

# Ett stormigt hav av tulltaxor

LEOS MÜLLER\*

Stockholms universitet

Henric Häggqvist, *On the Ocean of protectionism: The Structure of Swedish Tariffs and Trade 1780–1830*, Uppsala Studies in Economic History 103 (Uppsala: Uppsala universitet 2015). 190 s.

## Syfte och frågor

Henric Häggqvist studerar i sin avhandling svensk tullpolitik under perioden 1780–1830. Avhandlingen har två huvudsyften, dels ett empiriskt och metodologiskt, dels ett analytiskt. Författaren vill skapa jämförbara kvantitativa serier för utrikeshandel och tulltaxor mellan åren 1780 och 1830. Uppgiften är arbetsmässigt krävande och metodologiskt komplicerad, eftersom de existerande serierna för utrikeshandeln måste rekonstrueras för att göra data jämförbara. Med sin studie vill Häggqvist visa hur tullarna faktiskt påverkade den svenska utrikeshandelns utveckling. Det finns omfattande historisk forskning som betonat merkantilismens och protektionismens roll i Sveriges tullpolitik men de kvantitativa beläggen är begränsade. Henric Häggqvist vill helt enkelt ge ett bättre svar på frågan om den svenska tullpolitiken var protektionistisk, eller om det var fiskala intressen som styrde?

Frågorna formuleras på följande sätt (s. 39–40): 1) "What did the structure of tariffs look like and how did it develop between 1780 and 1830 in Sweden; e g how were tariffs set between commodities over time." 2) "How can tariffs be understood as trade policy? Was it mainly protectionism or fiscal need in play?" 3) "What was the connection between the structure of tariffs and the structure of trade? Were there protectionist effects at work in practice?"

Undersökningsperioden är mellan 1780 och 1830, vilket är en ganska ovanlig avgränsning. Oftast avgränsar historiker och ekonomhistoriker sina undersökningar med år 1800, eller 1815 som markerar slutet på Napoleonkrigen. Förklaringen som ges är främst av teknisk karaktär. År 1783 reformerades Sveriges tullsystem på ett sätt som möjliggjorde en kombination av huvud-

\* Professor i historia; fakultetsopponent

tullen med mindre tullar (t.ex. *extra licenten*) och därmed en konstruktion av jämförbara tullserier. Året 1830 får utgöra slutpunkten eftersom antalet tariffer då utökades så mycket att en kvantitativ bearbetning skulle vara mycket mer arbetskrävande. Men valet av period kan faktiskt motiveras på ett annat sätt. Trots mycket stora politiska svängningar präglades perioden av stora likheter när det gäller synen på ekonomisk politik och utrikeshandel. Sverige år 1780 är helt enkelt ganska likt Sverige år 1830. Perioden är mer enhetlig när det gäller den ekonomiska politiken än vi är vana vid med de traditionella kronologiska avgränsningarna.

### *Innehåll*

Avhandlingen har sju kapitel. De tre första sätter tullpolitiken i en teoretisk kontext. De ger en europeisk och svensk historisk bakgrund till handels- och tullpolitiken. Avhandlingens tyngdpunkt ligger i kapitlen 4 och 5 där Häggqvist presenterar en ny serie för svensk utrikeshandel och en serie för export- och importtullar. Häggqvist testar sedan de nya dataserierna för utrikeshandeln och tulltaxorna genom ett antal regressionstester i kapitel 6 och sammanfattar resultaten i kapitel 7.

I ekonomiskhistorisk forskning har tullpolitiken fått mycket uppmärksamhet. Det beror naturligtvis på det faktum att den så tydligt berör det stora spørsmålet om relationen mellan protektionism och frihandel. De flesta ekonomiska teorier ser frihandel som en viktig faktor för ekonomisk tillväxt. Protektionismen och merkantilismen ses tvärtom som ett ekonomiskt hinder. Statens tullpolitik studeras och värderas följaktligen som antingen merkantilistisk och protektionistisk, och därmed som dålig för ekonomisk utveckling, eller som frihandelsvänlig och därmed som långsiktigt god för utvecklingen. 1800-talets protektionistiska politik var komplicerad genom att den identifierade behovet att skydda vissa nya industrier ("infant industry") mot utländsk konkurrens. Man skilde alltså mellan sektorer som skulle skyddas och sektorer som skulle utsättas för fri marknadskonkurrens. Men man tänkte också att skyddet endast skulle gälla under en begränsad period, innan den skyddade sektorn kunde konkurrera internationellt. Det var en sådan politik som förespråkades av den tyske ekonomen Friedrich List och som framgångsrikt implementerades i Tyskland och USA under 1800-talet. Importsubstitution var en annan variant av protektionistisk ekonomisk politik som påverkade tullsatsen. Den syftade till att ersätta särskilda importvaror med inhemska substitut, med syfte att främja en viss industrisektor.

Med hjälp av ovan nämnda protektionistiska praktiker försökte man använda tullpolitiken till att påverka landets ekonomiska utveckling. Men tullpolitiken hade också ett utpräglat fiskalt syfte. Tullar var en viktig stats-

finansiell resurs. När utrikeshandeln expanderade var tullar en expansiv inkomstkälla och ofta lättare att administrera än exempelvis inkomstskatter eller egendomsskatter. Tullar på importvaror var också relativt lätta att motivera politiskt och/eller etiskt. Exotiska kolonialvaror, som kaffe, tobak och socker, hade länge klassats som onödiga lyxvaror, därmed var de också "appropriate targets of taxation" som Adam Smith uttryckte det. Detta är en viktig förklaring till varför tullinkomster var en sådan central fiskal källa i Storbritannien under 1700-talet. På grund av den politiska situationen efter den amerikanska revolutionen var handelstullar också de enda politiskt godtagbara skatterna i den unga republiken. I Sverige har de fiskala motiven för tullpolitiken ofta underskattats. Det beror framför allt på att Sveriges ekonomiska politik har dominerats av merkantilism och protektionism.

Kapitel 2 placerar den svenska tullpolitiken i en europeisk kontext. Det finns relativt omfattande forskning om den ekonomiska politiken och dess följder. Decennierna kring 1800 är politiskt mycket turbulenta och präglades av många krig: amerikanska frihetskriget 1780–1783 och franska revolutions- och Napoleonkrigen 1793–1815. Sverige förde under vissa år en framgångsrik neutralitetspolitik men deltog också i krigen: Gustav III:s ryska krig 1788–1790, och efter 1805 kriget mot Napoleon men framför allt det katastrofala finska kriget 1808–1809.

Den ekonomiska politiken i olika länder kännetecknades i allt större utsträckning av krigsansträngningarna. Napoleon introducerade kontinentalsystemet för att stoppa handeln med Storbritannien. Storbritannien å sin sida förklarade kontinenten under blockad.

I sitt klassiska arbete om kontinentalsystemet betonade Eli F. Heckscher bristerna i hur Napoleons och Storbritanniens politik implementerades. Han menade att politiken var ineffektiv och att varuflöden alltid hittade alternativa, om än olagliga, vägar till kontinenten. Men de flesta forskare som studerat kontinentalsystemets och revolutionskrigens ekonomiska konsekvenser på senare tid har konstaterat att politiken hade mycket negativa effekter på de europeiska ländernas ekonomier. Den franske historikern François Crouzet är ett exempel, men även Paul Bairoch, Robert Findlay, Jeffrey G. Williamson och Kevin H. O'Rourke betonar de negativa konsekvenserna. O'Rourke har nyligen påpekat att även de neutrala länderna, som Sverige, drabbades hårt av stigande importpriser, inflation och avbrutna handelsförbindelser.<sup>1</sup> Häggqvist ansluter sig till den senares syn på handelsutvecklingen i stort.

Nästa kapitel ägnas åt den svenska utvecklingen från Gustav III:s tid till 1830. Den turbulenta politiska historien med omkastningar mellan

1. Kevin H. O'Rourke, "The worldwide economic impact of the French Revolutionary and Napoleonic Wars, 1793–1815", *Journal of Global History* 1:1 (2006) s. 123–149.

neutralitet och olika krigslägen beskrivs kortfattat. Mer plats ägnas i stället åt den ekonomiska politiken och de ekonomiska trenderna. Utvecklingen presenteras med hjälp av serier för Sveriges nationalinkomst sammansatta av Lennart Schön, Olle Krantz och Rodney Edvinson. Serierna ger en dystert bild av den svenska ekonomin, både med och utan krigseffekter. Mellan 1780 och 1813 fyrdubblades priserna och statsskulden steg till följd av alla krig. Först i slutet av Napoleonkrigen, år 1814, inleddes en sanering av de svenska statsfinanserna. Tullinkomsterna spelade en viktig roll i denna process.

I kapitel 4 konstruerar författaren en ny statistisk serie för Sveriges utrikeshandel för perioden 1780–1830. Varför behövs det? Kommerskollegiets årsberättelser för utrikeshandeln är förvisso användbara för att studera volymutvecklingen av handeln, men de kan inte användas för att analysera utvecklingen av export- och importvärden. Priserna är statiska för en stor del av perioden. Kommerskollegiets data tar ingen hänsyn till inflationen som framför allt drabbade importsidan. För att kunna studera tullpolitikens effekter skapar Häggqvist därför inflationsjusterade prisserier som sedan används för att rekonstruera serier för export- och importvärden. Det är export- och importvärden som sedan kan jämföras i syfte att ge en mer korrekt bild av handelsbalansen och dess utveckling. Framför allt när det gäller importpriser är detta metodiskt en svår uppgift. Prisuppgifter har hämtats från publicerad prisstatistik i Sverige, England, Tyskland och Holland. Antalet varor som inkluderats är begränsat men representativt.

Det finns ytterligare komplikationer med att skapa sådana här dataserier. Vi vet att smugglingen utgjorde en betydande del av handelsutbytet med utlandet och dess omfattning var större under den mest turbulenta perioden 1793–1814. De utländska importpriserna inkluderar inte heller frakt- och försäkringskostnader. Dessa kostnader varierade kraftigt beroende på situationen. Under krigen kunde frakt- och försäkringskostnader flerdubblas, vilket naturligtvis påverkade slutpriser. Rekonstruktionen av serien för utrikeshandeln är alltså komplicerad men Häggqvists resultat ger trots allt en tveklöst bättre grund för bedömning av export-import relationer och därmed de faktiska effekterna av tullpolitiken än Kommerskollegiets ursprungliga serier.

Två viktiga slutsatser kan dras av den rekonstruerade serien. Importen är under hela den undersökta perioden större än exporten trots den förda politiken. Men noteras måste att handelsbalansen kan påverkas av de så kallade "invisibles", det vill säga kapitalinkomster och fraktinkomster. Sverige var knappas någon kapitalexportör, men fraktinkomsterna kunde periodvis vara ganska stora, framför allt under krigsåren när frakterna var höga. Den andra slutsatsen gäller den kraftigt stigande importen efter 1806. Importen ökade från cirka sju miljoner riksdaler år 1806 till 25 miljoner riksdaler år

1810. Den är utan tvekan en följd av kontinentalblockaden; under några år var Sverige och speciellt Göteborg en av få öppna luckor i kontinentalsystemet, vilket fick stora konsekvenser för utrikeshandelns struktur och de samlade värdena. I Göteborgs historia kallas perioden den "briljanta tiden". Stadens roll under kontinentalblockaden diskuteras i avhandlingen, men det krävs enligt min mening betydligt mer utrymme för att analysera och värdera dess ekonomiska betydelse. De stora skillnaderna mellan export- och importvärdena under dessa år är knappast konstiga eftersom en stor del av importen re-exporterades till kontinenten, på lagliga och olagliga vägar.

Tulltaxorna, tullpolitiken och dess effekter studeras i detalj i kapitel 5. Det inleds med en översikt av det svenska tullhistoriska forskningsläget, vilket inte är alltför omfattande. Häggqvist förklarar också hur tulladministrationen i landet fungerade. I huvudsak kan man konstatera att besluten om tulltaxorna delades mellan kungen och riksdagen och dess utskott, och att efter den konstitutionella revolutionen 1809 gick initiativet helt över till riksdagen. För att kunna studera politikens effekter konstruerar författaren en serie av tullsatter/tariffer. Den bygger på tulltaxerevisionerna från 1782, 1794, 1799, 1816, 1818, 1822, 1824 och 1826. Redan här kan man notera avsaknaden av förändringar under Napoleonkrigen. För att göra tullsattserna jämförbara omvandlas alla uppgifter till ad valorem tullar (tariff i procent). De prisserier som används är samma som i kapitel 4. Det är metodiskt komplicerat men det möjliggör jämförelser mellan tullsattserna på import- och exportvaror och mellan olika varukategorier.

Först kan vi konstatera en betydande skillnad mellan tullsatter på import- och exportvaror. Tullar på svenska exportvaror, som järn, sågade varor, tjära och beck, låg på cirka 14 procent i början av perioden för att efter krigsåren sjunka till 2–3 procent (fig. 5.3). Importtullarna var i genomsnitt betydligt högre. De låg på 30 procent på 1780-talet och sjönk till ungefär 15 procent under kontinentalsystemet tid. De höjdes sedan kraftigt igen efter kriget, i samband med revisionerna 1816 och 1818. Då låg tullsattserna i genomsnitt på mellan 25 och 30 procent (fig. 5.4).

Hur ska utvecklingen tolkas? Innebär de höga importtullsattserna en protektionistisk politik? Eller finns det också ett starkt samband med statens fiskala behov? De sjunkande tullsattserna under kriget har tidigare – av Montgomery – tolkats som ett uttryck för en mer frihandelsvänlig politik. Men faktum är att de sjunkande tullsattserna till stor del kan tillskrivas inflationen och avsaknaden av en aktiv tullpolitik under kriget. Med fasta tullavgifter och snabbt stigande priser sjönk tulltariffer i procent (ad valorem).

Tullsattserna på de olika varorna bekräftar att protektionismen var en viktig del av politiken men de indikerar också mycket starka fiskala intressen. Järn som var Sveriges viktigaste exportvara förtullades relativt högt i början

av perioden när exporten var stor. Efter 1815, när svenskt stångjärn mötte konkurrens på de internationella marknaderna i form av brittiskt puddeljärn försökte man hjälpa exporten med lägre tullar. Tullar på importvaror styrdes av politiska prioriteringar och det fanns tydliga skillnader mellan jordbruksprodukter (spannmål), skogsprodukter, metaller, textilier och koloniala varor. Tullpolitiken skiftade över tid till en hårdare beskattning av alkohol, vin och koloniala varor, som socker, kaffe, tobak etcetera, det vill säga varor med låg efterfrågeelasticitet. Den senare tullpolitiken är ett tydligt uttryck för fiskalt tänkande och liknade den som fördes i Storbritannien.

Avslutningsvis diskuteras tullinkomsternas betydelse för Sveriges statsfinansiering. Först kan man konstatera att tullarnas roll för statskassan varierade påtagligt. Under 1780- och 1790-talen utgjorde tullarna mellan 25 och 35 procent av statsinkomsterna (fig. 5.16). Andelen sjönk mellan 1801 och 1809. Under Göteborgs storhetstid under kontinentalblockaden steg tullarnas andel igen till 25 procent för att hålla sig kvar på hög nivå (20–30 procent) även efter 1815. Tullarna utgjorde med andra ord en ganska betydande del av Sveriges statsinkomster. Andelen skiljer sig inte nämnvärt från Storbritannien.

#### *Kritiska anmärkningar och slutomdöme*

Jag läser Häggqvist resultat som en markering mot tidigare forskning som betonat det merkantilistiska och protektionistiska inflytandet över politiken. Den svenska tullpolitiken var till en stor del fiskalt motiverad. Modelleringar i sjätte kapitlet bekräftar delvis att både fiskala och protektionistiska intressen påverkade tullpolitiken. I alla fall när det gäller jordbruksprodukter fanns ett tydligt samband mellan tullnivåer och import.

Det avslutande kapitlet sammanfattar avhandlingens viktigaste resultat. Det kan konstateras att den svenska tullpolitiken mellan 1780 och 1830 kan beskrivas som komplex, och att den hade starka fiskala och protektionistiska drag. Prioriteringarna skiftade beroende på den inhemska och den internationella situationen. Protektionistiska intressen fanns med hela tiden men hur de uttrycktes ändrades. Vidare visar Häggqvist att de fiskala intressena tveklöst spelade en viktigare roll än vad man tidigare trott.

Jag har två kritiska anmärkningar även om jag i helheten tycker att Henric Häggqvist gjort ett bra arbete. Den ena är generell och gäller undersökningens historiska kontext. Jag tror att resultaten skulle ha blivit tydligare om Häggqvist hade använt de samtida politiska skeendena i Stockholm, Göteborg, Hamburg eller London för att kontextualisera den kvantitativa undersökningen. Utrikespolitiken kan förklara mycket av den volatilitet som präglat Sveriges handel. Den andra anmärkningen är mer konkret och gäller Häggqvists syn på salt som en vara jämförbar med kolonialvaror alkohol, socker och tobak. Författarens argument utgår från saltets betydelse

som fiskal källa och den relativt höga tullsatsen (ad valorem) på salt. Emot en sådan syn talar statens politik som hade omgärdat salthandel under hela 1700-talet.<sup>2</sup> Till skillnad från lyxvaror ("appropriate targets of taxation") uppfattades salt som en nödvändighetsvara. Det var statens och den merkantilistiska politikens uppgift att säkra tillförsel av salt till svenska konsumenter, i tillräckligt stora volymer och för ett tillräckligt billigt pris. Man kan säga att socker och salt sågs som varandras motsatser i den ekonomiska politiken, det ena sågs som en lyxvara, det andra som en nödvändighetsvara.

Häggqvists avhandling utgör ett viktigt bidrag till den svenska och internationella diskussionen om tullpolitikens roll i ekonomin. Den är ett metodiskt nyskapande – och arbetskrävande – försök att studera tullpolitikens faktiska effekter under en period som traditionellt setts som präglad av merkantilism och protektionism. Resultaten visar att den svenska tullpolitiken var mer fiskalt motiverat än vi tidigare trott. Det är en viktig justering av den tidigare forskningen.

2. Stefan Carlén, *Staten som marknadens salt: En studie i institutionsbildning, kollektivt handlande och tidig välfärdspolitik på en strategisk varumarknad i övergången mellan merkantilism och liberalism 1720–1862* (Stockholm 1997).