

BIRGITTA ODÉN

Naturaskatter och finanspolitik – ett finansiellt dilemma*

År 1918 publicerade den berömde österrikiske nationalekonomen Joseph Schumpeter en uppsats, »Die Krise des Steuerstaates», som innehöll en analys av den svårartade kris, som det första världskriget framkallat i Tyskland och Österrike. Utgångspunkten för undersökningen tog Schumpeter i gränsområdet mellan 1400-tal och 1500-tal: i domänhushållningens sammanbrott och skattestatens födelse under trycket av de växande militärutgifterna.¹ Uppsatsen har icke förlorat sin aktualitet. I ett nyutkommet amerikanskt arbete betecknas den som något av det väsentligaste som sagts om den moderna statens tillkomst² och nyligen har Schumpeters problemställning aktualiserats genom Fritz Redlichs banbrytande arbete om de värvade truppersnas ekonomiska och sociala situation i 1500-talets Europa.³

Tre principiella synpunkter låg till grund för Schumpeters analys av övergången från medeltidshushållning till modern

* Installationsföreläsning i oktober 1965. Framställningen anknyter till undersökningen Kronohandel och finanspolitik 1560–1595, publicerad våren 1966. Den översikt som görs över utvecklingen efter 1595 återgår på preliminära förstudier till en undersökning av de statliga finanserna 1595–1620, som ännu icke är färdig för publicering.

¹ Omtryckt i Aufsätze zur Soziologie, 1953.

² KARL W. DEUTSCH i American History and the Social Sciences, 1964.

³ The German Military Enterpriser and his Work Force, 1964–65.

statshushållning. Han menade, att de statliga räkenskaperna eller budgeten – rätt utnyttjade – utgör en oöverträffad källa för analys av ett lands politiska och sociala struktur. Han hävdade också, att 1500-talets nya skatter – pålagda och uttagna i pengar – på ett genomgripande sätt omformade samhället. Politiskt genom att skatterna ökade de skattebeviljande ständernas makt och skapade finansiella förvaltningsorgan, oberoende av det furstliga hovet. Ekonomiskt genom att kravet på penninguppbörden tvingade fram en ökad penninghushållning även i avlägsna delar av landet, där naturahushållning tidigare dominerat.

Schumpeters definition av en finansiell kris rymmer också mycket av intresse. Han såg ett finanssystems sammanbrott inte i statsbankrutter och statsskulder utan i vad han kallar finanssociologiska förändringar. Sådana förändringar framträder, när ett finanssystem pressar befolkningen så hårt, att systemet inte längre fungerar friktionsfritt utan får svåra sociala och ekonomiska följder.

Det är fruktbart att granska svensk finanspolitik ur de synpunkter, som Schumpeter anvisat, särskilt om framställningen koncentreras till den tid, då det svenska östersjöväldet grundlades, en tid då en dynamisk faktor fördes in i nordisk politik och utsatte den bestående ordningen för en stark press.

Naturaskatter och krigspolitik var ett centralt tema redan i Eli F. Heckschers monumentala skildring av Vasatid och stormaktstid. Medeltiden tecknas som domänhushållningens tid, då inkomsterna uppbars i varor. Under Gustav Vasa och hans söner låstes denna naturahushållning fast även på utgiftssidan genom ansatser till ett indelningsverk, som band utgifterna vid ett orörligt och decentraliserat finanssystem. Mot dessa medeltidsmässiga former bröt sig Gustav II Adolfs och Axel Oxenstiernas finanssystem, baserat på penninguppbörd och penningavlönning. Karl XI:s finanspolitik framstår mot den bakgrunden som en våldsam regressrörelse tillbaka till naturahushållningen.

Heckschers dom över detta finanssystem var hård: det orörliga indelningsverket var den djupaste orsaken till landets politiska motgångar under Karl XII.

Hållfastheten i Heckschers teser har i modern forskning blivit ifrågasatt på olika punkter. Den väsentliga grunden till kritiken skulle kunna sammanfattas så, att Heckscher stannade vid skattesystemets och krigsfinansieringens yttre former. Han sökte sig inte innanför det formella skalet för att fastställa vad som verkligen hände. Modern forskning hävdar med rätta, att källkritiken inte får göra halt inför räkenskaper. Den måste genomföras med samma skärpa på kameralt material som ifråga om berättande källor och politiska aktstycken.

Det medeltida svenska samhället skilde sig i ett väsentligt avseende från det medeltidssamhälle Schumpeter tecknat för de tyska ländernas del: redan från och med 1200-talets slut utgick stående skatter till kronan. Domänhushållningen var icke allenarådande. En svensk skattestat hade redan tidigt etablerats. Trots detta fortfor finansförvaltningen att i stort sett vara baserad på naturahushållning. Även skatterna uppbars till mycket stor del i varor, främst i smör, spannmål, oxar, fisk och skinn. Pengar inflöt visserligen från några intäktskällor, men pengarna torde ha utgjort den minsta delen av uppbörderna. På samma sätt var det i Danmark och Norge. Skatterna var huvudsakligen naturaskatter. I hela Norden var naturahushållningen i statsfinanserna det system, som bäst svarade mot landets ekonomiska struktur.

Naturahushållningen i statsfinanserna var inget problem, så länge kungamakten också kunde hålla sina utgifter inom ramen för de naturaleveranser som disponerades. Hovet reste mellan kungsgårdarna och varor kunde i begränsad utsträckning transporterats till önskade platser. Utgifter för militär och administrativ personal kunde utbetalas i form av kost, logi och kläder vid slott och gårdar. Militärt baserades makten på frälsets rusttjänst

och läntagarnas män. Krigsfinansieringen var inbyggd i länsväsendet.

Men systemet visade så småningom sina svagheter. Frälsets trupper blev ett ineffektivt och opålitligt stöd för kungamakten. Liksom ute i Europa måste kungen lita till värvade trupper, trupper som inte lät sig avlöna med mat och kläder utan som fordrade pengar, internationellt gångbara pengar. De värvade trupperna, kriget som storföretag, är ett typiskt uttryck för den nya situation som skapats av förändrad militär taktik och teknik under 1400- och 1500-talen.

På kontinenten mötte man de ökade militära penningutgifterna på huvudsakligen fyra olika sätt: genom upplåning hos borgare och bankirer, genom påläggandet av penningsskatter, genom tullar och acciser på handeln och slutligen genom förpantning av gods och gårdar till adel eller furstliga personer.

Detta var naturliga utvägar i ett samhälle, där den ekonomiska utvecklingen nått de första stadierna av kapitalism, där en växande handel med agrara produkter gav pengar även åt den jordbrukande befolkningen och där statsförvaltningen sedan länge var baserad på penninghushållning. Men det var *inte* en naturlig lösning i de nordiska länderna, där den ekonomiska utvecklingen ännu dominerades av naturhushållningen. Klart framträder detta under två härskare av kontinentalt snitt: Erik av Pommern och Kristian II. Bägge hade svårt att genomföra en effektiv upplåning och bägge pålade extra penningsskatter för att finansiera krigsföretagen, skatter som omedelbart utlöste ett sådant motstånd inom landet, att man med Schumpeter kan tala om en finanssociologisk kris.

Hur löste man då under nordisk senmedeltid frågan om pengar till krigsfinansieringen *inom* ramen för det bestående finanssystemet?

Modern forskning – främst Erik Lönnroths och Ingrid Hammarströms – har visat, att det trots allt inte saknades utvägar. Länen förpantades eller förlänades mot avgift. Varor kunde

säljas på uppbördsorten, naturapersedlar kunde avlösas i pengar och kronan kunde avsluta stadgor om en kollektiv summa i pengar. Både i Sverige-Finland och i Danmark-Norge framträder under senmedeltiden en markerad strävan hos statsmakten att öka penninginkomsterna på naturauppbördens bekostnad. Bakom denna strävan låg behovet att avlöna krigsfolk. Krigsfinansieringen blir den pådrivande faktorn i den långsamma och successiva förvandlingen av finanssystemet från naturahushållning till penninghushållning.

Gustav Vasa övertog det medeltida finanssystemet men bröt så småningom med väsentliga tendenser där. Länsväsendet omdanades successivt till en fogdeförvaltning, direkt underställd kungen. Därmed kom utvecklingen i Sverige att länkas in på andra banor än i Danmark och Norge. I den danska finansförvaltningen bibehölls länen som förvaltningsenhet, och kungamakten fick avtalade penninginkomster av läns herrarna utan att belastas med omsorgen om naturaskatternas förvandling. Den danska kronans hushållning var således – som i de flesta stater i Europa – baserad på pengar. Men man får inte glömma, att de danska och norska statsinkomsterna fortfarande i hög grad var naturainkomster. En nyligen företagen undersökning för Norge visar, att 90 % av kronans intäkter skulle utgå i varor.⁴ Men naturauppbördens förvandlades redan på uppbördsorten i pengar genom en omfattande handel, som drevs av läntagarnas fogdar och som tillät läntagarna att i sista hand skicka pengar till kungen.

Hur löste då Gustav Vasa motsättningen mellan den skatt i varor, som fogdarna hade rätt att utkräva, och de statsutgifter i pengar, som han själv hade skyldighet att betala?

Ingrid Hammarström har visat, att det under 1530-talet fanns en utpräglad tendens att koncentrera all penninguppörd till kammaren. Varor såldes lokalt i fögderierna, fogdarna gjorde

⁴ ROLF FLADBY, *Fra lensmannstjener til Kongelig Majestets foged*, 1963.

kontrakt med kronan och hjälpskatter i pengar lades på allmogen. Den stigande avkastningen från Sala silvergruva lade grunden till en depå för oförutsedda utgifter. Utvecklingen i Sverige visar en stark parallellitet med förhållandena på kontinenten: furstemakten sökte öka sina penninginkomster för att kunna avlöna knektar.

Vid början av 1540-talet står vi inför en märklig förändring i förvaltningssystemet: naturaskatter återinfördes, intresset för bergverksföretag ökade och varuhus för förvaring och försäljning av kronovaror organiserades. Förändringen har karakteriserats som ett återfall i den medeltida naturahushållningen, motiverad av stigande priser och ökade varuinkomster genom indragning av kyrkojord.

Men var det verkligen en återgång till medeltida förhållanden? Och var förändringen bara en självfallen följd av ökningen av naturaprodukter? Ser vi ut över Europa på Gustav Vasas tid, så finns där ett typiskt drag att notera: furstarna – inte minst i de tyska länder, där Gustav Vasa hämtade sina impulser, – framträdde i ökad utsträckning som företagare inom handel och bergsbruk. Man slog vakt om domäninkomster i varor och om naturalier från indraget kyrkogods. En kommersialisering av de furstliga inkomsterna var i Nordtyskland ett – och ett väsentligt – medel att öka intäkterna. Mot den bakgrunden framträder Gustav Vasas förvaltningsomdaning på 1540-talet som en ytterst modern företeelse, som inte innebär en regress till medeltida förvaltningsformer.

Förändringen kan heller inte betecknas som en naturlig och självklar följd av ökningen av varor och av prisstegringen. I Danmark–Norge hade man kännning av samma prisstegring och man fick samma ökning av naturauppbörden genom indragning av kyrkogods – men här ledde dessa förändrade förutsättningar inte automatiskt till kommersialisering av inkomsterna i statens regi. Det fanns uppenbarligen finanspolitiska alternativ även i denna situation, och då Gustav Vasa övergick till

intensifiering av naturauppbörd och kronohandel, är det svårt att inte se det som ett uttryck för en målmedveten politik, framsprungen ur bevislig kontakt med några av de tyska furstar, som ute i Europa företrädde den nya, kommersiella andan.

Emellertid bör omfattningen av Gustav Vasas kronohandel inte överdrivas. Påfallande är, att den centraliserade kronohandeln i varuhuset under Gustav Vasas tid aldrig fick sådana dimensioner, att den kunde överflygla den äldre formen av varuförsäljning lokalt genom fogdarna. Även under 1550-talet, då Gustav Vasas kronohandel var som störst, uppgick omsättningen under normala år inte till mer än ungefär 40.000 daler. Samtidigt uppbar kungen i räntekammaren 60.000 daler i pengar från fogdarna. Huvudparten av räntekammarens penninguppbörd hade fogdarna anskaffat genom lokal förbytning av årliga räntans persedlar till pengar.

1540-talets nya giv var således inte så radikal, att inte tendensen till centraliserad penninguppbörd från 1530-talet fortfarande gjorde sig gällande. Inte heller ledde accentueringen av naturauppbörden till ett genomfört decentraliserat indelningsverk. 1550-talets finanssystem visar, att inriktning på naturauppbörd mycket väl lät sig förena med centralisering av inkomster och utgifter.

Det finns ytterligare en sak att lägga märke till. Formellt skulle endast 5 % av årliga räntan utgå i pengar. Det är också den siffran Heckscher anför som belägg för naturahushållningens dominans. Men under Gustav Vasas tid var det tack vare förbygningen mångdubbelt större penningbelopp som uppbars av fogdarna. Detta gäller även under 1550-talet, den närmast klassiska perioden för naturahushållningens organisering. Formen för skatterna är en sak – innehållet, den verkliga uppbörden, en helt annan.

Vilket utrymme fanns det då i Gustav Vasas finanssystem för rekrytering och underhåll av en här?

Kungen insåg snart, att de utländska trupperna blev alltför

kostsamma. Dessutom var de svåra att importera. Konkurrensen om soldhärarna var stor. Den svenska hären byggdes i stället upp med svensk rekrytering och med en avlöningsform i fredstid, som nära avpassades efter naturaförvaltningens traditionella former: soldater och ryttare fick underhåll och kläder och blott en obetydlig penninglön. Endast för krigstider bibehölls det internationella systemet: då skulle det utbetalas månadssold till trupperna och för solden skulle de själva köpa proviant.

Under 1550-talets ryska krig prövades hållfastheten i det finanssystem, Gustav Vasa byggt upp. De finansiella svårigheterna visade sig på två sätt. För det första var det svårt att tillräckligt snabbt utmynta det silver, som låg i förråd och som var avsett för krigsfinansiering. För det andra visade det sig omöjligt för trupperna att skaffa proviant för de pengar, de fick i sold. Priserna vid krigsskådeplatsen steg våldsamt. För att inte trupperna skulle hungra ihjäl, tvangs kungen uttaga en livsmedelsgård i landet. Persedlarna fraktades över till Finland och såldes där till trupperna.

Krigsfinansieringen under det ryska kriget demonstrerade, att ett krig inte kunde föras i norra Balticum, om inte beskattningen målmedvetet inriktades på naturauppbörd. I stället för att vara ett hinder för krigsfinansieringen var således naturauppbörd ett villkor för krigsfinansiering. Bakgrunden till detta var den lokala handelns begränsade aktionsradie och kommunikationernas bristfällighet. Inte ens en stark prisstegring på konsumtionsvaror förmådde framkalla en tillräckligt snabb ökning av varuströmmen till krigsskådeplatsen.

Erfarenheterna av provianteringssvårigheterna utlöste – som främst Per Nyström framhållit – de åtgärder för statlig produktion av livsmedel, som kallats avelsgårdsprojektet. Systemet var utan tvivel en konsekvent lösning av underhållsproblemet i krig, anpassad efter en given ekonomisk verklighet. Trots det avvecklades systemet åter redan under de följande decen-

nierna, därför att produktionsformen var ineffektiv och överskottet blev för litet.

Hos Gustav Vasa grundlades under hans senare år den fasta övertygelsen, att en expansiv utrikespolitik med risk för krig av finansiella skäl var en omöjlighet. De bevarade räkenskaperna visar, att hans uppfattning var realistisk.

Erik XIV:s sinne för de finansiella realiteterna var inte särskilt väl utvecklat. Krigsfinansieringen ställde väldiga krav på den svenska statskassan. Utländska lån kunde kungen endast mobilisera under de första åren av sin regering och de tullar, som pålades, inbringade inte mycket i ett land, blockerat av fiender. Pengarna skaffades i stället genom ett starkt förenklat utmyntningsförfarande, som tillät kungen att på några år tömma Gustav Vasas silverkammare på skrinlagt silver. Som redan Heckscher påpekat, var den snabba länsningen av silverkammaren närmast självklar: ett krig måste föras med kontinuerlig uppbörd, inte med ett snabbt förbrukat kapital. Men en kontinuerlig uppbörd för krigets finansiering skulle ha krävt stående penningskatter. Så långt vågade Erik XIV inte gå. Trots att silverkammaren var tömd och trots att riksrådet pläderade för att en penningskatt borde läggas på landet, tillgrep kungen inte den utvägen. Tidigare pålagda penningskatter, som han utkrävt för sina systrars brudskatter, hade lärt honom, vilket missnöje som penningskatter utlöste i ett land med så svag penninghushållning som det svenska.

Däremot återinförde han årliga s.k. kostgärder, extra ordinarie naturaskatter direkt avsedda för truppersnas underhåll. Ett studium av restantierna indicerar, att det var lättare att avkräva befolkningen naturaskatter än penningskatter. Uppenbart är också, att det var naturauppbörd kungen behövde för att kunna undvika svält och prisstegring av det slag, som drabbade truppersna under Gustav Vasas ryska krig.

Krigspolitiken och krigsfinansieringen slutade för Erik XIV:s

del i ett kaos, då Gustav Vasas skattkammare var tömd och ingen penningsskatt pålagd. Men det var inte naturahushållningen som sådan, som var systemets svaghet. Svårigheterna uppstod främst som en följd av alltför stora utgifter och av en utvecklad administrationsapparat.

Johan III trädde till regeringen utan den säkerhetsmarginal, som en fylld skattkammare erbjuder. Han övertog ett konkursbo. Men trots den pressade finansiella situationen var han inte beredd att uppge den expansiva utrikespolitik, som han och brodern en gång inaugurerat. Kriget mot Danmark och det nya kriget mot Ryssland måste föras med utländska trupper och för detta behövdes det pengar.

Johan III försökte först få lån på den internationella låne marknaden men utan framgång. Detta är knappast förvånande. År 1570 var den europeiska kreditmarknaden hårt pressad. Inte ens drottning Elisabeth av England med hela sin good-will och med sin berömde Gresham lyckades få lån vare sig i Antwerpen eller i Tyskland. Så mycket svårare måste det ha varit för en svensk monark, vars rykte för total medellöshet snabbt spred sig över Europa. Johan III blev hänvisad till de möjligheter, som erbjöd sig i ett folkfattigt och krigstrött land. I Sverige förfogade dock Johan III ännu över så mycket förtroende, att han med rådets goda minne kunde ta ut en penninghjälp 1569, en ny hjälp 1571 och ett lån i silver 1573. Dessutom anlätades den i nödsituationer ofta tillgripna utvägen med förpantning av kronans jord mot lån i silver och pengar. Ett desperat försök att få mer valuta för silvret gjordes genom ommyntningen av äldre mynt med successivt sjunkande silverinnehåll. Men år 1574 bröt finanserna samman. De utländska trupperna kunde inte avlönas och gjorde myteri. Hela det svenska väldet i Estland hotades av undergång.

Det är närmast ett under, att Johan III under de år som följde lyckades avveckla myntförsämringen och utvidga väldet

i Estland genom det viktiga Narva. Den väsentliga förklaringen ligger självfallet i en gynnsam utrikespolitisk konjunktur – men trots allt måste trupperna underhållas och avlönas. Tre linjer i Johan III:s finanspolitik ger förklaringen till att han lyckades genomföra sin krigsfinansiering.

För det första lyckades kungen genom att systematiskt återuppliva eller nyinföra gamla regala avgifter och förmåner få nya inkomstkällor utöver kronans ordinarie skatteintäkter.

För det andra utbyggdes och systematiserades på ett ytterst målmedvetet sätt den kommersialisering av varuuppbörden, som Gustav Vasa inlett. Det senare 1500-talet var ute i Europa de hektiska finansprojektens tid, och samma anda präglade Johan III:s kronohandel. Statliga monopolföretag kring koppar och järn byggdes upp. Ett regalt pälsköp började växa fram. Statlig tjärhandel introducerades och projekt om spannmåls-handel diskuterades. Omsättningen vid de kungliga varuhusen steg till summor, som ofta var dubbelt så stora som dem som uppnåts i Gustav Vasas kronohandel. Men viktigare än allt annat var, att Johan III genom kronohandeln indirekt fick utländska krediter i pengar och varor, krediter som han inte hade möjlighet att anskaffa genom en direkt upplåning.

För det tredje underlättades krigsfinansieringsproblemet genom att de utländska knektarna avdankades och det svenska krigsfolket fick övergå från månadssold till proviant. Provianten anskaffades genom tunga kostgärder, som årligen lades på befolkningen. Kostgärdernas storlek står i påfallande överensstämmelse med krigsinsatsens intensitet.

Både kronohandeln och krigsfinansieringen genom proviant var målmedvetna försök att anpassa det svenska finanssystemet efter den naturahushållande ekonomin i landet. Detta underlättade både inkrävning av extra skatter och underhåll av trupperna. Nackdelarna kan sökas på två håll: de inhemska trupperna var mindre effektiva och penninguppbörden i den centrala statskassan sjönk katastrofalt.

Under denna tid av pressade finanser finns det två tendenser värda att notera, två förändringar, som inte var resultat av finanspolitiska ingripanden utan som växte fram genom förhållandenas egen dynamik.

Den första är decentraliseringen av statsutgifterna och indelningsverkets tillkomst. Bristen på pengar i räntekammaren ledde till att centrala statsutgifter inte kunde betalas. Sekreterare och ämbetsmän med inflytande i förvaltningen skaffade sig då anvisningar till lokalförvaltningen. Allt fler kategorier använde denna utväg, främst militärer och köpmän med fordringar på kronan. Vid sidan av det indelningsverk, som bestod av fasta förläningar och skattefriheter, uppstod ett slags mer eller mindre rörligt indelningsverk i lokalförvaltningen. Men detta det slutande 1500-talets indelningsverk uppstod inte som en följd av naturahushållningen i statsförvaltningen utan som en följd av de bristande resurserna. Det finns vid denna tid inget ofrånkomligt kausalsammanhang mellan naturauppbörd och indelningsverk.

Den andra tendensen är flykten bort från naturahushållningen. Statens sviktande resurser ledde till att man försökte minska inköpen av importvaror så mycket som möjligt. Resultatet blev dålig tillgång på salt och kläde, två varor oundgängliga för en naturahushållning på den statliga utgiftssektorn. Följden av dessa brister blev en fullt märkbar, successiv avveckling av naturahushållningen på utgiftssidan.

I detta läge lanserade rådet ett alternativt finanssystem, enligt vilket kronan skulle avveckla all egen handel och företagsamhet och all naturahushållning i statsförvaltningen och i stället genom utarrendering av bruk, gårdar och skatteinkomster skaffa penningintäkter. Alternativet hade förankring i utländsk merkantilistisk doktrin och prövades i viss omfattning under de perioder av Johan III:s regering, då rådets inflytande var som störst.

Efter mötet i Reval 1589 övertog hertig Karl ansvaret för både krig och finanser. I stort sett är det han, som sätter sin prägel på de lösningar av krigsfinansieringsproblemet, som presterades fram till 1611.

Det finns i Karl IX:s politik en målmedveten inriktning på utländska trupper för att effektivisera krigsinsatsen och för att tysta klagomålen över utskrivningarna. Detta var en reaktion mot Johan III:s politik. Men det kostade pengar. Även om hertigen satsade av egna resurser, var det inte tillräckligt. Pengar måste anskaffas från annat håll och de togs ut skattevägen. Karl IX:s tid är fylld av extra penningskatter alltifrån hjälpskatterna kring 1590 till det tidiga 1600-talets månads-hjälper och hjonelagspengar.

I en tid, då extra penningskatter ännu med framgång motarbetades av ständerna i Europa, måste Karl IX:s skattepolitik betecknas som ett mästerstycke av demagogisk och politisk skicklighet. »Bönderna måste lockas med fred och hotas med ett ryskt anfall», förklarade han en gång, då en ny skatt skulle genomdrivas. Liksom ute i Europa sattes propagandan in på att skapa en solidaritetskänsla bland de skattedragande även i fråga om utrikespolitiken. De ökade skatterna utlöste ständernas politiska självkänsla och betydelse. Riksdagarnas bevillningsmakt växte ur behovet av penningskatter. Den svenska skattestaten fick sin bestående form. Däremot framträdde inte ständerna med krav på egna finansiella förvaltningsorgan av den typ, som började framträda runt om Europa. Önskemål i den riktningen, som framförts från rådskonstitutionellt håll, genomfördes aldrig.

Den svenska expansionen i Balticum hade möjliggjorts genom ett ständigt ökat skattetryck, ett skattetryck, som kom Gustav Vasas tider att te sig tämligen idylliska för en allmoge, som fick betala det svenska östersjöväldets finansiellt sett ännu obetydliga framgångar med ökade skatter.

Finanssociologiskt sett ledde de stigande skatterna till en

ökad social differentiering i bondesamhället. Klarast framträder detta i Finland, men det finns också spår av en liknande utveckling i Sverige.⁵ De bönder, som gjorde krigstjänst till häst, fick skattefrihet eller förläningar av andras skatt, en förmån som blev mera värd under ökat skattetryck. De gårdar, som var minst bärkraftiga, började svikta under de växande bördorna: restskatter, ödegårdar och individuell minskning av skatteskuldigheten är tecken på en stigande fattigdom inom vissa grupper på landsbygden. 1590-talets finska upprorsrörelse, som kvävdes i blod, utlöstes av ett alltför hårt skattetryck i en landsända, som också hårt drabbades av personlig tunga genom utskrivning. Med Schumpeters definition kan man tala om en finanssociologisk kris. Finanssystemet hade nått en punkt, då det inte kunde fungera utan djupt ingripande verkningar på befolkningen. Men det är nödvändigt att minnas, att detta inte var en följd av naturahushållningen utan att det var ett resultat av de alltför stora krav, som krigsfinansieringen lade på landet.

Ser vi svensk skattepolitik under senare 1500-talet och början av 1600-talet ur den speciella aspekt, som här har lagts, är det påtagligt, att det sker en relativ ökning av penninguppbörden i fögderierna antingen genom extra penningskatter eller genom förbytning både av årliga räntan och av gården. Då detta var möjligt att genomföra tyder det på att det skett en transformering av den ekonomiska strukturen i landet i riktning mot ökad penninghushållning. Stigande priser på agrarprodukter kring sekelskiftet måste ha stimulerat till ökad handel inom bondesamhället. Ökad export av spannmål, tjära och trävaror bör ha givit bönderna möjlighet att sälja sina produkter. Kanske har också penningskatterna som sådana – så som Schumpeter antytt – tvingat fram en ökad penninghushållning på lands-

⁵ Utvecklingen i Finland är mästerligt skildrad av EINO JUTIKKALA i *Bonden i Finland genom tiderna*, sv. övers. 1963.

bygden. Problemet är ännu inte undersökt men vore väl värt en analys.

Det har understrukits i forskningen, att Axel Oxenstierna under 1620-talet gick i bräschen för ett modernt finansprogram, som skulle ge staten rörliga inkomster i reda pengar.⁶ Detta skulle förverkligas på olika sätt. Statens inkomster skulle så långt som möjligt baseras på tullar och acciser. Lån skulle upptagas av utländska köpmän och kopparhandeln skulle monopoliseras. Penningskatterna skulle ökas. Sist och viktigast: kronan skulle systematiskt avhända sig sin naturauppbörd genom att de ordinarie skatterna utarrenderades mot reda pengar. I gengäld skulle varuhushandeln kunna nedläggas. Axel Oxenstiernas system framstår som nydanande och djärvt – en radikal brytning med medeltida naturahushållning för att omvända finanserna till penninghushållning.

Men var detta finanssystem verkligen så nytt? Den regala doktrin, som var grundvalen för en utbyggnad av tullar och acciser, var formulerad redan under 1500-talet. Lån av utländska köpmän och kopparmonopol hade prövats av Johan III. Förslaget att utarrendera naturauppbörden hade framlagts redan av den kämpande rådsaristokratien under Johan III:s tid. Systemet anknöt mindre till kontrakt med fogdar och förläningstagare – som forskningen hittills hävdat – än till klart skönjbara utvecklingstendenser inom kronohandeln. Det nya låg mera i den radikalism, med vilken systemet genomfördes, än i principerna själva.

Det återstår då att ställa frågan: var det beryktade skattearrendet i första hand ett försök att anskaffa pengar genom att utarrendera naturauppbörd?

⁶ F. LAGERROTH, Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång, 1928.

⁷ Arrendena skildrade främst av J. A. ALMQUIST, Den civila lokalförvaltningen 1523–1630, del I, 1917, E. F. HECKSCHER, Sveriges ekonomiska historia, I: 2, 1936. För praxis H. SWENNE, Svenska adelns ekonomiska privilegier 1612–1651, 1933, samt E. BRÄNNMAN, Frälseköpen under Gustav II Adolfs regering, 1950.

Till formen var det otvivelaktigt så, att kronan skulle få pengar i stället för skattepersedlar. Det var också det officiella motivet för omläggningen. Men hur tedde sig verkligheten? I viss utsträckning var det inte pengar kronan fick utan varor enligt omständliga och fixerade kontrakt: kläde, krut, svavel salpeter, bly, öl och vin; järn, koppar och trä; mjöl, spannmål, smör, strömming, lax och sik; skepp, fartygsutrustning, tackel, tåg och segel. Kronan var fortfarande i behov av en omfattande naturhushållning. I andra fall fick kronan pengar – men detta hade man sedan länge fått inom fögderiförbytnings och kronohandeln ram. Skillnaden mellan dessa nya avtal och den tidigare kronohandeln var främst, att kronan frånträdde all befattning med administrationen och handeln med persedlarna. Detta var i mycket ett utslag av en tidstypisk, nordväst-europeisk merkantilistisk doktrin om att staten ej skulle vara affärsdrivande.

Och hur tedde sig arrendena ur finanssociologisk synvinkel? Skattebetalarna hade varit vana att till viss del betala sina naturskatter i pengar. Så skedde också i stor utsträckning i de distrikt, som ej utarrenderades. Penningavlösning började uppenbarligen bli ett önskemål även från böndernas sida, fullt naturligt i en tid av stigande priser på böndernas produkter. Bönderna i några områden förklarade sig beredda att helt betala skatten i pengar, om det blott var pengar kronan önskade. Genom en sådan förbytnings slapp bönderna skattetransporterna, vilket var en ytterligare fördel.

För böndernas del låg den avgörande skillnaden i den förvaltningstekniska förändringen: de mötte nu icke längre kronans fogde utan arrendatorns. Självfallet var det lättare för enskilda personer att inkräva skatterna fullständigt – utan restantier – än för en regering, som för sin skattepolitik och sin krigspolitik var beroende av ständernas solidaritet.

Som bekant utlöste arrenderingarna av skatter ett starkt socialt missnöje, så starkt, att hela finanssystemet fick tagas

under omprövning och slutligen förkastades. Om bakgrunden till detta vet vi ännu inte så mycket och tyvärr saknas i stort sett sådana räkenskaper, som skulle kunna sätta oss i stånd att undersöka, hur systemet fungerade.⁸ Men det finns en omständighet att peka på. Arrendatorerna måste helst ha sett, att de fick varor av bönderna. Deras vinst kunde blott uttagas, om skatterna utgick in natura. Ofta var de affärsmän och hade engagerat sig i skatteförpaktning för exporthandelns skull. Här måste slitningar ha uppstått, om bönderna ville betala i pengar för att själva få behålla vinsten på varuförsäljningen. Konflikterna konkretiserades i fråga om avlösningstaxorna och löstes av kronan genom att skattens *former* skulle vara normgivande. Om detta genomfördes, skulle det innebära en återgång till naturauppbörd för böndernas del. Finanssociologiskt sett har således skattearrendena haft en annan innebörd än en ökad penninghushållning.

Det är uppenbart, att en mera fördjupad granskning av naturauppbörd och krigsfinansiering blottar andra och mera komplicerade mönster än de enkla former Heckscher en gång linjerade. Nya forskningar i 1600-talets krigsfinansiering torde komma att leda till en revidering även av den hårda domen över Karl XI:s indelningsverk. Ansatser till en annan syn saknas inte i modern forskning – i Fredrik Lagerroths bedömning av statsreglering och finansförvaltning, i Sven A. Nilssons tes om extra penningkontributioner som den naturliga formen för krigsfinansiering, i Rolf Torstendahls påpekande av att en återgång till naturahushållning var en nödvändig åtgärd i krigstider, då knappheten på livsmedel gjorde penningbetalning meningslös.⁹

⁸ Räkenskaper för Jakob de la Gardies arrende av Kexholms och Nöteborgs län har bevarats och behandlats av E. GRILL, Jakob de la Gardie, affärsmannen och politikern, 1949. Utgångsläget var emellertid annorlunda här, där icke svenskt skatteväsen rådde.

⁹ ROLF TORSTENDAHLS bidrag, Svensk krigsförsörjning och underhållstjänst i Danmark 1657–1660, är publicerat i Carl X Gustafs studier, 1966. S. A. NILSSON 2 – 567-4414

Naturaskatterna kan knappast betecknas som den svenska östersjöpolitikens akilleshäl. Inom naturaskatternas ram finns ett rikt sortiment av lösningar för att göra naturauppbörden användbar och lättillgänglig för staten. Naturaskatter garanterade staten värdebeständiga inkomster i tider av prisstegring och tillgång till vissa för förvaltning och krigsfinansiering nödvändiga varor i områden med otillräcklig handel. Det svenska östersjöväldets akilleshäl var i stället de begränsade möjligheterna att öka skatter och tullar och att upptaga nya statslån. I det svenska agrara samhället under Vasatiden och karolinsk tid kunde böndernas resurser inte utan svårbemästrade sociala och politiska följder mobiliseras för en ambitiös utrikespolitik.

ZUSAMMENFASSUNG

Naturalsteuern und Finanzpolitik – ein finanzielles Dilemma

Der Aufsatz ist ein – unwesentlich bearbeiteter – Vortrag, der im Oktober 1965 gehalten wurde. In Schumpeters berühmtem Aufsatz „Die Krise des Steuerstaates“ wird die These vertreten, dass die wachsenden Militärausgaben in Europa zu Ende des 15. und während des 16. Jahrhunderts zum Untergang der Domänenverwaltungen mit Naturalwirtschaft und zur Geburt des modernen Steuerstaates mit Geldwirtschaft führten. Der vorliegende Aufsatz beabsichtigt, Schumpeters Gedankengänge an der Situation zu prüfen die in Schweden eintrat als der Aufbau der schwedischen Ostseeherrschaft vermehrte Militärausgaben erforderte.

Die Verfasserin behauptet, dass die auffällige Veränderung hinweg von der Zentralisierung der Geldbesteuerung in Richtung auf vermehrte Warensteuer und organisierten Warenhandel, die sich während der 1540er und 1550er Jahre beobachten lässt, keine Rückkehr zu mittelalterlichen Verhältnissen darstellt, sondern wie in den norddeutschen Fürstenstaaten jener Zeit eine typisch moderne Erscheinung ist. Auch die Militärausgaben wurden in Friedenszeiten der Naturalwirtschaft angepasst. In Kriegszeiten sollten sie dagegen in Geld erlegt werden. Der Krieg mit Russland in den 1550er Jahren

i På väg mot reduktionen, 1964. Till dessa nya resultat ansluter sig numera även SVEN LUNDKVISTS betydelsefulla undersökning Svensk krigsfinansiering 1630–1635 i HT 1966: 4.

zeigte, dass er unmöglich war, das Proviantierungsproblem der Truppen mit Hilfe von Geld zu lösen, daher mussten neue Naturalsteuern ausgeschrieben werden.

Des gleichen Systems der Erhebung von Naturalsteuern bediente sich Erich XIV. während der Kriege in Estland und Schweden. Geldlöhningen stellten sich nämlich trotz des von Gustav Vasa gesammelten Silberschatzes zu teuer, und neue Geldsteuern wagte der König aus politischen Gründen nicht auszuschreiben.

Johann III. versuchte während seines beinahe ununterbrochenen Krieges im Ostseegebiet die Naturalsteuer durch eine Regalisierung und Monopolisierung bestimmter Waren bis zum Äussersten auszunutzen. Durch einen intensiven Warenhandel gelang es ihm, sich bei europäischen Kaufleuten den Kredit – in Waren und Geld – zu verschaffen, den Bankiers und Finanzleute ihm verweigerten. Das Finanzsystem wurde durch die Kriegsausgaben bis aufs Äusserste belastet; die Schwäche, die es offenbarte, beruhte nicht auf seiner Verankerung in der Naturalwirtschaft, sondern auf der Unzulänglichkeit der Hilfsquellen. Neben den beinahe ständigen Natural-Sondersteuern mussten in wachsendem Umfang auch extra Geldsteuern ausgeschrieben werden.

Diesen Ausweg wählte auch Karl IX. Die Geldsteuern mehrten sich, aber zugleich wuchs auch der Einfluss des Reichstags, dadurch dass dieser die Funktion der Steuerbewilligung erhielt. Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des erhöhten Steuerdrucks zu untersuchen, wäre eine wichtige Aufgabe für die Forschung; sie sind bisher nur in bezug auf den finnischen Teil des Reiches behandelt worden.

In Axel Oxenstiernas berühmtem Finanzsystem, den Steuerverpachtungen, möchte die Verf. eher eine konsequente Ausdehnung älterer Tendenzen sehen als etwas principiell Neues. Durch die Veränderung wurde das Geld in grösserem Umfang zur Grundlage der Staatsfinanzen, aber es finden sich Anzeichen dafür, dass es sich vom Standpunkt der Bauern gesehen um eine Rückkehr zur Naturalsteuer handelte. Der Widerstand der Bauern führte zu einer – in Schumpeters Terminologie – finanzsoziologischen Krise, und das Pachtssystem wurde fallen gelassen. Auch im 17. Jahrhundert blieb des Problem Naturalsteuern und Kriegsfinanzierung in vielen Punkten ungelöst; diese Fragen werden augenblicklich in Uppsala behandelt. Vorgelegte Ergebnisse dieser Forschungen deuten darauf hin, dass die Dinge auch für die Endphase der schwedischen Ostseeherrschaft komplizierter liegen, als man früher annahm.