

# Gustav II Adolfs stora privatiseringsexperiment

| av Mats Hallenberg

Privatisering av offentlig verksamhet är inget nytt. I 1600-talets Europa prövades de flesta tänkbara kombinationer av statlig regi och entreprenadverksamhet. Här i Sverige lades hela skatteindrivningen i privata händer. Men experimentet blev lika kortvarigt som det var storskaligt och idag är det nästan bortglömt.

**A**LLMÄNNA NYTTIGHETER i privat eller offentlig regi? Allt sedan 1990-talets ekonomiska kris har debattens vågor gått höga. Men frågan är inte alls ny på den politiska kartan. I själva verket rör det sig om ett problem med flera hundra år på nacken. Ända sedan medeltiden har Europas furstar och statschefer prövat olika metoder för att organisera skatteuppbörd, rättskipning, krigföring och annan verksamhet. Så småningom byggde de flesta stater upp egna byråkratiska organisationer, men man utnyttjade även privata aktörer som hyrdes in för att lösa uppgifterna för statens räkning. På många håll var det faktiskt de ”privata” alternativen som dominerade.

Sverige brukar däremot beskrivas som ett land där staten alltid stått stark gentemot privata intressen. Redan före mitten av 1500-talet byggde Gustav Vasa upp en riksomfattande organisation för att driva in skatter, styrd av honom själv personligen. Kungens fogdar drev in skatterna och förhandlade med bönderna om nya pålagor. Gustav Vasas statsbyggande följdes knappt hundra år senare av Axel Oxenstiernas reformer. Ovanpå den lokala organisationen skapades 1634 en modern centralförvaltning bestående av fem kollegier, föregångare till dagens ämbetsverk. Från 1600-talets mitt framstår Sverige som en, med europeiska mått mätt, ovanligt väl organiserad enhetsstat, där staten ägt stor förmåga att gripa in i lokalsamhället.

Den svenska statens historiska utveckling har emellertid inte varit fullt så rätlinjig som det först kan tyckas. Även här prövades privata lösningar i stor skala. Mitt

nya forskningsprojekt heter ”Staten till salu. Privatiseringen av skatteuppbörden 1620-1635” och handlar om den korta, men intensiva period i svensk historia då staten lät privata förpaktare ta över uppbörden av kronans skatter. Kapitalstarka privatpersoner fick då fritt disponera – arrendera – kronans inkomster från ett distrikt, mot att de förband sig att leverera en kontant summa pengar inom avtalad tid.



*Gustav II Adolf.*

## NYA TIDER, NYA KRAV

Arrendesystemet blev under 1620-talet närmast allena rådande – det var alltså inte fråga om något begränsat experiment utan om en total omläggning av hela skatteadministrationen! För staten fanns uppenbara fördelar: Genom arrendena försäkrade man sig om kontanta inkomster inom utsatt tid, och slapp den mödosamma hanteringen att omvandla böndernas naturproduktion till betalningsresurser. Men redan 1635 beslöt rådsregeringen att upphöra med arrendena och istället låta kronofogdarna återta ansvaret för skatteuppbörden. Några nya försök med skatteförpaktning blev aldrig aktuella.

Trots att svenska historiker skrivit spaltkilometrar om stormaktstiden har skattearrendena aldrig blivit föremål för någon större undersökning. Här

finns åtminstone tre viktiga frågor vi behöver besvara:

1) Varför valde den svenska staten att introducera ett helt nytt system, när man redan byggt upp en omfattande skatteadministration i egen regi?

2) Hur fungerade arrendesystemet : Blev vinsterna verkligen så stora för staten och fanns det i så fall några förlorare?



3) Varför övergav man allt efter bara några år och återgick till att satsa på en statlig skatteadministration?

Nedmonteringen av Gustav Vasas gamla förvaltningssystem ska ses som ett tecken i tiden. För Gustav II Adolf och Axel Oxenstierna var inte central kontroll den optimala lösningen. Istället förordade man utarrendering och försäljning av statens tillgångar till driftiga privatpersoner. 1620-talets privatiseringsvåg berörde både skatter och tullar, liksom även faktorier, skeppsvarv och avelsgårdar.

Den alltmer integrerade europeiska ekonomin gjorde nya lösningar nödvändiga. Under 1500-talet var Sverige ett isolerat rike i Europas nordligaste hörn, och Gustav Vasa och hans söner var hänvisade till att bygga upp en egen organisation för att utnyttja de knappa resurser som stod till buds. Hundra år senare var Sverige en del i en sammanlänkat system, där Europas stater stred för att stärka sina positioner. För att hävda sig i den konkurrensen räckte det inte med att kontrollera böndernas resurser. Det blev allt viktigare att också kunna utnyttja inkomster från den växande kommersiella sektorn.

I det här perspektivet kan skattearrendena ses som ett medel för den svenska staten att skaffa sig nya allianspartners: kapitalstarka entreprenörer med kunskap om moderna metoder och dessutom kontakter på den internationella marknaden. Bland skatteförpaktarna finner vi industrimän som Louis de Geer och Gillius de Besche, liksom skeppsbyggarna Arent de Groot och Paridon van Horn. Genom arrendena fick entreprenörerna tillgång till både arbetskraft och råmaterial, vilket var en viktig förutsättning för att deras storföretag skulle kunna utvecklas på svensk mark.

Men också "vanliga" svenska borgare, liksom en och annan f.d. kronfogde tog tillfället i akt att köpa sig rätten till statliga skatteintäkter. Det mesta tyder på att det fanns gott om kandidater villiga att erbjuda både tjänster och kapital. Ibland kunde flera sådana "småhandlare" gå samman om ett kontrakt, eller dela upp ett distrikt mellan sig. Som villkor krävde kammaren, den centrala finansförvaltningen, att varje arrendator skulle flytta till en stad och ansöka om borgerskap. Arrendesystemet kan därför ha fungerat som en motor också för utvecklingen av de små, inhemska städerna.

#### BÖNDERNAS ROLL

Skatteförpaktning var en mycket vanlig företeelse i 1600-talets Europa. I länder som Spanien, Frankrike, England och t.o.m. det Osmanska riket var detta den gängse metoden för att samla in skatter i lokalsamhället. Kostnaderna för krigen tvingade överallt furstarna att samarbeta med de kapitalstarka grupperna i samhället. Men samtidigt som privata lösningar dominerade i praktiken



*Axel Oxenstierna.*

höll man vid furstehoven fast vid en ideologi som förespråkade direkt central kontroll. Överenskommelser med fristående aktörer sågs hela tiden som tillfälliga avsteg från den norm som skulle råda. Kanske är det just detta glapp mellan teori och praktik i samtiden som medfört att skatteförpaktning nästan alltid har likställts med korruption och utsugning?

Privatiseringen av skatteuppbörden ställer frågan om böndernas roll i statsbildningsprocessen på sin spets. Arrendena innebar att det som sedan mansåldrar varit en förhandlingsfråga mellan bonden och kronans fogde – när, var och hur skatterna skulle betalas – plötsligt förvandlades till arrendatorns privata rättighet. Om det alls ligger något i Eva Österbergs tankar om en svensk förhandlingskultur, där böndernas "stötande och blötande" med kronans ämbetsmän var en viktig kanal för protest och påverkan, så borde arrendesystemet ha inneburit ett hårt slag mot de svenska skattebönderna som politiska subjekt.

Tidigare forskning verkar ha tagit böndernas motstånd mot arrendesystemet för givet. Johan Axel Almquist hänvisar till exempel till en påstådd proteststorm vid riksdagen 1633 som förklaring till beslutet att avskaffa arrendena. Men Georg Wittrock, som studerat riksdagsdokumenten i detalj, verkar snarast förvånad över att protesterna inte varit mer frekventa. Wittrock drar ändå slutsatsen att det måste varit böndernas motstånd som fällde systemet.



Nu finns det förvisso goda skäl att anta att arrendena verkade till böndernas nackdel. Arrendatorerna måste åta sig att leverera värdet av samtliga skatter från sina distrikt inom utsatt tid. Deras möjlighet till profit hängde på att de kunde disponera skattevarorna under året och sälja till högsta pris vid rätt tillfälle. Omvänt så innebar varje liten försening av böndernas skatteleveranser en personlig förlust för arrendatorn. Allt talar därför för att indrivningen nu blev betydligt hårdare än vad allmogen tidigare varit van vid. Samtidigt degraderades de lokala arenorna (lands- och häradsstingen) till underordnade rättsinstanser utan politisk betydelse. Riksdagen framstod alltmer som böndernas enda möjlighet att göra sina krav hörda till högsta nivå.

#### PROTESTER PÅ RIKSDAGARNA

Redan till riksdagen 1622 strömmade protesterna in. Bönderna opponerade sig bland annat mot långa varutransporter och extra dagsverken. Kung Gustav Adolf såg sig tvingad att trycka ett särskilt mandat: "varefter alla arrendatorer i hela riket sig rätta skole". Mandatet slog också fast att ingen fick tvinga allmogen att avlösa sina skattevaror med pengar. Det snabba svaret kan tolkas som att kungen och rådet var medvetna om att arrendena kunde vara politiskt känsliga.

Allmogens besvär rörde sig främst kring de gråzoner där gränserna för vad arrendatorn hade rätt att kräva inte var helt tydliga. Samtidigt var problemet med arbetskraft och transporter avgörande för en förpaktare som ville göra sig förtjänst på att utnyttja skattevarorna. Så småningom började bönderna argumentera i mer principiella banor. Allmogen i Siende härad i Västmanland begärde till exempel att själva få arrendera sina skatter. De lyckades till och med ställa den borgen som krävdes, men när Siendebönderna dessutom måste betala en extra summa till en ny kronofogde drog de sig hellre ur.

Hur var det då med proteststormen på 1633 års riksdag? Vid riksdagen begärde samtliga de ofrälse stånden att arrendesystemet skulle avskaffas. Borgarståndet hänvisade till att arrendatorerna saboterade Kungl. Maj:ts intentioner. Möjligen kan vi här spåra ett missnöje över de konkurrensfördelar som skatte- och tullförpaktarna tillförskansade sig (de var befriade från utförseltullar). Prästerna gick längst i sin kritik och begärde att systemet avskaffades och att man istället skulle tillsätta "beskedliga män till fogdar" som bättre kunde bevaka kronans intressen.

Riksrådet gjorde dock inga ansatser för att tillmötesgå kraven och 1634 tycks protesterna mot systemet snarast ha bedarrat. Helt klart är att rådsregeringen inte såg fogdeförvaltning som något önskvärt alternativ. Ändå beslutade man 1635 att i fortsättningen inte arrendera ut skatterna. Någon motivering till omsvängningen står inte att finna i protokollen. Men åsikterna bland rikets

högare herrar gick isär. Fortfarande 1637 argumenterade kanslirådet Per Banér för en återgång till arrendesystemet, men han talade för döva öron.

#### HOT MOT DEN GAMLA ELITEN

Naturligtvis kan vi se beslutet som en senkommen eftergift för allmogens protester. Men är detta verkligen en tillräcklig förklaring till rådets omsvängning? Böndernas röster brukade annars inte väga särskilt tungt i finansiella frågor, så varför skulle de fälla avgörandet just här?

Det är inte uteslutet att arrendatorerna kan ha uppfattats som ett hot mot den gamla samhällseliten. När förpaktarna bedrev handel i stor skala inkräktade de inte bara på borgarnas näringsutrymme, utan också på de högadliga godsägarnas. Driftiga entreprenörer kunde bygga upp en omfattande verksamhet utanför både statens och aristokratins insyn. Axel Oxenstiernas byråkratiska länsadministration – med adliga landshövdingar i spetsen – var däremot ett utmärkt instrument för att hålla kronans fogdar inom snäva ramar.

Men om arrendatorerna var så mäktiga, hur kunde då systemet avskaffas utan vidare? En förklaring kan vara att skattekontrakten var skrivna på kortare tidsperioder och att förpaktarna knappast behövde investera något eget kapital i verksamheten. När kontraktstiden gick ut var båda parter beredda på att uppgörelsen kanske inte skulle förnyas. Annorlunda förhöll det sig med kronans fasta anläggningar. Arrendatorer av gårdar, bruk och gruvor investerade betydande belopp i verksamheten. Så blev också dessa anläggningar kvar i privata händer när skatteuppbörden återfördes till den statliga sfären.

Bönderna slapp visserligen ifrån arrendesystemet. Men de fick fortsätta att köra kol och transportera varor till och från de gamla kronobruken, som nu utgjorde juvelerna i en av staten uppbackad privat exportindustri. För allmogen avlöstes arrendena dessutom av ett annat hot: resursöverföringen av skattejord till adeln via donationer. Under förmyndarregeringen och drottning Kristinas tid accelererade denna omfördelning och merparten av rikets resurser hamnade i händerna på högadeln. Bönderna, som kämpat för att inte bli arrendatorernas skatteboskap, fick istället se de lokala godsägarna överta rätten till deras skatter.

Arrendesystemets försvinnande var således en avgörande förutsättning för att högadeln skulle kunna stärka sin ställning och själva träda i skatteförpaktarnas ställe. Staten och kapitalet fick ännu inte plats i samma båt, åtminstone inte så länge adeln ville styra.

**Mats Hallenberg** (mats.hallenberg@historia.su.se) är fil.dr. i historia vid Stockholms universitet. Hans doktorsavhandling från 2001, *Kungen, fogdarna och riket* (Symposion), behandlade lokal-förvaltning och statsbyggande under tidig Vasatid.