

Medeltid och nutid i den svenska statshushållningens historia ¹.

Varje kronologiskt upplagd historisk framställning på vidare sikt kräver för överskådlighetens skull en periodindelning, som likväl ofta kan vara vansklig att verkställa. Utvecklingen känner nämligen knappast några tvära avbrott. Även om den nya perioden är motiverad genom en rättslig diskontinuitet, så verkar vid det faktiska skeendet det förgångna gärna alltjämt med som en bestämmande faktor och gör omvälvningen mindre radikal än det synes på ytan. Och även när revolutionen gör rent bord med vissa av det förgångnas institutioner, så leva andra kvar med oförminskad livskraft i trots av att de alla ingått som led i en enhetlig samhällskonstruktion eller som moment i en universell världsbild.

Annorlunda ställa sig förhållandena för den, som lägger en systematisk aspekt på de historiska företeelserna. Han måste i enlighet med sin metods egenart lösrycka dem ur deras sammanhang icke blott i rummet utan ock i tiden för att sammanställa dem med likartade företeelser både från andra länder och från andra tidevarv. Den typologiska bestämningen blir för honom huvuduppgiften. De olika typer, han på sådant sätt fixerar, kan han finna lämpligt uppkalla efter det land, varifrån de härstamma, men också efter det tidevarv, varunder de varit särskilt förhärskande. Huru detta lämpligast bör avgränsas gentemot andra tidevarv bekymrar honom icke. Det är ju endast i betydelsen av en bestämd princip det intresserar honom.

¹ Installationsföreläsning i Lund 16. sept. 1931.

Det är i denna betydelse av en typ, en princip, som jag använder ordet medeltid, då jag utfäst mig att tala om medtiden i den svenska statshushållningens historia, och det är i samma mening jag använder det däremot korresponderande, till sin lämplighet mera diskutabla ordet nutid. Vi äro sedan länge vana att betrakta vissa företeelser på det religiösa, politiska, sociala, ekonomiska området såsom karakteristiska för det tidevarv man brukar låta börja år 400 och sluta år 1500 efter Kr. men finna det också naturligt att tala om medeltid, när vi annars i historien finna sådana företeelser dominera. I antikens historia finner man ofta beteckningen Greklands medeltid för de första århundradena av dess historiska tid. En sådan beteckning står i överensstämmelse med Fahlbecks konstruktion av samhällsutvecklingen vid antikens slut såsom en reversibel process tillbaka till det redan en gång av klassamhället avlösta ståndssamhället, vars tvångsorganisation enligt Fahlbeck också är besläktad med den gestaltning, socialisterna i våra dagar vilja giva de sociala företeelserna¹. Att namnet på en tidsepok tillika får beteckna en bestämd princip, som varit tillfinnandes både före och efter den tidsålder, varav den lånat sitt namn, bör icke chockera den, som låter åttio- och nittiotal beteckna vissa litterära principer, verksamma både före och efter respektive 1880- och 1890-tal. Det må då också vara tillåtet att låta nutid beteckna en bestämd princip. Den, som opponerar sig mot att gränsen mellan medtiden och nyare tiden sättes så sent som till 1500, bör finna det naturligt, om man söker nutiden som princip redan under den tid, som enligt hävdvunnen sed bär medeltidens namn.

Vad är det då, som på statshushållningens gebit förtjänar att betecknas som medeltid, och vad som nutid?

Som medeltid beteckna vi i första hand statshushållets basering på inkomster av privat rättstitel, kronogods, regalien och annat, som ger regeringen en säker avkastning utan

¹ Fahlbeck: Klasserna och samhället, passim.

hänsyn till utgiftsbehovet och sätter konungen i stånd att i normala fall, som det heter, »leva av sitt eget». I utomordentliga fall ingripa ständerna med sina bevillningar, avsedda att finansiera bestämda behov, framför allt krig, men taga därvid gärna själva förvaltningen av dessa om hand. Den kända dualismen mellan rex och regnum framträder icke minst på det finansiella området. Vid så väl den kungliga förvaltningen som ständerförvaltningen gäller, att en bestämd inkomst får täcka en bestämd utgift. Denna statshushållets söndersplittring på specialfonder sammanhänger principiellt med den nämnda dualismen. Till en början är den dock framför allt föranledd av att inkomsterna ingå in natura och gärna måste omedelbart konsumeras i den ort, varifrån de utgå. Intimast är sambandet mellan inkomst och utgift vid besvärerna, för vilka just det konstitutiva är, att båda flyta samman till ett, och avgifterna, som utgöra undersåtliga prestationer, avsedda att precis svara mot en bestämd motprestation från statens sida.

Som nutid åter beteckna vi den princip, enligt vilken inkomsterna i kraft av offentlig rättstitel ingå till staten som skatter, avkrävda undersåtarna till täckande av statens allmänna utgiftsbehov, när helst sådana göra sig gällande, men också först då. De stå alla under regeringens förvaltning, i vars centralkassa de blandas samman så, att vid utanordningen intet samband kan konstateras mellan en bestämd inkomst och en bestämd utgift. För etablerandet av ett sådant bruttosystem utgör penninghushållningen ett *conditio sine qua non* utan att dock det förra behöver bli en nödvändig följd av den senare. Avgifterna utgå ju gärna i penningar.

Vid en hastig exposé över Sveriges finanshistoria finna vi, hurusom de privata statsinkomsterna länge spelat en dominerande roll. Landslagen förutsätter, att konungen i vanliga fall lever av kronogodsens avkastning och därmed jämförliga i lag fastställda inkomster och först vid särskilt inträdande fall av utrikespolitisk eller dynastisk art räknar

på folkets bevilningar. Besvär, sådana som rustning, gästgiveri, väghållning, spela en dominerande roll i finansväsendet. Undan för undan ökas statens privaträttsliga innehav. Endels sker det genom att kronan frånrycker kyrkan dess jordagods genom reformationen och genom hänsynslöst utnyttjande av den privaträttsligt färgade grundregalierätten sätter sig i besittning av stora, med jordagodsens kommensurabla skogar och fisken. Den nyare tidens inbrott betecknade således åtminstone i detta stycke ingen som helst brytning med medeltiden som princip. En modern nationalekonom har också karakteriserat Gustav Vasa som en rationaliserad medeltidsfurste. Men utvecklingen visade också länge en stark tendens att förvandla bevilningarna till ordinarie statsinkomster, som utgingo utan hänsyn till utgiftsbehovet och därigenom gärna förvandlades till privaträttigheter. Det tillfälliga behov, som föranlett bevilningens åtagande, glömdes bort, men skatten fick fortbestå. Endels utgående in natura och liksom kronolandbornas arrendeavgifter benämnda räntor kommo skatterna att assimileras med dessa och antaga karaktären av kronans inteckningar i vissa jordbruksfastigheter. I dylik usurpation har så väl en del av den från medeltiden härrörande jordeboksräntan som den under förra delen av 1600-talet uppkomna mantalsräntan sin grund.

Först med gods- och ränteavsöndringen under det trettioåriga krigets tid kan den nya tiden sägas glänta på dörren. Gustav Adolf och Axel Oxenstierna ha oförtydbart haft den uppfattningen att godsens i enskildas ägo skulle bli bättre brukade och tullar och acciser och andra i kontanter utgående skatter därigenom ökas. Häremot höja dock de ofrälse stånden 1650 sin bestämda protest och fordra respekt för det integritetsbud, landslagen uppställt till försvar för kronans privategendom. Tullar och acciser och andra extraordinarie krigshjälper vore kronan endast beviljade till hjälp i besvärliga krigstider och borde med dem upphöra. Det är denna åldriga medeltida princip, som ligger bakom Karl XI:s reduktion. Förgäves hävdar adeln 1680, att konungens fasta rätteligen bestode i suveränitetsrättigheterna, jura maje-

statis majora, och vore artskild från privatas egendom. Karl XI finner bäst att basera fredshushållningen på rikets privata tillgångar, som nu i viss mån utökats med roteringen, vilken förr haft bevillnings karaktär men genom åtagandet av det ständiga knektehållet förvandlats till ett viss jord påvilande realonus i likhet med andra laga utskylder. Dock nekade han sig så mycket mindre att därutöver för en del fredsbehov använda tullen, som densamma, ehuru den länge sedan förlorat sin regalienatur och tagit gestalt av skatt, dock var en ordinarie inkomst. Karl XI lyckas också, innan han går ur tiden, befria ständerna från extra ordinarie bevillningar. Dessa reserveras för krigets utomordentliga behov.

Frihetstiden fortlever i samma idévärld som Karl XI, vars sista riksstat ju ända fram till 1809 följes som normalstat. Principen att utgifterna böra rätta sig efter inkomsterna är inskriven i grundlag och konstitutionella stadgar, och för ordinarie behov böra de ordinarie inkomsterna vara tillfyllest. Att tullar, som nu fått bevillnings natur, ändock utgå tänker man härvid mindre på, ty de höra ju med till det protektionistiska systemet och åläggas ej med hänsyn till statsbehovet. Men att folket riksdag efter riksdag på ett undantag när går miste om »den sälla fredsfrukt,» upphörandet av den allmänna bevillningen skulle utgöra, är ett faktum, som livligen beklagas. Särskilt mössorna äro ivriga anhängare av den medeltida principen att konungen bör leva av sitt eget. Lyckligt komna till makten 1765 väcka de tanken på ett återvändande till den privata hushållningen och det naturasystem, vars värde hunnit bli det svenska folket uppenbart genom den av hattarnas bankpolitik föranledda inflationen. De provinser, Skåne, Blekinge och Bohuslän, som under Karl XI:s tid fått sina grundskatter fixerade i ett då högt beräknat kronovärde, skulle åter utgöra dem in natura eller efter markegång, och de från början i pengar fastställda titlarna inom jordeboks- och mantalsränta riket utöver omräknas så, att de svarade mot penningvärdet den tid jordeboken inrättades. Sekretä utskottet sökte med siffror visa, att undersåtarna på sådant sätt skulle

kunna befrias från så gott som alla bevillningar till statens underhåll. Hänsynen till bönderna gjorde dock, att mösspartiet endast i ringa utsträckning lät tanken bli verklighet.

Under 1800-talet inträder en bestämd förändring med avseende på riksdagens ställning till de privata statsinkomsterna. Under inflytande av Adam Smiths idéer besluta statsmakterna under det nuvarande statsskickets äldsta tider att försälja stora delar av statens skogsbestånd, och endast det kungliga vetot räddar kungsgårdarna från samma öde. Tanken att åter låta grundskatterna i Skåne, Blekinge och Bohuslän utgå in natura avvisas, därför att den stegring av deras värde, som därav skulle bli följden, skulle minska betydelsen av ständernas bevillningsmakt. I stället bliva samtliga grundskatter 1869 fixerade i pengar. Frågan väckes huruvida den svenska jorden verkligen vore lagligen skyldig att utgöra mantalsräntan, som ju en gång åtagits som bevillning¹, men den förlorar sin aktualitet i och med att grundskatterna genom beslut av 1885 och 1892 ställas på avskrivning.

När staten genom dessa sistnämnda beslut avhänder sig sina inteckningar i enskildas jordbruksfastigheter, har emellertid redan en förändring inträtt i kronans ställning till sina egna innehav av fast egendom. Genom indragning av ämbetsmännens boställen utökar den sedan mitten av 1800-talet arealen av under dess omedelbara vård ställda jordbruksdomäner och lägger sedan ungefär samma tid liksom ångerköpt särskilt an på förvärv av skogar. Till domänfonden med dess åldriga medeltida anor och det från 1600-talet härrörande postverket sälla sig efterhand statens järnvägar samt telegraf- och vattenfallsverken. Ehuru baserade på moderna tekniska uppfinningar må också de konstitutionellt sett anses höra medeltiden till, så till vida som de öka kronans privata inkomster. De ha också varit en nagel i ögat på våra dagars radikaler, som velat giva järnvägs-, telegraf- och telefonavgifterna samma karaktär av be-

¹ Thurgren: Är svenska jorden lagligen skyldig att utgöra mantalsräntan? Historisk undersökning. Sthlm 1861.

villning, som postmedlen enligt regeringsformen § 60 äro i besittning av. Därav har dock intet blivit. 1911 års budgetreform har utan hänsyn till den olika konstitutionella karaktären hos de fem affärsdrivande verkens inkomster inordnat dem alla jämte statens aktier och utlåningsfonder under rubriken inkomster av statens produktiva fonder såsom en andra huvudgrupp av statsinkomster bredvid de egentliga statsinkomsterna, som i sin ordning utan hänsyn till om de äro ordinarie inkomster eller bevillningar uppdelats på skatter och uppbörd i statens verksamhet. Därtill komma sedan med bortseende från riksbanksvinsten, som är av rätt egenartad natur, i anspråk tagna kapitaltillgångar och lånemedel, som ju inga verkliga inkomster äro. Bättre än regeringsformens klassifikation ger riksstatens uttryck för motsättningen mellan medeltid och nutid. I 1931—32 års stat belöper sig de produktiva fondernas netto till inemot 115 millioner, en i och för sig beaktansvärd summa, som vittnar om, att medeltiden på denna punkt har full livskraft. Genom en sorts reversibel process har utvecklingen kommit bortom den liberala nattväktarstatens föreställningsvärld och koordinerar åter staten med de enskilda som privat företagare. Relativt sett är dock summan ringa i en budget, som balanserar på 874 millioner och rymmer egentliga statsinkomster på ungefär 616 millioner. Det är tydligen icke numera möjligt för konungen att leva av sitt eget. Nödvändigheten kräver, att statens suveränitetsrättigheter ekonomiskt utnyttjas. Det ligger också utanför det tänkbaras gränser, att de ordinarie inkomsterna skulle kunna räcka till för det allmännas behov och detta icke ens om de hade samma vidsträckt omfattning som på Karl XI:s tid. Den skatt, som numera fyller den allmänna bevillningens roll av statsfyllnadssumma, inkomst- och förmögenhetsskatten, beräknas i 1931—32 års riksstat till 158 millioner. Den procent av grundbeloppet, varmed den utgår, har sedan 1921 sjunkit från 175 till 145, men ingen vågar hoppas, att den skall sjunka till noll. I den meningen hör medeltiden, vi äro kanske frestade säga dessvärre, helt det förgångna till.

Egendomligt nog dröjer det längre i Sverige än i andra länder, innan ett under ständerna subordinerande finansinstitut kommer till stånd. Första gången det sker kan sägas ha varit 1668, då den bank inrättas, som ännu i dag är ett riksdagens verk. Det var dock då icke ständernas bevillningar utan enskildas depositioner, som man ville skydda mot kungliga usurpationsförsök. Det är först Karl XII, som företar en tudelning av finansförvaltningen, som kan sägas direkt motsvara den medeltida dualism, som i de tyska territorierna tagit gestalt i motsättningen mellan »die fürstliche Kammerkasse» och »die landständische Steuerkasse», i det han vid sidan av det kungliga statskontoret, som får att förvalta de ordinarie inkomsterna, ställer ett kontributionsränteri, som i alla fall formaliter lyder under ständerna och har att utdebitera och utanordna de för krigets behov erforderliga kontributionerna. Kontributionsränteriet avskaffas med de andra »nyheterna» 1719 men lever upp i ständernas kontor, som övertar dess ämbetsmän och inventarier och får i uppdrag att med särskilda till dess disposition ställda bevillningar betala Karl XII:s väldiga skuld, endels uppkommen genom att kontributionsränteriet ej kunnat honorera de fordringar, som ställts på detsamma. Det mäktiga arkiv, det efterlämnat, utgör en värdig pendang till statskontorets. Under frihetstidens gång funno ständerna sedan för gott upprätta ytterligare tvenne parlamentariska finansinstitut, i det de åt särskilda, även mellan riksdagarna fungerande ständerdeputerade överlämnade förvaltningen av de bevillningar, de åtagit sig för det kungliga slottets uppförande och för manufakturernas uppmuntran. En ställning för sig intogo de deputerade från det handlande borgarskapet, som fingo sig anförtrodd förvaltningen av de penningmedel, detta 1723 beviljade för finansieringen av de kånvojer, som utsändes till upprätthållande av handelssäkerheten gentemot Barbareskstaterna. När mössorna kommo till makten 1765, uttalade de sig emellertid emot parlamentariska utväxter på förvaltningen såsom oförenliga med riks-konstitutionen, vilken icke tålde, att någon del eller art av ständer skulle existera uti deras

frånvaro eller att någon annan makt gäves mellan riksdagarna än k. m:t med riksens råd samt kollegierna, åt vilka ständerna uppdragit lagskipningen. Alla ständerdeputationer mellan riksdagarna avskaffades utom fullmäktige i banken, och statskontoret övertog, där icke redan så skett, den penningförvaltning, som förut ålegat respektive ständernas kontor, manufakturkontoret och slottsdeputerade. Det s. k. konvojkommisariatet berördes rimligtvis ej av beslutet utan fortsatte att med ett kortare avbrott existera till 1867, då dess medel överlämnades till statskontoret.

1789 återupptod dock ständernas kontor i gestalten av det ännu existerande riksgäldskontoret. Ständerna ville nämligen icke på andra villkor övertaga ansvaret för de skulder, Gustav III ådragit riket, än att de fingo själva förvalta desamma, och konungen fick finna sig tillrätta med att i samma stund han politiskt blev i det närmaste enväldig i finansiellt avseende sättas under administration. I och med att Karl Johan 1815 åtagit sig statsskuldens likvidering borde ju riksgäldskontoret ha förlorat sitt *raison d'être*, men den liberala oppositionen mot allenastyrandet sökte samtidigt med att den ville införa en modern parlamentarism överflytta hela finansförvaltningen på riksgäldskontoret för att på detta medeltidsmässiga sätt skaffa sig garantier för att den av ständerna uppgjorda riksstaten respekterades¹. Tidvis var även riksbanken påtänkt som konkurrent till statskontoret. Dessa planer blevo stävjade uti sina för kungamakten våldigaste syften, men riksgäldskontoret fick långt fram under 1800-talet disponera inkomster och utanordna utgifter, som ej hade med statsskulden att göra. Den allmänna bevillningen och riksbankens vinst ingingo till detsamma intill respektive 1874 och 1877, och intill 1869 utbetaltes de extra utgiftsanslagen därifrån. Ända fram till 1911 anvisades direkt på riksgäldskontoret sådana anslag, som voro avsedda att täckas av lånemedel, liksom till detsamma inbetaltes vissa räntor och avbetalningar på av staten utlämnade lån². Trött på

¹ Rexius: Striden om finansmakten under Karl XIV Johan s. 64 ff.

² Förslag rörande riksstatens uppställning. Avgivet i okt. 1910. Sthlm 1910 s. 30 ff.

de olägenheter, tudelningen av finansförvaltningen mellan statskontor och riksgäldskontor förorsakat, fann man äntligen i samband med den detta år genomförda budgetreformen för gott att återförvisa riksgäldskontoret till sina egentliga uppgifter, nämligen att verkställa upplåning för statens räkning, att tillhandahålla statsverket lånemedel enligt riksstatsens föreskrift, att av statsverket mottaga anslag för statskuldens förräntning och amortering och att verkställa denna amortering¹. Fortfarande subordinerar det dock helt och hållet under riksdagen. Däremot har k. m:t så till vida fått bestämmanderätt över riksbanken, som han alltsedan 1897 med riksdagen deltagit i stiftandet av lag för Sveriges riksbank. Man har nämligen funnit det betänkligt, att lagstiftningen, särskilt för bankens sedelutgivningsrätt, skulle helt bero av den makt, som även innehar beskattningsrätten². Den i samband med denna reform uttalade tanken att den för förvaltningen i övrigt ansvariga regeringen icke borde vara fri från ansvaret för riksbankens förvaltning kan dock knappast anses förverkligad genom den konungen samma år tillerkända rätten att utse en av de sju bankofullmäktige, ty denne äger ej att taga annan befattning med bankens förvaltning än att föra ordet bland fullmäktige. I stort sett må även riksbanken fortfarande anses som riksdagens verk. Både riksbank och riksgäldskontor te sig som anomalier inom svensk förvaltning och ge ett visst fog för utländska auktorers av Fahlbeck annars med rätta påtalade omdöme om vårt statsskick, att det bevarat en medeltida karaktär³.

Att kronans privatinkomster fonderades för sina speciella ändamål har, som redan nämnts, från början berott på att det var tekniskt omöjligt att samla spannmål, smör, kött

¹ Förslag rörande riksstatsens uppställning s. 107.

² Om reformens förhistoria, se bl. a. Bankkomiténs underdåniga förslag till förändrad organisation av bankanstalterna. Avgivet den 14 dec. 1883. Sthlm 1883 passim.

³ Fahlbeck: Sveriges författning och den moderna parlamentarismen, s. 79.

och andra naturprodukter i rikets centrum för att därifrån igen distribuera dem till rikets olika delar för skiftande statsbehov. Så uppstod medeltidens länsväsen med dess för statsmaktens enhetlighet vådliga förblandning av inkomst och myndighet. Riket hotade att sönderfalla i parceller. Men även sedan denna fara i nyare tid avvärjts genom upprättandet av ett modernt förvaltningssystem, fortfar fonderingen att bestå såsom avlöningsmetod. Indelningsverket i dess vidaste mening är finanstekniskt sett samma andas barn som länsväsendet. Det hade dock mera sin grund i moget övervägande än i yttre nödtvång. Inkomsterna av den svenska modernäringen ansågos tryggare än de, som härrörde av handeln med främmande makter, och voro, i den mån de utgingo in natura eller löstes efter markegång, relativt oberoende av penningvärdets fall. De voro också konstitutionellt sett säkra, i det de ingingo till staten oberoende av ständernas bevillningar. Varför icke då med dem finansiera rikets viktigaste utgifter? Detta motiv framträder klart i de ofrälse ståndens nyssnämnda protestation av 1650 emot gods- och ränteavsöndringen, och det har också varit avgörande för Karl XI, som ingalunda var så idélös, som man envisas att göra honom. De säkraste av kronans ordinarie inkomster, de till in-teckningar i jordbruksfastigheterna förvandlade och vanligtvis in natura utgående räntorna, har han velat reservera för dess ordinarie utgifter för att därigenom under alla skiftningar trygga existensen av dess viktigaste institutioner, framför allt försvarsorganisationen. De i kontant utgående bevillningarna skulle vara ograverade för oberäknade utgifter, krigföringen framför allt. Uppbörderna av de otympliga naturainkomsterna lämnades åt indelningshavarna utan förmedling av kronan, som sedan ostört fick ägna sig åt uppgifter, vilka ej läto sig på detta sätt finansieras på sekulär sikt.

Indelningsverket blir sedan bestående fram till andra hälften av 1800-talet, då en indragning av boställen och räntor äger rum, som väl tål jämförelse med Karl XI:s egen gods- och räntereduktion. De viktigaste märkesåren äro

härvidlag 1869, då i samband med naturaräntornas nyssnämnda fixering i penningar de icke militära indelningarna mot ersättning indragas till kronan, och 1892, då de militära följde efter som konsekvens av att kronan åtog sig att avlöna rust- och rotehållare för deras besvär. Systemet föll för en dubbel attack, en social och en politisk. Den förra kom från bönderna såsom samhällsklass, som ville frigöra sig från beroendet av herremansklassen, den senare från riksdagen som sådan, som ville göra sig till herre över första statsmakten. Att naturasystemets värde insågs av de indelta ämbetsmännen själva bevisar bäst deras sega motstånd mot böndernas strävan att få räntorna fixerade i penningar. Icke minst uppskattades det under inflationen vid frihetstidens slut, då det emellertid också blev föremål för avundsjuka blickar från de statsfunktionärer, som innehade penninglöner till vid statens inrättande bestämt dalertal. Att Karl XI:s kungatanke, de ordinarie statsutgifternas finansiering genom ordinarie inkomster, ännu under 1800-talet uppskattades som konservativ garanti därom vittna oförtydligt riksdagsdebatterna* om indelningsverkets upphävande. Det bör också i detta sammanhang erinras om vad redan Harald Hjärne på 1870-talet med styrka framhävt, att de anslag, riksdagen i enlighet med 1809 års R. F. fastställer i riksstaten — och endast där kan det ske —, även när de ha ordinarie natur, blott gälla för en statsregleringsperiod i sänder, medan dessförinnan tillkomna indelningar — efter 1809 kunna indelningar icke göras — icke kunna av densamma ensidigt rubbas¹.

Fonderingen inskränkte sig dock icke till de statsinkomster, som i vanlig mening indelats för all framtid för att utan förmedling av kronans uppbördsmän överantvaras av räntegivare till räntetagare, utan möter oss också ifråga om kronans behållna inkomster. Alltifrån den tid riksstaten började uppgöras ha de, trots de i stor utsträckning utgingo i pengar, i de s. k. dispositionerna fördelats till skilda statsbehov,

¹ Se Hjärne, Statsreglering och konungamakt i Svensk Tidskrift 1874.

medan de s. k. anordningsstaterna på motsvarande sätt till täckning av dessa behov anordna just nämnda till tid och ort noggrant bestämda inkomster. Detta var dock en tämligen meningslös slentrian, som också upphörde så pass tidigt som 1747, då ständerna på förslag av statskontoret bestämde, att de behålla statsinkomsterna skulle vid utanordningen sammanslås under rubriken »statsmedel»¹. Då bönderna vid följande riksdag begärde få veta, huru sist åtagna bevilling blivit använd, få de nöja sig med en erinran om att statskontorets utanordningar ställdes promiscue på behållna statsmedel, så att alla statsutgifter betalades s. a. s. ur en pung.

Jämte de i riksstaterna anordnade och de i indelningsverken indelta statsinkomsterna fanns det en hel rad fristående specialfonder, som länge utgjorde ett hinder för uppkomsten av en universell budget, där alla statsinkomster och statsutgifter passera revy. Ständernas bevillningar disponerades alltid av Karl XI utanför den allmänna riksstaten. Så var även förhållandet med postmedeln, försåvitt de voro avsedda att täcka postverkets driftkostnader; först nettot blev synligt å riksstatens inkomstsida. Frihetstidens ständer funno också länge lämpligt att genom särskild fondering skaffa sig garantier för att vissa av dem särskilt omhuldade statsändamål blevo tillgodosedda utan att därför alltid på det sätt nyss omnämnts anförtro deras förvaltning åt särskilda ständerdeputerade. I början av 1760-talet började man dock få klar blick för det irrationella i en sådan splittring, och såväl en för finansväsendets reformering tillsatt kommitté som 1765 års statsdeputation uppställde det generella kravet, att alla statens inkomster, de måtte hava vad upprinnelse som helst och vara ämnade till vad författning som helst, inflöte på ett ställe, så att ständerna genast kunde få kännedom om rikets samtliga tillgångar och efter råd och lägenhet anslå dem till de skilda statsbehoven, i stället för att ditintills på grund av den splittrade finansförvaltningen ett behov — i

¹ L. M. Bååth och Arne Munthe: Kongl. Statskontoret 1930 s. 46 f.

saknad av det understöd ett annat kunde undvara — måste uppfyllas genom tillskott och upplåningar. Å andra sidan gjordes av Manufakturkontoret och Handels- och Manufakturdeputationen gällande, att ständerna just genom det sätt, varpå de utportionerat rikets mångahanda inkomster, markerat graden och arten av sin omsorg om de skiftande behoven. Då även andra deputationer och ämbetsverk gjorde gensägelser, kom icke en så generell söndersprängning av fonderna till stånd, som statsdeputationen önskat, men deras inkomster och utgifter fingo i alla fall passera riksstaten, som vid frihetstidens slut fyller rimliga krav på universalitet. Även avgifter, sådana som kontrollstämpelmedel och fyringsmedel, äro med jämte de utgifter, de äro avsedda att täcka.

Förslag framställes sedan om ytterligare förenkling av drätselverket genom centralisationsprincipens konsekventa genomförande i syfte att möjliggöra, det en ständerdeputation övertager kammarrättens revisionsbörd. Det vinner dock knappast beaktande. Fonder funnos kvar och nya kommo till under den följande tiden. Vi erinra blott om de från Gustav III:s tid ryktbara passevolansfonderna. Till trots för mössornas reform 1765 fanns det vid begynnelsen av vårt nuvarande statsskick gott om fonder, som icke lågo under statskontorets förvaltning och vilkas inkomster och utgifter icke blevo synliga å riksstaten. Splittringen i drätselverket fick också vådliga konsekvenser för ständernas konstitutionella rättigheter. K. m:t menade, att ständernas rätt att revidera statsverket endast avsåg den del av finansförvaltningen, som låg under statskontoret, och lyckades på så sätt ända fram till 1823 för statsrevisorerna dölja användningen av en hel del inkomster, som otvivelaktigt voro statsmedel. Först detta år utsträckte statsrevisorernas instruktion ständernas revisionsrätt till att gälla alla offentliga kassor¹. Vid samma riksdag påyrkade ständerna, att med undantag av de till riksgäldskontoret ingående bevillningsmedlen all krono-uppbörd, av vad benämning som helst, skulle ingå till stats-

¹ Rexius: Striden om finansmakten under Karl XIV Johan s. 25 f.

verket och disponeras av statskontoret. Principen blev dock först förverkligad av 1850—51 års riksdag, som i samband med indragningen anvisade ersättning å riksstaten. Så skulle den trosspassevolansavgift, som ännu ålåg rust- och rotehållare, redovisas bland annan kronouppbörd å statens inkomstsida, medan å fjärde huvudtiteln ett anslag uppfördes till trossens underhållande under fred. Skulle ständerna framdeles vilja indraga dessa anslag, skulle dock inkomsterna ånyo uppbäras enligt äldre stadganden¹.

Riksgäldskontorets medel och utgifter voro dock icke med i indragningen såsom fallet var med ständernas kontors medel vid motsvarande reform 1765. Huru dessa sedan överförts till statskontoret, har förut berättats. Därmed ha de också blivit synliga i riksstaten. Sedan 1877 har man sökt genomföra den principen att alla statsutgifter, som äro avsedda att täckas av verkliga inkomster, skola upptagas på riksstaten, och från och med 1911 har man därå även upptagit lånemedel och anslag, som täckas av lånemedel. Alla statens inkomster och utgifter böra passera riksstaten, så att man omedelbart därav kan få en överblick över rikets finansiella framtidsutsikter. Ett undantag från principen göres dock så till vida, som de affärsdrivande verkens bruttoinkomster och driftskostnader föras inom linjen, medan först nettot tillföres riksstaten som inkomst. Kostnaderna för domän- och järnvägsstyrelse, andra dylika funktionärer att förtiga, bli icke synliga under huvudtitlarna för respektive departement utan framträda först å de affärsdrivande verkens driftkostnadsstater, som förete en viss likhet med äldre tiders länsväsen och indelningsverk. Väl att märka äro de dock inga län på tjänst eller indelningar på vinst och förlust. Vederbörande funktionärer ha sina bestämda löner att utgå av respektive affärsverks brutto, men nettot tillföres statsverket, som också måste träda emellan, därest inkomsterna ej ens skulle räcka till för täckandet av driftkostnaderna. Ett samband mellan bestämda inkomster och bestämda ut-

¹ Bilagor till riksdagens protokoll 1850—51. Saml. 4 n:r 51.

gifter kan också så till vida iakttagas, som en hel rad ämbetsverk direkt finansieras av avgifter för deras verksamhet — patent- och registreringsverket t. ex. av patent- och registreringsavgifter — och för utgifterna för kapitalökning särskilt markeras, huru mycket som täckes av lånemedel och huru mycket av andra statsinkomster.

I detta samband bör också omnämnas, att besvären, med undantag av det rent personliga försvarsbesväret, förlorat allt mer i betydelse.

De tre utvecklingslinjer i den svenska statshushållningens historia, som vi här ha följt, konvergera alla i en tidpunkt, 1911, då den form för riksstatens uppställning blev godtagen, som ännu i huvudsak är gällande. I stort sett kan detta års finansreform anses beteckna en seger för moderna principer, för vad vi kallat nutid. Framför allt framträder segern i att statskontoret, ett k. m:ts verk, helt blivit centrum i rikets hushållning och att dettas inkomster och utgifter i större utsträckning än tillföre eller i varje fall sedan 1766 passera riksstaten. Ännu spela dock kronans privatinkomster en betydande roll, ännu kvarstå dock riksbank och riksgäldskontor såsom k. m:t icke underordnade finansinstitut, ännu kan på vissa punkter ett samband konstateras mellan bestämda inkomster och bestämda utgifter. Ännu dröjer något av medeltid kvar i det svenska statshushållet. Men därmed är ingalunda sagt, att detsamma, i den utsträckning så ännu är förhållandet, skulle vara otidsenligt. Intet hindrar att nutiden i betydelsen av en epok kan ha användning av medeltiden i betydelsen av en princip.

Fredrik Lagerroth.