett riktigt sätt uppfattat den svenska regeringens kompetens.[8]

II.3.5 Restriktiv tillämpning

Denna första avtalsperiod kom till stor del att bli avgörande för avtalsutvecklingen. Då förståelse, om än inte accepterande, för den svenska regeringens uppfattning om sina åtaganden uppnåtts på den sovjetiska sidan, kunde förhandlingarna föras på en mer realistisk nivå. Från svensk sida påbörjades under slutet av 1947 en undersökning av vilka formella möjligheter som fanns att begränsa kreditutnyttjandet. Den tjänsteman som utredde dessa möjligheter, Ingemar Hägglöf, påpekade att det krävdes så oerhört stora ansträngningar från myndigheter och näringslivsorganisationer för att leveranser över huvud taget skulle komma till stånd, att endast en lätt neddragning av aktiviteten skulle effektivt minska antalet affärer. En av de möjligheter han anvisade var att begränsa utnyttjandet av diversekontingenten. Det var också möjligt att inskränka leveranserna under det sjätte avtalsåret. Dessutom kunde en mer restriktiv praxis gälla för de varor, där stor del av råmaterialet inköpts för hårdvaluta. Att agera på detta sätt var att föredra framför att formellt revidera avtalet, eftersom man på så sätt kunde undgå alltför mycket uppmärksamhet.[9]

I enlighet med dessa tankegångar blev också beslutat att företagen inte fick köpa material för hårdvaluta om produkterna skulle exporteras på kredit. Detta kom att innebära förseningar för flera leveranser. Pavlovs förfrågan om Sovjetunionen med anledning av det uppkomna läget kunde få utnyttja krediten även efter 1952 besvarades nekande av den svenske

---

[8]Ombudsmöte i Moskva, Sammanträde nr 9 tisd den 26 aug 1947, vol 56, Ad HP 64

[9]PM (Hägglöf) ang möjligheterna till revidering av det svensk-ryska kreditavtalet, 23 okt 1947 vol 57 Ad HP 64

statsministern.[10] Industrikommissionen tvingades på grund av valutakrisen ofta vägra att utfärda importlicenser. Eftersom detta kom att gå ut över möjligheterna att fullfölja avtalet, ville tillfrågades handelsministern om de licensansökningar, som var avsedda för produktion av varor, som skulle levereras till Sovjet skulle handläggas på annat sätt än övriga importärenden.[11] Svaret innebar att inga särskilda åtgärder skulle vidtas för handeln med Sovjetunionen. Endast om värdet av importen var mycket litet i förhållande till försäljningsvärdet kunde Industrikommissionen beakta detta i sin handelspolitiska bedömning.[12]

Avtalet kom alltså under följande år att tolkas på ett alltmer restriktivt sätt. De svenska företagen hade stora produktionssvårigheter på grund av den dåliga tillgång på råvaror, arbetskraft och energi. Valutabristen kom att försämra situationen ytterligare, eftersom det blev svårare att importera de råvaror och maskiner som behövdes. Det blev viktigt för staten att se till att företagen exporterade till marknader, där det gick att få betalt i hårdvaluta. Ett dilemma uppstod härmed för regeringen med avseende på Sovjethandeln. Omsorgen om landets försörjning krävde att exporten till hårdvalutamarknader uppmuntrades men regeringen hade också förbundit sig att göra allt, inom ramen för sin kompetens för att underlätta handeln med Sovjet. Handeln över krediten gav, på kort sikt, inga inkomster alls och varuutbytet fick inte resultera i importöverskott, då Sovjet i så fall kunde begära att skulden reglerades i dollar.

För företagens del fanns emellertid ingen anledning att av valutaskäl vara negativ till handeln med Sovjetunionen. Företagen visste att svenska staten garanterade betalningen och de fick inte själva disponera de hårdvalutainkomster de drog in till landet. Följaktligen fanns inga skäl för företagen, åtminstone inte på kort sikt, att avstå från en statsgaranterad inkomst för att slå sig in på hårdvalutamarknader. Vissa tecken tyder ändå på att företagen betraktade handeln med Sovjetunionen med viss skepsis. Dessa problem kommer att närmare behandlas i kommande avsnitt om företagen och Sovjethandeln.

Sveriges stora ekonomiska problem gjorde att Sveriges Riksbank såg sig föranlåten att rekommendera stopp för den svenska kreditbelastningen. Uttalandet av bankofullmäktige gjordes i oktober 1947 och löd bland annat: "Läget synes nämligen motivera en omprövning såväl av utnyttjandet

---

[10]Hägglöf s. 280

[11]Skrivelse Statens Industrikommission, Sverre R:son Sohlman till handelsministern26 nov 1947, vol 57, Ad HP 64

[12]Skrivelse Hägglöf till Ordföranden i Statens Industrikommission 26 jan 1948, vol 59 Ad HP 64. På skrivelsen finns noterat med blyerts "ej avsänt".

av utfästa men ej disponerade kreditbelopp som av frågan om återbetalningar av de krediter som redan lämnats till utlandet".[13] I riksdagen väcktes med anledning av detta uttalande en motion om allmän revision av kreditförbindelserna.[14]

Den restriktiva inställningen visade sig såväl i förhållandet mellan regeringen och företagen och i förhållandet mellan regeringen och den sovjetiska handelsrepresentationen. Företag med beställningar, som till viss del skulle levereras efter kredittidens utgång, fick besked om att de inte fick utnyttja statskrediten. Alla företag, som ville sälja varor, vilka inte exakt överensstämde med varulistornas specifikationer, hänvisades till att sälja över clearingen. Då Sovjetunionen ville föra en del varor till den kontingent i kreditavtalet som betecknades diversekontingent, avvisades önskemålen nästan alltid.[15]

Från Sovjetunionens sida var köpintresset heller inte alltid så stort. Framför allt hade de sovjetiska köparna svårt att acceptera de höga priserna. De kunde till nöds acceptera att priserna steg i takt med den allmänna kostnadsutvecklingen och krävde siffror över konsumtionsprisindex, lönekostnader och liknande. Att den ökade internationella efterfrågan skulle vara ett skäl att höja priserna var dock svårt att acceptera. Det sovjetiska intresset var också snävt inriktat på verkstadsprodukter. För de svenska tjänstemännen blev det dåliga utnyttjandet av varuutbytesavtalet ett argument, då man från sovjetisk sida anklagade svenskarna för oginhet och snålhet i avtalstillämpningen. Den svenska argumentationen gick ut på att kreditavtalet varit till för att utvidga varuutbytet mellan Sverige och Sovjet till att gälla inte bara varor som var oundgängliga för folkhushållet, utan också mer umbärliga varor. För sådana varor visades inget köpintresse alls. Visserligen fanns ingen formell koppling mellan varuutbyte och kreditutnyttjande, men svenskarna sökte med ovanstående argumentering åstadkomma en reell koppling.[16]

---

[13]Riksbanksfullmäktiges skrivelse 17 okt 1947, nämnd i Riksdagsprotokoll från Andra Kammaren 1948, 22:51

[14]Motioner om revision av kreditavtalet väcktes i riksdagen, såväl 1948 som 1950 men avslogs båda gångerna.

[15]Se exempelvis diskussionerna vid ombudsmöten 3 mars till 31 mars 1948, skriftväxling Naumov – Swärd 14 juni och den 25 juni 1948 vol 58 och PM 27 juli 1948, vol 59 Ad HP 64

[16]Ombudsmöte nr 4 mellan de svenska och ryska regeringsombuden, Samtal Böök-Pavlov 19 aug 1948, vol 59, Ad HP 64

II.3.6 Slutsats

En preliminär slutsats av ovanstående genomgång är att kreditavtalets dåliga utnyttjande i någon mån kan tillskrivas brist på sovjetiskt köpintresse och svårigheter i kontakt mellan svenska företag och sovjetiska inköpsorganisationer, men att den viktigaste anledningen var den svenska regeringens beslut att tillämpa avtalet på ett restriktivt sätt. Orsaken härtill var de akuta valutasvårigheterna. En annan preliminär slutsats kan sägas vara att regeringen tycks ha gått de enskilda svenska företagens ärenden i förhållande till Sovjetmakten och att någon intressekonflikt mellan regering och företag då inte förelegat. Den fortsatta undersökningen kommer att gå in på några enskilda företags relationer till Sovjetunionen för att se om de preliminära slutsatserna håller. Frågan om regeringen agerade för att styra de svenska företagens produktion till Sovjet och andra öststater kommer också att ställas.

II.4 Planhushållningen och företagen

II.4.1 ASEA

II.4.1. Inledning

För att belysa rysskreditens betydelse för svenska företag, skall nu material från tre svenska företag redovisas. ASEA, Lindholmens varv och SKF var tre av de företag som gjorde omfattande affärer med Sovjetunionen. ASEA fick stor uppmärksamhet i samband med de anklagelser för otilllbörliga påtryckningar som riktades mot Gunnar Myrdal. Den fråga som här fokuseras är relationen mellan regering och företag. Vilken typ av planhushållning kan sägas ha ägt rum? Ett försök att gradera det statliga inflytandet ska göras.

1. Planhushållning som ett sätt att åstadkomma ekonomisk utveckling genom att hjälpa marknadsekonomin med de problem den inte förmår lösa, att skapa en krisfri kapitalism. Staten för en konjunkturutjämnande politik och en aktiv sysselsättningspolitik. Den vidtar också åtgärder för att öka konkurrens och bekämpa monopol. Detaljstyrning undviks, den ekonomiska utvecklingen styrs med hjälp av generella åtgärder – finanspolitik och, till viss del, penningpolitik. Denna planhushållningsnivå motsvarar vad som traditionellt kallas keynesiansk ekonomisk politik.

2. Planhushållning som statlig planering av produktionen, utformad i samråd med företagen. Regleringar av konsumtionen med hjälp av prisregleringar och ransonering. Statlig dirigering av råvaror och material påverkar inriktning och omfattning av produktion och handel. Denna typ av planhushållning kan i stora drag sägas ha tillämpats under kriget.

3. Planhushållning av öststatstyp. Planeringen sker centralt på nationell nivå. Företagen åläggs genomföra produktion av bestämd storlek och typ.

Frågeställningen i detta avsnitt är: Finns det belägg för politiskt motiverade påtryckningar mot företagen? Vilken av de tre olika nivåer på planhushållning som skisserats motsvarar verkligheten bäst? Vilket intresse visade företagen för den sovjetiska handeln?

II.4.1.2 ASEA och östexporten

ASEA hade sedan ryska revolutionen haft omfattande kontakter med Sovjetunionen. Under 1920-talets sista år utgjorde Sovjetunionen den viktigaste utlandsmarknaden för företaget. ASEA hade också fått koncession på tillverkning av elmotorer i Jaroslavl 1927. Denna koncession va-

rade till 1932 och var en mycket lönsam affär för moderföretaget. ASEA:s inställning till affärer med Sovjetunionen var sålunda positiv och tillsammans med SKF sökte man under 30-talet få till stånd en kreditgivning till Sovjet, statlig eller privat. Ändå blev det ASEA:s problem med Sovjethandeln, som kom att stå i centrum för intresset, då debatten om rysskrediten rasade som värst. Problematiken skall här framläggas så som framgår av ASEA:s direktionskorrespondens och i material från Svenska Exportföreningens och UD:s arkiv. Även memoarer och företagsmonografin "ASEA under hundra år", författad av Jan Glete, har använts som underlag.

Tabell II.4.1 Centrala ASEA:s export 1924–55, regional fördelning

	1924–30	1931–39	1940–45	1946–55
	%	%	%	%
Norden	16,4	22,7	25,0	22,2
Sovjet	26,7	2,4	18,8	11,7
Brittiska samväldet	21,5	26,1	5,6	14,4
Östeuropa	4,3	6,3	3,5	16,5
Väst- och Sydeuropa	22,1	25,4	25,5	19,3
Latinamerika	7,0	11,9	16,8	11,3
Övrigt	2,0	5,3	4,9	4,7

Tabell II.4.2 ASEA:s totala export 1951–1955 och dess regionala fördelning

	Total export	Exportens regionala fördelning
	Milj kr	%
Norden	79	25,4
Väst- och Sydeuropa	75	24,2
Östeuropa	30	9,6
USA, Canada	17	5,4
Latinamerika	39	12,6
Australien, Nya Zeeland	33	10,7
Asien, Afrika	21	6,7
Övrigt	13	4,2

Källa till tabellerna: Glete J, ASEA under hundra år s. 141 och 263

ASEA:s sammanlagda export till Östeuropa uppgick i absoluta tal till 174,7 milj kr under perioden 1946–55.[1] Under perioden 1951–1955 exporterades endast för 30 milj kr till Östeuropa, vilket måste innebära att leveranserna var koncentrerade till åren 1946–1950.

II.4.1.3 ASEA under kriget

ASEA hade redan 1940 åtagit sig stora leveranser till Sovjet (ca 50 milj kr). Detta skedde i samband med det avtal som slöts 1940, då man från statens sida var angelägen om ASEA-exporten, eftersom den till stor del kunde betala begärliga sovjetiska varor. De flesta av dessa beställningar annullerades dock i samband med krigshändelserna i juni 1941, då Sovjet gick till angrepp mot Tyskland och Finland förklarade Sovjet krig.[2]

I mitten av år 1943 började Sovjet genom chefen för den sovjetiska handelsrepresentationen, Nikitin, att visa intresse för en del av de tidigare annullerade orderna. Det gällde främst 11 stora generatorer, tillverkade av ASEA, vilka nu kunde levereras till ett pris som låg ca 40% över priset 1941. Exportprisindex hade under samma tid ökat med 28%, varför man från sovjetisk sida hade vissa invändningar mot prisökningen. ASEA:s möjlighet att spela ut Sovjet och den svenska regeringen mot varandra illustreras av Thorsten Ericsons råd till Nikitin i augusti 1944 att omedelbart beställa generatorerna då "man skrek efter maskiner på världsmarknaden".[3] Vid samtal med utrikesrådet Sohlman i september samma år uppgav Ericson istället att driftsinskränkningar hotade om man inte fick de sovjetiska generatorbeställningarna.[4]

I likhet med personer i många andra företag hyste ASEA:s ledning stor oro inför handelns utveckling efter krigets slut. Den allmänna uppfattningen inom näringslivet 1943–44 var att det skulle bli oerhört svårt att återta marknaderna i väst, då man där under krigsåren byggt upp en egen kvalificerad verkstadsindustri. ASEA:s ledning var följaktligen mycket intresserad av den sovjetiska marknaden och deltog livligt i

---

[1]Glete J, *ASEA under hundra år* (Stockholm 1983). Av tabell s 141 framgår att den genomsnittliga faktureringen per år för Sovjet var 7,24 milj kr och för Östeuropa och Balkan 10,23 milj kr. Genom addering av dessa båda tal och multiplicering med 10 uppnås summan 174,7 milj kr. I denna siffra ingår exporten till Balkan, men detta bör inte störa storleksordningen av exportens omfattning, då det enda land som inte tillhörde Östeuropa var Grekland.

[2] Protokoll 1 juni 1944, vol 2 Sveriges Allmänna Exportförenings Arkiv, Slutarkivet, Östeuropeiska byrån, RA

[3]PM 2 aug 1944, vol 1136, Direktionsarkivet ASEA

[4]Protokoll från samtal med Sohlman 5 sept 1944, vol 1136, ASEA

Exportföreningens försök att få till stånd en ökad handel med Sovjetunionen. Behovet av en kredit diskuterades ingående. ASEA:s VD Thorsten Ericson ansåg, att företagen med hjälp av bankerna själva skulle finansiera krediten. Flera av medlemmarna i Exportföreningen ansåg dock att detta var orealistiskt, då det skulle komma att krävas en kredit av enorm storlek för att man från sovjetisk sida skulle vara intresserad. Förmodligen fanns inget annat val än att förlita sig på statlig hjälp för att ordna kredit. I sammanhanget kan nämnas att Thorsten Ericson var den person inom Exportföreningens styrelse som allra kraftigast varnade för att det statliga inflytandet över kreditgivningen kunde leda till planhushållning. I stället för att lita till staten borde företagen agera gemensamt för att komma in på den sovjetiska marknaden. Detta kunde ske genom prissänkningar och enskilda krediterbjudanden. Den sovjetiske handelsrepresentanten hade i samtal med Ericson i augusti 1944 också uppgivit att Sovjet var intresserat även av privat kredit bara den var tillräckligt stor.[5]

Försöken att få till stånd ett gemensamt företagsagerande då det gällde kredit till Sovjet misslyckades dock. ASEA-ledningen gav dock inte upp tanken på enskild kreditgivning utan erbjöd på egen hand enskild kredit. ASEA var i december 1944 villigt att reservera kapacitet för leveranser till Sovjet för en summa av 40 milj kr de två närmaste åren och för 30 milj kr de fyra därpå följande åren, dvs 200 milj kr på sex år.[6]

II.4.1.4 Påtryckningsproblematiken

I juli 1946, då förhandlingarna om en statskredit kommit igång på allvar, var ASEA:s läge emellertid ett helt annat. Uppfattningen att efterfrågan skulle vika såväl i Sverige som på exportmarknaderna hade visat sig felaktig. ASEA hade istället samma problem som övrig industri – brist på arbetskraft och råvaror i kombination med en överfylld orderbok.[7]

Handelsminister Myrdal hade under sommaren 1946 några samtal med Thorsten Ericson. Han fick då uppgift om att ASEA:s export under kreditåren möjligen kunde uppgå till 68 milj kr. Myrdal ansåg denna summa helt otillräcklig och meddelade att regeringens politik skulle bli sådan att ASEA kunde räkna med att arbetskraft skulle finnas tillgänglig. Ericson höjde då budet till 115 milj kr, vilket Myrdal inte alls var nöjd med. Sverre Sohlman, Industrikommissionens ordförande, meddelade sedan

---

[5]PM 2 aug 1944, vol 1136, ASEA
[6]PM om leveransmöjligheter 12 dec 1944, vol 1136, ASEA
[7]Ericson till Sveriges Allmänna Exportförening 11 juli 1946, vol 1137, ASEA

Ericson att man inom regeringen diskuterat vilka åtgärder som kunde vidtagas för att öka produktionen av elektrisk materiel, då Sovjetunionen hade så stort intresse av dessa varor. Ericson redogjorde för detta samtal inför ASEA:s styrelse den 5 juli 1946. Han uttalade då som sin uppfattning att läget var oerhört känsligt och att ASEA kanske borde vidta åtgärder för att utvidga sina verkstäder.[8]

Vad som uttalades, avsågs och antyddes vid det refererade samtalet kom att få mycket stor betydelse för den kommande pressdebatten. Redan den 2 juli förekom pressuppgifter om att regeringen utövade påtryckningar mot företagen för att få dem att producera för Sovjets räkning. Regeringen uppgavs också ha tankar på att styra arbetskraften till dessa företag. Herbert Tingsten på Dagens Nyheter uppgav att han från olika källor fått bekräftat att dylika diskussioner förts inom regeringen.[9] Ingemar Hägglöf uppger att diskussioner om att använda förfogandelag och orderkontroll förekom vid statsrådsberedning den 1 juli, men att alla sådana planer direkt skrinlades.[10]

Den 16 juli sände Thorsten Ericson en skrivelse till handelsministern där han redogjorde för vissa problem som var knutna till de Sovjetleveranser som redan nu var igång. ASEA var nämligen i full färd med att producera generatorer för Sovjets räkning. Då ASEA meddelat att leveransen skulle komma att bli försenad på grund av brist på arbetskraft och material, hade tjänstemännen på den sovjetiska handelsrepresentationen reagerat egendomligt. Den sovjetiske ingenjören Kollontay hade bestämt hävdat att Sovjet inte kunde godta förseningar och att de sovjetiska beställningarna måste gå före alla andra. Han kunde inte acceptera företagets uppfattning att de sovjetiska orderna skulle behandlas på samma sätt som övriga order. Om ASEA inte agerade på önskat sätt tänkte Sovjet avbryta sin handel med ASEA.[11]

Ericson var så bekymrad över det sovjetiska agerandet att han två dagar senare satt i samtal med Myrdal om saken. Även Rolf Sohlman (chef för UD:s handelsavdelning) och Sverre Sohlman (Industrikommissionens ordförande) var närvarande vid samtalet. Fullständig enighet rådde om det oacceptabla i ingenjör Kollontays agerande. Enighet var däremot inte för handen, då det gällde övriga frågor rörande Sovjetleveranserna. ASEA hade i skrivelse till Exportföreningen den 11 juli uppgivit att stora leveranskvantiteter endast kunde åstadkommas under vissa förutsättningar.

---

[8]Styrelseprotokoll nr 289, vol 1137, ASEA

[9]Tingsten *Mitt liv 3, Tidningen 1946-1952* (Stockholm 1963) s. 126-128

[10]Hägglöf s. 229

[11]Ericsson till Myrdal 16 juli 1946, vol 1137,ASEA

Bland annat måste regeringen kunna garantera tillgång på arbetskraft och råvaror. Dessutom fick ingen priskontroll från statens sida förekomma. Brist på material och arbetskraft måste anses som force majeure vid leveranserna. Myrdal kände sig illa berörd av den pessimism som brevet andades. Han ville också klarlägga att regeringen aldrig kunde garantera tillgång på arbetskraft. Vad den kunde göra var att vidta åtgärder som kunde underlätta för företagen att få arbetskraft, exempelvis genom att ge tillstånd till ökat bostadsbyggande i Västerås. Någon priskontroll behövde företaget emellertid inte befara så länge priserna var rimliga. Däremot ansåg Myrdal att det skulle vara nyttigt för ASEA att få konkurrens inom landet, en åsikt som Ericson inte alls kunde dela. Han ansåg att det mycket väl räckte med den internationella konkurrensen och att Sverige var för litet för att kunna ge underlag för flera stora elektriska industrier. Ett uppskjutande av ASEA:s statliga beställningar diskuterades men möjligheterna till detta ansågs små.[12]

Olika alternativ för leveransernas storlek gjordes upp. Om leveranserna fördelades på fem år och någon utbyggnad av kapaciteten inte gjordes beräknade ASEA den 17 juli att kunna leverera för 58 milj kr. Tillsammans med Sverre Sohlman, Nikitin och Pavlov gjordes den 19 juli upp en kalkyl på 87 milj kr. Den förutsatte en viss utbyggnad och leveranser under sex år.[13] Dessa siffror tillsammans med ett antal andra som gällde under andra förutsättningar kom att cirkulera i olika skrivelser och i pressen på ett sätt som gjorde det svårt att undvika missuppfattningar. Leveransernas storlek kom dock att spela betydligt mindre roll för debatten än påtryckningsfrågan.

II.4.1.5 Prioritering och tvångsåtgärder

Som framgått av tidigare kapitel överlämnade USA den 15 augusti 1946 en not till den svenska regeringen. Flera företagsledare kom då att oroa sig för att USA skulle diskriminera Sverige i sin export. Dessa farhågor framfördes vid en uppvaktning av utrikesminister Undén den 10 september, genomförd av näringslivsrepresentanter. Undén ansåg det emellertid uteslutet att USA skulle diskriminera Sverige. Exportföreningens ordförande Rolf von Heidenstam, som tillsammans med Thorsten Ericson deltog i uppvaktningen, svarade med att den amerikanska regeringen inte behövde sanktionera en bojkott – den kunde ändå

---

[12]PM 18 juli 1946, vol 1137, ASEA

[13]Leveranser till Sovjetunionen utlovade i samband med förhandlingarna om ryska handelsavtalet Fu II 58/9528 Juli 1946, vol 1137, ASEA

få verkan. Den allmänna opinionen påverkade i hög grad de amerikanska leverantörernas vilja att exportera till Sverige. Heidenstam ville veta om regeringen tänkte låta de sovjetiska beställningarna få högre prioritet än andra? På denna direkta fråga svarade utrikesministern att han utgick från att beställningarna expedierades i den kronologiska ordning de kommit in. Detta yttrande avslöjade gapet mellan aktörerna inom den ekonomiska och inom den politiska sfären. Både Ericson och von Heidenstam försäkrade med en mun att ett sådant tillvägagångssätt var omöjligt. Ingen plats fanns för denna typ av rättvisa, eftersom man planerade sin produktion genom att reservera plats för gamla kunder i förhållande till hur mycket de brukade köpa. Någon risk för prioritering av sovjetiska leveranser föreföll i vart fall inte föreligga och därmed fick von Heidenstam och Ericson låta sig nöja.[14]

Diskussionerna kring avtalets betydelse för ASEA avtog inte. Näringslivets bild av avtalet blev under sommaren allt mer den av ett påtvingat samarbete med regeringen. Vid en konferens mellan Undén, Myrdal, folkhushållningsminister Axel Gjöres, Sverre Sohlman och Rolf Sohlman togs ASEA-problemet upp till särskild behandling. Där blev resultatet att regeringens insats i nuvarande läge måste inskränka sig till en vädjan till företagen att sluta kontrakt med Sovjetunionen.[15]

ASEA:s beskrivning av företagets problem blev allt svartare. Företaget ansåg sig nu sakna 3650 arbetare och orderboken var fylld för 3,5 år framåt. Ingenjör Kollontay fortsatte att irritera företagsledningen genom att avfärda alla hänvisningar till brist på material och arbetskraft med att detta var den svenska regeringens sak att avhjälpa. Thorsten Ericson hade själv svårt att ta till sig regeringens uppfattning att avtalet var ett ramavtal, vilket innebar att det skulle utnyttjas i den mån kontrakt kunde slutas mellan köpare och säljare. I stället uppfattade han att regeringen satt hela sin kompetens i pant för att åstadkomma leveranser varför absolut leveransplikt måste föreligga.[16]

Det var ifråga om de eventuella påtryckningarna som ASEA kom att bli centralt. Det skedde genom DN:s intresse för saken. Intresset kom att gälla de ovan refererade samtalen mellan ASEA-chefen och handelsministern. Främst gällde det Myrdals uttalanden om hur arbetskraften skulle dirigeras till ASEA och hur väl företaget skulle må av lite uppiggande inhemsk konkurrens. ASEA-chefen hade i början av september kontaktat

---

[14] Samtalsprotokoll 10 sept 1946, vol 1137, ASEA

[15] PM 11 okt 1946, vol 1137, ASEA

[16] Protokoll från Industriförbundets styrelsesammanträde 25 okt 1946, vol 1137, ASEA

Herbert Tingsten och berättat om samtalen med handelsministern.[17] Ericson begärde, därtill kraftigt uppmuntrad av Tingsten, företräde inför utrikesutskottet den 21 oktober. Han redogjorde då för vad han uppfattat som påtryckningar från handelsministerns sida. Den 22 oktober publicerade DN en utförlig redogörelse för vad som förevarit vid utskottssammanträdet.[18]

Då sammanträdet i utskottet varit hemligt, blev reaktionen mycket häftig på Tingstens ledare. Frågan var hur hemlig information på detta sätt kunde läcka ut till pressen. Debatten kom att handla mer om tidningens indiskretion än om handelsministerns påtryckningar. Denna oförutsedda utveckling kom att förvärras, då Ericson inför pressen förklarade att han inte delgivit någon tidning vad som förevarit vid sammanträdet. Tingstens uppmaningar till Ericson att låta tidningen få publicera de uppgifter han tidigare lämnat, med angivande av källan, kom att förklinga ohörda. Ericson kunde formellt hävda, att han inte meddelat Tingsten vad som förevarit vid sammanträdet – Tingsten hade ju förhandskunskap om vad som skulle komma att tas upp genom sina tidigare möten med Ericson. Då Ericson vägrade bekräfta uppgifterna, blev Tingstens situation pinsam. Myrdals reaktion på anklagelserna blev att bestämt förneka alla tillvitelser om påtryckningar och annat betänkligt agerande. Undén däremot hävdade att regeringen var i sin fulla rätt att utöva påtryckningar om det låg i landets intresse.[19]

II.4.1.6 Kommunikationsproblem

Myrdals och Ericsons olika uppfattningar om vad som förevarit vid deras möten kan ses som en illustration av kommunikationssvårigheter mellan människor, orsakade av individernas olika referensramar. Myrdals inriktning var makroekonomisk. Som statens representant var det hans uppgift att se till att nationens ekonomiska tillväxt blev så stor och så stabil som möjligt. Monopol var en orsak till dålig effektivitet och ASEA skulle följaktligen må väl av att konkurrenter etablerade sig i Sverige. Att satsa på handeln med Sovjetunionen var en långsiktig satsning. Genom en större avsättningsmarknad kunde riskerna spridas och avsättningen tryggas även under lågkonjunktur. Då Myrdal applicerade sina teorier på ASEA-fallet, befann sig emellertid hans samtalspartner på ett helt annat plan. Ericson bekymrade sig inte om nationens ekonomiska tillväxt. Hans

---

[17]Tingsten (1963) s. 132
[18]DN 22 okt 1946
[19]Tingsten (1963) s 134-137.

bekymmer var hans företag, dess anställda, dess produktion och lönsamhet. En svensk konkurrent var ett hot mot marknadsandelar och lönsamhet. Handlade med Sovjetunionen gjorde han gärna, men på sina egna villkor, vilka innebar att Sovjetunionen skulle behandlas som en kund bland andra. Då han insåg att regeringen verkligen önskade ökade leveranser till Sovjet, krävde han statlig hjälp för att genomföra detta. Staten fick i så fall se till att råvaror och arbetskraft fanns på plats, där produktionen skulle ske. Från politisk-ideologisk synpunkt var detta ett egendomligt krav, då det ju innebar att en företagsledare krävde mer statlig inblandning. Ericson var emellertid ingen ideolog, hans intresse var företagets och i detta perspektiv blir hans agerande begripligt.

Ideologen i sammanhanget var Tingsten. Om förutsättningar funnits för förståelse mellan Myrdal och Ericson utifrån ett klargörande av vad som var nationens intresse och vad som var företagets intresse, så försvann dessa helt genom Tingstens inträde på scenen. Tingsten gav teoretisk form och ny dimension åt det av Ericson upplevda hotet. Inte bara ASEA var hotat utan hela det demokratiska samhällsbygget. Planhushållning och kommissariediktatur var vad som väntade hela Sverige om inget gjordes åt saken. Egendomligt nog välkomnade han inte tanken på ökad konkurrens genom etablering av fler företag i ASEA:s bransch. Han tog istället fasta på det hotfulla agerandet och lyckades på så sätt åstadkomma en polarisering mellan näringslivets och regeringens syn på kreditavtalet.

Debatten kan till stor del ses som uttryck för oenighet om för vem den ekonomiska politiken bedrevs. För Myrdal var nationens intresse av ökad och stabil ekonomisk tillväxt det överordnade begreppet. För Ericson var det företagets bästa som var överordnat. Tingsten hade i och för sig ingenting emot stabil ekonomisk tillväxt men hans huvudintresse var ideologiskt och han tolkade regeringens handlande i ett mönster, där tendenser till frihetsinskränkningar framträdde. Ekonomisk tillväxt kunde inte vara viktigare än demokratiska fri- och rättigheter.[20]

II.4.1.7 Leveransproblem

Den intensiva fasen av debatten om rysskrediten upphörde, då avtalet bekräftats av riksdagen. För ASEA:s del innebar detta emellertid inte att problemen var lösta. Leveransvillkoren diskuterades nu med andra företag liksom med handelsministern och den sovjetiska handelsrepresenta-

---

[20]Andreas Ådahl framhåller i sitt manuskript personliga motsättningar mellan de tre professorerna Ohlin, Tingsten och Myrdal som en anledning till att debatten blev så hätsk (s. 4-5)

tionen. Mellan företagen diskuterades också hur man skulle agera för att undgå alltför närgången granskning från statens sida. Särskilt oroliga var företagsledarna för priskontroll. Företagen ville egentligen inte alls acceptera böter för leveransförseningar men, resonerade man, kanske det var bäst att gå med på att betala böter om det inebar att man slapp närgånget statligt intresse. Företagen diskuterade sins emellan ett prispåslag på 5% på alla sovjetiska beställningar. Påslaget var avsett att täcka den fabrikationsriskförsäkring, som ansågs behövas som gardering för en eventuell politisk konflikt.[21]

I diskussionerna med den sovjetiska handelsrepresentationen var emellertid inte prisfrågorna de mest överhängande. Där gällde det istället att få Sovjet att acceptera att ta emot så stor del av leveranserna som möjligt under det sjätte avtalsåret. Dessutom ville ASEA att deras indirekta leveranser till Sovjet i form av elektriskt materiel till produkter från andra företag skulle räknas in i kreditavtalets leveranser.[22]

För handelsministern försökte ASEA-chefen åter förklara varför det var så omöjligt att leverera för 100 milj kr på sex år till Sovjetunionen. Orsaken var, förklarade Ericson, att de sovjetiska beställningarna var koncentrerade till sektorer som redan tidigare var hårt belastade. I övrigt kunde han enas med handelsministern om att införa reservationer för arbetskraftstillgången i samtliga utlandsofferter och att prissättningen skulle ske efter glidande skala.[23]

ASEA skickade representanter för företaget till Moskva för att förhandla direkt med Machinoimport (den sovjetiska organisation som svarade för inköpen av maskiner) i maj 1947. Redan i januari hade Ericson i skrivelse till sovjetiska handelsrepresentationen klargjort sin syn på leveransmöjligheter och priser. Denna skrivelse låg till grund för förhandlingarna i Moskva. ASEA ville tillämpa glidande prisskala och för beställningar med leveranstid på mer än tre år ville man över huvud taget inte ange något pris utan endast reservera plats i produktionsprogrammet. Förhandlingarna blev hårda och inte förrän ASEA-representanten förklarat sig beredd resa hem utan order, accepterades de svenska önskemålen.[24] Resultatet blev ett så kallat Gentlemen's Agreement daterat den 29 maj 1947, där ASEA accepterade beställningar för 52 milj kr. ASEA gick med på att betala böter för förseningar om force majeure inte

---

[21]Protokoll från diskussion mellan företagsledare 27 jan 1947, vol 965 966, ASEA

[22]Protokoll från sammanträde med ryska handelsdelegationen 31 jan 1947, vol 965 966, ASEA

[23]PM från samtal 27 febr 1947, vol 965 966, ASEA

[24]Memorandum ASEA - Machinoimport 28 maj 1947 vol 965 966 ASEA

förelåg och rätt för köparen att under vissa förutsättningar annullera kontraktet. I dokumentet nämndes dock ingenting om den skrivelse från den 13 januari som utgjort diskussionsunderlaget.[25]

Mot slutet av 1947 fick ASEA mottaga några skrivelser från de sovjetiska beställarna, där de vägrade att acceptera svårigheter med arbetskraftstillgång som giltig orsak till försenade leveranser. Sådan svårigheter kunde, enligt sovjetisk mening, knappast vara av oförutsedd art. För en försenad leverans hade Sovjet med denna motivering tagit ut böter av ASEA. Det sovjetiska agerandet ledde till nya diskussioner inom företaget. Det fanns personer som ansåg att den nu uppkomna situationen kunde användas som förevändning för att slippa ifrån ytterligare Sovjetleveranser. Eventuella juridiska konsekvenser måste dock först utredas.[26] Thorsten Ericson framförde vid jultid 1947 till den sovjetiska handelsrepresentationen, att den orderbekräftelse som gjorts vilade på felaktiga förutsättningar. ASEA ansåg sig därför inte bundet av dessa order och avsåg inte att ta emot fler.[27]

Denna svåra konflikt varade i flera månader och kunde inte lösas utan ingripanden från chefen för UD:s handelsavdelning Klas Böök och folkhushållningsminister Axel Gjöres. De sovjetiska representanterna, av vilka den främste var Pavlov, vägrade att acceptera direktör Ericsons skrivelse från januari 1947 och ansåg att det avtal om allmänna leveransvillkor som Exportföreningen uppmanade sina medlemmar att följa, ersatte andra force majeure överenskommelser. Ericson formulerade i samförstånd med Böök det svenska företagets hållning – ASEA vägrade att fortsättningsvis acceptera några order om inte de reservationer som gjorts för arbetskraftstillgången godtogs.[28] I slutet av januari uppgav svenska ingenjörer att arbetet på generatorer till Sovjetunionen lagts ned, då kunden inte accepterade företagets villkor.[29] Från svensk sida hävdades att diskussionerna hela tiden utgått från Ericsons skrivelse från 13 januari, medan den sovjetiska sidan ansåg att denna skrivelses reservationer medvetet hållits borta från det Gentlemen's Agreement som blivit resultatet.[30]

Slutligen nåddes uppgörelse i denna tvist. Den innebar en stor framgång för dem som önskat få en anledning att skära ner ASEA:s direkta

---

[25]PM 15 dec 1947, vol 965 966, ASEA

[26]PM 15 dec 1947, vol 965 966, ASEA

[27]Ericsson till Ryska handelsdelegationen 23 dec 1947, vol 965 966, ASEA

[28]Ericsson till Pavlov 22 jan 1948, vol 965 966, ASEA

[29]Meddelande från ing Gynt till den sovjetiske ingenjören Djanelidze 24 jan 1948, vol 965 966, ASEA

[30]Skrivelse Gousev Machinoimport 4 mars 1948, vol 965 966, ASEA

leveranser till Sovjet. ASEA:s eftergift var att ge upp sina speciella bestämmelser om force majeure och tillämpa den klausul som arbetats fram i det avtal om generella leveransvillkor som Exportföreningen rekommenderade sina medlemmar att tillämpa. I dessa gavs leverantören möjlighet att att uppskjuta leveranserna vid arbetskraftbrist, men endast under förutsättning att beställaren underrättades, orsaken klarlades, ny leveranstid bestämdes och beställningen fortsättningsvis behandlades på samma sätt som andra beställningar av samma typ. Som sovjetisk motprestation godtogs en nedskärning av ASEA-leveranserna med 43%. Dessutom lyckades ASEA få Sovjetunionen att acceptera att ASEA:s indirekta leveranser skulle få avräknas på kreditavtalet.[31] Stor roll för problemets lösning spelade Gjöres' och Böoks engagemang och ASEA:s ledning tackade efter slutförda förhandlingar dessa personer för hjälpen.[32]

I september 1949 gav företagsledningen en positiv bild av utvecklingen. ASEA-ledningen ville inte hävda att de stora investeringarna var framtvingade av de sovjetiska beställningarna. Kapacitetsökningen framhölls istället som ett normalt led i utvecklingen, vilket möjliggjorts av såväl inhemska som utländska beställningar. Leveransåtagandena för Sovjets räkning ansågs inte onormalt stora. Dock uppgavs att vissa avdelningar belastades hårt av dessa beställningar.[33]

Oavsett vilka problem ASEA hade med kreditavtalsleveranserna är det uppenbart att företaget gjorde en mycket stor vinst på dessa affärer. Företagets egna beräkningar gav vid handen att de direkta och indirekta leveranserna tillsammans kom att omfatta drygt 40 milj kr varav 25 milj kr betecknades som vinst. Dessa siffror gällde centrala ASEA, medan det totala leveransbeloppet för hela ASEA-koncernen uppgavs till ca 70 milj kr varav ca 30 milj kr var vinst.[34] Leveransbeloppet blev betydligt högre än vad som förutsetts då kontrakten tecknades 1948. Det då kontrakterade beloppet uppgick endast till 42 milj kr, men då man kommit överens om fortlöpande prisjustering i anslutning till en glidande prisskala, knuten till pris- och lönestegringen, kom prisökningen för varorna att uppgå till mer än 50%.

---

[31]Avtal 19 april 1948, vol 965 966, ASEA

[32]ASEA till UD 26 april 1948, vol 965 966, ASEA

[33]Uppgifter till Svenska Dagbladet 7 sept 1949, vol 965 966, ASEA

[34]Slutavräkning 5 aug 1953, vol 965 966, ASEA. Glete uppger i "ASEA under hundra år" siffrorna 65 milj kr för Centrala ASEA:s Sovjethandel och 20 milj kr för resten av koncernen. I dessa siffror är förmodligen även leveranser enligt varuutbytesavtalet med räknade.

II.4.2 Lindholmens varv

II.4.2.1 Omfattande handel?

Lindholmens varv och Lindholmens mekaniska verkstad utgör ytterligare exempel på företag för vilka kreditavtalet kom att få stor betydelse. Nedanstående redogörelse är baserad på material från företagets arkiv, främst direktionsarkivet. Lindholmens varv utgjorde en del av Johnsonkoncernen och varvsledningen måste därför rådgöra med Rederi AB Nordstjernan och koncernledningen i viktigare frågor. Uppenbarligen var handeln med Sovjet en sådan fråga, eftersom den ofta nämns i direktörernas inbördes korrespondens.

Lindholmens varv levererade sju trålare till ett pris av 2,5 milj kr per styck till Sovjet under avtalsperioden. Reparationer på flera sovjetiska trålare för sammanlagt 7,6 milj kr utfördes också.[35] Företagets inställning till affärerna med Sovjet var strax efter krigsslutet positiv, men intresset kom snart att avta.

Generalkonsul Axel Ax:son Johnsson, chef för Johnsonkoncernen, satt med i Exportkommittén i Exportföreningen medan kriget ännu pågick och hade deltagit i försöken att få till stånd affärer i stor skala med Sovjetunionen. Företagsledningen vid Lindholmens varv var därför inställd på en omfattande handel med Sovjet i början av år 1946. Medan avtalsförhandlingarna i Moskva pågick, diskuterades produktionsprogrammet på Lindholmens varv. Varvsledningen beslöt att reservera 1/3 av kapaciteten för Nordstjernan, 1/3 för sovjetiska trålare och 1/3 för övriga kunder.[36]

II.4.2.2. Negativ inställning – höga priser

Redan tidigt under 1947 började direktörerna Larsson (på Lindholmen) och Fredriksson (på Nordstjernan) att tveka inför affärerna med Sovjet. Fredriksson rapporterade i brev till Larsson att chefen för New York-kontoret hade problem med affärerna. De amerikanska köpmännen och redarna visade stor tveksamhet inför affärer med icke-amerikaner. Framför allt gällde denna de utlänningar som på något sätt kunde för-

---

[35]Lista, daterad den 5 okt 1950, över beställningar som till och med den 30 juni 1950 placerats i enlighet med kreditavtalet, vol 2797 HP 64 Er, UD:s arkiv 1920 års dossierordning RA

[36]Styrelseprotokoll nr 48, Lindholmens arkiv serie A2A vol 4, Rederi AB Nordstjernans Arkiv

knippas med Sovjetunionen. Direktör Larsson svarade med att uttrycka sin olust inför det sovjetiska engagemanget.[37]

Det konkreta problemet för Lindholmens del utgjordes av den offert på 12 trålare till ett pris av 2 550 000 kr per trålare som lämnats den sovjetiska handelsrepresentationen. Dessutom försökte de sovjetiska tjänstemännen få varvet att utföra omfattande reparationer på sovjetiska fartyg. Lindholmen var nu (1947) mycket svalt inställt till reparationerna och ville inte lova mer än att besiktiga fartygen. Bristen på arbetskraft var så stor, hävdade varvsledningen, att några möjligheter utföra omfattande reparationer inte fanns. Turerna kring denna fråga kom att bli många och krångliga. UD gav i april 1947 klartecken för att utnyttja kreditavtalets diversekontingent för betalning.[38] Då varvet uppenbarligen ville slippa ifrån affären, föranleddes Pavlov att gång efter annan ta upp frågan med UD-tjänstemännen. Hur Lindholmen försökte krångla sig ur affären framgår med all önskvärd tydlighet av korrespondensen mellan direktörerna. Larsson skrev den 10 september "kanske vi t o m bör skrämma bort dem med lite för höga priser".[39] I skrivelse 23 september framhöll han att varvet inte omedelbart ville åtaga sig reparationerna. Möjligen kunde han tänka sig reparation av två trålare 1948 och två 1949, "vilket jag tycker kan vara tillräckligt för deras räkning".[40] Även vad beträffade priser och leveranstider intog Lindholmen en hållning som kan betecknas som fast. Den sovjetiska uppfattningen var att Lindholmens varv var fullständigt otillgängligt för prisdiskussioner.

Lindholmen åtog sig slutligen reparationerna. Företagsledningen befarade emellertid problem med de sovjetiska kontrollanter som skulle se till att reparationerna utfördes på önskat sätt. En del av personerna i företagsledningen ville, att bedömningen av vilka arbeten som skulle utföras skulle göras av Nordstjernans tekniska avdelning. Detta blev orsak till en principiell debatt inom företagsledningen, där Lindholmens VD slutligen deklarerade annan mening. Det var trots allt fel, att leverantören själv skulle bedöma vilka arbeten som var nödvändiga att göra. Det var orimligt att ta ifrån beställaren ansvaret för vad som skulle repareras på båten,

---

[37]Fredriksson till Larsson 4 mars och Larsson till Fredriksson 6 mars 1947, Lindholmen serie E1C vol 13, Nordstjernan

[38]Enligt skrivelse Sohlman till Pavlov 10 dec 1946 beviljas 5 milj kr och enligt skrivelse Böök till Petrov 16 april 1947 beviljas ytterligare 10 milj kr, vol 56, Bihang 1 Ad HP 64 Er UD:s arkiv RA

[39]Larsson till Fredriksson 10 sept 1947, Lindholmen Serie E1C vol 13, Nordstjernan

[40]Larsson till Fredriksson 23 sept 1947, Lindholmen Serie E1C vol 13, Nordstjernan

även om beställarens representanter var petiga, okunniga och ständigt ändrade instruktionerna.[41]

Problemen med bestämmelserna kring reparationerna gjorde att parterna inte kunde komma överens om villkoren förrän i december 1947. Överenskommelsen innebar att de svenska villkoren för pris och leveranstid accepterades från sovjetisk sida. Däremot resulterade offerten på 12 trålare inte i någon affär vid denna tidpunkt. De sovjetiska handelsrepresentanterna ansåg priset alldeles för högt och påpekade att trålare producerades mycket billigare i exempelvis Norge och England. Till UD framfördes att båtpriserna låg högt över världsmarknadspriserna, vilket föranledde de svenska tjänstemännen att åter förklara att den svenska regeringen aldrig lovat att svenska företag skulle hålla sig till detta pris. Svenskarna hade över huvud taget stora problem med att förklara prisbildningsmekanismerna för de sovjetiska representanterna. Att statistiska uppgifter över löner och priser tillsammans med kunskap om materialkostnader inte kunde användas för att räkna fram ett marknadspris var och förblev en gåta för de sovjetiska tjänstemännen.[42]

Lindholmens svårmedgörliga inställning under slutet av 1947 har en del att göra med de problem ett annat företag inom Johnsonkoncernen – Karlstads Mekaniska Verkstad – hade med de sovjetiska affärerna. Den sovjetiske beställaren hade i slutet av 1947 tillämpat samma bötesförfarande som mot ASEA. Det innebar att den sovjetiske beställaren på eget bevåg dragit av det bötesbelopp för försenad leverans han ansåg skälig från fakturabeloppet. Generalkonsuln och koncernledningen reagerade, i likhet med ASEA:s ledning, starkt. Företagen inom koncernen fick instruktioner att inte inleda några nya affärer med Sovjet innan man nått fram till en överenskommelse om hur bötesbestämmelserna skulle tillämpas. Detta skedde inte förrän i slutet av 1948. Dessutom fick företagen direktiv från koncernledningen att försäljningsansträngningarna i fortsättningen skulle inriktas på hårdvalutaländerna.[43] I Lindholmens fall kom detta, till direktör Larssons stora irritation, att innebära att gamla norska kunder förbigicks till förmån för nya kunder med tillgång till dollar.[44]

Två moment framträder tydligare i materialet från Lindholmen än i övrigt genomgånget material. För det första talas öppet om att ta ut högre

---

[41] Styrelseprotokoll nr 50, Lindholmen Serie A2A vol 4 Nordstjernan

[42]Styrelseprotokoll Sveriges Allmänna Exportförening, Rysslandssektionen 13 mars 1947, Serie E1D vol 5, Nordstjernan

[43]Ibid Raabe till Brolin 13 jan 1948, Dir Brolins korrespondens 1/7 1947-31/5 1948, KMV, Nordstjernan

[44]Larsson 3 jan 1948, Serie E1C vol 14 Lindholmen, Nordstjernan

priser av sovjetiska beställare än av andra kunder. För det andra uttalas klart den negativa inställningen till de sovjetiska affärerna och orsakerna till denna inställning anges.

Beträffande vinsten beräknade man på Lindholmen överskottet på fartygsreparationerna till 250–300%. I skrivelse till direktör Raabe på Johnsonlinjen, uppgav Larsson att priset för de sovjetiska fartygsreparationerna låg högre än för den vanliga kundkretsen.[45] Det kan i sammanhanget nämnas att det svenska Exportrådet 1978 rekommenderade att offererade priser till öststaterna skulle ligga 10% högre än normala priser, för att en viss prutning skulle bli möjlig. I andra sammanhang nämns prispåslag på 25 –30 % för försäljning till öststaterna, jämfört med de priser som offereras västländerna.[46] I april 1947 rapporterade Larsson från ett styrelsemöte i Rysslandssektionen av Exportföreningen. Han hade uppfattat att den allmänna meningen var att de svenska leveranserna som helhet skulle komma att inskränkas. Styrelseledamöterna hade haft en hel del klagomål att framföra över hur de svenska företagsrepresentanterna behandlades i Moskva. Det gällde dels påtryckningar, dels att sådant som fastställts i avtalet nu nonchalerades. Det tycktes uppenbart att detta sovjetiska uppträdande gav de svenska företag som så ville en utmärkt anledning att dra ner på leveranserna till Sovjetunionen.[47]

I september 1947 skrev direktör Larsson: "Överhuvudtaget är jag numera helt inriktad på att i möjligaste mån undvika några ryska engagement". Han meddelade också att han inte tänkte åka till Moskva för att förhandla om de 12 trålarna. Han ansåg det meningslöst, eftersom man från sovjetisk sida önskade så mycket lägre priser.[48] I oktober uttryckte han åter sin stora olust inför de sovjetiska affärerna. Han ville inte att varvet skulle engagera sig för hårt i östhandeln när, såväl Nordstjernan som norska redare, hade önskemål om stora fartygsleveranser. Hans irritation var stor över att det bara var Lindholmen som skulle ägna sig åt Sovjet. Inget annat varv och inget annat företag inom koncernen gjorde något för Sovjet – varför skulle just Lindholmen bli östinriktat.[49]

---

[45]Larsson till Raabe 11 okt 1947, vol 13 Lindholmen Nordstjernan

[46]Högberg B Ådahl A *Industriellt samarbete med öststaterna En studie av svenska företags erfarenheter Huvudrapport* (Stockholm 1980) s. 215

[47]Larsson 30 april 1947, Serie E1C vol 13 Lindholmen Nordstjernan

[48]Larsson till Fredriksson 10 sept och 23 sept 1947, vol 13 Lindholmen Nordstjernan

[49]Larsson till Fredriksson 15 okt 1947, vol 13 Lindholmen Nordstjernan

II.4.3 SKF

II.4.3.1 SKF:s krigserfarenheter

SKF hade ett speciellt förhållande till statsmakten sedan andra världskrigets dagar. I samband med de allierades krav på stopp för kullagerleveranserna till Tyskland hade företag och regering tvingats till intimt samarbete. SKF hade hotats med svartlistning av västmakterna och utsatts för en intensiv presskampanj i USA.[50] SKF:s problem i förhållande till stormakterna försvann inte heller då kriget tog slut. I USA startade amerikanska myndigheter en process mot SKF:s dotterbolag för att få till stånd en nationalisering av tillgångarna. I denna process kunde förlikning ej nås förrän 1950.[51] Ett bestående minne av den presskampanj som företaget varit utsatt för kom att bli en stark ovilja mot publicitet hos företagsledningen.

II.4.3.2 Kullagerleveranser som svenskt nationellt intresse

Då kullager var en handelspolitiskt attraktiv vara för öststaterna kom det samarbete mellan regering och företag som utbildats under kriget att fortsätta. Kullagerexporten gick via varuutbytesavtalet. Detta avtal skulle förnyas varje år och kullagerleveranserna kom tidigt att få stor betydelse för dessa förhandlingars förlopp.

SKF:s intresse för att utöka handeln med Sovjet var inte alltid brinnande. I juni 1947 framfördes från sovjetisk sida klagomål över den dåliga tillgången på kullager för den ryska marknaden. SKF hävdade att orsaken till leveransproblemen var, att Sovjet inte visade intresse för kullager av standardmodell utan endast av speciella kullager som måste nytillverkas.[52] Dessutom hade Sovjet visat ett mycket svalt intresse, då SKF gjort ansträngningar att utöka handeln 1945–1946. SKF hade därför inte reserverat någon del av sin produktion för Sovjetunionens räkning och när Sovjetunionen ville beställa kullager förutskickades leveranstider på 30–36 månader. Den ryske handelsrepresentanten i Stockholm accepterade

---

[50]För närmare behandling av problemen se Fritz M En fråga om praktisk politik *Historisk Tidskrift 1982* (Stockholm 1982)

[51]Rapport Boman till Belfrage 12 feb 1951, vol 2889, HP 64 Er UD:s arkiv 1920 års dossierordning, RA

[52]PM angående sammanträde i UD med ryske handelsrepresentanten herr Pavlov den 6 juni 1947, vol 56, Ad HP 64 Er UD:s arkiv, RA.

inte detta utan ville ha kullagerleveranser under 1947.[53] De sovjetiska kraven ledde till att UD-tjänstemännen diskuterade möjligheten att öka kullagerexporten till Sovjet genom att öka kullagerimporten från USA. Valutaproblemen lade dock hinder i vägen liksom risken för att väcka amerikansk irritation.[54]

Kopplingen mellan den svenska regeringen och SKF förstärktes genom det sovjetiska agerandet. Vid ett möte mellan SKF-direktörerna Hamberg och Boman med utrikesministern och handelsministern framfördes att det var ett svenskt nationellt intresse att SKF möjliggjorde export av kul- och rullager till Sovjetunionen. Motiveringen var att man med en sådan export skulle kunna få importera råvaror av stort intresse för folkförsörjningen.[55] Det gällde att till varje pris spara dollar. SKF lovade motvilligt att leverera kullager för 6 milj kr om det var nödvändigt för att förhandlingarna skulle gå i lås.[56]

II.4.3.3 SKFs ersättningskrav

SKF hade under de första efterkrigsåren inga svårigheter att få avsättning för sina varor. Efterfrågan var god under den rådande högkonjunktur och företaget var inte beroende av östhandeln. SKF utnyttjade under 1948 sin starka ställning till att försöka få ersättning för sin fabrik i Erkner som låg i de östra delarna av Tyskland. Mot slutet av året vägrade SKF leverera fler kullager om Sovjet inte accepterade ersättningsanspråken. Företaget bad UD:s envoyé att lägga fram företagets synpunkter vid avtalsförhandlingarna årsskiftet 1948/49. Orsaken till att SKF inte ville skicka någon egen representant var risken för publicitet.[57]

Den svenske förhandlingschefen framförde SKF:s krav på ersättning, dock med tillägget att det var företaget och inte regeringen som krävde ersättningen.[58] De sovjetiska förhandlarna intog emellertid en bestämt avvisande hållning och gjorde hela avtalet beroende av SKF:s leveranser. SKF tvingades ge upp sin hårda linje. I skrivelse till regeringen uttryckte företagsledningen sin uppskattning över regeringens försök att hjälpa SKF till ersättning. Då regeringen tydligen hade en stark önskan om

---

[53]Ombudsmöte i Moskva, Sammanträde nr 7, 23 aug 1947, vol 56, Ad HP 64

[54]PM angående sammanträde i UD 26 sept, vol 57 Ad HP 64.

[55]Böök till Hamberg 1 dec 1947, vol 57, Ad HP 64

[56]Hägglöf s. 284.

[57]Hamberg SKF till Modig, Statens Handelskommission 25 jan 1949, vol 2793, HP 64 UD:s arkiv, RA

[58]PM över sammanträde nr 1 i utrikeshandelsministeriet i Moskva 31 jan 1949, vol 2793, HP 64.

tillmötesgående från SKF:s sida ville företaget inte undandraga sig åtagande.[59] Då Sovjet krävde att det skulle skrivas in i avtalet att Sovjet skulle få köpa samma typer av kullager som de fått under 1948 uppstod emellertid ytterligare problem. Handelsavtalet var ett ramavtal och frågan om vilka dimensioner de försålda kullagren skulle ha var en fråga som gjordes upp mellan köpare och säljare. SKF:s villighet att offerera kullager för 6 milj kr var beroende av att offerterna var spridda på alla kullagerdimensioner.[60] Då SKF under pågående förhandlingar meddelade att man fått förfrågan om leverans av mindre kullager för 3 milj kr av den sovjetiska importorganisationen och förklarat att leveransmöjlighet fanns, kunde avtal äntligen slutas.[61] Sovjet bifogade dock en skriftlig deklaration, där leveranser för 18 milj kr av kali, mangan och asbest gjordes beroende av om man kunde placera beställningar hos SKF för 4 milj kr för kullager av önskade dimensioner.[62] De svenska förhandlarna förbehöll sig motsvarande handlingsfrihet.[63] Erknerfrågan kom att avföras från diskussionen.[64] De sovjetiska importvarorna ansågs nämligen vara av stor betydelse för det svenska folkhushållet, bl a tillgodosågs jordbrukets behov av kali till 50% av Sovjet.[65]

II.4.4 Sammanfattning

Efter detta referat av tre företags handelsrelationer med Sovjetunionen kan vissa preliminära svar på de inledande frågorna ges. Det förekom ett omfattande samarbete mellan dessa tre företag och regeringen, i synnerhet gäller detta ASEA och SKF. Frågan är om detta samarbete skall tolkas som politisk styrning av handeln. Det finns två tillfällen, då regeringen faktiskt försökte påverka företagen till att genomföra leveranser de an-

---

[59]Hamberg till Statsrådet John Ericsson 18 febr 1949. Hamberg underströk bolagets obehagliga ställning, refererade till påtryckningarna från de allierade och framhöll att "viss risk numera även torde föreligga, om leveranser till Ryssland ske i större omfattning". SKF räknade med att denna gång få regeringens stöd om en sådan situation skulle uppstå.

[60]PM sammanträde nr 13, 21 febr 1949, vol 2794, HP 64

[61]PM sammanträde nr 16, 28 febr 1949, vol 2794, HP 64

[62]PM sammanträde nr 17, 9 mars 1949, vol 2794, HP 64

[63]PM sammanträde nr 18 29 mars 1949, vol 2794, HP 64

[64]I andra öststater nåddes emellertid uppgörelse om ersättning för SKF:s fordringar. Se Steckzén Birger *SKF Svenska Kullagerfabriken: En svensk exportindustris historia 1907-1957* (Göteborg 1957) s. 645-646

[65]Telegram Cabinet till Moskva 18 mars vol 2794, HP 64

nars inte skulle ha gjort. Det gäller Myrdals uppenbara försök att påverka ASEA-ledningen till utökning av leveranserna 1946. Det gäller också regeringens klargörande av att det var ett nationellt intresse att kullagerleveranser till Sovjetunionen kom till stånd 1948. Det är samtidigt tydligt att regeringen vid flera tillfällen ingrep för att hjälpa företagen. De klaraste exemplen härpå är UD:s hjälp till ASEA, då det gällde tvisten om force-majeure klausulen och att regeringen tog på sig att framföra SKF:s ersättningskrav i handelsförhandlingarna. Det förefaller som om förhållandet mellan regering och företag bättre beskrivs som ömsesidigt beroende än som statlig styrning.

Regeringen påtog sig också ansvaret för att klargöra för de sovjetiska handelsrepresentanterna att avtalet måste fungera i enlighet med de villkor som var gängse i västvärlden. Regeringen garanterade inga leveranser – det var upp till köpare och säljare att sluta kontrakt. Regeringen ansvarade heller inte för vilket sortiment av varor som skulle levereras, inte heller kunde prisnivån garanteras. Tillgång och efterfrågan på marknaden skulle vara avgörande för möjligheterna att sluta kontrakt, regeringen förband sig endast att utfärda exportlicens.

Den typ av planhushållning som kan skönjas i de tre redovisade exemplen kan sägas vara uttryck för den typ av planhushållning som hade förts under kriget. Det var utan tvekan så, att regeringen grep in i företagens leveransplaner, då så ansågs påkallat för att trygga nationens försörjning och ekonomiska utveckling. Relationerna mellan regering och företag präglades lika mycket av att företagen bad om och fick hjälp av regeringen, som av att regeringen uppmanade företagen att göra affärer, de annars inte övervägt.

Hos företagsledarna fanns en viss skepsis inför Sovjethandeln som delvis kan anses allmänpolitiskt betingad. Trots möjligheter att göra goda vinster och ta ut högre priser än på andra marknader fanns, åtminstone hos Lindholmens direktör, en ovilja mot att över huvud taget handla med Sovjetunionen. Även SKF agerade mycket försiktigt. Orsaken härtill var tydligen rädsla för politiska reaktioner i USA. Detta kan tolkas som att även företagen gjort en mer långsiktig bedömning av sina möjligheter. Lönsamma affärer i öst vägdes mot expansionsmöjligheter i väst på en marknad där konkurrensen var hårdare. Uppenbarligen bedömdes utvecklingsmöjligheterna vara större på västmarknaderna. Företagens strategiska val påverkades av den utrikespolitiska utvecklingen.

II.5 Handeln med Polen

II.5.1 Kolets betydelse

II.5.1.1 Polens handelspolitiska situation

För att få jämförelsematerial i studiet av det politiska inflytandet över östhandeln har även handelsrelationerna mellan Sverige och Polen undersökts. Polen var, vid sidan av Sovjetunionen, det enda öststatsland som var av större handelspolitisk betydelse för Sverige. Orsaken härtill var att Polen var i besittning av stora mängder kol. Under efterkrigsåren kom kolet att bli av stor strategisk betydelse för den ekonomiska utvecklingen i Västeuropa. Frågeställningarna är de samma som för tidigare avsnitt om handeln med Sovjet och problematiken studeras med utgångspunkt från utrikespolitik, ekonomisk politik och ekonomisk utveckling. Källmaterialet utgörs av dokument från UD:s handelspolitiska avdelning. De konkreta frågorna är: Varför utökades handeln med Polen? Vilken var företagens inställning till handeln med Polen? Förekom politisk styrning av handeln och i så fall på vilket sätt? Vilken planhushållningsnivå kommer till synes? I detta avsnitt görs ingen tidsavgränsning vid 1949, som då det gällde handeln med Sovjet, utan framställningen går fram till och med 1950. Orsaken härtill är att flera åtgärder från regeringens sida som kan tolkas som uttryck för planhushållning, vidtogs i slutet av år 1950.

För att förstå den polska kolimportens betydelse efter kriget är en viss kunskap om den svenska energiförsörjningen nödvändig. Den svenska stenkolsimporten hade före kriget varit uppdelad med ca 47% på Storbritannien, 43% på Polen och 10 % på Tyskland.[1] Det brittiska kolet hade varit dyrare än övrigt kol och en särskilt tillsatt kolkommitté fick i uppdrag att se till att en tillräckligt stor del av det importerade kolet var brittiskt. Efter kriget ökade Västeuropas behov av kol snabbare än produktionen, vilket medförde kraftiga prisökningar på kol. Priset på eldningsolja blev därigenom relativt sett lägre och Sverige kom därför, i likhet med övriga Europa, att i allt högre utsträckning täcka sitt bränslebehov med hjälp av olja. 1948 utgjordes 58% av bränsleimporten av fasta bränslen, en andel som 1954 sjunkit till 42%.[2] Ett problem i sam-

---

[1]SOU 1956:58 s. 14
[2]Ibid s. 17

manhanget var att oljan till att börja med främst importerades från Nord- och Sydamerika och därför betalades med dollar.

Den svenska regeringen var efter krigsslutet angelägen om att säkerställa bränsleförsörjningen och slöt därför redan i augusti 1945 ett handelsavtal med Polen, där Polen beviljades en kredit på 100 milj kr.[3] Det svenska beroendet av polskt kol var avhängigt av problemen med att få kol från Storbritannien. Storbritannien hade under de första efterkrigsåren svårt att försörja det egna landet med kol, än svårare att bidra till andra länders bränsleförsörjning. I takt med att kolpriserna ökade och eldningsolja kom att framstå som ett realistiskt alternativ blev den polska kolimporten mindre viktig, men under slutet av fyrtiotalet och början av femtiotalet var den fortfarande av stor betydelse.

Polen hade alltså ett annat handelspolitiskt utgångsläge än Sovjetunionen i förhållande till Sverige. I det svensk-sovjetiska handelsutbytet var det Sverige som var den starkare parten. Sverige hade de handelspolitiskt attraktivare varorna och ett ekonomiskt läge som gjorde det möjligt att ge generösa krediter. Sovjetunionen hade få åtråvärda varor att lämna i utbyte. I det svensk-polska utbytet hade Sverige också fördel av sin starkare ekonomi som gjorde det möjligt att ge krediter. De varor Sverige exporterade kom i stor utsträckning från den viktiga verkstadsindustrin. Det svenska beroendet av polskt kol var dock så stort att ett avbrott i handeln med Polen skulle få svåra konsekvenser för den svenska ekonomin. Bristen på kol gjorde att det svenska virke, som normalt blev pappersmassa, istället delvis användes till bränsle. Sverige gick härigenom miste om stora exportinkomster, då en stor del av den svenska exporten utgjordes av trä och papper.[4] Ett motsvarande beroende fanns inte av de sovjetiska importvarorna. Polen hade genom sin kolexport traditionellt ett exportöverskott i förhållande till Sverige som delvis reglerades genom valutabetalningar.

De svensk-polska förhandlingarna om handelsavtal fick sin karaktär av de två ländernas skiljaktiga målsättningar. Dessa mål kan för Polens del, uppfattas, dels som "normala" i den meningen att Polen försökte utnyttja Sveriges kolberoende så fördelaktigt som möjligt, dels som planhushållningsanknutna, dvs Polens önskan att reglera handeln på ett stabilt och långsiktigt sätt. De förstnämnda målen kom till uttryck i de polska förhandlarnas krav på järnmalm och produkter från svensk verkstadsindustri

---

[3]För utredning om detta avtals slutande se Olsson S O: Swedish-Polish Trade Negotiations at the End of the Second World War and their results i *Scandinavian Economic History Review* nr 2 1988

[4]Fritz M (1990) s. 147

i utbyte mot kolet. De visade sig också i strävan att få krediter och betalning i utländsk valuta, då detta var fördelaktigt. De sistnämnda målen visade sig i polska önskemål om långsiktig reglering av handeln, i försöken att binda kolleveranser till järnmalmsleveranser på ett kvantitativt sätt, samt i önskan att skapa centrala organ i Sverige för att sköta de svenska inköpen av polskt kol.

Sveriges handelspolitiska mål skilde sig från Polens i flera avseenden. Den svenska regeringen sökte komma ifrån den ensidiga inriktningen på kol och i importen även inbegripa "mjuka" varor. Efter avtalet 1945, då en kredit på 100 milj kr lämnats, ansågs utrymme inte finnas för ytterligare krediter. Dollarbristen gjorde att valutabetalningar för kol blev ofördelaktiga. Det var bättre att betala genom att öka exporten. Sverige önskade (1947) en allt friare och mindre reglerad handel utan långsiktiga avtal och utan bindning av olika varuleveranser till varandra.

I detta kapitel framläggs statistiska fakta om handelns utveckling. Därefter behandlas avtalet 1947, vilket var tänkt att bli en parallell till rysskrediten. Slutligen ges exempel på hur beroendet av det polska kolet påverkade den svenska regeringens handlande. Kapitlet skrivs i syfte att belysa skillnaden mellan Sovjetunionen, vars politiska makt var stor, men handelspolitiskt hade lite att erbjuda, och Polen, vars politiska inflytande över Sverige var litet och indirekt, men handelspolitiskt hade en starkare ställning.

II.5.1.2 Polenhandelns omfattning

Av den officiella handelsstatistiken kan handelns omfattning och relativa andel av export och import utläsas. Den andel av den svenska exporten respektive importen som kom från Polen kan avläsas i diagram på nästa sida.

Sverige hade under hela perioden ett negativt saldo för handeln med Polen. Det traditionella polska exportöverskottet bibehölls. En tydlig minskning av handelns omfattning kan noteras från 1952. Den polska handelns andel av importen var som störst under åren 1948–1949. Exportandelen sjönk från 1948.

Tabell II.5.1 Sveriges handel med Polen 1946–1955

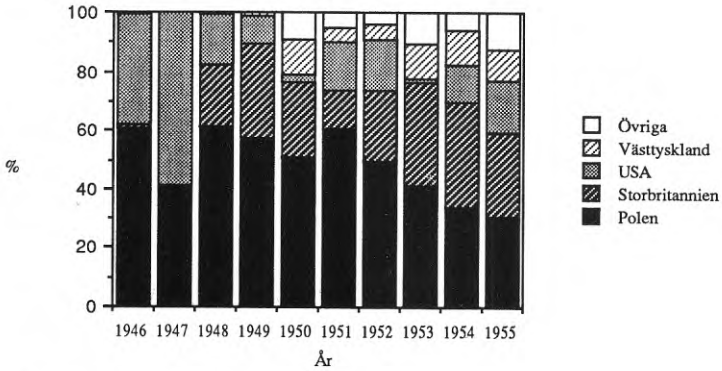
År	Export Milj kr	% av total export	Import Milj kr	% av total import
1946	82,3	3,2	124,0	3,7
1947	98,9	3,1	173,4	3,3
1948	148,2	3,7	290,0	5,9
1949	123,5	2,9	207,2	4,8
1950	167,3	2,9	206,8	3,4
1951	262,9	2,8	372,6	4,1
1952	203,7	2,5	271,0	3,0
1953	130,2	1,7	130,6	1,6
1954	75,1	0,9	96,4	1,0
1955	91,0	1,0	121,8	1,2

Källa: SOS Handel 1946–1955

II.5.1.3 Kolimporten

Diagram II.5.1

Sveriges kolimport, fördelad på länder, 1946-1955



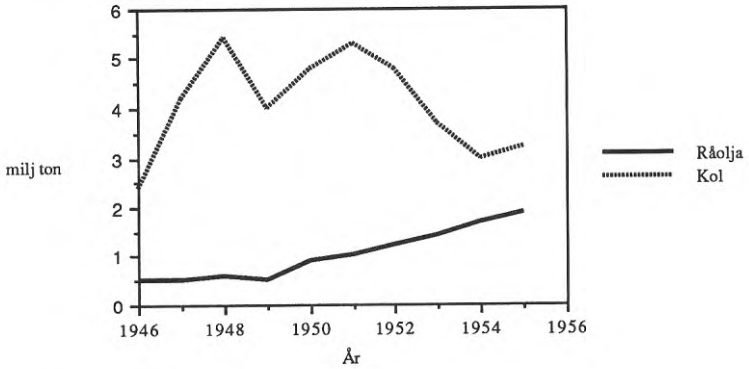
Källa: SOS Handel 1946–1955

Polens andel av den svenska kolimporten nådde ända till drygt 60% under vissa år. Den tidigare iakttagna minskningen av importen från Polen 1952–55 kan i huvudsak förklaras av den minskade kolimporten.

Den totala kolimporten minskade under dessa år, med viss återhämtning 1955. En av orsakerna härtill var att olja började användas i ökad utsträckning.

Diagram II.5.2

Sveriges import av kol och råolja 1946-1955, milj ton



Källa: SOS Handel 1946–1955

Till skillnad från kolimporten visar importen av mineraloljor en stadig ökning under hela perioden. Nord- och Sydamerika dominerade marknaden fram till 50-talets mitt, men 1955 var importen från Mellersta Östern ungefär lika stor som den amerikanska.[5] 1953 minskade såväl den totala kolimporten som importen från Polen kraftigt. En motsvarande kraftig ökning av importen av olja kan emellertid inte urskiljas.

II.5.1.4 Polenhandelns struktur

Sammansättningen av den svenska handeln med Polen framgår av diagram i kap I.2. Följande diagram innebär att åren 1946–1955 granskas mer i detalj.

---

[5]SOU 1956:53 s. 124

Diagram II.5.3

Sveriges export till Polen, varusammansättning, 1946-1955

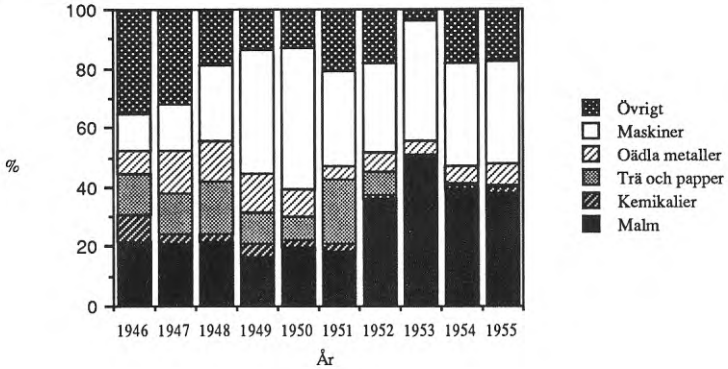
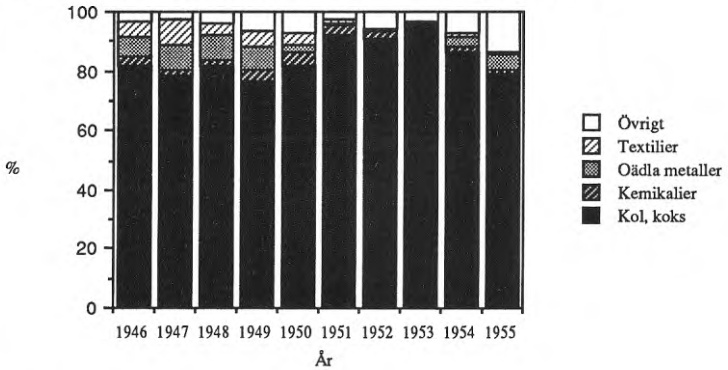


Diagram II.5.4

Sveriges import från Polen, varusammansättning, 1946-1955



Källa: SOS Handel 1946–1955

Det är uppenbart att den polska importen helt dominerades av kolet och att man endast i liten utsträckning lyckades diversifiera den. Järnmalm och maskiner dominerade den svenska exporten, även om denna var betydligt mer diversifierad än importen från Polen. Dominansen ökar mot slutet av perioden, vilket hänger samman med att handeln inte längre är så omfattande utan koncentreras till ett fåtal varor.

II.5.2 Handelsavtalet 1947

II.5.2.1 Kolkontraktet

Avtalet om kolleveranser till Sverige hade under 1946 blivit ofördelaktigt för Polen. Kolpriserna hade fixerats i avtalet. Världsmarknadspriserna var stigande och Polen ville därför inte längre leverera till de avtalade priserna. Då handelsförhandlingar upptogs under hösten 1946, försökte de polska förhandlarna komma ifrån sitt kolavtal med juridiska medel. Den polska regeringen ansåg, att ett nytt avtal måste slutas, då Sverige brutit mot bestämmelserna i 1924 års avtal genom att i prisavseende behandla polskt kol på ett diskriminerande sätt. Det som avsågs var Bränslekommissionens princip att utsätta kol, inköpta för olika pris i olika läder, för prisutjämning.[6] Den svenska regeringen fann resonemanget oacceptabelt. Den krisåtgärd, som Bränslekommissionen vidtagit, skadade på intet sätt det polska kolets avsättningsmarknad genom att göra billig kol dyr. Sverige tog emot så mycket kol som Polen över huvud taget kunde exportera.[7] Svenska juridiska experter granskade kolavtalet och ansåg att det inte fanns grund för att hävda att Sverige skulle ha begått kontraktsbrott.[8] Inför vice utrikesminister Modzelewski framhölls att den svenska parten irriterats över det sätt på vilket 1945 års avtal behandlats, men att man var beredd pröva de polska önskemålen om kol, järn och stål kunde erhållas i önskad kvantitet.[9] Polen lyckades således, via juridiska manövrer, komma ifrån det ofördelaktiga kolkontraktet. Sverige avstod från processande, i medvetande om svårigheterna att få bättre villkor på annat håll.

II.5.2.2 Förkrigsfordringarna

Ett annat problem som måste lösas var svenska företags krav på ersättning för den egendom som funnits i landet före kriget och som nationaliserats. De polska handelsrepresentanterna försökte under hösten 1946 bilda sig en uppfattning om de svenska företagens möjligheter att leverera varor till Polen. Ett av de företag som var intressant var ASEA. ASEA ställde emellertid som oeftergivligt krav att företagets fordringar i Polen

---

[6]PM Sammanträde nr 1 i utrikesdepartementet den 4 dec 1946, vol 2743 HP 64 Ep UD:s arkiv 1920 års dossierordning RA

[7]PM Sammanträde nr 2 6 december 1946, vol 2743 HP 64

[8]PM Sammanträde nr 5 14 dec 1946, vol 2743 HP 64

[9]Eng till Sohlman 10 jan 1947, vol 2743 HP 64

skulle slutgiltigt regleras i samband med kontraktets undertecknande, vilket den polska regeringen vägrade. ASEA begärde då hjälp från de svenska myndigheterna genom att fråga om företaget kunde framföra till polska vederbörande, att svenska regeringen inte var beredd lämna exportlicens om inte de utestående fordringarna klarades upp.[10] Den svenska regeringen meddelade att man fann företagets krav rimliga, men att man ville ta ställning först i samband med de stundande handelsförhandlingarna.[11]

Under avtalsförhandlingarna försökte de svenska förhandlarna koppla frågan om förkrigsfordringarna till de polska önskemålen om ökad kredit. Vice utrikesminister Modzelewski motsatte sig emellertid bestämt en sådan koppling, med hänvisning till Polens svåra ekonomiska läge.[12] UD föreslog då ASEA en kompromiss som innebar att om fordringarna inte reglerades inom viss tid, skulle ASEA ha rätt att annullera kontraktet. ASEA avvisade förslaget.[13] 16 januari 1947 återupptogs handelsförhandlingarna. Samtidigt inbjöds svenska regeringen till överläggningar om reglering av förkrigsfordringarna. Ett avtal om dessas reglering hade träffats mellan Polen och USA, varför det nu syntes möjligt att komma överens med Sverige. Denna fråga skulle diskuteras i en särskild delegation och kunde då avföras från dagordningen i de generella handelsförhandlingarna.[14] Överenskommelse nåddes under hand med de flesta företag, men inte förrän i november 1949 kunde regeringen meddela att generell uppgörelse om förkrigsfordringarna nåtts.[15]

II.5.2.3 Krediter och långsiktig reglering

De polska förhandlarna hade lyckats komma ifrån kolkontraktet och hänskjuta frågan om förkrigsfordringarna till en särskild delegation. Målet var sedan att få till stånd fördelaktiga krediter och en långsiktig reglering av handeln där Polen kunde byta kolleveranser mot viktiga kapitalvaror och järnmalm. Utrikeshandelsminister Jedrychowski uppgav att handelsminister Myrdal under sommaren 1946 låtit förstå att Sverige var intresserat av långfristiga avtal med Polen.[16] Den polske förhandlingschefen framförde vid flera tillfällen uppfattningen att Myrdal hade velat ha ett

---

[10]Eng till Sohlman 14 nov 1946, vol 2742 HP 64
[11]Eng till Sohlman 20 nov 1946, vol 2742 HP 64
[12]Eng till Sohlman 10 jan 1947, vol 2743 HP 64
[13]Ericsson till Eng 15 jan 1947, vol 2743 HP 64
[14]Sammanträde nr 7 i utrikesdepartementet den 16 jan 1947, vol 2744 HP 64
[15]Telegram Cabinet 10 nov 1949, vol 2753 HP 64
[16]Eng till Sohlman 10 jan 1947, vol 2743 HP 64

avtal, liknande det ryska kreditavtalet, om än i mindre skala. Sohlman, som varit närvarande vid samtalet med Jedrychowski, kunde endast minnas att man talat allmänt om vikten av ett ökat handelsutbyte. Några krediter hade inte diskuterats.[17] De svenska förhandlarna hänvisade istället till Myrdals besked i oktober 1946, då den polska regeringen framlagt förslag om ett långtidsavtal på 5–7 år och ett varuutbyte på 1,25 resp 1,75 miljarder kr. Myrdal hade då framhållit att de svenska industrierna inte hade möjlighet att framlägga ett fixerat leveransprogram. Inte heller var man beredd att för lång tid framåt förpliktiga sig att täcka sitt kol- och koksbehov från Polen. Beträffande kreditmöjligheterna ansågs Sveriges möjligheter att ge statliga krediter nu praktiskt taget uttömda.[18]

Under förhandlingarnas gång gjorde den svenska regeringen klart att en långsiktig reglering av kolhandeln under inga omständigheter kunde innebära en förpliktelse att köpa, vare sig kol, eller andra varor. Möjligen kunde regeringen åta sig att inte lägga hinder i vägen för polsk export av viss kolkvantitet.[19] Från svensk sida förespråkades i stället för långsiktig reglering av handeln att lämna de ekonomiska krafterna fritt spel för handeln mellan Sverige och Polen. Handelsförbindelserna borde ordnas genom direkta överenskommelser mellan exportörer och importörer som redan registrerades i den statliga handelsöverenskommelsen. Även krediter kunde lämnas av de privata företagen.[20] Då Polens och Sveriges näringsliv i hög grad kompletterade varandra, skulle en livlig handel säkert uppstå, utan att den behövde detaljplaneras av regeringarna.[21] Envoyé Hammarskjöld redogjorde för de senaste årens ekonomiska utveckling i Sverige. Den polske förhandlingschefen såg efter detta anförande små möjligheter för Polen att spela den roll man önskade för den svenska ekonomin.[22]

USA visade intresse för det svensk-polska handelsavtalet. Från svenska ambassaden i Washington rapporterades att State Department såg med oro på de uppgifter, som sade att Polen sökte pressa Sverige till en långvarig bilateral bindning av varuutbytet och en kredit på 500 milj kr. Cumming, som framfört dessa synpunkter, ville dock understryka att man önskade undvika upprepning av misstaget med den not som tidigare omtalats.[23]

---

[17]PM Sammanträde nr 16 i utrikesdepartementet den 28 febr 1947, vol 2744 HP 64
[18]PM 30 okt 1946, vol 2742 HP 64
[19]PM Sammanträde nr 5 14 dec 1946, vol 2743 HP 64
[20]Eng till Sohlman 10 jan 1947, vol 2743 HP 64
[21]Sammanträde nr 7 i utrikesdepartementet den 16 jan 1947, vol 2744 HP 64
[22]Sammanträde nr 8 i utrikesdepartementet den 18 jan 1947, vol 2744 HP 64
[23]Telegram Ericsson vol 2744, HP 64

De svensk-polska förhandlingarna gick mot en kris i januari 1947. Då de polska förhandlarna vidhöll kravet på kredit, förklarade Sohlman att, om Polen vidhöll detta krav, Sverige måste överväga att importera mer kol från USA och övergå till att bränna mer inhemsk ved. Den polske förhandlingschefen förklarade då, att Polen inte önskade kolkrig och inte heller handelskrig med Sverige om det var omöjligt att få de krediter man önskade, men att handelsutbytet i så fall måste bli mer begränsat.[24]

Beskickningen i Washington fick i uppdrag att undersöka vilka möjligheter Sverige hade att få ökade leveranser av kol från USA, om de polska leveranserna skulle avbrytas.[25] Som underlag inför beskickningstjänstemännens möte med Cumming redogjorde den svenska regeringen för förhandlingsläget. Sverige hade avvisat långtidsköp av kol och koks från Polen och endast lovat att inte lägga hinder i vägen för import av viss kvantitet under 3–5 år. Importen skulle komma att förutsätta att uppgörelse på kommersiell basis. Svenska långtidsleveranser skulle komma att genomföras, endast i den omfattning svenska företag ansåg det kommersiellt motiverat. Regeringen sökte begränsa sin medverkan till att enbart utlova exportlicenser.[26] Samtalen med Cumming gav positivt resultat. Möjligheterna att erhålla amerikanskt kol tycktes ljusa. Det föreföll inte som att amerikanska myndigheter tänkte göra invändningar mot ökade skeppningar till Sverige och tillgången på amerikanskt kol för export var ökande.[27]

Den 17 februari 1947 förklarade sig den polske förhandlingschefen ha inhämtat helt nya instruktioner från sin regering. Tidigare instruktioner hade inneburit en inriktning på ett avtal liknande det ryska. Då detta uppenbarligen var omöjligt var Polen nu ändå villigt att reservera 30–35% av sin totalexport (bortsett från den som gick till Sovjet) för Sveriges del. Han ställde nu ett motförslag till det svenska förslaget på kapitalvaruleveranser för 200–300 milj kr under fem år, vilket innebar leveranser för 400 milj kr under fyra år. Det viktigaste var dock att Polen nu var berett att avstå från statlig kredit, förutsatt att Sverige utfäste sig att göra allt för att underlätta ett polskt samarbete med svenska finansiella institutioner.[28]

---

[24]PM angående svenskt-polskt förhandlingssammanträde beträffande kol- och kreditfrågor den 25 jan 1947 vol 2744, HP 64

[25]PM angående State Department's syn på de polska handelsförhandlingarna 29 jan 1947, vol 2744 HP 64

[26]Telegram till beskickningen i Washington 29 jan 1947, vol 2744 HP 64

[27]Telegram Ericsson 1 febr 1947, vol 2744 HP 64

[28]PM Sammanträde nr 12 17 febr, vol 2744 HP 64

Med dessa nya förutsättningar kunde avtal slutas den 18 mars 1947. Polen tänktes exportera för 205 milj kr under kommande 12–månadersperiod, varav 130 milj skulle bestå av kolleveranser. Motsvarande svensk export skulle uppgå till 110 milj kr och till stor del utgöras av verkstadsprodukter. Dessutom hade beslutats att Polen skulle få placera beställningar på kapitalvaror för 360 milj kr under fyra år, under förutsättning att uppgörelse nåddes med berörda företag. De polska försöken att knyta kolleveranserna till svensk kreditgivning hade krönts med framgång, i så måtto att man från svensk sida, för att erhålla mer kol, utlovat vissa finansiella lättnader. De innebar bland annat uppskov på fyra år med återbetalningen av 1945 års kredit och exportkreditgaranti för 70 milj kr. Den enda nya statliga kredit som beviljades utgjordes av ett belopp på 15 milj kr, avsett för export av hästar. Finansieringen av långtidsbeställningarna skulle bli föremål för senare förhandlingar. Svenska regeringen deklarerade att den inte var i stånd till att göra några finansiella utfästelser för tiden bortom närmaste 12–månadersperiod. Från polsk sida deklarerades att man ej var bunden att leverera vissa mängder kol efter 12–månadersperiodens utgång, om svensk hjälp till Polens återuppbyggnad (läs krediter) inte lämnades.[29]

I omedelbar anslutning till avtalets undertecknande underrättades den amerikanske handelsattachén av Rolf Sohlman om avtalets innebörd. Sohlman betonade att man från svensk sida sett sig tvingad godta uppgörelsen med Polen, då svenska bränslemyndigheter inte ansåg sig kunna ta ansvar för landets bränsleförsörjning, om en uppgörelse inte nåddes. Det var i detta ljus man skulle se de finansiella lättnader som medgivits från svensk sida. Dock, påpekade Sohlman, inskränkte sig den nya statliga kreditgivningen till 15 milj kr och beträffande långtidsbeställningarna var att märka att någon detaljerad leveransplan på längre sikt inte uppgjorts.[30]

Det fanns flera likheter mellan det svenska handelsavtalet med Sovjet och det med Polen. Det gällde önskemålen om krediter och en långsiktig reglering av handeln, den svenska exportens sammansättning med verkstadsprodukternas dominans, USA:s intresse av avtalen och den svenska regeringens strävan att fastslå avtalens karaktär av ramavtal. Utgången av de polska avtalsförhandlingarna blev dock annorlunda vad gällde kreditgivningen. Orsaken till detta var de akuta svenska valutaproblem som ledde till importreglering i mars 1947. Polen skulle, liksom Sovjet, få en hel del verkstadsprodukter från Sverige, men dessa skulle till stor del betalas med kol. Stormaktsintresset fanns även för det polska avtalet, även

---

[29]Koncept till kommuniké 19 mars, vol 2744 HP 64

[30]Sohlman till Ericsson 22 mars 1947, vol 2744 HP 64

om det inte var lika närgånget och det är uppenbart att Sverige inför USA:s representanter sökte tona ner omfattningen av åtagandena. Polen lyckades få till stånd långsiktiga avtal men den svenska regeringen kunde genomdriva att avtalet inte fick karaktär av leveransförpliktelse. Då det gällde Polen gav heller inte massmedia någon politisk dimension åt förhandlingarna, då det var uppenbart att avtalet med Polen var ekonomiskt nödvändigt för landets försörjning.

II.5.3 Handelsavtalets tillämpning 1947–1950

II.5.3.1 Långsiktig reglering

Det fanns likheter i de avtal som slöts med Polen respektive Sovjetunionen. Fanns det också likheter i de sätt på vilka avtalen tillämpades? Följande avsnitt ger en bild av de handelsproblem som uppstod mellan Polen och Sverige och den samverkan mellan regering och företag som var nödvändig för att lösa problemen. Avsikten är att undersöka om Sveriges regering och företag gjorde lika stora ansträngningar för den polska handeln som för den sovjetiska.

Under åren 1947–50 fortsatte de polska myndigheterna att uttala önskemål om en långsiktig reglering av handeln. Den svenska Handelskommissionen ansåg långtidskontrakt vara ett svenskt intresse.[31] Flera stora svenska exportföretag uttalade liknande önskemål. Exempelvis rapporterades till UD från ett sammanträde mellan representanter för bl a AGA, LM Ericsson, Atlas Diesel och ASEA att dessa företag var eniga om att ett nytt långtidsavtal borde slutas med Polen. Detta kunde ske med hjälp av ett konsortium bestående av kolimportörer och exportindustrier. En reducering av exporten av verkstadsprodukter till Polen kunde komma att medföra allvarliga problem, i synnerhet som Polen betalat priser som låg väsentligt över vad som kunde erhållas på andra marknader.[32] Det svenska importintresset var dock mindre, bortsett från kolet.[33]

Vid handelsförhandlingarna i april 1948 framfördes från Polens sida, med stor emfas, önskvärdheten av att långsiktigt reglera handeln mellan

---

[31]Statens Handelskommission till handelsministern 22 mars 1949, vol 2751 HP 64

[32]PM Åström 17 dec 1949, vol 2753 HP 64

[33]Sveriges Grossistförbund till Handels- och Industrikommissionen 24 aug 1950, vol 2754 HP 64

Polen och Sverige. Från svensk sida förklarades att man inte var villig fastlåsa handeln för längre tidsperiod, att regeringen inte kunde ge några nya krediter och att det för tillfället var svårt att reglera det polska exportöverskottet i dollar.[34] Även i november 1948 framfördes önskemål om ett långtidsavtal. Från svensk sida fanns inget intresse. Enligt envoyén Böök fanns inte längre anledning särskilt gynna Polen med nytt långtidsavtal.[35]

Efter samtal mellan envoyén Engzell och industri- och handelsminister Minc förklarades att Polen inte tänkte föreslå ett nytt långtidsavtal, då Sverige uppenbarligen inte önskade ett sådant.[36] Polen önskade nu istället en detaljerad bindning mellan leveransåtagandena för malm resp koks, vilket den svenska regeringen sade bestämt nej till. Sverige avsåg istället att från juli 1949 släppa kolregleringen fri, vilket innebar att det inte längre skulle finnas en fast kontingent för polskt kol, där priset bestämdes vid handelsförhandlingarna. Polackerna fick i fortsättningen själva förhandla om priset med importörerna.[37]

Handelsförhandlingar pågick under april 1949. Kraven från svensk sida var denna gång sänkning av kolpriserna, stopp för betalning i fria valutor och ersättning för STAB:s förkrigstillgångar. Inget av detta var acceptabelt för den polska delegationen.[38] Trots den svenske handelsministerns ingripande kunde överenskommelse ej uppnås – förhandlingarna strandade på ersättningsfrågan.[39]

Då kolregleringen upphörde i juli 1949, var världsmarknadspriserna fallande. Det svenska beroendet av polskt kol minskade, då det nu var möjligt att köpa kol från annat håll. I detta läge var de svenska importörerna inte intresserade av att göra stora kolinköp från Polen. Det polska motdraget blev att helt stoppa exporten.[40] Det relativa ointresset av polskt kol kom emellertid att under 1950 förbytas i sin motsats.

II.5.3.2 Kolförsörjningsläget förvärras

Förste sekreterare Kaijser på UD ansåg 1950 att "Vårt största intresse under innevarande avtalsperiod består i avvecklingen av vårt överdimensionerade långtidsavtal". Han ansåg också att kol nu kunde köpas från an-

---

[34]PM nr 5 10 april 1948, vol 2748 HP 64
[35]von Sydow till Kronvall Warszawa 25 nov 1948,, vol 2750 HP 64
[36]Engzell till utrikesrådet Belfrage 17 febr 1949, vol 2750 HP 64
[37]von Sydow (för utrikesrådet Belfrage) till Engzell 2 mars 1949, vol 2751 HP 64
[38]PM plenarsammanträde 25 april 1949, vol 2751 HP 64
[39]PM nr 4 2 maj 1949, vol 2751 HP 64
[40]PM 4 29 sept 1949, vol 2752 HP 64

dra marknader och var allmänt kritisk till polska affärsmetoder, vilka gav upphov till en stark osäkerhet. Inga kontrakt stod fast då världsmarknadspriset steg. Dessutom var polska konsumtionsvaror ofta av dålig kvalitet.[41] Vid handelsförhandlingarna med Polen diskuterades det minskade behovet av kol och importörernas minskade intresse för polska varor. Förhandlingschefen Wolynski ansåg att Polen missgynnades av att de inte berördes av den svenska frilistningen. Fortfarande önskade man ordna varuutbytet på en mer stabil och långsiktig grund.[42] Att avtal kunde slutas berodde på att Wolynski lyckades utverka en sänkning av kolpriserna till konkurrenskraftig nivå.[43] SKF:s och Polens önskan om utökad kullagerkontingent kunde emellertid ej tillmötesgås då den svenska exporten väntades kraftigt reduceras.[44]

Vid handelsförhandlingarna hösten 1950 försökte polackerna binda kolleveranserna till järnmalmen. De svenska förhandlarna undersökte möjligheterna att offerera mer järnmalm men det visade sig omöjligt[45] Den relativt lättsinniga inställningen till behovet av polskt kol som kunnat iakttas under 1949 hade redan 1950 förbytts i sin motsats. Högkonjunktur rådde då på den europeiska kolmarknaden och prishöjningar kunde tas ut. Istället för polska betalningsproblem var svenska betalningsproblem aktuella, då prishöjningarna på kol nu nödvändiggjorde en större svensk export, vilken man från polsk sida helst ville ha i form av järnmalm.[46] LKAB ansåg det ej kommersiellt motiverat erbjuda mer än 700 000 ton och regeringen ville endast i nödläge dirigera malmen.[47] Handelsdelegationen ville också veta om möjlighet fanns öka kullagerkontingenten från 6 till 7 milj kr (SKF ville leverera för 8 milj kr).[48] Nytt avtal slöts den 30 okt. 3 milj ton kol utlovades. Järnmalmskontingenten blev 700 000 ton, men ytterligare 100 000 ton kunde erhållas om det var möjligt att få till stånd uppgörelse med svenska exportörer. Kullagerkontingenten blev 6 milj kr.[49]

---

[41]Kaijser till de Geer 11 april 1950, vol 2753 HP 64
[42]Kaijser till Engzell 12 maj 1950, vol 2753 HP 64
[43]PM angående de svensk-polska handelsöverläggningarna 7 juni 1950, vol 2753 HP 64
[44]Malmaeus till Stankievicz, polska legationen 5 juli 1950, vol 2754 HP 64
[45]Engzell till UD 5 okt 1950, vol 2754 HP 64
[46]Modig till Belfrage 6 okt 1950, vol 2754 HP 64
[47]Swärd till Malmaeus 14 okt 1950, vol 2754 HP 64
[48]PM Swärd 16 okt 1950, vol 2754 HP 64
[49]PM angående den nya svensk-polska handelsöverenskommelsen 30 okt 1950, vol 2754 HP 64

II.5.3.3 Statliga interventioner

Koreakriget gjorde kolförsörjningsläget så besvärligt att den svenska regeringen tvingades ta till metoder de försäkrade polska myndigheterna att de inte tillämpade, för att få kolleveranser till stånd. Regeringen påverkade direkt svenska cellulosaproducenter att göra affärer med Polen som de av kommersiella skäl annars inte hade övervägt. Bakgrunden var att den polska legationen hotade att, i samband med att offerter i tillräcklig mängd för järnmalm och cellulosa inte influtit, dra ned på kolleveranserna i motsvarande grad. UD-tjänstemännen sammanträdde med malmexportörerna och Cellulosaföreningen och lyckades lugna polackerna i järnmalmsfrågan men inte beträffande cellulosan. Från polsk sida meddelades att man från 1 jan 1951 skulle minska kolleveranserna med värdet för de cellulosakvantiteter som ej kontrakterats. Från UD:s sida uttrycktes utomordentlig förvåning över förfarandet, vilket saknade allt avtalsmässigt stöd.[50] Man protesterade mot de nya och främmande metoderna i de svensk-polska handelsrelationerna. Den polske handelsattachén Kotlicki ansåg emellertid att bristen på cellulosaofferter var ett uttryck för icke godtagbar diskriminering.[51] Nämnas bör kanske i sammanhanget att man från polsk sida vid förhandlingarna 1949 förklarat sig i framtiden inte komma att uppträda som kunder av svensk papperscellulosa.[52]

UD förklarade åter att den svenska regeringen endast åtagit sig att utfärda licenser för den export som överenskommits och att detta förutsatte att leveranskontrakt kunnat slutas mellan köpare och säljare. Myndigheterna kunde inte ingripa för att säkerställa leveranserna. Den svenska regeringen hade ändå gjort ansträngningar för att påskynda offertgivningen för cellulosa men förväntade sig då att samma ansträngningar gjordes från polsk sida beträffande koks.[53] Att det svenska kolförsörjningsläget var allvarligt bekräftas av att handelsministern sammanträffade med cellulosaindustrins chefer för att få till stånd ytterligare offertgivning. De polska kolleveranserna sågs som den enda ljuspunkten på den hårt beträngda bränslefronten.[54] Ansträngningarna lyckades. Cellulosaindustrins företrädare offererade mer massa till Polen. UD meddelade polska legationen detta och framhöll att en exceptionell

---

[50]PM Malmaeus 6 dec 1950, vol 2755 HP 64
[51]PM Malmaeus 9 dec 1950, vol 2755 HP 64
[52]PM Malmaeus 6 dec 1950, vol 2755 HP 64
[53]PM Malmaeus 14 dec 1950, vol 2755 HP 64
[54]Malmaeus till Engzell 14 dec 1950, vol 2755 HP 64

ansträngning gjorts.[55] Stor försiktighet präglade emellertid UD:s agerande. Man meddelade de berörda cellulosaföretagen att det inte fanns något intresse av att offerterna skulle framstå som resultat av hänvändelsen till regeringen. Det skulle vara olägligt att polackerna fick en felaktig uppfattning om regeringens förhållande till näringslivet.[56]

II.5.4 Sammanfattning

Två drag dominerade den svensk-polska handeln. Det ena var de polska önskemålen om att få handeln reglerad på ett långsiktigt och stabilt sätt, där regeringen tog ansvar för leveransernas genomförande och där handeln i möjligaste mån centraliserades. Det andra var kolleveransernas stora betydelse för handelns utformning. Det första draget var gemensamt med Sovjethandeln och den svenska regeringen fick göra stora ansträngningar för att upprätthålla gränsen mellan företagens och regeringens ansvarsområden. Det andra draget innebar att UD:s intresse av Polen till stor del var beroende av det aktuella bränsleförsörjningsläget. I ett läge av förbättrad koltillgång minskade intresset av den polska handeln markant. Då koltillgången kraftigt minskade och Polen hotade att dra ner på leveranserna om man inte fick de offerter som önskades, drevs regeringen till åtgärder som innebar ett direkt regeringsinflytande på enskilda företag. Det var åtgärder av denna typ som i tidigare debatt framställts som yttersta bevis för hur en planhushållningslysten regering agerade. Ingripandet får ses som mer avvikande från regeringens principiella linje än samarbetet med SKF under avtalsförhandlingarna med Sovjet, då det här handlade om en icke-traditionell handel, för vilken Polen tidigare uppgett sig sakna intresse. Det tycks alltså som att Polen, i kraft av sina koltillgångar, hade minst lika stora möjligheter som Sovjetunionen att få den svenska regeringen att agera på ett sätt som, om så önskades, kunde förknippas med planhushållning. Den planhushållningsnivå som kan urskiljas är krigshushållningens.

---

[55]Malmaeus till Kotlicki 22 dec 1950, vol 2755 HP 64

[56]Hägglöf UD till Wallerström Kopparfors AB 21 dec 1950, vol 2755 HP 64

II.6 Del II i sammanfattning

II.6.1 Rysskrediten – förspel och beslut

De svenska exportföretagens intresse för att komma in på den sovjetiska marknaden var av stor betydelse för regeringens agerande. Den framtidsbedömning som gjordes av företagsledarna innebar att de trodde sig ha förlorat sina marknader i väster och söder genom kriget och nu behövde regeringens hjälp för att bygga upp handelsrelationer med Sovjetunionen. Regeringens och de flesta ekonomiska experters framtidsbedömning var att en efterkrigsdepression skulle komma ett par år efter krigsslutet och att det därför var nödvändigt att satsa på en expansionistisk ekonomisk politik. Principbeslut om rysskrediten togs av samlingsregeringen i juni 1945. Den socialdemokratiska regeringen tog beslutet att slutföra förhandlingarna.

Avtalet passade väl in i den socialdemokratiska regeringens strävan att åstadkomma en "krisfri kapitalism". Det skulle bidra till att hålla sysselsättningen uppe under den kommande lågkonjunkturen och kunde ses som en del av en långsiktig satsning på en ny marknad. Företagen hade emellertid under den tid som förlöpt från principbeslut till förhandlingar hunnit göra en egen planering. Den skedde genom att företagen tog emot order från gamla kunder i mycket stor omfattning. Planeringen på nationell nivå och på företagsnivå skilde sig åt och resulterade i motsättningar som kom att utnyttjas politiskt. Regeringens mer långsiktiga makroekonomiska tänkande kom i konflikt med företagens snabbare anpassning till marknaden.

Två av regeringens åtgärder kan ses som uttryck för att regeringen önskade genomdriva planhushållningsåtgärder hemmahörande på krigshushållningsnivå. Det gäller instruktionerna till företagen att inte ta hänsyn till råvarutillgång, då de lämnade uppgift om leveransförmåga till Sovjetunionen. Detta uppfattades av företagsledarna som att de kunde räkna med att få de råvaror de behövde genom statlig styrning. Regeringen uppgav att avsikten endast var att kunna göra en realistisk bedömning av leveransmöjligheterna, då det var lättare att överblicka råvarutillgången centralt. Den andra åtgärden var Myrdals uppmaning till ASEA-chefen att offerera mer varor till Sovjetunionen. Myrdals tal om uppiggande inhemsk konkurrens, vilket upplevdes som ett hot av ASEA-chefen, kan också uppfattas som uttryck för vilja att effektivisera den svenska kapitalismen.

Stormaktspolitiken hade viss betydelse för samlingsregeringens beslut i juni 1945 om att godkänna det sovjetiska förhandlingsunderlaget. USA:s inblandning fick också betydelse, då den påverkade Sovjetunionen att påskynda sitt beslut. Att hävda att Sverige skulle ha accepterat ett oförmånligt avtal för att inte ådra sig sovjetiskt missnöje är däremot att gå för långt. Med viss förenkling kan hävdas att företagens intresse av nya marknader efter krigsslutet var avgörande för samlingsregeringens beslut om rysskrediten. På detta stadium samverkade ekonomiska och stormaktspolitiska skäl. Högkonjunkturen efter kriget ledde till att företagens intresse svalnade, medan regeringen ansåg sig bunden av samlingsregeringens löfte. Den socialdemokratiska regeringen, med handelsminister Myrdal som talesman, var också intresserad av avtalet av ekonomisk-politiska skäl, då en ökad östhandel ansågs förbättra möjligheterna att bedriva en keynesiansk ekonomisk politik. Med alla reservationer för de komplikationer som framträtt i tidigare kapitel skulle det alltså vara så att den eventuella eftergivenheten mot stormakten får stå för samlingsregeringen medan den socialdemokratiska regeringen får stå för planhushållningsaspekten.

II.6.2 Planhushållning och rysskredit

Planhushållningsdebatten kan anses, åtminstone tillfälligt, avslutad med 1948 års val. Bertil Ohlin lär ha förklarat att han visserligen inte lyckades få den politiska makten men ändå ansåg sig ha lyckats stoppa socialismen. Den borgerligt-liberala uppfattningen att den ekonomiska frihet som knöts till privat ägande var en förutsättning för all frihet, utmanades inte längre av socialdemokraterna. Näringslivets företrädare accepterade att socialdemokraterna hade den politiska makten och försökte inte obstruera den ekonomiska återuppbyggnaden.[1] Det var alltså under åren 1945–1948 som socialdemokratin tvingades definiera vilken typ av planhushållning partiet tänkte genomföra. Socialdemokraternas tvekan mellan "statlig styrning" och "statligt ägande" upphörde.

Planhushållning hade för flera av de socialdemokrater som deltog i regeringen ett värde, inte bara i att den medförde ett mer effektivt utnyttjande av samhällets resurser, utan också i att den gjorde samhällets utveckling mer begriplig och rationell. Den planeringsverksamhet som inletts redan under krigets slutskede fortsatte efter kriget i form av insamlande av nationalekonomisk information och utarbetande av långtidspla-

---

[1]Problematiken kring planhushållningdebattens resultat är utredd i Lewin L (1984) kapitel 6.

ner. Viktigt för planhushållningsbegreppets utveckling kom att bli vad regeringens nationalekonomiska experter ansåg att planhushållning skulle användas till.

Folkpartiet, bondeförbundet och den yngre generationen inom högerpartiet ansåg i likhet med socialdemokraterna att staten skulle ta ansvaret för en hög och jämn sysselsättning. Detta kunde ske med hjälp av en keynesiansk ekonomisk politik, där staten dämpade respektive stimulerade efterfrågan, med hänsyn till vad som behövdes från konjunktursynpunkt. De borgerliga kunde däremot inte acceptera att de regleringar som införts under kriget behölls och användes till att styra och reglera ekonomin ytterligare. Detta var inte heller socialdemokraternas önskan. De strävade efter en snabb avreglering. Även då det gällde utrikeshandeln var målet en fri och multilateral handel. Dock betonades att staten fortfarande hade ansvar för nationens försörjning och därför måste vidta åtgärder för att få till stånd nödvändig import och att fördelningen av vissa knappa varor fortfarande krävde ransoneringar.

Planhushållningsdebattens resultat blev en klarhet om att enighet förelåg i vissa grundläggande värderingar. Socialdemokraterna hade accepterat de borgerligas uppfattning om den ekonomiska friheten och avsåg inte att avskaffa den privata äganderätten. Enighet rådde också om att staten hade ett visst ansvar för sysselsättningen och att effektivitet i samhällsekonomin var ett mål som skulle uppnås. Än mer grundläggande är emellertid framstegstanken – debattörerna var eniga om att det rationella tänkande var grunden för framsteg. I detta perspektiv framstod visionen av folkhemmet – präglat av "likhet, omtanke, samarbete och hjälpsamhet", Gemeinschaft mitt i Gesellschaft – som en nostalgisk dröm. Planhushållningen kom i stort att definieras som keynesiansk ekonomisk politik. Regeringen ville heller inte låta planhushållningsfrågan påverka ställningstagandet i utrikespolitiska frågor.

II.6.3 Handeln mellan Sovjetunionen och Sverige

Handeln mellan Sverige och Sovjet kom inte att få den omfattning som avsetts. Kreditavtalet kom att endast till hälften utnyttjas och det planerade varuutbytet kom att bli av än mindre omfattning. Handelns sammansättning var sådan, att verkstadsprodukter exporterades från Sverige och råvaror, främst brödsäd, importerades från Sovjetunionen. Av en miljard kr i kredit uppgick leveranserna till 505 milj kr i löpande, 275 milj kr i fasta priser. En viss snedbelastning av näringslivet kan beläggas – exporten bestod nästan uteslutande av varor tillhörande grupperna järn och stål, maskiner och apparater och transportmedel. På vilket sätt på-

verkades då östhandelns utveckling under åren 1946–1949 av stormaktspolitik, ekonomisk politik och allmän ekonomisk utveckling?

Handelsdepartementet gav besked om att sovjetiska order inte skulle behandlas annorlunda än andra order av de myndigheter som beslutade om råvarutilldelning. I samband med valutakrisen 1947 beslöts om restriktiv tillämpning av kreditavtalet. Detta ansågs fungera lika effektivt som en omförhandling skulle ha gjort. Varuutbytets utveckling visade sig bli sådan att Sovjetunionens export blev betydligt större än Sveriges, varför en clearingskuld uppstod. Då denna kunde begäras reglerad i dollar, blev det viktigt att minska skulden. Detta var svårt att åstadkomma genom ökad export och följden blev att Sverige allt mer sökte begränsa importen från Sovjetunionen.

Vid mötena mellan sovjetiska handelsrepresentanter och svenska UD"tjänstemän framkom olika tolkningar av vad som låg inom den svenska regeringens kompetens att göra. De svenska tjänstemännen lyckades dock slutligen klargöra att den svenska regeringen endast hade förbundit sig att lämna exportlicens för de varor som ingick i handelsavtalet, men att det var köpare och säljare som skulle göra upp om villkoren för affärerna. Regeringen hade ingen möjlighet att påverka vare sig priser, leveransvillkor, leveranstider eller betalningsvillkor. Affärerna skedde på svenska villkor, enligt vedertagna marknadsekonomiska normer.

Det står klart att någon politisk styrning i form av anpassning till stormakten inte förekom. Sverige var den starkare parten i handelsutbytet och handeln skedde på svenska villkor. Att handeln inte fick den omfattning som avsetts får under denna period delvis tillskrivas sammanstötningen mellan två olika "handelskulturer". Tidsödande förhandlingar var nödvändiga för att klargöra vad den svenska regeringen verkligen åtagit sig. Den andra delförklaringen är besluten om restriktiv tillämpning av avtalen och begränsningen av den sovjetiska importen. Dessa beslut hängde samman med den ekonomiska krisen i Västeuropa och Sverige och företagens strategiska val av expansionsmarknader. Sveriges beslut att delta i den europeiska återuppbyggnaden fick till följd att intresset för den sovjetiska handeln minskade, i synnerhet som någon lågkonjunktur inte tycktes vara i sikte.

II.6.4 Planhushållningen och företagen

Material från tre företag har genomgåtts för att belysa Sovjethandelns betydelse för det enskilda företaget. De affärer som dessa tre företag bedrev med Sovjetunionen var mycket lönsamma. Av materialet framgår att högre priser togs ut för affärerna med Sovjetunionen än för övriga affä-

rer. Trots att det sålunda var fråga om lönsamma affärer med tryggad betalning fanns en viss skepsis hos de olika företagen inför samarbetet med Sovjetunionen. För SKF:s del var önskemålet att få ersättning för sin fabrik i östra Tyskland en av förklaringarna. En annan var den ovilja mot publicitet som SKF kommit att utveckla i samband med krigsårens händelser. ASEA hade problem med att få Sovjetunionen att acceptera, att förbehåll för tillgången på arbetskraft måste göras i kontrakten. Lindholmens reserverade inställning tycks delvis ha varit allmänpolitiskt betingad och förknippad med oro för den amerikanska inställningen. Den kan också förklaras med att Lindholmen hellre ville sälja till sina gamla kunder än att ägna tid åt att få affärerna med Sovjetunionen att fungera. Detta förhållande är anmärkningsvärt, med tanke på att Lindholmen tillhörde Johnsonkoncernen, där östhandeln hade gamla traditioner. Företagsledarna fattade inte sina beslut enbart utifrån ett kortsiktigt vinstmaximeringsperspektiv. De gjorde också en mer långsiktig bedömning av möjligheterna till fortsatta affärer, där den politiska situationen i exportlandet var en av faktorerna. Det är dock tydligt att detta var bedömningar som gjordes under perioder då avsättningsmöjligheterna var goda på alla marknader. Då orderingången minskade ökade beredvilligheten att satsa på den mer svårbearbetade, men vinstgivande sovjetiska marknaden.

Det är svårt att i det källmaterial som genomgåtts finna belägg för att regering och företag skulle befinna sig i motsatsställning. Regeringen gjorde klart för SKF att det var ett nationellt intresse att kullagerexport kom till stånd och "tvingade" därmed företaget att offerera kullager. Å andra sidan framförde regeringens tjänstemän SKF:s krav på ersättning för sin fabrik i Erkner. Beträffande ASEA kan hävdas att regeringen i viss mån tvingade fram investeringar som möjliggjorde en ökad handel med Sovjetunionen. Företaget uppgav sedan att dessa investeringar under alla omständigheter var nödvändiga. Regeringen bistod sedan ASEA i företagets konflikt med de sovjetiska köparna om reservationen för tillgången på arbetskraft. För Lindholmens del har inga exempel på specifik statlig inblandning påträffats. Regeringen och företagen var ömsesidigt beroende av varandra och tvingades till samarbete. Någon ensidig styrning från regeringens sida var det inte tal om.

II.6.5 Handeln med Polen

Handelsavtalet med Polen behandlades för att belysa problemen i förhållande till ett östland, vars politiska påtryckningsförmåga är svag, men som är i besittning av attraktiva exportvaror. Tillgången till kol var av avgör-

ande betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Importen av kol möjliggjorde produktion av industrivaror till ett mångdubbelt värde. Redan 1945 slöts ett handelsavtal med Polen för att garantera Sverige tillgång till kol. 1947 slöts ett mer omfattande handelsavtal som innebar stor export av svenska industrivaror i utbyte mot stora mängder kol. Att detta inte blev av sovjetisk storleksordning förklaras av det svåra valutaläget. Det fanns likheter mellan förhandlingarna om det sovjetiska och det polska avtalet. En likhet var den polska regeringens önskemål om att få handeln reglerad på ett långsiktigt och stabilt sätt och att regeringen ska ta ansvar för att leveranserna kommer till stånd. Likheten bestod också i de svenska myndigheternas kraftfullt hävdade motstånd mot att ta ansvar för leveransernas genomförande. Det framgår också att Polen, i ett läge då koltillgången var dålig, hade möjlighet att få den svenska regeringen att vidta åtgärder som innebar ett direkt regeringsinflytande på svenska företag. Uppenbarligen uppfattades detta emellertid inte som uttryck för planhushållningsvilja, utan som att ansvaret för nationens bränsleförsörjning tvingade regeringen vidta dessa åtgärder.

II.6.6 Slutsats

Stormaktspolitikens betydelse för beslutet om rysskrediten var inte stor. Inte heller under följande år kom den stormaktspolitiska utvecklingen att påverka östhandeln, annat än indirekt. Någon anpassning till sovjetiska krav på hur handeln skulle bedrivas kan inte anses ha förekommit. Det förefaller istället som att Sverige, i kraft av sin jämförelsevis starka ekonomiska ställning, tvingade såväl Sovjet som Polen att inse att handeln måste försiggå på marknadsekonomins villkor.

Den ekonomiska politik som fördes var av större betydelse, såväl för beslutet om rysskrediten som för handelns utveckling. Regeringen såg det som sitt ansvar att ombesörja nationens behov av försörjningsviktiga varor. Då regeringen gjorde direkta interventioner i företagen för att få till stånd handel, motiverades detta med att nationens försörjning så krävde. Dessa tillfällen var oftast knutna till behovet av polskt kol. Denna typ av planhushållning kan ses som en fortsättning av krigshushållningen.

Viktigast för östhandelns utveckling tycks den ekonomiska utvecklingen ha varit. Denna hängde givetvis intimt samman med den ekonomiska politik som fördes och som ledde till att Sverige drabbades av en valutakris. Handeln på kredit ansågs då behöva minska. Beslut om restriktiv avtalstillämpning och begränsning av sovjetisk import togs av valutaskäl. Företagens val av marknader kom att innebära minskat intresse för Östeuropa, en utveckling som förstärktes av deltagandet i det västeuro-

peiska samarbetet. Sverige prioriterade den ekonomiska återuppbyggnaden. För att kunna åstadkomma snabb ekonomisk utveckling krävdes import av investeringsvaror av mer avancerat tekniskt slag än vad Sovjetunionen kunde eller ville erbjuda. Det var svårt för såväl Sovjetunionen som Polen att konkurrera på västmarknaden, eftersom dessa länder endast erbjöd ett begränsat sortiment av varor. Valutasituationen gjorde det nödvändigt för öststaterna att, i den mån de inte kunde få kredit, betala sin import med export till motsvarande värde. Genom att begränsa importen från Sovjet påverkades de framtida möjligheterna till ökad handel.

Del III Neutralitet och utrikeshandel

III.1 Att definiera neutralitet

II.1.1 Det kalla krigets tid

III.1.1.1 Synen på det kalla kriget

I föregående avhandlingsdel gjordes ett försök att undersöka hur östhandeln påverkades av stormaktspolitik, ekonomisk politik och ekonomisk utveckling under perioden 1946–1949. Under denna tid kom planhushållningsfrågan att dominera debatten. 1948 kan planhushållningsdebatten anses som tillfälligt avslutad. I följande del av avhandlingen kommer utrikespolitiken att stå i centrum. På samma sätt som i den förra avhandlingsdelen kommer problematiken med den svenska östhandelns utveckling att behandlas utifrån infallsvinklarna stormaktspolitik, ekonomisk politik och ekonomisk utveckling. Inledningskapitlet kommer att behandla den svenska neutraliten, motiveringarna för den och innebörden i den. Som ett exempel på vilka påfrestningar den utsattes för refereras den amerikanska påtryckningskampanjen 1947–50, då det var USA:s strävan att få Sverige att ansluta sig till NATO. Därpå behandlas den handelsbojkott mot Östeuropa som genomfördes av USA och västmakterna och Sveriges deltagande i denna. Syftet är att undersöka vilken roll politiska beslut spelade för östhandelns utveckling.

För att få en uppfattning om den svenska neutralitetens utformning efter andra världskriget är det nödvändigt att först ge en teckning av den miljö i vilken den svenska neutraliteten skulle praktiseras, med andra ord kort beskriva det kalla krigets tidiga utveckling.

När det kalla kriget började, är en omdiskuterad fråga bland historiker. En del anser att det startade 1946. Starka motsättningar mellan västmakterna och Sovjet visade sig i Iran, Turkiet och Tyskland. Churchill höll också sitt "järnridåtal" den 5 mars 1946. Andra vill datera kalla krigets början till 1947 med hänvisning till Trumandoktrinen och att känslan av en djupgående splittring mellan öst och väst slog igenom hos allmänheten.

Sovjetunionens och övriga öststaters vägran att ta emot Marshallhjälp accentuerade splittringen. I februari 1948 övertog kommunisterna i Tjeckoslovakien makten i landet efter en kupp. Planerna på att skapa en militär västmaktsallians sattes i verket redan i mars 1948, då Brysselpakten skapades. Motsättningar om valutan i Berlin blev den faktor som utlöste Berlinkrisen under sommaren samma år då Sovjetunionen spärrade tillfartsvägarna till Berlin och västmakterna inrättade en luftbro för att försörja Västberlin. Den 4 april 1949 undertecknades Atlantpakten. Berlinblockaden bröts i maj 1949. I september respektive oktober samma år inrättades Västtyskland respektive Östtyskland.

Om de bakomliggande orsakerna till denna utveckling rådde länge enighet bland amerikanska historiker. Sovjetunionen var ansvarigt för det kalla krigets utbrott genom den aggressionspolitik man valt att föra. De säkerhetspolitiska kraven på maktexpansion i Östeuropa och inriktningen på den kommunistiska världsrevolutionen gjorde samarbete med västmakterna omöjligt. USA hade dock med hjälp av Trumandoktrinen och Marshallplanen lyckats ta initiativet och ryckt undan grunden för den kommunistiska expansionen. NATO blev en följd av USA:s defensiva strävan att organisera den fria världen. Historikernas enighet bröts emellertid, då den så kallade revisionistiska skolan presenterade sin tolkning av det kalla krigets orsaker. Dessa historiker uppfattar Sovjetunionens säkerhetspolitiska krav som, åtminstone delvis, berättigade och ser USA:s strävan att skydda och utvidga sin ekonomiska makt som en grundläggande orsak till händelseförloppets utveckling. Postrevisionisterna gör försök att inta en ståndpunkt mellan dessa båda skolor.[1]

De ledande amerikanska politikerna vid denna tid ansåg att Trumandoktrinen och Marshallplanen var försök att stoppa Sovjets maktutvidgning och åstadkomma en maktbalans. Vid sidan av denna motivering för USA:s agerande fanns en annan. Enligt denna fanns en grundläggande motsättning mellan kommunism och demokrati och det var i längden omöjligt för två så olika system att existera sida vid sida. En oförsonlig kamp mot den onda kommunismen var nödvändig och de förslavade folken borde befrias från kommunismens grepp. Det kan fortsättningsvis vara viktigt att ha dessa två olika synsätt i minnet – det säkerhetspolitiska och det moraliska.

---

[1]För en kort sammanfattning av de olika ståndpunkterna se exempelvis *Det kalla kriget Atombomben* (red Rystad G) Problem i modern historia (Lund 1977) och Lundestad G *America, Scandinavia and the Cold War 1945-1949* (New York 1980) kap 1

III.1.1.2 Neutralitetens utformning

Den svenska neutralitetspolitiken under tjugo- och trettiotalen behandlas i Ingemar Ottossons avhandling om debatten kring Sveriges aktiva deltagande i NF:s arbete. Under denna tid ansågs Sveriges roll av samtliga partier vara en osjälvisk småstats med tillämpande av "rena" (juridiska) principer.[2] Den formella enigheten om neutraliteten kunde emellertid inrymma oenighet om den praktiska tillämpningen. Ottosson urskiljer två åsiktsskolor, där den första rekommenderar ett mer aktivt deltagande i NF-sanktionerna med hänvisning till Sveriges skyldighet att verka som ett internationellt moraliskt föredöme. Den andra åsiktsskolan betonar istället att Sverige står "ovanför" främmande länders intrigspel och därför inte bör spela någon framträdande roll i sanktionspolitiken.[3] Utvecklingen under slutet av trettiotalet innebar ett närmande mellan de båda åsiktsskolorna, där bekymren för de nationella intressena och behovet av ett starkt försvar blev viktigast. Under andra världskriget kom neutralitetspolitiken att innesluta praktiskt taget allt som kunde bidra till att Sverige kunde hålla sig utanför de direkta krigshandlingarna.[4]

Den svenska neutralitetspolitikens utformning under det inledande skedet av det kalla kriget kommer nu att behandlas. Inledningsvis görs ett försök att allmänt klargöra neutrala staters skyldigheter och rättigheter. Så följer en analys av de faktorer, som kan påverka ställningstagande för neutraliteten. Därpå görs en genomgång av USA:s kampanj för att få Sverige att överge neutralitetspolitiken. Frågan är hur och varför neutralitetens innebörd förändrades? Tidningsdebatten om neutraliteten och den tredje ståndpunkten har i detta sammanhang lämnats därhän.[5]

III.1.1.3 Neutralitet och alliansfrihet.

Den svenska neutralitetspolitiken skiljer sig i viss mån från den schweiziska och den österrikiska. Schweiz och Österrike är s k permanent neutrala stater. Denna typ av neutralitet innebär att staten förpliktat sig att ej inleda krig och att förbli neutral om krig utbryter mellan andra stater. Den skall vidare göra allt för att inte bli indragen i krig och underlåta allt, som skulle kunna leda till att staten dras in i ett krig. Den får heller

---

[2]Ottosson I *Krig i fredens intresse eller neutralitet till varje pris?* (Lund 1986) s. 261-262
[3]Ibid s. 262
[4]Se Carlgren W *Svensk utrikespolitik 1939-1945* (Stockholm 1973)
[5]Se Forser T och Tjäder PA *Tredje ståndpunkten* (Staffanstorp 1972)

inte företa sig något som allvarligt kan försvåra uppfyllandet av neutralitetsförpliktelserna.

För Sveriges del förs en politik som innebär "alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i händelse av krig". Den har varken folkrättslig eller internrättslig förankring och riksdagen har vid flera tillfällen avslagit motioner om att Sverige skulle förklara sig permanent neutralt. Dock får de regler, som gäller för permanent neutrala stater, betydelse även för Sverige, i den meningen att det inte går att avvika alltför mycket från reglerna, om man vill behålla förtroendet för neutralitetspolitiken.[6]

Då det gäller neutralitetens förhållande till utrikeshandeln, finns inga allmänna regler. Något krav på "ekonomisk neutralitet" finns inte. En neutral stat är i princip fri att utforma sin handelspolitik som den finner bäst. Den annars viktiga regeln om opartiskhet gäller inte för handel med krigförande stater. Under världskrigen tvingades emellertid de neutrala staterna att ingå krigshandelsavtal med de krigförande nationerna. De kunde på detta sätt få tillgång till viktiga importvaror mot att de accepterade vissa inskränkningar i handeln med fienden. Ett viktigt begrepp blev då "normal handel" – de neutrala staterna hävdade rätten att upprätthålla handeln åtminstone upp till denna nivå. Någon skyldighet att begränsa handeln på detta sätt finns dock inte.[7]

Att delta i kollektiva sanktioner har också ställt sig problematiskt för neutrala stater. Medlemskapet i NF och FN har inneburit vissa avsteg från neutralitetspolitiken, då man där, åtminstone i teorin, tillämpar kollektiva sanktioner mot stater som bryter freden. Om en neutral stat, som är medlem av FN följer ett bindande säkerhetsrådsbeslut om sanktioner, kan emellertid inga invändningar göras av andra FN-stater. Under Koreakriget förekom militära sanktioner i form av FN-trupper. Här förelåg dock inget bindande beslut från säkerhetsrådet utan endast rekommendationer till medlemsstaterna att bistå Sydkorea. Beslut om bindande sanktioner har endast fattats med avseende på Rhodesia och Sydafrika. I dessa fall uppstod ingen konflikt med neutralitetsrätten, då något krigstillstånd inte förelåg.[8]

---

[6]Lindholm R H. *Sveriges neutralitet* (Lund 1987) s. 17
[7]Ibid s. 20-21
[8]Ibid s. 24-27

III.1.1.4 Faktorer som påverkar neutralitetspolitiken.

Begreppet neutralitet kom i efterkrigsdebatten att tillämpas på många olika frågor. Det talades om att Sverige inte skulle handla för mycket med den ena parten i stormaktspolitiken, att det inte var möjligt för ett demokratiskt land att stå neutralt i en ideologisk konflikt, att det var en moralisk skyldighet att engagera sig för friheten osv. För utrikesminister Undén var det dock ingen tvekan om vilken typ av neutralitet som eftersträvades.[9] För honom var neutralitet ett folkrättsligt begrepp, som gav små stater möjlighet att stå utanför konflikter mellan stormakterna. Det hade ingenting att göra med någon "ideologisk neutralitet" i så måtto att det skulle innebära likgiltighet inför de värden varom ett krig utkämpas.[10]

De faktorer som påverkar den säkerhetspolitikens utformning kan indelas enligt följande:

1) Strategiska bedömningar, uppfattning om ett kommande krigs troliga förlopp.
2) Ideologiskt ställningstagande, definition av demokrati, frihet etc.
3) Ekonomiskt ställningstagande, deltagande i ekonomiskt samarbete med andra länder.
4) Moraliskt ställningstagande, bedömning av i vilken mån olika samhällsystem står för värden som anses vara av högre moraliskt värde än andra.

Undéns strategiska bedömning var att ett eventuellt inträde i NATO skulle försämra det internationella läget. Det skulle från rysk sida uppfattas som ett led i den inringning man där ansåg sig utsatt för. Det kunde knappast vara i fredens intresse att de båda blocken oförmedlat gränsade till varandra.[11] Om ett stormaktskrig skulle utbryta var chanserna att

---

[9]Undéns syn på neutraliteten har analyserats av Fredrika Björklund i avhandlingen *Samförstånd under oenighet, Svensk säkerhetspolitisk debatt under det kalla kriget* (Stockholm 1992). Hon beskriver Undéns uppfattning om neutralitetspolitiken som en reträtt från ett synsätt som innebar en tro på kollektiva säkerhetsarrangemang till ett synsätt som innebar accepterande av maktbalansperspektivet.

[10]Möller Yngve *Östen Undén: en biografi* (Stockholm 1986) s. 314

[11]Undén Östen. *Tankar om utrikespolitik* (Stockholm 1963) s. 31

hålla sig utanför ett sådant små, men Undén trodde att det förmodligen skulle bli ett kortvarigt krig, där de första dagarna skulle bli avgörande. En allians med ett stormaktsblock skulle inte kunna garantera förberedd, snabb och effektiv hjälp, men den skulle innebära att Sverige redan från första dagen var indraget i kriget.[12]

Beträffande det ideologiska ställningstagandet råder inget tvivel om Undéns inställning till parlamentarisk demokrati och medborgerliga fri- och rättigheter. De avvek inte på någon punkt från det traditionellt västerländska synsättet. Undén yttrade i samtal med den brittiske premiärministern Bevin att "Sverige givetvis i ideologiskt hänseende stod västmakterna nära".[13] I ett tal 1947 yttrade Undén emellertid att socialdemokratin stod främmande både för borgerlig storkapitalism och för kommunism och att detta var tillräckligt skäl för att inte låta utrikespolitiska förbindelser få sin karaktär av den ekonomiska och politiska regim, som råder i andra länder. Detta gav upphov till vad som av Tingsten betecknades som "kålsuparteorin", dvs att demokratier skulle likställas med diktaturer. Undén bestred vid ett flertal tillfällen denna tolkning.[14]

Det ekonomiska ställningstagandet var viktigt för USA. I ett Policy Statement från 15 augusti 1949, nämns det aktiva svenska deltagandet i den europeiska återhämtningen (Marshallplanen) med gillande.[15] Att anslutningen till denna plan inte var allt igenom problemfri framgår av att Undén i inledningsskedet ansåg att den amerikanska hjälpen måste organiseras via FN.[16] Sverige försökte så länge som möjligt också hävda att det var de hjälpmottagande ländernas egen sak att avgöra vilken hjälp de behövde och även att organisera den. Som bekant var detta inte acceptabelt för USA och européerna tvingades acceptera de amerikanska kraven på europeisk integration genom skapandet av en multilateral organisation – OEEC – och åtgärder för att åstadkomma monetär och finansiell stabilitet.[17] Undén uttalade dock vid flera tillfällen Sveriges helhjärtade anslutning till Marshallplanen.

Beträffande det moraliska ställningstagandet är Undén mycket klar. Han vände sig mot dem, som hävdade att neutralitetspolitiken var egoistisk och osolidarisk och förnekade bestämt att Sverige med dess begränsade

---

[12]Ibid s. 33-34
[13]Möller s. 302
[14]Ibid s. 298-299
[15]Policy Statement Sweden, Department of State August 15 1949, 711.58/8-1549 NA Washington
[16]Möller s. 293-294
[17]Lundestad G *America, Scandinavia, and the Cold War 1945-1949* (New York 1980) s. 92-94

resurser skulle avkrävas moraliskt ansvar för världspolitiken. Små stater var i huvudsak mottagande av militär hjälp, inte givande. Därför krävdes ingenstans på allvar att små länder skulle rusta upp så att de utöver självförsvar skulle kunna ställa stridskrafter till andras förfogande. Moraliskt rättfärdigade Undén neutraliteten genom att med gillande citera den schweiziske utrikesministern; neutraliteten tjänade såväl landets egna intressen som den internationella gemenskapens.[18] Däremot ansåg Undén den västerländska demokratin högre moraliskt stående än det politiska systemet i Östeuropa.

Då vi fortsättningsvis kommer att följa debatten om neutraliteten mellan representanter för Sverige och USA, kan det vara viktigt att betona det självklara att denna diskussion inte fördes mellan likställda parter. Undén framhöll att det inte kunde vara rimligt att ställa samma krav på en liten stat som på en stormakt. Det finns en forskningstradition, som behandlar just småstaternas beteende och strategier. Företrädare för denna har bland annat hävdat att det för mindre stater är särskilt viktigt att ge omvärlden intryck av inre sammanhållning. Detta anses avgörande för den egna säkerheten. Andra betonar småstaternas beroende av stormakterna men anser det möjligt motverka icke-önskvärt beroende. Några teser har sammanställts om småstaters beteende:

> Småstater brukar i en konflikt mellan stormakter dras till den "starkare" sidan.
>
> Småstater har kortsiktiga, geografiskt begränsade perspektiv.
>
> Småstater intar en legalistisk-moralistisk attityd till omvärlden.
>
> Internationella organisationer har stor betydelse för småstater.
>
> Småstater vill gärna medla i konflikter.
>
> Småstater har i sin säkerhetspolitik alternativen neutralitet eller alliansmedlemskap.
>
> Småstater är mer sårbara och har färre handlingsalternativ än stormakter.[19]

---

[18]Undén s. 30-31
[19]Ottosson s. 15-16

Det är viktigt att betona att utrikespolitikens överordnade mål var att bevara Sveriges självständighet. Regeringen gjorde den strategiska bedömningen att detta bäst kunde ske genom neutralitetspolitik. Detta beslut var från moralisk synpunkt varken bättre eller sämre än att välja anslutning till någon militär allians. Avgörande för hur neutralitetspolitiken skulle lyckas var i vilken mån landet lyckades skapa förtroende för den, det vill säga få stormakterna att tro att Sverige skulle försvara sig mot angripare. Följande avsnitt om den amerikanska anti-neutralitetskampanjen visar hur den verbala kampen förs mellan formellt, men inte reellt likställda parter.

III.1.2 USA och den svenska neutraliteten

III.1.2.1 Amerikansk och svensk verklighetsuppfattning

Om den svenska neutralitetspolitiken råder partipolitisk enighet och den har också ett starkt folkligt stöd. Det hindrar inte att den från tid till annan ifrågasatts. Den diskuterades ingående under de första efterkrigsåren och särskilt i samband med bildandet av NATO 1949. USA hade under 1946–47 inte visat något brinnande intresse för Skandinavien, men en ändring skedde under hösten 1947.[20] Detta hängde samman med den sovjetiska expansionen i Östeuropa, vilken gjorde länder som gränsade till Sovjet mer intressanta ur strategisk synvinkel. För Sveriges del betydde detta att en anti-neutralitetskampanj genomfördes, främst av den amerikanske ambassadören i Stockholm H Freeman Matthews. För att åskådliggöra problematiken kommer denna debatt att följas och försök att analysera argumenten att göras. Det är viktigt att framhålla att det källmaterial som använts är tendentiöst. Ambassadernas rapportering till hemlandet är färgad av en önskan att få det arbete som utförs att framstå som framgångsrikt. Det förefaller som om detta förhållande i särskilt hög grad gällde den amerikanske ambassadören Matthews.

H Freeman Matthews var en framstående tjänsteman inom det amerikanska utrikesdepartementet, State Department. 1945–1947 var han Director of the Office of European Affairs. Han var sålunda väl förtrogen med politiska resonemang på högsta nivå i Washington. Hans utnämning i juli 1947 till ambassadör i Sverige kan ses som en markering av

---

[20]Detta är en huvudpunkt i Geir Lundestads arbete se exempelvis s. 343.

den ökade betydelse Sverige och Skandinavien vid denna tid började få i konflikten mellan öst och väst.[21]

Att USA i allt högre grad kände motvilja mot den svenska neutraliteten visade sig bland annat då Sverige, genom Dag Hammarskjöld, sonderade möjligheterna att få ett större lån från USA. Hammarskjöld, som tidigare varit statssekreterare på finansdepartementet, arbetade sedan 1946 på UD med att handlägga internationella betalningsfrågor. Inom State Department ansågs att Sverige förmodligen skulle få ett sådant lån om en formell ansökan lämnades in till Export-Import Bank. Ändå beslöts att Sverige skulle avrådas från att söka lånet. Detta hängde samman med att Marshallplanen som bäst höll på att utformas, men missnöje med neutralitetspolitiken var en annan faktor som bidrog.[22] För att få Sverige att överge sin neutralitet påbörjade Matthews det mödosamma arbetet med att undervisa svenskarna. I februari 1948 hade han gjort upp en lista över de 12 största felaktigheterna i det svenska tänkandet.

Felaktigheterna låg, enligt Matthews, främst i de orealistiska strategiska bedömningarna. Det svenska tänkandet innebar att man trodde sig ha möjlighet att hålla sig utanför ett världskrig, att Sverige hade god tid på sig för ett ställningstagande veckorna före ett krigsutbrott, att Finlands position skulle förvärras om Sverige associerades med väst, att Sveriges geografiska läge var mer utsatt än Västeuropas och att väst alltid skulle respektera den svenska neutraliteten – det var Sovjet som måste blidkas. På det ideologiska planet var den stora felaktigheten i det svenska tänkandet att Sverige (socialdemokraterna) ville följa en medelväg – varken kommunism eller kapitalism. I moraliskt avseende bestod felet i att skyldigheten opponera mot sovjetisk expansion var underordnad neutraliteten.[23]

Matthews verklighetsuppfattning var alltså en helt annan. Det var omöjligt för Sverige att hålla sig utanför ett tredje världskrig och man skulle inte ha tid på sig för att ändra inställning, då ett krig stod för dörren, då kriget skulle bli både snabbt och totalt. I ideologiskt avseende gällde frågan inte att ta ställning mellan USA och Sovjetunionen, det gällde de fria nationernas och den mänskliga frihetens överlevnad. Matthews' argumentation var till stor del knuten till kampen mellan ont och gott, det moraliska perspektiv som förut nämnts.

---

[21]Lundestad s. 102

[22]Ibid s. 102-103

[23]Matthews till Secretary of State, Febr 16 1948, 758.00/2-1648 NA

III.1.2.2 Bundsförvanter i Sverige

Matthews hade svårt att på egen hand genomföra det bildningsarbete han åtagit sig. Då svenskarna var "slow to think and slow to move" behövde han hjälp från olika håll för att kampanjen skulle nå framgång. Han ansåg Herbert Tingstens propagerande i DN som en utmärkt hjälp men beklagade att Tingsten i hög grad var en ropandes röst i öknen. Det enda som kunde skaka den svenska opinionen var, enligt Matthews, en norsk anslutning till NATO.[24] Den svenska tidningsdebatten under denna tid var intensiv. Av utrymmesskäl koncentreras framställningen här till att gälla det diplomatiska materialet.

Hos den svenska militären hittade Matthews goda medhjälpare. General B Nordenskiöld uppgav vid samtal med Matthews att han och andra svenska officerare hade nära samarbete med Tingsten och försåg honom med information. Han instämde också helt i Matthews' strategiska bedömning – ett krig mellan USA och Sovjet kunde knappast bli så geografiskt begränsat att Sverige hade möjlighet att stå utanför.[25] Även överbefälhavaren Jung förordade en politik som låg västmakterna nära. En isolering från västmakterna skulle, enligt denne, innebära att landets försörjning och försvarsmöjligheter äventyrades.[26]

Även inom det svenska näringslivet fanns potentiella och reella bundsförvanter. Den viktigaste ansåg Matthews tydligen Marcus Wallenberg vara. I brev till statssekreterare Robert Lovett ber Matthews denne ta emot "our mutual friend" och ge honom en del upplysningar om den amerikanska synen på Sverige. Det var viktigt att övertyga Wallenbergs om neutralitetens omöjlighet, eftersom de hade så stort inflytande i landet och deras råd var så tungt vägande, även för en socialdemokratisk regering. Wallenberg var emellertid, enligt Matthews, inte särskilt angelägen att bidra till anti-neutralitetskampanjen, då han ansåg att den skulle hota Sveriges inre enighet.[27]

Enligt Matthews' rapporter var utrikesdepartementets personal inte eniga med utrikesministern om hur det politiska läget skulle bedömas.[28] Det är nu klarlagt att det fanns en stark intern kritik av Undéns sätt att

---

[24]Matthews till Secr of State March 3 1948, 758.00/3-348 NA

[25]Matthews till Secr of State March 11 1948, 758.00/ 3-1148 NA

[26]Möller s. 345

[27]Matthews till Under Secr of State R Lovett Febr 17, 711.58/2-1748 NA

[28]En genomgång av den inhemska kritiken mot Undén och hur en sådan kunde förenas med tjänstemannalojaliteten har gjorts av Karl Molin i *Omstridd neutralitet, Experternas kritik av svensk utrikespolitik 1948-1950* (Stockholm 1991).

bedriva utrikespolitiken, främst bland diplomater och militärer. Sven Grafström, chef för politiska avdelningen på UD 1946–49, Erik Boheman, ambassadör i Washington från 1948, Vilhelm Assarson, vice kabinettssekreterare och överbefälhavare Helge Jung var några av de viktigaste.[29] Vilhelm Assarson hade, enligt Matthews, gjort försök att påverka Undén till en mer amerikansk bedömning av läget. Matthews påpekade vid samtal med Assarson att det minsta Sverige kunde räkna med att få betala till Sovjet för att få förbli neutrala vid ett krig var att svenska fabriker i stor utsträckning måste producera för Sovjets räkning. Om så skedde skulle USA, för sin egen fortlevnad och på grund av sina skyldigheter mot allierade, tvingas hindra dessa varor att nå Sovjet. Detta skulle ske genom aktion från luften. Assarson uppgav att detta var exakt vad han själv sagt Undén och tillagt, att om svenska fabriker inte producerade för Sovjet skulle Sovjet ockupera Sverige. Assarson instämde likaledes i Matthews' ogillande av att ingen ansvarig svensk politiker gjorde någon moralisk skillnad mellan de två blocken. Opinionen i USA var chockerad över att svenska politiker inte erkände att USA:s politik stod för Sveriges frihet och Sovjets för Sveriges förslavande.[30]

Även Sverker Åström, som då var Förste Sekreterare vid svenska ambassaden i Washington, uppgavs ha uttryckt missnöje med en del av Undéns uttalanden. Vid ett samtal med Charles Rogers, NOE (Northern European Division) karaktäriserade han Undéns agerande i Finlandsfrågan som dumt och olämpligt.[31]

I detta sammanhang bör givetvis framhållas att det alls inte är säkert att de personer som samtalat med Matthews haft samma uppfattning om innebörden av samtalen. Termen "selektiv perception" kan i hög grad sägas passa in på Matthews rapporter. Han hörde det han ville höra och rapporterade det. Redan mot slutet av mars –48 tyckte han sig se att hans upplysningskampanj givit vissa resultat. Främst baserade han detta på att det i flera tidningar uttrycktes tvivel på neutralitetspolitikens hållbarhet. Han ansåg sig också ha fått en inrikespolitisk förklaring till att hans arbete gick så trögt – en regeringstjänsteman hade upplyst honom att den serie av neutralitetsdeklarationer som gjorts av regeringens talesmän var avsedda att få de borgerliga att ta ställning mot neutraliteten. På så sätt

---

[29]Sven Grafström förde anteckningar om sina diskussioner. Dessa har utgivits under titeln *Sven Grafström Anteckningar 1938-1944 och 1945-1954 Utgivna genom Stig Ekman* av Kungliga Samfundet för utgivande av handskrifter rörande Skandinaviens historia Handlingar del 15 (Stockholm 1989).

[30]Matthews till Secr of State, March 18 1948, 758.00/3-1848 NA

[31]Memorandum of Conversation Åström - Rogers, 758.00/3-3148 NA

skulle man kunna vinna röster vid höstens val.[32] Det är uppenbart att Matthews' omdömesförmåga kraftigt påverkades av hans ovilja att sätta sig in i de svenska argumenten för neutraliteten. Genom att analysera den i termer av "felaktigt" tänkande och uppträda som lärare för trögtänkta svenskar minskade hans möjligheter att påverka den svenska politiken. Det krävdes mer substantiella påtryckningar för att neutralitetens innebörd skulle omdefinieras.

III.1.2.3 Bundsförvanter i USA

Att Matthews hade sanktion för sin kampanj från högsta ort framgår av ett memorandum 3 juni 1948 till presidenten från utrikesminister Marshall. I detta hävdades att den svenska neutraliteten sedan krigsslutet i högre grad gynnat Sovjet än väst och att Sverige nu försökte vinna Norge och Danmark för samma politik. Marshall föreslog att presidenten inför kommande möte med prins Bertil och utrikesrådet Sven Dahlman skulle informera om den amerikanska synen på problematiken – de fria nationernas överlevande och vikten av en enad front. Att Matthews vid ett flertal tillfällen klargjort den amerikanska ståndpunkten för svenska regeringsrepresentanter nämndes också.[33]

För att få ytterligare effektivitet i kampanjen kontaktade Matthews John Hickerson (chef för Europaavdelningen på State Department). Han bad Hickerson klargöra för de svenska representanter han träffade att Sverige, vare sig det vidhöll sin neutralitet eller inte, vid krig skulle utsättas för antingen ockupation eller bombning från luften. Dessutom skulle klargöras att varje eventuell hjälp från väst var beroende av vilken attityd den svenska regeringen intog nu. Det var inte nog att understryka att svenska hjärtan klappade för väst så länge man inte sade detsamma till Sovjet.[34]

Matthews ansåg att svenskarna inte skulle ge upp sin neutralitet så länge det inte fanns materiella omständigheter som tvingade dem. Han rekommenderade därför utrikesministern att exportlicens för av Sverige beställd radarutrustning inte skulle beviljas. Det var nödvändigt att klart skilja mellan Norge-Danmark å ena sidan och Sverige å andra. Om den hjälp, som gavs till Norge-Danmark, förvägrades Sverige skulle detta skaka neutraliteten. En sådan politik var för USA:s del helt riskfri, då det

---

[32]Matthews till Secr of State March 25 1948, 758.00/3-2548 NA

[33]Memorandum for the President undertecknat Marshall June 3 1948, 758.00/6-348 NA

[34]Matthews till Hickerson March 23 1948, 711.58/3-2348 NA

inte fanns någon fara för att Sverige skulle styra mot öst. Inte heller skulle den svenska motståndsviljan komma att minska.[35]

Den amerikanska argumenteringen spelade över hela registret från nationell altruism till nationell egoism. Å ena sidan fördömdes Sveriges neutralitet som omoralisk och egoistisk. Å andra sidan hävdades att Sverige bäst tjänade sina egna intressen av överlevnad genom att ansluta sig till västalliansen. Sverige gjorde, enligt amerikansk uppfattning, heller inte någon fredsbevarande insats genom sin neutralitet. Den innebar i stället en ökad krigsrisk genom att det gavs möjlighet för öst att ta länderna "ett och ett". Freden uppfattades som odelbar.[36]

III.1.2.4 Internationella bundsförvanter

Matthews hoppades, som nämnts, på hjälp i sin kampanj från Undéns socialistiska vänner utomlands. Att han i viss mån fick sådan hjälp framgår av protokoll från samtal mellan Matthews och D Mayer, som var medlem av den franska regeringen. Mayer uppgav att han samtalat med Undén, då han besökt Nordic Social Democratic Convention. Han uttryckte chock över den svenska "blint aggressiva" neutralitetspolitiken och likgiltigheten inför utrikespolitik överhuvudtaget. Då han sagt Undén att den franska opinionen accepterade den schweiziska neutraliteten men inte den svenska föranledde detta ett av Undéns sällsynta temperamentsutbrott.[37] Uppenbart är dock att den franske ministern i detta fall inte uttalat sig å franska regeringens vägnar. Representanter för franska ambassaden uppgav att om Sverige, i likhet med Schweiz, klart deklarerade sin avsikt att kraftfullt bekämpa varje utländskt anfall var detta tillfredsställande för Frankrikes del.[38]

Den engelske utrikesministern och labourpolitikern Ernest Bevin, vilken tagit initiativet till det som senare skulle bli NATO, var periodvis bekymrad över de svenska socialdemokraternas inställning. I mars 1948 hade Bevin ett samtal med Undén. Undén försvarade den nuvarande neutralitetspolitiken med geografiska skäl. Om Sverige deltog i västligt militärt samarbete, skulle detta vid krig innebära omedelbar sovjetisk ockupation då Sverige var en potentiell bas för västmakterna. Det var ett svenskt intresse att behålla neutraliteten och det stod inte i motsättning till västmakternas intressen. Sverige skulle förstärkas militärt och stå emot

---

[35]Matthews till Secr of State March 23 1948, 711.58/3-2348 NA
[36]Matthews till Secr of State June 3 1948, 758.00/6-348 NA
[37]Matthews till Secr of State May 13 1948, 758.00/5-1348 NA
[38]Memorandum of Conversation May 25 1948, 758.00/5-2548 NA

sovjetiska angrepp. Ideologiskt fanns Sverige på västmakternas sida. På Bevins fråga vad Sverige skulle svara om Sovjetunionen föreslog militär pakt svarade Undén att man skulle vägra utan att tveka.[39]

Bevin uppfattade emellertid att Sverige motarbetade Västeuropas konsolidering. Han saknade den rätta psykologiska atmosfären i svensk politik.[40] Den brittiska regeringen stödde därför försiktigt den amerikanska kampanjen för att få till stånd svensk västmaktsanslutning. Från brittiska ambassaden i Stockholm uppgavs i april -48 att den svenska utrikespolitiken rörde sig i rätt riktning. Det behövdes emellertid moraliska argument, istället för materiella, för att opinionen skall kunna vändas.[41]

Vid samtal mellan sir Orme Sargent (statssekreterare vid Foreign Office) och Boheman repeterades många av de amerikanska argumenten. Ett kommande krig skulle bli totalt och ingen del av Europa skulle undkomma. För att få hjälp från väst måste vikten av föregående politik betonas. Om Sverige fortsatte sin nuvarande linje kunde det innebära att Storbritannien "might have to reconsider their policy".[42]

III.1.2.5 Skandinaviskt försvarsförbund?

Matthews oroade sig under sommaren 1948 för att den eventuella skandinaviska försvarsalliansen kunde innebära att även Norge och Danmark skulle hävda en neutralitetspolitik. Den svenska militären såg förhandlingarna som en möjlighet för Sverige att komma ut ur sin isolering. Matthews såg Norges anslutning till NATO som den enda möjligheten att rubba den svenska politiken. För att råda bot på den svenska isolationismen måste Sverige utsättas för isolering. Exportlicenser för militär materiel borde inte beviljas. Samordning med Storbritannien i detta avseende måste också ske.[43] Den 25 maj -48 blev det brittiska Ministry of Supply tillsagda att till varje pris stoppa leverans av beställd radarutrustning, utan att upplysa svenskarna om anledningen. Detta var mycket generande då svenskarna just fanns i fabriken för att inspektera leveranserna. På ministeriet diskuterades möjligheterna att arrangera "olyckor", men man gjorde bedömningen att det bästa var att förklara

---

[39]PM Bevin till ambassaden i Stockholm 16 mars 1948, FO 371 vol 71724, PRO London

[40]Möller s. 304

[41]Henderson till Bevin 13 april 1948, FO 371 vol 71724 PRO

[42]Matthews till Secr of State May 28 1948, 758.00/5-2848 NA

[43]Matthews till Secr of State June 1 1948, 758.00/6-148 NA

leveransstoppet med att regeringen gjorde en översyn av procedurerna för export av militär materiel.[44]

Motsättningar fanns inte bara inom svenska utrikesdepartementet, utan också inom det brittiska. Radarleveranserna stoppades av politiska skäl. Den brittiske utrikesministern ansåg emellertid inte att detta var rätt sätt att få Sverige att ta del i västligt samarbete. Stabscheferna rekommenderade, att svenska regeringen skulle informeras om, att västmaktsstöd var nödvändigt för att placeras i den kategori av länder som prioriterades, då det gällde export av militär materiel. Utrikesministern såg dock ingen anledning att ändra politiken gent emot Sverige.[45]

Matthews hade i juni ett samtal med Undén, där de båda parterna fick tillfälle att lägga fram sina synpunkter. Undén framförde som sin uppfattning att neutralitetspolitiken hade stöd från partier och allmänhet, att det fanns viss möjlighet undvika krigsdeltagande och att Sovjet kunde provoceras till anfall om väst installerade militära baser i Sverige. Matthews' gjorde klart att det var omöjligt för Sverige att hålla sig utanför ett krig, att snabb hjälp var beroende av Sveriges agerande nu och att den allmänna krigsrisken skulle minska om Sverige anslöt sig till väst. Som stöd för det sistnämnda argumentet anfördes att Sovjet avstod från ockupation endast i områden där de fann troligt att USA skulle avstå från att gå till motattack. Vad skulle ha hänt, frågade Matthews retoriskt, om USA förhållit sig neutralt under andra världskriget. Undén erkände då att en stormakt som USA inte kunde isolera sig som Sverige.[46]

Från Oslo kom under sommaren rapporter om den norska synen på de skandinaviska försvarsförhandlingarna. Utrikesminister Lange önskade en modifiering av den svenska neutralitetspolitiken. För att åstadkomma detta förordade han praktiska diskussioner om militära problem. Dessa skulle utan tvivel medföra att Sverige insåg att de praktiska frågorna förde Sverige mot väst.[47]

Mot slutet av juni ansåg Matthews att det svenska tänkandet utvecklats i rätt riktning. Bevin hade i samtal med Boheman uttryckt bekymmer för att Skandinavien skulle gå förlorat för väst genom att Sverige utövade press på Norge-Danmark. Boheman lämnade då försäkringar att Sverige inte tänkte verka för ett avskiljande av Skandinavien från väst. Bevin ansåg sig då kunna rapportera att den attityd som Sverige intog kunde be-

---

[44]Ministry of Supply till Etherington-Smith FO, 27 maj 1948, FO 371 vol 71716 PRO

[45]Minutes Etherington-Smith 28 maj 1948 och Roberts 29 maj 1948, FO 371 vol 71716 PRO

[46]Matthews till Secr of State June 3 1958, 758.00/6-348 NA

[47]Baldwin till Secr of State June 10 1948, 758.00/6-1048 NA

skrivas som västlig.[48] Bohemans uttalanden konfirmerades också av Undén. I samtal med brittiske ambassadören yttrade Undén att Sverige var västligt i sin orientering och att man inte tänkte hindra Norge och Danmark från ett närmare samarbete med väst.[49]

Ytterligare bevis för förändring fann Matthews i Undéns tal i riksdagen. Han yttrade då att klyftan mellan öst och väst hade djupnat och att det var omöjligt för Sverige att visa likgiltighet inför detta. Dock hade Sverige ingen plikt att utöva inflytande som maktfaktor i världspolitiken. För att skynda på den önskade utvecklingen förordade Matthews åter stopp för export av militär materiel i samband med tydlig förklaring till varför så skedde.[50]

I Storbritannien förblev exporten av militär materiel en diskussionsfråga under 1948. Den nedgradering av Sverige som mottagarland för militär materiel som övervägts kom inte att förverkligas förrän i augusti. Orsaken härtill angavs främst vara Storbritanniens behov av utländsk valuta. USA-ambassaden informerades om att Storbritannien tog avstånd från den press som Matthews utövade på Sverige.[51]

III.1.2.6 Att belöna vänner och straffa fiender.

I en NSC-study (NSC=National Security Council, dokumenten från NSC är de vägledande för USA:s utrikespolitik) från 2 sept 1948 sammanfattas den amerikanska synen på Sverige. Där erkänns Sveriges inre stabilitet men rekommenderas ökade insatser för att få Sverige att ändra sin neutralitetspolitik, ta ställning mellan öst och väst och ansluta sig till västblocket. Alla försök att få Norge och Danmark att inta en neutral position måste aktivt motarbetas. För att uppnå målet hade nu införts prioritering av militär hjälp för länder som var villiga till samarbete. Nödvändigt var nu att samordna denna politik med Storbritannien som var i full gång med att sälja stridsflygplan till Sverige.[52]

Storbritannien hade i början av augusti fattat beslut om att nedgradera Sverige som mottagarland för militär materiel. Detta beslut innebar att leveranser till Sverige kunde ske om de inte inkräktade på högre priori-

---

[48]Bevin till Farquhar 18 juni 1948, FO 371 vol 71725 PRO

[49]Matthews till Secr of State June 30 1948, 758.00/6-3048 NA

[50]Matthews till Secr of State June 23 1948, 758.00/6-2348 NA

[51]Hankey FO till Farquhar, Ambassaden i Stockholm 9 aug 1948, FO 371 vol 71725 PRO

[52]Innehållet framgår av en Aide Memoire Sept 21 1948, 711.58/9-2148 och i brev Hickerson-Lovett Sept 21 1948, 711.58/9-2148 NA

terade länders möjligheter att erhålla militär materiel.[53] Foreign Office tvingades försvara sin leverans av Vampireplan till Sverige för det amerikanska utrikesdepartementet. De skäl som anfördes var att leveranserna till Sverige inte inkräktade på leveranserna till de allierade och att de behövdes för att hålla produktionen uppe och hjälpa upp exporten.[54] Henderson, på brittiska ambassaden i Stockholm uttryckte det som att britterna ville lirka in Sverige i det västliga samarbetet, medan amerikanerna ville sparka.[55] Problemen i samarbetet mellan britter och amerikaner framgår också av ett brev från Hickerson till Lovett där brevskrivaren undrar: "Why the hell should we spend money and warm the Brussels pact countries when they are selling jets to neutrals."[56]

Att Hickerson var en vän av s k rak kommunikation framgår av ett protokoll från samtal med Boheman. Hickerson uppgav då att han var oroad över Sveriges fastklamrande vid neutralitetspolitiken. Boheman försökte blidka amerikanen genom att framhålla att neutralitet var ett olyckligt valt ord. Han yttrade också att han inte trodde att Sverige skulle kunna hålla sig utanför ett krig, möjligen skulle man kunna få några veckors respit. Han sade sig vara medveten om flygvägarnas betydelse men framhöll åter att det skulle kunna medföra svårigheter för Finland om Sverige övergav sin neutralitetspolitik. Enligt Boheman måste ett lyckat resultat av de skandinaviska förhandlingarna innebära ett övergivande av neutralitetspolitiken. Han betonade slutligen att Sveriges militära organisation hade ett enda syfte – försvar mot Ryssland.[57]

Det språkbruk Hickerson använt var dock i klaraste laget för utrikesminister Marshall. Lovett fick instruktion se till att sådana uttalade påtryckningar inte förekom.[58] Hickerson försvarade sig med att samtalet haft vänskaplig karaktär och att Boheman förefallit helt överens med honom. Boheman hade, enligt Hickerson, uppfattat skillnaden mellan USA:s och Sveriges syn på den sovjetiska aggressionen som i huvudsak en fråga om "timing".[59]

---

[53]Hankey FO till Wheeler, Ministry of Defence 11 febr 1949, FO 371 vol 77725 PRO

[54]Telegram FO till Washington 29 sept 1948, FO 371, vol 71716 PRO

[55]Henderson till Hankey FO 21 okt 1948, FO 371 vol 71725 PRO

[56]Handskrivet tillägg till brevet Hickerson-Lovett, daterat September 21 1948, 711.58/9-2148 NA

[57]Memorandum of Conversation Oct 12 1948, 758.00/10-1248 NA. Boheman antydde flera gånger en omprövning av neutralitetspolitiken vid samtal med västmakternas representanter, vilket föranledde dessa att undra om ambassadören verkligen framförde utrikesministerns åsikter. Se Molin s. 68-69

[58]Marshall till Lovett Oct 20 1948, 758.00/10-2048 NA

[59]Hickerson till Marshall S Carter Oct 23 1948, 711.58/10-2348 NA

Boheman fortsatte konversationerna ett par veckor senare. Han framhöll då att Sverige väl kunde skilja mellan de två parterna och att svenskarna var praktiskt taget eniga "in siding with the West" På Lovetts frågor om den skandinaviska alliansen medgav han problem med de olika militära styrkeförhållandena och yttrade åter att det knappast kunde bli fråga om ett neutralt förbund.[60]

Under hösten hade de amerikanska och brittiska prioriteringarna av militär materiel börjat märkas. Boheman var bekymrad över svårigheterna erhålla militär materiel och framförde i konversationerna att han hoppades att Sverige inte skulle förhindras bygga upp ett starkt försvar.[61] Överbefälhavare Jung sökte upp Matthews och uttryckte sin tillfredsställelse med opinionens utveckling i Sverige. Han ville försäkra Matthews om att Sverige verkligen ämnade försvara sig vid attack. Vid Matthews' påminnelse om den tyska transittrafiken under kriget försäkrade Jung att något sådant aldrig skulle tillåtas Sovjet. Jung ansåg, i likhet med Boheman, att de skandinaviska samtalen skulle leda till ökad västorientering. För att kunna bemöta Undéns argument om att USA nu inte hade någon hjälp att erbjuda ville Jung också få kännedom om vilka möjligheter som fanns att erhålla militär utrustning från USA om Sverige anslöt sig till väst.[62]

Matthews var beredd öka pressen på Sverige genom att i viss utsträckning förvägra exportlicens även för kommersiell export. Från administrationens sida såg man emellertid stora problem med att utöva en sådan direkt politisk press via exportlicenserna. Kriterier måste skapas för när en exportlicens skulle förvägras. Förklaringar måste lämnas Sverige utan att den rent politiska avsikten avslöjades. Man avrådde av effektivitetsskäl.[63]

Förhandlingarna om ett skandinaviskt försvarsförbund misslyckades. Orsaken härtill var att Norge såg det som nödvändigt att få garantier för vapenleveranser från västmakterna. USA hade emellertid bestämt sig för att man vill ha Norge och Danmark med i NATO. Vid förfrågan uppgav USA att försvarsmateriel skulle komma att prioriteras för de länder som ingick i det västliga försvarsförbundet. Norge ansåg det då inte längre realistiskt att skapa ett skandinaviskt försvarsförbund och Sverige kunde

---

[60]Memorandum of Conversation Oct 26 1948, 758.00/10-2648 NA
[61]Memorandum of Conversation Nov 5 1948, 758.00/11-548 NA
[62]Matthews till Secr of State Nov 8 1948, 758.00/11-848 NA
[63]Orubricerat PM, undertecknat John Bell Dec 6 1948, 600.589/12-648 NA

inte tänka sig att ge upp sin neutralitet. USA uppnådde härigenom sitt mål med avseende på Danmark och Norge.[64]

III.1.2.7 Isolering – ökad samarbetsvilja

Sverige stod i februari 1949 mer isolerat än förut. Den brittiska bedömningen av Sverige förändrades. Det ansågs nu inte alls säkert att Sverige skulle drivas mot väst om vapenleveranserna minskade och det var ett brittiskt intresse att Sverige var starkt. Allierade länder skulle visserligen prioriteras men Sverige borde få vapen om det fanns möjlighet. Utrikesminister Bevin sympatiserade med de skandinaviska ländernas position och var principiellt emot att utöva press på dem.[65]

Även den amerikanska uppfattningen om Sveriges situation förändrades. Rogers på Division of Northern European Affairs ansåg Sveriges situation så förändrad att USA borde ändra sin politik gent emot Sverige och ingå ett "silent partnership" med landet. Svenskarna hade under de sista månaderna öppet deklarerat sina planer och behov för försvarets del. De hade då uppgivit att alla planer utgick från tanken på försvar mot en sovjetisk attack. Dessutom var svenskarna nästan helt säkra på att bli engagerade om Norge och Danmark attackerades. Med hänsyn härtill ansåg Rogers det vara ett amerikanskt intresse att Sverige fick möjlighet att upprusta. Han rekommenderade därför att Sverige skulle ges möjlighet att på ett förmånligt sätt kunna inköpa militär materiel i USA.[66]

Rogers synpunkter vann dock inte omedelbart gehör på State Department. Den 15 aug 1949 utformades ett Policy Statement för Sverige från departementet. Där erkändes Sveriges viktiga strategiska position och dess stora betydelse för grannländerna. Sveriges samarbete med västliga organ var följaktligen av stor vikt för USA. USA hade de senaste åren klargjort för Sverige att dess neutralitetspolitik var såväl

---

[64]En omfattande litteratur finns i frågan se exempelvis Blidberg K *Just good friends Nordic Social democracy and Security Policy 1945-1950* (Oslo 1987), Lundestad G *America, Scandinavia and the Cold War, 1945-1949* (New York 1980), Skodvin M *Norden eller NATO* (Oslo1971) eller Wahlbäck K "Norden och blockuppdelningen" i *Internationella Studier* (Stockholm 1973) G Aalders har i *Swedish Neutrality and the Cold War* (Amsterdam 1989) och i artikeln The Failure of the Scandinavian Defence Union i *Scandinavian Journal of History* 1990 vol 15 no 2 s 125 -153 sökt belysa det svenska agerandet i frågan.

[65]Bateman FO till Farquhar ambassaden i Stockholm 25 febr 1949, FO 371, vol 77725 PRO

[66]Rogers till Hickerson March 30 1949, 711.58/3-3049 NA

farlig som opraktisk. Då Sverige emellertid var viktigt för USA:s egen säkerhet, tänkte man inte utöva press på Sverige att gå med i NATO. Dock skulle även i fortsättningen NATO-länder prioriteras vid inköp av militär materiel – State Department beklagade att denna politik inte lika strikt följdes av Storbritannien.[67]

För Sveriges del fortsatte svårigheterna att få licens för militär materiel. Det gällde främst radarutrustning. Ambassadör Boheman argumenterade för att licens skulle beviljas med hänvisning till att utrustningen skulle placeras längs Sveriges östra kust och att den skulle ha stor betydelse även för Norge och Danmark.[68]

Matthews avrådde bestämt från ett beviljande av licens, om USA fortfarande hade som mål att få Sverige att ansluta sig till västalliansen. Enligt Matthews såg nämligen svenska militärer och politiker denna affär som det avgörande testet på möjligheterna få köpa militär materiel från USA. Om USA däremot accepterade Sveriges neutralitet borde ansökan däremot tillstyrkas, då utrustningen säkert var av stort värde för Sveriges försvar. I så fall borde man emellertid vänta ett tag med licensernas beviljande för att få svenskarna mer samarbetsvilliga i frågan om export av strategisk materiel till öst.[69]

Det svar Matthews fick från utrikesministern, som nu hette Dean Acheson, innebar i realiteten slutet för kampanjen. Acheson framhöll nämligen att USA:s politik gent emot Sverige borde bli föremål för översyn. USA sökte inte längre få till stånd en svensk anslutning till NATO, delvis på grund av att det nu var svårt för USA att tillmötesgå eventuella önskemål på konkret hjälp, delvis för att oönskade effekter på Sovjets politik gent emot Finland kunde uppstå. Dock var det fortfarande önskvärt att Sverige rörde sig från sin nuvarande neutralitetsposition men detta var möjligt utan formellt medlemskap i NATO.[70]

Matthews lämnade sin post som ambassadör i Sverige i maj 1950.[71] Radarlicenserna beviljades inte förrän i maj 1951. I samband härmed rekommenderades Acheson från amerikanska ambassaden i Stockholm att koppla detta till samarbetet rörande den strategiska exportkontrollen.[72] Förhandlingar härom pågick just då mellan Hammarskjöld och den ame-

---

[67]Policy Statement Sweden Department of State August 15 1949, 711.58/8-1549 NA

[68]Memorandum of Conversation Jan 12 1950, 458.118/1-1250 NA

[69]Matthews till Secr of State Febr 7 1950, 458.119/2-750 NA . Tryckt i FRUS 1950 vol III s 15-17

[70]Secretary of State till Matthews Febr 16 1950, 458.119/2-750 NA . Tryckt i FRUS 1950 vol III s 19-20

[71]Lundestad s.327

[72]Woodward till Secr of State May 14 1951, 458.118/5-1451 NA

rikanske ambassadören. Acheson ansåg emellertid ett sådant förfarande olämpligt då man dittills hävdat att nekandet av exportlicens varit kopplat till att NATO:s behov måste prioriteras. Så långt sträckte sig dock Acheson att vikten av kontroll över östhandeln påpekades, då ambassadör Boheman informerades om att licens beviljats.[73]

III.1.3 Sammanfattning

III.1.3.1 Neutralitetens innebörd 1948 och 1950

För att åskådliggöra förändringen i synen på neutraliteten från 1948 till 1950 återknyts nu till den tidigare indelningen av faktorer som påverkar neutralitetspolitiken.

På det strategiska området hade Norges och Danmarks anslutning till NATO inneburit, att Sverige 1950 stod mer isolerat än tidigare. Undéns strategiska bedömning hade dock inte nämnvärt förändrats – han ansåg fortfarande att Sverige hade viss möjlighet att stå utanför kriget och att ett svenskt inträde i NATO skulle försämra det internationella läget och innebära ökad risk för Finlands självständighet. På State Department var man nöjd med att Sverige inte lyckats få Danmark och Norge att förklara sig neutrala. Sveriges strategiska betydelse hade emellertid härigenom förstärkts. Det svenska argumentet att den internationella säkerheten bättre gynnades av neutralitet än av NATO-anslutning accepterades i realiteten av Acheson, då han i februari 1950 uttalade att USA inte längre eftersträvade svensk anslutning och som skäl härför bl a angav riskerna för Finlands självständighet.

I ideologiskt avseende gjordes flera viktiga markeringar från svensk sida. Kampen mot den inhemska kommunismen intensifierades och det klargjordes att all svensk försvarsplanering var inriktad på försvar mot sovjetisk attack. Det svenska folkets känsla av samhörighet med de västliga demokratierna betonades. I december 1949 framhöll Hammarskjöld i samtal med ministerierna i USA att ett ställningstagande som innebar att Sverige kom på motsatt sida som Danmark och Norge i ett krig var uteslutet.[74]

Sverige deltog under dessa år aktivt i organiserandet av Marshallplanen och engagerades också på andra sätt i det europeiska samarbetet, exem-

---

[73]Acheson till Ambassaden i Stockholm May 14 1951, 458.118/5-1451 NA
[74]PM Hammarskjöld 7 dec 1949 vol 2683 HP 64, UD:s arkiv, RA

pelvis Europarådet. Detta uppfattades av State Department som ett positivt drag i utvecklingen, vilket borde ytterligare stödjas.

På det moraliska planet var åsiktsskillnaden mellan Undén och Matthews tydligast. De förefaller emellertid ha varit eniga om orsakerna till att krig utkämpas – såväl Undén som Matthews såg krig som en kamp om värden, inte bara om makt. De var också eniga om att det fanns moraliska värden som var mer högt stående än andra. Att det fanns samhällssystem, som stod för dessa värden, medgav Undén indirekt genom att erkänna det ideologiska frändskapet med västdemokratierna. Att på dessa grunder avvika från neutralitetspolitiken och, med Matthews' uttryck, "stand up and be counted" i kampen för den västerländska civilisationens överlevnad såg han emellertid som uteslutet.

Det förefaller alltså som om den svenska linjen, då det gällde strategiska bedömningar, i stort accepterades av USA. Det förefaller likaledes som att de upprepade förklaringarna om västorientering hade en positiv effekt på State Departments bedömning av Sverige. Förståelsen mellan parterna ökade, då Danmark och Norge valt att ansluta sig till NATO. Det argument som för USA:s del kvarstod var av moralisk art. Det var, åtminstone för Matthews, omöjligt att acceptera att man kunde moraliskt och ideologiskt föredra en av parterna i konflikten och ändå välja att ställa sig utanför, med hänvisning till nationens och världens intresse.

Det är svårt att finna en rationell förklaring till de starka amerikanska påtryckningarna. Undéns uppfattning var att små stater snarast blir en belastning än en tillgång för stormakterna vid ett krig, då dess försvar sannolikt inte är tillräckligt för att det av egen kraft ska kunna försvara sig. Det bör ju rimligtvis ha varit en fördel för USA:s del att svenskarna på egen hand byggde upp sitt försvar, förutsatt att man inte behövde befara en anslutning till den andra parten i konflikten. Det förefaller som om svenska regeringsrepresentanter under sommaren och hösten 1948 lyckades övertyga USA och Storbritannien om att ingen risk förelåg för associering med östblocket. Därmed bortföll de flesta argument för att eftersträva Sveriges anslutning till NATO.

Av de teser om småstaters beteende som tidigare nämnts kan den som innebar att småstater tenderar att dras till den "starkare" sidan i en stormaktskonflikt anses ha giltighet i den konkreta fråga som behandlats. Den tes som sade att småstater intar en legalistisk-moralistisk attityd till omvärlden kan däremot i detta fall anses falsifierad. Det var just genom att ta avstånd från en moralistisk tolkning av neutralitetspolitik som den svenske utrikesministern lyckades försvara den.

III.1.3.2 Formell, reell eller moralisk neutralitet

Inledningsvis ställdes frågorna: Hur förändrades neutralitetens innebörd och varför? För att ge ett preliminärt svar på dessa frågor återknyts till diskussionen om synen på neutraliteten. Kunde man hävda att Sverige var höjt över stormakternas intresse av maktutvidgning och kämpade för att politiken skulle bedrivas efter internationella rättsliga principer?

En sådan syn på neutraliteten var svår att upprätthålla under andra världskriget. Neutralitetspolitiken kom då i praktiken att inkludera allt som kunde hålla Sverige utanför krigshandlingarna. Reella avsteg från neutralitetspolitiken gjordes. Undén framförde efter krigets slut att den internationella kritiken mot den svenska neutraliteten inte berörde neutraliteten som sådan utan endast avstegen från den. Det blev emellertid svårt att återupprätta det internationella förtroendet för en strikt neutralitetspolitik, i synnerhet då det kalla kriget kom att ta formen av militärallianser. Formellt bibehölls emellertid neutraliteten, eller alliansfriheten, på så sätt att Sverige kom att stå utanför de båda militära blocken.

Ordet neutralitet var fyllt av negativ laddning i Norge och Danmark. Undén undvek därför i möjligaste mån att använda ordet neutralitet vid förhandlingarna om ett skandinaviskt försvarsförbund. Han föredrog att tala om ett förbund för att hålla Norden utanför kriget.[75] Sveriges neutralitetspolitik efter andra världskriget kan uppfattas som en fortsättning av den pragmatiska neutralitet som tillämpades under andra världskriget. Sverige lämnade försäkringar om samhörigheten med väst och gav upplysningar om det svenska försvarets uppbyggnad samtidigt som den inhemska kampen mot kommunismen intensifierades. Då den strategiska situationen också förändrades genom Norges och Danmarks inträde i NATO, började man från amerikansk sida uppfatta det som ett säkerhetsintresse att Sverige kunde försvara sin neutralitet. Den svenska satsningen på att bygga upp ett starkt försvar bidrog till denna bedömning och påtryckningarna på Sverige upphörde.

Vi vet nu hur den svenska neutraliteten omdefinierades under denna period men orsakerna till denna förändring är ännu inte helt klarlagda. Uppfattningen om den svenska neutraliteten som moraliskt höjd över stormakternas intressen hade kraftigt förändrats under kriget och det enda motivet till den säkerhetspolitik som fördes var nationens intresse av

---

[75]Wahlbäck K Norden och blockuppdelningen 1948-49 *Internationella studier 1973 B* (Stockholm 1973) s.82

säkerhet och ekonomisk tillväxt. I detta avseende skilde Sverige sig inte från något annat land, givetvis var Sveriges neutralitetspolitik i första hand till för det egna landet och inte för Finland eller världen i stort. Den svenska regeringen gjorde alltså bedömningen att Sveriges säkerhet och ekonomiska tillväxt bäst gagnades av neutraliteten. Då hänsyn emellertid måste tas till den part som i största utsträckning påverkade vår ekonomi, lämnades nödvändiga "förklaringar" till denna part (jämför det ekonomiska beroendet av Tyskland under kriget).

Det moraliska övertaget innehades i de diskussioner vi följt inte av Sverige utan av dem som ansåg sig företräda demokratin och friheten. Neutralitetens moraliska överlägsenhet är lättare att hävda då stormakterna ses som parter, inbegripna i en kamp om marknader och makt, än då man uppfattar konflikten som en kamp om värden, där man i realiteten tagit moralisk ställning för den ena parten. Undéns lösning av dilemmat var att koppla loss frågan om neutraliteten från alla moraliska aspekter och hävda den som folkrättslig princip. På så sätt blev det endast strategiska övervägande som blev viktiga för vilken politik som fördes – vad som bäst gynnade nationens säkerhet och tillväxt. De "förklaringar" som lämnades kan sålunda ses som en anpassning till rådande maktförhållanden men också som ett medgivande av att man godtog den uppdelning av världen i öst – väst, diktatur – demokrati, ont – gott som utgjorde den amerikanska verklighetsuppfattningen. Undéns uttalande om att USA som stormakt hade ett annat ansvar för världsutvecklingen än Sverige kan ses som ett stöd för denna uppfattning.

Den form man från svensk sida valde för att förklara sin politik återkommer senare också i embargofrågan. Det rörde sig om unilaterala förklaringar av hur den svenska regeringen självständigt avsåg att forma sin politik. Inga avtal ingicks, Sverige förklarade bara hur man ämnade agera och om någon stormakt ville ta denna förklaring som garanti för att Sverige agerade på ett positivt sätt, så var det denna stormakts ensak. På så sätt kunde man inför den andra stormakten med formell rätt hävda att neutralitetspolitiken upprätthölls, inga avtal hade ingåtts med den andra parten.

III.2 Sverige och USA

III.2.1 Inledning

I föregående kapitel såg vi hur Sveriges neutralitetspolitik utsattes för påverkan och omtolkning under de första efterkrigsåren. Från att ha betraktats som en osjälvisk politik, höjd över stormakternas strävan till maktutvidgning kom den att definieras som den politik som gjorde det möjligt att hålla sig utanför kommande krigshändelser.[1] Frågan är då vilken roll stormakternas ekonomiska politik spelade för ställningstagandet. Vilka möjligheter hade USA och dess allierade att utöva ekonomiska påtryckningar på Sverige och i vilken grad utnyttjades dessa möjligheter?

Att undersöka Sovjetunionens möjligheter att utöva ekonomiska påtryckningar på Sverige är inte relevant. Sovjetunionen var en politisk och militär stormakt men brottades med stora ekonomiska problem. Kriget hade åstadkommit stor materiell förstörelse i landet och det svenska kreditavtalet hade varit ett led i hjälpen till ett krigsdrabbat land. Sovjetunionen var i handelsförhållandet med Sverige i huvudsak den mottagande parten. Sovjetunionen hade därför ingen stor potentiell *ekonomisk* makt i förhållande till Sverige. Ett plötsligt stopp för exporten till Sverige skulle inte få några svåra konsekvenser för landet. Inte heller Sovjetunionens allierade i Östeuropa var viktiga som handelspartners för Sverige, med undantag för Polen.

Annorlunda förhöll det sig med USA och dess allierade. Sveriges handel försiggick till allra största delen med denna del av världen (se kap 2) och det var fråga om handel med varor som var nödvändiga för uppbyggandet av industrin. Ett stopp för denna handel, eller delar av den, skulle ha förödande effekter på Sveriges ekonomi. Sverige hade före kriget varit starkt beroende av Tyskland för sin maskinimport. Tysklands bortfall gjorde Sverige mer beroende av USA än tidigare och då Tyskland återkom som industrination och stor svensk handelspartner gjorde detta ingen skillnad i politiskt avseende, då den tyska utrikespolitiken i allt väsentligt utformades i enlighet med USA:s önskemål. I följande avsnitt är frågeställningen hur stor USA:s ekonomiska betydelse var för Sverige och om ett eventuellt ekonomiskt beroende utnyttjades för att åstadkomma politisk anpassning.

---

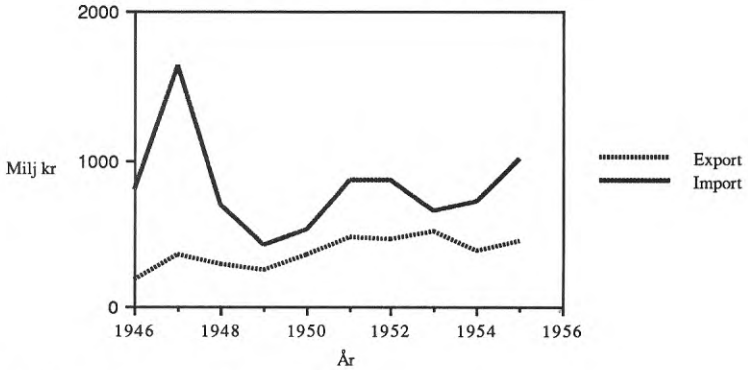
[1]Se Björklund F s. 203-204 om Undéns reträtt från ett "1914-perspektiv " till ett "1815-perspektiv".

III.2.2 Handelns utveckling

Inledningsvis presenteras handeln mellan Sverige och USA så som den framträder i handelsstatistiken.

Diagram III.2.1

Sveriges handel med USA 1946-1955, milj kr



Källa SOS Handel 1946–1955

Av diagrammet framgår hur den stora importen 1947 drastiskt skars ned under åren 1948–1949 för att sedan långsamt öka igen. Försöken att minska handelsunderskottet genom att öka exporten till USA tycks endast ha givit liten effekt.

III.2.3 Rysskredit och importrestriktioner

Som nämnts i kapitlet om rysskrediten överlämnades den 15 augusti 1946 en not från USA till Sverige, där en protest mot kreditavtalet med Sovjetunionen framfördes. I samband härmed förekom uppgifter om att Sverige på grund av sin handel med Sovjetunionen skulle kunna få problem med sin handel med USA. För att få klarhet i frågan gjorde svenska UD-tjänstemän i november 1946 regelrätta förfrågningar hos State Department och Commerce Department om kreditavtalets inverkan på den amerikanska handelspolitiken gent emot Sverige. Svaret från de amerikanska myndigheterna blev att man stod helt främmande för tanken

på att detta avtal skulle påverka USA:s exportpolitik. Inga tankar på att ställa särskilda villkor för licensieringen till Sverige existerade.[2]

Med importregleringens införande i mars 1947 uppstod emellertid nya problem. Den amerikanske ministern i Stockholm informerades några dagar innan importregleringen genomförts om den uppkomna situationen av de svenska ministrarna Undén, Wigforss, Gjöres och Myrdal. Då restriktionerna i viss mån skulle komma att inkräkta på det svensk-amerikanska handelsavtalet, var det viktigt för de svenska ministrarna att få USA att förstå orsakerna till att de ansåg sig tvingade att vidta dessa åtgärder. Handelsminister Myrdal underströk att åtgärderna var helt och hållet beroende av de akuta valutaproblemen. Någon omsvängning av den svenska handelspolitiken var inte aktuell. Sverige ville inte införa diskriminering av någon stat och framför allt avsågs inte att dirigera utrikeshandeln i någon viss riktning. Den amerikanske ministern tog särskilt fasta på dessa handelsministerns förklaringar, då han ansåg dem betydelsefulla för att förebygga den tolkning som annars låg nära till hands.[3] Vilken denna tolkning var framgår av skrivelse från den amerikanska ambassaden i Stockholm till State Department 20 mars, där totalt exportembargo mot Sverige rekommenderades. Orsaken angavs vara importrestriktionerna och Sveriges östorientering, demonstrerat i det nyligen slutna kreditavtalet med Polen. State Department ansåg emellertid sådana drastiska åtgärder ogenomförbara. De skulle gå stick i stäv med USA:s försök åstadkomma icke-diskriminerande handel. Dessutom var svenska krediter och svensk handel av stor betydelse för återuppbyggnaden i Norge, Danmark och Nederländerna, vars rehabilitering var ett starkt USA-intresse.[4]

Den 24 mars framfördes den amerikanska regeringens officiella protest mot importrestriktionernas intrång i det svensk-amerikanska handelsavtalet. Framför allt vände man sig mot att Sverige stoppade importen av vissa varor från USA men tillät import av samma varor från andra länder för att uppfylla bilaterala avtal.[5] I sitt svar en vecka senare framhöll Undén det oberättigade i den amerikanska uppfattningen. UD hade redan försäkrat den amerikanska legationen att någon diskriminering av USA inte skulle förekomma.[6] Den kraftiga amerikanska reaktionen kan, åt-

---

[2]Telegram 18 nov 1946, vol 2882, HP 64 Ua UD:s arkiv 1920 års dossierordning RA
[3]PM Undén 13 mars 1947, vol 2882 HP 64
[4]Dreyfus till State Department 20 mars 1947, 611.583/3-2047 NA
[5]Not till Undén 24 mars 1947, vol 2882 HP 64
[6]Meddelande till pressen 31 mars 1947, vol 2882 HP 64

minstone delvis, förklaras av att man från amerikansk sida sett Sveriges dittills snabba avveckling av importrestriktionerna som föredömlig.[7]

Den svenska regeringen sände emellertid en delegation till USA för att förhandla om importregleringens tillämpning. Dessa förhandlingar inleddes den 19 april och Dag Hammarskjöld, som ingick i delegationen, kunde snart rapportera att amerikanerna övertygats om Sveriges goda vilja.[8] De var dock bekymrade över att den svenska importen skulle komma att begränsas av den faktiska dollartillgången. Följden kunde bli att de svenska företagen inte gjorde några allvarliga försök att komma in på den amerikanska marknaden. De svenska förhandlarna framhöll att exportinriktningen endast i mycket ringa utsträckning kunde eller skulle dirigeras, eftersom fri handel fortfarande var det övergripande målet. Den enda möjligheten för svenska staten att påverka exportinriktningen var genom kreditgivning. Med nämnandet av kreditgivning följde amerikanska frågor om det sovjetiska avtalet. De amerikanska förhandlarna ville veta i vilken utsträckning avtalet tagit produktionsresurser i anspråk, vilka kunde använts för export till hårdvalutaländer. Den svenska uppfattning, som framfördes, var att avtalet endast i ringa mån påverkat exportmöjligheterna till hårdvalutaländer. En lista över den planerade exporten till Sovjet förevisades. Amerikanerna uppmanades att själva bilda sig en uppfattning om i vilken mån det var rimligt att tro att svensk elektrisk och mekanisk industri med framgång skulle kunna slå sig in på dollarmarknaden under de närmaste åren. Beträffande importlistan från Sovjet framhölls det stora produktiva värdet av vissa varor, exempelvis glaubersalt, och att denna import i viss mån behövdes för att ersätta varor som tidigare köpts från Tyskland. Då man från amerikansk sida ville jämföra Sovjethandelns storlek med tidigare års handel, genmäldes att det var fråga om att ta upp en handel "that had been dead".[9]

I början av juni 1947 hade förhandlingarna lett till resultat. Överenskommelse nåddes om hur importrestriktionerna skulle tillämpas. I avtalet betonades det temporära i dessa inskränkningar av 1935 års avtal och uttalades att den svenska regeringens principiella målsättning var att så snart som möjligt få till stånd fri, multilateral handel. Att svenska regeringen förklarade att den inte ingått och inte tänkte ingå bilaterala avtal, annat än under vissa speciella förhållanden, var viktigt för den amerikanska regeringen. De speciella förhållanden, som kunde motivera ett bilateralt avtal, var att avtalet skulle utgöra en del av en rättvis allo-

---

[7]Telegram 6 april 1947, vol 2882 HP 64

[8]Hammarskjöld till UD 24 april 1947, vol 2882 HP 64

[9]PM angående sammanträde i State Department 22 maj och 26 maj 1947, vol 2882 HP 64

kering mellan alla länder som importerade knappa, försörjningsviktiga varor. Det var dessutom viktigt för den amerikanska regeringen att man från svensk sida uttalade önskemål om en utveckling av den svenska exporten, som innebar att Sveriges ställning i den internationella betalningsbalansen återvanns. I medvetande om denna svenska grundinställning kunde man från amerikansk sida gå med på att avstå från vissa rättigheter i 1935 års avtal. Det gällde främst rätten att få exportlicens beviljad utan avseende på för vilket land exporten var avsedd. Detta var ett krav som var omöjligt för Sverige att uppfylla så länge dollarbristen bestod. En formulering accepterades, som gav Sverige rätt att under denna period vid beslut om exportlicens ta med i beräkningen vilka speciella betalningsmöjligheter som fanns mellan exportlandet och Sverige.[10]

Om de svenska och amerikanska regeringarna var något så när nöjda med avtalet, var så inte fallet med den sovjetiska regeringen. Stort utrymme ägnades avtalet i Pravda 30 juni 1947. Invändningarna var, bortsett från den vanliga politiska retoriken, de samma som framfördes i flera svenska tidningar, exempelvis DN och GHT. De gick ut på att fortsatt import av onödiga varor, kombinerad med en endast partiell kontroll av valutarörelserna, skulle komma att innebära fortsatta problem med betalningsbalans och valutatillgång.[11] Undén fick från svenska ambassaden i Moskva veta att signaler från det sovjetiska utrikeshandelsministeriet gav vid handen att de sovjetiska tjänstemännen nu var skeptiska till att det svensk-sovjetiska avtalet skulle få en god utveckling.[12] Den 27 juni informerades den sovjetiske ministern direkt av Undén om avtalet med USA. Undén förnekade inte att Sveriges handlingsfrihet nu begränsats men dementerade bestämt den sovjetiske ministerns uppgifter om att amerikanska exportörer inte längre ville sälja till svenska importörer på grund av det sovjetiska avtalet.[13]

Kritikerna fick rätt – de åtgärder om vilka överenskommelse nåtts i juni-avtalet visade sig otillräckliga. Detta berodde emellertid till stor del på Storbritanniens beslut att upphäva konvertibiliteten mellan pund och dollar. Hammarskjöld fick tillbringa hösten 1947 i USA för att förhandla om ytterligare nedskärningar om importen. Han gjorde också en del sonderingar för att utröna möjligheterna till att få ett dollarlån men förstod snart att detta inte skulle vara möjligt. Problemet kom att dryftas i termer av öst-västmotsättningar. En del departementstjänstemän ansåg det orim-

---

[10]Aide Memoire 20 juni 1947, vol 2883 HP 64
[11]PM 30 juni 1947, vol 2883 HP 64
[12]Ambassaden i Moskva till Undén 11 okt 1947, vol 2883 HP 64
[13]PM Undén 27 juni 1947, vol 2883 HP 64

ligt att hjälpa Sverige, som dels hade jämförelsevis bra förhållanden, dels i så stor utsträckning handlade med Sovjetunionen. Sekreterare Cummings framförde den 21 november 1947 att man borde undersöka i vilken mån en eventuell hjälp skulle underlätta för Sverige att fullfölja sina åtaganden i öst.[14]

III.2.4 Marshallplanen och NATO

Förhandlingarna om ytterligare importnedskärningar kom att i tiden sammanfalla med organiserandet av Marshallhjälpen, vilket kom att medföra att överläggningarna fick en allt tydligare politisk inriktning. Hammarskjöld kallades 13 jan 1948 till State Department för överläggningar med den politiska avdelningen. Vid detta möte betonade de amerikanska tjänstemännen den fullständigt avgörande vikt man fäste vid "whole-hearted cooperation" vid rekonstruktionen av Europas ekonomi. De ansåg sig ha funnit spår av tveksamhet i den svenska inställningen till ett sådant samarbete. De exempel som lämnades rörde inter-europeisk kreditgivning. Den amerikanska ståndpunkten var, att samarbetet inte skulle gälla enbart ekonomiska, utan också politiska frågor med ideologisk innebörd. Hammarskjölds bekymmer var att han såg risken att amerikanerna knöt det eventuella dollarlånet till en bestämd ideologisk-politisk ståndpunkt hos mottagarlandet. Hans uppfattning var att det skulle bli oundvikligt att bekräfta "whole-hearted cooperation" och formellt inordna sig i det europeiska rekonstruktionsprogrammet. En anslutning skulle komma att bli förutsättningen för ekonomisk samverkan med Västeuropa och USA, särskilt med tanke på hur knappa varor skulle komma att allokeras. Hammarskjöld uppfattade de amerikanska kraven på besked om Sveriges hållning som uttryck för en stark känsla av ideologisk tudelning av världen, där "den som icke är för oss är emot oss". Han såg Marshallhjälpen som en prövosten i detta avseende.[15]

I februari 1948 hade resultat nåtts i förhandlingarna. Då de svenska förhandlarna under hand fått veta att inga förutsättningar fanns att få ett lån beviljat, lämnades någon låneansökan aldrig in. Resultatet innebar istället att Sverige tilläts ytterligare begränsa importen av umbärliga varor och att dollarbetalningar kunde skjutas upp. Dollartillgångar i Sverige fick inte överföras till USA utan särskild kontroll.[16]

---

[14]Lundestad s. 102

[15]Hammarskjöld till Beck-Friis 13 jan 1948, vol 2884 HP 64

[16]Aminoff till Thorp 11 febr 1948, vol 2884 HP 64

En månad senare, mars 1948, godtogs Marshallplanen av kongressen. De europeiska länderna fick ansöka om lån och gåvor hos ECA (Economic Cooperation Agency), det organ som hade till uppgift att organisera hjälpen. Organisationen OEEC bildades av de länder som deltog i återuppbyggnadsprogrammet och varje land fick lämna uppgifter om sin produktion och sitt hjälpbehov. ECA analyserade de nationella återuppbyggnadsprogrammen och gjorde en uppskattning av landets brist i betalningsbalansen utifrån denna analys. Därpå fördelades hjälpen "efter behov". Förfarandet resulterade för Sveriges del i att en ansökan för perioden april 1948 – april 1949 på 109 milj dollar reducerades till 40 milj dollar. Totalt fick Sverige 107,5 milj dollar fram till juli 1951, då man meddelade att ingen mer hjälp behövdes. Hjälpen fick formen av dels ett lån på 20,4 milj dollar, dels så kallad villkorlig hjälp på det resterande beloppet. Den villkorliga hjälpen innebar att Sverige fick betalning i dollar för export till andra deltagarländer i Europa inom det dragningsrättsystem, kallat EPU, som bildats. EPU var den organisation som bildats av de västeuropeiska länderna för att göra valutorna i Europa i viss mån utbytbara (se kap I.2).

För att få Marshallhjälp måste Sverige förbinda sig att, i likhet med andra länder, göra en stor ansträngning för att öka produktionen, skapa inhemsk finansiell stabilitet, öka utrikeshandeln och utveckla det europeiska samarbetet. För att USA skulle kunna kontrollera utvecklingen förband varje land sig att kvartalsvis rapportera om programmets förlopp i det egna landet och att delge USA all den information som önskades om hur hjälpen användes. Denna utformning av hjälpprogrammet uppfattades inte alls som idealisk, då den innebar ett starkt ökat beroende av USA:s goda vilja. Sverige försökte tillsammans med Norge få till stånd en annan utformning av den amerikanska hjälpen. Den innebar att varje land skulle göra upp listor över hjälpbehoven och att den europeiska samarbetsorganisationen ECE, där öststaterna ingick, skulle behandla önskemålen. På detta sätt skulle det amerikanska inflytandet över Europas länders interna ekonomi begränsas. Från amerikanskt håll visades ingen förståelse för detta förslag.[17]

Marshallhjälpen betydde en del för att minska de svårigheter med valutabrist och importreglering som Sverige drabbades av under 1947 men valutaproblemen försvann ändå inte. Det reviderade handelsavtal med USA, som slöts i juni 1947, fortfor med vissa ändringar att gälla till dess Sverige gick med i GATT, vilket skedde i april 1950. De svenska exportföretagens försök att öka försäljningen till USA kröntes inte med någon

---

[17]Lundestad s. 92-94

större framgång. De flesta företag kunde lätt sälja sina produkter på annat håll och försöken att komma in på den hårda USA-marknaden var ofta halvhjärtade. En bidragande orsak härtill var att företagen inte fick behålla de dollar de tjänat in. Staten förbehöll sig rätten att avgöra till vad dollarvalutan behövdes.

Marshallhjälpen var inte endast ett hjälpprogram. Det användes också för att åstadkomma ekonomisk och politisk anpassning hos deltagarländerna. Deltagarländerna fick förbinda sig att åstadkomma inhemsk finansiell stabilitet, vilket innebar att planerade välfärdsreformer inte alltid kunde genomföras i den takt som ansågs önskvärd. Den politiska anpassningen låg dock mera på det utrikespolitiska än på det inrikespolitiska planet. Alan Milward anser att de västeuropeiska staterna betalade för Marshallhjälpen med utrikespolitisk anpassning, men att de hävdade sin rätt att själva bestämma över den inhemska ekonomiska politiken.[18]

I Gunnar Adler-Karlssons avhandling Western Economic Warfare 1947–1967 hävdas, att USA redan från 1948 använde Marshallhjälpen för att utöva påtryckningar på deltagarländerna att stoppa exporten av strategiska varor till öststaterna.[19] I föregående kapitel framgår hur USA använde exportlicenser för vapen för att utöva påtryckning på Sverige att gå med i NATO. Problem med kommersiella licenser blev vanligare under 1950, särskilt sedan Koreakriget brutit ut 25 juni detta år. Denna USA-inblandning bör snarare uppfattas som ett led i försöken att nå anpassning i utrikespolitiken, än som ett intrång i ländernas interna ekonomiska politik. Följande kapitel kommer att handla om utvecklingen av den ekonomiska krigföring som USA bestämt sig att föra mot öststaterna och Marshallhjälpens betydelse för att få Västeuropa att samarbeta.

---

[18]Milward s. 51

[19]Adler-Karlsson (1968) s. 5

III.3 USA och exportkontrollen

III.3.1 Exportkontrollens rötter.

Kontrollen av export av strategiska varor till öststaterna infördes först i USA. Den 14 november 1947 föreslog den amerikanske chefen för handelsdepartementet att USA skulle kontrollera all export till Europa i syfte att hindra Sovjetunionen att få tillgång på strategiska amerikanska varor. Beslut härom togs i National Security Council (NSC) 17 december samma år. Målet angavs då vara att stoppa utförsel både av varor, som var knappa i USA, och av varor, som kunde bidra till Sovjets militära potential.[1]

Alfred Marshalls definition av den vinst som länder gör genom att handla med varandra innebär, att värdet av de importerade varorna överstiger värdet av de varor man kunde tillverkat själv med den kapital- och arbetsinsats som använts till exportvarorna.[2] Om exempelvis USA beslutar sig för att stoppa exporten till Sovjetunionen med motivet att skada Sovjets ekonomiska uppbyggnad, måste detta innebära att USA ansåg sig ha ett bättre utgångsläge än Sovjet. USA:s regering bör, för att kunna motivera exportstoppet, ha varit övertygad om att Sovjetunionen skadades mer än USA av handelsstoppet.

Om målet var att hindra östländerna att få tillgång till varor, som kunde bygga upp deras militära makt, var det givetvis inte tillräckligt att endast stoppa den amerikanska exporten till öststaterna. Handeln med Västeuropa var betydligt mer omfattande och viktig för Östeuropa än vad den amerikanska handeln var. Det dröjde således inte länge förrän amerikanska förslag om att stoppa handeln mellan västra och östra delarna av Europa lades fram. Det fanns tvivel om att europeerna själva skulle vidta nödvändiga åtgärder. USA hade emellertid möjligheter att, i kraft av sin militära och ekonomiska styrka, påverka sina allierade. De västeuropeiska länderna, som brottades med stora svårigheter i återuppbyggnadsarbetet, erbjöds Marshallhjälp. Kongressen stiftade en lag för hur denna hjälp skulle organiseras – Economic Cooperation Act. Till denna lag fogades ett tillägg, det s k Mundt Amendment, Section 117 (d) i ECA-lagen. I detta tillägg uppdrogs åt administratören av Marshallhjälpen att undersöka om det hjälpmottagande landet använde de varor det fått genom hjälpprogrammet till att framställa produkter för export till Östeuropa.

---

[1]Referat från NSC-möte 17 dec 1947, FRUS 1948 IV s. 511 - 512

[2]Marshall A *Money, Credit and Commerce* (London 1923) s. 109-110

Om så var fallet skulle leverans av de amerikanska varorna inte äga rum. Detta gällde dock endast om de varor det hjälpmottagande landet tänkt exportera till öst var sådana varor som inte skulle fått levereras från USA.[3]

Från amerikanskt håll kunde man emellertid inte räkna med att en sådan politik utan vidare skulle godtas av europeerna. Marshallhjälpen organiserades från amerikanskt håll i Economic Cooperation Administration (ECA) och från europeisk sida i European Recovery Program (ERP). Den amerikanske ECA-representanten Averell Harriman fick i augusti 1948 i uppdrag att starta exportkontrollförhandlingar med västeuropeerna. Det gällde att få till stånd en frivillig anslutning till det amerikanska programmet, som nu konkretiserats till att gälla tillämpningen av två listor över varor, som ej borde exporteras. Denna frivilliga anslutning skulle baseras på att de hjälpmottagande länderna bekände sig ha samma mål som USA. Förhandlingar skulle först upptas med Storbritannien. Om den brittiska reaktionen var tillfredsställande skulle Harriman gå vidare med Frankrike, Benelux, Danmark, Österrike och Norge.[4] Förhandlingarna resulterade slutligen i bildandet av CoCom, en multilateral organisation för exportkontroll, 1950.

CoCom har varit en organisation som omgivits med stor hemlighetsfullhet. Gunnar Adler-Karlssons avhandling "Western Economic Warfare 1947–1967" är byggd på statistik, tidningsartiklar och muntliga källor. Källmaterialet har varit svåråtkomligt. Flera europeiska forskare har emellertid på senare tid fått tillgång till adekvat källmaterial och kunnat sammanställa det med uppgifter från amerikanskt material som länge varit tillgängligt. CoCom:s framväxt och organisation har analyserats av den norske forskaren Tor Egil Førland i avhandlingen Cold Economic Warfare, The Creation and Prime of CoCom, 1948–1954. Analys av enskilda länders deltagande i CoCom har också gjorts.[5]

---

[3]Adler-Karlsson (1968) s. 23

[4]Secretary of State till ambassaden i Paris, 27 aug 1948, FRUS 1948 IV s.564

[5]För en översikt över möjligheterna att bedriva arkivstudier om CoCom, se Boel Bent, Møller Christensen Søren, Førland Tor och Sørensen Vibeke*Ud at se Det internationale COCOM-puslespil* Vandkunsten 1, nov 1989 (Köpenhamn 1989) s. 112-133

III.3.2 Fler länder – effektivare kontroll?

De preliminära verläggningarna om en multilateral exportkontroll hölls under 1949 vid det franska utrikesdepartementet, Quai d'Orsay. De länder som deltog var Storbritannien, Frankrike, Belgien, Nederländerna, Italien, Sverige och Schweiz. Den lista över exportförbjudna varor, som diskussionen gällde, omfattade endast hälften av de varor, som fanns med på USA-listan. Det var Frankrikes och Storbritanniens regeringar som sammanställt listan och de ville nu veta om övriga västeuropeiska länder var beredda genomföra exportförbud på listvaror. Endast Italien var omedelbart positivt till förslaget. Sverige lämnade samma svar, som tidigare givits USA; man sade sig vilja föra en handelspolitik som var grundad på lika behandling av olika handelspartners. Schweiz hade samma uppfattning. Två frågor poängterades av den franske ordföranden: definitionen av krigsmaterielbegreppet och transithandeln. Dag Hammarskjöld, som var Sveriges representant, uppfattade Sveriges situation som obehaglig och ansåg att den svenska regeringen borde ta båda frågorna under övervägande.[6]

Harriman föreslog i mars 1949 att en kommitté skulle skapas, där de viktigaste OEEC-medlemmarna och USA skulle ingå. Denna kommitté skulle arbeta med utformningen av exportkontrollpolitiken. Den skulle styrka kontrollen och samarbetet och kunna sätta motsträviga länder under press genom gemensamt agerande.[7] Inte förrän i oktober visade något europeiskt land något intresse av en sådan organisation. Belgien och Nederländerna föreslog inrättandet av en expertkommitte med deltagare från samtliga NATO-länder. Gruppen skulle kunna ta majoritetsbeslut om exportkontrollfrågor. Belgien och Nederländerna var bland de länder som var mest skeptiska till exportkontroll. Förmodligen ansåg de det ändå lättare att hävda sina synpunkter i en multilateral organisation än att ingå bilaterala avtal med USA. I kommande kapitel om Sverige och CoCom kommer denna frågeställning att belysas.

Om institutionaliseringen av exportkontrollsamarbetet rörde sig överläggningarna vid Quai d'Orsay i oktober 1949. Deltagare var, förutom USA, Storbritannien, Frankrike, Belgien, Nederländerna och Italien. Schweiz sände en observatör. Sverige avböjde deltagande med hänvisning

---

[6]Hammarskjöld till Beck-Friis 4 febr 1949, vol 2683, HP 64 UD:s arkiv, 1920 års dossierordning RA.

[7]The Special Representative in Europe for the ECA (Harriman) till ECA-administratören (Hoffman) 19 mars 1949, FRUS 1949 V s. 99

till neutraliteten. En serie av möten, som resulterade i skapandet av CoCom, ägde sedan rum under slutet av 1949 och början av 1950.[8] Diskussionen gällde om exportsamarbetet skulle institutionaliseras eller om den informella strukturen skulle bibehållas. Förslag till en formell organisation framlades 12 jan 1950, godkändes av delegationscheferna för att slutligen föreläggas de nationella regeringarna.[9]

Exportkontrollsamarbetet kom att organiseras så att en "Consultative Group" (CG), bestående av delegationscheferna, skulle sammanträda en gång per kvartal och diskutera policyfrågor. Det löpande arbetet skulle skötas av "Coordinating Committee" (CoCom), som skulle bestå av diplomater stationerade i Paris. Dessutom skapades underkommittéer för att arbeta med revidering av varulistorna och lösa problemen med transithandeln.[10]

Förutom organisationens struktur diskuterades varulistorna, transitproblemen och handelsavtalen med östblocket. Den brittisk-franska varulistan togs som utgångspunkt. USA ville lägga till några varor och Nederländerna och Belgien ville ta bort några. Resultatet blev en något utvidgad lista. Då det gällde transithandeln, spelade de neutrala ländernas inställning en avgörande roll. Det gällde att förhindra att strategiska varor exporterades till neutralt land för att därifrån reexporteras till Östeuropa. Medlemsländerna i CoCom uppmanades att undersöka exportvarornas slutliga destination innan exportlicens utfärdades. Man måste på denna punkt försäkra sig om samarbete från svensk och schweizisk sida. Beträffande handelsavtalen med öststaterna fastslogs att existerande avtal kunde få uppfyllas där klar förpliktelse till export av listvaror förelåg. Då det gällde kontingenter som var mer vagt formulerade skulle länderna göra allt för att undvika listvaruexport.[11]

Med skapandet av CoCom hade USA fått med sig Västeuropas länder i den exportkontrollpolitik USA tillämpat sedan 1947. Den exportkontroll som Västeuropa tillämpade var emellertid inte lika omfattande som USA:s. Flera av Västeuropas länder anslöt sig endast motvilligt till exportkontrollpolitiken. USA hade möjligheter att åstadkomma stora svårigheter för den europeiska återuppbyggnadspolitiken genom att vägra export, dra in Marshallhjälp och slutligen fysiskt kontrollera vad de amerikanska Marshallvarorna användes till. Då Storbritannien och

---

[8]Førland T E *Norges deltakelse i Vestblokkens strategiske exportkontroll overfor Østblokken 1948-53*, Opublicerad Hovedoppgave i historie våren 1986 s.38-42

[9]Ibid s. 42-52

[10]Førland (1991) s. 84

[11]Førland (1986) s. 50-52

Frankrike först förhandlade med USA och sedan lade fram gemensamma förslag, var det svårt för Västeuropas mindre länder att inta en annan position.

III.3.3 Koreakriget – lagstiftningen skärps.

Koreakrigets utbrott i juni 1950 orsakade ett än större amerikanskt intresse för en effektiv kontroll av exporten till öststaterna och Kina. Inom den amerikanska administrationen fanns emellertid olika uppfattningar om hur exportkontrollsamarbetet skulle bedrivas. Redan före Koreakrigets utbrott framkom i ett memorandum från Department of Commerce stort missnöje med europeernas ljumma intresse av exportkontrollen. USA borde, enligt departementet, göra en kraftansträngning för att få Västeuropa att anpassa sina kontrollåtgärder till USA:s, vilka förluster som än skulle bli följden. I State Department förhärskade en annan syn – det var omöjligt att förelägga allierade länder diktat i någon form.[12]

I september 1950 agerade den amerikanska kongressen genom att godkänna "Cannon Amendment" Den innebar att så länge USA befann sig i krig på FN:s vägnar, skulle all ekonomisk eller finansiell hjälp stoppas till det land som handlade med öststaterna. Hjälpen skulle emellertid inte stoppas automatiskt, utan NSC skulle först undersöka om handeln stod i motsättning till USA:s säkerhetsintressen. Denna "escape clause" innebar att lagen i praktiken kom att bli verkningslös. Enligt Tor Egil Førland visar detta ett mönster som kom att bli bestående under flera år. Först föreslås en mycket sträng lag som, om den tillämpades, skulle tvinga Västeuropa att välja mellan hjälp från USA och handel med öst. I kongressbehandlingen modereras lagförslaget genom en "escape clause", vilken av administrationen används till att urholka lagen så att den bara blir ett sken. Så rasar CoCom över det som förefaller vara ett diktat från USA:s sida, medan kongressen rasar över att det föregivna diktatet bara är ett sken.[13]

III.3.4 Europeisk anpassning.

Att få Västeuropa att acceptera en skärpning av kontrollåtgärderna var inte lätt. Problemet var att formulera en princip för vilka varor som

---

[12]Memorandum av Secr of Commerce(Sawyer) för NSC 25 april 1950, FRUS 1950 IV s. 84-85 och Memorandum av Acting Secr of State (Thompson) för Secr of State, Tab B Position Paper prepared in the Dep of State 2 maj 1950, FRUS 1950 IV s 101-102

[13]Førland (1986) s. 25

skulle beläggas med embargo. Storbritannien ansåg att exportkontrollen skulle bli mer effektiv om den inriktades på vissa nyckelsektorer i ekonomin. Dessutom borde exportkontrollens negativa effekt på västländernas ekonomi tas med i bedömningen, då man övervägde åtgärder. USA:s uppfattning var att ekonomisk makt inte kunde skiljas från militär makt och ansåg att så många varor måste embargobeläggas att hela den sovjetiska produktionen drabbades.[14] Denna konflikt gjorde att embargopolitiken inte blev särskilt effektiv under 1950 och i september träffades utrikesministrarna i USA, Storbritannien och Frankrike för att diskutera frågan.[15] Resultatet blev att de brittiska kraven delvis tillgodosågs. Det bestämdes också att delegationer från de tre länderna tillsammans skulle gå igenom den amerikanska embargolistan och revidera den.[16]

Resultatet av förhandlingarna framlades i det så kallade dokument 207 för godkännande av resten av CoCom-länderna. Tre listor framlades; lista I som gällde varor belagda med fullständigt embargo, lista II där varorna skulle kvantitativt begränsas och lista III där utbyte av information om export till östblocket skulle ske.[17] Då listorna framlades som fullbordat faktum, var kunde övriga länder knappast göra annat än att motvilligt acceptera dem.

Det kan vara värt att notera att europeerna lyckades få visst gehör för ett resonemang som byggde på en sorts balansräkning vad gällde fördelar och nackdelar. Resonemanget innebar att man måste göra en värdering av i vilken mån exporten av en vara bidrog till östblockets militära potential och väga det mot den skada det skulle göra västblockets ekonomiska potential att avstå från export och därmed omöjliggöra import. Detta var ett resonemang som tillämpades också inom State Department.[18] Inom handels- och försvarsdepartementen ansåg man emellertid att den militära säkerheten måste prioriteras framför den ekonomiska återhämtningen.[19]

III.3.5 Ekonomiskt försvar eller ekonomisk krigföring ?

Redan 1948 hade en amerikansk kommitté studerat hur ekonomisk krigföring i fredstid skulle kunna gå till. Målet för en sådan krigföring var att orsaka öststaterna största möjliga ekonomiska skada, samtidigt som ska-

---

[14]Førland (1991) s. 101-103
[15]Førland (1991) s. 12
[16]Førland (1991) s. 148
[17]Agreed Minute on East-West Trade, 26 sept 1950, FRUS 1950 III s. 1300-1301
[18]Appendix A till NSC 69/1, FRUS 1950 IV s. 167-168
[19]Førland (1991) s. 126-127

dorna på de västliga staternas ekonomi blev så små som möjligt. Ekonomisk krigföring innebar således inte bara att hindra handel, som kunde bidra till den militära uppbyggnaden, utan också att skada öststaternas generella ekonomi. Att gå från ekonomiskt försvar till ekonomisk krigföring skulle då innebära att man utvidgade exportkontrollen till att gälla inte bara varor som bidrog till den militära uppbyggnaden utan också varor som ingick i normal handel i fredstid.[20]

En mängd problem uppstår då det gäller att bestämma vilka varor som ska anses vara strategiska. För det första kan hävdas att avsikten med embargot inte i första hand var att försvaga östblocket, utan att skillnaden i styrka mellan blocken skulle bli större. I så fall kunde export av en strategiskt viktig vara berättigas av att man fick strategiska varor till ett mycket större värde i utbyte. För det andra kan hävdas att det är omöjligt att bestämma ett visst strategiskt värde för varje enskild vara utan att sätta denna i relation till övrig produktion. Vilka varor som helst kan vara strategiska, beroende på vilka möjligheter det drabbade landet har att fördela resurser. Om landet exempelvis har en ineffektiv matproduktion men en effektiv vapenproduktion, kan import av mat möjliggöra stor ökning av vapenproduktionen, dvs mat är strategiskt viktigare att importera än vapen.[21]

I dokument 207 angavs de kriterier som skulle vara avgörande för vilka varor som skulle placeras på listorna. Avgörande var i vilken mån varorna bidrog till öststaternas krigspotential. Det ansågs alltså möjligt att för varje enskild vara bestämma dess strategiska betydelse. Innebörden i ordet "krigspotential" kan också diskuteras. Avsikten med embargopolitiken var att skydda sig mot aggression – de exportkontrollerande länderna resonerade som om man utövade ekonomiskt försvar. Samtidigt med dokument 207 lades emellertid ytterligare ett dokument fram av USA, Storbritannien och Frankrike. I detta ges begreppet krigspotential en mycket vid betydelse. Förutom att innebära militär produktion och industriproduktion som lätt kan ställas om från fredligt till militärt bruk så innefattades också:

> "other industrial fields which serve to support the basic economy of a country and which therefore support either a peacetime or a wartime economy."[22]

---

[20]Førland (1991) s. 86
[21]Førland (1991) s. 18
[22]TRI/5 Agreed Directives to Experts FO 371 /87201/UR 3426/142, citerat från Førland (1991) s. 156

En sådan utvidgning av begreppet krigspotential måste innebära att den amerikanska synen att ekonomisk makt inte kunde skiljas från militär makt fått genomslag. Även varor som ingick i normal handel i fredstid kunde sålunda beläggas med embargo. Västmakterna tog med detta dokument steget från ekonomiskt försvar till ekonomisk krigföring.[23]

III.3.6 Exportkontrollen trappas upp.

CoCom-ländernas inställning till publicitet kring exportkontrollen var, åtminstone till en början, obeveklig – samarbetet måste hållas hemligt. USA:s representanter hade till en början accepterat det europeiska kravet, men upptäckte så småningom att det medförde en hel del problem som också drabbade Europa. Enligt State Department var hemlighållandet orsaken till den amerikanska kongressens benägenhet att driva igenom allt hårdare lagar för att stoppa den strategiska exporten till Östeuropa. Om administrationen inte fick redovisa fakta om den europeiska exportkontrollen var det omöjligt att överbevisa kongressen om europeernas samarbetsvilja.[24]

Den 21 maj 1951 skärptes den amerikanska lagstiftningen. Då antogs den så kallade Kem amendment. Den tidigare lagen hade sagt att Marshallhjälpen skulle stoppas om NSC fann att handeln mellan mottagarlandet och östblocket stod i motsättning till USA:s säkerhetsintressen. Enligt Kem amendment skulle ekonomisk och finansiell hjälp stoppas till land som exporterade strategiska varor till östblocket, om NSC inte beslutade, att ett undantag från lagen låg i USA:s säkerhetsintresse.

Varken presidenten, ECA eller State Department var förtjusta över att Kem amendment godkänts av kongressen. President Truman undertecknade lagen under protest. Hans invändningar gick ut på att man måste beakta att all handel är ömsesidig och att det viktiga var att åstadkomma en handel där importen av strategiska varor uppgick till ett större värde än exporten. Vidare ansåg han det bättre att samarbete med de allierade var bättre än tvång och att ett stopp för den amerikanska hjälpen skulle skada upprustningen i den fria världen.[25]

---

[23]Detta är den tolkning som de flesta CoCom-forskare gjort av dokumentet. Førland påpekar dock att Storbritannien tillagt en modifikation där "other industrial fields" skulle utsättas endast för kvantitativ kontroll eller övervakning. Embargo skulle sålunda inte tillämpas. Det innebar att stora delar av den brittiska industrin skyddades. Førland (1991) s. 156-157

[24]Secr of State till Certain Diplomatic Offices, 10 maj 1951, FRUS 1951 I s. 1073 f

[25]Boheman till Undén 5 juni 1951, vol 2685 HP 64

De varulistor som gällde för Kem amendment var också många gånger längre än CoComs listor. Inom CoCom var bestörtningen stor, då det föreföll som om den nya lagen var att tolka som att USA ville gå tillbaka till bilateral exportkontroll istället för multilateral sådan. För att undvika detta underströk europeerna, vid diskussioner med USA inom CoCom, sin vilja till ökade insatser.[26]

Farhågorna visade sig emellertid snart obefogade. Kem amendment rönte samma öde som sina föregångare. Två veckor efter det att Truman undertecknat lagen, upphävdes den i praktiken av NSC. Det skedde genom att undantag beviljades från lagen intill dess NSC hunnit göra undersökning om vilka följder ett stopp av hjälpen skulle få för de olika ländernas strategiska styrka. Under tiden dessa undersökningar pågick började en ny lag om exportkontrollen att förberedas i kongressen.

III.3.7 Battle Act och dess följder

Den nya lagen karaktäriseras av Adler-Karlsson som det viktigaste lagdokumentet. Det förknippar hjälpprogrammet med krav, som ställs på de hjälpmottagande länderna. Lagen fick namnet Battle Act eller The Mutual Defense Assistance Control Act of 1951. Lagen gick på ett sätt längre än sina föregångare, då den krävde stopp, inte bara för ekonomisk och finansiell, utan också militär hjälp. Den var heller inte begränsad till att gälla endast den tid då USA förde krig på FN:s vägnar, vilket såväl Cannon som Kem amendment varit. Battle Act var emellertid långt mer nyanserad än sina föregångare. Den skilde mellan varor av olika strategiskt värde och krävde stopp för hjälpen endast för land som exporterade vapen eller varor på lista 1A (denna lista innehöll 21 varor som alla stod på CoComs lista I). För övriga varor kunde presidenten, efter att ha rådgjort med en Battle Act-administratör, bestämma om hjälpen skulle stoppas eller inte.[27]

På samma sätt som sina föregångare hade lagen från att ha varit ett onyanserat förslag med drag av diktat gent emot europeerna således utrustats med en "escape clause" som i stor utsträckning urholkade lagen. Tjänstemännen på State Department var betydligt mer tillfreds med Battle Act än med Kem amendment.

CoCom-länderna hade redan tidigare under 1951 vidtagit vissa utvidgningar av listorna. Det hade gått till på samma sätt som under 1950. USA-

---

[26]Förland (1986) s. 26-27

[27]Förland (1986) s. 30 och Adler-Karlsson (1968) s. 28-30 där lagen finns återgiven i sin helhet

administrationen hade beslutat om att listorna behövde utvidgas och kontaktat de brittiska och franska regeringarna för preliminära överläggningar. Dessa ägde rum i juli 1951 och resulterade även denna gång i eftergifter för amerikanska önskemål. Målet för USA var, att samtliga varor som stod på den amerikanska listan 1A också skulle stå på CoComs lista I. Det innebar att samma varor skulle vara belagda med absolut embargo. USA-representanterna nådde dock inte ända fram, britterna nekade att föra upp 20 av varorna på lista I.[28]

Den europeiska oppositionen blev inte mindre genom Battle Acts genomförande. Såväl Storbritannien som Frankrike protesterade mot lagen. Protesterna gällde inte de ekonomiska följderna av lagen utan det man uppfattade som diktat från USA:s sida. Det föreföll som om USA ville tvinga fram en mer fullständig exportkontroll genom att hota med stopp för hjälpsändningarna. I januari 1952 behandlades Battle Act vid ett CG-möte. Samtliga europeiska länder beklagade USA:s unilateralism. USA-representanterna fann för gott att tona ner hotet om stopp för hjälpen och istället betona vikten av fortsatt multilateralt samarbete inom CoCom.[29]

Det förefaller alltså som om man med fog kan säga att USA och CoCom bedrev ekonomisk krigföring mot Östeuropa från årsskiftet 1950–51 och framåt. USA försökte även fortsättningsvis att få europeerna att acceptera utvidgning av listorna.[30] Från sommaren 1952 började förslag komma om att exportkontrollen kunde minskas men inte förrän 1953, då Stalin dog, behandlades saken i CoCom på Frankrikes förslag. Inga konkreta resultat nåddes emellertid och inte förrän 1954 togs en del av exportkontrollåtgärderna bort.

---

[28]Förland (1986) s. 98

[29]Förland (1986) s. 32

[30]Førlands uppfattning är att de europeiska länderna över huvud taget var relativt framgångsrika i att begränsa embargopolitiken, Førland (1991) s. 10

III.4 Sverige och exportkontrollen

III.4.1 1948–1949 – "vi överlämnar information"

Sverige kom alltså att delvis omdefiniera neutralitetspolitiken under åren 1948–1950. Det finns ingen anledning att se detta som någon tvär omkastning av utrikespolitiken, istället var det en fortsättning av den politik som bedrivits under andra världskriget, då begreppet neutralitet tänjts till det yttersta. USA och dess allierade försökte också få till stånd en anpassning av handelspolitiken, då man uttryckte önskemål om att Sverige skulle anpassa sig till den strategiska embargopolitik som tillämpades mot öststaterna. Den infallsvinkel som är aktuell i de kommande kapitlen är, i vilken mån den utrikespolitiska anpassningen direkt påverkade handeln med öststaterna.

För Sveriges del kom den första direkta kontakten med exportkontrollen den 13 oktober 1948, då ECA-administratören i Sverige, Haskell, till UD överlämnade de amerikanska listorna över varor, som var föremål för exportkontroll. Han betonade dock samtidigt att USA i princip var positivt till öst-västhandeln och att listorna skulle betraktas som diskussionsmaterial. Det gällde för USA:s del att få till stånd ett frivilligt samarbete.[1] Den svenska reaktionen kan betecknas som avvaktande. UD-tjänstemännen kunde notera att kullager inte fanns med bland de varor, som kontrollerades.[2] Sverige kunde emellertid inte lova något annat än att studera listorna.[3]

Under hösten 1948 förekom ytterligare påtryckningar från amerikansk sida. Samtliga länder som deltog i Marshallplanen vidtalades och en av USA:s delegater i FN höll ett tal, där han försökte förklara hur USA tänkte sig att de europeiska länderna skulle agera. Han framhöll att USA inte hade för avsikt att utöva tryck på övriga länder, man hoppades bara att ett parallellt agerande "quite independently" skulle växa fram.[4] ECA-administratören Haskell konkretiserade detta samarbete så, att Sverige exempelvis inte skulle köpa elgeneratorer från USA och samtidigt sälja samma vara till öst. Kabinettssekreterare Beck-Friis såg emellertid kraven som mer långtgående – Sverige skulle över huvud taget inte export-

---

[1]Telegram, kabinettssekreterare Beck-Friis till utrikesminister Undén 13 okt 1948, vol 2683 HP 64 Ea UD:s arkiv, 1920 års dossiersystem, RA

[2]Beck-Friis till Hammarskjöld 13 okt 1948, vol 2683, HP 64

[3]Beck-Friis till Boheman, Washington 16 dec 1948, vol 2683, HP 64

[4]Hammarskjöld till Beck-Friis 6 nov 1948, vol 2683 HP 64

era elgeneratorer till öst, även om de tillverkats av svenskt material och inga generatorer inköpts från USA.[5]

Vi kan redan nu urskilja hur olika grader av exportkontroll, skulle komma att krävas av såväl allierade som neutrala länder. Det lägsta kravet var att landet skulle förhindra reexport av amerikanska varor av strategiskt värde. Nästa steg var att strategiska varor, som på något sätt framställts med amerikansk hjälp, t ex amerikanska maskiner, inte skulle exporteras till öst. Ytterligare ett steg var att förbjuda export av varor, som tillverkats inom landet, men av vilka det också förekom amerikansk import. Sista steget var att kontrollera exporten av de varor, som stod på listorna, även om de helt och hållet framställts i Sverige och ingen amerikansk import förekom.

Vid förfrågningar i grannländerna visade det sig att varken Norge eller Danmark var särskilt bekymrade över listorna, då exporten till öst av de aktuella varorna inte var särskilt stor. Sverige kom i denna fråga att samarbeta mest med Schweiz som, liksom Sverige, såg problem med att hålla fast vid sin neutralitetspolitik. Den schweiziske ambassadören besökte i december 1948 utrikesminister Undén med anledning av att USA framfört önskemål om att Schweiz autonomt skulle följa USA:s exportpolitik gent emot öst. USA hade samtidigt uppgett att Sverige redan accepterat en sådan hemställan. Undén dementerade bestämt uppgifterna – inget svar hade ännu avgivits från svensk sida och svaret måste bli avböjande. Möjligen kunde i svaret till amerikanarna nämnas, att Sverige, i eget intresse, förde en restriktiv exportpolitik beträffande krigsmateriel.[6]

Under 1949 utvecklades ett informellt samarbete mellan europeiska länder med avseende på exportkontrollen. I februari 1949 kunde Dag Hammarskjöld rapportera om det tidigare nämnda sammanträdet mellan de viktigaste exportländerna; Storbritannien, Frankrike, Belgien, Nederländerna, Italien, Sverige och Schweiz, som ägt rum i det franska utrikesministeriet, Quai d'Orsay. Storbritannien och Frankrike hade där framlagt en lista över de varor för vilka de ansåg att exporten skulle förbjudas eller begränsas. De ville nu veta om andra länder var beredda att vidta samma åtgärder. Detta var nödvändigt för att åtgärden skulle få önskad effekt och för att förhindra oacceptabla konkurrensförhållanden. Sverige hade hävdat principen att behandla alla länder lika. Schweiz' svar hade haft samma innebörd, bortsett från att man inte ansåg sig ha kontroll över annat än exporten av vapen. Sverige hade tillfrågats om man var beredd överlämna lista över den krigsmateriel som var underkastad export-

---

[5]Beck-Friis till Boheman 16 dec 1948, vol 2683 HP 64

[6]PM Undén 22 dec 1948, vol 2683 HP 64

förbud och om man dessutom var beredd vidta åtgärder för att förhindra transittrafik och reexport. Dessa åtgärder var nödvändiga för att Sverige inte skulle behandlas på samma sätt som öststaterna vid exportlicensiering. Hammarskjöld gav uttryck för uppfattningen att Sveriges position var utsatt. Sverige och Schweiz uppfattades som hinder för politiken. För att demonstrera ansvarskänsla föreslog han att Sverige skulle, vid import av känsliga varor, förbinda sig att använda dessa inom landet. Dessutom ansåg han att innebörden i begreppet krigsmateriel kunde bli föremål för diskussion.[7] Genom detta resonemang hade man från svensk sida öppnat sig för en anpassning till embargopolitiken.

III.4.2 1949 – "vi hoppas på en följsam svensk politik"

Transithandeln och definitionen av begreppet krigsmateriel kom att bli avgörande för första steget i den anpassning av politiken efter västmakternas önskemål som gjordes. För regeringen gällde det att komma fram till en uppgörelse, som kunde tillfredsställa västmakterna utan att man formellt och officiellt gjorde något avsteg från neutralitetspolitiken. Balansgången var svår att gå och den skulle inte bli lättare under kommande år.

Första steget var att stoppa transithandeln. Då det i princip krävdes exportlicens för all export, fanns relativt goda möjligheter att kontrollera att reexport inte förekom. Svenska regeringen ville dock inte generellt utfästa sig för att stoppa reexport till öststaterna. Istället föreslogs en "praktisk" handlingslinje; de regeringar, som var intresserade, kunde när som helst rikta en förfrågan om export till öststaterna förekom av en enskild vara och Sverige kunde då meddela om sådan export förekom. Redan här framträder två typiska drag för den svenska exportpolitikens utformning. För det första hävdades gent emot de västallierade att politikens innehåll var viktigare än dess form. Det måste vara viktigare för USA och dess allierade att få gehör för sina krav i sak, än att Sverige formellt anslöt sig till deras politik. För den interna svenska politiken och i förhållandet till öststaterna var formen viktigare än innehållet. Om det inte gick att peka på några formella avsteg från neutralitetspolitiken, så ansågs heller inga avsteg ha gjorts. För det andra skulle inga avtal utformas. Sveriges regering kunde emellertid lämna information om den politik landet självständigt förde och om främmande makter därmed ansåg sig kunna utläsa garantier för att Sverige förde en önskad politik, så var det deras sak.

---

[7]Hammarskjöld till Beck-Friis 4 febr 1949, vol 2683 HP 64

Ett exempel på denna handlingslinje är ställningstagandet till den bestämmelse i Economic Cooperation Act, vilken innebar att USA skulle vägra leverans till deltagarstaterna av varor, som ingick i produktion för öststaternas räkning och för vars utförsel exportlicens skulle vägras i USA. Sverige konstaterade, att detta var en intern amerikansk bestämmelse, som inte återfanns i det bilaterala avtalet om Marshallhjälp mellan Sverige och USA. Dock hade man rent allmänt förbundit sig att se till att Marshallvaror reserverades för användning i Sverige. Då önskemål framförts om en följsam politik vad beträffade östhandeln, hade den svenska regeringen svarat att den interna amerikanska bestämmelsen iakttagits men att något svenskt *åtagande* på denna punkt inte fanns. Beträffande de varulistor som överlämnats hade Sverige svarat med att förklara att de upplysningar om amerikansk exportpolitik dessa innebar kunde visa sig värdefulla, då Sverige nu skulle göra en översyn av vilka varor som kunde betecknas som krigsmateriel. Från amerikansk sida hade förklarats att man var nöjd med det sätt, på vilket sektion 117 d tillämpades i Sverige. Till den amerikanske ambassadören hade kabinettssekreteraren också meddelat att gällande exportkontroll i det svenska näringslivets intresse redan fungerade på så sätt att Marshallvaror användes i Sverige.[8] Åtgärder för att förstärka kontrollen av Marshallvarornas användning skulle ändå vidtas och Handelskommissionens chef, Erik Grafström, utsågs som ansvarig.[9]

På detta sätt lyckades den svenska regeringen minska de allierades kritik vad gällde transithandel och reexport. Sverige vidtog även andra åtgärder som förberedelse för en eventuell upptrappning av kraven. Det gällde definitionen av begreppet krigsmateriel. Under 1949 utreddes frågan om vilka varor som skulle anses ingå i detta begrepp. Om en vara klassades som krigsmateriel var det nämligen mycket lättare att formellt motivera att exporten av den stoppades. I december 1949 kom en kungörelse om nya bestämmelser rörande exportförbud på krigsmateriel. I krigsmaterielbegreppet ingick nu exempelvis radio- och radarmaterial, kemikalier samt "maskiner och verktygsutrustningar, särskilt avsedda för framställning och underhåll av sådan ovannämnd materiel, som ej må utföras utan tillstånd jämlikt denna kungörelse."[10]

Genom kontrollen över exportlicensieringen och genom utvidgningen av krigsmaterielbegreppet hade Sverige medel att utforma en exportkontrollpolitik, som för tillfället tillfredsställde västmakterna. Hammarskjöld

---

[8]Beck-Friis i cirkulärbrev till beskickningscheferna 29 mars 1949, vol 2683 HP 64
[9]Modig till kabinettssekreteraren 11 april 1949, vol 2683 HP 64
[10]Åström till von Sydow 22 dec 1949 vol 2683 HP 64

fick mot slutet av 1949 redogöra för den svenska politiken för representanter för såväl State Department och ECA. Han tog därvid fasta på Sveriges principiella motstånd mot en diskriminatorisk exportreglering. Sverige måste dock beakta allmänna säkerhetskrav och hade därför beslutat att traditionella exportmönster skulle frysas bl a på de områden som täcktes av spärrlistorna. Detta innebar i praktiken att expansion av export av strategisk betydelse endast tilläts till länder som var traditionella köpare av svenskt krigsmateriel. Exporten kunde till fullo kontrolleras genom exportlicensieringen. Praktiskt fungerade det så, att en särskild tjänsteman i Handelskommissionen skulle tillse, att varje exportökning av känsliga varor som innebar en förändring av traditionella mönster skulle rapporteras till regeringen. På detta sätt kunde Sverige garantera att kontrollen skulle fungera på önskat sätt genom beslut i enskilda fall på högsta planet. De amerikanska tjänstemännen hade förklarat att läget för Sveriges del vad gällde det praktiska genomförandet var mer tillfredsställande än för många andra länder som var politiskt mer tillmötesgående. Hammarskjöld var följaktligen nöjd med läget – Sverige hade lyckats hävda sitt fulla oberoende samtidigt som man rent praktiskt gick USA till mötes. Amerikanernas välvilliga inställning var i hög utsträckning grundad på det förtroende de hade för Sveriges goda vilja och administrativa förmåga.[11]

Första steget av anpassning kan härmed sägas vara taget. Svenska regeringen hade kontroll över exportens utveckling och möjlighet att stoppa export av varor som definierats som krigsmateriel. Det kan noteras att anpassningen skedde, utan att västmakterna behövde ta till starkare medel än att uttrycka önskemål om hur de önskade att den svenska politiken skulle utformas.

III.4.3 1950– "vi begränsar exportlicensieringen"

I juni 1950 var den svenska regeringen övertygad om att dess utformning av exportkontrollen hade accepterats av västmakterna och att den inte innebar några problem med avseende på neutraliteten. Det var viktigt, att formen för anpassningen blev sådan, att Sverige inte ingick avtal med främmande makter, utan formulerade sina egna principer. Den svenske utrikesministern var den 15 juni 1950 angelägen att, inför sina nordiska kolleger, klargöra att Sverige stod helt utanför diskussionerna om de amerikanska spärrlistorna och det europeiska exportkontrollsamarbetet.

---

[11]PM Hammarskjöld 7 dec 1949, vol 2683 HP 64

Kontakterna med USA och Storbritannien hade för Sveriges del inskränkt sig till utbyte av informationer, inga förpliktelser hade åtagits.[12]

Under hösten kom Sveriges läge att försämras. Vissa problem uppstod för amerikanska företag att få exportlicens för strategiska varor, som var avsedda för Sverige. USA förklarade att Sverige för att undvika skärpning i den amerikanska politiken borde acceptera att lämna mer ingående upplysningar om östexporten.[13] Från den brittiska ambassaden meddelades att fortlöpande förfrågningar om garantier mot reexport av enskilda varor skulle komma att göras och att man dessutom avsåg att kontakta de enskilda importörerna för att få veta hur de tänkt använda importvaran.[14]

Den 3 oktober träffades de amerikanska och svenska utrikesministrarna för att överlägga om Sveriges import av krigsviktiga varor. Krigssituationen hade åstadkommit att USA tillämpade ett prioritetsförfarande vad gällde varor av strategisk betydelse, vilket innebar att Sverige placerades i en lägre kategori än NATO-länderna. Sverige och USA skulle därför uppta förhandlingar som skulle resultera i något som närmast var att likna vid ett krigshandelsavtal.[15] Sverige var berett att ensidigt förklara, att man ej avsåg öka känslig export, i enstaka fall skära ner den sedan förpliktelser fullgjorts. I övrigt gick den svenska taktiken ut på att visa att den strategiska exporten till öst antingen var obetydlig eller kompenserades av krigsviktig import.[16] Det gällde att hålla fast vid begreppet "normal handel". Dessutom tillkom nu begreppet "strategisk balans", vilket innebar ett erkännande av att en strategisk kraftmätning förekom och att värdet av de strategiska varor som importerades från öststaterna, borde överstiga värdet av de strategiska varor som exporterades.

III.4.4 1951 – "vi förväntar oss åtgärder"

I början av januari 1951 fick utrikesminister Undén mottaga besök från såväl den amerikanska som den brittiska och franska ambassaden, alla med samma ärende. Det gällde den utvidgning av listorna som överenskommit mellan de tre länderna. Dessa listor och en strängare tillämpning av dem skulle sättas i kraft av USA, England och Frankrike utan att av-

---

[12]Undén till Lange 15 juni 1950, vol 2683 HP 64
[13]PM Åström 25 sept 1950, vol 2683 HP 64
[14]PM Åström, 14 okt 1950, vol 2683 HP 64
[15]PM Åström 5 okt 1950, vol 2888 HP 64
[16]Telegram Cabinet till Sv Ambassaden, Paris 5 okt 1950, vol 2683 HP 64

vakta beslut härom i Cocom. Att listorna överlämnades redan nu förklarades med att man visste att Sverige var i full färd med att sluta bilaterala handelsavtal med Tjeckoslovakien och Sovjet. Den amerikanske representanten ville särskilt fästa den svenska uppmärksamheten på att samtliga typer av kullager nu fanns med på listorna, antingen underkastade fullständigt embargo eller kvantitativ begränsning. Den brittiske representanten framförde att man förväntade sig ett resultat som i sak motsvarade vad som skulle vunnits genom anslutning till interallierat beslut.[17]

Det svenska svaret på tremaktsdemarchen innebar emellertid inga konkreta eftergifter, utan ett hävdande av principerna "normal handel" och "strategisk balans". Där betonades att den autonoma politiken inte tillät export av krigsmateriel till andra än traditionella kunder och att Sverige inte tillät sin export av strategiska varor att öka annat än till dessa kunder. Dessutom påpekades att balansen import-export av strategiska varor skulle rubbas om diskriminerande åtgärder vidtogs samt att tillgången på varor och handelspolitiken tvingade fram en redistribution av Sveriges export vilken innebar en reduktion av export av strategiska varor.[18]

Med detta lät västmakterna sig emellertid inte nöja.[19] Sverige måste nu precisera vad dess ställningstagande innebar. För det amerikanska handelsrådet förklarades att Sverige med strategiska varor "for all practical purposes" avsåg de internationella spärrlistorna. Med traditionell handel avsågs den genomsnittliga handeln 1948–1950. Sverige förklarade att ingen öststat var traditionell avnämare av krigsmateriel och att ambassaderna skulle få besked om hur stort Sveriges behov av östimport var. Dock var man inte beredd att ta steget från att ej tillåta ökning av strategisk export till att utöva negativ diskriminering. Beträffande speciellt känsliga varor t ex kullager avsåg man noggrant studera verkningarna av en eventuell sänkning av exporten.[20]

---

[17]PM Hammarskjöld 5 jan och 6 jan och telegram Cabinet till ambassaderna i London, Paris, Washington 6 jan 1951 vol 2684 HP 64

[18]Telegram till ambassaderna i USA, Frankrike och Storbritannien, 28 jan 1951, vol 2684 HP 64

[19]Enligt Förland (1986) s. 165 överlämnade svenskarna den 27 jan 1951 en PM där de förklarade att de avsåg att göra allt de kunde för att reducera exporten till östblocket. Antingen har amerikanerna missuppfattat det svenska svaret eller också förelåg ett annat svenskt svar än det officiella. Det förra alternativet förefaller troligast då USA redan i början av februari uttalade sitt missnöje med det svenska svaret, vilket de ansåg innebära en oförändrad svensk inställning.

[20]PM Åström 30 jan 1951, vol 2684 HP 64

State Department ansåg emellertid inte att de svenska klargörandena hade inneburit någon förändring i den svenska inställningen.[21] Uppgifter började cirkulera i pressen om att västmakterna hade gjort en framställan till samtliga NATO-länder samt Sverige och Schweiz om öst-västhandeln. USA meddelade att man inte längre kunde nöja sig med in casu-förklaringar (dvs förklaringar i varje enskilt fall) om garanti mot reexport för viktiga varor som Sverige ville köpa av USA. För att exportlicens nu skulle utfärdas för exempelvis oljeprodukter, verktyg, maskiner och dieselmotorer, måste generell förklaring avges att ingen export eller reexport till öst skulle medges, vare sig av importerade eller inhemskt tillverkade varor.[22]

Representanter för Storbritannien och Frankrike gjorde under mars framställningar, där de krävde generella förklaringar att listvaror, importerade från dessa länder ej skulle reexporteras och att få statistik över den svenska handeln med listvaror. De ville också framhålla vikten av att Sverige vägrade exportera även svensktillverkade listvaror till öst. Beträffande reexportgarantier fanns inga svårigheter i sak, svarade Hammarskjöld, men det var svårt att ge generell garanti. Statistikönskemålet var möjligt att tillmötesgå medan kravet på att Sverige överhuvud skulle vägra exportera listvaror var principiellt problematiskt.[23]

Då USA:s ambassadör kontaktade Hammarskjöld för att framföra samma budskap, betonades önskemålet om att förhandlingar skulle upptas för att reglera den svenska exporten. Hammarskjöld kunde inte acceptera formella diskussioner mellan Sverige, England, Frankrike och USA. Däremot kunde han tänka sig formlösa diskussioner med varje enskilt land. Experter från USA kunde delta, men ej från England och Frankrike. Det var viktigt att undvika publicitet. Två särskilda problem fanns att ta hänsyn till – exporten till Finland och kreditavtalet med Sovjetunionen. USA:s ambassadör sade sig dock ha förståelse för dessa problem. Han var beredd att i detta sammanhang inte räkna Finland till östblocket.[24]

Under våren avgavs generella garantier mot reexport för många av de varor för vilka USA krävt att så skulle ske. Statistik överlämnades också, ur vilken framgick att Sveriges totala export till östblocket under 1950

---

[21]Boheman till Hammarskjöld 2 febr 1951, vol 2684 HP 64

[22]Telegram de Besche, 23 febr 1951, vol 2684 HP 64

[23]PM Hammarskjöld 16 mars 1951 och PM Hammarskjöld 17 mars 1951, vol 2684 HP 64

[24]PM Hammarskjöld 22 mars 1951, vol 2684 HP 64

uppgick till 450,5 milj kr. Exporten av varor på lista 1, dvs varor belagda med totalt embargo, uppgick till 14,6 milj kr vilket innebar 3,2% av den totala exporten. Om man bortsåg från kullagerexporten uppskattades embargoexporten till endast ca 1% av östexporten. För att belysa innebörden i begreppet "strategisk balans" ville man från svensk sida påpeka att importen från östblocket till 80% bestod av försörjningsviktiga varor.[25]

Trots att det under våren 1951 började framstå som allt mer nödvändigt att komma fram till någon sorts avtal med västmakterna, höll den svenska regeringen fortfarande fast vid att man till formen förde en autonom politik. Detta framgår av Hammarskjölds svar till den belgiske ambassadören, då denne krävde att få samma typ av garanti mot reexport och transit som Sverige enligt uppgift givit USA och var berett ge samtliga NATO-länder. I den belgiska framställan nämndes att Sverige träffat en officiell överenskommelse med USA. Hammarskjöld ogillade uttryckssättet. Vad Sverige hade gjort var att fastlägga allmänna regler för exportpolitiken på känsliga områden. Ur dessa allmänna regler kunde utläsas som "constatations de faits" att reexport av amerikanska varor ej förekommer. Om detta sakförhållande av USA uppfattades som en garanti så var det deras sak. Enligt Hammarskjöld hade man från amerikansk sida förklarat sig helt nöjd med de svenska synpunkterna – det var bra att gå direkt på fakta och handling.[26]

USA kunde utöva ekonomiska påtryckningar genom att missgynna Sverige då det gällde exportlicenser av försörjningsviktiga varor. Då produktion för förstärkning av västmakternas försvarsförmåga prioriterades, blev följden att det blev svårt att köpa varor för såväl militärt som civilt bruk för Sverige. I april 1951 gällde att 70% av den amerikanska produktionen av verktygsmaskiner skulle avdelas för USA:s försvarsbehov. De amerikanska producenterna instruerades att inte acceptera europeiska order om speciella omständigheter ej förelåg. Sverige missgynnades särskilt, då det gällde exportlicenser för militärt bruk, inte så mycket då det gällde civilt bruk.[27] De amerikanska myndigheterna krävde uppgifter om slutlig användning av varan av de enskilda svenska företagen. Mekanoförbundet och Jernkontoret uppgav att bruksledningarna var bekymrade för eventuella komplikationer om de åtog sig beställningar från öststaterna.[28]

---

[25]PM Hägglöf 9 april 1951, vol 2684 HP 64

[26]PM Hammarskjöld 19 april 1951, vol 2684 HP 64

[27]PM beskickningen i Washington 16 april 1951, vol 2684 HP 64

[28]Hägglöf till S Sohlman 25 april1951, vol 2684 HP 64

III. 4. 5 Avtalet

Avtal slöts efter långvariga överläggningar mellan kabinettssekreterare Hammarskjöld och ambassadör Butterworth. Avtalet innebar att gällande handelsavtal mellan Sverige och de olika öststaterna kunde fullföljas. Sveriges politik skulle fortsättningsvis bli sådan att om kvoterna i handelsavtalen omfattade såväl lista I-varor som andra varor så skulle man undvika att utfärda exportlicenser för lista I-varor. Svenska myndigheter skulle i fortsättningen göra alla ansträngningar för att undvika att man i handelsavtalen specificerade kvoter för varor som fanns med på lista I. Dessutom utlovades information om hur den svenska handeln med öst utvecklades och om de praktiska effekterna av de vidtagna åtgärderna.[29]

I vilken mån innebar då detta avtal reella eftergifter för de västallierades krav? För det första kan konstateras att det inte var fråga om något formellt avtal mellan USA och Sverige. I stället formulerades ett antal satser om hur den svenska politiken skulle komma att utformas i frågan om export av listvaror. Inga ovillkorliga bindningar gjordes – man skulle *om möjligt* undvika licensiering av listexport, göra alla ansträngningar att undvika specificerade kvoter av listvaror och förbehåll gjordes för att Sveriges essentiella importintressen krävde att man accepterade viss listexport. Avtalet var alltså inte utformat som en uppgörelse mellan parter utan som ett uttryck för den autonoma svenska handelspolitiken. Referenserna till listorna och ambassaden som skulle hållas informerad avslöjar dock att det som föreligger är ett resultat av bilaterala överläggningar, där USA fått Sverige att i sak tillmötesgå sina önskemål om än inte fullt ut. Sverige lovade visserligen inte att stoppa exporten utan att om möjligt undvika den. Detta var dock ett klart avsteg från den tidigare hävdade principen "normal handel". Det gällde nu inte heller enbart varor som importerats från USA utan varor som helt och hållet tillverkats i Sverige men ändå inte skulle exporteras till öst. Från svensk sida kunde ändå inför öststaterna påstås att man hävdade principen "normal handel" då exporten av listvaror, bortsett från kullagren, var relativt obetydlig. Genom att kontakta de relativt få exportörerna kunde UD avstyra försäljningar av just de varor som stod på listorna. Avsikten med alla dessa arrangemang var att Sverige skulle få samma behandling i

---

[29]Bilaga till PM Hammarskjöld 15 juni 1951, vol 2685 HP 64 Avtalet finns publicerat i en artikel av von Platen C H Handelsförhandlingar med länder i öst i *Öst och Väst 7 experter om ekonomi, handel och vetenskap i perestrojkans tid* (Stockholm 1989) s. 36-37

exportlicenshänseende i USA som CoCom-länderna.[30] USA skulle också framföra vad som överenskommits med Sverige till CoComländerna. Härigenom skulle de flesta problem för Sveriges del beträffande östhandeln vara lösta.

Från svensk sida gavs uttryck för uppfattningen att avtalet inte innebar något avsteg från de svenska principerna för handelspolitikens utformning utan endast en precisering av innebörden i termerna "strategisk balans" och "normal handel".[31] Ett annat sätt att betrakta uppgörelsen är att se den som att Sverige fått USA att acceptera att innhållet för USA:s del var viktigare än formen medan för Sveriges del förhållandet var det motsatta.

III.4.6 Schweiz

Även Schweiz tvingades att tillmötesgå de amerikanska önskemålen om exportkontrollpolitiken. I mars 1949 hade Schweiz infört en förstärkning av gällande förbud mot export av krigsmateriel och besläktade varor. Myndigheterna hade emellertid inte full kontroll över transithandeln, vilket USA såg som ett stort problem. I oktober 1950 ansåg den schweiziska regeringen att landet nu utsattes för en fullt genomförd råvaruspärr från USA:s sida.[32] Samtidigt med att den svenska regeringen uppmanades anpassa sin exportkontroll till CoCom mottog den schweiziska regeringen samma uppmaning.[33] Samma taktik tillämpades som mot Sverige – USA stoppade exportlicensieringen av listvaror. Licens kunde endast beviljas om skriftlig försäkran lämnades att sådana varor, även om de helt tillverkats i Schweiz, inte längre skulle exporteras till öst.[34] Schweiz var starkt beroende av USA för sin handel, men regeringen hade definitivt inte för avsikt att ge upp sin neutralitet. Förhandlingarna blev hårda men i juli 1951 gjordes en överenskommelse mellan USA och Schweiz om exportkontrollen. Liksom i det svenska fallet var det inte fråga om något formellt avtal, utan en deklaration som inte ens gavs skriftlig form.[35] Schweiz utlovade emellertid embargo för alla varor knutna till atomenergi. I övrigt skulle listvaror från lista I och II tilldelas exportkvoter,

---

[30]Hägglöf till de Besche 26 juni 1951, vol 2685 HP 64

[31]PM Åström 25 juni 1951, vol 2685

[32]PM Hammarskjöld 3 okt 1950 vol 2683 UD:s arkiv RA

[33]Schaller A *Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951* (Bern 1987) s. 25

[34]Schaller s. 38

[35]The Minister in Switzerland to the Secretary of State 24 juli 1951, FRUS 1951 I s. 1159-1160

på den nivå som var aktuell 1949–50. USA utlovade i gengäld automatisk licensiering endast för de varor som ej kvoterats. I övrigt skulle speciella förklaringar även fortsättningsvis krävas.[36] De schweiziska eftergifterna tycks alltså ha varit mindre än de svenska. Den amerikanska belöningen i form av fri licensiering blev också mindre.

III.4.7 Sammanfattning

Sverige fick under 1948 ta del av de amerikanska önskemålen om exportkontroll. Det var emellertid inte förrän det europeiska samarbetet började växa fram, som det från svensk sida vidtogs några mer omfattande åtgärder för att tillfredsställa de västallierades önskningar.Sveriges principiella ståndpunkt, att behandla handelspartners lika, måste överges. Sverige blev aldrig medlem i CoCom, men den svenska regeringen tvingades till en bilateral överenskommelse med USA.

Kontrollen av exportlicensieringen och omdefinieringen av begreppet krigsmateriel gav Sverige de medel, som krävdes för att ta första steget i anpassningen av politiken, vilket skedde med hänvisning till allmänna säkerhetskrav. Regeringen beslöt att frysa traditionella exportmönster, bland annat på de områden som täcktes av spärrlistorna. Expansion av strategisk export tilläts endast till länder, som av tradition köpte krigsmateriel från Sverige.

Genom att diskriminera Sverige med avseende på exportlicensiering och genom att få Storbritannien och Frankrike med på ett gemensamt krav på anpassning av den svenska politiken, lyckades USA få till stånd förhandlingar med Sverige. Det visade sig vid genomgång av spärrlistorna att Sverige endast exporterade ett fåtal varor av strategiskt värde till öststaterna. Genom att kontakta de få företag det rörde sig om kunde UD avstyra den känsliga handeln och ändå inför öststaterna hävda att normal handel förekom.

Det avtal, som slöts i juni 1951, var utformat som en beskrivning av Sveriges autonoma handelspolitik med avseende på de strategiska varorna. Sverige lovade inte någon annan stat att stoppa exporten, men i den politik som Sverige självständigt utformade ingick att om möjligt undvika att exportera dessa varor. Formellt hävdades att inga avsteg från neutralitetspolitiken gjorts, innehållsmässigt hade Sverige gått västmakterna till mötes.

---

[36]Schaller s. 95-122

Den enda svenska exportvara av vikt som fanns med på spärrlistorna var kullager. SKF:s export kom därför att spela en avgörande roll för utformningen av exportkontrollen, vilket belyses i nästa kapitel.

III.5 SKF och exportkontrollen.

III.5.1 Rötter i andra världskriget

I föregående kapitel har förändringarna i den svenska neutralitetspolitiken och handelspolitiken diskuterats. På vilket sätt fick då den utrikespolitiska anpassningen betydelse för de företag som handlade med öststaterna. Företaget SKF spelar i detta sammanhang en särskild roll. Avgörande för hur den svenska regeringen skulle lyckas utforma sin exportkontrollpolitik så att den inte stod i uppenbar motsättning till neutralitetspolitiken blev hanteringen av kullagerexporten. På de listor över embargobelagda varor, som USA överlämnade till Sverige i oktober 1948, fanns kullager inte med. Från UD:s sida vidtog man emellertid åtgärder för att vara beredd om en utvidgning av listorna skulle genomföras. Anledningen till detta förutseende var att kullager varit den exportvara som tillsammans med järnmalm vållat de största politiska bekymren under andra världskriget.

Som framgått av kap II.4 var SKF-ledningen var inte ovan vid att den svenska regeringen intresserade sig för kullagerexporten. När UD i oktober 1949 ville ha en redogörelse för omfattningen och sammansättningen av kullagerexporten till Östeuropa av SKF, var det naturligt för företaget att lämna alla de önskade uppgifterna.[1]

Det visade sig att SKF.s export av kullager till Östeuropa under efterkrigsåren haft en omfattning på 15–20 milj kr per år. Leveranspriserna till öststaterna hade i medeltal fördubblats sedan före kriget. För 1950 planerades en ökning av exporten, varav över hälften tänktes falla på Östeuropa. SKF hade sedan början av 1949 upplevt en försvagning av efterfrågan och såg en möjlighet att expandera i Östeuropa, där efterfrågan var stark. Ett hinder sågs i det sätt på vilket de bilaterala handelsförhandlingarna tillgick, där förhandlarna använde sig av kullagren som handelspolitiskt vapen. Vid handelsförhandlingarna spelades ett spel, där det gällde att släppa ifrån sig så lite som möjligt av de varor som var attraktiva för motparten, men få så mycket attraktiva varor som möjligt av honom. Resultatet hade, enligt SKF:s uppfattning, blivit att de kullagerkontingenter som fixerades blev alldeles för små och inte gav utrymme för den expansion man ville få till stånd i Östeuropa.[2]

---

[1]SKF:s export till Östeuropa, Hamberg till UD 8 okt 1950, vol 2683 HP 64, UD:s arkiv 1920 års dossierordning, RA

[2]Skrivelse från SKF till Exportföreningen 2 juni 1950, vol 2683 HP 64

Så sent som i juni 1950 var det alltså SKF:s uppfattning att de statliga myndigheterna var ett hinder för SKF:s export till Östeuropa. Inom ett halvår skulle SKF:s uppfattning ha genomgått en radikal förändring.

III.5.2 SKF–kullager i Korea

Under hösten 1950 började Sverige på allvar känna av problemen med att stå utanför den västeuropeiska exportkontrollpolitiken. Vid utfärdandet av amerikanska exportlicenser placerades Sverige i en lägre prioritetsgrupp än NATO-länderna. Detta drabbade bl a SKF, då företaget ville inköpa maskiner för tillverkning av kullager i USA och inte kunde få exportlicens.[3] Till svenska utrikesdepartementet kom under hösten också rapporter från Washington om att man i ryska tanks, som beslagtagits i Korea, funnit SKF-märkta kullager. Först påstods att det skulle gälla speciallager av stor dimension på vilka själva kanontornet vilade. På UD:s förfrågan meddelades att SKF över huvud taget inte exporterat sådana kullager sedan kriget. Däremot tillverkades sådana lager vid den fabrik i nuvarande Östtyskland, som tidigare varit ett av SKF:s dotterbolag men över vilket SKF inte haft något inflytande sedan krigsutbrottet. De amerikanska uppgifterna ändrades sedan och man uppgav istället att de svenska kullager som påträffats var standardkullager av mindre dimension. Uppgifterna var då lättare att bemöta. Standardkullager kunde mycket väl komma från svenska fabriker, men det var lika troligt att man hittade amerikanska kullager i tanksen. Sovjet hade nämligen före exportrestriktionernas tid köpt kullager i USA. Det kunde till och med tänkas att amerikanska kullager i sovjetiska tanks levererats gratis från USA under kriget.[4] Amerikanska påstötningar om att få se specifikationer över vilka kullager SKF levererade till Sovjet avvisades av UD med motivering att företaget säkert inte ens till svenska regeringen ville lämna ut sådana uppgifter. Från SKF:s sida meddelades att företaget enbart levererade "ofarliga" kullager till Sovjet. [5]

Den intensifierade amerikanska uppmärksamheten bemöttes från svenska UD:s sida med försök att visa att den strategiska exporten till öst var obetydlig och att den, då den förekom, kompenserades av import som var viktig för Sveriges försvar.[6] De amerikanska tjänstemännen ville inte låta sig nöja med de svenska myndigheternas uttalanden, de ville ha belägg för

---

[3]PM Hägglöf 12 dec 1950, vol 2683 HP 64
[4]Belfrage till Lagerberg 18 dec 1950, vol 2797 HP 64
[5]PM Hägglöf 30 nov 1950, vol 2797 HP 64
[6]Telegram Cabinet till Sv Ambassaden, Paris 5 okt 1950, vol 2683 HP 64

att SKF endast handlade med "ofarliga" kullager.[7] I slutet av december hade SKF fått information om att State Department beslutat att exportlicens för de maskiner SKF beställt i USA ej skulle beviljas förrän förhandlingarna mellan ambassaden i Stockholm och svenska regeringen gett resultat.[8]

III.5.3 Regeringen och kullagerproblemen

Dag Hammarskjöld, som vid denna tid var kabinettssekreterare på UD, kom att sköta förhandlingarna om embargopolitiken. Vid samtal med SKF-direktören Boman i december 1950 ifrågasatte han, om det inte vore lämpligt att åstadkomma ett något fastare arrangemang för hur exporten av strategiska varor skulle tillgå. Som det nu var måste de amerikanska myndigheterna lita på sin ambassad i Sverige, som i sin tur litade på de svenska myndigheterna, som i sin tur litade på SKF. Hammarskjöld karaktäriserade denna serie av förtroenden som ett alltför "luftigt" arrangemang. Om man på något sätt kunde ge amerikanarna större säkerhet "beträffande var vi stodo", skulle man vinna mycket i förhållande till amerikanarna. Dessutom skulle man med större lugn kunna upprätthålla en viss export till öststaterna. En sådan export fick anses vara såväl ett allmänt svenskt som ett specifikt SKF-intresse.

Boman framhöll vid sin redogörelse för SKF:s syn på problemet, att företagsledningen var fast besluten att inte än en gång råka ut för samma "blåsväder" som under kriget. Följaktligen var man nu inställd på att reducera sin export till Östeuropa. Under nuvarande konjunktur var en sådan exportpolitik dessutom även rent kommersiellt en bättre satsning, då SKF inte betraktade länder med statsupphandling som stabila marknader. Hammarskjöld föreslog att han skulle informera USA om att SKF var berett förse utrikesdepartementet med erforderligt material men att man ville få veta exakt vilka kullager som man från amerikansk sida ansåg som farliga. Om "farlighetsgraden" kunde klargöras skulle departementet samråda med SKF så att det blev möjligt "rensa" SKF:s försäljningar österut. Boman var nöjd med arrangemanget men ville också ha klarhet i om det var regeringens önskan att SKF skulle upprätthålla sin traditionella export till Sovjet. Något klart besked på denna fråga fick SKF-chefen dock inte.[9]

---

[7]Hägglöf, synpunkter till Boman, 16 dec 1950, vol 2683 HP 64
[8]Boman till Belfrage 30 dec 1950, vol 2684 HP 64
[9]PM angående SKF:s export till öststaterna 19 dec 1950, vol 2683 HP 64

Som framgått av föregående kapitel informerades den svenske utrikesministern i januari 1951 om att USA, Storbritannien och Frankrike nu kommit överens om nya listor över embargobelagda varor. Särskilt påpekades, att kullager nu fanns med på listorna över embargobelagda varor.[10] Östexporten av varor på lista I hade 1950 uppgått till 14 milj kr, varav 12 milj kr var kullager. Exporten av varor på lista II uppgick under samma tid till 21,6 milj kr varav 9,6 milj kr var kullager.[11]

III.5.4 Kullagrens farlighetsgrad

Av spärrlistorna framgick vilka kullager västmakterna ansåg mer "farliga" än andra. Absolut embargo, alltså totalt exportförbud, gällde för kullager mindre än 15 mm och större än 60 mm och kvantitativt embargo, dvs begränsning av exporten, gällde för kullager, som var mellan 15 och 60 mm dimension. För rullager var motsvarande gränser 20 och 70 mm.[12] Uppgifterna gjorde det möjligt för SKF att undersöka hur pass "farlig" deras export till öststaterna var. Resultatet var inte uppmuntrande. Enligt SKF:s egen bedömning utgjordes 90% av exporten till öst av kullager, som var belagda med absolut embargo. Företagets förklaring till detta förhållande var att Sovjet och Tjeckoslovakien hade egna industrier för kullagertillverkning av standardstorlekar och endast behövde importera specialkullager. Från företagets sida var man villig att låta dessa 90% av östexporten, som ännu inte beställts, få förfalla.[13]

SKF hade dock en annan uppfattning än de amerikanska experterna om vilka kullager, som skulle anses som farliga. Företagets representanter redogjorde inför UD för företagets syn på "farlighetsproblemet". Det framhölls att SKF förutom sina kataloglager också specialtillverkade kullager, som möjligen kunde anses farliga. Det var emellertid inte nödvändigtvis dimensionen på kullagren som var avgörande, utan den särskilda noggrannheten beträffande måtten och/eller kvaliteten på metallen i kulorna och lagren. SKF exporterade bl a specialkullager till England för användning i flygmaskiner, vilka hade samma dimension som standardkullager, men var mångdubbelt dyrare. Alla lager, som SKF exporterade till Sovjet var vanliga standardkullager, men detta uteslöt givetvis inte att ryssarna i flygmaskiner kunde använda standardkullager av den dimension som engelsmännen lät specialtillverka. Det var endast en fråga om

---

[10]PM Hammarskjöld 5 jan och 6 jan, vol 2684 HP 64
[11]Telegram Cabinet till Washington 20 mars 1951, vol 2684 HP 64
[12]Hägglöf till Boman 8 jan 1951, vol 2684 HP 64
[13]PM Hägglöf 9 jan 1951, vol 2684 HP 64

vilka krav man ställde och vilka risker man var beredd att ta. Ett annat sätt att bedöma farlighetsgraden var att gradera kullagren efter hur svåra de var att tillverka. Då företaget hade gjort upp en sådan lista, visade det sig att de sovjetiska beställningarna fördelade sig relativt jämnt över de olika kategorierna.[14]

SKF-ledningen var alltså inte nöjd med den schematiska uppdelning av kullagrens farlighetsgrad, som gjorts av de västallierade på de nya embargolistorna. Företaget var emellertid berett att "följa de anvisningar rörande inskränkningar i leveranserna österut, som synas komma att tillämpas av alla OEEC-stater".[15] Denna i grunden positiva inställning måste dock kombineras med tekniska överläggningar med amerikanska experter för att övertyga dessa om att SKF:s bedömning av kullagrens farlighetsgrad var bättre tekniskt grundade än dimensionsgränserna. SKF-direktören Hamberg gick till och med så långt som att föreslå att en amerikansk tjänsteman knöts till konsulatet i Göteborg och gavs tillfälle att följa SKF:s försäljningar. UD-tjänstemännen ansåg inte ett sådant arrangemang nödvändigt, men beslöt att uppta diskussioner med USA om problemet. Målet för diskussionerna skulle vara att enas om regler för sammansättning av kullagerexporten. Dessa regler skulle göra det möjligt för SKF att upprätthålla den export som vore ofrånkomlig för Sverige och samtidigt inskränka exporten till så ofarliga kullager som möjligt.[16]

USA, Storbritannien och Frankrike hade genom sitt gemensamma uppträdande gjort det svårt för övriga västeuropeiska länder att opponera mot embargopolitiken. Vid sammanträde i CoCom nåddes enighet om att följa de nya listorna, med ett undantag – kullager. Beträffande denna vara betraktades reglerna som provisoriska. Det var främst Italien som hade svårt att acceptera kullagerembargot. Från italienskt håll föreslogs ett annat sätt att gradera kullagrens "farlighet". Detta förslag visade sig bygga på ungefär samma principer som SKF:s förslag.[17]

III.5.5 SKF på "västsidan"

Av SKF:s hela export gick ca en fjärdedel till Östeuropa. SKF var i januari 1951 berett att låta 90% av hela den planerade exporten till öst falla bort. Orsaken till en sådan medgörlighet får sökas i SKF:s problem under

---

[14]PM angående SKF:s export till öststaterna 19 dec 1950, vol 2683 HP 64

[15]Boman till UD 6 febr 1951, vol 2684 HP 64

[16]PM angående sammanträde rörande kullagerexporten den 29 januari 1951, vol 2684 HP 64

[17]Hägglöf till Boheman 2 febr 1951, vol 2684 HP 64

andra världskriget och i det faktum att SKF:s avsättningsproblem förbytts i sin motsats under 1950. Det var särskilt risken för negativ publicitet som av företagsledningen angavs som skäl för accepterandet av de amerikanska villkoren. Företagsledningen var därför 1951 fast besluten att göra allt för att inte hamna i samma besvärliga situation som 1944. Utrikesdepartementet informerades sålunda om att SKF:s största intressen fanns västerut och att företagsledningen av fruktan för en ny presskampanj var beredd följa embargolistorna. Dock vore det förstås bättre om en annan farlighetsgradering tillämpades – SKF kunde lätt acceptera det italienska förslaget till indelning.[18]

I likhet med förhållandena 1944 lät regeringen SKF-ledningen överlägga direkt med amerikanska representanter. SKF-chefen Hamberg diskuterade farlighetsgraderingen och riskerna för en eventuell presskampanj mot SKF. Hamberg försäkrade att SKF deciderat befann sig på västsidan och att SKF var villigt avstå från export av embargolager till öst. En viss spricka i de allierades front kunde skönjas. Från amerikansk sida hade vid fastställandet av spärrlistorna hävdats, att alla slags kullager skulle embargobeläggas. Storbritannien och Frankrike hade gjort invändningar och USA hade då accepterat en schematisk uppdelning efter dimensioner.[19]

Ett av SKF:s huvudargument för att upprätthålla exporten till Östeuropa hade under tidigare år varit att det enda resultatet av tidigare nedskärningar blivit att den italienska kullagerexporten ökat lika mycket som den svenska minskat. I den nya situationen hade man plötsligt, i vissa avseenden, fått en bundsförvant i den stora italienska konkurrenten RIV. Även detta företag höll kontakt med sin regering och man hade lyckats få denna att arbeta för en förskjutning av de föreslagna dimensionsgränserna uppåt. Chefen för RIV hade i januari 1951 förelagts krav på inskränkningar av leveranserna enligt samma regler som meddelats i Stockholm. Därutöver hade krav framförts på att alla lager som på något sätt var onormala skulle förbjudas. SKF-ledningen såg detta som en bekräftelse på det berättigade i de synpunkter man tidigare framfört, nämligen att det inte enbart var dimensionen som var viktig utan även noggrannheten i utförandet. RIV tänkte dessutom försöka få de italienska myndigheterna att, vid handelsförhandlingar med öststater, öppet deklarera att dessa restriktioner beträffande kullagerhandeln införts. SKF befarade att detta skulle innebära att företaget i fortsättningen enbart skulle få beställningar på

---

[18]Hamberg till Hägglöf 10 febr 1951, vol 2684 HP 64

[19]Hägglöf till Boheman 14 mars 1951,vol 2684 HP 64

förbjudna kullager. Under dessa omständigheter ansåg SKF-ledningen att man även från svensk sida borde meddela att vissa restriktioner införts.[20]

III.5.6 Västmakterna visar uppskattning

USA krävde information om omfattningen av SKF:s orderstock till öst och inom vilka sektorer de beställda kullagren återfanns.[21] Statistik överlämnades till UD. Den visade att kullagerexporten till öst under 1950 uppgått till 26,8 milj kr varav 52% av exporten utgjordes av "förbjudna" kullager. Orderstocken 28 febr 1951 visade en beräknad export på 20 milj kr varav 66% var "förbjudna".[22] De östländer med vilka SKF hade nämnvärd handel var Sovjetunionen, Polen och Tjeckoslovakien. Andelen embargolager var till alla dessa länder hög, till Tjeckoslovakien så hög som 84%. Det berodde på att de tjeckoslovakiska statsjärnvägarna sedan gammalt köpte rullager till sina järnvägsvagnar av SKF. SKF:s position fastställdes – företaget skulle tillbakavisa alla öststatsförfrågningar för dels specialtillverkade lager, dels kataloglager utanför den tillåtna sektorn, dels slutligen för de lager som genom sin dimension var tillåtna, men där krav ställdes på specialutförande av något slag. Medan diskussioner pågick med amerikanska experter om farlighetsgränserna, skulle SKF hålla sig till handel i enlighet med de allierade listorna.[23]

Att SKF:s inställning uppskattades högt av såväl USA som Storbritannien och Frankrike framgår av ett memorandum som överlämnades till UD av representanter för samtliga tre stater. Där uttalades uppskattning av det svenska samarbetet, då det gällde exportkontroll av kullager. Tillfredsställelsen var stor över att SKF tillämpade de allierade listorna, medan diskussion om annan farlighetsgradering pågick. Än mer uppskattades att SKF lovat permanent hålla sig till spärrlistorna om deras eget förslag inte skulle accepteras. Företaget hade dessutom lovat, inte bara att hålla sig till "ofarliga" dimensioner, utan också att ej acceptera beställningar av kullager som krävde någon speciell bearbetning. SKF:s agerande hade imponerat så på de övriga länder som deltog i embargopolitiken, att dessa nu försökte åstadkomma liknande resultat i sina länder. Dock måste man från de allierades sida meddela att man funnit den

---

[20]Boman till UD 6 febr 1951, vol 2684 HP 64

[21]Hägglöf till Hamberg 23 febr 1951, vol 2684 HP 64

[22]Statistik från SKF 6 mars och 13 mars 1951, vol 2684 HP 64. Enligt UD:s uppgifter 20 mars 1951 (se not 11) var östexporten av förbjudna lager 12 milj kr. Enligt SOS var den totala exporten av kullager 1950 22,6 milj kr. Det kan bero på att företagets uppgifter lämnades vid olika tillfällen eller att reexport förekom. Skillnaderna är emellertid små.

[23]Hägglöf till Boheman 14 mars 1951, vol 2684 HP 64

gradering man i spärrlistorna gjort av kullagrens strategiska betydelse vara överlägsen SKF:s förslag till gradering. Orsaken till detta var att det vid tillämpning av SKF:s listor skulle vara möjligt att exportera kullager av militär betydelse.[24]

Det är ingen tvekan om att SKF i sitt tillmötesgående sträckte sig längre än vad CoCom-länderna gjort. Dessa länder "prövade möjligheterna" att embargobelägga kullagren. På UD tyckte tjänstemännen att SKF gått för långt i sina ansträngningar att vara USA till lags. Schweiz följde inte alls kullagerrestriktionerna och det fanns, enligt UD, i vart fall ingen anledning att tillämpa striktare regler än CoCom. UD-tjänstemännen förutsåg problem vid kommande handelsförhandlingar med öststaterna om svårigheterna att erbjuda kullager skulle bli än större.[25] Vid sammanträffande med representanter för USA:s, Storbritanniens och Frankrikes regeringar framförde UD därför krav på att få information om vilka restriktioner andra länder åtog sig att följa.[26] Även SKF vände sig till amerikanska ambassaden och påpekade att dess åtagande gick längre än CoCom-ländernas. Det var emellertid inte möjligt för SKF att återta vad man lovat, men företaget framförde som sin åsikt att samma regler borde tillämpas av alla västländer och att USA borde överväga SKF:s förslag till dimensionsgränser.[27]

På den amerikanska ambassaden var tillfredsställelsen med SKF:s åtaganden stor. Erfarenheterna från kriget hade gjort att man från amerikansk sida kunnat utnyttja SKF:s svaga punkter, exempelvis rädslan för publicitet. SKF försökte utnyttja USA:s positiva inställning till att utverka exportlicenser för amerikanska kullagermaskiner. Företaget agerade dock inte på egen hand utan vände sig till UD för att få veta vad man där tyckte om ett sådant agerande. SKF fick stöd av UD som lovade föra frågan vidare.[28] Under tiden pågick intensiva överläggningar i CoCom om hur embargolager skulle definieras. Inte förrän i augusti 1951 uppnåddes enighet om listorna Samtliga länder hade då samtyckt till att tillämpa de föreslagna dimensionsgränserna för export av kul- och rullager.[29] Italien hade haft svårast att acceptera embargot och i protokollet anmärkt, att beslutet menligt skulle påverka den italienska importen från öst och att

---

[24]Secret Memorandum överlämnat 18 april 1951, vol 2684 HP 64
[25]Hägglöf till Boheman 18 april 1951, vol 2684 HP 64
[26]Hägglöf till Boman 24 april 1951, vol 2684 HP 64
[27]Boman till Woodward 27 april 1951, vol 2684 HP 64
[28]Boman till Hägglöf 2 maj och 9 maj 1951, vol 2685 HP 64
[29]Hägglöf till Boman 11 aug 1951, vol 2684 HP 64

man hoppades att Sverige och Schweiz vidtog liknande inskränkningar av kullagerexporten.[30]

III.5.7 Problem i öststatsförhandlingarna

Att kullagerrestriktionerna skulle medföra problem vid handelsförhandlingarna med öststaterna var ingen särskilt vågad gissning. I handelsförhandlingarna med Sovjet hade kullagerhandeln varit ett ständigt problem. Förhandlingarna i början av år 1951 var inget undantag. Frågan om kullagerkontingentens storlek blev föremål för prövning i svenska regeringen, där man beslöt att kontingenten skulle bli 4 milj kr. Denna summa var identisk med vad SKF ansåg sig kunna leverera.[31] Sovjet hade begärt 8 milj kr redan i juni 1950, men då av SKF fått besked att frågan fick anstå tills handelsförhandlingarna givit resultat. De sovjetiska förhandlarna uppfattade kullagerreduktionen som en diskriminering från den svenska regeringens sida. De svenska förhandlarna vidhöll emellertid att reduktionen enbart var betingad av SKF:s begränsade leveransförmåga.[32] Dagen efter regeringsbeslutet meddelade SKF till UD att man fått förfrågan från Sovjet på kullager för ytterligare 2 milj kr i dimensioner företaget ansåg sig kunna leverera. SKF- ledningen var inte särskilt angelägen om beställningen men gick med på att hålla leveransmöjligheten öppen tills förhandlingarna i Moskva gett resultat.[33] SKF hade helt överlåtit förhandlingarna på UD-tjänstemännen och lovat inte göra några egna utflykter. UD:s förhandlare i Moskva kunde därför med stor tyngd hävda att nedskärningen av kullagerkontingenten till 4 milj kr var helt betingad av företagets bristande kapacitet.[34] Det visade sig dock omöjligt att hålla fast vid denna hårda linje, då de sovjetiska förhandlarna fäste mycket stor vikt vid kullagerfrågan och ansåg att en reducering av kullagerkontingenten till en summa understigande 6 milj kr var att betrakta som politisk diskriminering. Från svensk sida bedömdes läget så att det skulle vara omöjligt att få ett avtal till stånd om man inte accepterade leveranser för 6 milj kr. Sannolikt skulle då all handel med Sovjet upphöra. I detta läge såg de svenska förhandlarna ingen annan möjlighet än att föreslå regeringen att acceptera det sovjetiska budet.[35]

---

[30]Nauckhoff till Hägglöf 22 aug 1951, vol 2684 HP 64
[31]Telegram Cabinet till Moskva 19 jan 1951, vol 2797 HP 64
[32]Telegram Sohlman 3 feb 1951, vol 2797 HP 64
[33]Telegram Cabinet till Moskva 20 jan 1951, vol 2797 HP 64
[34]Swärd till Malmaeus 29 jan 1951, vol 2797 HP 64
[35]Telegram 3 febr 1951, vol 2797 HP 64

SKF hade under våren varit ovilligt att lämna offerter till Sovjetunionen. Innan avtal var slutet kunde företaget förklara denna ovilja med att exportlicenser inte skulle beviljas förrän avtalet var klart.[36] I maj fanns inte längre denna möjlighet men SKF:s ovilja att lämna offerter var oförändrad. De sovjetiska handelsrepresentanterna vände sig då till UD med krav på att svenska myndigheter skulle påverka företaget att åstadkomma leveranser.[37] Från UD:s sida förklarades emellertid att överenskommelsen i avtalet om ett visst kontingentbelopp innebar att svenska myndigheter åtog sig att utfärda exportlicens för varor upp till detta belopp. Det var däremot en sak mellan köpare och säljare att göra upp om vilka kullager som skulle köpas och till vilka priser.[38] Resonemanget var svårsmält för de sovjetiska handelsrepresentanterna, vilka fortfarande tenderade att uppfatta överenskommelsen om kontingentens storlek som ett leveransåtagande, för vilket de svenska myndigheterna ansvarade.[39] Då de sovjetiska handelsorganisationerna framförde klagomål över bristen på offerter till SKF, fick de till svar att produktionen av kul- och rullager var begränsad och att SKF måste fördela sina leveranser mellan kunder och länder av rättviseskäl(!).[40]

Stora problem uppstod också i förhandlingarna med Polen. Sveriges behov av polskt kol innebar att Polens förhandlingsposition var stark. Storbritannien drogs in i problemen. Storbritanniens oförmåga att förse Sverige med kol i tillräckliga mängder hade förstärkt Sveriges beroende av polskt kol. Polen krävde järnmalm och kullager i utbyte mot kolet. Storbritanniens import av svensk järnmalm kunde därför komma att minska och järnmalmen dirigeras om till Polen.[41] En intensiv förhandlingsaktivitet följde, där Storbritannien lyckades få fram extra kol till Sverige och minskningen i järnmalmsexporten begränsades.[42]

Under hösten 1951 koncentrerades det polska intresset på kullager och järnmalm. Stämningen mellan de polska handelsrepresentanterna och SKF var spänd. Den polske inköpschefen var i juli mycket irriterad över att

---

[36]Winther SKF till Socialistiska Sovjetrepublikernas Unions Handelsrepresentation i Sverige 11 april 1951, vol 2798 HP 64

[37]Chachurin till Swärd 24 maj 1951, vol 2798 HP 64

[38]Swärd till Chachurin 12 juni 1951, vol 2798 HP 64

[39]PM samtal Modig - Arutionov 20 juni 1951, vol 2798 HP 64

[40]Boman till V/O Stankoimport 6 juni 1951, vol 2685 HP 64

[41]Foreign Office till Ambassaden i Stockholm 13 mars 1951, FO 371 vol 94979 PRO. För omsorgsfull utredning kring problematiken kol, kullager, järnmalm, se Nilson Bengt No Coal Without Iron Ore: Anglo-Swedish Trade Relations in the Shadow of the Korean War *Scandinavian Journal of History* nr 16, 1991

[42]Nilson Scandinavian Journal of History 16 s 59.

hans begäran att få besöka SKF för att diskutera uteblivna offerter dittills inte bifallits. Från SKF:s sida fanns irritation över att Polen koncentererat sitt intresse på svårtillverkade kullager. "Lättare" kullager beställde Polen i Italien, precis som ryssarna tidigare gjort. Från UD:s sida framhölls att det var angeläget att SKF reserverade plats i sitt produktionsprogram för kullager, även av embargodimensioner, i samma utsträckning som hittills för perioden 1 nov 1951–31 okt 1952. Det kunde nämligen tänkas bli nödvändigt att ge polackerna en kontingentutfästelse av denna innebörd. SKF-chefen ville i så fall ha garantier för att SKF inte skulle råka i blåsväder. Dessutom påpekade han att SKF inte hade någon känsla för öststaterna som kunder, sedan de förstatligat deras lokala försäljningsbolag. SKF lovade nu istället bort så mycket kullager de kunde västerut och det var ingen brist på kunder. Särskilt angelägen var företagsledningen om affärerna med USA, då man nu fått möjlighet att bygga ut SKF-fabriken i Philadelphia.[43]

Den amerikanske ambassadören kontaktades på ett tidigt stadium, och UD försäkrade sig om hans stöd beträffande den svenska förhandlingspositionen.[44] Det stod snart klart att Sverige måste överväga export av embargobelagda kullager. Polen bjöd 2,7 milj ton kol mot 1,2 milj ton järnmalm och kullager för 13,5 milj kr av traditionell sammansättning. Då SKF sagt att de endast kunde offerera vissa lagertyper (ej embargobelagda), hade polackerna svarat att detta var en så flagrant diskriminering att hela avtalet äventyrades. Polen hade inte accepterat avtal med någon västmakt, som exporterade kullager utan att embargolager ingått i kontingenten.[45]

III.5.8 Östhandeln och stormaktspolitiken

Kanske är problematiken kring det polska kolet hösten 1951 det tydligaste exemplet på hur östhandeln påverkades av stormaktspolitiken. Roger Makins, vice statssekreterare vid Foreign Office, gjorde i juni 1951 bedömningen att de skandinaviska länderna var Storbritanniens pålitligaste vänner i Europa. Skuggan över den ljusa bilden av Skandinavien var Storbritanniens oförmåga att förse dem med kol, stål, metaller etc. De skandinaviska länderna ville inte drivas tillbaka i beroendet av Tyskland. Än mindre vill de drivas till den polska kolmarknaden. "There is the obvious danger that a return to the old economic pattern will bring with it a

---

[43]PM Hägglöf 18 juli 1951, vol 2685 HP 64
[44]Telegram Cabinet-Washington 20 okt 1951, vol 2685 HP 64
[45]Telegram Cabinet-Boheman 7 nov 1951, vol 2685 HP 64

return to the old political pattern of hesitation and neutrality". Storbritannien var beroende av Sverige för järnmalm, papper, massa och timmer. Britterna hade under 1951 fått importera de kvantiteter varor som önskats, men själva inte kunnat leverera mer än 1/3 av det kol och 1/2 av det stål som sålts under 1950. Makins ansåg det i längden ohållbart att lita till Skandinaviens goda vilja. Hans bedömning var att konsolideringen av den atlantiska alliansens norra del i grunden berodde av Storbritanniens möjligheter att förse Skandinavien med tillräckligt mycket kol och stål.[46]

Redan innan de svensk-polska förhandlingarna för hösten 1951 startat tog Sverige åter kontakt med Storbritannien för att få veta om britterna kunde leverera 2 milj ton kol under 1952. Om inte måste 1 milj ton järnmalm omdirigeras.[47] Även USA visade intresse för Sveriges problem med kol, järnmalm och kullager. Frågan diskuterades mellan det brittiska Ministry of fuel och US Embassy. USA ville veta mer om risken för att svensk järnmalm gick till Polen och om Storbritannien kunnat erbjuda Sverige mer kol. Britterna informerade då om Sveriges försök att öka kolimporten från Storbritannien och att man nu erbjudit 0,5 milj ton mer än 1951. Sveriges järnmalmsexport under 1951 beräknades uppgå till 3,4 milj ton till Storbritannien, 2,5 milj ton till USA och 0,8 milj ton till Polen. Polen ville ha 1,5 milj ton under 1952. Det erbjudande om kol som Storbritannien gjort Sverige innebar bara att järnmalmsimporten kunde fortsätta på oförändrad nivå. Man kunde inte erbjuda något som motsvarade importen av polskt kol till Sverige.

USA ville gärna hjälpa till att stoppa järnmalmsexporten till öst. Olika förslag diskuterades, bland annat att Storbritannien skulle byta den amerikanska stålimporten mot järnmalmsimport och självt tillverka stålet. En annan möjlighet var att öka exporten av amerikanskt kol till Storbritannien. Detta kunde förmodligen inte ske via OEEC men USA kunde vidta specialåtgärder i bilateral form för att få kol till UK. Om Sverige var ursäkten, kunde sådan export rättfärdigas av försvarsskäl.[48]

USA intog en hårdare attityd till de svenska handelsproblemen än Storbritannien och meddelade Hammarskjöld att en ökad export av järnmalm och kullager till Polen innebar att den generösare amerikanska exportlicensieringen till Sverige nu riskerades.[49] USA ville ha

---

[46]PM Makins 28 juni 1951, FO 371 vol 94444 PRO

[47]PM Wright 22 okt 1951, FO 371 vol 94980 PRO

[48]Conversation with US Embassy on Swedish Coal/Ore Negotiations, Notes by the Ministry of Fuel and Power 18 oct 1951, FO 371 vol 94980 PRO

[49]Foreign Office till Stockholm 23 okt 1951, FO 371 vol 94980 PRO

Storbritanniens stöd i pressen mot Sverige. Storbritannien förespråkade emellertid en mer flexibel linje eftersom man var angelägen erhålla de svenska järnmalmsleveranserna.[50] USA försökte lösa problemet genom att låta en del av den svenska järnmalm som var avsedd för USA gå till Storbritannien istället. Detta visade sig emellertid ogenomförbart av valutaskäl.[51]

För de svenska förhandlarna var det också ett stort problem att man från SKF:s sida förhandlat direkt med amerikanska ambassaden och förbundit sig att stoppa varje export av embargokullager till öst. Den svenska regeringen hade endast lovat "use best endeavours reduce embargo part of mixed quotas".[52] De stora praktiska problemen och det uteblivna brittiska stödet fick emellertid till följd att USA gav upp och meddelade att State Department insett Sveriges svåra position. USA:s regering utgick emellertid från att exporten av kullager hölls så låg som möjligt. Under dessa förutsättningar kunde från amerikansk sida utlovas att det inte skulle bli någon återverkan på exportlicensieringen, att SKF inte skulle förebrås för sitt agerande och att ingen obehaglig publicitet skulle drabba företaget.[53] Parterna blev på så sätt överens och SKF hade i början av december slutit kontrakt med Polen om kullager för 9,85 milj kr, varav 3 milj kr utgjordes av embargolager.[54] Det förtjänar att påpekas att samma kullager kostade tre gånger så mycket, när de exporterades till öst jämfört med när de exporterades till väst.[55]

III.5.9 Kullagerexportens omfattning

SKF.s beslut att avstå från sin satsning på marknaderna i Östeuropa avspeglas med all önskvärd tydlighet i handelsstatistiken för åren 1946–1955. Då SKF är enda producent av kullager i Sverige, kan officiell handelsstatistik användas för att visa utvecklingen. Till östblocket räknas Albanien, Bulgarien, Kina, Tjeckoslovakien, Österrike, Ungern, Manchuriet, Nordkorea, Polen, Rumänien och Sovjetunionen. Av de icke-europeiska länderna som räknas till östblocket var det endast Kina som var av någon som helst betydelse för SKF.

---

[50]Foreign Office till Washington 26 okt 1951 FO 371 vol 94980 PRO
[51]Foreign Office till Washington 2 nov och 7 nov 1951, FO 371 vol 94980 PRO
[52]Telegram Cabinet- Boheman 7 nov 1951, vol 2685 HP 64 UD:s arkiv RA
[53]Telegram Cabinet-Washington 9 nov 1951, vol 2685 HP 64
[54]Telegram Cabinet-Washington 3 dec 1951, vol 2685 HP 64
[55]PM Hägglöf 18 juni 1952, vol 2685 HP 64

Tabell III.5.1 Sveriges export av kul- och rullager till Östeuropa 1946–1955

År	Export av kullager till Östeuropa Milj kr	Andel av total kullagerexport %
1946	15,7	23,4
1947	18,1	28,3
1948	19,4	23,8
1949	20,4	21,8
1950	22,6	19,8
1951	19,4	15,2
1952	17,6	14,1
1953	6,1	5,3
1954	3,6	3,1
1955	3,6	2,8

Källa: SOS, Handel.

III.5.10 Sammanfattning

SKF hade under andra världskriget haft stora problem i förhållande till de krigförande staterna. De allierade hade krävt stopp för kullagerleveranserna, regeringen hade sagt nej, men överlåtit åt SKF att förhandla med USA om saken. En intensiv presskampanj och hot om svartlistning och nationalisering av SKF:s amerikanska dotterbolag hade ingett SKF respekt för de maktmedel USA var i besittning av.

SKF kände av minskande efterfrågan under 1949 och planerade därför att kraftigt utöka sin export till Östeuropa, där efterfrågan var stor. Planerna förändrades emellertid, då det visade sig att USA och CoCom tänkte embargobelägga kullager. 1950 hade konjunkturen dessutom svängt och inga avsättningssvårigheter fanns. SKF beslöt istället att reducera östexporten.

Liksom under kriget överlät regeringen till stor del ansvaret för kullagerexporten på företaget. SKF-chefen förhandlade själv med den amerikanske ambassadören och lovade att följa de amerikanska spärrlistorna. SKF hade visserligen en annan uppfattning om vilka kullager som var

farliga än USA men accepterade ändå de amerikanska bestämmelserna. På detta sätt befriades den svenska regeringen från en stor del av sitt ansvar för exporten av strategiska varor. Den kunde inför öststaterna hävda att den bedrev en fullständigt neutral politik. Om SKF inte ville leverera kullager av viss typ så var det företagets eget beslut, över vilket regeringen inte kunde utöva inflytande.

SKF:s vilja att anpassa sig till amerikanska önskemål var alltså större än den svenska regeringens. Även andra europeiska länder gjorde ett större motstånd mot kraven på embargo på kullager. SKF:s medgörlighet får tillskrivas erfarenheterna från kriget och möjligheterna att få avsättning för kullager på andra marknader. Affärerna med Östeuropa var annars mycket lönsamma för SKF:s del.

Att regeringen inte helt kunde komma ifrån ansvaret för kullagerexporten visade sig i handelsförhandlingarna med Polen, för vilka såväl Storbritannien som USA kom att intressera sig. För att leverera kol krävde Polen att få importera mer järnmalm samt kullager av embargobelagda dimensioner. Sverige försökte då öka kolimporten från Storbritannien men detta visade sig endast möjligt i begränsad omfattning. Istället kom den svenska exporten av järnmalm till Storbritannien att hotas. Storbritannien var angeläget om järnmalmsleveranserna och därför obenägna att stödja USA:s försök att tvinga Sverige till en mer följsam politik. USA kom därför slutligen att acceptera viss export av embargobelagda kullager.

III.6 Exportkontrollen och östhandeln

III.6.1 Handelsförhandlingarna

III.6.1.1 Inledning

I detta kapitel fortsätter kartläggningen av östhandelns problem. De konkreta frågor som ställs är: Vad innebar embargopolitiken för de svenska handelsförhandlarnas situation? På vilket sätt förändrades företagens intresse av östhandeln? Vilken roll spelade Marshallhjälpens administratörer? Genom att kartlägga de problem som behandlades vid kontakter mellan UD:s tjänstemän och sovjetiska och amerikanska representanter, går det att få en uppfattning om handelsproblemen och göra en bedömning av den politiska faktorns betydelse. Genom granskning av företagsmaterial kan bilden av Sveriges handelsutbyte med öststaterna kompletteras med företagens syn på östhandeln.

III.6.1.2 1949 – fartygsproblematiken

Varje år förhandlades om nya varulistor på varuutbytesavtalet mellan Sverige och Sovjetunionen. Dessa förhandlingar kan ses som en indikator på stämningsläget mellan länderna. Vid förhandlingarna inför år 1949 kan läget betecknas som spänt. Då den sovjetiska exporten var betydligt större än den svenska (på varuutbytesavtalet), hade Sovjetunionen ett stort clearingsaldo till sin fördel.[1] Då clearingen reglerades i dollar, var det angeläget för de svenska förhandlarna att få den att minska. Den svenska exporten måste öka och importen minska.

Under 1949 ökade det sovjetiska köpintresset. Det gällde i första hand de fartyg som fanns med på kontingentlistorna. Sverige skulle enligt dessa listor leverera 45 trålfiskefartyg av järn. Dessutom fanns en kontingent som omfattade 50 lastmotorskonare. Denna fick man emellertid utbytt mot 70 mindre fiskefartyg av trä vilket, framför allt från valutasynpunkt, var fördelaktigare för svenskt vidkommande. Då det ökande sovjetiska intresset sammanföll med en svacka i efterfrågan på fartyg, var flera varv angelägna att få sovjetiska beställningar. Regeringen var mindre intresserad, då den utrustning som krävdes på fartygen delvis måste importeras för hårdvaluta. Det var emellertid svårt att vara helt avvisande, då rege-

---

[1] Robach S Sveriges handel med Sovjetunionen s. 204 i *Kommersiella Meddelanden* nr 5 1954

ringen otvivelaktigt förbundit sig lämna licens om köpare och säljare skulle komma överens. Den taktik, som valdes från svensk sida, blev då att hävda att de båttyper som beställts, inte var exakt de samma som de båtar som beskrivits i kontingentlistorna. Problemet kom att fokuseras kring beställningen av fyra tankbåtar från Norrköpings varv.

Pavlov ansåg i maj 1949 att Sovjet borde få avräkna de fyra tankfartygen man tänkte beställa mot kontingenten för fisketrålare på kreditavtalet. Envoyén Einar Modig, som avlöst Böök som svensk regeringsrepresentant, hävdade att detta i realiteten innebar en utökning av avtalet. Frågan måste underställas regeringens prövning, särskilt som varje liten avvikelse från avtalet noterades av press och riksdagsmän. Pavlov vägrade att acceptera ett så ogint och formalistiskt sätt att tolka avtalet. Modig måste lägga ner mycket tid och vältalighet åt att lägga ut texten om varuutbytets dåliga utveckling och hur det påverkade kreditavtalstillämpningen i restriktiv riktning samt om Sveriges svåra valutasituation. Denna gjorde att Sverige allt oftare måste kräva kontant betalning för sin export. Modigs bud var den 4 juni att 25 % av betalningen för tankbåtarna kunde få avräknas på kreditavtalet, medan resten måste erläggas kontant. Det sovjetiska förslaget att utnyttja diversekontingenten hade tidigare avvisats.[2]

Frågan kom att diskuteras mellan Modig och regeringsmedlemmarna Wigforss och Sköld. Modig framhöll, att det i längden var ohållbart att tillämpa kreditavtalet så formalistiskt som i tankbåtsfallet och förespråkade vissa jämkningar. Dag Hammarskjöld, som var närvarande vid överläggningen, blev starkt oroad, eftersom de fartygstyper frågan gällde var sådana som stod på de västliga spärrlistorna. Hammarskjöld menade inte att det sovjetiska tankbåtsköpet måste stoppas men att en motprestation borde krävas från sovjetisk sida.[3] UD beslöt att Sverige skulle acceptera tankbåtsbeställningarna mot en ersättning på 50% i dollar och 50% på kreditavtalet. Enligt UD:s uppfattning var detta inte alls någon eftergift. Det innebar istället en skärpning av avtalstillämpningen. Det sovjetiska betalningsförslaget var generöst och ett avslag skulle innebära att man från sovjetisk sida krävde fler fisketrålare. För sådana hade Sverige klart förbundit sig att lämna exportlicens och där fanns då inget förhandlingsutrymme för dollarbetalning.[4]

---

[2] PM angående samtal med härvarande ryske handelsrepresentant den 9 maj 1949, och Modig till Pavlov 4 juni 1949, vol 2794 HP 64, UD:s arkiv 1920 års dossierordning RA

[3]Hammarskjöld till Undén 13 juni 1949, vol 2794 HP 64

[4]Telegram för Hammarskjöld från Belfrage 18 juni 1949, vol 2794 HP 64

III.6.1.3 1950 – avtalslöst tillstånd

Vid förhandlingarna vid årsskiftet 1949/50 var förutsättningarna snarast sämre än föregående år. Clearingskulden hade visserligen minskat genom den ökade svenska exporten, men då Sverige under året genomfört en devalvering blev den reala skuldminskningen endast 2 milj kr. Den svenska förhandlingspositionen var svag och påtryckningsmedlen var få – kullagerfrågan sökte man i möjligaste mån undvika att vidröra. Då de sovjetiska förhandlarna också visade en mycket hård attityd – de presenterade varulistor som svenskarna uppfattade som ultimativa – kunde inget avtal slutas.[5] Detta innebar dock inte att all handel mellan Sovjet och Sverige upphörde. Kreditavtalsleveranserna fortsatte som förut och i övrigt ansågs överenskommelsen om varuutbyte från 1940 fortfarande gälla. Sverige höll emellertid en noggrann kontroll över hur stor importen från Sovjet var i förhållande till exporten. Den 5 maj 1950 beslöts i statsrådsberedningen att importlicensgivningen för Sovjetunionen skulle stoppas. I fortsättningen skulle importlicens medgivas endast i den mån det svenska exportöverskottet översteg 10 milj kr.[6]

Denna mycket hårda svenska linje sviktade något mot slutet av september. Det visade sig nämligen att en del av de varor som relativt billigt kunde inköpas i Sovjet, i andra länder endast kunde erhållas mot dollarbetalning. Handelsministerns nya direktiv innebar, att det var viktigare att få dessa varor till Sverige än att behålla det svenska exportöverskottet gent emot Sovjet.[7] En stor del av den svenska importen kom då att gå vid sidan om clearingen och betalas kontant i pund.

För kreditavtalets del var förhandlingsaktiviteten under 1950 ganska låg. Det sovjetiska köpintresset var visserligen större än tidigare men de svenska företagens villighet att leverera var mindre. I mars försökte Sovjetunionen placera beställningar på ångpannor hos Motala verkstad. Företagsledningen kontaktade Exportföreningen för att få råd men uppgav samtidigt att den inte var särskilt angelägen om ordern. Som motivering angavs att det var "partipolitiskt olämpligt" att ta emot sovjetiska order "fem i tolv". Exportföreningen var av samma uppfattning som Motala verkstad men bad företaget att inte åberopa dem utan "svenska myndigheter" i sitt avslag. Den sovjetiska inställningen till Exportföreningens ar-

---

[5]Telegram 10 jan 1950, vol 2796 HP 64

[6]PM Statens Handels- och Industrikommission 8 maj 1950, vol 2796 HP 64

[7]PM (Swärd) 27 sept 1950, vol 2797 HP 64

bete var negativ och den skulle inte förbättras om Sovjet fick veta vilket råd Motala verkstad hade fått.[8]

Att den sovjetiska inställningen till Exportföreningens arbete inte saknade grund framgår också av turerna kring en eventuell beställning av fisketrålare på Uddevallavarvet. Varvet gav i september 1950 Sovjet ett preliminärt positivt besked om möjligheterna att leverera fyra trålare före december 1951.Efter kontakt med Exportföreningen meddelade Uddevallavarvet att man inte kunde åta sig beställningen.[9] Götaverkens ledning blev av Exportföreningens ordförande rådd att "under lämplig teknisk motivering" avböja beställningar.[10]

III.6.1.4 1951 – embargopolitiken

Som framgått av kapitel III.5 var kullagerleveranserna huvudfrågan vid de svåra varuutbytesförhandlingarna årsskiftet 1950/51. Avtal kunde slutas men svårigheterna att genomföra handeln tilltog. UD:s tjänstemän insåg att sovjetiska klagomål över svårigheterna att erhålla offerter från företagen inte var obefogade. Oviljan mot att lämna offerter gällde inte bara varor, som fanns med på de amerikanska spärrlistorna, utan var en generell företeelse. Gent emot de sovjetiska handelsrepresentanterna framhöll UD-tjänstemännen att varje företag självt måste få avgöra sina leveransmöjligheter. Den sovjetiske handelsrepresentanten upprepade de nu väl kända argumenten om att de svenska myndigheterna var skyldiga att se till att kontingenterna i varuutbytesavtalet fylldes. Han bemöttes på samma sätt som tidigare – kontingentöverenskommelsen innebar endast en förpliktelse att utfärda exportlicens om kommersiella avtal kunde slutas.[11] Den ryska handelsrepresentationen ansåg emellertid att UD kunde göra klart sitt intresse av att handeln hölls på en traditionell nivå.[12] Ett steg på denna väg togs genom att UD anordnade konferenser för representanter för verkstadsindustrin. Försök gjordes att dämpa den oro, som gripit företagsledarna, då de inte var säkra på vilka varor som kunde anses "ofarliga" att handla med.[13]

---

[8]Korrespondens Exportföreningen - Motala Verkstad 18 febr och 13 mars 1950, vol 2796 HP 64

[9] Exportföreningen till Uddevallavarvet 11 sept 1950 och Exportföreningen till Swärd UD 8 nov 1950 där skrivelse från Exportföreningen till Uddevallavarvet från 11 sept 1950 bifogats, vol 2797 HP 64

[10]PM angående förhandlingar i Göteborg 13 nov 1950, vol 2797 HP 64

[11]PM Swärd angående samtal Modig - Arutionov 26 juli 1951, vol 2798 HP 64

[12]PM Lundberg 9 aug 1951, vol 2798 HP 64

[13]Modig till Frizell 15 juli 1951, vol 2798 HP 64

Inför varuutbytesförhandlingarna 1951/52 förväntades nya svårigheter uppstå. Clearingskulden hade åter ökat och vid sidan om clearingen hade Sverige importerat för ytterligare 14 milj kr, då det varit synnerligen angeläget att få importera sovjetisk spannmål. De svenska förhandlarna tyckte sig emellertid nu möta en helt annan attityd från de sovjetiska förhandlarna. Inga svårigheter mötte, då det gällde att få köpa de varor man från svensk sida önskade. Anbuden ansågs rimliga och balansen mellan import och export tillfredsställande. Sovjet accepterade till och med att något vidga sitt importintresse. Visserligen önskade man fortfarande i första hand kullager, järn och stål men nu fanns också intresse för medicinsk utrustning, smör och hudar. Avtalsförhandlingarna förlöpte snabbt och relativt problemfritt.

Förändringen i avtalsklimatet tillskrevs av de svenska förhandlarna helt den förändrade sovjetiska attityden. Av någon anledning fann den sovjetiska regeringen det motiverat att öka handeln med de nordiska länderna. För 1952 slöts avtal med såväl Sverige som Danmark och Finland, vilka samtliga var mycket fördelaktiga för de nordiska länderna. Att någon form av politiskt övervägande låg bakom den förändrade inställningen ansåg man från UD:s sida vara helt klart.[14]

Under 1952 ökade det sovjetiska intresset för fartygsbeställningar. Den sovjetiske handelsrepresentanten ville att fler fartyg skulle levereras mot kreditavtalet, vilket från svensk sida ansågs som orimligt. Fartyg ingick inte heller i de varulistor som ingick i varuutbytesavtalet. Norrköpings varv accepterade en sovjetisk beställning på tre lastfartyg till Sovjetunionen, men exportlicens beviljades inte. De sovjetiska klagomålen bemöttes med argumentet att ingen avtalsförpliktelse fanns för att ge exportlicens för varor, som inte fanns med på avtalslistorna. Så stora objekt som fartyg kunde inte exporteras om inte mottagarlandet gjorde en motprestation. Dessutom hävdades, att affären möjligen var lönsam för företaget, men därför inte nödvändigtvis till gagn för landet. Detta var ett nytt sätt att argumentera – tidigare hade alltid företagets rätt att självt bestämma över sina leveranser betonats – nu var nationens intresse det överordnade.[15]

Orsaken till den svenska oviljan till exportlicensiering var vetskapen om att den fartygstyp, som önskades, fanns med på en av de allierades spärrlistor. Det innebar för Sveriges del att CoCom måste kontaktas innan

---

[14]PM Swärd angående de svensk-ryska varuutbytesförhandlingarna 20 dec 1951 och PM Swärd angående Sovjets handelsförbindelser med de skandinaviska länderna 31 mars 1952, vol 2799 HP 64

[15] PM 3 sept 1952, vol 2799 HP 64

leveransen kunde accepteras. Det skäl som då kunde anföras för att varan skulle få exporteras var, att Sovjet gjorde en motprestation, som innebar leverans av varor som var absolut nödvändiga för landets försörjning. Dessutom hade CoCom-länderna just diskuterat en skärpning av bestämmelserna för fartyg. USA:s representanter ville ha fartyg överförda till den lista som innebar totalt embargo men hade mött motstånd från övriga medlemsländer. Fartygen stod alltså kvar på den mindre restriktiva listan.[16] Holland levererade under 1952 fem kylmotorfartyg till Sovjet, något som förvånade de svenska UD-tjänstemännen med tanke på svenska svårigheter avböja sovjetiska beställningar. Det visade sig att Holland ansåg sig behöva exportera fartygen för att få importera spannmål, kol och andra försörjningsviktiga varor. Då saken behandlats i CoCom, hade Holland fått stöd av Danmark, Norge och Frankrike. Eftersom beslut i CoCom måste vara enhälliga för att vara bindande hade affären kunnat genomföras.[17]

III.6.2 Exportkontrollen

III.6.2.1 ECA–kontrollen

USA hade allt sedan krigsslutet utövat kontroll över sin export för att kunna fördela knappa varor och samtidigt tillgodose sin egen försörjning. Denna exportkontroll avvecklades successivt mot slutet av 40-talet men kom att återinföras för att få kontroll över exporten till Östeuropa. USA:s påtryckningsmedel för att få Västeuropa att delta i exportkontrollen var i första hand Marshallhjälpen, vilket tidigare framgått. För att få Marshallhjälp måste mottagarlandet också utfästa sig att kontrollera att de amerikanska varor, som levererats, inte reexporterades utan användes inom landet. Kontrollen skedde via ECA, dvs den adminstration som byggts upp kring hjälpprogrammet. I följande avsnitt påvisas de möjligheter den amerikanska staten utnyttjade för att påverka den svenska staten och de svenska företagen att följa embargobestämmelserna. Därpå följer ett antal exempel på konkreta problem för några enskilda företag.

---

[16]PM över fartygsexporten 22 sept 1952 och von Sydow till Belfrage 19 juni 1952, vol 2799 HP 64

[17]Swärd till von Sydow 11 sept 1952 och von Sydow till Hägglöf 1 okt 1952, vol 2799 HP 64

Den svenska regeringen var tveksam till att låta amerikanska representanter för ECA resa runt på svenska företag för att kontrollera om beställda amerikanska maskiner användes på fabriken och om de användes på det sätt som uppgivits i ansökan. Dag Hammarskjöld förhandlade med John Haskell på ECA-administrationen i Stockholm och lyckades nå en överenskommelse. Den innebar, att det var svenska myndigheter som skulle kontrollera att de varor som levererades inom Marshallhjälpens ram användes till de ändamål som uppgivits och i enlighet med ERP-programmet. Om och när svenska myndigheter ansåg att fysisk kontroll ute på företagen behövde genomföras, skulle en svensk myndighetsrepresentant sändas ut. ECA kunde emellertid begära att få utföra stickprovskontroller. I sådana fall kunde svenska myndigheter inbjuda en representant för ECA att delta i kontrollen.[18]

Det gällde för Sverige att även i denna fråga upprätthålla det formella självbestämmandet. Det viktiga var principen att det ankom på svensk bedömning att avgöra om behov av "end-check use" förelåg. Principen tillämpades så, att om importörerna var välkända svenska industrier så ansågs deras namn borga för att kontrollbehov inte förelåg.[19] De stickprovskontroller som företogs tillsammans med ECA-representanten berörde emellertid flera välkända svenska industrier, exempelvis ASEA, AGA, Lindholmen och Sandviken.[20] Det var amanuensen vid Statens Handels- och Industrikommission, Erland Lagerroth, som företog inspektionsresorna tillsammans med ECA-missionens kontrollant. Av Lagerroths rapporter framgår att kontrollen var noggrann. Man konstaterade att de beställda maskinerna fanns på plats, att de monterats och i vissa fall redan börjat användas. Fakturorna granskades och den amerikanske representanten ville också att maskinen skulle fotograferas med honom själv poserande vid sidan av maskinen. Enligt Lagerroth försiggick inspektionsresorna "i en atmosfär av förståelsefullt samarbete".[21]

Det fanns dock gränser för det förståelsefulla samarbetet. Då ECA-missionen ville att stickprovskontrollerna skulle beröra statliga företag sade de svenska myndigheterna nej. Detta föranledde protester från ECA-missionen, som inte kunde acceptera att statliga företag skulle undantas

---

[18] Skriftväxling Hammarskjöld till Haskell 11 juni 1949 och Harris till Hammarskjöld 1 juli 1949, vol 1971 H, UD:s arkiv 1920 års dossierordning RA

[19] Skrivelse Finnmark UD till ambassadsekreterare Nyblad Washington 24 juli 1950, vol 1971 H

[20] PM Lagerroth Statens Handels- och Industrikommission 13 jan 1950, vol 1971 H

[21] PM Lagerroth Statens Handels- och Industrikommission 19 sept 1950 och PM Lagerroth 13 jan 1950, vol 1971 H

från kontrollen. Varutyp, värde, geografiskt läge och liknande skulle vara avgörande för om "end-use check" behövdes, inte ägandetyp.[22] För svenska myndigheter var det svårt att acceptera de amerikanska önskemålen, då principen var att de svenska myndigheterna skulle bedöma om kontrollen behövdes och det måste vara rimligt att tro att de svenska myndigheterna i varje fall hade kontroll över statliga företag. Konflikten om de statliga företagen löstes genom att Handels- och Industrikommissionen fick i uppgift att se till att inga ECA-köp skulle göras av statsägda institutioner och bolag.[23]

III.6.2.2 USA:s handelspolitiska påtryckningar

På vilket sätt märkte då företagen av de problem som var knutna till embargopolitiken? Den amerikanska staten hade möjligheter att direkt och indirekt öva inflytande på svenska företag. Direkt kunde det gälla exportlicensgivningen, Marshallhjälpens utformning etc. Indirekt fick svenska staten en viktig roll – det gällde då utfärdandet av garantier för att export av en viss vara inte exporterades, ansökan om prioritering för import av viktiga varor, de nya handelsavtalens utformning osv.

Under slutet av 1950 började företagen märka av svårigheter i sin handel med amerikanska firmor. I samband med Koreakrigets utbrott ansåg sig USA behöva vissa varor för att åstadkomma upprustning och en knapphet uppstod på försörjningsviktiga varor. USA skärpte kontrollen över exporten och allokerade den med hänsyn till i vilken mån den bidrog till den strategiska uppbyggnaden av västmakterna. Sveriges svårigheter få köpa varor från USA berodde i detta läge inte längre på dollarbrist utan på att de amerikanska företagen inte fick licens för export till Sverige. De svenska importörerna avkrävdes försäkran att den amerikanska varan skulle användas i Sverige, men det var ändå svårt att få exportlicens.[24]

Ansökningar om import av knappa varor togs nu om hand av ECA, det organ som stått för Marshallhjälpens organisation. Uppgifter om importbehov, lager, konsumtion och export av den önskade varan måste lämnas till ECA. Importbehoven av varan i andra länder måste uppges och variationer förklaras. Dessutom måste en "Narrative Justification" göras,

---

[22] Harris ECA till Stenström UD 11 sept 1950, vol 1971 H

[23] von Oelrich HIK till UD 19 jan 1951, vol 1971 H

[24] Ett stort antal klagomål från olika firmor inkom till UD, exempelvis från Helsingborgs Gummifabrik 11 sept 1950 och från Svenska Tryckerileverantörernas förening 30 sept 1950, vol 2888 HP 64 Ua

där man i berättande form klargjorde varans roll för ekonomins basbehov och för landets försvarsprogram. Det viktigaste var att uppge den slutliga användningen av varan.[25]

I början av år 1951 skärptes de amerikanska kraven ytterligare och kom därmed att mer allmänt beröra företagen. Att svenska myndigheter avgav en generell förklaring om behov, export, slutlig användning osv av en viss vara ansågs inte längre tillräckligt. USA ville nu förstärka kontrollen genom att rikta sig direkt till de enskilda företagen. Varje svensk importör måste sålunda lämna uppgift om den slutliga användningen av varan till den amerikanske exportören, vilken sedan lämnade dessa uppgifter till den amerikanska licensmyndigheten. USA krävde således generell "justification" för varuslaget av den svenska regeringen och privat "justification" för den specifika beställningen av det enskilda företaget. Detta tillvägagångssätt uppskattades inte av de svenska tjänstemännen vilka ansåg att kontroll av exporten borde vara en affär mellan myndigheterna. Även om importören inte avkrävdes något löfte att avstå från reexport uppfattades de uppgifter som krävdes som en utfästelse.[26]

Under våren 1951 kom fler klagomål från svenska företag till UD. Företag efter företag meddelade att de inte fick de varor de beställt från USA, och att deras leverantörer förklarade detta med att exportlicens ej beviljades till Sverige. Firma Ingolf Gundersen uppgav att dess amerikanske leverantör med anledning av svårigheterna att få exportlicens anmärkt: "We do not face similar difficulties for any other country in Europe, not occupied or ruled by Russia".[27] Vid jämförelse med de nordiska grannländerna framstod Sverige som missgynnat. Bofors hade exempelvis beställt sex verktygsmaskiner, vilka var av stor vikt för försvarsindustrin. Ingen exportlicens beviljades, alltmedan Norge omedelbart beviljades exportlicens för 250 likadana maskiner.[28]

Exportföreningens Rysslandssektion behandlade vid sitt sammanträde den 16 april 1951 en förfrågan från UD. Den gällde om den svenska industrin önskade att varuutbytesavtalet med Sovjetunionen skulle upphävas. Efter diskussion i styrelsen, där de flesta stora företag som handlade med Sovjet var representerade, beslöts att industrin inte skulle framföra några invändningar mot avtalets fortsatta giltighet. Företagsledarna var vid det här laget klara över att USA inte kunde protestera mot kreditleveranser,

---

[25]ECA Ind 11/14/50 Requirement of Scarce Industrial Materials to be secured in the United States Cover Note on Instructions for Programming, vol 2889 HP 64

[26]Finnmark till de Besche 2 febr 1951, vol 2889 HP 64

[27]Firma Ingolf Gundersen till UD 10 mars 1951, vol 2890 HP 64

[28]Telegram Boheman 22 mars 1951, vol 2890 HP 64

som gjorts på ett tidigt stadium. Vetskapen om att det svenska försörjningsläget i mycket kunde komma att bli beroende av hur USA tänkte allokera sina exportvaror begränsade dock entusiasmen inför handeln med östblocket. Exportföreningen beslöt att rekommendera företagen att vid förfrågningar från Sovjet bedöma sina leveransmöjligheter utifrån kontingentläge och råvarutillgång. Om några andra faktorer var av vikt för genomförandet av leveranserna måste det ankomma på handels- och industrikommissionen eller andra myndigheter att ta ansvar för dessa.[29]

III.6.2.3 Sverige likställt med CoCom–länderna

I juni 1951 ledde Stockholmssamtalen mellan Dag Hammarskjöld och den amerikanske ambassadören till den uppgörelse som tidigare omtalats. Samma månad sändes en skrivelse från UD ut till de företag som berördes av de nya åtaganden som gjorts från svenska statens sida. Företagen uppmanades att undvika all publicitet i samband med östhandeln. Om journalister envisades med att skriva om östhandeln skulle de upplysas om att publiciteten kunde skada Sveriges intressen.[30] Den 21 juni 1951 ägde ett sammanträde rum på UD, där utrikesrådet Belfrage lämnade information om de synpunkter UD nu lade på östhandeln. Företagsledarna fick veta att inga svårigheter var att vänta från USA:s sida om leveranserna ingick i de handelsavtal som slutits med olika öststater. Detta gällde även om varorna fanns med på embargolistorna. Om företaget i framtiden tänkte teckna kontrakt med en öststat för leverans av embargovaror måste emellertid kontakt tas med Handels- och Industrikommissionen innan kontrakt tecknades. Kommissionen bedömde då om hinder av politisk natur förelåg för utfärdande av exportlicens. Om så inte var fallet kunde företagen räkna med att UD var berett lämna sitt stöd till exportens genomförande. Om exportörerna fick veta att exportlicens inte skulle komma att beviljas, uppmanades de att inte nämna detta för den sovjetiske beställaren. Företaget skulle istället anföra bristande leveransförmåga eller råvarubrist som skäl för att avböja ordern. Företagen uppmanades också att iaktta stor försiktighet, då det gällde kontrakt, som avsåg långa leveranstider. Eftersom USA:s inställning till den svenska östhandeln mycket väl kunde undergå en skärpning, ansågs det säkrast att undvika dylika kontrakt.[31]

---

[29]Protokoll 16 april 1951, serie E1D vol 5 Lindholmens varv, Rederi AB Nordstjernans arkiv

[30]Meddelande från UD 16 juni 1951, vol 965 966 Direktionsarkivet ASEA

[31] PM om sammanträde i UD 21 juni 1951, vol D1067 ASEA

Genom den överenskommelse mellan de svenska och amerikanska regeringarna som kom till stånd i juni 1951 skulle Sverige uppnå likställighet med CoCom-länderna då det gällde amerikansk export. För att exportlicenser skulle utfärdas visade det sig emellertid nödvändigt med ett nära samarbete mellan importfirmor, svenska myndigheter och den svenska ambassaden i Washington. Ofta måste upprepade påtryckningar med hänvisning till Stockholmssamtalen från juni 1951 till för att ärendet alls skulle behandlas. Sverige ansökte i flera fall om DO-rating, dvs prioritet för export på grund av vitala försvarsintressen i importlandet. I juli 1951 avslogs alla dessa ansökningar.[32] I augusti samma år var Sveriges behandling i prioritetshänseende föremål för "active consideration" enligt ECA. Ett testfall blev Bofors' import av verktygsmaskiner, där USA uppgav sig vara berett till positiv prövning på grund av Bofors' leveranser till NATO-länder, om företaget förklarade att maskinerna inte skulle komma att reexporteras och att produkterna från maskinerna inte skulle exporteras till någon öststat. Arbetet med denna fråga visade att Sverige, trots Stockholmssamtalen, i prioritetsavseende klassades lägre än NATO-länderna. I enskilda fall kunde en behandling motsvarande NATO-ländernas uppnås, om man kunde visa att produkterna hade betydelse för det kollektiva säkerhetssystemet. Motiveringen, att produkterna var av betydelse för det svenska försvaret, var inte tillräckligt stark för att prioritet skulle erhållas.[33]

Från och med den 7 september 1951 fick svenska företag ansöka om prioritet hos Handels- och Industrikommissionen. Om ansökan tillstyrktes gick den vidare till de amerikanska licensmyndigheterna. Det dominerande varuslaget då det gällde prioritetsansökningar var maskiner av olika slag. De ansökningar för vilka prioritet kunde beviljas innefattade varor, vilka uppfyllde de amerikanska kraven på att bidra till den fria världens militära upprustning. Det gällde alltså för Handels- och Industrikommissionen att se till att ansökan utformades så att det framgick att inte bara Sverige utan hela den "fria världen" gynnades av att exporten kom till stånd. Då kunde vanligtvis varor för militärt bruk beviljas prioritet, liksom varor som indirekt bidrog till att stärka den ekonomiska återuppbyggnaden av den "fria världen". Om varan endast var avsedd för civil konsumtion var det svårt att få prioritet.[34]

---

[32]von Platen till Belfrage 20 juli 1951, vol 2892 HP 64 Ua UD:s arkiv RA

[33]Boheman till kabinettssekreterare Lundberg 2 nov 1951 vol 2893 HP 64

[34]PM angående ansökningar om prioritet (DO-rating) för leveranser från USA till Sverige 29 maj 1952, vol 2896 HP 64

Ovan har behandlats hur embargoproblematiken behandlades på nationell nivå. Det har emellertid redan framgått att företagen, direkt och indirekt drabbades av embargopolitiken. De drabbades som importörer, då de ville köpa varor från USA och Västeuropa. De drabbades som exportörer, då de måste försäkra sig om att exportlicens skulle beviljas. De drabbades också av uppmaningar från amerikanskt håll om att lämna uppgifter om sitt företag för att bidra till västvärldens tekniska och ekonomiska utveckling.

III.6.2.4 ASEA och embargopolitiken

ASEA:s VD fick i september 1951 motta en skrivelse från arméattachen vid USA:s ambassad i Stockholm. Med hänvisning till den upprustning USA gjort för att stoppa kommunismens spridning ville han nu försäkra sig om svenska företags samarbete i denna gemensamma sak. Det gällde till en början att lämna uppgifter om företagets aktivitet vad avsåg ny teknik, produktion, finansiering etc. ASEA uppmanades att öka sin försäljning till USA – detta uppgavs ligga i linje med den amerikanska regeringens intressen. Svaret från företaget var positivt och information översändes. ASEA:s ledning uppgav sig, såväl av egoistiska motiv som av sympati med tanken på upprustning för stoppande av kommunismens spridning, vara mycket intresserad av att öka försäljningen till USA. Praktiska problem, till exempel USA:s egen stora och avancerade produktion av elektronik och ASEA:s problem med att leverera tillräckligt till de kunder man redan hade, gjorde emellertid en exportökning mindre trolig. Vad ASEA kunde göra var att ställa sin tekniska kunskap till USA:s förfogande och till det förklarade man sig villig.[35]

Denna typ av förfrågningar från amerikanska militärattachéer väckte en hel del irritation på UD. Såväl svenska myndigheter som företag drabbades av dessa politiska eller kvasipolitiska förfrågningar. Hammarskjöld tog upp frågan med den amerikanske ambassadören för att klarlägga hur utbyte av information skulle tillgå. Hammarskjöld lyckades uppnå en överenskommelse om att frågor utan kommersiell valör, men med politisk betydelse, skulle hänskjutas till UD. Han markerade starkt att den svenska uppfattningen var att dessa frågor skulle handläggas på diplomatisk, ej på militär nivå.[36]

---

[35]Korrespondens Cole - Vrethem 20 sept och 22 sept 1951, vol 965 966 Direktionsarkivet ASEA

[36]Hammarskjöld 2 juli 1952, vol 2896 HP 64

ASEA:s leveranser till östblocket minskade kraftigt under perioden 1951–1955. Handeln med Sovjet försvann nästan helt och kom inte igång igen förrän 1955.[37] Sovjetiskt köpintresse saknades dock inte. Vid ett sammanträde på UD 22 dec 1952 diskuterade en av ASEA:s chefer, dir Söderström, med legationsrådet Hägglöf och sekreterare Swärd hur man i fortsättningen skulle hantera handeln med Sovjetunionen. ASEA hade fått ett antal sovjetiska förfrågningar om leveranser bland annat av generatorer. Söderström hade av den sovjetiska handelsrepresentationens agerande förstått att, om ASEA avböjde dessa förfrågningar, detta skulle uppfattas som att företaget inte längre ville uppehålla handeln med Sovjet. UD-tjänstemännen informerade om vilka varor som betraktades som embargovaror. Då endast några få specialprodukter i ASEA:s sortiment var belagda med embargo, var detta inget stort problem. Beträffande handelsvolymens storlek skulle denna komma att bli beroende av importbehovet av spannmål och fodermedel från Sovjetunionen. Förmodligen skulle det finnas utrymme för en ASEA-export till ett värde av någon eller några milj kr per år. Någon stor handel var det inte längre tal om. Däremot lät UD-tjänstemännen förstå, att om ASEA gav besked som från sovjetisk sida kunde tolkas som ett avståndstagande till vidare handel med Sovjet, så motsvarade detta inte alls myndigheternas inställning. Om ASEA däremot i eget ekonomiskt intresse ville fortsätta att handla med Sovjet, så låg detta i linje med regeringens handelspolitiska målsättning. Beträffande handeln med Polen ansåg regeringen det vara av intresse att kolimporten inte finansierades i huvudsak med järnmaln utan med högvärdiga industriprodukter.[38]

III.6.2.5 Varvsindustrin, östhandeln och konkurrensen

För varvsindustrins del hade kreditavtalet med Sovjetunionen medfört ett närmare samarbete mellan de olika svenska varven. Redan 1947 beslöt representanter för de svenska varv, som offererat trålare till Sovjet, att framlägga likartade kontrakt för de sovjetiska köparna för att inte fördärva prissättningen.[39] Oskarshamns varv höll Lindholmen underrättat om hur man genom en fast och oböjlig hållning fått Sovjet att acceptera höga priser och långa leveranstider för sina beställningar.[40] Lindholmen

---

[37]Glete s. 147

[38]PM Swärd 22 dec 1952, vol 2799 HP 64

[39]Dir Larsson Lindholmen till Norrköpings varv 8 febr 1947, vol 13 serie E1C Rederi AB Nordstjernans arkiv

[40]Larsson 5 dec 1947, vol 13 serie E1C Nordstjernan

gav de andra varven rådet att försöka få de sovjetiska beställarna att acceptera de klassificeringsregler, som var brukliga inom västhandeln med hänvisning till de "utomordentligt tråkiga erfarenheter de hade av leveranser där godkännandet hängde på de ryska kontrollanterna".[41] Ekensbergs varv fick ett direkt råd beträffande vilket pris dess representanter borde begära för trålarna och vilka betalningsvillkor som borde tillämpas.[42] Varven gjorde också en gemensam beställning av vinschar till trålarna från ett företag i Storbritannien.

Detta samarbete mellan varven måste förstås mot bakgrund av den speciella konkurrenssituationen. Det fanns en kund, som ville ha fler båtar än vad varven hade möjlighet att producera om de ville behålla några andra kunder. Denna enda kund förhandlade med vart och ett av de olika varven och kunde därför spela ut varven mot varandra i syfte att pressa ner priserna. Detta förhållande spelade mindre roll 1947 då konjunkturerna var goda och det var lätt att få avsättning på annat håll. 1949 var situationen emellertid förändrad. Marknaden för båtar var "mycket död". Den sovjetiska marknaden blev då åter intressant och mot slutet av 1949 hade kontrakt slutits med Sovjet för ett antal båtar. För Lindholmens del rörde det sig om fem trålare till ett värde av 2,5 milj kr.[43]

En ökning av Sovjethandeln diskuterades under 1950. Den sovjetiska handelsrepresentationen ville gärna placera trålarbeställningar hos Lindholmens varv. För att få företaget att åta sig beställningarna utlovades respit med böter för förseningar. Även andra lättnader i kontraktsbestämmelserna ställdes i utsikt i hemliga tilläggsklausuler till kontrakten. Förslagen avböjdes emellertid. Vid ett möte i Göteborg i april 1950 diskuterades Sovjethandeln inom Johnsonkoncernens ledning. Mötesdeltagarna såg en motsättning mellan en rent affärsmässig inställning och en attityd, som färgades av hänsyn till politik i vid mening. "Som ren affär" kunde direktör Larsson mycket väl tänka sig att leverera ytterligare trålare till Sovjet.[44] Det skulle ge välbehövligt tillskott till sysselsättningen vid varvet. Affärerna med Sovjet hade därtill varit lönsamma – vinstprocenten på trålarna beräknades till 20 % och reparationerna hade gett än mer vinst.[45] Koncernledningen beslöt ändå att i framtiden inte engagera sig för mycket "åt det hållet".[46]

---

[41]Larsson Lindholmen till Gävle varv 10 juni 1949, vol 16 serie E1C Nordstjernan
[42]Larsson Lindholmen till Ekensbergs varv 8 aug 1949, vol 16 serie E1C Nordstjernan
[43]Larsson till Ax:son Johnson 8 juli 1949, vol 16 serie E1C Nordstjernan
[44]Larsson till Ax:son Johnson 25 april 1950, vol 18 serie E1C Nordstjernan
[45]Larsson 20 nov 1951, vol 19 serie E1C Nordstjernan
[46]Larsson till Ax:son Johnson 25 april 1950, vol 18 serie E1C Nordstjernan

Under 1951 skulle en del av trålarna levereras. Fartygsbyggandet hade emellertid försenats för samtliga svenska varv, då deras gemensamma beställning av vinschar från ett brittiskt företag visat sig medföra problem. Vinschföretaget kunde inte få vinscharna klara i tid och ville dessutom veta till vilka båtar vinscharna var avsedda. Lindholmens direktör ansåg att det brittiska företaget inte hade intresse av att leverera vinscharna inom avtalad tid, eftersom de svenska båtarna skulle exporteras till Sovjet.[47] Lindholmen hade anmält force majeure men Sovjet hade vägrat godkänna denna. Till företagets lättnad framfördes vid leveransen ändå inga böteskrav.[48]

År 1952 kom förfrågningar till Lindholmen om leverans av ytterligare trålare. Villkoren var så pass förmånliga att "inte ens" generalkonsul Ax:son Johnsson var helt avvisande. Direktör Larssons yttrande rörande denna affär kan i många avseenden anses representativt för den kluvenhet som fanns inför handeln med Sovjetunionen. "Oavsett en eventuell politisk inställning och hur man över huvud taget skall ställa sig till handelsförbindelser österut, måste jag säga att mina tidigare förbindelser med Ryska Handelsrepresentationen icke varit så avskräckande, utan att jag skulle kunna tänka mig ett fortsatt samarbete".[49]

III.6.2.6 Företag med strategisk tillverkning

ASEA och Lindholmen var två av de företag som gjorde stora affärer med Sovjetunionen i samband med kreditavtalet. SKF:s affärer med Sovjetunionen var ett kroniskt bekymmer för den svenska regeringen. I samband med embargopolitikens tillämpning drabbades också företag, som dittills haft relativt okomplicerade kontakter med Sovjetunionen av problem. Alla företag märkte av embargot, eftersom man för att kunna importera amerikanska varor måste lämna försäkran om att varken varan eller produkterna av varan exporterades till öst. Amerikanska exportorganisationer uppgav att det var möjligt att utesluta de meningar i importansökan som rörde östexporten. Företagens erfarenhet var emellertid att exportlicensen då inte behandlades så snabbt.[50] I april 1950, alltså redan före Koreakrigets utbrott, rapporterades om att licenser för valsverk, apparater för penicillintillverkning, flygplansdelar och radar-

---

[47]Larsson till Ax:son Johnson 21 maj 1951, vol 19 serie E1C Nordstiernan
[48]Larsson vol 19 serie E1C 21 juni 1951 Nordstiernan
[49]Larsson till Quistgaard vol 20 serie E1C 30 okt 1952 Nordstiernan
[50]Förfrågan från AB Industrimetoder 15 feb 1951, vol 2683, HP 64 UD:s arkiv, RA.

anläggningar fördröjdes och att man åtminstone på lägre nivåer i State Department ansåg orsaken vara den svenska östhandelspolitiken.[51]

I juli 1950 överlämnades information från USA, som innebar att ryssarna använde nickeltråd och lamellbandstål för sin atombombstillverkning och att detta delvis kom från Sverige, mest från Sandviken.[52] Allt material som användes för atombombstillverkning var givetvis exportförbjudet från USA och fanns förtecknat på en särskild lista. Denna lista hade ett år tidigare överlämnats till svenska UD och Sverige hade instämt med USA om att atommaterial skulle underkastas exportkontroll.[53] Följaktligen beslutade regeringen i september om att exporten av dessa varor skulle licensbeläggas och att utfärdade licenser som ännu ej utnyttjats skulle ogiltigförklaras.[54] Detta innebar att exportstopp för varorna i alla riktningar infördes. Om man från sovjetiskt håll frågade om orsaken, skulle svaret bli att exportförbud av uranhaltigt material länge gällt och att den svenska regeringen nu beslutat tillämpa förbudet även på varor av fundamental betydelse för atomenergiproduktion.

För Sandviken innebar exportförbudet stora problem. Företaget hade under 1949 exporterat 2500 kg härdat, vitpolerat lamellbandstål av dimensionen 7x0,055 mm till Sovjet och under 1950 nästan 1000 kg.[55] Företaget krävde nu ersättning av staten för de varor de nu ej fick leverera trots att exportlicens utfärdats.[56] Ytterligare problem tillstötte under 1951. Sovjet returnerade en del av det tidigare levererade bandstålet med hänvisning till att det var av bristfällig kvalitet. Man ville istället ha nytillverkat bandstål av "förbjuden" dimension. Företagsledningen och regeringen fick härigenom problem – skulle exportlicens för detta nytillverkade material utfärdas? Sandvikens direktör föreslog att företaget skulle återbetala köpesumman och att staten sedan skulle ersätta Sandviken. På UD misstänkte man starkt att dessa manövrer var orsakade av en önskan att få ut så stor ersättning från staten som möjligt.[57]

De akuta problemen med leveranserna var emellertid inte så allvarliga som de mer långsiktiga följderna av exportförbudet. Det var de tunna dimensionerna av lamellbandstålet som var exportförbjudna. Dessa dimensioner var också de mest lönsamma. Avsättningen av detta stål skedde

---

[51]Boheman till Hammarskjöld 21 april 1950, vol 2683, HP 64
[52]PM 20 juli 1950, vol 2683, HP 64
[53]Note of conversation, Hammarskjöld, 6 sept 1949, vol 2683, HP 64
[54]Kungl Maj:ts beslut 13 sept 1950, vol 2683, HP 64
[55]PM 11 sept, 1950, vol 2683, HP 64
[56]Sandviken till kanslirådet Hartvig, Handelsdepartementet 28 sept 1950, HP 64
[57]PM Åström 9 mars 1951, vol 2684, HP 64

framför allt genom export. Då denna produkt inte längre fick exporteras, innebar det att marknader förlorades till konkurrenter i framför allt Västtyskland och USA och att lönsamheten försämrades.[58] Då amerikanska företag 1952 visade sig angelägna att få importera lamellstål av förbjudna dimensioner från Sverige, ville Sandviken att licensgivningen skulle öppnas igen, eftersom exportstoppet nu borde ha fyllt sin primära uppgift.[59] Något undantag kunde emellertid ej beviljas av myndigheterna.[60] Som ett exempel på hur noga Hammarskjöld var med att hålla den amerikanska ambassaden underrättad om östhandeln kan nämnas att ambassaden fick information om östtyska beställningar av lamellbandstål, vilka låg utanför den gräns, som gällde som förbjuden dimension. Ambassaden meddelade som svar på informationen att revision av dimensionsgränsen inte var nödvändig.[61]

Företaget LKB-produkter, som tillverkade laboratorieutrustning, drabbades också av embargot på varor för atombombstillverkning. En hel del av företagets export hade gått till Sovjet. Vid försök att inköpa varor i USA hade det visat sig svårt för leverantörerna att få exportlicens. Östexporten var viktig för företaget, den utgjorde ca 50% av företagets export.[62] Det mest bekymmersamma var att USA ansåg att dessa apparater skulle kunna användas vid framställning av atomenergi. UD införskaffade expertutlåtande från en svensk professor. Enligt detta utlåtande var LKB:s varor, med något undantag, "ofarliga" från atomenergisynpunkt.[63] Företaget lämnade uppgifter till UD om hela sin östexport och lovade att fortsättningsvis tidigt kontakta UD vid handelsförhandlingar för att få upplysningar om embargo- och atomsynpunkter. Dessutom måste LKB till UD skriftligt meddela att man inte, lika litet som hittills, tänkte exportera "atommaterial" till öst.[64] Amerikanska handelsrådet informerades sedan om expertutlåtandet och LKB:s löfte om östexporten, vilket också innebar ett löfte att ej exportera varor där amerikanska delar ingick. I förhoppning om att dessa åtgärder skulle leda till att exportlicenser beviljades avrådde UD från ytterligare östförsäljning tills diskussionerna med USA:s handelsråd avslutats.[65]

---

[58]Vävskedslamellstål 22 april 1952, vol 2685, HP 64

[59]Sandvikens Jernverk till M Engström, Svenska Järnbrukens Gruppcentral, 11 juni 1952, vol 2685, HP 64

[60]Belfrage till Dahlerus, Jernkontoret 12 juni 1952, vol 2685, HP 64

[61]PM Åström 12 april 1951 och PM Åström 16 april 1951, vol 2684, HP 64

[62]PM Hägglöf 26 juli 1951, vol 2685, HP 64

[63]Siegbahn till Swärd 8 juli och 24 juli 1951, vol 2685, HP 64

[64]PM Hägglöf 26 juli 1951, vol 2685, HP 64

[65]Hägglöf till Westerdahl, LKB, 7 aug 1951, vol 2685, HP 64

Andra företag som fick problem var Svenska Diamantbergborrning AB och AB Elektrisk Malmletning. Dessa företags export till öst av djupborrningsutrustning, diamantverktyg och geofysiska instrument, var i hög grad besvärlig från strategisk synpunkt. Alla dessa varor fanns med på västmakternas lista I vilket innebar totalt embargo.[66] Vid samtal med UD uppgav företagens direktör att man ej skulle acceptera order från öst på utrustning där diamantborrkronor ingick mer med tanke på risken för förebråelser från britterna än från USA. Företaget var i stor utsträckning beroende av ett gott samarbete med Storbritannien med tanke på de stora intressena i Sydafrika. För Elektrisk Malmletning skulle konsekvenserna bli svåra om östexporten stoppades. Företaget hade utvidgats i samband med det stora kreditavtalet med Sovjet och östblocksbeställningarna hade sedan ökat. Det var svårt att avvisa order med hänvisning till för stor orderbeläggning, man måste i så fall säga att exportlicens inte förväntades beviljas. Dessutom var östexporten den mest inkomstbringande handeln. Företaget fann sig dock i politiken "för vilken man ur mer vittgående synpunkter markerade all förståelse".[67] Östexporten, vilken under perioden 1847–1950 utgjort 92% av företagsexporten, stoppades. Från amerikansk sida hade föreslagits att Elektrisk Malmletning skulle upparbeta marknader i USA och Canada i stället.[68] Detta visade sig dock omöjligt.[69]

Ytterligare ett företag som drabbades av embargopolitiken var AB Lumalampan som exporterade volfram- och molybdentråd samt tråddragningsmaskiner till öst. Dessa varor ansågs av USA tillhöra de embargobelagda varorna. Lumalampan var dock beroende av sin östexport, vilken åtminstone beträffande molybdentråd kunde betecknas som traditionell export. Under perioden 1946–1952 hade företaget levererat tråd för drygt 2 milj kr. Enligt företagets direktör hade man i och för sig inget särskilt intresse av att exportera till öst, men dessa marknader var de enda som stod till buds. På USA-marknaden skulle det funnits möjlighet att konkurrera om inte tullarna lagt hinder i vägen.Viss trådexport var ett livsvillkor för produktionens upprätthållande och om exporten österut stoppades måste tillverkningen förmodligen nedläggas.[70]

---

[66]PM Swärd 17 juli 1951, vol 2685, HP 64 Beträffande djupborrningsutrustningen ville dock såväl UD som företaget hävda att den inte fanns med på lista I. På listan stod nämligen "oil well drilling ... equipment".

[67]PM Hägglöf 9 aug 1951, vol 2685, HP 64

[68]Wadsted till Finnmark 19 aug 1951, vol 2685, HP 64

[69]Wadsted till Finnmark 18 okt 1951,, vol 2685, HP 64

[70]PM angående AB Lumalampans export av wolfram- och molybdentråd 22 sept 1952, vol 2685, HP 64

Att den amerikanska embargopolitiken inte bara gällde varor utan också kunskap bekräftas av det licensavtal som slöts mellan LM Ericsson AB och Western Electric C:o. Det innebar att det svenska företaget förband sig inte enbart att undvika export av transistorer, dioder etc till öst, utan också att behandla tillverkningsmetoderna för dessa varor konfidentiellt. Kunskapen om dessa fick ej komma till östs kännedom.[71]

Slutligen kan nämnas några problem som väl snarast illustrerar den spända stämningen runt östhandeln. Oljefirman GOKEF exporterade sedan gammalt tjeckisk och polsk bensol till USA, men enligt företagets direktör var det nu omöjligt att få avsättning för varorna i USA. Amerikanska firmor uppgavs bli utsatta för sanktioner från amerikanska myndigheter då de befattade sig med östvaror. UD uppfattade problematiken som ett uttryck för den närmast hysteriska skräck amerikanska företag hyste för att på något sätt förknippas med östblocket.[72] I Sverige yttrade sig denna "skräck" snarast som stor försiktighet. Ett exempel på detta kan Helsingborgs Gummifabrik anses vara. Företaget hade sedan 20-talet exporterat gummiskor till öst. Då man för framställningen behövde kemikalier som inköptes i USA, hade exporten upphört. Detta hängde samman med att företaget, för att exportlicens skulle utfärdas i USA, måste försäkra att de varor som framställdes med hjälp av amerikanskt material inte skulle exporteras till öst. Då överenskommelse om östexporten nu uppnåtts ville gummifabriken återuppta exporten till öst, men man ville försäkra sig om att amerikanerna då inte blockerade kemikalieinköpen.[73] Från UD:s sida ville man varken avråda eller tillstyrka men man framhöll att även om firman undvek att förbinda sig vad gällde export av slutprodukten så kvarstod de amerikanska önskemålen beträffande reexport av amerikanska råvaror även om dessa endast till liten del ingick i slutprodukten.[74] Då saken fördes på tal med amerikanska representanter hade dessa dock svårt att föreställa sig att gummiskor kunde tillmätas någon nämnvärd strategisk betydelse.[75]

---

[71]LM Ericsson till UD 21 mars 1952, vol 2685, HP 64
[72]Finnmark till de Besche 15 feb 1952, vol 2685, HP 64
[73]Helsingborgs Gummifabrik till Malmaeus 4 okt 1952, vol 2685, HP 64
[74]Kollberg till de Besche 4 nov 1952, vol 2685, HP 64
[75]de Besche till Kollberg 22 dec 1952, vol 2685 HP 64

III.6.3 Sammanfattning

Redan innan Sverige i juni 1951 gått med på att anpassa sin export till öststaterna till de amerikanska önskemålen uppstod problem i östhandeln som inte enbart hade att göra med bristen på valuta och beslutet om att tolka kreditavtalet restriktivt. Vetskapen om att exempelvis fartyg stod på de västliga spärrlistorna gav orsak till oro och krav på sovjetiska motprestationer. Genom administrationen av Marshallhjälpen gavs USA också möjlighet att företa kontroll ute på svenska företag. Avsikten med kontrollen var att se till att importerade amerikanska maskiner användes för det ändamål som uppgivits i ansökan. Den svenska regeringen lyckades emellertid upprätthålla sin formella självständighet. ECA godtog att det var den svenska regeringen som avgjorde om kontroll behövdes och i sådana fall kunde inbjuda den amerikanske ECA-representanten att delta.

De svenska företagen märkte också av den amerikanska exportkontrollen genom att de, då de beställde varor från USA, måste uppge den slutliga användningen av varan. Detta ledde hos många företag till en tveksamhet inför östhandeln, trots dess goda lönsamhet. De flesta företag bedömde goda relationer med USA och Västeuropa som viktigare än upprätthållandet av östhandeln. Vissa företag drabbades också mer direkt av exportkontrollen och fick av den svenska regeringen veta att deras export till öst inte kunde fortsätta, exportlicens skulle ej beviljas.

III.7 Norge, Danmark och östhandeln

III.7.1 Politisk bakgrund

III.7.1.1 Inledning

Sverige tog emot Marshallhjälp men höll fast vid sin neutralitetspolitik och blev inte medlem av NATO. Även Norge och Danmark hade efter kriget till ambition att hålla fast vid neutraliteten. Den stormaktspolitiska utvecklingen, otillräckliga militära resurser och erfarenheterna från andra världskriget är några av orsakerna till att Norge och Danmark övergav neutraliteten. I följande kapitel kommer Norges och Danmarks inställning till östhandeln att belysas. Förhoppningsvis kan visst ljus kastas över frågeställningar som har att göra med anslutning till politiska allianser. Kan eventuella vinster av neutralitetspolitiken på något meningsfullt sätt vägas mot de möjligheter till inflytande man avsäger sig genom att vägra delta i internationellt samarbete? Genom att ställa det norska och danska medlemskapet i CoCom mot det svenska deltagandet i exportkontrollen kan dessa problem konkret belysas.

III.7.1.2 Inställningen efter kriget.

I Norge fick socialdemokraterna på hösten 1945 för första gången egen majoritet i stortinget. Huvudmålet för partiet var att åstadkomma återuppbyggnad av landet genom ökad produktion. Utrikeshandeln var härvidlag en viktig faktor. Norge var i ekonomiskt avseende i hög grad knutet till Storbritannien – 20% av Norges import kom från Storbritannien och 15% av exporten gick dit.[1] Det var dock ett uttalat norskt önskemål att handeln skulle bli så allsidig som möjligt.[2]

I utrikespolitiskt avseende förde Norge under de första efterkrigsåren en politik som av de ansvariga betecknades som brobyggnadspolitik. Norge skulle inte delta i några blockbildningar utan istället spela en aktiv mäklande roll inom FN. Verkligheten blev emellertid en annan – Norges utrikespolitiska agerande under dessa år kan närmast betecknas som pass-

---

[1]Bergh T *Arbeiderbevegelsens historie i Norge 5: Storhetstid 1945-1965* (Oslo1987) s. 293

[2]Ibid s. 253

ivt och kännetecknat av en ovilja att alls ta ställning i internationella konflikter.[3]

För dansk socialdemokrati var läget ett annat efter krigets slut. Socialdemokratin hade deltagit i samlingsregeringen under kriget och var svårt belastad av sitt "samarbete" med den tyska ockupationsmakten. Kommunisterna gick i valet 1945 fram så kraftigt på socialdemokratins bekostnad att regeringen blev borgerlig. Inte förrän 1947 kom regeringen i Danmark att styras av socialdemokrater.

Danmark var i än högre grad än Norge ekonomiskt beroende av handeln med Storbritannien. Även Danmark önskade öka handeln med Östeuropa, i första hand för att spara dollar och för att få köpa de viktiga råvaror, som behövdes för utvecklingen av det danska jordbruket. Utrikespolitiskt hade Danmarks socialdemokrater inga höga ambitioner. I tidigare regeringar hade utrikesministern alltid hämtats från koalitionspartnern Radikale Venstre.[4] Den neutrala försvarspolitik man emellertid sade sig vilja föra, betingades mer av hänsyn till nationella ekonomiska intressen än av analys av den internationella situationen. Genom att gå med i FN togs emellertid första steget mot involvering i världspolitiken.[5]

III.7.1.3 Marshallhjälpen.

Frågan om mottagande av Marshallhjälp kom att få stor betydelse i såväl ekonomiskt som politiskt avseende. Såväl Norge som Danmark befann sig i en svår ekonomisk situation, då Marshallhjälpen började diskuteras. Valutareserven hade kraftigt minskat och dollarbristen var ett hinder för de ambitiösa återuppbyggnadsprogrammen. I båda länderna var regeringarna medvetna om att ställningstagandet till Marshallhjälpen var lika mycket politiskt som ekonomiskt. Den norske historikern Trond Bergh hävdar att Norges ekonomiska situation inte var så svår att valfriheten var borta. Avgörandet var i stället politiskt. Regeringen var oroad för att såväl ett accepterande som ett avböjande skulle uppfattas som ett ställningstagande mellan öst och väst. Då neutrala land emellertid accepterade hjälpen, bedömde regeringen att ett nej skulle innebära mer av ett ställningstagande än ett ja och beslöt att ta emot Marshallhjälp.[6]

---

[3]Ibid s. 253

[4]Sørensen V *Social Democratic Government in Denmark under the Marshall Plan 1947-1950* (Florens 1987) s. 43-44

[5]Ibid s. 48-49

[6]Bergh s. 256

För Danmarks del ansågs den ekonomiska situationen så alarmerande att regeringen beslöt överlåta de politiska betänkligheterna till de länder som hade råd med sådana.[7] Marshallhjälpen gav en, åtminstone tillfällig, möjlighet att få fart på investeringar och genomföra rationaliseringar. De motiv socialdemokraterna i Danmark anförde för att acceptera Marshallhjälp avslöjar en medvetenhet om dess politiska implikationer. Det sades att Marshallhjälpen var en hjälp från USA:s arbetare till det danska folket, då de amerikanska kapitalisterna var emot hjälpinsatsen. Dessutom anfördes att hjälpen gav möjlighet till en planmässig återuppbyggnad av Europa. Slutligen uppgav också fackföreningsrörelsen att deltagandet i Marshallplanen var en del av bekämpandet av kommunismen.[8]

III.7.1.4 Hotet från öst

Under 1948 hårdnade det internationella politiska klimatet. Den brittiske utrikesministern Ernest Bevin föreslog 22 jan 1948 att ett västligt försvarsförbund skulle upprättas. I Norge var oviljan att ingå i någon allians fortfarande stark men situationen förändrades. I mars 1948 tog kommunisterna makten i Tjeckoslovakien – den s k Pragkuppen. Förhandlingar inleddes mellan Sovjet och Finland om upprättande av försvarspakt. Rykten spreds om att Sovjet ämnade föreslå Norge en liknande pakt. Likheterna med vad som hänt dagarna före 9 april 1940 uppfattades av många som slående och den norska regeringen kände sig tvingad att vidta åtgärder. En förfrågan riktades till Storbritannien om vilka möjligheter det fanns att få militär hjälp om så skulle bli nödvändigt. Regeringen tänkte nämligen bestämt avslå varje förslag om försvarspakt från sovjetisk sida.[9]

Även i Danmark steg spänningen, vilket tog sig uttryck i den s k påskkrisen, som utlöstes av händelserna i Tjeckoslovakien. Den innebar bland annat höjd militär beredskap. Bakgrunden var att den danska regeringen fått information om USA:s syn på Danmarks militära och strategiska situation. USA trodde, att Sovjet skulle försöka utöka sitt herravälde företrädesvis genom stöd till kommunistiska statskupper inom landet och ingripa med militär hjälp om så behövdes. Avgörande för om USA skulle ingripa till Danmarks hjälp var, enligt USA, Danmarks eget agerande. Om danskarna visade sin avsikt att bjuda allvarligt motstånd kunde man

---

[7]Sørensen s. 50

[8]Søborg H *Socialdemokratiet og staten* (Köpenhamn 1983) s. 144-145

[9]Skodvin M *Norden eller NATO* (Oslo 1971) s. 97-98

räkna med amerikansk hjälp. Förmodligen skall påskkrisen med den höjda beredskapen ses som en signal till USA att Danmark inte tänkte acceptera ett kommunistiskt maktövertagande.[10]

Att Norge och Danmark kände sig hotade av Sovjet och kommunismen är obestridligt. Om det fanns fog för denna känsla är omstritt. Då USA erbjöd ekonomisk hjälp till återuppbyggnaden, framstod valet mellan blocken för många danskar som ett val mellan gott och ont. Ändå fanns en stor tvekan inför att bli medlem av NATO. Bildandet av ett skandinaviskt försvarsförbund sågs som ett möjligt alternativ.

III.7.1.5 Skandinaviska försvarsförbundet.

Grannländernas västmaktsorientering oroade det neutrala Sverige. I maj 1948 tog Sverige initiativ till att bilda ett skandinaviskt försvarsförbund med avsikt att hålla ett sådant utanför stormaktsblocken. Den danska regeringen var mer intresserad än den norska och kom under förhandlingarna att fungera som ett slags medlare mellan de svenska kraven på alliansfrihet och de norska önskemålen om garantier för vapenleveranser från västmakterna.[11]

Under hösten 1948 fick Danmark och Norge förfrågningar om de ville delta i den nordatlantiska försvarspakt, som höll på att bildas. Förhandlingarna om ett skandinaviskt försvarsförbund kom sålunda att försiggå under tidspress. Sverige erbjöd ett försvarsförbund, som omedelbart skulle träda i kraft. Den norsk-danska upprustningen till svensk nivå kunde komma senare. Danskarna uppfattade detta som ett generöst erbjudande och ansåg att man omedelbart kunde bilda alliansen utan att avvakta USA:s inställning. För norrmännen var förslaget dock inte acceptabelt. De ansåg sig behöva garantier från västmakterna om att dessa skulle ge militärt stöd om de nordiska staterna skulle utsättas för angrepp. För Sverige var det omöjligt att godta denna direkta anslutning till väst. De svenska förhandlarna räknade med att Norden, utan att formella garantier lämnats, skulle få militär hjälp om angreppet blev ett faktum.[12]

USA:s regering hade bestämt sig för att den ville ha Norge och Danmark med i NATO.[13] Skandinaviska förfrågningar om möjligheterna till att få hjälp till upprustning riktades till den amerikanska regeringen. Det svar som lämnades gick ut på att USA i första hand måste tillgodose

---

[10]Nissborg A *Danmark mellan Norden och väst* (Stockholm 1985) s. 14-15
[11]Ibid s. 30-31
[12]Bergh s 261
[13]Lundestad *America, Scandinavia and the Cold War 1945-1949* (NewYork 1980) s 304

sina allierades behov av militär hjälp och att det sannolikt inte skulle bli mycket över till övriga stater.[14] Det blev då omöjligt för Norge att gå med i ett nordiskt försvarsförbund och trots flera försök att finna kompromisslösningar visade sig Sveriges krav på alliansfrihet oförenliga med Norges krav på garantier för västmaktshjälp.

I Norge beslöts på Arbeiderpartiets landsmöte 1949 att partiet skulle förorda en anslutning till västmaktsalliansen. Det var ett skarpt brott med Norges utrikespolitiska tradition och en stark minoritet inom partiet stödde tanken på ett nordiskt försvarssamarbetet. De borgerliga partierna förordade emellertid NATO-anslutning och den 3 mars 1949 beslöts i stortinget att Norge skulle ansöka om medlemskap i NATO.[15]

Danmark gjorde, efter förhandlingarnas sammanbrott, ett försök att undersöka möjligheterna för ett dansk-svenskt försvarsförbund. Från svensk sida fanns emellertid inget intresse för ett sådant, förmodligen för att Danmark ansågs mycket svårt att försvara.[16] Den danska regeringen ansåg sig då inte ha något annat alternativ än att ansöka om medlemskap i NATO. Motståndet mot detta beslut fanns hos regeringens koalitionspartner Radikale Venstre. Då de borgerliga partierna var positiva kunde beslut i folketinget fattas den 24 mars 1949.[17]

III.7.2 Norge och östhandeln

III.7.2.1 Östhandelns omfattning

För att få en uppfattning om vad medlemskapet i NATO innebar för den politiska handlingsfriheten kommer nu utvecklingen av Norges och Danmarks handel med Östeuropa att granskas. På vilket sätt kom denna handel att påverkas av NATO-medlemskapet? Avsikten är att undersöka om medlemskapet i CoCom innebar att Norge och Danmark tvingades till större eftergifter och mer anpassning till amerikansk stormaktspolitik än Sverige. Eller var det möjligen så att deltagandet i CoCom gav större möjligheter att påverka den politik som fördes och att det därför var möjligt att i viss mån förhindra negativ inverkan på östhandeln?

---

[14]Eriksen K E *DNA och NATO* (Oslo 1972) s. 228-232 och Skodvin s. 314-317
[15]Bergh s. 270
[16]Nissborg s. 49
[17]Ibid s. 57

Norges handel med Östeuropa var under de första efterkrigsåren jämförelsevis betydande. Den norska regeringens handelspolitik gick ut på att upprätthålla och öka handeln med Östeuropa av såväl politiska som ekonomiska skäl. Utvecklingen av Norges handel med Östeuropa 1946–1955 framgår av nedanstående tabell.

Tabell III.7.1 Norges handel med Östeuropa 1946–1955

År	Export till Östeuropa Milj kr	Andel av total export %	Import från Östeuropa Milj kr	Andel av total import %
1946	62,5	5,2	85,8	3,9
1947	185,7	10,2	188,3	4,9
1948	218,9	10,6	325,8	8,8
1949	283,2	13,2	337,3	8,0
1950	179,8	6,4	265,2	5,5
1951	221,5	5,0	195,1	3,1
1952	203,4	5,0	233,0	3,7
1953	234,2	6,4	288,7	4,4
1954	328,3	7,9	305,6	4,2
1955	269,9	6,0	280,9	3,6

Källa: Statistisk årbok for Norge, berörda år

De politiska motiven för en ökad handel med Östeuropa betonades av utrikesminister Lie, då han i februari 1946 uttryckte önskan om ett handelsavtal mellan Norge och Sovjetunionen. Han ansåg att Norge borde få till stånd ett avtal tidigare än andra länder, vilka betytt mindre för Sovjet under kriget.[18] Folkhushållningsministern motiverade ett dylikt avtal med dess konjunkturutjämnande förmåga. Det skulle också innebära att dollarbristen lättade och avsättningen för en del relativt svårsålda varor, exempelvis saltsill, säkrades.[19]

Liksom i Sveriges fall var handeln med Östeuropa begränsad till i huvudsak Sovjet, Polen och Tjeckoslovakien. Beträffande Sovjethandeln

[18]Andvord till UD 11 febr 1946, Sovjet Handel Bortlegningsperioden 1940-49 Sovjet-Norge Bd I 44.4/99 UD:s arkiv Oslo

[19]Torp till UD 6 juli 1946, Sovjet Handel Bortlegningsperioden 1940-49 Sovjet-Norge Bd II 1/7-15/11 1946 44.4/99

dominerades denna av ett fåtal varor. De viktigaste importvarorna var brödsäd och manganmalm. Exporten bestod av saltsill och valfett. Dessa varor var svåra att få avsättning för och Sovjet var därför viktigt som norsk avsättningsmarknad.[20] Importen från Polen dominerades helt av kolet och fram till 1951 var Polen Norges huvudleverantör av kol. Exporten var något mer varierad och bestod av fett, olja, sill, gödningsmedel, äldre skepp och järnmalm.[21] Importen från Tjeckoslovakien var av annan karaktär. Den bestod till en början mest av färdigvaror men efter hand kom råsockerimporten att dominera. Exporten bestod av fisk, fett och metaller.[22]

Den norska importen från öststaterna var alltså snarlik den svenska vad gäller varusammansättningen. Den norska exporten var emellertid, till skillnad från den svenska, koncentrerad till ett fåtal varor, främst råvaror. Några få varor var strategiska, i den meningen att de fördes upp på någon av de internationella listorna. Det gällde exempelvis aluminium, molybden och svavelkis. Dessa varor exporterades inte i några stora mängder men flera av dem var viktiga i det avseendet att de gjorde det möjligt att få till stånd bilaterala varuutbytesavtal med öststaterna.[23] Export av en begränsad mängd av en åtråvärd vara kunde öppna dörren för import av brödsäd och kol.

Motiven för en ökad handel med Östeuropa var således i stort de samma som de svenska. I Norge var socialdemokratins strävan efter planhushållning också mer explicit än i Sverige. Detta avspeglades bland annat i de handelsförhandlingar med Sovjet som upptogs under 1946. Statsministern räknade med statlig dirigering av utrikeshandeln under minst fem år.[24] Vid avtalsförberedelserna på departementet diskuterades genomförandet av ett realekonomiskt bytesförhållande mellan Sovjet och Norge. Då det emellertid framhölls att svenskarna kategoriskt vägrat diskutera realekonomiskt utbyte, bestämdes att man, åtminstone inledningsvis, skulle förutsätta att avtal slöts på marknadsmässiga grunder.[25]

I december 1946 slöts ett tvåårigt avtal mellan Norge och Sovjet. Norges export skulle utgöras av sill, matfett och molybden, eventuellt

---

[20]Førland Tor Egil "Vi sier intet"-Norge i COCOM 1948-1953 (Oslo 1988) s. 209-210
[21]Ibid s. 211
[22]Ibid s. 213
[23]Ibid s. 25
[24]Skrivelse Torp till UD 6 juli 1946, Sovjet Handel Bortlegningsperioden 1940-49 Sovjet-Norge
Bd II 1/7-15/11 -46 44.4/99, UD:s arkiv Oslo
[25]Notat 19 okt 1946 Samhandelen Norge-Sovjetsamveldet, Sovjet Handel Bortlegningsperioden 1940-49 Sovjet-Norge Bd II 1/7-15/11 -46 44.4/99,

också aluminium och svavelkis. Från sovjetisk sida betonades aluminiumexportens betydelse – den var nödvändig för att Norge skulle få kol, koks och råg.[26] År 1949 slöts ett treårigt handelsavtal med Sovjet. Från sovjetisk sida yrkades vid handelsförhandlingarna att regeringen skulle garantera leveranser av en viss mängd molybden De norska förhandlarna hävdade att fastställandet av en exportkvot innebar att regeringen förband sig lämna licens för denna mängd. Det innebar alls inte att regeringen kunde garantera att leveranserna kom till stånd. Molybdenkvotens storlek kom till sist att beslutas av regeringen, då den ansågs avgörande "ikke bare for det økonomiske forhold mellom Norge og Sovjetsamveldet".[27]

Molybden var en strategisk vara, som redan 1950 fördes upp på CoCom:s spärrlistor. Det är uppenbart att Norges deltagande i CoCom hade betydelse för handelns omfattning och struktur, frågan är bara hur stor denna betydelse kan anses vara. Tor Egil Førland gör i boken " 'Vi sier intet' Norge i CoCom 1948–1953 " ett försök att förklara varför den norska handeln med Östeuropa så kraftigt minskade i betydelse under de första åren på femtiotalet. Norge var politiskt bundet till västmakterna men ekonomiskt mer beroende av östhandeln än Sverige. Motsättningen mellan ekonomiskt intresse och politisk makt borde sålunda bli starkare där än i Sverige.

III.7.2.2 Norge i CoCom

Varken den norska eller den danska regeringen var särskilt intresserade av att delta i västmakternas exportkontrollsamarbete. De inledande påtryckningar, som förmedlades av ECA, ställde sig Danmark direkt avvisande till. Regeringen sade i september 1949 nej till att stoppa exporten av varor som fanns på de amerikanska spärrlistorna, vilket fick till följd att ECA bryskt informerade Danmark om att överläggningar om exportkontrollsamarbete skulle inledas mellan Västeuropas länder och att Danmark förväntades delta.[28]

Norges och Danmarks formella anslutning till CoCom företer stora likheter. I båda fallen fick de samtidigt pågående avtalsförhandlingarna om vapenhjälp stor betydelse. USA:s önskan var att det i vapenhjälpsavtalet skulle stå klart utsagt att båda ländernas regeringar skulle utöva kontroll över export av material, som kunde bidra till uppbyggnad av krigspoten-

---

[26]Notat 10 dec 1946 Sovjet Handel Bortlegningsperioden 1940-49 Sovjet-Norge Bd III
[27]Sovjet, rapport om förhandlingarna i Moskva 6 jan 1949, vol nr 152 21-0-16, Avdelningen för utrikeshandel 1948-1961, Handelsdepartementet, UD:s arkiv Oslo
[28]Sørensen s. 471-473

tialen i öst. Varken Norge eller Danmark ville att samarbetet om exportkontrollen skulle få någon publicitet. I valet mellan två onda ting föreföll det bättre att acceptera ett hemligt samarbete i CoCom än att officiellt förbinda sig att utöva exportkontroll.[29]

III.7.2.3 Strategiska varor

Exportkontrollen bedömdes till en början inte förorsaka några stora problem i Norge. Endast mycket få av Norges traditionella exportvaror fanns med på spärrlistorna. Om listorna utvidgades med varor, som var viktiga för Norges handel, bedömde emellertid Handels- som Utrikesdepartementet det som svårt att gå vidare i samarbetet. Mot slutet av 1950 utvidgades listorna med just sådana varor men Norge fortsatte att delta i CoComs arbete. Orsakerna härtill har ansetts vara det förändrade världspolitiska läge som uppstått genom Koreakrigets utbrott att de flesta viktiga norska exportvarorna fortfarande inte var helt förbjudna, utan endast underkastade kvantitativ kontroll samt, inte minst, bedömningen av maktförhållandena inom CoCom. Det ansågs lönlöst för den norska regeringen att protestera, då USA gjorde upp med Storbritannien och Frankrike på förhand och sedan förväntade sig anslutning från övriga stater.[30]

Särskilt stora problem vållade aluminiumexporten. Att utlova export av aluminium kunde göra det möjligt för Norge att få avsättning för saltsill och få kol och brödsäd i utbyte. I juli 1951 ville USA föra över aluminium från lista II till lista I. För första gången ansåg den norska representanten i CoCom frågan så allvarlig att det var nödvändigt att gå emot övriga CoCom-medlemmars mening. Då beslut i CoCom måste vara enhälliga för att bli bindande, blev aluminium kvar på lista II. Problemet var emellertid därmed inte löst. Hårda förhandlingar måste föras med USA om vilken mängd aluminium som kunde få exporteras och vilka essentiella varor den skulle bytas mot. USA ansåg att export av varor från lista II endast kunde accepteras om essentiella varor kunde fås i utbyte. Det sågs därför som en stor seger för den norska förhandlingsdelegationen, då USA accepterade en formulering som innebar att aluminium fick exporteras i den mängd som krävdes för att upprätthålla nödvändiga handelsrelationer med öststaterna. Det innebar större handlingsfrihet vid handelsförhandlingarna med öststaterna.[31]

---

[29]Førland (1988) s. 52-55 och Sørensen s. 496-497
[30]Førland (1988) s. 81
[31]Ibid s. 95-97

Norge tvingades också godta att molybden fördes upp på lista I, ferrokrom och cellulosa på lista II. Förslaget att föra upp svavelkis på listorna bekämpades dock hårdnackat från norsk sida. 1/3 av Norges svavelkisexport gick nämligen till Östeuropa. På norska UD ansågs denna export så viktig att den måste försvaras även om man inte kunde hävda att man fick essentiella varor i utbyte. Orsaken var att Norge hade svårt att få avsättning för sin svavelkis. Även Frankrike vägrade att acceptera svavelkis på lista II med hänvisning till att Jugoslavien och Spanien exporterade enorma mängder svavelkis till Östeuropa. Ett stopp för CoCom-ländernas export skulle inte ha någon verkan.[32]

Silisiumkarbid (sika) var ytterligare en problematisk exportvara för Norge. Sika blev uppfört på lista I 1951. Norges enda sikaproducent – Arendals Smelteverk – var inte särskilt oroad. I motsats till svavelkisproducenterna hade Smelteverket inga avsättningssvårigheter. Problem blev det istället då norska UD inför handelsförhandlingarna frågade företaget hur stor del av exporten som avsågs gå till Östeuropa. Svaret blev att inget alls kunde exporteras till öststaterna, då Arendals Smelteverk skriftligt lovat amerikanska myndigheter att inte leverera varor till öst. Amerikanerna hade kunnat få detta löfte emedan de var leverantörer av Smelteverkets viktigaste råvara – petrolkoks. UD-tjänstemännen var upprörda över det de upplevde som att USA gick bakom ryggen på den norska regeringen.[33] Parallellen till SKF:s handlande är uppenbar.

Det finns två utmärkande drag i den norska hållningen till CoComsamarbetet. Det ena utgörs av Norges mycket låga profil under överläggningarna. Endast i nödfall tog den norska delegationen strid för att försvara exporten av en vara. Det hände heller aldrig att man tog strid för en princip. Norge stödde inte ens länder, som stred för varor, av vilka även Norge hade intresse. Belöningen blev att Norge av USA betraktades som samarbetsvilligt och kunde räkna med en mer välvillig behandling än t ex Danmark.[34] Det andra utmärkande draget består i Norges starka intresse att hålla exportkontrollsamarbetet hemligt. Adler-Karlsson föreslog två orsaker till hemlighållandet av exportkontrollsamarbetet. 1) Exportkontrollen var konstitutionellt tveksam. 2) Regeringen var rädd för inrikespolitisk opposition från kommunistpartiet. Førland anser inte att Adler-Karlssons förklaringar till hemlighållandet är särskilt upplysande. Han hävdar att i Norges fall var ekonomiska överväganden avgörande för hemlighållandet. Den norska rege-

---

[32]Ibid s. 100-102
[33]Ibid s. 102-103
[34]Ibid s. 252-253

ringen var orolig för att östhandeln skulle äventyras om exportkontrollen offentliggjordes. Egendomligt nog tycks det ha varit allmänt vedertaget att Sovjetunionen hade stor kunskap om exportkontrollen, ändå var det viktigt att ingen offentlig debatt ägde rum om saken. Det kunde då hända att Sovjet av prestigeskäl eller stormaktspolitiska skäl skulle känna sig tvingat att vidta motåtgärder.[35]

III.7.2.4 Exportkontrollens betydelse för östhandelns utveckling

Som tidigare framgått sjönk handelsutbytet mellan Norge och Östeuropa kraftigt efter 1949. Varuutbytesavtalens kvoter blev allt mindre. Var orsaken till denna utveckling den strategiska exportkontrollen eller fanns det andra orsaker? Adler-Karlsson framför alternativa förklaringar till att öst-västhandeln minskade: östeuropeiskt autarkisträvande, bristande exportkapacitet, Koreakrigets utbrott och liberaliseringen av handeln inom OEEC. Han anser dock att embargopolitiken varit *en* viktig orsak till utvecklingen, men att effekten inte så mycket bestod i en minskning av handelsutbytet utan i att den hindrade östhandeln att växa i samma takt som övrig handel.[36]

Varför minskade då Norges handel med öst? Førland prövar flera förklaringsmodeller – ekonomiska, strukturella och politiska.

De ekonomiska förklaringarna går ut på att den norska exporten skulle ha gått ned till följd av att importbehov och exportkapacitet minskat. Eftersom valutorna inte var konvertibla och handeln måste balansera skulle minskat importbehov få direkt betydelse för den norska exporten. Norges behov av importvaror från öst minskade under perioden. Det samma gällde Östeuropas behov av norska varor. Det finns dock inget stöd för att vare sig Östeuropas eller Norges exportkapacitet minskade, bortsett från den strategiska varan molybden.[37]

De strukturella förklaringarna går ut på att Norges integration i det västliga ekonomiska samarbetet inom OEEC påverkade östhandelns utveckling. Samarbetet innebar att allt fler varor frilistades, dvs exporten behövde inte regleras med hjälp av bestämda varukvoter. Førlands bedömning är emellertid att den norska integrationen i Västeuropa inte varit någon viktig orsak till minskningen i handeln med Östeuropa, möjligen kan den delvis förklara en stagnation i handeln. De priser, som gällde i varuutbytet med Östeuropa, var mycket höga, vilket bör ha gjort

---

[35]Ibid s. 174-175
[36]Adler-Karlsson (1968) s.186
[37]Førland (1988) s. 226-230

handeln attraktiv för exportörerna men mindre frestande för importörerna. Importörerna sökte sig därför gärna till andra marknader och då varuutbytet måste balansera hjälpte det sedan inte om exportörerna ville öka handeln med Östeuropa.[38]

Den tredje förklaringsmodellen är den politiska. De strategiska varorna var också handelspolitiskt hårda varor, varför det fanns ekonomiska skäl att sälja dem dyrt och i små mängder till öststaterna. Førland hävdar dock att det även fanns politiska skäl till att de strategiska varorna inte exporterades. Hans klaraste exempel är molybden, där handeln upphörde genom att den ende norske producenten för en tid lade ned produktionen. Då företaget återupptog driften i januari 1951, ansågs export till östblocket som utesluten. Exportlicens för äldre fartyg avslogs i stort sett alltid efter det att UD konsulterats. Kvoterna för aluminium, ferrokrom, silkecellulosa, råjärn, ferromangan, cellull och järnmalm fick, enligt instruktioner från Handelsdepartementet sommaren 1951, inte öka "av hensyn til deres strategiske karakter". Det var nödvändigt för norrmännen att erbjuda aluminium för att få kol från Polen, men USA ansåg att aluminiumkvoten kunde reduceras, då Norge 1953 skulle kunna få köpa kol från Storbritannien och Frankrike. Kolkvoten halverade i 1953 års avtal med Polen, aluminiumexporten gjordes beroende av polsk majsexport och ferrokromet försvann.

Det råder sålunda ingen tvekan om att norska UD:s svårigheter med att upprätthålla varuutbytet till stor del berodde på amerikanska och västallierade påtryckningar.Öststaterna intog i handelsförhandlingarna 1950 en mycket hård hållning och kom med krav som av de norska förhandlarna betecknades som helt orimliga. Førland tolkar detta som en reaktion på det norska medlemskapet i CoCom. Det är emellertid också möjligt att öststaterna tog CoCom till förevändning till att genomföra en autarkisk självförsörjningspolitik, som de ändå ansåg nödvändig. Detta förändrar emellertid ingenting i förklaringsmodellen – den minskande östhandelsandelen kan till stor del förklaras politiskt.[39]

---

[38]Ibid s. 230-235
[39]Ibid s. 235-241

III.7.3 Danmark och östhandeln

III.7.3.1 Östhandelns omfattning

I det danska långtidsprogrammet 1948 uttrycktes en önskan om att öka handelsutbytet med Östeuropa. Handeln med Östeuropa var viktig, då den gav möjlighet att spara dollar. Det ansågs också av betydelse att få importera råvaror, som behövdes för jordbrukets utveckling. Som ett led i denna politik slöts i juli 1948 ett handelsavtal mellan Danmark och Sovjetunionen, vilket innebar att Danmark skulle få köpa säd, matvaror, timmer, asbest och järn i utbyte mot försäljning av danska tankbåtar.[40] Importen från öst beräknades i långtidsprogrammet öka med 45% fram till 1952. Av nedanstående tabell framgår att detta inte blev fallet – importen kom istället att minska.

Tabell III.7.2 Danmarks handel med Östeuropa 1946–1955

År	Export till Östeuropa Milj kr	Andel av total export %	Import från Östeuropa Milj kr	Andel av total import %
1946	157,1	9,7	114,1	4,0
1947	328,9	14,2	255,1	8,3
1948	221,8	8,1	400,0	11,7
1949	208,8	5,9	369,8	8,8
1950	150,0	3,3	340,1	5,8
1951	275,6	4,8	429,1	6,1
1952	251,7	4,3	278,3	4,2
1953	316,9	5,1	267,1	3,9
1954	445,8	6,8	311,9	3,9
1955	255,1	3,5	307,0	3,8

Källa: Statistisk Aarbog för Danmark, berörda år

Från den organisation som organiserade Marshallhjälpen – ECA – kom emellertid signaler, som försvårade handelsutbytet med öststaterna. De

[40]Sørensen s. 498 och 501

numera välbekanta listorna över förbjudna varor överlämnades även till danska regeringen. För Danmarks del var det få, men viktiga varor som berördes, i första hand tankbåtar och en del små maskiner. Det var dock svårt att konstitutionellt och praktiskt handskas med problemet. Regeringen hade nyligen tvingats acceptera stora lättnader i exportregleringarna för att få behålla importregleringarna och det skulle se underligt ut att ändra på dessa så nyss släppta restriktioner, utan att i så fall ange varför vissa varor åter måste kontrolleras. UD lovade därför endast att hålla ett "unofficial eye" på exporten till Östeuropa.[41]

ECA kom med nya krav i september 1949. Danmark skulle avge rapport om exportens förlopp varje månad, reglera transithandeln och vägra export för de varor USA svartlistat. Den danska regeringen tvingades nu till ett ställningstagande – den sade nej till att stoppa exporten av listade varor. ECA informerade då den danska regeringen om att överläggningar om exportembargo skulle inledas mellan Västeuropas länder och att Danmark förväntades delta i dessa.[42] Nya listor utarbetades i den informella organisation, som sedermera kom att heta CoCom. Danmark var det enda av de deltagande länderna, som vägrade acceptera exportkontroll utifrån dessa listor. Istället erbjöds åter ett "unofficial eye" och rapporter om exportens utveckling.[43] Denna skeptiska inställning till exportkontrollen kom att bli bestående.

Det visade sig emellertid omöjligt för Danmark att stå fast vid sin avvisande hållning. Som tidigare framgått kom vapenhjälpsavtalet med USA att få avgörande betydelse. USA ville, också i likhet med handlandet mot Norge, göra Danmarks anslutning till CoCom officiell genom att nämna den i vapenhjälpsavtalet. Det lyckades dock såväl norrmän och danskar att få USA att acceptera ett hemligt uttalande istället.[44]

III.7.3.2 Danmark i CoCom

Danmark kom alltså redan från början att framstå som CoCom-organisationens problembarn, främst genom sin vägran att tillämpa handelsembargo för varor på lista I och II. Svåra konflikter uppstod med USA och övriga länder i exportkontrollorganisationen under 1950. Den värsta konflikten gällde Danmarks export av tankbåtar till Sovjetunionen. Danmark hade i sitt handelsavtal med Sovjet förbundit sig att lämna ex-

---

[41]Ibid s. 467-471
[42]Ibid s. 471-473
[43]Ibid s. 477-478
[44]Ibid s. 496-497

portlicens för flera fartyg. ECA hade accepterat avtalets fortlöpande för 1949, men ansåg att Sovjet skulle leverera råvarorna till båtbygget. Då Sovjet inte kunde leverera de nödvändiga råvarorna, uppmanades Danmark av ECA att bryta kontraktet. Den danska regeringen vägrade emellertid, med hänvisning till de följder detta skulle få för handelsrelationerna till Sovjet. Då tankbåtsfrågan diskuterades i CoCom 18 jan 1950, i samband med att tankbåtar skulle flyttas över till lista I, lyckades Danmark få stöd av övriga europeiska länder. Det skedde genom att danskarna framställde problemet som om det gällde rätten att stå fast vid redan slutna avtal.[45]

Problemen förvärrades ändå under året för Danmarks del. Visserligen förklarade USA:s Dean Acheson för den danske utrikesministern att det inte var USA:s avsikt att föra ett ekonomiskt krig, inte heller att förstöra normala handelsförbindelserna med öst. Ändå ökade pressen på Danmark. Främst var det de övriga europeiska länderna, som ställde krav på danskt solidariskt handlande. I juli 1950 fanns en lista över anklagelsepunkter mot Danmark. Landet vägrade

att tillämpa embargo på alla varor på lista I

att bryta avtalet om leveranser av tankbåtar för de affärer där kontrakt ännu ej slutits

att informera CoCom före undertecknandet av nya handelsavtal

att öka kontrollen över transithandeln.[46]

Danmark försvarade sig med att visa statistik över export av aktuella varor till Östeuropa. Värdet av exporten var litet – det rörde sig om varor för 430 000 dollar. CoCom-länderna ansåg dock att det hela var en fråga om solidaritet mellan de länder, som deltog i samarbetet och att denna solidaritet inte borde äventyras av en export som uppenbarligen var av försumbart värde för Danmark. Om Danmark inte accepterade embargo för varor på lista I, hotade uteslutning. I detta läge ansåg sig den danska regeringen sakna valmöjligheter och accepterade fullt medlemskap i CoCom 1 september 1950.[47]

Problemen med leveranser av danska båtar till öst blev en följetong. Vid handelsförhandlingar med Polen för 1952 krävde de polska förhand-

---

[45]Ibid s. 499-500
[46]Ibid s. 506
[47]Ibid s. 508

larna en stor dansk tankbåt i utbyte mot kol. CoCom-länderna var oeniga i sin inställning men USA fick Danmark att inställa leveransen genom att utlova extra kolleveranser och kompensation för dollarförlusten.[48] Då det gällde leveransen av en stor tankbåt till Sovjet 1952 beslöt emellertid den danska regeringen att hellre ta risken att förlora amerikansk hjälp än att drabbas av sovjetisk vedergällning. Trots starka amerikanska påtryckningar ansågs det inte möjligt att vägra leverans av fartyg som ingick i 1948 års handelsavtal och där exportlicens utfärdats för länge sedan.[49]

Norge och flera andra små stater tillämpade politiken att passivt följa Storbritannien, då det gällde generella problem. Endast då det gällde frågor av stort ekonomiskt intresse för den egna nationen togs initiativ till egna aktioner. Danmark markerade dock flera gånger en självständig hållning och tog ställning i principfrågor. Vid debatt i CoCom om utökning av listorna i augusti 1951 uttryckte den danske delegaten exempelvis att man inte accepterade att begreppet krigspotential kunde tolkas som innefattande de delar av industrin som tjänade ett lands ekonomiska uppbyggnad. Danmark ansåg att CoCom:s syfte inte borde vara ekonomisk krigföring utan att öka chanserna till en fredlig lösning av stormaktskonflikten.[50]

Danmark gjorde också invändningar då frågan om samarbete mellan CoCom och NATO om exportkontrollen diskuterades. CoCom-kontrollen gick ut på att hindra Östeuropa från att få strategiska varor. NATO-kontrollen skulle istället innebära att västblocket garanterades de strategiska varor det behövde för sin upprustning. Danmark ansåg det principiellt fel att som skäl för att inte exportera till öst anföra att varorna behövdes bättre någon annanstans. Detta, menade danskarna, var inte "economic defence", det var "economic warfare". Danmark hade i denna fråga hade stöd av Norge ända tills norrmännen fått klart för sig att de via en "escape clause" skulle kunna fortsätta den norska exporten. Då detta stod klart drog Norge sig tillbaka och lämnade den principiella argumentationen åt Danmark.[51]

Varför agerade den danska regeringen så aktivt i CoCom? Den danska regeringen hävdade, att orsaken var att exportkontrollen, om den blev känd, skulle stöta på en stark politisk opposition.[52] Den danska regeringens parlamentariska ställning var komplicerad – den litade till det strikt

---

[48]Førland (1991) s. 232-234
[49]Ibid s. 235-237
[50]Ibid s. 180
[51]Førland (1988) s. 222-227
[52]Sørensen s. 516

neutrala Radikale Venstre i sin ekonomiska politik och till de anti-statliga Konservative i sin försvarspolitik.[53] Säkert var omsorgen om ekonomin av stor betydelse för den danska regeringen. Det var viktigt att säkra den fortsatta importen från Östeuropa.[54] Frågan är bara om man inte kunnat uppnå detta mål genom att agera på samma sätt som Norge.

Danmarks handel med öststaterna gick ner kraftigt under åren 1948–52. I den mån detta berodde på embargopolitiken bidrog det till Danmarks fortsatta problem med betalningsbalansen. Det är alltså möjligt att Marshallhjälpens syften delvis motverkades av exportembargot.

III.7.4 Neutralitet = självständighet?

Handeln med Östeuropa minskade i Danmark, Norge och Sverige under femtiotalets början. De tre länderna hade efter krigsslutet samma inställning till östhandeln – den var viktig och borde utökas. I samband med valutakriserna tillkom ytterligare ett argument – östhandeln gav möjlighet att spara dollar. Samtliga nordiska länder var tveksamma till den exportkontroll som initierades av USA. Norge och Danmark måste tvingas till deltagande i CoCom och Sverige vägrade delta i exportkontrollsamarbetet med hänvisning till neutraliteten. De nordiska länderna gjorde således liknande handelspolitiska bedömningar men det var Sverige som i politiskt avseende avvek. Innebar detta att Sveriges handel med öststaterna påverkades mindre än de nordiska grannarnas?

Alla tre länderna hade problem med vissa varor, som var viktiga för möjligheterna att sluta handelsavtal med öststaterna. Danmark och Norge kunde ofta ta diskussionerna om dessa varor i CoCom, Sverige fick förhandla direkt med USA. De tre ländernas sätt att lösa problemen skilde sig markant från varandra. Norge tog aldrig strid i CoCom om inte dess export var direkt hotad. Norge stödde inte ens länder som stred för principer som var viktiga för Norges egen del. Danmark tog ofta strid, även för principfrågor. Sverige anpassade sin handelspolitik i sak, inte i form och lät SKF överta en stor del av ansvaret för handelspolitiken. Norge belönades för sin lojalitet med välvillig behandling. Danmark lyckades genomdriva en del affärer just med hänvisning till principerna och Sverige ansåg sig med hjälp av avtalet från juni 1951 i stort sett ha löst problemen med exportkontrollen.

---

[53]Ibid s. 494-495
[54]Ibid s. 518

Det är uppenbart att det för samtliga länder var angeläget att i möjligaste mån hemlighålla exportkontrollen för öststaterna. Det är lika uppenbart att Sovjetunionens och Polens regeringar var väl insatta i problematiken. Vikten av att hålla exportkontrollen hemlig hade alltså inte med handelsförhandlingarna i sig att göra. Hemlighållandet var bara viktigt för att undvika att saken fick stor offentlighet i pressen, då det troddes medföra att Sovjetunionen såg sig tvunget att agera politiskt. Så länge ingenting skrevs om avtalet, kunde förhandlingarna ske utan att någon part riskerade att tappa ansiktet.

Det förefaller inte som om NATO-medlemskap eller neutralitet varit avgörande för utfallet av östhandeln. Danmark kunde i CoCom argumentera för principer som ansågs viktiga. Norge avstod från sådana försök. Sverige kunde inte delta i utformningen av exportkontrollen utan valde att anpassa sig i sak och hävda sin självständighet i form. Det danska exemplet visar att motsatt strategi också tycks ha varit möjlig – anpassning i form och självständighet i sak.

III.8 Del III i sammanfattning

III.8.1 Att definiera neutralitet

Under åren 1945–1947 hade USA inte visat något stort intresse för Skandinavien men en ändring skedde i samband med den sovjetiska expansionen i Östeuropa. Länder som låg i närheten av sovjetiskt territorium blev då strategiskt mer intressanta. USA uppskattade inte den svenska neutraliteten och förde, genom sin ambassadör i Sverige H Freeman Matthews, en veritabel anti-neutralitetskampanj gent emot Sverige. Svenskt stöd för sin kampanj tyckte sig Matthews få från en del höga militärer, vissa personer inom näringslivet och delar av pressen, främst Dagens Nyheter. Matthews' stora optimism inför uppgiften räckte emellertid inte till att rubba den formella svenska neutraliteten. Innebörden i den svenska neutralitetspolitiken kom emellertid under åren 1948–1950 att förändras.

Mot Matthews' moraliskt färgade uppmaningar till den svenska regeringen att "stand up and be counted" i kampen för den västerländska civilisationens överlevnad, stod utrikesminister Undéns syn på neutraliteten som ett folkrättsligt begrepp utan moralisk färgning. Han avvisade bestämt de moraliska argumenten med hänvisning till att små stater som ansluter sig till en allians, alltid innebär en belastning för stormakten, eftersom stormakten då måste ta på sig uppgiften att upprusta och försvara den lilla staten. Följaktligen borde USA uppskatta Sveriges beslut att försvara sitt eget territorium. Detta resonemang implicerade att om USA inte hade några planer på att angripa Sverige så måste det kunna känna sig helt säkert på att Sverige tänkte försvara sig mot det angrepp från öster som Matthews trodde skulle bli verklighet. Det gällde alltså för svenska regeringen att via en mängd "förklaringar" få USA att tro på Sveriges önskan och möjligheter att försvara sig.

USA:s förmåga att utöva påtryckningar inskränkte sig emellertid inte till det verbala planet. Exportlicens för svenska beställningar av militär materiel från USA beviljades inte. Negativa besked om garantier för vapenimport lämnades Norge i samband med förhandlingarna om ett skandinaviskt försvarsförbund. Sverige lämnade en rad "förklaringar" som uppenbarligen fick den amerikanska regeringen att ändra uppfattning om önskvärdheten av att få Sverige med i NATO. De bestod bl a i yttranden av Undén om att Sverige var västligt i sin orientering och att Sverige inte tänkte hindra Norge och Danmark från ett närmare samarbete med västmakterna. Den svenske ambassadören i Washington Erik Boheman

förklarade att ett lyckat resultat i de skandinaviska förhandlingarna om ett försvarsförbund måste innebära ett övergivande av neutralitetspolitiken. Han uppgav också att Sveriges militära organisation hade ett enda syfte – försvar mot Sovjetunionen. I december 1949 framhöll kabinettssekreterare Dag Hammarskjöld i samtal med ministerierna i USA att ett ställningstagande som innebar att Sverige kom på motsatt sida som Danmark och Norge i ett krig var uteslutet. I februari 1950 uppgav USA:s utrikesminister Acheson att USA inte längre sökte få till stånd en svensk anslutning till NATO, delvis för att det var svårt för USA att ställa upp med hjälp, delvis för att en sådan anslutning skulle kunna få oönskade effekter för Finlands del.

Det tycks alltså som att priset för neutralitetens upprätthållande var att den gavs en ny innebörd, innehållande inofficiella förklaringar riktade till USA. Undén och den svenska regeringen lyckades hävda neutraliteten som folkrättslig princip men erkände sin ekonomiska, moraliska och ideologiska tillhörighet till väst samt uppgav att all militär organisation var inriktad på försvar mot Sovjetunionen. Viktigt var emellertid formen för dessa förklaringar – inga avtal skrevs och förklaringarna var unilaterala, självständigt utformade av den svenska regeringen.

III.8.2 Sverige och USA

De svenska försöken att åstadkomma en snabb ekonomisk återhämtning efter det andra världskrigets slut ledde till ett ekonomiskt beroende av USA. USA var det enda land, vars produktionsapparat förstärkts under kriget och som därför hade möjlighet att exportera kapitalvaror och råvaror som var nödvändiga för återuppbyggnaden. Sveriges stora underskott i handeln med USA ledde till dollarbrist och Sverige införde importrestriktioner. Under förhandlingarna med USA om hur dessa importrestriktioner skulle tillämpas fick de svenska förhandlarna klargöra hur det sovjetiska kreditavtalet inverkade på den svenska handeln. Dag Hammarskjöld skickades hösten 1947 till USA för att undersöka möjligheterna att få ett dollarlån. Detta visade sig emellertid omöjligt, delvis beroende på att Marshallhjälpen då började utformas.

Marshallhjälpen var inte endast ett hjälpprogram. Det hade också en politisk innebörd.Redan i januari 1948 ansåg Dag Hammarskjöld det oundvikligt att bekräfta "whole-hearted cooperation". En inordning i det europeiska rekonstruktionsprogrammet skulle bli avgörande för i vilken mån man kunde få tillgång till knappa varor.

Sverige fick sammanlagt 107,5 milj dollar i Marshallhjälp. Den betydde en del för att minska de svårigheter som var knutna till valutabrist och

importreglering. Dess största betydelse låg dock i att den skapade ett integrerat Västeuropa, där Sverige ingick, och ett avskiljande av Östeuropa.

III.8.3 USA och exportkontrollen

USA beslöt i december 1947 att kontrollera all export till Europa. Syftet var att hindra Sovjetunionen från att få tillgång till strategiska amerikanska varor. Den lag som reglerade hur Marshallhjälpen skulle organiseras fick ett tillägg, där administratören av hjälpen fick i uppdrag att undersöka om det hjälpmottagande landet använde de amerikanska varor som erhållits genom hjälpprogrammet till att framställa produkter för export till Östeuropa. Deltagandet i Marshallhjälpen innebar sålunda att länderna tvingades underkasta sig amerikanska kontrollåtgärder. En multilateral kontrollorganisation, CoCom, upprättades 1950 för att effektivisera exportkontrollen. I denna deltog de flesta västeuropeiska länder men Sverige kom att stå utanför organisationen.

Tanken med exportkontrollen var ursprungligen militärt-strategisk. Om varor av militär och strategisk betydelse inte exporterades till öststaterna, så skulle det ta längre tid för Sovjetunionen att upprusta, varför krigshotet på detta sätt skulle bli mindre akut. Det visade sig emellertid omöjligt att dra någon tydlig gräns mellan varor som bidrog till att bygga upp den militära styrkan och varor som bidrog till att bygga upp landets ekonomi i allmänhet. Snart fastställdes att embargo skulle gälla för alla industrivaror som bidrog till att bygga upp landets grundläggande ekonomi. Denna uppfattning om vilka varor som var strategiska kan sägas innebära att västmakterna inte längre kan anses ha bedrivit ekonomiskt försvar, utan att det var fråga om ekonomisk krigföring.

Utmärkande för exportkontrollsamarbetet var hemlighetsfullheten kring det. De europeiska länderna krävde att ingen publicitet kring samarbetet skulle förekomma. Ett annat typiskt drag i exportkontrollsamarbetet var USA:s taktik för att få igenom utvidgning av listorna. Den amerikanska regeringens representanter överlade först med den brittiska och den franska regeringen Då dessa tre parter var överens, lades förslaget fram i CoCom. Det bedömdes då meningslöst för de mindre staterna att protester. Dock förekom vid flera tillfällen slitningar mellan USA och de europeiska allierade, då USA kom med ständigt nya lagar om hur exportkontrollen skulle tillgå och ständigt nya förslag till utökning av listorna över embargobelagda varor. Europeerna protesterade mot det man uppfattade som diktat från USA:s sida och vägrade att acceptera att USA, med hot om stopp för hjälpsändningarna försökte tvinga fram en mer fullständig exportkontroll.

III.8.4 Sverige och exportkontrollen

Sverige kände till den amerikanska exportkontrollen från 1948. De första stegen mot en anpassning togs året därpå då en omdefiniering av begreppet krigsmateriel företogs. Till sådan materiel skulle nu räknas också maskiner och verktyg som kunde användas för framställning av krigsmateriel. Genom att exportlicens i princip krävdes för alla varor kunde Sverige på ett effektivt sätt kontrollera denna export och vid behov klassa en vara som krigsmateriel. Detta gjordes exempelvis för lamellbandstål, där exporten stoppades i alla riktningar.

I januari 1951 tilltog pressen från de allierade. USA, Storbritannien och Frankrike gjorde gemensam sak och framförde till den svenska regeringen att man förväntade sig åtgärder som motsvarade vad som skulle vunnits genom en svensk anslutning till de allierade. Den svenska regeringen var motsträvig och hävdade principerna normal handel och strategisk balans. De innebar att Sverige inte tillät sin export av krigsmateriel att öka annat än till traditionella kunder och att balansen import-export av strategiska varor skulle försämras om diskriminerande åtgärder vidtogs. Det sista argumentet var ett som ofta förekom i de europeiska ländernas mellanhavanden med USA, då de påpekade att ett totalt stopp för exporten av en strategisk vara inte alltid var det bästa. Det viktigaste måste istället vara att man importerade mer strategiska varor än man exporterade.

USA vidtog mer kännbara åtgärder för att få Sverige att anpassa sin politik. Det skedde genom att Sverige missgynnades, då det gällde utfärdande av exportlicenser för försörjningsviktiga varor. De amerikanska myndigheterna krävde nu också uppgifter om den slutliga användningen av varan av de enskilda svenska företag som beställt den. Förhandlingar upptogs därför mellan Dag Hammarskjöld och den amerikanske ambassadören Butterworth. Resultat förelåg i juni 1951.

Avtalet innebar att Sveriges politik fortsättningsvis skulle bli sådan att man skulle undvika att utfärda licenser för varor belagda med fullständigt embargo och att undvika att specifierade kvoter för dessa varor fanns med i handelsavtalen. Dessutom utlovade information om östhandelns utveckling. USA accepterade att gällande avtal uppfylldes. Avtalets form var viktig för den svenska neutralitetspolitiken. Det var viktigt att det inte framstod som ett avtal slutet mellan två parter, utan som preciseringar av hur Sverige självständigt beslutat att bedriva sin handelspolitik. På detta sätt kunde hävdas att den formella neutraliteten bibehållits, då något avtal med annan stat inte ingåtts. På motsvarande sätt kan USA sägas ha accepterat Sveriges formella neutralitet mot en anpassning i innehåll.

III.8.5 SKF och exportkontrollen

Det visade sig under förhandlingarna mellan Hammarskjöld och Butterworth att den svenska exporten av strategiskt material till öststaterna och att den viktigaste exportvaran var kullager. I kullagerhandeln finns de tydligaste exemplen på hur regering och företag tvingades samarbeta. Denna handel är också det viktigaste exemplet på hur USA:s regering gick direkt in i ett svenskt företag och försökte påverka det till följsamhet.

Samarbetet mellan SKF och den svenska regeringen med avseende på östhandeln hade sin omedelbara förklaring i att kullager var en attraktiv exportvara. Genom att erbjuda en kontingent kullager i de bilaterala handelsförhandlingarna kunde Sverige dels få avsättning för andra varor som ansågs umbärliga, dels förhandla till sig svåråtkomliga importvaror. Under varuutbytesförhandlingarna med Sovjetunionen kom detta förhållande till uttryck flera gånger. Det skedde till exempel då SKF inte ville leverera mer kullager förrän företaget fått ersättning för sin fabrik i Erkner i östzonen av Tyskland. De svenska förhandlarna framförde företagets krav, men Sovjetunionens förhandlare utlovade ingen ersättning. Då hela handelsavtalet riskerades om SKF inte utlovade leveranser utövade regeringen påtryckningar genom att meddela företaget att det var den svenska regeringens önskemål att leveranser kom till stånd.

Förhållandet mellan den amerikanska regeringen och SKF var ansträngt. Det berodde på problemen med kullagerleveranserna under andra världskriget, då de allierade krävt stopp för dessa leveranser till Tyskland. Den svenska regeringen hade nekat till att utfärda förbud för denna kullagerhandel, men överlåtit åt SKF att förhandla med USA. En intensiv amerikansk presskampanj mot SKF och hot om nationalisering av företagets amerikanska dotterbolag hade skapat stor respekt för de amerikanska maktmedlen. Den svenska regeringen överlät, liksom under kriget, en stor del av ansvaret för den politiskt känsliga kullagerexporten på företaget. SKF-chefen förhandlade själv med den amerikanske ambassadören och lovade att följa de allierades spärrlistor. Detta skedde, trots att SKF så sent som 1949 planerat att kraftigt utöka sin marknad i Östeuropa. Kullageraffärerna i öst var därtill mycket lönsamma. Den svenska regeringen befriades på detta sätt från en del av sitt ansvar för exporten av strategiska varor. Det blev lättare att inför öststaterna hävda att regeringen bedrev en fullständigt neutral politik. Om SKF inte ville leverera kullager av viss typ, så var det företagets eget beslut, över vilket regeringen inte kunde utöva inflytande.

Överenskommelsen mellan SKF och USA orsakade emellertid regeringen bekymmer vid de bilaterala handelsförhandlingarna, särskilt i förhållande till Polen. Polen ställde som villkor för exporten av det viktiga kolet att få importera kullager av "förbjuden" dimension. Då SKF nekade leveranser tvingades den svenska regeringen till att förhandla med USA. De amerikanska myndigheterna accepterade slutligen leveranserna och lovade att inte lasta SKF för att dessa kom till stånd.

Kullagerproblematiken illustrerar tydligt sammanhanget mellan utrikeshandel och politik. Under tiden fram till 1950 var det den svenska regeringen som med hänvisning till nationens försörjningsintressen utövade påtryckning för att få SKF att åta sig leveranser till öststaterna. Samtidigt tog regeringen på sig att framföra företagets önskemål om ersättning för SKF:s fabrik i östra Tyskland till de sovjetiska myndigheterna. I samband med den inofficiella anslutningen till de allierades embargopolitik var det den amerikanska regeringen som utövade påtryckningar på SKF. Detta blev möjligt genom att den svenska regeringen överlät en del av ansvaret för embargopolitiken på det berörda företaget. Företagets överenskommelse med USA:s regering ställde sedan till problem i handelsförhandlingarna med öststaterna och regeringen tvingades ta upp saken med USA. Först med USA:s löfte att inte lasta SKF för denna handel vågade företaget åta sig leveranser.

III.8.6 Embargopolitiken och östhandeln

Embargopolitiken medförde problem, såväl i kontakterna med öststaterna som i förhållande till USA. Det sovjetiska köpintresset ökade under 1949, bland annat fanns intresse för inköp av flera fartyg. Fartyg fanns emellertid med på de amerikanska spärrlistorna, vilket fick Sverige att ställa särskilda villkor, exempelvis delbetalningar i dollar. Agerandet visar att, redan innan CoCom:s bildande, fick de amerikanska åtgärderna följder för den svenska östhandeln. Även på ett mer indirekt sätt hade åtgärderna betydelse, då företagsledare kände stor osäkerhet om östhandelns framtid och därför tvekade att lämna offerter till Sovjetunionens inköpsorganisationer. Företagsledarna märkte att det blev allt svårare att få importvaror från USA och de var ofta tvungna att noggrant ange den slutliga användningen av varan i kontraktet.

Marshallhjälpen var viktig för anpassning av den europeiska politiken. Representanter för hjälporganisationen krävde att få åka ut till industrier som genom hjälpprogrammet fått varor för att kontrollera att varorna användes till det ändamål som uppgivits. Den svenska regeringen accepterade denna kontroll men gav den en form som innebar att den formella

självbestämmanderätten tillgodosågs. Formellt var det alltså svenska myndigheter som beslöt att då och då göra en fysisk kontroll av användningen av Marshallvaror. Den svenska myndigheten kunde då "inbjuda" en representant från ECA att delta i kontrollen.

Den svenska regeringen hade genom eftergifterna i exportkontrollfrågan uppnått att Sverige i princip skulle behandlas som CoCom-länderna vad gällde varor som behövdes för ekonomisk och militär uppbyggnad. I praktiken visade det sig ofta nödvändigt för svenska myndigheter att hänvisa till att de amerikanska varorna behövdes för produktion för export till NATO-land för att importlicens skulle beviljas.

Många företag intog en skeptisk attityd till östhandeln, trots att den uppenbarligen gav goda vinster. Företagen hade av regeringen uppmanats att undvika publicitet i samband med östhandeln. De hade också uppmanats undvika kontrakt som innebar långa leveranstider, då den amerikanska inställningen kunde komma att skärpas. Vissa företag hade fått instruktioner om att anföra råvarubrist eller andra tekniska skäl för att avböja order, där det verkliga skälet till att varorna inte fick exporteras var embargopolitiken. Dessutom hade de, som importörer av amerikanska varor, tvingats uppge slutlig användning för varan och till Handels- och Industrikommissionen fått ansöka om prioritet för varan. Under dessa förhållanden kan det knappast anses som en djärv gissning att företagen förhöll sig avvaktande till marknaderna i öster. Då konjunkturen var god fanns utrymme för satsningar på andra marknader. Företagsledarnas beslut grundade sig inte endast på vinstkalkyl utan också på en bedömning av marknadens utveckling på längre sikt.

För nationens del kan sägas att östhandeln, bortsett från det polska kolet, inte hade den avgörande betydelse för det svenska näringslivets utveckling som importen från USA och de västallierade. Genom att begränsa den sovjetiska importen hade Sverige också på sikt bromsat expansionen av det svensk-sovjetiska handelsutbytet, eftersom den begränsande faktorn efter kreditavtalets upphörande var just att den sovjetiska importen till Sverige var så liten. Det fanns exportföretag som fortfarande var villiga att satsa på handel med Sovjet, men då importen var så liten och handeln måste balansera var utrymmet begränsat. Regeringen gjorde, liksom företagen en bedömning utifrån strategi och ekonomi. Det var viktigare för nationens försörjning och tillväxt att handeln med USA, Västtyskland och Storbritannien utvecklades positivt än att östhandeln gjorde det, särskilt som lågkonjunkturen föreföll så avlägsen. Det var också mer strategiskt lämpligt att anpassa sig till de allierades önskemål om embargo på strategiska varor, då detta gav möjlighet till inköp av militär materiel som annars skulle varit svåråtkomlig. Det är också tyd-

ligt att Sverige, trots att neutraliteten formellt bibehållits, övertygat USA om sin samarbetsvilja och därmed valt sida i det kalla kriget.

III.8.7 Norge, Danmark och östhandeln

Norge och Danmark anslöt sig både till NATO och CoCom. Östhandeln stagnerade och minskade. För Norges del är utvecklingen väl klarlagd av Tor Egil Førland. Utvecklingen kan till stor del förklaras politiskt – Norges deltagande i CoCom innebar att Norge fick svårigheter i handelsförhandlingarna med öststaterna. Detta hängde samman med att de embargobelagda varorna också var attraktiva varor som brukade användas ungefär som Sverige använde kullagren. Planerna på utökning av östhandeln blev inte förverkligade, trots att de innebar att dollar kunde sparas.

Inte heller Danmark lyckades utöka handeln med öststaterna. Även här tycks de politiska faktorerna ha spelat roll. Danmark intog dock en helt annan attityd till CoCom-samarbetet än Norge. Den danska regeringen var ytterst motsträvig till medlemskapet och väl i CoCom tog den ofta strid med USA och Storbritannien om frågor av principiell betydelse för östhandeln. Norges politik i CoCom karaktäriseras av Førland med orden "Vi sier intet".

Vid en jämförelse mellan Sverige och Norge-Danmark kan sägas att neutralitet respektive CoCom-medlemskap inte tycks ha varit avgörande för östhandelns utveckling. Neutraliteten tycks inte ha inneburit en mer självständig handelspolitik. Vad beträffar hemlighetsfullheten var den än viktigare för Sverige än för Norge-Danmark eftersom det skulle vara svårt att upprätthålla förtroendet för neutraliteten om det blev känt att anpassning till CoCom-reglerna förekom.

III.8.8 Slutsatser

Den övergripande frågeställningen i denna avhandling har varit hur handeln påverkats av utrikespolitik, ekonomisk politik och ekonomisk utveckling? Gränserna mellan dessa tre områden är emellertid inte skarpa – bland annat har tidigare hävdats att omsorgen om ekonomin till viss del bestämmer utrikespolitikens utformning. Alan Milwards uppfattning om att Västeuropas länder anpassade sig utrikespolitiskt till USA, men behöll rätten att självständigt utforma sin egen ekonomiska politik. Det är i vart fall tydligt att den första delen av påståendet är sant för Sveriges del – en utrikespolitisk anpassning kom till stånd. Denna avhandling har förhoppningsvis visat att en formell neutralitetspolitik kan innefatta

åtgärder som innebär en direkt anpassning till den ena parten i en konflikt. Så länge detta inte innebär att förtroendet för Sveriges förmåga att hålla sig utanför en stormaktskonflikt rubbas, har en sådan politik ansetts försvarbar. Denna politik kan ses som en fortsättning av den typ av neutralitet som utformades under andra världskriget.

Den andra delen av Milwards påstående – att man behöll rätten att självständigt utforma sin ekonomiska politik kan anses bekräftad om man avser välfärdsreformer och en keynesiansk ekonomisk politik. Om man däremot räknar in handelsfrågor i ekonomisk politik, är det tydligt att den utrikespolitiska anpassningen fick betydelse för handelspolitikens utformning. Under perioden 1949 – 1952 tycks stormaktspolitiken haft stor betydelse för östhandeln. Det var fråga om en reell anpassning till stormakten USA. Företagsledarna uppmanades till försiktighet och märkte själva som importörer av de amerikanska sanktionsåtgärderna. Beslut om den nya innebörden i neutralitetspolitiken togs utifrån den strategiska och ekonomiska bedömning som gjorts. USA och Västeuropa bedömdes som en viktigare marknad än öststaterna, eftersom Sverige, för att kunna åstadkomma en snabb ekonomisk utveckling, var beroende av import av råvaror och maskiner som Östeuropa inte kunde eller inte ville exportera. Till denna ekonomiska bedömning kom den strategiska – regeringen ansåg sig ha bäst möjlighet att stå utanför ett kommande krig genom att behålla sin neutralitet. För detta krävdes ett starkt försvar och inköp av många nya vapen. Det bör åter betonas att USA och Sovjetunionen inte var ekonomiskt jämbördiga. Det var omöjligt för Sovjet att använda ekonomiska påtryckningsmedel för att driva igenom politiska förändringar i den utsträckning som USA kunde göra. Sovjet fick mer lita till militära än till ekonomiska maktmedel.

Del IV Summering

IV.1 Avhandlingens argument och slutsatser

I föreliggande avhandling har undersökts hur utrikespolitik, ekonomisk politik och ekonomisk utveckling påverkade Sveriges handel med öststaterna. Samtidigt har de olika faktorernas inbördes beroende påpekats. Det är inte möjligt att hävda att utrikespolitik eller ekonomisk politik på ett direkt och oförmedlat sätt bestämt östhandelns utveckling. Det är heller inte möjligt att påstå att den ekonomiska utvecklingen haft en så stark egen dynamik att den, oberoende av politiska åtgärder, varit bestämmande för handeln. Utvecklingen måste istället relateras till den omvandling som skedde i Europa. Det kalla krigets period 1947–1989 innebar att olika system skapades i öst och väst – öststatssocialism och fordistisk kapitalism. Amerikanska produktions- och konsumtionsmönster spreds till Västeuropa och USA blev den politiska och militära garanten för systemets fortlevnad. Tre viktiga faktorer i detta skeende kan framhållas.

1) Den dramatiska politiska händelseutvecklingen i Europa som ledde till ett ökat militärt och politiskt engagemang från USA:s sida, kodifierat i Trumandoktrinen.

2) De västeuropeiska ländernas inriktning på en snabb ekonomisk återuppbyggnad.

3) De stora företagens behov av en stor utlandsmarknad, där det var möjligt att snabbt expandera.

Utvecklingsförloppet har i denna undersökning betraktats som beroende av det inbördes förhållandet mellan plan och marknad. Denna spänning mellan att försöka styra och planera utvecklingen och tron på att utvecklingen sker spontant finns på olika nivåer. På den stormaktspolitiska nivån är det självklart att förknippa planering av såväl politik som ekonomi med Sovjetunionen. Det stod emellertid klart även för amerikanska politiker att det krävdes planering för att återupprätta marknaden. USA:s Marshallhjälp var inte bara ett ekonomiskt hjälpprogram. Det gav också USA möjlighet att utöva politisk påtryckning på Västeuropas länder för att få dem att åstadkomma en ekonomisk integration som skulle innebära en utvidgning av marknaden.

Då andra världskriget avslutats gick den politiska utvecklingen i Europa åt vänster, medan den i USA gick åt höger. Detta visade sig emellertid

vara av mindre vikt än den ekonomiska ojämlikheten mellan USA och Europa. De europeiska regeringarna var inriktade på att en snabb återuppbyggnad skulle åstadkommas. Många företag befann sig i en situation, där expansion på världsmarknaden var nödvändig för den fortsatta utvecklingen. För att en snabb ekonomisk utveckling skulle komma till stånd, måste institutionella möjligheter för ökad handel skapas, bland annat i form av en fungerande valutamarknad. Bristen på dollar var det akuta uttrycket för handelsproblemen. Genom Trumandoktrinen och Marshallhjälpen demonstrerade USA sitt politiska och ekonomiska ansvarstagande för Västeuropa. USA krävde att de stater som mottog hjälp skulle samarbeta ekonomiskt. Ett integrerat Västeuropa och ett autarkiskt Östeuropa skapades.

Den ekonomiska och politiska utvecklingen i Sverige bör ses som en del av detta skeende. Här var också spänningen mellan plan och marknad tydlig. Socialdemokraterna hade en stark ställning direkt efter krigets slut och regeringen var inriktad på att åstadkomma en snabb ekonomisk utveckling. Genom statlig styrning och planering ansågs effektiviteten kunna öka och ekonomiska kriser undvikas. Försöken att snabbt få igång handel och övrig ekonomisk aktivitet ledde till dollarbrist. Sveriges ekonomiska beroende av USA gjorde det politiskt nödvändigt att delta i det västeuropeiska integrationsarbetet. Sverige blev en del av Västeuropa i såväl politiskt som ekonomiskt avseende. Detta fick till följd att Sverige anpassade utformningen av sin neutralitetspolitik till amerikanska önskemål. Den ekonomiska politiken kom att bedrivas med generella medel – direkta statliga ingripanden i näringslivet blev sällsynta. Planhushållning kom att definieras som ungefär liktydigt med en keynesiansk ekonomisk politik.

För Sveriges handel med öststaterna kom denna strukturella omvandling att innebära att handeln med Östeuropa kom att bli obetydlig i förhållande till handeln med Västeuropa och USA. Regeringens beslut att sluta det stora kreditavtalet med Sovjetunionen kan ses som ett uttryck för en keynesiansk ekonomisk politik eller, om man så vill, en planhushållningspolitik. Samma regering genomförde emellertid också andra åtgärder med avsikt att åstadkomma en snabb återuppbyggnad. Dessa åtgärder ledde till den omtalade bristen på dollar och beroendet av USA för fortsatt snabb ekonomisk utveckling. Det hade visserligen varit möjligt för regeringen att släppa inriktningen på snabb återuppbyggnad och lita till landets egna resurser och marknader utanför Västeuropa och USA. Det finns emellertid ingenting som tyder på att detta alternativ var föremål för allvarligt övervägande. Förmodligen skulle det ha varit liktydigt med politiskt självmord för den socialdemokratiska regeringen.

Den svenska industrin befann sig i likhet med industrin i många andra europeiska länder i en utvecklingsfas där hemmamarknaden inte längre räckte till. Företagen agerade för att erövra och skapa marknader. I den handelspolitiska situation som rådde, där handeln reglerades av en mängd bilaterala avtal, var de hänvisade till att i stor utsträckning söka hjälp av regeringen för att få handel till stånd. Tillgång till en stor internationell marknad var då ett livsvillkor. Västeuropa erbjöd en sådan marknad, särskilt då valutasamarbetet kom igång. Östhandeln däremot var uppbyggd på bilaterala avtal. De varor som importerades från öststaterna var inte av så stor betydelse för återuppbyggnaden som de amerikanska och västeuropeiska varorna. Östhandeln måste balansera, vilket begränsade möjligheterna för exportföretagens expansion. Den svenska östhandelns utveckling kan i huvudsak förklaras av denna strukturella omvandling i Europa.

Till denna förklaring måste emellertid fogas att utrikespolitiska beslut på ett mer direkt sätt påverkade Sveriges handel med öststaterna genom tillämpandet av embargopolitiken. Sverige anpassade sig till USA:s och Västeuropas krav på en följsam politik då det gällde export av strategiska varor. Problemet för Sveriges del kom att bli kullagerexporten. Då detta var en åtråvärd vara som var av avgörande betydelse för handelsförhandlingarna med Sovjet och Polen kom embargopolitiken att skapa stora problem för den svenska handeln med öststaterna, i synnerhet som SKF på egen hand förhandlat med USA och lovat upphöra med exporten av strategiska kullager till dessa länder. Dessa direkta politiska påtryckningar kan dock knappast ha haft avgörande betydelse för östhandelns utveckling, även om de bidrog till att hålla östhandeln på en låg nivå.

Denna avhandlings argument kan sammanfattas på följande sätt. Den svenska regeringen satsade på snabb ekonomisk tillväxt med aktiv statlig medverkan. Företagen valde att främst satsa på marknaderna i väst. Den expansiva ekonomiska politiken ledde till ett kraftigt ekonomiskt beroende av USA. Deltagandet i Västeuropas återuppbyggnad och integration innebar, inte bara ett ekonomiskt, utan också ett politiskt ställningstagande. En omdefiniering av den svenska neutralitetspolitiken blev nödvändig. Den svenska handeln med öststaterna påverkades av att Sverige gjorde dessa val, då det gällde ekonomisk politik och utrikespolitik. Anpassning av handeln till det stormaktspolitiska läget förekom knappast under perioden 1946–1948, däremot skedde sedan en direkt anpassning till USA:s och Västeuropas embargopolitik. Det var alltså inriktningen på återuppbyggnad och snabb ekonomisk tillväxt som blev bestämmande för landets politiska inriktning och för östhandelns utveckling.

IV.2 Summary

IV.2.1 Part I Problems and economic background

During the Second World War, Swedish authorities and Swedish companies worried about how the market situation would turn out after the end of the war. They investigated the possibilities for expansion on markets in Eastern Europe. Both government and companies planned for increasing trade with the eastern countries, mainly Soviet and Poland. Extensive trade agreements were concluded with Poland and the Soviet Union after the war. The share of Swedish trade which took place between Sweden and Eastern Europe increased immediately after the war, but diminished in the first years of the fifties. This dissertation deals with the reasons for this development.

Part I contains a theoretical discussion and an overview of the general economic development in the period. In chapter I.1 the problem is stated and the questions are posed. Theories of relation between trade and politics are described. Unfortunately no simple method exists for evaluating political influence over foreign trade. However the aspects touched upon by S. Strange seem to shed some light over the problem. She regards trade patterns as decided by security, finance, production and knowledge. This approach has similarities with the approach of this study, where the importance for eastern trade of foreign policy, the government's economic policy and general economic development are discussed. The problem is also discussed in terms of tension between plan and market – political planning on international and national level contrasting with market development.

In chapter I.2 the economic background to the problem is sketched by describing economic development and trade development in Western Europe and in Sweden. The European governments were ambitious in starting recovery programs after the war. The production apparatus in the USA had been strengthened during the war and could provide Europe with necessities. The international exchange market did not work. Pounds could not freely be exchanged for dollars. The European countries found themselves in a situation of dollar deficit. These economic problems led to the "crisis" of 1947. The US solution of it was to furnish Europe with Marshall aid. The recovery program for Europe was not without conditions from the giver. The participating countries had to make up plans for how to get their national economy in balance. The American goal was to create the United States of Europe. This goal was not accomplished, but steps were taken towards economic cooperation.

In Sweden the problems were about the same as in other European countries. The Swedish government tried to eliminate remaining economic restrictions from the war and restore the market. Capital equipment and raw materials were needed for recovery. Germany had, by tradition, furnished Sweden with most of these commodities, but was now unable to do so. Imports from the USA increased and a dollar shortage arose. The foreign exchange reserve was radically diminished in 1947. When Sweden was offered Marshall aid there seemed to be no good reason to say no.

To understand the long-term development of Swedish trade, trade-patterns during the period 1921–1971 were sketched. Germany, Great Britain and the Nordic countries were Sweden's most important trade partners in the beginning of the period. In the period between the wars the home market was more important for the companies than the export markets. Protectionism and bilateral agreements made it difficult to increase foreign trade. Many industries in Sweden were, by the end of world war II in a phase where access to international markets was crucial for expansion. Since Germany was lost as trade partner, the USA became more important. With the integration of Western Europe and the restoration of Western Germany, Western Europe became again Sweden's most important trading area.

Sweden's trade with Eastern Europe increased immediately after the war, but its relative importance subsequently diminished. The Soviet Union and Poland were the two most important trade partners in the East. The exchange between Sweden and these countries was characterized by the trade of machines and tools for primary products. This was a pattern that had prevailed since the 1920s and continued to do so. In Western Europe and USA, the part of trade that grew most during the post-war period was trade within the same industrial branches.

IV.2.2 Part II Economic planning and trade with the East

Part II of the dissertation focuses on the relations between economic planning and trade with the East. This part is chronologically limited to the period 1946–1949. In chapter II.1 the problems with the comprehensive Swedish credit agreement with the Soviet Union are dealt with. The coalition government approved a Soviet proposition which involved a credit of one billion crowns as a basis for negotiations. Foreign policy reasons for this decision can be found in a wish to establish good relations with one of the victorious countries of the war. Economic policy reasons can be found in the governments desire to dampen the expected post-war depression. Economic reasons are exemplified by the interest, shown by many Swedish export companies in

infiltrating the Soviet market. In March 1946 economic policy was the main reason stated for the decision to resume negotiations. Minister of Trade – Gunnar Myrdal – argued that the agreement deliveries probably would be contracyclical to the coming depression. There was however no sign of depression in 1946 and the export companies had, by then, resumed much of their traditional trade with Western Europe, where demand was a lot greater than supply. The government had no possibility to act as flexibly as the companies. It was hard to withdraw from promises given some months earlier. A certain contradiction between companies and government arose. This tension increased when the credit agreement was used in the debate over economic planning.

This debate is discussed in chapter II.2. In general terms it concerned the need for State intervention in economy and fear for the future of democracy. Three aspects of the debate on economic planning are considered. 1) Economic planning as a way of helping the market to solve problems it can't solve on its own. 2) The relation of economic planning to foreign policy. 3) Economic planning as a step on the road to another kind of society – a society without classes. The debate can be regarded as concluded with the election 1948. The social democrats came to define economic planning mainly as keynesian economic policy. They accepted the non-Socialist definition of freedom as being attached to private ownership. Their hesitation between State ownership and State planning came to an end. Economic planning was motivated by reasons of stability and efficiency. This was a result of the way in which the debate was pursued. The non-socialists managed to make it a debate over the values of freedom and democracy and make credible that these values were threatened by extensive economic planning. Their ideological attraction was in asserting these values. The Social Democrats' ideological attraction lay in claiming planning as a step towards a class-less society. They failed to use this vision in the debate. The "result" of the debate on economic planning was political unity over the definitions of freedom and democracy.

The discussion over the "Russian Credit" was taken as an example of the way in which the debate was carried out. A campaign against the agreement was launched by the newspaper Dagens Nyheter. It was a political campaign from the beginning. The DN-debaters were guided by the belief that economic planning would inevitably lead to the eviction of democracy and consequently argued that the members of the government were instruments of this development. The campaign failed to achieve its purpose regarding the credit. It seems probable that it actually furthered the realization of the credit agreement by attracting American interest. An American intervention was made which made it impossible for Sweden as well as for the Soviet Union to withdraw from the agreement. However

the campaign must be regarded as a part a larger campaign against economic planning as such and in this sence it was more of a success, since it forced the Social Democrats to define economic planning in a more limited way.

In chapter II.3 the problems that arose in the trade between the Soviet Union and Sweden are analysed. The questions of how it was affected by foreign policy, economic policy and economic development are posed. The source material used is records from the discussions between governments' representatives. The main problem for the Swedish representatives was to make their counterpart understand that exchange had to take place on normal market economy terms – the government undertook no responsibility for the agreements between buyer and seller, it could not deal with problems concerning prices, time for deliveries etc. The currency crisis of 1947 made the Swedish government decide that the credit agreement should be interpreted restrictively. The Department of Trade decided that deliveries for the Soviet Union should not be given any preferential treatment when scarce raw materials were distributed. Beside the Credit Agreement other trade was taking place, regulated by a clearing agreement.The Soviet Union was exporting more than Sweden over this agreement. This led to a clearing debt, which should be regulated in dollars. It became a Swedish interest to diminish this debt as much as possible. This was hard to accomplish by exporting more, since most export was regulated by the credit agreement. Imports from the Soviet Union therefore came to be reduced as much as possible, which meant that the long-term prospects for this trade deteriorated.

It seems obvious that economic development was crucial for the development of Swedish-Soviet trade. This economic development was nevertheless dependent on Swedish economic policy. The venture for rapid economic recovery led Sweden into economic dependence on the USA and restricted Sweden's economical as well as political freedom of action. The government's interest in Soviet trade diminished as the currency crisis began to threaten recovery.

How about the export companies? Were they interested in doing business with the Soviet Union? If they were guided only by principles of profitability they should have been interested. They made good profits on their Soviet business. In chapter II.4 three case studies are made over companies involved in trade with the East. Source material is taken from the Swedish Foreign Office and from private company archives.

ASEA had a great interest in expanding trade with the Soviet Union during the war. The credit agreement led, however, to demands for more export than the company thought was possible to achieve. The Minister of Trade acted in a way that the ASEA-director found threatening. His fears for economic planning were strengthened by contacts with the DN-deba-

ter Herbert Tingsten. ASEA decided in the end to expand its capacity and reserve a great deal of the production for Soviet. When ASEA ran into problems with the interpretation of a contract with the Soviet Union, it received help from the Swedish Foreign Office. This made it possible to diminish deliveries considerably.

The shipyard of Lindholmen delivered seven big ships to the Soviet Union. Lindholmen belonged to the Johnson-group, which had a tradition of export to the Soviet Union. At the beginning of 1946 the company planned to reserve 1/3 of its capacity for the Soviet Union. In 1947 the attitude had changed and the managing director expressed discomfort with Soviet business. Lindholmen very reluctantly undertook reparations on some Soviet vessels. Two distinctive features characterize Lindholmen's Soviet trade. It made no secret of charging the Soviets higher prices than other customers. There was a general discomfort with doing business with the Soviet Union and a wish to concentrate on other markets was expressed.

SKF-interest in Soviet business varied. During the war the company tried to interest the Soviet government in the establishing of a SKF-company in Moscow. The interest decreased after the war, but ball-bearings were of great importance in making trade agreements between the Soviet Union and Sweden possible. The connections between the Swedish government and SKF had been strong during the war, since SKF-deliveries to Germany developed into a concern for the allies. The government exerted pressure on SKF to deliver ball-bearings to the Soviet Union by telling the company director that the deliveries could be regarded as serving the national interest. On the other hand the government tried to help SKF to get compensation for the factory it lost in Eastern Germany during the war.

On the whole, it can be claimed that relations between companies and government better can be characterized as mutual interdependence than as the government exerting pressure, attempting to exercise economic planning. The export companies' cool interest in Soviet business can not be explained in terms of poor profitability. Some expressed vague discomfort with contacts with Soviet, probably arising from general political sentiments. More important was that the companies chose to direct their efforts to other markets and to limit deliveries to the Soviet Union. A strategic choice of market was made, where the political system and the institutional framework were factors as important as profitability.

In chapter II.5 Sweden's trade with Poland is discussed. In this chapter the time limit is somewhat displaced since some examples of governmental intervention in companies occurred in 1950. Poland was politically much weaker than the Soviet Union, but exported a lot of coal, which was of utmost importance to Swedish economic development. This

made Poland's trade position much stronger vis-a-vis Sweden than the Soviet Union's position. There were similarities between the trade with Poland and the trade with the Soviet Union. In 1947 Poland wanted an extensive long term credit agreement. Sweden refused with reference to the strained credit situation. The Polish argumentation was similar to the Soviet one – the Swedish government ought to be responsible for realization of deliveries. The Swedish answer was also the same – the trade agreement constituted only the framework. When it came to government intervention in companies, the coal was important enough to make the government ask the cellulose companies to offer Poland commodities they would otherwise not have considered.

During the period 1946–1949 the Swedish government had its best opportunities to exercise influence over the Swedish companies in order to accomplish economic planning. There are, however, only few cases of direct intervention in companies, and these cases are tightly connected to the Swedish supply situation. Foreign policy considerations seem to have been of small importance after the decision of the credit agreement was taken. The general economic development was essential for the export companies. They made a strategic choice and concentrated on western markets. The development of trade with Eastern Europe can be regarded as mirroring the structural changes in world economy – the great differences in economic development between Europe and USA, the governments' ambitious recovery programs leading to dollar deficits, the US decision to undertake political and economical responsibility for Europe shown in Marshall aid, the companies' need for international markets for expansion – all this led to the integration of Western Europe and the disintegration of Eastern Europe. These changes influenced Sweden's trade with Eastern Europe in both a direct and an indirect manner. An example of direct influence is when the dollar crisis led to decisions that meant a limitation of trade. Indirect influences can be traced in Swedish companies' choice of other markets and in the Swedish decision to take part in the ERP. The possibilites for multilateral trade that opened up in Western Europe made the eastern markets less interesting. This trade had to balance, which became a barrier to expansion.

IV.2.3 Part III Foreign Policy and trade with the East

Part III of the thesis focuses on foreign policy and its impact on trade. The problems linked to the embargo on strategic commodities applied by the USA and Western Europe are described. In chapter III.1 the American campaign against Swedish neutrality is discussed. In 1947 the US government wanted Sweden to join NATO. The campaign, launched by ambassador Matthews, was not successful – Sweden did not give up its

neutrality. On the other hand it can be claimed that the meaning of the term neutrality was made clear. Sweden declared its economic, ideological and moral affiliation to the west, but asserted its right in accordance with international law, to stay out of military alliances. The form, used for these declaration was important. No agreements were made, Sweden declared unilaterally its standpoint. The formal independence was in this way upheld.

In chapter III.2 Swedish relations with USA are described, in order to demonstrate the American power to exert economic pressure. The Americans could withhold export licences and allocate scarce commodities in a way that discriminated against Sweden. They were endowed with detailed information about the Swedish economy through the ERP-program. They also had a controller to ensure that American products, obtained through the ERP, stayed in Sweden. Sweden was, to a large extent, dependent on the USA and its good will for its ambitious economic policy and promised "whole-hearted cooperation" in the beginning of 1948.

In chapter III.3 the export control policy and the founding of CoCom is described. The USA introduced export control on products going to Europe in December 1947, in order to prevent the Soviet Union from obtaining strategic commodities. The Marshall aid equipped the USA with an instrument to force West European countries to cooperate, by threatening with withdrawn aid. In 1950 CoCom was created – an organization in which the West European states cooperated on questions of strategic embargo. The purpose of the embargo was to obstruct Soviet rearmament. The embargo policy was defined as taking measures for economic defence. The export control came, however, to include commodities for building up the basic economy. It can therefore be claimed that the Western countries were waging economic warfare. There was a constant conflict between the USA and Europe in CoCom, where the Europeans were reluctant to include more and more commodities in the embargo.

The embargo on strategic goods could not become effective unless the neutral countries cooperated. In chapter III.4 the attempts to make Sweden apply the same principles on its export to the east are described and analysed. The Swedish government took its first steps towards adaptation by redefining the term "war material". It came to include machines and tools used for manufacturing war material. This made it possible to classify strategic goods as war material and stop its export, if necessary. Sweden froze export in traditional patterns and allowed increased export of war material only to countries that were traditional customers of these commodities. The outbreak of the Korean war in June 1950 meant a sharpening of embargo policy. The US government used a system of priority for exports of strategic goods, where Sweden was not

given priority. Many Swedish companies complained when their American suppliers were not granted export licences for Sweden.

In January 1951 The American, British and French governments declared that they expected Sweden to undertake measures which amounted to a participation in CoCom. The Swedish government tried to assert the conceptions of "normal trade" and "strategic balance". Negotiations with the USA had to be undertaken and in June 1951 results were seen. Sweden declared that it aimed to avoid issuing licences for embargo goods and also to avoid specifying quotas for these commodities in the trade agreements. The form of the agreement between USA and Sweden on this question was important. It was a unilateral declaration, not a bilateral agreement. Formally Sweden had retained its right to independently decide over trade policy. The contents of the agreement meant an adaptation to American wishes.

In chapter III.5 the meaning of embargo policy to SKF is considered. Ball bearings were a strategic commodity, especially very large and very small bearings which were imposed with a strict embargo. The Swedish government allowed the American ambassador to negotiate directly with the SKF board of directors, which was eager not to get into the same kind of problems as during the war. SKF promised to adapt to embargo policy. This procedure made it easier for the Swedish government to claim that their policy of neutrality was unchanged. If SKF did not want to deliver ball bearings to the east, this was a company decision and no government responsibility. The problems linked to ballbearings are the clearest example of the influence of foreign policy over trade with the East. Foreign policy became important, not only to the government's trade policy, but also to the individual company.

Other consequences of Swedish adaptation to embargo rules are dealt with in chapter III.6. For the Swedish government it meant problems in negotiating trade agreements with Poland and the Soviet Union. The embargo was no secret to the Soviet and Polish governments and they demanded quotas for ball-bearings. The Swedish Foreign Office had to discuss the problem with American and British governments to make them agree to deliveries. The Swedish companies met problems in getting certain commodities from the USA. They often had to declare end-use of the product, otherwise no exportlicence was granted. They were instructed, by the Swedish government, to avoid publicity and long-term contracts for their trade with the East. Since the companies had no problem in finding outlet for their products in the west, there were few incitements for going in for Eastern markets.

In chapter III.7 the Swedish trade policy towards the East is compared to Denmark's and Norway's trade policy. Denmark and Norway were members of CoCom. Just as Sweden, they had planned for expanding

trade with Eastern Europe after the war, but with small success. The relative stagnation of eastern trade can, at least partly, be explained by participation in CoCom.

Norway and Denmark chose different strategies in CoCom. Norway kept a low profile and avoided taking a stand in matters of principle. Denmark's adaptation to CoCom principles was made reluctantly and Denmark protested against certain measures on grounds of principle. One of the arguments for establishing CoCom, had been that small countries thought their influence could be greater in a multilateral organization than in bilateral negotiations with USA. The Danish example seems to imply that it was possible to combine formal adherence to CoCom with a relatively independent trade policy, whereas Swedish formal independence was combined with extensive concessions in practice.

IV.2.4 Part IV Conclusions

Returning to the problems, presented in the introduction, of how Swedish trade was influenced by foreign policy, economic policy and economic development, it seems necessary to point out that these aspects were part of a fundamental change of the economical and political structure in Europe. As stated before, the international political structure underwent drastic changes between 1945 and 1948. Most important was the American undertaking for Europe, which also meant an economic aid program. The economical structure changed as a result of this and Western Europe's economy was integrated while the Eastern Europe's was disintegrated. To accomplish economic recovery the countries of Europe had become dependent on the American economy and accepted American leadership, politically and economically. The cold war era meant that the American way of life, fordism and consumism, also became the West European way of life.

These structural changes exercised an indirect influence on Swedish trade with Eastern Europe. The government's economic policy and the companies' choice of markets led to a dependency on the USA and a dollar shortage that influenced trade with the East. Neutrality policy had to be adapted to American demands, the price for economical and political independence was too high to be considered. Foreign policy also exercised a direct influence over Sweden's trade with the East. Sweden's adaptation to CoCom-rules made it difficult to increase this trade.

Käll- och litteraturförteckning

Otryckta källor

National Archives, Washington DC (NA)
Decimal files 711, 758 och 458

Public Record Office, London (PRO)
FO 371: General records of the Foreign Office

Utrikesdepartementets arkiv, Oslo
UD:s arkiv. Bortlegningsperioden 1940–1949, Sovjet-Norge
Norska handelsdepartementets arkiv. Avdelningen för utrikeshandel 1948 – 1961

Riksarkivet, Stockholm (RA)
Utrikesdepartementets arkiv, 1920 års dossierordning Serierna HP 64, H och Bihang 1 Ad HP 64
Sveriges Allmänna Exportförenings Arkiv Slutarkivet, Östeuropeiska byrån, Rysslands-Sektionen

Utrikesdepartementets arkiv, Stockholm (UDA)
Otryckt manuskript av Klas Böök rörande förhandlingarna om rysskrediten.

ASEA:s arkiv, Västerås
Direktionsarkivet

Rederi AB Nordstjernans arkiv, Engelsberg
Lindholmens arkiv. Serie A2 och E1
Karlstads Mekaniska Verkstads arkiv. Direktör Brolins korrespondens 1/7 1947 – 31/5 1948

Tryckta källor

Arbetarrörelsens efterkrigsprogram, De 27 punkterna med motivering, Stockholm 1944
FRUS: Foreign relations of the United States

Grafström Sven: Anteckningar 1945–1954 Utgivna genom Stig Ekman Kungl Samfundet för utgivande av handskrifter rörande Skandinaviens historia Handlingar del 15, Stockholm 1989
Riksdagstryck. Protokoll från första och andra kammaren 1946
SOS Handel 1946–1955
Statistisk Aarbog for Danmark
Statistisk årbok for Norge
UN Statistical Yearbook

Tidningar och tidskrifter

Dagens Nyheter 1946–1952

Litteratur

Aalders Gerhard: *Swedish Neutrality and the Cold War: een politicologisch-historische studie, een wetenschappelijke proeve op het gebied van de Beleidswetenschappen,* Amsterdam 1989
Aalders Gerhard: The failure of the Scandinavian Defence Union *Scandinavian Journal of History* vol 15 no 2 1990
Aalders Gerhard/ Wiebes Cees: *Affärer till varje pris,* Stockholm 1989
Adler-Karlsson Gunnar: *Västerns ekonomiska krigföring 1947–1967,* Stockholm 1970
Adler-Karlsson Gunnar: *Western Economic Warfare 1947–1967 A case study in foreign economic policy,* Acta Universitatis Stockholmiensis Stockholm Economic Studies; N.S. 9, Stockholm 1968
Agrell Wilhelm: *Den stora lögnen: ett säkerhetspolitiskt dubbelspel i alltför många akter,* Stockholm 1991
Alvstam Claes Göran: *Utrikeshandel och rumslig dynamik: en studie av den västeuropeiska interna utrikeshandelns ländersammansättning 1955–1975,* Meddelanden från Göteborgs Universitets geografiska institutioner 63, Göteborg 1979
Ambjörnsson Ronny: *Socialismens idéhistoria,* Arbetarrörelsens årsbok 1984, Stockholm 1984
Asplund Johan: *Essä om Gemeinschaft och Gesellschaft,* Göteborg 1991
Bergh Trond: *Arbeiderbevegelsens historie i Norge 5, Storhetstid 1945–1965,* Oslo 1987

Birken Andreas: Das Verhältnis von Aussenhandel und Aussenpolitik und die Quantifizierung von Aussenbeziehungen *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 66 Band Heft 3* 1979
Bjereld Ulf: *Svensk Mellanösternpolitik: en studie av Sveriges agerande och ställningstaganden gentemot konflikterna i Mellanöstern 1947–1985,* Göteborg Studies in politics 18, Stockholm 1989
Björklund Fredrika: *Samförstånd under oenighet Svensk säkerhetspolitisk debatt under det kalla kriget* Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 114, Stockholm 1992
Blidberg Kersti: *Just good friends: Nordic Social democracy and Security Policy 1945–1950,* Oslo 1987
Boel Bent, Møller Christensen Søren, Førland Tor Egil och Sørensen Vibeke: *Ud at se Det internationale COCOM-puslespil* Vandkunsten 1, nov 1989 Köpenhamn 1989
Boheman Erik: *Tankar i en talmansstol,* Stockholm 1970
Böök Klas: *Handelsavtalet 1940 mellan Sverige och Sovjetunionen,* Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet, Ny serie II;31, Stockholm 1970
Carlgren Wilhelm: *Svensk utrikespolitik 1939–1945,* Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet, Ny serie II;26, Stockholm 1973
Carr Edward H: *Den förlorade freden,* Lund 1941
Dahmén Erik: *Svensk industriell företagarverksamhet Kausalanalys av den industriella utvecklingen 1919–1939,* Industriens utredningsinstitut, Stockholm 1950
Dohlman Ebba: *National Welfare and Economic Interdependence: the case of Sweden's foreign trade policy,* Oxford 1989
Elander Ingemar: *Det nödvändiga och det önskvärda: en studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940–72,* Arkiv avhandlingsserie 6, Stockholm 1978
Eriksen Knut Einar: *DNA och NATO: en redegjørelse for debatten og vedtakene i Det norske arbeiderparti 1948–49,* Kjempefakkel 56, Oslo 1972
Erlander Tage: *Tage Erlander 1949–1954,* Stockholm 1974
Forser Tomas och Tjäder Per Arne: *Tredje ståndpunkten: en debatt från det kalla krigets dagar,* Zenitserien 15, Staffanstorp 1972
Fritz Martin: En fråga om praktisk politik, *Historisk Tidskrift 1982* Stockholm 1982
Fritz Martin: *German Steel and Swedish Iron Ore 1939–1945,* Meddelanden från Ekonomisk-historiska institutionen vid Göteborgs Universitet 29, Göteborg 1974

Fritz Martin: Turbulente Jahre, Schwedens Aussenhandel und Wirtschaft 1945–1954 i *Neuanfang, Beziehungen zwischen Schweden und Deutschland 1945–1954,* Umeå Studies in Economic History 13, Stockholm 1990

Førland Tor Egil: *Cold Economic Warfare: The Creation and Prime of CoCom, 1948–1954* University of Oslo 1991

Førland Tor Egil: *Norges deltakelse i Vestblokkens strategiske exportkontroll overfor Østblokken 1948–53,* Opublicerad hovedoppgave i historie våren 1986, Universitet i Oslo

Førland Tor Egil: *"Vi sier intet" Norge i COCOM 1948–1953,* PRIO monographs from the International Peace Research Institute Oslo 24, Oslo 1988

Glete Jan: *ASEA under hundra år: en studie i ett storföretags organisatoriska, tekniska och ekonomiska utveckling,* Institutet för ekonomisk-historisk forskning vid Handelshögskolan i Stockholm, Västerås 1983

Gustafsson Bo: *Gunnar Myrdal 1898–1987: Liv och verk* Uppsala papers in economic history 1990 Research report no 25, Department of Economic History, Uppsala 1990

Hansson Per Albin: *Från Fram till folkhemmet: Per Albin som tidningsman och talare (medarb Anna-Lisa Berkling),* Solna 1982

Herlitz Lars: *Värdekritiken och liberalismens kris,* Arbetspapper september 1991, Ekonomisk-historiska institutionen Göteborgs Universitet

Hettne Björn: *Att studera internationella relationer,* Padrigu papers, Göteborgs Universitet Avdelningen för freds- och utvecklingsforskning, Göteborg 1987

Hirschmann Albert O: *National Power and the Structure of Foreign Trade,* Berkeley and Los Angeles 1945

Hägglöf Ingemar: *Berätta för Joen: mina år med ryssarna,* Stockholm 1984

Högberg Bengt / Ådahl Andreas: *Industriellt samarbete med öststaterna: en studie av svenska företags erfarenheter,* STU-information 179, Stockholm 1980

Det kalla kriget. Atombomben Problem i modern historia, (red) Rystad Göran, Lund 1976

Karlsson B, Rysskrediten 1946 – en ödesfråga för nationen. *Historisk Tidskrift* nr 3 1988 s. 340–361

Krantz Olle: *Utrikeshandel, ekonomisk tillväxt och strukturförändring efter 1850,* Svensk Ekonomisk Historia, Stockholm 1987

Lacroix-Riz Annie: *L'économie suédoise entre l'est et l'ouest 1944–1949: Neutralité et embargo, de la guerre au pacte Atlantique,* Paris 1991
Lewin Leif: *Ideologi och strategi: svensk politik under hundra år,* Politik som rationellt handlande 13, Stockholm 1984
Lewin Leif: *Planhushållningsdebatten,* Stockholm 1967
Lindbeck Assar: *Svensk ekonomisk politik,* Malmö 1975
Lindholm Rolf H: *Sveriges neutralitet,* Skrifter utgivna av juridiska föreningen i Lund 90, Lund 1987
Lundberg Erik: *Ekonomiska kriser förr och nu,* Studieförbundet Näringsliv och samhälle, Stockholm 1983
Lundberg Erik: *Konjunkturer och ekonomisk politik: utveckling och debatt i Sverige sedan första världskriget,* Stockholm 1953
Lundborg Johan: *Ideologiernas och religionens död: En analys av Herbert Tingstens ideologi- och religionskritik,* Nora 1991
Lundestad Geir: *America, Scandinavia and the cold war 1945–1949,* New York 1980
Maddison Angus: Growth and Fluctuations in the World Economy 1870–1960 *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review,* juni 1962
Marshall Alfred: *Money, Credit and Commerce,* London 1923
Milward Alan S: *The reconstruction of Western Europe 1945–51.* London 1984
Molin Karl: *Omstridd neutralitet, Experternas kritik av svensk utrikespolitik 1948–1950,* Stockholm 1991
Myrdal Gunnar: *Hur styrs landet?,* Stockholm 1982
Myrdal Gunnar: *Planhushållning i välfärdsstaten,* Stockholm 1961
Möller Yngve: *Östen Undén: en biografi,* Stockholm 1986
Nilson Bengt: *Handelspolitik under skärpt konkurrens, England och Sverige 1929–39,* Bibliotheca historica Lundensis 58, Lund 1983
Nilson Bengt: No Coal without Iron Ore: Anglo-Swedish Trade Relations in the Shadow of the Korean War *Scandinavian Journal of History 16* 1991
Nissborg Agnete: *Danmark mellan Norden och väst,* Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 101, Stockholm 1985
Nygren Ingemar: *Riksgäldskontoret 1939–45: Statens upplåning för beredskap och räntestabilisering,* Meddelanden från ekonomisk-historiska institutionen 44, Göteborg 1979
Ohlin Bertil: *Bertil Ohlins memoarer 1940–1951: Socialistisk skördetid kom bort,* Stockholm 1975
Ohlsson Lennart: *Utrikeshandeln och den ekonomiska tillväxten i Sverige 1871–1966,* Industriens Utredningsinstitut, Stockholm 1969

Olausson Lennart: Mellan planhushållning och etisk socialism Socialdemokratiska partiprogram 1944–1975 i *Arbetarhistoria* 53–54 Arkiv för arbetarrörelsens historia 1990
Olsson Sven-Olof: Swedish-Polish Trade Negotiations at the end of the Second World War and their results *Scandinavian Economic History Review* vol XXXVI nr 2 1988
Olsson Ulf: *Bank, familj och företagande, Stockholms Enskilda Bank 1946–1971,* Skandinaviska Enskilda Banken, Institutet för ekonomisk-historisk forskning vid Handelshögskolan i Stockholm, Stockholm 1986
Olsson Ulf: Planning in the Swedish Welfare State i *Studies in Political Economy* 34 Spring 1991 (Ottawa) 1991
Ottosson Ingemar: *Krig i fredens intresse eller neutralitet till varje pris? Sverige NF och frågan om kollektiv säkerhet 1935–1936 Bibliotheca historica Lundensis 61,* Malmö 1986
Petersson Lennart: *Svensk Utrikeshandel 1871–1980, En studie i den intraindustriella handelns framväxt,* Lund Economic Studies Number 30, Lund 1984
von Platen Carl Henrik: Handelsförhandlingar med länder i öst i *Öst och Väst 7 experter om ekonomi, handel och vetenskapen i perestrojkans tid,* Stockholm 1989
Robach Sven: Sveriges handel med Sovjetunionen, *Kommersiella meddelanden nr 5 1954,* Stockholm 1954
Sandlund Elisabeth, *Svenska Dagbladets historia del III, SvD under Ivar Anderssons period 1940–1955,* Svenska Dagbladet, Stockholm 1984
Schaller André: *Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23 Juli 1951,* Bern 1987
Schröter Harm: *Aussenpolitik und Wirtschaftsinteresse, Skandinavien im aussenwirtschaftlichen Kalkül Deutschlands und Grossbritanniens 1918–1939,* Europäische Hochschuleschriften 195, Frankfurt am Main 1983
Senneby Bengt: Krisen för utrikeshandeln, *Skandinaviska bankens kvartalsskrift* jan 1948, Stockholm 1948
Schön Lennart: Development blocks and transformation pressure in a macro-economc perspective – a model of long-term cyclical change i *Skandinaviska Enskilda Banken Quarterly Review* nr 3–4 1991
Schön Lennart: *From war economy to state debt policy,* Riksgäldskontoret, Stockholm 1989
Seers Dudley: *The political economy of nationalism,* The library of political economy, Oxford 1983

Skodvin Magne: *Norden eller NATO? Utenriksdepartementet og alliansespørsmålet 1947–1949*, Oslo 1971
SOU 1948:45 *Svenskt långtidsprogram 1947–1952/53*, Stockholm 1948
SOU 1951:30 *Ekonomiskt Långtidsprogram 1951–1955*, Stockholm 1951
SOU 1956:58 *Bränsleförsörjningen i atomåldern*, Stockholm 1956
SOU 1956:53 *Balanserad expansion*, Stockholm 1956
Steckzén Birger: *SKF Svenska Kullagerfabriken: En svensk exportindustris historia 1907–1957* Göteborg 1957
Strange Susan: *States and markets: An introduction to international political economy*, London 1988
Søborg Henrik: *Socialdemokratiet og staten:: socialdemokratiets ökonomiske politik1945–72*, SFAH Skriftserie 15, Köpenhamn 1983
Söderpalm Sven Anders: *Direktörsklubben: Storindustrin i svensk politik under 1930- och 40-talen* Tema Teori 12, Stockholm 1976
Sørensen Vibeke: *Social Democratic Government in Denmark under the Marshall Plan 1947–1950* Thesis submitted for assessment with a view to obtaining the Degree of Doctor of the European University Institute, Florens 1987
Tingsten Herbert: *Den svenska socialdemokratins idéutveckling: Den svenska arbetarklassens historia*, Stockholm 1941
Tingsten Herbert: *Tyranniet begär förtroende* (red Per Ahlmark), Stockholm 1992
Tingsten Herbert: *Mitt liv 3, Tidningen 1946–1952*, Stockholm 1963
Undén Östen: *Tankar om utrikespolitik*, Stockholm 1963
Wahlbäck Krister: *Norden och blockuppdelningen*, Internationella Studier 1973 B Utrikespolitiska Institutet, Stockholm 1973
Wexler Immanuel: *The Marshall Plan Revisited: the European recovery program in economic perspective*, Contributions in economics and economic history no 55 Westport Conn., 1983
Wigforss Ernst: *Skrifter i urval I, Socialisten*, Stockholm 1980
Wigforss Ernst: *Skrifter i urval III, Finansministern*, Stockholm 1980
Wigforss Ernst: *Skrifter i uval IX, Minnen 1932–1949*, Stockholm 1980
Wilczynski Jozef *The Economics and Politics of East-West Trade: A study of trade between developed market economies and centrally planned economies in a changing world*, London 1969
Ådahl Andreas: Opublicerat manuskript om rysskrediten 1991

Tabell- och diagramförteckning

Tabeller

Diagram

Meddelanden från
Ekonomisk-historiska institutionen vid Göteborgs Universitet

1. *Sture Mårtenson:* Agiot under kreditsedelepoken 1789-1802. 1958.
2. *Marianne Nilsson:* Öresundstullsräkenskaperna som källa för fraktfarten genom Öresund under perioden 1690-1709. 1962.
3. *Rolf Adamson:* Den svenska järnhanteringens finansierings-förhållanden. Förlagsinteckningar 1800-1884. 1963.
4. *Rolf Adamson:* De svenska järnbrukens storleksutveckling och avsättningsinriktning 1796-1860. 1963.
5. *Martin Fritz:* Gustaf Emil Broms och Norrbottens järnmalm. En studie i finansieringsproblematiken under exploateringstiden 1891-1903. 1965 .
6. *Gertrud Wessberg:* Vänersjöfarten under 1800-talets förra hälft. 1966.
7. *Rolf Adamson:* Järnavsättning och bruksfinansiering 1800-1860. 1966.
8. *Sture Martinius:* Befolkningsrörlighet under industrialismens inledningsskede i Sverige. 1967.
9. *Ingemar Nygren:* Svensk sparbanksutlåning 1820-1913. En analys av de större sparbankernas kreditgivning. 1967.
10. *Carin Sällström-Nygren:* Vattensågar och ångsågar i Norrland under 1800-talet. 1967.
11. *Martin Fritz:* Järnmalmsproduktion och järnmalmsmarknad 1883-1913. De svenska exportföretagens produktionsutveckling, avsättningsinriktning och skeppningsförhållanden. 1967.
12. *Martin Fritz:* Svensk järnmalmsexport 1883-1913. 1967.
13. *Gösta Lext:* Mantalsskrivningen i Sverige före 1860. 1968.
14. *Martin Fritz:* Kirunagruvornas arbetskraft 1899-1905. Rekrytering och rörlighet. 1969.
15. *Jan Kuuse:* Varaktiga konsumtionsvarors spridning 1910-1965. En indikator på välståndsutvecklingen i Sverige. 1969. (Akademiförlaget).
16. *Ingela Elison:* Arbetarrörelse och samhälle i Göteborg 1910-1922. 1970.
17. *Sture Martinius:* Agrar kapitalbildning och finansiering 1833-1892. 1970.
18. *Ingemar Nygren:* Västsvenska sparbankers medelplacering 1820- 1913. 1970.
19. *Ulf Olsson:* Lönepolitik och lönestruktur. Göteborgs verkstadsarbetare 1920-1949. 1970.
20. *Jan Kuuse:* Från redskap till maskiner. Mekaniseringsspridning och kommersialisering inom svenskt jordbruk 1860-1910. 1970.
21. *Sture Martinius:* Jordbruk och ekonomisk tillväxt i Sverige 1830-1870. 1970.
22. *Ingemar Nygren:* Svenska sparbankers medelplacering 1914-1968. En undersökning av de större sparbankerna. 1970.
23. *Jan Kuuse:* Inkomstutveckling och förmögenhetsbildning. En undersökning av vissa yrkesgrupper 1924-1959. 1970.
24. *Ulf Olsson:* Regionala löneskillnader inom svensk verkstadsindustri 1913-1963.1971.
25. *Kent Olsson:* Hushållsinkomst, inkomstfördelning och försörjningsbörda. En undersökning av vissa yrkesgrupper i Göteborg 1919-1960. 1972.
26. *Artur Attman:* The Russian and Polish markets in international trade 1500-1650. 1973.
27. *Artur Attman:* Ryssland och Europa. En handelshistorisk översikt. 1973.
28. *Ulf Olsson:* Upprustning och verkstadsindustri i Sverige under andra världskriget. 1973.
29. *Martin Fritz:* German steel and Swedish iron ore 1939-1945. 1974.
30. *Ingemar Nygren:* Svensk kreditmarknad under freds- och beredskapstid 1935-1945. 1974.
31. *Lars Herlitz:* Jordegendom och ränta. Omfördelningen av jordbrukets merprodukt i Skaraborgs län under frihetstiden. 1974.
32. *Hugo Kylebäck:* Konsumentkooperation och industrikarteller. Kooperativa förbundets industriföretag före 1939 med särskild hänsyn till margarin-, kvarn-, gummi- och glödlampsbranscherna. 1974. (Rabén & Sjögren).
33. *Martin Fritz:* Ernst Thiel. Finansman i genombrottstid. 1974.
34. *Jan Kuuse:* Interaction between agriculture and industry. Case studies of farm mechanisation and industrialisation in Sweden and the United States 1830-1930. 1974.
35. *Lars Herlitz:* Fysiokratismen i svensk tappning 1767-1770. 1974.
36. *Sven-Olof Olsson:* German coal and Swedish fuel 1939-1945. 1975.
37. *Ulf Olsson:* The creation of a modern arms industry. Sweden 1939-1974. 1977.
38. *Sverker Jonsson:* Annonser och tidningskonkurrens. Annonsernas roll i tidningsekonomin och betydelse för koncentrationsprocessen i Stockholm, Göteborg och Malmö. 1977.
39. Ekonomisk-historiska studier tillägnade Artur Attman. 1977.

40. *Bertil Andersson:* Handel och hantverk i Göteborg. Två företagargruppers ekonomiska utveckling 1806-1825. 1977.
41. *Folke Karlsson:* Mark och försörjning. Befolkning och markutnyttjande i västra Småland 1800-1850. 1978.
42. *Hans Wallentin:* Arbetslöshet och levnadsförhållanden i Göteborg under 1920-talet. 1978.
43. *Sverker Jonsson:* Annonsbojkotten mot Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning 1940. Myt eller realitet? 1979.
44. *Ingemar Nygren:* Riksgäldskontoret 1939-1945. Statlig upplåning för beredskap och räntestabilisering. 1979.
45. *Hugo Kylebäck:* Konsument- och lantbrukskooperationen i Sverige. Utveckling, samarbets- och konkurrensförhållanden före andra världskriget. 1979.
46. *Lars-Åke Engblom:* Arbetarpressen i Göteborg. En studie av arbetarpressens förutsättningar, arbetarrörelsens presspolitik och tidningskonkurrensen i Göteborg 1890-1965. 1980.
47. *Ingemar Nygren:* Svensk kreditmarknad 1820-1875. Översikt av det institutionella kreditväsendets utveckling. 1981.
48. *Jerker Carlsson:* The limits to structural change. A comparative study of foreign direct investment in Liberia and Ghana 1950-1971. 1981. (Nordiska Afrikainstitutet)
49. *Lasse Cornell:* Sundsvallsdistriktets sågverksarbetare 1860-1890. Arbete, levnadsförhållanden, rekrytering. 1982.
50. *Martin Fritz, Ingemar Nygren, Sven-Olof Olsson, Ulf Olsson:* The adaptable nation. Essays in Swedish economy during the Second World War. 1982. (Almqvist & Wiksell International.)
51. *Bengt Berglund:* Industriarbetarklassens formering. Arbete och teknisk förändring vid tre svenska fabriker under 1800-talet. 1982.
52. *Sverker Jonsson:* Pressen, reklamen och konkurrensen 1935-1978. 1982.
53. *Carl-Johan Gadd:* Järn och potatis. Jordbruk, teknik och social omvandling i Skaraborgs län 1750–1860. 1983.
54. *Gösta Lext:* Studier i svensk kyrkobokföring 1600-1946. 1984.
55. *Lasse Cornell:* Arbete och arbetsformernas utveckling. 1986.
56. *Bengt Berglund:* Kampen om jobben. Stålindustrin, facket och löntagarna under 1970-talskrisen. 1987.
57. *Christina Johansson:* Glasarbetarna 1860-1910. Arbete, levnadsförhållanden och facklig verksamhet vid Kosta och andra glasbruk under industrialismens genombrottsskede. 1988.
58. *Urban Herlitz:* Restadtegen i världsekonomin. Lokala studier av befolkningstillväxt, jordbruksproduktion och fördelning i Västsverige 1800–1860. Göteborg 1988.
59. *Jan Bohlin:* Svensk varvsindustri 1920-1975: lönsamhet, finansiering och arbetsmarknad. 1989.
60. *Sven A. Björkenstam:* Svenskt skeppsbyggeri under 1800-talet. Marknad och produktion. 1989.
61. *Luis Bértola:* The manufacturing industry of Uruguay, 1913–1961: a sectoral approach to growth, fluctuations and crisis. (Institute of Latin American Studies, Stockholm University Monograph Nr 20). Göteborg-Stockholm. 1990.
62. *Bertil Fridén:* På tröskeln till marknaden. Makt, institutionell kontext och ekonomisk effektivitet i Västsverige 1630-1800. 1991.
63. *Lars Herlitz:* Koppskatten i det äldre tjänstesamhället. Den mantalsskrivna befolkningen i Skaraborgs län 1699-1767. 1991.
64. *Carl-Johan Gadd:* Självhushåll eller arbetsdelning? Svenskt lant- och stadshantverk ca 1400-1860. 1991
65 *Mats Bladh:* Bostadsförsörjningen 1945–1985. Det industriella byggandets uppgång och fall. 1992.
66. *Birgit Karlsson:* Handelspolitik eller politisk handling. Sveriges handel med öststaterna 1946–1952. 1992.

ISBN 91-85196-39-8
ISSN 0072-5080

Systemrepro AB, Gbg 1992