

N:o 992

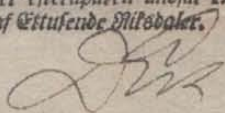
ETT NÖDVÄNDIGT ONT

12 Schillingar

Att Rikens Ständers Riksgälds Kontor är
insatt en Summa af 12 Schillingar, hwilka
12 Schillingar Innehafwaren häraf har at
återbekomma. Stockholm D. 20 Maj, 1796.

12 Schillingar.
Kapitoista kymmendä
Skillingä.

*Den som denne Sedel esterapar skall
iwarða hångd, men den som bewiörligen
upptäcker esteraparen undfär en Belö-
ning af Ettusende Riksdalär.*



Statsskuld och politik

Förenta Staterna och Sverige 1780-1870

Max Edling & Patrik Winton (red.)

Opuscula Historica

Upsaliensia 38

Ett nödvändigt ont: Statsskulden som historiskt fenomen

MAX EDLING & PATRIK WINTON

Inledning

Som nyttillträdd statsminister publicerade Göran Persson en redogörelse för sin gärning som finansminister under titeln *Den som är satt i skuld är ické fri*. Persson talade om Sveriges statsskuld och hans titel uttrycker en allmänt accepterad åsikt att statlig skuldsättning är en allvarlig politisk belastning. Enligt detta resonemang så medför statens skulder påtagliga negativa och politiska följder och bör därför begränsas eller helst avskaffas. Till exempel har EU skrivit in en begränsningsregel som styr EMU-ländernas finanspolitik. På andra sidan Atlanten beskrivs Bill Clintons presidentperiod i positiva ordalag inte minst för att han lyckades göra avbetalningar på Förenta Staternas statsskuld, en prestation som står i skarp kontrast till hans efterträdare George W. Bushs hantering av de offentliga finanserna. Statsskulden har också framhållits som en starkt bidragande orsak till utvecklingsländernas problem och skuldavskrivningar som den kanske enskilt viktigaste åtgärden för att komma till rätta med ekonomiska och politiska svårigheter i dessa länder.

Trots att statsskulden är så allmänt misstrodd så utgör den en av statens äldsta institutioner. Den har sitt ursprung i kriget och det är också krig som varit den främsta drivkraften bakom statsskuldenas tillväxt sedan 1500-talet. Det var inte förrän på 1800-talet som världens länder på allvar började använda sig av lån för att stimulera ekonomisk utveckling genom infrastruktursatsningar och det var först efter andra världskriget som västvärldens regeringar började använda sig av lån för att finansiera nya och expanderande välfärdssystem. Insikten att militära framgångar ytterst vilar på tillgången på resurser går tillbaka till antiken. Men med de långa och dyrbara krig som

följde på den så kallade ”militära revolutionen” i 1500- och 1600-talets Europa så tvingades kontinentens krigförande stater att söka efter nya vägar att få fram stora summor pengar.

Den europeiska tidigmoderna staten hade många sätt att mobilisera resurser, från expropriering och plundring över tvångslån, utskrivningar och rekvisitioner till beskattning och lån. Efterhand blev det tydligt att ingen metod var mer effektiv än långfristiga lån. Som ekonomhistorikern Niall Ferguson uttrycker saken så hade ”the state with the most developed bond market [...] the deeper pockets” och kunde därför ”sustain its military effort at a relatively lower economic cost.”¹ Nederländerna blev den första stat som finansierade sina krig genom försäljning av långfristiga obligationer. I samband med den engelska revolutionen 1688 tog Wilhelm av Oranien med sig holländska finansmetoder till England där de i en fruktbar förening med redan existerande institutioner skapade förutsättningarna för landets omvandling från perifer småstat till världens mäktigaste nation under perioden 1689 till 1815.²

Andra stater – inte minst Frankrike, det främsta offret för Storbritanniens växande makt – försökte från 1600-talets slut reformera sina finanser efter brittisk och holländsk modell i avsikt att betala sina krigsäventyr med långfristiga lån. Eftersom de inhemska lånemarknaderna var underutvecklade sökte dessa länder sig utomlands i jakten på kapital. Även om det fanns ett flertal städer vars bankirer lånade ut pengar till Europas monarker, som till exempel Antwerpen och Genua, så växte Amsterdam fram som den internationella lånemarknadens huvudstad. Utländska regeringar tilläts däremot inte att ta upp lån i London. Under 1700-talets andra hälft lånade Danmark, Frankrike, Polen, Ryssland, Spanien, Sverige och Österrike pengar av holländska kapitalister. För Sveriges del var det 1760-talet som blev startskottet för en ökning i utländska lån. Från 1780-talet dök även Förenta Staterna upp som en ny låntagare på Amsterdams lånemarknad. Trots de holländska lånen var Europas stater liksom den amerikanska republiken angelägna om att ut-

-
1. Niall Ferguson, *The Cash Nexus: Money and Power in the Modern World, 1700–2000* (New York 2001), s. 409. För kopplingen mellan finansiell och militär styrka under 1700-talet se i synnerhet John Brewer, *The Sinews of Power: War, Money and the English State, 1688–1783* (London 1989).
 2. Peter G. M. Dickson, *The Financial Revolution in England: A Study in the Development of Public Credit, 1688–1756* (London 1967); Henry Roseveare, *The Financial Revolution 1660–1760* (London 1991).

veckla sina inhemska lånemarknader. Faran med att vara beroende av utländska lån blev påtaglig i samband med krigen som följde på den franska revolutionen. Nederländerna ockuperades av franska trupper och den holländska lånemarknaden stängdes. Men att utveckla den inhemska lånemarknaden var lättare sagt än gjort. John Laws spekulativa projekt i det tidiga 1700-talets Frankrike är bara det mest dramatiska exemplet på ett av många misslyckade försök att utveckla en fungerande lånemarknad. Ett av relativt få länder som faktiskt lyckades med detta före Napoleonkrigens slut var Förenta Staterna. Också i Sverige gjordes försök att skapa en svensk lånemarknad under 1700-talet, men med mindre lyckade resultat än i Förenta Staterna.³

Det moderna krigsfinansieringssystemet

Från tiden runt sekelskiftet 1700 kan man tala om att ett nytt system för krigsfinansiering hade uppstått i Europa. Samtida kommentatorer använde sällan termen ”modern” för att beskriva de nya finansiella arrangemangen, men de var väl medvetna om att de härrörde från de senaste seklernas intensiva krigföring och de kontrasterade ofta det nya systemet med antikens finansiella metoder. I en tämligen typisk kommentar förklarade James Currie att ”the balance of power, a notion springing up among statesmen towards the end of the 15th century” utgjorde ”a principal cause both of the frequency and the extensiveness of modern wars.” Krigen hade gett upphov till:

the *funding-system*, which at once multiplied the means of warfare twenty-fold, and which, after anticipating and exhausting the public revenue in almost every nation of Europe, seems at length to approach the point so clearly foretold, when it must produce a period of general peace, or universal desolation.⁴

Både David Hume och Adam Smith, två skotska 1700-talsintellektuella som spelade stor roll för framväxten av den moderna nationalekonomin, noterade

3. James C. Riley, *International Government Finance and the Amsterdam Capital Market, 1740–1815* (Cambridge 1980).

4. Jasper Wilson [pseudo., James Currie], *A Letter, Commercial and Political, Addressed to the Right Honorable William Pitt: In Which the Real Interests of Britain, in the Present Crisis, as Considered, and Some Observations are Offered on the General State of Europe* (London 1793), s. 3–5.

att vanan att ”samlar rikedomar”, det vill säga ”to make provision during peace, for the necessity of war”, sedan länge upphört hos 1700-talets europeiska monarker. Samma sak gällde kontinentens republiker, påpekade Smith. De italienska republikerna, Nederländerna och de schweiziska kantonerna hade alla misslyckats med att spara ihop något på kistbotten. Från denna ”want of parsimony in time of peace” förklarade Smith i sin *Wealth of Nations*, kom ”the necessity of contracting debt in time of war.”

When war comes, there is no money in the treasury but what is necessary for carrying on the ordinary expences of the peace establishment. In war an establishment three or four times that expence becomes necessary for the defence of the state, and consequently a revenue three or four times greater than the peace revenue. Supposing that the sovereign should have, what he scarce ever has, the immediate means of augmenting his revenue in proportion to the augmentation of his expence, yet still the produce of the taxes, from which this increase of revenue must be drawn, will not begin to come into the treasury till perhaps ten or twelve months after they are imposed. But the moment in which war begins, or rather the moment in which it appears likely to begin, the army must be augmented, the fleet must be fitted out, the garrisoned towns must be put in a posture of defence; that army, that fleet, those garrisoned towns must be furnished with arms, ammunition and provisions. An immediate and great expence must be incurred in that moment of immediate danger, which will not wait for the gradual and slow returns of new taxes. In this exigency government can have no other resource but in borrowing.⁵

Även om 1700-talets politiska ekonomer till övervägande del var negativa till statsskulden så fanns ändå, som citatet visar, en medvetenhet både om att lån var en ny metod för krigsfinansiering och att det var en metod som var vida mer effektiv än beskattning när det gällde för staten att snabbt mobilisera resurser.

Det nya systemet, som i det följande kommer att benämnas det ”moderna krigsfinansieringssystemet”, utgjordes av en uppsättning institutioner och praktiker först utvecklade i Nederländerna och England och senare efterliknade i andra stater med varierande framgång. Systemet bestod av utfärdandet och försäljningen av statsobligationer på den inhemska marknaden i de fall en sådan existerande, annars på internationella lånemarknader. Framväxten

5. David Hume, ”Of Public Credit”, i *Political Essays*, Knud Haakonson (red.), (Cambridge 1994), s. 166; Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, R. H. Campbell, A. S. Skinner & W. B. Todd (red.), (Oxford 1976) vol. II, s. 909.

av en värdepappersmarknad under 1600- och 1700-talet innebar att både långivarens och låntagarens intressen kunde tillgodoses bättre än tidigare. För låntagarens del låg marknadens största betydelse i att den gav staten en säker tillgång till pengar även med kort varsel. Precis som Smith skrev så fanns det ingen europeisk monark eller regering som räknade med att betala för sina krig med höjda skatter. Även i de fall då de hade formell rätt att beskatta sina undersåtar, vilket långt ifrån alltid var fallet, så fanns det betydande begränsningar i de tidigmoderna skattesystemens flexibilitet. Begränsningarna hade delvis sitt ursprung i det faktum att periodens tämligen primitiva och långsamt växande ekonomier inte genererade något särskilt stort överskott. Men begränsningarna kom också från det faktum att en större skattereform skulle göra det nödvändigt att beskatta mäktiga och privilegierade samhällsgrupper som ofta utgjorde regimen främsta stöttepelare, såsom kyrkan eller adeln. Den engelska, amerikanska och franska revolutionen utgör alla exempel på de samhällsomstörtande slitningar som kunde uppstå till följd av försök att reformera skattesystemet. Men om skattereformer inte var ett praktiskt alternativ och behovet av pengar ändå var pressande så innebar det att staten inte hade något annat val än att vända sig till långivare. Som Smith uttryckte saken så möjliggjorde lån krigföring utan skattereformer.

By means of borrowing they are enabled, with a very moderate increase of taxes, to raise, from year to year, money sufficient for carrying on the war, and by the practice of perpetual funding they are enabled with the smallest possible increase of taxes, to raise annually the largest possible sum of money.⁶

När Smith publicerade sin *Wealth of Nations* (1776) hade Europas stater tagit för vana att bara driva in så pass mycket skatt att det räckte för att betala de fredstida statsutgifterna och räntan på statsskulden. Skattesystemens tröghet och de många kostbara krigen innebar att det fanns få möjligheter att betala av krigslånen. För att få ned kostnaderna för statsskulden slutade regeringarna i flera länder helt med att amortera av skulden. I Nederländerna och Storbritannien hade staten rätt att lösa in utestående obligationer när helst den önskade. Däremot hade långivaren ingen möjlighet att återkräva

6. Smith (1976), vol. II, s. 919–920; Gabriel Ardant, "Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations" i Charles Tilly (red.), *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton 1975); Riley (1980).

sitt kapital av staten. Utländska lån förföll vanligtvis på ett bestämt datum, men med tiden blev det praxis att förlänga lånen när de gick ut och därmed övergick även dessa till att vara ”ständiga” lån, som den samtida termen löd. För de tidigmoderna staterna innebar avsaknaden av krav på amortering samma fördel som för den privatperson som idag köper en bostad och väljer att inte amortera på sitt hypotekslån. Strategin gjorde det möjligt att låna större belopp på en given inkomst. Kostnaden för lånen kunde även reduceras genom att sänka räntan genom en omförhandling av lånevillkoren, återigen en möjlighet som idag står öppen för bostadsägare när de lägger om sina lån. I England sjönk räntan från tio procent under Karl II:s regeringstid (1661–1685) till tre procent under George II:s (1727–1760). I Amsterdam sjönk räntan också så att även relativt svaga regimer kunde låna till fem procents ränta mot 1700-talets slut.⁷

Långivarna hade delvis andra intressen än låntagarna. Framförallt var de angelägna om att deras investeringar i statsobligationer skulle vara en säker investering som lätt kunde omvandlas till likvida medel, det vill säga till silver- och guldmynt eller solida privata krediter. Det första kravet säkerställdes genom att Europas regeringar kom att iaktta största punktlighet vid räntebetalningar. Det var en grundläggande förändring i statens beteende som därmed ägde rum. Under medeltiden och ännu under 1500- och 1600-talet utgjorde lån till monarken en utomordentligt riskfylld investering. Under 1700-talet blev investeringar i statsskulden däremot en av de säkraste tänkbara investeringarna. Det är ingen slump att förmyndare och änkor kom att investera i statsobligationer för att de erbjöd en tryggad inkomst. De regeringar som lånade pengar hade all anledning att vara noggranna med sina betalningar eftersom deras kreditvärdighet enbart bedömdes utifrån hur väl de skötte sina lån. William Short, amerikansk diplomat i Nederländerna, rapporterade från Amsterdam år 1790 att holländska kreditorer ansåg att det hade blivit ”so absolutely indispensable to sovereigns of all descriptions to preserve their credit with money-lenders” att regeringarnas egenintresse var tillräcklig säkerhet för lån. I Storbritannien, den enda stat i Europa där statsfinanserna redovisades öppet för allmänheten, hade parlamentet för vana att

7. Dickson (1967); James C. Riley, ”Foreign Credit and Fiscal Stability: Dutch Investment in the United States, 1781–1794”, *The Journal of American History*, vol. 65 (1978), s. 654–678; Roseveare (1991).

reservera en särskild skatteintäkt för att täcka räntebetalningarna i samband med varje nytt lån som staten tog.⁸

Långivarnas andra önskemål tillgodosågs genom uppkomsten av värdepappersmarknader. Med början i Nederländerna på 1600-talet gjordes statsobligationer avyttringsbara till tredje part. England följde snart efter. Både i Amsterdam och London uppstod finansmarknader där privatpersoner kunde köpa och sälja statsobligationer utan inblandning från staten. Med Peter Dicksons ord innebar denna innovation att "debts that were permanent for the state" gjordes "liquid to the individual". Idag ser vi det som en självklarhet att investerare har rätt att sälja sina fordringar på staten. Men när regeln infördes var det en finansiell innovation som fick största betydelse för både staterna och investerarna. Kravet på staten att betala tillbaka lånen försvann eftersom en investerare som behövde omsätta sina obligationer kunde göra det genom att sälja sitt innehav på värdepappersmarknaden.⁹

Utfärdandet av "ständiga" men avyttringsbara obligationer till låg och sjunkande ränta innebar att Europas stater kunde finansiera större och större del av sina krigskostnader med lån och mindre och mindre med skatter. Men det betydde också att skuldsättningen i många europeiska stater nådde farligt höga nivåer. Även om skuldbördan kunde öka genom att kravet på amorteringar tagits bort och genom att räntan sjönk så fanns det en gräns för hur stor skulden kunde bli innan kostnaderna översteg skatteintäkterna. När denna nivå nåtts hade staten tre alternativ. Regeringen kunde reformera skattesystemet, den kunde ställa in betalningarna eller avskrika skulden, och den kunde sluta låna pengar. De båda första alternativen var sällan aktuella på grund av de skäl som angivits ovan. Skattereformer var svåra att uppnå och inställda betalningar skulle undergräva regimens kreditvärdighet och göra det

8. William Short to Alexander Hamilton, December 18, 1790, *The Papers of Alexander Hamilton*, Harold C. Syrett (red.), 27 vols. (New York 1961–1987) vol. VII, s. 351. Se även Dickson (1967); Riley (1978); Brewer (1989).

9. Dickson (1967), s. 457. Oscar Gelderblom och Joost Jonker pekar på att eftersom "the perennial scarcity of coin, tight liquidity constraints appear to have hampered business just as much as the absence of mechanisms for accumulating capital. These circumstances put a premium on finding new devices to create liquidity", Oscar Gelderblom & Joost Jonker, "Completing a Financial Revolution: The Finance of the Dutch East India Trade and the Rise of the Amsterdam Capital Market, 1595–1612", *The Journal of Economic History*, vol. 65 (2004), s. 641–642.

svårt att erhålla nya lån. Utan lån skulle staten få det svårt att föra en ambitiös utrikespolitik. I praktiken var därför skillnaden mellan det andra och det tredje alternativet begränsad.

Nederländerna tvingades minska sitt lånande i början av 1700-talet då cirka 70 procent av unionens intäkter gick åt till räntebetalningar på statskulden. En omedelbar följd av detta var att Nederländerna reducerades till en andra rangens makt i europeisk politik. Under 1700-talets andra hälft var flertalet brittiska politiska ekonomer övertygade om att Storbritannien snart skulle tvingas följa det holländska exemplet på grund av sin snabbt växande statsskuld. Detta förhållande hade betydelsefulla politiska implikationer eftersom briterna ansåg sig vara den avgörande anledningen till att Frankrike inte kunde expandera över hela kontinenten. Om Storbritannien inte längre var en maktfaktor så skulle Europa och så småningom Storbritannien självt utlämnas till Frankrikes universella monarki och katolska styre. Den brittiska regeringen kunde bibehålla en mycket stor upplåning genom att den lyckades reformera sitt skattesystem vid kritiska tidpunkter, både vid 1700-talets slut och under de franska revolutionskrigen. Men kriget mot det revolutionära Frankrike och sedan mot Napoleon innebar något av en brytpunkt för brittisk krigsfinansiering. Nu bröts trenden att huvudsakligen finansiera krig med lån. Istället kom skatter att utgöra den viktigaste inkomstkällan. Efter Napoleonkrigets slut argumenterade politiska ekonomer som David Ricardo för att den framtida krigsfinansieringen helt skulle byggas kring skatter och att statsskulden till varje pris var tvungen att hållas nere. Under Krimkriget valde också Storbritannien att förlita sig på andra inkomster än lån. Även om Storbritanniens krig under 1900-talet återigen kom att finansieras genom utgivning av obligationer så utgjorde 1800-talets början en period när det moderna krigsfinansieringssystemet alltmer kom att ifrågasättas av Europas stormakter.¹⁰

Sammanfattningsvis kan man säga att en framgångsrik tillämpning av det moderna krigsfinansieringssystemet krävde tre saker. För det första en stadig och säker inkomst som gjorde det möjligt för låntagaren, det vill säga

10. Hume (1994), s. 173–177; Smith (1976), vol. II, s. 928–929; Riley (1980); Patrick K. O'Brien, "The Political Economy of British Taxation, 1660–1815", *Economic History Review*, 2nd ser. vol. 41 (1988), s. 1–32; Patrick K. O'Brien, *Power with Profit: The State and the Economy, 1688–1815. An Inaugural Lecture Delivered in the University of London* (London 1991).

staten, att betala räntan på statsskulden punktligt. Det var den säkra räntebetalningen som höll värdet på obligationerna uppe. Under tidigmodern tid var en tillförlitlig skatteinkomst långt ifrån självklart. För det andra att statens lån tog formen av obligationer med lång löptid som fritt kunde avyttras till tredje part. Slutligen krävdes en marknad där transaktioner mellan köpare och säljare av obligationer kunde äga rum.

Spridningen av det moderna krigsfinansieringssystemet till Förenta Staterna och Sverige

Den stat som var i särklass mest framgångsrik när det gällde att finansiera krig med lån var alltså Storbritannien. Thomas Mortimer beskrev den brittiska statens kredit som:

a standing miracle in politics, which, independent of all other causes, gives a superior weight and influence to Great-Britain in the affairs of Europe, upon all important occasions; and in times of war, commands the most powerful alliances.¹¹

Denna uppfattning delades av utländska bedömare. Den holländske handelsmannen och politiska ekonomen Isaac de Pinto skrev 1771 att:

l'exactitude scupuleuse & inviolable avec laquelle ces intérêts ont toujours été payés, & l'idée qu'on a de l'assurance Parlementaire, ont établi le crédit de l'Angleterre, au point de faire des emprunts qui ont surpris et étonné l'Europe.¹²

Liksom de Pinto så ansåg Montesquieu att det var den brittiska styrelseformen och inte landets utvecklade ekonomi som var den avgörande faktorn som gjorde den brittiska regeringen så framgångsrik på lånemarknaden. Parlamentet kontrollerade statsskulden och säkrade betalningarna på den med största noggrannhet genom att alltid rösta fram tillräckliga medel. I *L'esprit de lois* skrev han om England att:

this nation would have secure credit because it would borrow from itself and pay to itself. It could happen that it would undertake something beyond the forces natural to

11. Thomas Mortimer, *Every Man His Own Broker: Or, a Guide to the Stock Exchange* (London 1807), s. 174.

12. Isaac de Pinto citerad i Dickson (1967), s. 11.

it and would assert against its enemies an immense fictional wealth that the trust and nature of its government would make real.¹³

På andra sidan Atlanten kunde amerikanerna tala om hur brittiska statsobligationer snarare än brittiska arméer hade besegrat Napoleons Frankrike: "It was the sword of finance with which Napoleon's truncheon has been beaten down. It was with paper his confederates were seduced, and with paper arms his enemies have driven him behind the Rhine."¹⁴

Även om det rådande intellektuella klimatet i Storbritannien var starkt negativt till det moderna krigsfinansieringssystemet och dess sociala, politiska och ekonomiska följder så utgjorde möjligheten att låna pengar en så viktig maktpolitisk resurs att andra stater tvingades följa det brittiska exemplet. Alternativet var att nationen utlämnades till starkare staters godtycke. Att ordna de offentliga finanserna var nödvändigt för att skapa en utrikespolitiskt stark stat. En utrikespolitiskt stark stat var nödvändig för att värna nationens självständighet och intressen. Liksom många andra stater i Europa – men även i Asien och efter Latinamerikas självständighet i Amerika – så strävade både Sverige och Förenta Staterna efter att skapa fiskala och finansiella institutioner som skulle göra det möjligt att finansiera krig på ett effektivare sätt än tidigare.

Utvecklingen av det amerikanska skuldsystemet

I Förenta Staterna skapades ett system som liknade det brittiska tämligen omedelbart efter självständigheten 1783. Frihetskriget (1775–1783) hade till största del finansierats genom sedelpressarna och genom utfärdande av obligationer. De senare hade använts som betalning till soldater i kontinentalarmén och som ersättning för förnödenheter och tjänster som tillhandahållits armén. Endast en mycket liten del av obligationerna hade sålts för reda pengar. Utöver papperspengar och obligationer hade den amerikanska kongressen också erhållit lån av den franske och den spanske kungen. I krigets slutskede lyckades även Förenta Staternas minister i Amsterdam ta upp ett

13. Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, (övers. och red.) Anne M. Cohler, Basia C. Miller & Harold S. Stone (Cambridge 1989), s. 327.

14. Charles Jared Ingersoll citerad i Johansons bidrag till denna volym, s. 159.

lån i Nederländerna. Det var inte bara federalregeringen som bidrog till krigets finansiering. De tretton delstaterna spelade även de en aktiv roll och gav ut både obligationer och sedlar. Under krigets gång föll både de federala och de delstatliga sedlarna och obligationerna kraftigt i värde. När freden slöts i Paris 1783 hade sedlarna blivit värdelösa och de flesta obligationer inbringade bara tio till femton procent av sitt nominella värde på marknaden.¹⁵

Försöken att bringa ordning i nationens och i delstaternas offentliga finanser dominerade det politiska livet i Förenta Staterna åren efter 1783. Den amerikanska författningen från 1787 kom i hög grad till på grund av de stora finansiella problem som den unga republiken stod inför. I och med författningens antagande fick federalregeringen för första gången rätt att självt beskatta det amerikanska folket, något som tidigare gjorts av delstaterna. Författningen skrev också in vissa principer som gällde för brittiska offentliga finanser i den amerikanska grundlagen. Sålunda fick kongressen makten över skattelagstiftningen och den statliga upplåningen. När den första kongressen sammanträdde 1789 inrättade den snabbt ett antal centrala departement, däribland ett finansdepartement och presidenten, George Washington (1789–1797), utsåg sin före detta adjutant Alexander Hamilton till finansminister (1789–1795).¹⁶

Hamilton fortsatte utvecklingen mot en brittisk finansiell ordning. När han tillträdde var landets finanser i ett utomordentligt kaotiskt tillstånd. Mängder av obligationer cirkulerade, delstaterna var oense om vilka stater som hade betalat mest till krigsansträngningarna, försöken att driva in skatt till räntebetalning och amortering på den federala och de delstatliga statsskulderna hade lett till våldsamma protester, inklusive ett fullskaligt skatteuppror, och så småningom till inställda betalningar. Säkert var att varken federalregeringen eller delstaterna hade någon möjlighet att låna pengar i framtiden.

15. E. James Ferguson, *The Power of the Purse: A History of American Public Finance, 1776–1790* (Chapel Hill 1961); Edwin J. Perkins, *American Public Finance and Financial Services 1700–1815* (Columbus 1994), s. 95–105.

16. Roger H. Brown, *Redeeming the Republic: Federalists, Taxation, and the Origins of the Constitution* (Baltimore 1993); Max M. Edling, *A Revolution in Favor of Government: Origins of the U.S. Constitution and the Making of the American State* (New York 2003); *Constitution of the United States of America*, art. I, 8 sect.

De stora utmaningarna till trots lyckades Hamilton dock inom loppet av bara något år skapa ordning i de amerikanska offentliga finanserna.¹⁷

Till att börja med nationaliserade han större delen av delstaternas skulder och gjorde det därmed möjligt för dem att kraftigt sänka skatterna. I genomsnitt sänktes dessa med mellan sjuttiofem och nittio procent. Hamilton fortsatte med att införa en mycket produktiv tull på importerade varor. Denna så kallade "impost" kom att utgöra ryggraden i det federala skatteväsendet ända fram till inbördeskriget (1861–1865). Under större delen av perioden tog inte federalregeringen ut någon annan form av skatt. Som Johanssons och Henrikssons bidrag visar så fanns det en långt utvecklad aversion bland det amerikanska folket mot skatter som föll på annat än importerade varor. Detta kom att utgöra en begränsning av den amerikanska statens handlingsfrihet eftersom dess finanser var direkt beroende av att den internationella handeln inte stördes. Under 1812 års krig (1812–1815) visade sig detta vara omöjligt och skatteintäkterna föll snabbt. Samma scenario utspelade sig i sydstaterna under inbördeskriget då nordstaterna blockerade söderns hamnar.¹⁸

Tack vare intäkterna från tullen blev det möjligt för Hamilton att betala räntan på statsskulden. Han fick pengarna att räcka än längre genom att förhandla ner räntan från sex till drygt fyra procent under tio år, varefter räntesatsen återigen skulle stiga till sex procent. Han lyckades även få statens kreditorer att gå med på att obligationerna tillsvidare inte skulle komma att lösas in. I gengäld garanterade han kreditorernas rättigheter att fritt köpa och sälja obligationerna till tredje part. En sista central reform var skapandet av en centralbank – *Bank of the United States* – som visserligen var en privat institution men som hade starka band till staten och var en viktig aktör i federalregeringens skatteväsende och finanspolitik. Som en följd av dessa förändringar så steg värdet på obligationerna snart till par eller över par. Fe-

17. Ferguson (1967), s. 289–329; Forrest McDonald, *Alexander Hamilton: A Biography* (New York 1979), s. 143–88; Stanley Elkins & Eric McKittrick, *The Age of Federalism. The Early American Republic, 1787–1800* (New York 1993), s. 114–123; Perkins (1994), s. 199–234.

18. Max M. Edling & Mark Kaplanoff, "Alexander Hamilton's Fiscal Reform: Transforming the Structure of Taxation in the Early Republic", *The William and Mary Quarterly*, 3rd. ser., vol. LXI, no. 4 (2004), s. 713–744; Max M. Edling, "The Origin, Structure, and Development of the American Fiscal Regime" i Alexander Nützenadel & Christopher Strupp (red.), *Taxation, State, and Civil Society in Germany and the United States from the 18th to the 20th Century* (Baden-Baden 2007a), s. 32–42.

deralregeringens kreditvärdighet kunde tävla med de etablerade europeiska regeringarnas och Förenta Staterna kunde säkra flera lån på den nederländska lånemarknaden. En värdepappersmarknad växte också fram i de amerikanska kuststäderna från Boston till Charleston.¹⁹

De reformer av skatteväsendet och statsskulden som genomfördes under Hamiltons ledning kom dock att bli lika kontroversiella som de var framgångsrika. I många avseenden var den amerikanska revolutionen riktad mot den expansion av statsmakten som hade ägt rum i England och Storbritannien sedan den ärorika revolutionen 1688. Statsskulden var en central del av den ”fiskal-militära stat” som vuxit fram i Storbritannien och vars krav på undersåtarna av många engelsmän på båda sidor av Atlanten kommit att betraktas som förtryckande. När kongressen 1789 till 1791 följde Washingtons och Hamiltons önskemål och modellerade de amerikanska offentliga finanserna på brittiska förebilder blev reaktionerna starka. Oppositionspartiet som växte fram under ledning av Thomas Jefferson, James Madison och Albert Gallatin såg statsskulden som ett ont och eftersträvade en lågskatteregim och fullständig avbetalning av statsskulden. Den kritik de riktade mot Washington och hans efterträdare John Adams (1797–1801) lånade sina argument från en väl etablerad anglo-amerikansk politisk tradition som beskrev den starka staten som det största hotet mot medborgerlig frihet. Denna republikanska *anti-etatism* fick stor betydelse för den fiskala och finansiella politik som kom att föras i Förenta Staterna fram till och bortom inbördeskriget. Som Johansson visar så var traditionen i högsta grad närvarande i debatten om finansieringen av 1812 års krig.²⁰

-
19. Richard Sylla, ”Shaping the U.S. Financial System, 1690–1913: The Dominant Role of Public Finance” i Richard Sylla, Richard Tilly & Gabriel Tortilla (red.), *The State, the Financial System, and Economic Modernization* (New York 1999), s. 249–270; Richard Sylla, ”Financial Systems and Economic Modernization”, *Journal of Economic History*, vol. 62 (2002), s. 277–292; Robert E. Wright, *The Wealth of Nations Rediscovered: Integration and Expansion in American Financial Markets, 1780–1850* (New York 2002); Robert E. Wright, *The First Wall Street: Chestnut Street, Philadelphia, and the Birth of American Finance* (Chicago 2005); Max M. Edling, ”So immense a power in the affairs of war’: Alexander Hamilton and the Restoration of Public Credit”, *The William and Mary Quarterly*, vol. LXIV, no. 2 (2007b), s. 287–326.
20. Dumas Malone, *Jefferson and the Rights of Man*, vol. 2, *Jefferson and His Time* (Boston 1951); Lance Banning, *The Jeffersonian Persuasion: Evolution of a Party Ideology* (Ithaca 1978); John R. Nelson, Jr., *Liberty and Property: Political Economy and Policymaking in the New Nation, 1789–1812* (Baltimore 1987); Herbert E. Sloan, *Principle and Interest: Thomas Jefferson and the Problem of Debt* (Charlottesville 2001); Edling (2003).

Amerikansk skatte- och finanspolitik formades även av det faktum att Förenta Staterna var en federation i vilken delstaternas makt och intressen i högsta grad var en realitet. Delstaternas fortsatta bevarande garanterades i författningen och delstatsrepresentation blev den rådande principen i senaten. Dessutom skrevs ett antal skydd för delstatsrättigheter in i författningen, till exempel skyddet för fortsatt slavhandel, utökad representation för slavstaterna och kravet på att förrymda slavar skulle infångas och återbördas till sina ägare även i nordstaterna. Även om ledamöterna av representanthuset representerade valkretsar och inte delstater så kom även dessa lagstiftare att noggrant bevaka sina respektive delstaters ekonomiska och politiska intressen. På skatteområdet innebar delstaternas radikalt olika ekonomier att det var svårt att utforma ett skattesystem som slog lika i olika delar av unionen. Varje försök att införa acciser, inkomstskatter eller egendomsskatter mötte starkt motstånd från politiker som ansåg sin egen delstat hårdare drabbad än andra. Denna politiska logik är tydligt märkbar i debatten kring de nya skatter som infördes under inbördeskriget vilka studeras av Henriksson i denna volym. Svårigheten att reformera skattesystemet innebar att federalregeringen var fortsatt tvingad att förlita sig på tullväsendet för sina inkomster. Den innebar också att kongressen nära nog per automatik kom att föredra att finansiera krig genom lån framför nya skatter.²¹

Förenta Staternas integration i världsekonomin och nationens önskan att utsträcka sin jurisdiktion över angränsande territorier på den nordamerikanska kontinenten skapade både kriser och möjligheter under den första hälften av 1800-talet. Konflikter över reglerna för neutral sjöfart drev fram ett lågintensivt sjökrig med Frankrike 1798 och ett fullskaligt krig med Storbritannien 1812. Napoleons beslut att överge den nya världen gav Förenta Staterna möjlighet att förvärva det vidsträckta Louisiana territoriet 1804 och Spaniens försvagning under Napoleonkrigen tillfalle att erhålla Florida 1819. Mexiko föll offer för den amerikanska expansionen några årtionden senare i och med annekteringen av Texas och erövringen av provinserna New Mexico och

21. Cathy D. Matson & Peter S. Onuf, *A Union of Interest: Political and Economic Thought in Revolutionary America* (Lawrence 1990), s. 101–123; Robin L. Einhorn, *American Taxation, American Slavery* (Chicago 2006); Max M. Edling, "Constitution (Federal), Framing and Ratification" i Michael Kazin (red.), *The Princeton Encyclopedia of United States Political History* (Princeton, under utgivning).

Kalifornien. Strax efter inbördeskrigets slut köptes Alaska från Ryssland. För att finansiera både krig och köp av territorium tog den amerikanska republiken upp lån. Landets kreditvärdighet och sunda offentliga finanser var därför en avgörande faktor bakom Förenta Staternas framväxt som en av världens stormakter vid slutet av 1800-talet. Under 1900-talet fortsatte Förenta Staterna att finansiera sina krig och sin expansiva utrikespolitik genom att ge ut statsobligationer. Ännu idag vilar den amerikanska statens makt ytterst på förmågan att mobilisera enorma resurser genom lån.²²

Trots att statsskulden spelat en så stor vikt i grundläggandet av Förenta Staternas internationella maktställning så har den alltid betraktats som problematisk i amerikanskt politiskt liv. Under 1700- och 1800-talet var föreställningen vida spridd att en stor statsskuld var ett allvarligt hot mot medborgarnas frihet och det republikanska styrelseskicket. Ironiskt nog var det dock de främsta förespråkarna för behovet av att begränsa federalregeringens makt och omfattning som var mest benägna att använda statens våldsapparat och statliga lån för att föra en aktiv och ofta aggressiv utrikespolitik. Jefferson lånade till Louisianaköpet, Madison till 1812 års krig och James K. Polk till erövringen av Mexiko. Men det vore fel att helt avfärda deras kritik av statsskulden som till intet förpliktigande retorik, något som Edling behandlar mera utförligt i sin diskussion av Polk och kriget mot Mexiko. Samtliga dessa politiker var angelägna om att betala av statens lån så fort som möjligt var. Som en följd av denna politik var den amerikanska republiken helt skuldfri under några korta år på 1830-talet. Praxis att betala av krigs- och andra krislån hade etablerats redan under Hamiltons tid. Denne slog fast i sin första rapport om statens kreditvärdighet att en grundläggande princip för amerikanska offentliga finanser borde vara att varje nytt statligt lån åtföljdes av en återbetalningsplan. Innan han lämnade posten som finansminister utvecklade han också en återbetalningsplan för frihetskrigets skuld. Hamilton ansåg avbetalning av statsskulden som viktig inte bara på grund av en önskan att bespara folket en skuldbörda. För honom var det än viktigare att statens kreditvärdighet skulle lida av att staten negligerade återbetalningen och lät skulden växa bortom all kontroll.²³ Denna föreställning låg bakom den ame-

22. Robert D. Hormats, *The Price of Liberty: Paying for America's Wars from the Revolution to the War on Terror* (New York 2007).

23. Edling (2007b), s. 314–326.

rikanska traditionen att betala av nya lån inom loppet av några decennier och den skiljde Förenta Staterna från moderlandet Storbritannien. Inte ens inbördeskriget, då den amerikanska republiken gick från att vara närmast skuldfri till att bli världens näst mest skuldsatta nation ändrade denna policy. Det var inte förrän de båda världskrigen, och den mellanliggande depressionen, som Förenta Staterna helt gav upp hoppet om att återigen bli helt skuldfritt.

Utvecklingen av det svenska skuldsystemet

I Sverige var processen mot ett effektivare upplåningssystem mera utdragen än i Förenta Staterna. Det var inte heller givet att det skulle ske en effektivisering på grund av olika synsätt på den utrikespolitiska inriktningen efter det stora nordiska kriget. Stora nordiska kriget (1700–1721) hade inneburit en kraftig resursmobilisering som involverat i princip samhällets alla individer oavsett ståndstillhörighet. Den extrema mobiliseringen kulminerade i samband med fälttåget 1718 mot Norge, vilket har karakteriserats som det totala kriget. Efter kriget skedde det en inhemsk reaktion mot det omfattande resursuttaget och den omfördelning som kriget hade medfört. De utrikespolitiska ambitionerna reducerades samtidigt i och med förlusten av de baltiska provinserna vid freden i Nystad 1721.²⁴ Händelserna 1718–1721 har därför betraktats som ett stort brott i svensk historia där perioden före var den så kallade stormaktstiden och perioden efter har karakteriserats som en successiv väg mot en tydligare småstatstillvaro i närheten av stormakter som Preussen i söder och Ryssland i öster. Sverige drog sig således ur den konkurrens mellan stormakter som hade präglat den svenska utrikespolitiken under 1600- och början av 1700-talet.²⁵

24. Jan Lindegren, "Karl XII" i Anders Florén, Stellan Dahlgren och Jan Lindegren, *Kungar och krigare. Tre essäer om Karl X Gustav, Karl XI och Karl XII* (Stockholm 1992); Åsa Karlsson, *Den jämlike undersåten. Karl XII:s förmögenhetsbeskattning 1713* (Uppsala 1994); Martin Linde, *Statsmakt och bondemotstånd. Allmogets överhet under stora nordiska kriget* (Uppsala 2000); Peter Ericsson, *Stora nordiska kriget förklarar. Karl XII och det ideologiska tilltalet* (Uppsala 2002).

25. Martin Melkersson, *Staten, ordningen och friheten. En studie av den styrande elitens syn på statens roll mellan stormaktstiden och 1800-talet* (Uppsala 1997), s. 48–61; Fredrik Thisner, *Militärstatens arvegods. Officerstjänstens socialreproduktiva funktion i Sverige och Danmark, ca 1720–1800* (Uppsala 2007), s. 322.

Någon total mobilisering av resurser som under det stora nordiska kriget återupprepades följaktligen inte, vilket i sin tur minskade behovet av en statsskuld för utrikespolitiska syften. Som Jan Lindegren har visat avskrevs stora delar av krigsskulden genom en kraftig devalvering 1719, vilket innebar att *riksens ständers kontor*, som fick till uppgift att hantera skulderna efter kriget, endast hanterade en begränsad del av den gäld som hade uppkommit under det långa kriget. Efter några år utvecklades kontoret till en institution som främst administrerade löpande utbetalningar baserade på officerares och ämbetsmäns fordringar från perioden 1700–1719. Även om det skedde genom hänvisningar till gamla skulder var det snarare fråga om en fördelning av statliga resurser till politiskt viktiga grupper.²⁶

Det är tydligt att det skedde en omsvängning av politiken i samband med införandet av frihetstidens statsskick 1719–1720. Utrikespolitikens förutsättningar hade förändrats och det fanns en tydligare opposition mot olika expansionistiska planer, men det innebar inte att krig inte längre sågs som en naturlig del av de mellanstatliga relationerna eller att man inte behövde ha institutioner för att hantera kraftiga utgiftsökningar. Krig fördes nämligen först mot Ryssland (1741–1743) och sedan mot Preussen (1757–1762). Även om omfattningen av resursmobiliseringen vid dessa tillfällen inte kan jämföras med det stora nordiska kriget, var staten i konflikt med europeiska stormakter, vilket krävde att man kunde låna betydande resurser inom landet. Under 1740- och 1750-talet genomfördes också ett kraftigt fästningsbyggnadsprogram som i synnerhet fokuserade på försvaret av Finland. Kriget och byggplanerna finansierades framförallt via lån i riksbanken.²⁷ Den frihetstida staten var följaktligen inte enbart intresserad av intern uppodling och vetenskapliga framsteg, utan även av att hävda sin position på den utrikespolitiska arenan.

Beroendet av riksbanken fick dock negativa ekonomiska och politiska konsekvenser under 1760-talet. Riksbankens utlåning hade ökat likviditeten i samhället, men samtidigt också ökat inflationen och minskat värdet på den svenska valutan. Med andra ord steg priserna, i synnerhet på importvaror, vilket ledde till omfattande klagomål. För att lösa denna situation försökte

26. Jan Lindegren, "Kriget och skulden. Statsskuldens historia. Sverige ca 1600–1800" i *Kungliga Vetenskapsambället i Uppsalas årsbok 2007–2008*.

27. Karl Åmark, *Sveriges statsfinanser 1719–1809* (Stockholm 1961), s. 608–619, 832–844.

man dra in likviditet genom besparingar i statens budget och genom att växla in riksbankens sedlar mot reella tillgångar. Man började också ta lån utomlands i bland annat Amsterdam och Genua för att täcka de existerande budgetunderskotten. Därtill lanserades inhemska obligationslån för att få in de nödvändiga resurserna.²⁸

Problemen med de svaga statsfinanserna löstes dock inte av ständerna. Det blev istället Gustav III, som efter kuppen 1772 hade stärkt sin politiska ställning, som genomförde en myntrealisation 1776, vilket skapade en ökad stabilitet i framförallt penningväsendet. Han fortsatte samtidigt den statsskuldspolitik som hade påbörjats under 1760-talet och som innebar lån utomlands och försök till obligationslån inom landet. I en ansats att få en bättre kontroll över statsskuldens förvaltning grundades *riksgäldsdirektionen* 1778. Direktionen hade en del fasta inkomster till sitt förfogande, som till exempel de så kallade licentmedel som handelsmän skulle betala, men inkomsterna räckte inte för att betala räntorna på existerande lån. Andra statliga budgetmedel fick därför användas för att täcka direktionens underskott.²⁹

Systemet skapade en viss stabilitet, men det hade svårt att hantera kraftigt ökade behov av medel. Svagheter blev tydliga i samband med kriget mot Ryssland 1788–1790. Som Johan Gärdebo visar i sin artikel innebar nödvändigheten av att få fram mer likviditet för att betala för kriget att Gustav III sammankallade en riksdag 1789 där kungen, trots hård opposition, förmådde ständerna att ta ansvar för statsskulden. Statsskuldens förvaltning skulle skötas av det nyinrättade *riksgäldskontoret*, vars fullmäktige bestod av riksdagens representanter. För att kunna betala existerande och framtida räntor fick det nyinrättade kontoret en stor del av de inflytande bevillningsmedlen. Förutom att sälja obligationer på den inhemska marknaden och ta lån utomlands gav kontoret också ut så kallade riksgäldssedlar. Från början var dessa sedlar tänkta som en tillfällig nödlösning för att täcka akuta likviditetsbrister under kriget, men de utvecklades till det dominerande betalningsmedlet i det

28. Riley (1980), s. 144–145; Leos Müller, "Economic policy in eighteenth-century Sweden and early modern entrepreneurial behaviour. A case of the Exchange Office" i Ferry De Goey & Jan Willem Veluwenkamp (red.), *Entrepreneurs and institutions in Europe and Asia 1500–2000* (Amsterdam 2002); Patrik Winton, *Frihetstidens politiska praktik. Nätverk och offentlighet 1746–1766* (Uppsala 2006), s. 196–197, 284–286.

29. Åmark (1961), s. 234–243, 624–627.

svenska riket under 1790-talet. De trängde därmed undan riksbankens sedlar och mynt ur cirkulationen. Samtidigt utgjorde sedlarna den största delen av statsskulden.³⁰

Det nya statsskuldssystemet som växte fram under kriget mot Ryssland innebar att mer resurser kunde mobiliseras och att riksgäldskontoret hade medel att betala räntan på skulden med utan att vara i behov av tillskott från statskassan. Riksgäldssedlarna utgjorde dock svagheten i systemet. Utifrån ett statsskuldsperspektiv var det framförallt det faktum att inkomsterna från bevillningen flöt in i riksgäldssedlar samtidigt som räntorna på de utländska lånen inte kunde betalas med dessa sedlar som ställde till problem. Många invånare klagade också på att värdet på sedlarna var osäkert, vilket gjorde dem till en politisk belastning. Som Patrik Winton visar i sin artikel kretsade många av de politiska diskussionerna under de följande årtiondena kring hur man skulle kunna minska antalet sedlar i omlopp. Gustav IV Adolf lyckades få till stånd en plan för hur sedlarna skulle realiseras, vilket minskade likviditeten i samhället. Kungen försökte också hålla fast vid denna politik under kriget mot Ryssland 1808–1809 trots att det fanns ett stort behov av mer resurser.³¹

Den nya regim som kom till makten 1809 fortsatte att använda de institutioner som hade formats under det gustavianska enväldet för att finansiera Sveriges fortsatta deltagande i Napoleonkriget. Efter kriget fattades dock en rad beslut som innebar att statsskulden successivt minskade. Först avskrevs stora delar av den utländska skulden och sedan minskades antalet inhemska obligationer. Sedlarna, som hade ökat under 1810-talet, omvandlades samtidigt från statsskuld till sedelstock. Indragningen av riksgäldssedlarna genomfördes sedan slutgiltigt i och med 1834 års myntrealisation. Resultatet av denna politik blev att Sverige i praktiken helt saknade statsskuld under

30. Göran Ahlström, "Riksgäldskontoret och Sveriges statsskuld före 1850-talet" i Erik Dahmén (red.), *Uppläning och utveckling. Riksgäldskontoret 1789–1989* (Stockholm 1989), s. 93–116; Anders Ögren, *Empirical Studies in Money, Credit and Banking. The Swedish Credit Market in Transition under the Silver and Gold Standards, 1834–1913* (Stockholm 2003); Torbjörn Engdahl & Anders Ögren, "Multiple paper monies in Sweden 1789–1903: substitution or complementarity?", *Financial History Review*, vol. 15, no. 1 (2008).

31. Erik Grönberg, *Bankosedelfrågan under inflationstiden 1808–1812. Studier i den svenska valutans historia* (Lund 1936); Åmark (1961), s. 290–300; Göran Ahlström, *Studier i svensk ekonomisk politik och prisutveckling 1776–1802* (Lund 1974).

1830- och 1840-talen. Det var inte förrän järnvägarna började byggas ut under 1850-talet som Sverige återigen fick en statsskuld.³² Händelserna under 1800-talet visar hur den svenska staten gick från att vara en stat inriktad mot krig till en stat som främst satsade på infrastruktur och inhemsk utveckling.

Sammanfattningsvis visar utvecklingen i Sverige och USA under slutet av 1700- och början av 1800-talet att båda staterna effektiviserade sin förmåga att låna resurser både inom landet och på de internationella kapitalmarknaderna. Invånarna involverades i resursmobiliseringen genom att betala skatt och låna ut pengar till statens behov. Syftet med åtgärderna var att upprätthålla en utrikespolitiskt stark stat som kunde värna nationens självständighet och intressen. Efter Napoleonkrigens slut 1815 började dock skillnaderna mellan staterna att öka. Sverige avskaffade sin statsskuld och accepterade sina nya gränser, medan USA utvecklades till en regional stormakt som expanderade kraftigt på framförallt den mexikanska statens bekostnad. Expansionen möjliggjordes genom ett effektivt upplåningssystem. Även om det förekom negativa uppfattningar om statsskulden var det givet att använda statens förmåga till upplåning för att finansiera den amerikanska statens territoriella expansion under 1800-talet.

32. Ahlström (1989), s. 93–116.