

När frihandlarna vann Sverige (När kan vi läsa om samma framgång för avregleringen av den svenska kollektivtrafiken?)

I en ny doktorsavhandling har historikern Patrick Jonsson studerat de politiska striderna om frihandel under 1800-talet och hur frihandlarna successivt vann över protektionisterna. Jonsson konstaterar att frihandlarnas seger inte enbart kan förklaras med framväxande näringar med frihandelsintresse, vilket tidigare varit en ofta använd förklaring, utan avgörande var också frihandlarnas förmåga att överföra ekonomins utveckling till politisk kommunikation.

De flesta i Sverige är för frihandel, men så har inte alltid varit fallet. Långt in på 1800-talet var den svenska tullpolitiken starkt protektionistiskt. Men vid mitten av seklet hade detta system raserats och den öppna ekonomi vi har idag grundlades. Men detta skedde inte av sig själv utan krävde hårt politiskt arbete. **Patrick Jonsson** visar i sin **avhandling från 2005** hur frihandelsvännerna agerade för att övertyga svenskarna om frihandelns fördelar. Det krävdes långvarig och innovativ politisk kommunikation för att åstadkomma detta. Patrick är historiker vid Örebro universitet med politisk kommunikation och globaliseringen som specialinriktning. Han har tidigare skrivit en artikel om **Gävle frihandelsförening** för www.frihandel.nu

Den svenska tullpolitiken under 1800-talets stora liberala reformer är ganska litet utforskad. Det är desto mer förvånande som liberaliseringen av tulltaxan var en av hörnstenarna i det liberala systemskifte som lade grunden för det svenska ekonomiska undret under 1900-talet. Nestorn i svensk tullhistoria, Arthur Montgomery, skrev redan 1921 de två böcker som sedan dess utgjort stommen i vår kunskap om skedet. En viktig fördjupning gjordes av Olle Gasslander som på 1940-talet sammanställde sin biografi över den kanske viktigaste enskilda aktören, finansminister J A Gripenstedt. På dessa två författare har vår nuvarande uppfattning om tullreformerna byggts.

Deras uppfattning, att frihandelns genombrott i stort sett var oundviklig, har i det stora hela fått stå utan fördjupande analys. Men som historiker känns det ofta otillfredsställande med förklaringar som talar om det oundvikliga i historien. Det blir lätt vad man kan kalla en överbestämd förklaring, d v s man anger en stor mängd faktorer som gör förändringen av tullpolitiken mer eller mindre självklar. På så sätt blir det svårt att väga och närmare precisera de olika faktorernas betydelse och inbördes relationer.

Näringsintressen blockerar frihandel

Lite förenklat kan man säga att forskningen har menat att frihandelsvännerna helt enkelt hade fler kanoner på slagfältet än förbudsvänner och protektionister. Inom tullpolitisk forskning brukar det vara vanligt att utgå från de ekonomiska intressenas styrka för att förklara ett lands tullpolitik. Det är just den förklaringen som Montgomery och Gasslander i huvudsak använder

sig av. De intressen som vid ingången av 1800-talet bar upp det protektionistiska systemet (bergsbruket, jordbruket, de privilegierade stadsnäringarna samt de statsunderstödda fabrikerna), var helt enkelt ekonomiskt viktigare och starkare än de små enklaver av frihandelsintresse som fanns bl a inom handel och sjöfart. Det breda konsumentintresset lutade visserligen av allt att döma i frihandelsvänlig riktning men hade då, som ofta är fallet, en svag politisk ställning.

Vid mitten av 1800-talet hade den protektionistiska alliansen brutits, allt enligt Montgomery och Gasslander. Exportindustrin med den framväxande trävaruindustrin, jordbrukets spannmålsexportörer och en moderniserad bruksnäring i spetsen, tippade balansen till frihandelsintressets favör. Frihandeln stod för den moderniserande sektorn av ekonomin, förbud och protektionism för stagnation.

Ekonomi blir politik

I det stora hela ifrågasätter inte min avhandling den förklaringen. Vad den vill är i stället att fördjupa förståelsen av hur den **ekonomiska** faktorn omvandlades till en ny **politik**. Min bärande tes är att frihandelsvännen kan ses som en politisk varelse snarare än som en ekonomisk aktör. Självfallet var frihandelsvännerna också ofta ekonomiska aktörer, men, vilket är min viktigaste poäng, för att vinna frihandeln politiskt måste de ekonomiska aktörerna uppträda på en politiska arena med en politisk kompetens. Det är ett förhållande som tidigare forskning inte uppmärksammat i någon större omfattning.

Det visar sig att den tullpolitiska processen inte på ett enkelt sätt följde den ekonomiska utvecklingen. De ekonomiska konjunkturerna och strukturerna samspelade snarare med en inom politiken inneboende dynamik. Politiken hade också sina konjukturer. Vi kommer här in på den politiska kommunikationens fascinerande område.

För att förstå hur den politiska dimensionen verkade, behövs en kort beskrivning av händelseförloppet och bakgrunden. 1816 fastställdes en ny tulltaxa som innehöll en stor mängd import- och exportförbud samt höga tullar. Tiden efter Napoleonkrigen innebar en svår omställning för den svenska ekonomin och intresset för skydd var starkt. Det politiska systemet gynnade de intressen som sedan lång tid varit ingrodda i och skyddade av den statliga protektionismen. Det fanns en fördröjning genom intressenas och politikens institutionalisering, ett förhållande som, enligt statsvetaren Judith Goldsteins forskning, hade sin parallell i exempelvis amerikansk handelspolitik.

Den svenska tulltaxan var föremål för delad beslutsrätt mellan den kungliga regeringsmakten och ständernas riksdagsmakt. Kungen hade, enligt den nya regeringsformen från 1809, makten över den ekonomiska lagstiftningen under vilka **handelsförbuden** i tulltaxan föll. Riksdagen hade å sin sida slutordet över beskattningen under vilken **tullarna** i tulltaxan låg.

Frihandeln måste därför få genomslag både inom regeringen och inom riksdagen för att få framgång.

Aftonbladet för frihandel

Det var därför ett formidabelt hinder som frihandelsvännerna hade att övervinna. Men det var inte bara regeringen och riksdagen som var viktiga aktörer och arenor. Under 1800-talets första hälft började också en tredje faktor växa fram: den offentliga debatten och pressmediet. Alla historiskt intresserade känner till Aftonbladets och Lars Johan Hiertas frejdiga och färgstarka kamp för ökad frihet och öppenhet i det svenska samhället. Här skulle rivs i det gamla för att ge plats åt de nya idéerna och krafterna. Ordet började väga tungt inom politiken. Den som hade ordet i sin makt hade just detta: makt.

Inom logiken lär vi oss hur en riktig slutledning skall se ut. Nu är det inom politiken inte tillräckligt att ha goda och giltiga argument, utan det krävs också att aktörerna kan framföra dem på ett övertygande sätt; det krävs m a o retorisk förmåga. Frihandelsargumentet kopplas ofta till ett tämligen knastertorrt akademiskt språkbruk. Dess sanning har verkat självklar. 1800-talets frihandelsvännar förstod dock, och fick lära sig, att det inte räckte med akademiska utläggningar; det krävdes också ett slagkraftigt politiskt språkbruk som kunde översätta de abstrakta teorierna till en levande historisk verklighet.

Adam Smiths inflytande

Adam Smith kan sägas vara den moderna frihandelsteorins fader. Forskningen har visserligen visat att frihandelsargumentet kan spåras ända tillbaka till antiken, men det var först med Smith som det systematiserades och kopplades samman med en övergripande historisk och ekonomisk teori. Smith ville veta vad som var grunden till att nationerna antingen blomstrade eller gick tillbaka ekonomiskt. Han identifierade bl a fri handel som en viktig orsak till ökat nationellt välstånd.

Detta argument fick nu starkt genomslag i den allmänna intellektuella och politiska debatten årtiondena före och efter 1800, främst naturligtvis i Storbritannien men också i stora delar av Europa. Smiths frihandelslära blev tidigt bekant, åtminstone i populär form i Sverige. Det var under den gustavianska tiden då den allmänna debatten var inskränkt. Det hindrade dock inte att Smiths ekonomiska liberalism diskuterades i salongerna och begrundades på studerkammaren. Även statsmakten visade tidvis intresse för en liberalisering av det ekonomiska systemet. Efter 1809 års politiska omvälvning förändrades förutsättningarna för debatten. Tryck- och åsiktsfriheten fick större utrymme. Den ekonomiska debatten blev tämligen livlig. Frihandelsläran blev alltmer känd och omfattad.

För frihandelsvännerna var den ekonomiska aspekten av frågan självklart viktig. Men frihandeln var också något mer, vilket den också var för Adam Smith. Den var kopplad till en helhetsvision. Frihandel handlade också om moralisk upprustning, social rättvisa, en

modernisering av staten och ökad individuell frihet. Frihandel var ett viktig led i nationens pånyttfödelse och reformering efter många års vanvård och nedgång. Genom denna koppling fick frihandelsvännerna en stark retorik som förmådde entusiasmera och väcka intresse och opinion.

Frihandeln knyts till vardagen

Efter denna placering i ett större perspektiv gällde det också att kunna koppla frihandeln till den vardagliga politiska och ekonomiska verkligheten. Här var det fråga om att hantera den andra änden av tullpolitikens spektrum, den som den ekonomiska teorin lika knastertorra tulltaxan. Hur skulle man kunna blåsa liv i debatten och göra frihandeln trovärdig på den konkreta ”synålsnivån”. Förbudet, särskilt importförbudet, visade sig ha den förmågan. De var enkla att visa upp och ta ställning till. Det gick bara att svara ja eller nej; tullar är ju som bekant mer relativa, med en mängd möjliga nivåer som kan bli föremål för oändliga politiska förhandlingar – vi känner ju igen det i dagens WTO-förhandlingar.

1839 lade den s k tullkommittén fram ett reformpaket som efter hand blev frihandelsvännernas samlande plattform. Förbudet skulle bort och tulltaxans tullar utformas efter en graderad skala. Ett visst måttligt skydd skulle ges åt de viktigaste nationella näringarna, medan konsumenterna och handeln skulle få tillgång till bra varor, till goda priser och i tillräcklig mängd, vilket var de kriterier man angav. Konkurrensen med utlandet skulle stimulera en utveckling av det svenska näringslivet. Samtidigt skulle man komma åt smugglingsproblematiken och ge staten ökade tullinkomster genom växande utrikeshandel.

Frihandelsvännerna hade nu kommit långt i försöken att omvandla frihandelsteorin till en fungerande frihandelspolitik. Fortfarande fanns dock svåra nötter att knäcka. Min avhandling visar att det politiska spelet var tämligen trögt. 1823 hade riksdagen fattat ett principbeslut att avskaffa handelsförbudet och reformera tulltaxan i liberal riktning. Regeringsmakten intog en avvaktande hållning. Under 1830-talet tog regeringen initiativ till en liberalisering medan riksdagen, förmodligen som ett led i maktkampen mellan de två statsmakterna, svängde i protektionistisk riktning. 1840-talet innebar ett ställningskrig där inte mycket hände.

Borgarståndet byter fot

Inom riksdagen, med de fyra ständerna, intog borgarståndet länge en förbudsvänlig hållning. Här fanns också de viktigaste intressena för en fortsatt protektionism: stadsnäringarna och fabrikerna. De övriga stånden med adeln i spetsen drev på liberaliseringen. Men mellan stånden skedde en intressant invertering under slutet av 1830-talet och under 1840-talet. Inom borgarståndet, där 2/3 av ledamöterna var för förbud 1835 hade förhållandet blivit det motsatta 1848 med 2/3 för frihandeln. Hur kan detta förklaras?

I min avhandling prövar jag olika förklaringar. Någon markant förändring i sammansättningen eller i valkretsarnas intresseinriktning är svår att påvisa. Här behövs dock

mer forskning. Jag koncentrerar mig i stället på interna faktorer inom själva riksdagsståndet. Jag menar att förändringar och förbättringar i frihandelsvännernas retorik och politiska kommunikation var en inte oväsentlig del i ståndets omsvängning.

Frihandlarna i ståndet var inledningsvis tämligen splittrade – var och en förde fram sina egna lösningar. Delvis måste det förstås utifrån de politiska idealen. De flesta, även konservativa, ansåg att det var en politisk dygd för den enskilda riksdagsmannen att vara självständig, rättrådig och klok. Man såg ned på partipolitik, och allt som luktade orättvisa fördelar. Riksdagsmännen skulle inte tänka på sitt eget intresse utan helhetens.

Båda sidor i tulldebatten tog ställning för dessa ideal, om än på olika sätt. Protektionister och förbudsvänner menade att förbuden var i helhetens intresse. Genom att stödja svenska näringar skulle jobben tryggas och landet minska sitt beroende av utländska leverantörer. De menade att det fanns en intressegemenskap mellan arbete, kapital och konsumtion. Denna treenighet försökte frihandelsvännerna upplösa. Man menade att det endast var en liten klick av kapitalet, närmare bestämt de statsunderstödda fabrikerna som hade något intresse av högprotektionismen. Alla andra skulle förlora.

Förbud gynnade få

Det var också ett brott mot de politiska idealen. Förbudsvännerna i ståndet kunde med större eller mindre fog framställas som representanter för särintressen, särskilt fabrikerna i Stockholm och Norrköping. Frihandelsvännerna hade en delvis kluven inställning till att spela detta kort. Att driva det för hårt kunde leda till bakslag. Själva blev de också ofta anklagade för att gå, främst, handelns och utländska (läs brittiska) intressens ärenden. Debatterna blev ofta bittra och förgiftade när retoriken gled över i dessa frågor. Båda sidor utdelade och fick ta emot anklagelser. Över tid fick dock frihandelsvännerna överhanden enligt min bedömning, mycket för att man i sak kunde övertyga om att förbuden verkligen endast gynnade fabrikernas särintressen, vilka utgjorde en förhållandevis liten del av svenskt näringsliv.

Frihandelsvännernas personer och deras heder blev på detta sätt en viktig dimension i den politiska kommunikationen. Det gällde att frihandelsvännerna framställde sig som självständiga och rättrådiga riksdagsmän som endast hade nationens intresse för ögonen. De fick inte framstå som ett koteri av sammansvurna, och man undvek helst öppna partibildningar. Men man hade ändå behov av enighet för att vinna framgång. Lösningen blev i stället att samlas kring ett **program** utan att för den skull organisera sig, i det här fallet det program som 1839 års tullkommitté lagt fram. Det gjorde att man kunde framstå som självständigt tänkande riksdagsmän som kommit fram till samma ståndpunkt på förnuftets väg, ett slags ”tankens gemenskap”. I den politiska kommunikationen kunde frihandels seger tillskrivas de fria och självständiga medborgarnas öppna och civiliserade tankeutbyte, inte särintressenas korrumpierande spel bakom kulisserna. **Följande meningar kan strykas:** Så lyckades man framställa det, och tillräckligt många tycks ha delat den uppfattningen, även om

inte alla höll med om att det var så det gick till. (I vad mån så var fallet är en fråga som inte omfattas av min undersökning.)

1848 hade frihandelsvännerna tagit kommandot i borgarståndet och kunde under det följande årtiondet vinna tillbaka initiativet i riksdagen. Regeringen kom också, inte minst genom statsrådet och senare finansministern J A Gripenstedt, att alltmer driva på i liberal riktning. Reformerna kom till mycket stor del att bygga på den tidigare nämnda tullkommitténs arbete.

Skickliga kommunikatörer

Frihandelsvännerna var alltså, eller snarare blev, skickliga politiska kommunikatörer. Det kan studeras närmare med hjälp av begreppet resurser. Vilka medel stod till deras förfogande? Vi kan börja med idéinnehållet. Här fanns redan en svensk frihetlig tradition från 1700-talets frihetstid. Tänkare och politiker som Anders Chydenius hade redan på 1760-talet för fram en inhemska variant av frihandelsteori. I vad mån 1800-talets frihandlare byggde vidare på denna är svårt att avgöra. Det gustavianska enväldet som varade mellan ca 1770 och 1809 innebar en strypning av den öppna debatten, men det tycks ändå ha funnits en intern debatt i olika nätverk och på andra sätt som höll åtminstone en del av frihetsarvet levande. Även den gustavianska regimen visade, som de upplysta despoter de gärna ville framstå som, tidvis intresse för den **ekonomiska** liberalismen (den politiska var något annat!). Här kan följande paralleller dras med dagens förhållanden.

Det interna arvets storlek kan alltså diskuteras. I varje fall så innebar Adam Smiths genombrott ett stort tillskott. Förutom idéernas innehåll, var Smiths verk i sig en styrka. Frihandeln fick ett sammanhängande och rationellt teoribygge. Det kunde också knytas till empiri, inte minst viktig i det svenska intellektuella klimatet där fakta och statistik hade en stark ställning som argument. De svenska debattörerna var förvisso intresserade av de ekonomiska mekanismerna, hur ”den ekonomiska maskinen” fungerade, men kanske framför allt av **att** den fungerade. Inte minst viktigt var det inom politiken – viktigast var att kunna visa att en viss politik faktiskt fick de följder som man påstod att den skulle få. Här var statistiken ett av frihandelsvännernas främsta vapen.

Den nationella ekonomin kunde på ett sätt framställas som ett laboratorium. Genom mindre reformer kunde man se om dessa fick avsedd effekt. Den svenska liberaliseringen fick delvis av den anledningen formen av de många små stegens liberalisering. Mängder av förbud togs bort ur tulltaxan genom många små reformer långt innan de stora reformerna på 1850-talet. Det var framför allt perifera och ekonomiskt mindre viktiga näringar som fick se sitt förbudsskydd försvinna. Men det innebar också att frihandelsvännerna fick en mängd av ”test cases” att inhämta information från. Och de lyckades visa att liberaliseringen i de flesta fallen hade haft goda ekonomiska effekter.

Viktigt principbeslut

Den tullpolitiska historien som sådan var också en resurs för frihandelsvännerna. 1823 års principbeslut om frihandel var förpliktande, man hade så startat klockan, eller med en annan bild, stubinen hade börjat brinna. Förr eller senare måste det förverkligas. Beslutet kom att så institutionaliseras i den tullpolitiska processen. Det gav frihandeln ett brohuvud på ”protektionismens landmassa”. Min undersökning visar att principbeslutet ständigt återkom, ungefär på samma sätt som dagens politiker har svårt att frigöra sig från beslutet i folkomröstningen om kärnkraften 1980. Beroende på ståndpunkt kan det tjäna som boja eller positiv resurs. Frihandelsvännerna fick i det här fallet vinden i ryggen. Under 1850-talet blev frågan akut, nu hade tiden gått så långt att en ytterligare frist var otänkbar. Fröet som planterats kunde äntligen bära frukt.

Tiden var alltså en viktig resurs för frihandlarna. Förutom den nationella utvecklingen var också den utländska viktig. Inflytandet från Smith har vi redan konstaterat. Förutom ekonomisk teori identifierar jag två aspekter som var viktiga: den praktiska tullpolitiken och den tullpolitiska kommunikationen. Storbritannien var också här det stora föregångslandet.

Britterna började reformera sin handels- och tullpolitik i liberal riktning under 1820-talet. Det visade sig ha goda effekter. Ekonomin växte, tullinkomsterna ökade, sedligheten förbättrades och brottsligheten avtog. Det var en likartad problematik som svenskarna brottades med. De brittiska erfarenheterna blev kända och debatterade i Sverige. Svenskarna fick också kännedom om de nymodigheter som utvecklades om hur tullpolitik skulle kommuniceras.

Gävle frihandelsförening

Richard Cobden stod i spetsen för den breda utomparlamentariska rörelsen för frihandeln som växte fram i de industrialiserade delarna av norra England. Manchester var frihandlarnas huvudstad. Här hade den så kallade Anti-Corn Law League sitt huvudkvarter. Under slutet av 1830- och stora delar av 1840-talet utkämpades ett historiskt ordkrig mellan frihandelsvänner och protektionister i frågan om spannmålstullarna (de så kallade ”Corn Laws”). Cobden visste att det var viktigt att hitta en central fråga med starkt emotionellt och symboliskt värde som kunde mobilisera opinionen för frihandel. Spannmålstullarna var ideala för det syftet.

Svenskarna lärde sig av britterna hur en kampanj skulle föras. En svensk motsvarighet till manchesterrörelsen utgick från Gävle frihandelsförening som bildades 1846. Dess främste företrädare var grosshandlaren och industrialisten Per Murén som blev något av Sveriges Cobden. Han och föreningen arbetade innovativt för att väcka opinion för en liberalisering av den svenska tulltaxan; Murén använde till exempel sitt nya industriprojekt inom textiltillverkningen (i samarbete med L J Hierta) som exempel på hur det svenska näringslivet kunde blomstra under fri konkurrens. Importförbuden fick samma roll i Sverige som spannmålstullarna fått i Storbritannien. Som ersättning för protektionismen enades, som vi sett, frihandelsvännerna kring reformprogrammet från tullkommittén.

Frihandelsvännerna hade alltså en mängd olika resurser att ta till i den tullpolitiska kampen. Det politiska systemet vidgades och den politiska kommunikationen utvecklades. Opinionsbildningen blev allt viktigare. Frihandelsvännerna kunde utnyttja de nya villkoren. De hade en god rationell teori. Verkligheten talade om frihandels överlägsenhet. Politiska löften var bindande och verkade för frihandeln. Hela världen och historien gick i liberal riktning. Frihandeln intog m a o en mängd olika viktiga stödjepunkter, utifrån vilka de kunde angripa den protektionistiska fästningen. Och den låg, som vi vet, snart i ruiner och frihandels fana vajade högst. Men det är inte nödvändigtvis så att frihandelsvännerna vann för att de hade flest kanoner. Det krävdes frihandelsvänner som var ” **politiska krigare**” med uthållighet, uppfinningsrikedom, mod och ett gott humör. De kände sina arenor, sin publik, sina vänner och sina motståndare. De visste vad som var kampens del- och huvudmål. De kunde hantera sina verktyg, de visste att kanonerna också måste träffa rätt. Deras lärdomar är väl värda att lyssna till.

Litteratur:

- Nicholas C Edsall (1986), **Richard Cobden : independent radical**. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Olle Gasslander (1949), **J A Gripenstedt : statsman och företagare**. Lund: Gleerup.
- Judith Goldstein (1993), **Ideas, interests and American trade policy**. Ithaca, NY: Cornell U P.
- Patrick Jonsson (2005), **Handelsfrihetens vänner och förbuden : identitet och § politisk kommunikation i svensk tullpolitik 1823–1854**. Diss, Örebro universitet.
- Leif Kihlberg (1968), **Lars Hierta i helfigur**. Stockholm: Bonnier.
- Arthur Montgomery (1921), **Svensk tullpolitik 1816–1911**. Diss, Uppsala universitet.
- Arthur Montgomery (1921), **Svensk traktatpolitik 1816–1914**. Stockholm: Tull- och traktatkommittén.
- Arthur Montgomery (1970), **Industrialismens genombrott i Sverige**. 4 uppl. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Johan Norberg (1998), **Den svenska liberalismens historia**. Stockholm: Timbro.
- Paul A Pickering & Alex Tyrell (2000), **The people's bread : a history of the Anti-Corn Law League**. London: Leicester U P.