

Den fiskala statens utveckling

En stor landsfara närmar sig, skrev Gustav Adolf till Axel Oxenstierna, den 27 december 1617. Kalkylerna för kronans handel med koppar hade slagit allvarligt fel och det med bara en månad kvar till att en stor delbetalning av Älvsborgs lösen skulle vara danskarna tillhanda. Brev skickades med ilbud mellan kungen i Stockholm och Oxenstierna på hans gård i Södermanland. Krisen var akut – varenda penning som kunde uppstås var värdefull. Kungen gav Oxenstierna order att bege sig till änkedrottningen, bosatt i Nyköping, för att övertala henne att bistå med allt silver hon ägde, oavsett om det var ”förgyllt eller kosteligen arbetat”.¹

Detta var varken första eller sista gången som kungen och Oxenstierna ställdes inför allvarliga pekuniära bekymmer. Inte att förvåna är denna tid av ständiga krig också en tid av experimenterande med förvaltning och finansiering: 1620-talet kom i Sverige att bli ”den fiskala uppfinningsrikedomens årtionde” (Wetterberg 2002, s 394).

Detta omfattande experimenterande var av naturliga skäl en lärandeprocess; försöken att ta ut skatt slog inte sällan bakut. Efter en s k jordrevning, dvs en omräkning av den jord som skulle ligga till grund för skatteuttaget, kunde det hända att bönderna blev ”medelst beskattningen utharmade”, vilket man insåg var dåligt i längden även för kronan. När Oxenstierna nåddes av nyheten om nya protester i två län så skrev han eftertänksamt:

”Jag skall [...] icke döma något för ähn jag hörer bådhe parterne tala, men så rädes jag att ded ordspråkedt blifver santt: girigheten hafver bedragett vijsdomen” (Styffe 1896, s 565).

Oxenstierna var långt ifrån ensam om denna typ av bekymmer. Över hela den krigsdrabbade kontinenten brottades härskare och statsmän med samma dilemma; att säkra tillräcklig uppörd utan att fullständigt utarma eller förbittra folket. Även om varje land utvecklades på sitt unika sätt mötte de ”en uppsättning liknande svårigheter som de erkände, negligerade, löste eller misslyckades med att hantera, medan de på olika sätt och i olika takt utvecklades [...] i riktning mot mer centraliserade och bättre finansierade system för politiskt styre” (s 446, vår översättning). Dessa ord är tagna från antologin *The Rise of Fiscal States: A Global History 1500–1914*, som utgör ett välkommet bidrag inom den litteratur som ibland går under namnet ”the new fiscal history”.

Volymens centrala ansats är att kartlägga och förklara utvecklingen av statliga finansförvaltningar samt de ständigt återkommande kriser, reformer och rekonstruktioner dessa genomgått över tid. Detta tema utforskas empiriskt i totalt sexton olika fallstudier, varav de flesta samlades in redan för tolv år sedan på en konferens i Buenos Aires. Studierna uppvisar en betydande geografisk spridning, från England i väst till Japan i öst, såväl som en stor variation vad gäller styrelseskick och storlek. De små italienska stadsstaterna samsas här med vida imperier; det kinesiska kejsardömet styrde länge över uppemot en tredjedel av jordens totala befolkning. Den empiriska bredden överträffar tidigare publikationer i ämnet (se framför allt Hoffman och Norberg 1994; Ormrod m fl 1999; Bonney 1999). Dessa har uteslutande studerat utveckling och

BOKANMÄLAN

Bartolomé Yun-Casalilla och Patrick K O'Brien (red): *The Rise of Fiscal States: A Global History 1500–1914*, Cambridge University Press, 494 sidor, ISBN 978-11-07013-51-3.

¹ Stycket bygger på Nils Ahnlunds framställning (1940, s 212–214).

händelseförlopp på den europeiska subkontinenten, inte sällan med flera kapitel tillägnade endast två fall – England och Frankrike. I *The Rise of Fiscal States* får således de ”klassiska” europeiska studierna dela på utrymmet med mer ”främmande” fall, med de möjligheter till kontrastering och mer vidlyftig jämförelse som detta medför.

I bokens inledning understryker Bartolomé Yun-Casalilla avsaknaden av en historisk mittfåra, en samfälld väg fram till den ”fiskala staten”. Bokens olika kapitel bidrar gemensamt, skriver han, till att undergräva förenklade moderniseringsteorier som påstår att alla samhällen går igenom samma faser och når samma mål. Den läsare som är på jakt efter en generell och övergripande teori över fiskal utveckling kommer med andra ord att söka förgäves. Men detta betyder inte att alla händelseförlopp betraktas som helt unika. Tvärtom träder paralleller fram, inte bara mellan de europeiska fallen utan även mellan dessa och de utomeuropeiska.

En sådan parallell är kopplingen mellan krig, fiskala bördor och statsbyggande. Dessa tre fenomen rör sig i tandem genom historien. Kopplingen är stundtals ytterst konkret och direkt, som i Ryssland där nya truppergementen inte bildades för att skydda landet, utan enbart för att samla in skatt (s 200). Processerna är väldokumenterade inom den europeiska kontexten – främst genom Charles Tillys författarskap – men boken belägger liknande förhållanden även i Asien. Andra mer eller mindre allmängiltiga processer förefaller vara en strävan mot ökad centralisering och kampen mot alltför bristfällig information om undersåtarna samt deras ekonomiska aktivitet.

Det kanske mest generella och dominanta inslaget i de historiska narrativ som här erbjuds är dock av återkommande kriser, massiva budgetunderskott och

förlamande belåning. Den fiskala historien i Europa och Asien antas skepnaden av en mer eller mindre ständigt kamp för att beräkna och samla in uppbörden, säkra lån och utrusta arméer. Dessa historiska stater uppvisar sällan eller aldrig vad vi skulle uppfatta som en ekonomiskt långsiktig strategi och politik; de verkar helt enkelt ha varit alltför upptagna med att säkerställa politisk överlevnad samt att undvika statsbankrutt.

På denna punkt har boken onokligen en stor nutida samhällsrelevans. Med samtidens budgetkriser i åtanke är det exempelvis intressant att läsa om hur två tredjedelar av den nederländska statens inkomster under 1700-talet gick till räntebetalningar på upptagna lån. När Wilhelm av Oranien slutligen avsåg sig tronen år 1840 efter mödosamma, men misslyckade, försök till centralisering och modernisering upptäckte man att hela 88 procent av skatteintäkterna var vikta åt att betala ränta på lån! (s 50). Det nederländska fallet framstår som extremt, men liknande situationer återfinns i princip överallt. Den påvestyrda Kyrkostaten kämpade i närmare två århundraden med räntor som uppgick till 60 procent av de årliga statsinkomsterna (s 293). Som en referenspunkt kan nämnas att Greklands räntebetalningar år 2011 uppgick till ungefär 17 procent av statsinkomsterna, enligt Världsbankens beräkningar (Världsbanken 2013).

Oavsett skalan på skuldsättningen så är svårigheterna med få in skatt ofta påfallande lika. ”Skatter betalas inte på basis av egendom, utan i omvänd proportion till politiskt inflytande”. Analysen är inte skriven med tanke på dagens Grekland och kommer inte från någon Occupy Wall Street-demonstrant. Den kommer från en portugisisk tjänsteman som anno 1880 konstaterar att ”endast 33 personer betalar skatt för användande av vapensköldar på sina vagnar!” (s 227, vår översättning). Tanken på att beskat-

ta de rika och mäktiga har å andra sidan ofta stimulerat härskares uppfinningsförmåga. I Ryssland i början av 1700-talet införde Peter den Store en skatt på skägg (s 199). Skatten riktades främst mot adelsmän med sådan statusfylld ansiktsprydnad, men även de bönder som vågade sig in i städerna var tvungna att betala.

Boken innehåller mycket intressant material av detta slag, material som eventuellt ger läsaren perspektiv på nutiden. Men som ofta är fallet med antologier så rimmar inte alltid innehållet med vad som anges i boktitel och redaktörernas introduktion. Faktum är att titelns tre komponenter – ”fiscal states”, ”global history” och ”1500–1914” – alla inbjuder till kritik.

Vad gäller vilken tidsperiod som täcks in varierar bidragen kraftigt och vissa frångår helt och hållet de i titeln angivna ramarna. Studien av Österrike täcker inte ens in 200 år, medan en av bokens två studier av Kina spänner över mer än 2 600 år! Det känns också som en onödig inkonsekvens att det ena kapitlet om Kina sträcker sig till 1914, medan det andra stannar vid 1911. Man önskar här att redaktörerna hade hållit hårdare i tyglarna, eller varför inte helt undvika tidsangivelser i titeln? Då hade de nog sluppit kritik från gröniga recensenter. Detta är dock en petitesse i sammanhanget för det finns mer betydelsefulla tveksamheter att diskutera.

Bokens titel är onekligen vidlyftig: en global historia över fiskalstatens utveckling. Den övergripande indelningen av kapitel i Västeuropa, Centraleuropa, medelhavsområdet samt Asien avslöjar dock att det knappast är tal om ett globalt urval av fall. Faktum är att endast fem av sexton bidrag – Osmanska riket, Japan, indiska mogulväldet och så de två kapitlen om Kina (varför två?) – studerar icke-europeiska statsbildningar. Här saknas med andra ord fall från Afrika,

Oceanien, Sydostasien, Karibien, Nord- och Sydamerika. Medvetna om dessa luckor gör redaktörerna tidigt en retorisk glidning: I titeln till deras introduktionskapitel omformuleras nämligen ämnet för boken plötsligt till ”uppkomsten av fiskala stater i Eurasien från ett globalt, komparativt och transnationellt perspektiv” (vår översättning); en slirig formulering som visserligen erkänner att studieobjektet inte längre är globalt, utan eurasiskt, men som samtidigt lyckas påskina att anslaget ändå är globalt. De något överflödiga adjektiven ”komparativt” och ”transnationellt” har dessutom den behändiga effekten att tona ner och spä ut påståendet, så att läsaren blir mindre benägen att rakt och rättframt fråga sig vad detta globala perspektiv egentligen består i. De stora orden till trots är alla bidrag i volymen fokuserade på enskilda statsbildningar och epitetet ”globalt” är alltså missvisande både vad gäller urval och ansats.

Än mer problematiskt är att det genom hela boken är ganska oklart vad som egentligen menas med benämningen *fiskalstat*. Redaktörerna ger tyvärr aldrig en tydlig definition av begreppet – som ju får anses vara fullständigt centralt för boken i sin helhet – och det verkar ha varit upp till de enskilda kapitelförfattarna att göra sina egna tolkningar. Det framträder nämligen tre helt olika användningar av begreppet ifråga: Ibland används det helt enkelt som en lös benämning på staternas fiskala utveckling i allmänhet och det saknar i denna form analytiskt innehåll. På andra ställen verkar det användas mer specifikt för att markera övergången från en feodal statsbildning – en s k *domänstat* – till en mer modern stat som åtnjuter nya typer av inkomstkällor, som skatter, tullar o dyl. Begreppet fiskalstat förefaller här vara synonymt med Joseph Schumpeters *skattestat*. Slutligen används begreppet även som en benämning på en stat som

utvecklat eller fått tillgång till ett finansiellt nätverk och alltså har möjlighet att uppta kredit. Lånemöjlighet var naturligtvis av central betydelse i händelse av krig, eftersom en krigskampanj annars krävde en bråd och massiv resursmobilisering från befolkningen. Uppenbart är att det i denna betydelse av fiskalstat menas ett skifte som är avgjort senare än skiftet från domänstat till skattestat.

Att volymens bidrag spretar på detta sätt är en viktig anmärkning – det innebär att ämnet för de olika studierna faktiskt inte är detsamma. Förvirringen blir följaktligen i det närmaste total. Vi får läsa att Storbritannien, som första stat i Europa, utvecklades till fiskalstat år 1815 (s 112); att Venedig var ”a paradigm fiscal state” under sin storhetstid, dvs på 1400-talet (s 442); och i Kina, får vi veta, växte tydligen en fiskalstat fram så tidigt som 700 år före Kristus (s 335). Det bör även nämnas att ett antal kapitelförfattare helt undviker begreppet ifråga – märkligt eftersom det utgör själva ämnet för studierna, men med tanke på förvirringen ändå helt förståeligt. Klart är att begreppet fiskalstat tappat allt analytiskt värde.

Dessa kritiska kommentarer förtar dock inte helt volymens förtjänster. Ambitionerna – även om de inte riktigt förverkligas – är vällovliga och bokens värde som en omfattande antologi över fiskal historia kvarstår. De enskilda bidragen kommer helt säkert att utgöra viktiga källor till information för forskare inom såväl finanshistoria som statsbyggnad. Och som redan nämnts är den empiriska

bredden trots allt större än vad tidigare verk inom fältet uppvisar. De asiatiska fallstudierna bidrar ju inte bara med viktiga insikter, utan de påverkar även det sätt på vilket vi drar slutsatser från de europeiska fallen. För det är ju endast med en empirisk kontrast vi kan utrona om de processer vi identifierar här är generella eller exceptionella.

Klas Nilsson

Doktorand, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet

Björn Östbring

Doktorand, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet

REFERENSER

Ahnlund, N (1940), *Axel Oxenstierna intill Gustav Adolfs död*, P A Norstedt & Söner, Stockholm.

Bonney, R (red) (1999), *The Rise of the Fiscal State in Europe, C. 1200–1815*, Oxford University Press, New York.

Hoffman, P T och K Norberg (red) (1994), *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government, 1450–1789*, Stanford University Press, Stanford.

Ormrod, W M, M Bonney och R Bonney (red) (1999), *Crises, Revolutions and Self-Sustained Growth. Essays in European Fiscal History, 1130–1830*, Shaun Tyas, Stanford.

Styffe, C F (red) (1896), *Rikskansleren Axel Oxenstiernas skrifter och brevväxling. Bref 1606–1624. Avd 1, Band 2*, Kongl. Vitterhets- historie- och antikvitets-akademien, Stockholm.

Världsbanken (2013), ”Table 4.12 World Development Indicators: Central Government Finances”, <http://wdi.worldbank.org/table/4.12>.

Wetterberg, G (2002), *Kanslern Axel Oxenstierna. Del 1*, Atlantis, Stockholm.