

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

UTGIFVEN AF

PONTUS E. FAHLBECK

Pris för årgång 6 kr.

Lösnummer af detta häfte kostar 2 kr.



LUND

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP.

## Prenumerationsanmälan.

Statsvetenskaplig Tidskrift utkommer under 1916 efter samma plan och under samma ledning som innevarande år.

Tidskriften skall, med undvikande af ett alltför strängt anlitande af den vetenskapliga framställningens yttre former, likväl städse söka meddela ett fullt vetenskapligt innehåll dels genom *uppsatser* i politik — detta ord taget i sin äldre och mera omfattande bemärkelse — statistik och ekonomi, dels genom kortfattade *meddelanden* från hithörande områden. Tidskriften kommer dessutom att meddela kortare *anmälningar* och granskningar af nyutkommen statsvetenskaplig litteratur, hufvudsakligen svensk men vid förekommande tillfälle äfven norsk och dansk.

Tidskriften vill för öfrigt, utan att sluta sig till något parti och utan att göra sig solidarisk med de åsikter, som i dess spalter kunna komma till uttryck, söka uppnå största möjliga objektivitet, omväxling och gedigenhet i innehållet, och härutinnan vågar den ock hoppas på framgång, då från olika håll bidrag utlofvats eller eljest för framtiden ställts i utsikt af vårt lands mest framstående författare på statsvetenskapernas område.

Tidskriften utkommer i 5 häften om året, omfattande minst 20 ark. Prenumerationspriset blir såsom hittills 6 kr. för år. Lösa häften säljas i mån af tillgång till ett pris af c:a 50 öre pr ark.

Prenumeration kan ske antingen genom postverket eller direkt hos «Redaktionen af Statsvetenskaplig Tidskrift, Lund».

*Eftertryck utan angifvande af källan förbjudes.*

Lund i december 1915.

P. Fahlbeck.

---

### Innehåll:

Albert Petersson, Om den centrala statsmedelskontrollens ordnande.

Rudolf Kjellén, Statskunskapens objekt.

Artur Montgomery, En studie i svensk valutapolitik vid midten af 1700-talet.

# Om den centrala statsmedelskontrollens ordnande.

Af

Presidenten **Albert Petersson.**

---

## I.

I det underdåniga utlåtande, som i januari 1913 afgafs af kommitterade för granskning af statens bokföring m. m. ha dessa för reformarbetet uppställt följande program (p. 4):

»1:o) Rikshufvudbokföringen skall innefatta kassakontroll och bör utan särskild bearbetning af primärräkenskaperna lämna direkt material till en budgetredovisning;

2:o) För att vinna kassakontroll öppnas i riksbanken en statsverkets gemensamma giroräkning, till hvilken samtliga hufvudförvaltningar äga tillgång för insättningar och uttag;

3:o) Den centrala bokföringen grundas på månatliga kassarapporter från samtliga medelsförvaltande ämbetsverk och myndigheter, hvilka kassarapporter böra vara uppställda fullkomligt enhetligt och specifikt upptaga endast sådana poster, som äro för den centrala bokföringen erforderliga;

---

*Anm.* De betänkanden, till hvilka i denna uppsats hänvisas, betecknas sålunda:

Rev. Bet. I = Betänkande med förslag till inrättande av ett riksrevisionsverk avgivet den 15 augusti 1913 av Chr. L. Tenöw och Richard Vide;

Kam. Rns. Utl. I = Kammarrättens underdåniga utlåtande av den 24 november 1913 över förutnämnda betänkande;

Rev. Bet. II = Utlåtande i fråga om inrättande av ett riksrevisionsverk avgivet den 10 februari 1914 av inom Finansdepartementet tillkallade sakkunniga;

Kam. Rns. Utl. II = Kammarrättens underdåniga utlåtande av den 7 april 1914 över utlåtandet av den 10 februari 1914.

4:o) Den primära bokföringen ordnas med månatliga avslutningar, sålunda att de specificerade uppgifter, som skola inflyta i kassarapporterna, direkt och utan omgång därur framgå; den bör verkställas efter ett och samma system för hela statsförvaltningen och i öfrigt utmärkas af enkelhet och reda;

5:o) I statskontorets riksbokslutsbyrå upplägges en hufvudbok eller liggare, i hvilken månad för månad införas de poster, hvarom de från ämbetsverken och myndigheterna inkommande kassarapporterna lämna upplysning. Denna liggare uppväxer månad för månad och bildar en rikshufvudbok, så att på densamma kan efter årets slut grundas en budgetredovisning. För hvarje riksstatsens såväl inkomsttitel som utgiftsanslag bör i denna hufvudbok eller liggare återfinnas ett särskildt konto och af dessa konti skall man under hela årets lopp vinna en ständig öfversikt af samtliga inkomsttitlars och utgiftsanslags ställning.»

Detta program innefattar — efter hvad kommitterade vidare anföra (p. 5) — ett öfvergifvande af den princip, hvarå statsbokföringen dittills grundats, nämligen bokföring på grund af *anordningsbeslut*, och en öfvergång till en ny bokföringsprincip, nämligen bokföring efter *utbetalta kassaposter*. Med det nya systemet sammanhänger nära statsverkets giroräkning, som äfven tjänar att underlätta kassakontrollen. Den nya bokföringen kräver äfven månatliga avslutningar af räkenskaperna och på dessa avslutningar grundade kassarapporter. Däremot ifrågasättes ingen ändring i det förhållandet, att ämbetsverken och myndigheterna alltjämt skola afgifva årsräkenskap. Detta kan så mycket mindre ifrågasättas — heter det — som ämbetsverk och myndigheter hafva att redovisa ej blott för sin andel af statsbudgeten utan äfven för andra utanför budgeten stående förhållanden afseende såväl statens som enskildas, kommuners och korporationers ekonomi, hvilka förhållanden hänföra sig till kalenderår, hvadan en för år afslutad räkenskap är oundgänglig (p. 6, jfr. äfven Rev. Bet. I p. 30). Då de månatliga kassarapporterna måste, för att underlätta den centrala bokföringen och möjliggöra dess snabba utförande, vara fullkomligt enhetligt uppställda, följer häraf att också räkenskaperna hos de olika ämbetsverken och myndigheterna skola uppställas efter enhetliga linier, och dessa räkenskaper böra i sin ord-

ning omedelbart och på ett ur kontrollsynpunkt tillfredsställande sätt vid hvarje månadsafslutning gifva vid handen de poster, som skola inflyta i kassarapporterna (ibid. p. 6).

Emot bokföringsreformens genomförande enligt dessa grundlinier synes mig icke vara något att invända. Afsevärda delar af våra offentliga räkenskaper äro ock numera omlagda enligt det nya systemet, och ingen lärer ifrågasätta, att icke denna omläggning bör genomföras i den omfattning, som är möjlig. Visserligen har det visat sig, att den nya bokföringen ökar arbetet, så att de därmed sysselsatta arbetskrafterna måst på flera håll med ökad kostnad för statsverket förstärkas, men detta måste antagas hafva varit förutsedt. Ett enhetligt räkenskapssystem med däraf följande reda och öfverskådlighet på olika områden kan i alla händelser ej eftergifvas.

## II.

Emellertid har under räkenskapsreformens fortgång ifrågasatts att väsentligen utvidga programmet. Det har föreslagits att med räkenskapsreformen sammanbinda en genomgripande omorganisation af den centrala statsmedelskontrollen; att sammanföra till ett nytt verk ej blott den centrala bokföringen (rikshufvudboken och statsverkets giroräkning) utan äfven hela den kamerala revisionen och därutöfver jämväl afdömandet af anmärkningsmålen och vissa andra mål.

För ett bedömande af den sålunda föreslagna nya organisationens påräknade företräde framför den gamla lärer det till en början vara af nöden att närmare undersöka — ur principiell och praktisk synpunkt — förhållandet mellan statens centrala bokföring och den kamerala revisionen.

I Rev. Bet. I p. 51 lämnas en redogörelse för rikshufvudbokens och den kamerala revisionens olika innebörd och ändamål, sådana dessa faktiskt framträda. Och då därvid befinnes, att båda dessa anordningar syfta till kontroll å statsmedlens riktiga inflytande och användning, dragas häraf utan vidare den slutsatsen, att de äro »två olika sidor af samma uppgift». »Genom riksbokslutet sker en kontroll å riksstatens tillämpande så att säga i yttre hänseende — å utgifternas hållande inom anslagsramen och dylikt — medan

genom revisionen utföres kontroll å riksstatens tillämpande i inre hänseende, d. v. s. huruvida de i rikshufvudboken redovisade inkomsterna och utgifterna rätteligen tillkommit.» Å p. 34 i samma betänkande uttalas, att rikshufvudbokföringen endast är en annan sida af den kamerala revisionen, och att budgetredovisning och kameräl revision icke kunna från hvarandra skiljas, om de skola lämna ett tillfredsställande resultat. Häråf anses då följa, att båda ifrågavarande kontrollarbeten naturligen höra tillsamman och böra sammanföras till ett verk under gemensam ledning. På denna grund är därefter det nya organisationsförslaget uppbyggt.

Men denna grund är felaktig. Ty mellan *rikshufvudboken* och *budgetgranskningen*, å ena sidan, och *den kamerala revisionen* å den andra, förefinnes *en principiell skillnad* af så väsentlig art, att den måste beaktas äfven vid organisationen af de statsorgan, som hafva dessa arbeten å sig uppdragna.

*Rikshufvudboken* är ingen räkenskap i egentlig mening, ingen redovisning, som skall revideras och för hvilken en redogörare (verk eller tjänsteman) har att i sådan egenskap ansvara. Den är en statistisk sammanställning af de olika redogörarnas hvar för sig själfständiga räkenskaper samt tjänar att visa, huru den ekonomiska statsförvaltningen slagit ut i verkligheten jämförd med den uppgjorda budgeten. Materialet för rikshufvudboken är de olika statsräkenskaperna och genom lämplig sammanställning af dessa efter samma linier som budgeten framgår det *faktiska* förvaltningsresultatet vid sidan af det i budgeten *beräknade*. Särskildt af betydelse är en sådan sammanställning därutinnan, att af desamma omedelbart framgår, om ock i hvad mån anslagöfver-skridande ägt rum. Någon granskning af verifikationerna ingår icke såsom integrerande del af riksbokslutet, ehuru väl tillgång till vissa af dem understundom kan vara önskvärd, då anledning föreligger antaga att formell felföring ägt rum, något som emellanåt inträffar särskildt i fråga om vissa inkomsttitlar. Om ock i den mån bokföringsreformen, sådan den här ofvan angifvits, kan med önskad effekt genomföras, kommer emellertid behöfvet af dylika upplysningar för riksbokslutet att upphöra.

*Den kamerala revisionen* har en helt annan uppgift. Den skall specifikt genomgå de olika räkenskapsposterna och jämföra dem

med verifikationerna. Dess uppgift är att kontrollera, ej blott att hvarje post är behörigen verifierad, utan äfven att den är författningsenlig. Revisionen arbetar alltså i första hand med verifikationerna och dess väsentliga betydelse ligger i, att den skall öfvervaka, att de olika räkenskapsposterna äro sådana, som de ur såväl formell som materiell synpunkt enligt gällande författningar skola vara.

Den principiella skillnaden mellan dessa båda olika slag af statsmedelskontroll springer synnerligen skarpt i dagen i det fall att fel blifvit begånget.

*Riksbokslutsbyrån* kan vid sitt arbete handskas jämförelsevis fritt med räkenskapsmaterialet. Finner den en post vara felförd, så öfverföres den utan vidare till den plats, som byrån anser vara riktig (s. k. omslut). Räkenskapsiffrorna omgrupperas efter som det för vinnande af syftet med bokslutet finnes vara mest lämpligt, räkenskapsposter öfverföras från en titel till en annan eller från ett konto till ett annat o. s. v. — men väl att märka, utan att sådant har något som helst inflytande på redogörarens rättsliga ställning: redogöraren blir icke därigenom förpliktad gent emot statsverket. Om således, för att taga ett exempel, en utgiftspost öfverföres från ett riksstatsanslag till ett annat och detta senare därigenom skulle komma att befinnas vara öfverskridet, så har riksbokslutsbyråns åtgärd ingen betydelse i afseende på redogörarens eventuella återbetalningsskyldighet. Riksbokslutsbyrån har därför ej heller någon talerätt mot vederbörande redogörare — riksbokslutet är en statistisk öfversikt, intet vidare, och denna dess karaktär förändras icke däraf, att det tjänar ett viktigt kontrolländamål.

Helt annorlunda är förhållandet med den *kamerala revisionen*. Finner den en räkenskapspost vara oriktig, så har den att göra anmärkning. Anmärkningen pröfvas i administrativ domstolsväg och föranleder — om den befinnes befogad — i regel återbetalningsskyldighet för redogöraren. Om således, för att taga ett exempel motsvarande det ofvan angifna, en redogörare uppfört en viss utgiftspost på ett visst riksstatsanslag, men revisionen vid granskning af dithörande verifikation finner, att den rätteligen bort föras på ett annat anslag, så göres anmärkning. Skulle anmärkningen vid pröfning godkännas och postens öfverförande till detta senare

anslag verka, att detsamma befinnes vara öfverskridet, så dömes redogöraren (om anslaget är af beskaffenhet att ej få öfverskridas) att återbetala till statsverket det öfverskjutande beloppet. Exempel på dylika utslag äro i Kammarrätten ej sällsynta.

Med hänsyn till nu antydda artskillnad mellan budgetgranskning och kameral revision — en skillnad så djupgående, att den sträcker sig till de ifrågavarande kontrollarbetenas såväl underlag som ändamål och därjämte till de åtgärder, som i anledning af upptäckta felaktigheter äro att vidtaga — är det otvifvelaktigt mest rationellt, att dessa arbeten fortfarande som hittills bedrifvas oberoende af hvarandra. För en god revision är det af vikt, att vederbörande revisor besitter en ingående författningskännedom på det förvaltningsområde, som de af honom granskade räkenskaperna afse. Detta vinnes icke, med mindre han under en mera afsevärd tidrymd får ägna sig åt samma eller närliggande räkenskaper. Så är ock revisionstjänstgöringen för närvarande ordnad i kammarrätten. I Rev. Bet. I p. 16 och 17 skisseras emellertid en helt annan arbetsordning. Enligt denna skulle, efter budgetgranskningens och den kamerala revisionens sammanförande till ett verk med gemensam personal, denna sysselsättas med än det ena än det andra af dessa arbeten, eftersom behofvet kräfde. Då riksbokslutet behöfde forceras, skulle arbetskraft från revisionen däri insättas, under andra tider skulle bokslutspersonalen anvisas revisionellt arbete. Hur intimt detta samarbete tänkes genomfördt framgår af p. 187 i samma betänkande, där de särskilda byråernas inom riksrevisionsverket arbetsuppgifter närmare utstakas. En ur revisionens synpunkt mera olämplig anordning af arbetet kan knappast påfinnas.

### III.

Det lider intet tvifvel, att riksbokslutets vikt och betydelse blifvit i revisionsbetänkandena väsentligen öfverskattad. Tyngdpunkten i hela den centrala medelskontrollen är i dessa betänkanden lagd å riksbokslutet och den däri innefattade budgetredovisningen. »Kontrollen å budgetens utförande skall blifva riksrevisionsverkets hufvuduppgift» heter det i Rev. Bet. I p. 282. Ett utslag af denna åskådning är sträfvandet att anordna den centrala



medelskontrollen med direkt syfte att tjäna som underlag för den konstitutionella finanskontrollen och statsrevisionen, ett sträfvande som såsom en röd tråd genomgår betänkandena och satt sin prägel på många där föreslagna anordningar. En af dessa är särskilt typisk. I Rev. Bet. I p. 40 uppgifves, att riksrevisionsverket skall utarbeta en berättelse öfver budgetens tillämpning under det gångna finansåret innehållande budgetredovisning jämte specialutredningar angående anslagsöfverskridanden och felaktiga anslagsbelastningar, och denna skall tillhandahållas riksdagens utskott och statsrevisionen. Närmare redogörelse för hvad denna berättelse skall innehålla lämnas i samma betänkande p. 263. För att emellertid hvad sålunda ställes i utsikt skall kunna med något så när tillfredsställande resultat åstadkommas — fullt utfömmade kan det, såsom nedan skall visas, aldrig ske — måste uppenbarligen budgetredovisningen vara grundad på kameralt reviderade räkenskaper. Rev. Bet. I har äfven öppet öga härför och vill tillgodose detta kraf genom omläggning af det nuvarande systemet med central revision af årsräkenskap till ett system med central revision af räkenskaperna, såvidt de afse budgetposter, *månad för månad*. (Rev. Bet. I p. 18, 20, 22, 32, 45, 46 m. fl.) »Därefter kan konstitutionsutskottet stödja sin granskning af statsrådsprotokollen på afslutade och reviderade budgeträkenskaper», hvilket (Rev. Bet. I p. 46) angifves som det nya systemets slutmål. Den kamerala revisionen skall alltså i detta system anpassas efter budgetredovisningen och blifva så att säga ett komplement till denna.

Till en början är härvid att anmärka, att en budgetredovisning *aldrig* kan komma att grundas på räkenskaper, som äro definitivt fastslagna som riktiga. Ty alltid måste det finnas en del revisionella anmärkningar, som ej äro slutligen pröfvade, då budgetredovisningen måste vara färdig, och ifråga om dessa måste alltid råda ovisshet. Dessutom är det ju så, att en räkenskap, som skall undergå revision, måste vara afslutad. I densamma kan därefter formellt taget ändring ej göras. Förekommer däri en oriktighet, så måste denna rättas, icke genom ändring i den afslutade räkenskapen, utan genom en senare bokföringsåtgärd i fortsättningen af samma räkenskap. Det är möjligt, att sålunda tillkommande senare rättelser skulle kunna i viss omfattning tillgodogöras vid riks-

bokslutet och budgetredovisningen men knappast antagligt, att så skulle kunna ske fullständigt. Riksbokslutet kan därför aldrig blifva en urkund, som definitivt och i alla detaljer visar, huru budgeten realiserats.

Erfarenheten gifver vid handen, att riksbokslutet äfven sådant det under nuvarande förhållanden, oberoende af den kamerala revisionen, uppgöres är för sitt kontrolländamål tillräckligt. De ändringar däri, som skulle kunna blifva följderna af en förutgången kameral revision, i den mån sådan vore möjlig, kunna icke ur synpunkten af budgetredovisning vara af någon afsevärd betydelse. För budgetredovisningen blefve vinsten af den nya ordningen ringa eller ingen.

Budgetgranskningen sysslar, som förut är anmärkt, med den *formella* sidan af räkenskaperna. Hur angeläget det än må vara, att denna sida behörigen beaktas, så är dock räkenskapernas *reella* innehåll af än större vikt. Det reala är, att inkomsterna inflyta rätt och författningsenligt och att statsutgifterna äro behöriga och öfverensstämma med gällande stater och författningar. Kontrollen häröfver ligger hos den kamerala revisionen. Därför är denna revision hjärtpunkten i all statsmedelskontroll.

För den kamerala revisionen kan det nya systemet blifva ödesdigert. Revisionsbetänkandena hysa visserligen ingen betänklighet i detta hänseende, tvärtom skulle enligt deras uttalanden den kamerala revisionen genom omläggningen vinna i kraft och effektivitet. Men härutinnan är jag af olika mening; för mig står det klart, att det nya systemet sannolikt komme att leda till den kamerala revisionens försvagande. Och om denna mening står jag icke ensam. Den finnes uttalad i Kam. Rns. Utl. I p. 13. Den är ock med styrka framförd i en i Februari 1915 till Kungl. Maj:t ingifven inläga, däri sexton af Kammarrättens revisorer uttala sina allvarsamma betänkligheter mot de i revisionsbetänkandena framlagda förslagen till revisionens ombildning. Hvad som grundlägger dessa farhågor är endels den underordnade och beroende ställning, hvori den kamerala revisionen skulle komma i förhållande till budgetgranskningen. Af än större vikt är emellertid omläggningen af årsrevisionen till månadsrevision. Denna omläggning är en nödvändig förutsättning för att de i revisionsbetänkandena utstakade riktlinjerna skola

kunna följas — utan dylik omläggning kan den kamerala revisionen aldrig få den betydelse för budgetredovisningen, som revisionsbetänkandena åsyfta. Den måste därför betecknas såsom en af grundvalarna för det nya systemet.

I Kam. Rns. Utl. I pag. 8 och det yttrande af en af kammarrättens förste revisorer, hvartill där hänvisas, har spørsmålet om månadsrevision upptagits till undersökning. Därvid ha påvisats de hinder, som möta mot ett dylikt anordnande af det centrala revisionsarbetet, samt de allvarsamma svårigheter och olägenheter, som i olika hänseenden skulle däraf följa. Att dessa anmärkningar befunnits välgrundade torde framgå däraf, att i Rev. Bet. II denna fråga beröres med större betänksamhet. Krafvet på månadsrevision frånträdes icke — uppenbarligen kan så ej ske med hänsyn till den grundläggande betydelse, som omläggningen har för det nya systemet — men det skall så att säga ställas på framtiden. Frågan därom föreligger ej nu till afgörande, säges det i Rev. Bet. II pag. 100.

Emellertid är det nog så, att frågan om månadsrevision ej kan skjutas undan, då det gäller att inrätta statsmedelskontrollen efter helt nya linjer. Den är af alltför grundläggande betydelse för arbetets anordnande och bedrivande för att ej kräva ett afgörande i sammanhang med organisationen af arbetskrafterna. Skulle därvid befinnas, att de nya linjerna kräva revisionsarbetets omläggning till månadsrevision, så måste organisatoriskt sörjas för, att den kamerala revisionens självständighet och effektivitet varder tillfredsställande tryggad, så att den ej varder eftersatt till förmån för budgetgranskningen. Sker ej så, är den nya organisationen förfelad. Skulle det åter — såsom jag håller för antagligt — vid en verklig, ingående undersökning af förhållandena visa sig, att en omläggning af revisionsarbetet till månadsrevision till följd af praktiska hinder och olidliga konsekvenser icke kan genomföras, så förfaller det enda rimliga skälet för en sammankoppling af den kamerala revisionen med budgetgranskningen.

#### IV.

I afseende på en i revisionsbetänkandena ofta omnämnd företeelse — öfverskridande af anslag, som enligt riksstaten ej få öfver-

skridas — äro i samma betänkanden förhållandena så oklart och delvis oriktigt framställda, att ett klagörande af riksbokslutets och den kamerala revisionens ställning i denna punkt är högeligen af nöden.

Att ett anslag öfverskridits kommer i allmänhet till synes vid riksbokslutet. Då samtliga af ett visst anslag bestridda utgifter där sammanföras, framgår utan vidare af slutsiffran, om utgifterna öfverstigit det anslagna beloppet. Huruvida ett öfverskridande af anslaget kan läggas någon redogörare till last och eventuellt föranleda ersättningsskyldighet, kan i detta sammanhang ej blifva föremål för bedömande. Riksbokslutsbyråns sammanställning af räkenskapsmaterialet utgör, såsom ofvan påvisats, icke tillräckligt underlag för ett dylikt bedömande, och någon pröfningsrätt därutinnan är därför ej heller riksbokslutsbyrån tillagd. Men hvad som kan ske och i verkligheten äfven sker, det är, att anslagsöfverskridanden, som konstateras vid riksbokslutet, anmälas. Så anmäler Statskontoret hvarje år i september hos Kungl. Maj:t, hvilka anslagsöfverskridanden enligt riksbokslutet förekommit. Hvad angår 4:de och 5:te hufvudtitlarna så upptagas förekomna öfverskridanden i de tablåer, som dessa hufvudtitlars specialförvaltningar hvarje år aflåta till Kungl. Maj:t, så snart deras bokslut blifvit färdiga (jfr. Kam. Rns. Utl. II. Bil. B. p. 13).

Ett anslagsöfverskridande, som konstateras och anmäles på nu angifvet sätt, utgör *i och för sig* icke tillräckligt skäl för revisionellt ingripande i anmärkningsväg. Understundom äro dessa öfverskridanden af beskaffenhet att ej ens komma till synes vid den kamerala granskningen, såsom då anslaget disponerats af flera olika myndigheter utan att vara mellan dem fördeladt. Och det lärer icke kunna ifrågasättas att, om hvarje särskild redogörares redovisning vid revisionell granskning befinnes riktig och författningens enlig, anmärkning skall kunna framställas mot endera af dem eller dem alla allenast på den grund, att anslaget vid riksbokslutet befinnes vara öfverskridet. Det har inträffat, att af anslag, som icke haft naturen af förslagsanslag, anvisats utgifter, som skolat utgå efter grunder, hvilka äro i lag eller allmän författning fastslagna, och att till följd häraf anslaget, när det visat sig för ändamålet otillräckligt, *måst* öfverskridas. Uppenbarligen kan i dylikt fall an-

märkning mot öfverskridandet ej framställas. Den anmälan om anslagsöfverskridanden, som, enligt hvad förut är sagdt, göres med anledning af riksbokslutets utfall, har till ändamål att lämna Kungl. Maj:t tillfälle att taga i öfvervägande, huruvida andra åtgärder i anledning af öfverskridandet böra vidtagas, än dem, som till äfventyrs kunna föranledas af den kamerala revisionens granskning.

Det är alltså uppenbart att, då i Rev. Bet. II pag. 45 anföres såsom bevis på den kamerala revisionens bristfällighet, att anslagsöfverskridanden af den art, som ofvan omförmäls, ej blifvit inom Kammarrättens revision »upptäckta» och beifrade, detta måste grunda sig på obekantskap med eller missuppfattning af saksförhållandena. Det är riksbokslutsbyråns sak att, när sammanställningen af de olika räkenskaperna utvisar att anslagsöfverskridande skett, konstatera detta och vidtaga den åtgärd, som på byrån ankommer (anmälan). Det torde därför böra betecknas såsom en bristfällighet i budgetredovisningen, att anslagsöfverskridanden af *bestämde* anslag icke däri angifvas. Det är ju meningen, att budgetredovisningen skall klarlägga, huru statsverkets ekonomiska förvaltning slagit ut i verkligheten. Budgetredovisningen visar äfven för *förslagsanslagen*, i hvad mån dessa blifvit öfverskridna. Det förefaller då egendomligt, att samma upplysning ej skall stå att vinna af budgetredovisningen, då fråga är om öfverskridna *bestämde anslag eller reservationsanslag*. Siffrorna för dessa anslagsöfverskridanden äro vid riksbokslutets uppgörande väl kända (se exempelvis de i statsrevisorernas berättelse intagna tablåerna öfver 4:e och 5:te hufvudtitlarna, där dylika öfverskridanden upptagas under rubriken »öfverbetalning»), men vid riksbokslutet behandlas de som förskott och ingå i balanserna bland en mängd andra poster. Af budgetredovisningen ser det alltså ut, som skulle ett bestämdt anslag aldrig vara öfverskridet, ehuru det är allbekant att så understundom sker (jfr. Kam. Rns. Utl. II bil. B p. 13).

Af helt annan art är den befattning, som Kammarrättens revision har att taga och äfven faktiskt tager med anslagsöfverskridanden. I denna revision undersökes med stöd af verifikationerna, huruvida de af ett visst anslag bestridda utgifterna utgöra en riktig och författningsenlig belastning af samma anslag. Finnes därvid, att öfverbetalning å ett bestämdt anslag ägt rum utan att laga skäl

därför visats, så anmärkes det öfverskjutande beloppet till betalning och vederbörande redogörare dömes att till statsverket återgälda detsamma. Vid denna kamerala revision händer det ej sällan, att öfverbetalning konstateras å anslag, som *enligt räkenskapen* icke skulle vara öfverskridet. Det kan nämligen inträffa, att öfverbetalningen af redogöraren bokförts som förskott och ingått som en tillgång i bokslutet, men att vid revisionen befinnes, att öfverbetalningen bör hänföras till vanlig utgift å anslaget. Då rättelse härutinnan på anmärkning göres, kan häraf följa, att anslaget befinnes vara öfverskridet, och redogöraren dömes till betalnings-skyldighet. Det kan äfven inträffa, att redogöraren uppfört en utgiftspost på ett visst anslag, men att vid den revisionella granskningen befinnes, att samma utgiftspost rätteligen bort belasta ett annat af redogöraren disponerad anslag. Om vid den rättelse, som i anledning häraf vidtages, sistnämnda anslag befinnes vara öfverskridet, göres anmärkning mot redogöraren, som dömes att utbetala det öfverskridande beloppet. Färska exempel på båda nu angifna fall finnas i Kammarrättens anmärkningsakter.

Den olika behandling, som vid budgetgranskningen och den kamerala revisionen sålunda ägnas anslagsöfverskridanden, är naturligtvis allenast en logisk följd af dessa granskningsarbetens ofvan angifna olika uppgift inom statsmedelskontrollen. Då, såsom förut är påvisadt, revisionsbetänkandena sakna förståelse för denna olikhet, är här att söka grunden till den oklarhet, hvaraf nämnda betänkanden i denna punkt lida, och de misstag, hvartill de härutinnan göra sig skyldiga och hvarå exemplen skulle kunna mångfaldigas.

Af så mycket större vikt måste det vara, att i blifvande instruktioner för de olika kontrollmyndigheterna klart utstakas den kamerala revisionens och budgetgranskningens olika uppgift och verksamhetsfält, befogenheter och åligganden. Särskildt synes det angeläget, att instruktionsvis fastslås budgetgranskningens skyldighet att tydligt angifva och göra anmälan om de anslags öfverskridanden, som vid riksbokslutet visat sig hafva uppkommit, vare sig dessa röra förslagsanslag, bestämda anslag eller reservationsanslag.

## V.

Ett ganska viktigt led i kontrollen öfver statsmedlens behöriga användning är den så kallade *tekniska revisionen*. Den har till sin uppgift att granska, huruvida penningmedlen blifvit med omtanke och på ett med hänsyn till statens intresse ändamålsenligt sätt använda, om gjord utgift står i rätt förhållande till varans eller arbetets värde och gällande marknadsläge, att kontrollera persedelvården o. s. v. Den är alltså väsentligen ett statistiskt arbete till art och uppgift jämförligt med budgetgranskningen. Den tekniska revisionen har till underlag bland annat samma räkenskapsmaterial som den kamerala, ehuru den använder sig däraf på sitt sätt och för sitt speciella ändamål. Den är, äfven den, »en sida» af statsmedelskontrollen och kunde på samma skäl som annan revision dragits in under riksrevisionsverket. Så har emellertid ej skett och detta med fullt fog. Den har sin särskilda uppgift och kräfter sina särskilda organ.

Däremot har, såsom förut nämnts, i revisionsbetänkandena den *administrativa domstolsorganisationen och processen* indragits i nybildningsförslagen. Kammarrätten skall enligt dem upphöra att vara domstol i anmärknings- och därmed sammanhörande mål. Enligt Rev. Bet. I skulle riksrevisionsverket vara domstol i dessa mål. I Kam. Rhs. Utl. I p. 26 och följ. anmärktes häremot, att revisionsverkets ledamöter skulle enligt förslaget bestå af personal fackutbildad i räkenskaps- och revisionsväsendet men utan den erfarenhet i domarevärf, som vore till finnandes i Kammarrätten. Ur rättskipningssynpunkt måste därför en sådan domstol betecknas som synnerligen svag, så svag att åt densamma ej kunde utan allvarlig fara för rättssäkerheten öfverlämnas domsrätten i anmärkningsmålen. Därtill komme att ledamöterna i riksrevisionsverket skulle såsom domare deltaga i afgörandet af anmärkningar, som framstälts af revisionsorgan, hvilka de själfva såsom afdelningsföreståndare inom verket haft att öfvervaka och dirigera.

Förslaget om riksrevisionsverkets domsrätt öfvergafs därefter i Rev. Bet. II, som i stället kom med ett helt nytt uppslag. Där föreslås en domstol, till sin sammansättning identisk med Kammarrätten, då den handlägger anmärkningsmål, men stående utom

Kammarrätten på det sätt, att den skulle sammansättas — med viss cirkulation mellan ledamöterna — af två, eventuellt tre kammarrättsråd och två ledamöter af riksrevisionsverket. Dessa skulle sammanträda såsom själfständig domstol, men stå under något slags samfäldt inseende af Kammarrättens president och chefen för riksrevisionsverket. I sammanhang härmed skulle en fullständig omläggning ske i anmärkningsmålen's behandling. Deras anhängiggörande skulle bero på chefens för riksrevisionsverket förgodtnande och revisorernas nuvarande själfständighet i detta hänseende alltså upphöra. Sedan ett anmärkningsmål en gång hänskjutits till domstolen, skulle chefen för riksrevisionsverket, åtminstone i sista hand, representera åklagaremyndigheten. Utrymmet förbjuder att närmare redogöra för detta onekligen originella organisationsförslag och den kritik, hvartill detsamma gifvit anledning, men den, som önskar taga närmare kännedom därom, hänvisas till Rev. Bet. II p. 102 o. f. och Kam. Rns. Utl. II p. 7 o. f. samt 19 o. f.

Nu är det emellertid så, att intet som helst *behof* af ändring i den nuvarande administrativa domstolsorganisationen framträdt. Tvärtom utsäges i Rev. Bet. II p. 105 att »mot den dömande verksamhet, som Kammarrätten i anmärkningsmål utöfvat, har icke någon erinran framställts från revisionskommitterades sida.» Mot anmärkningsmålen's nuvarande processuella behandling har ej heller någon anmärkning framställts. Den torde alltså böra lämnas orubbad. De mindre jämkningar, som tilläfventyrs kunna föranledas af lönemålen's eventuella förläggande under administrativt afgörande kunna vidtagas utan rubbning af grunderna, liksom otvifvelaktigt en administrativ instansordning för lönemålen kräver en, juridiskt taget, stark sammansättning af domstolen.

Den administrativa domstolsorganisationen och processordningen stå under alla omständigheter icke i något som helst organiskt sammanhang med vare sig budgetgranskningen eller den kamerala revisionen. De kunna och böra därför lämnas helt utanför det nu föreliggande spörsmålet om den centrala statsmedelskontrollens ordnande.



## VI.

I fråga om de riktlinier, som böra följas vid den centrala statsmedelskontrollens ordnande, synes mig följande kunna uttalas:

Statsmedelskontrollen — frånsedt den tekniska revisionen — bör fortfarande som hittills ordnas efter två linier: som budgetgranskning och som kameral revision.

Budgetgranskningen bör utmynna i rikshufvudbok — grundad på de medelsförvaltande verkens och myndigheternas formellt granskade räkenskaper — samt i riksbokslut — utvisande förvaltningens faktiska resultat i jämförelse med den fastställda statsbudgeten.

Den kamerala revisionen har till uppgift att granska statsräkenskaperna med hänsyn till verifikationerna samt kontrollera räkenskapernas materiella riktighet och författningsenlighet.

Budgetgranskningen och den kamerala revisionen böra bedrivas på skilda linier och af särskild för hvardera arbetet lämpad personal. Den förut angifna principiella olikheten mellan dessa kontrollarbeten gör det olämpligt att sammanföra dem till ett organ med gemensam personal. Det lider intet tvifvel, att ett sådant sammanförande skulle verka menligt synnerligast på den kamerala revisionen.

Visserligen *kunna* de särskilda kontrollorganen sammanföras till ett verk och organiseras såsom olika afdelningar inom det samma. Men dessa afdelningars arbete och personal bör i alla händelser särskiljas, så att hvardera afdelningen gör sin tjänstegärning utan sammanblandning med den andras. Den förut omtalade i Rev. Bet. I p. 16 och 17 förordade arbetsordningen vore mycket olycklig. Kontrollorganen *kunna* emellertid lika väl och med större fördel äfven i yttre organisativt hänseende hållas åtskilda.

För närvarande utföras ifrågavarande arbeten, det ena af riksbokslutsbyrån förenad med Statskontoret, och det andra af Kamarrättens revisionsafdelning. Statskontoret behöfver ur andra synpunkter riksbokslutsbyrån. (Se Statskontorets utlåtande af den 6 Nov. 1913 p. 6.) Detta har ju äfven så tillvida erkänts af revisions-sakkunnige, som enligt deras förslag statsverkets giroräkning skulle utbrytas ur riksbokslutsbyrån och bibehållas i Statskontoret. (Rev.

Bet. II p. 95). Kammarrätten å sin sida behöfver revisionsafdelningen (se Kam. Rns. Utl. I p. 23). Skulle nu trots detta en utbrytning af nämnda afdelningar från Statskontoret och Kammarrätten ske, så borde åtminstone synnerligen starka skäl därtill föreligga. Men sådana finnas, såsom förut uppvisats, icke.

Mera välbetänkt synes vara att bibehålla den nuvarande ordningen och således låta budgetgranskningen förblifva i riksbokslutsbyrån såsom en del af Statskontoret samt den kamerala revisionen hos Kammarrättens revisionsafdelning. Man kan då, säkerligen med vida mindre risk att misslyckas, inrikta sig på att inom nuvarande organisations ram åstadkomma nödiga ändringar och förbättringar och därigenom ernå den större effektivitet i statsmedelskontrollen, som ju får anses vara det nya organisationsförslagets syftemål.

Hväd som härvid i viss mån träder i förgrunden är det i revisionsbetänkandena framförda kravet på en ämbetsmyndighet, som har till åliggande att övervaka statens räkenskapsväsen, tillse att det ordentligt fungerar, sörja för att det följer med utvecklingen och i sådant syfte föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder, som må finnas nödiga eller lämpliga. Det synes som borde Statskontoret med hänsyn till sin nuvarande uppgift och verksamhet vara väl ägnadt att omhändertaga denna funktion. Bland Statskontorets åligganden ingår redan nu att granska och efter samråd med vederbörande ämbetsverk föreslå formulär för de räkenskaper, hvilka skola ligga till grund för rikshufvudboken. Det voré allenast en naturlig utveckling, om detta åliggande utvidgades att omfatta en mera allmän tillsyn öfver att statens räkenskapsväsen städse motsvarar tidsförhållandenas kraf. Förutsättningarna härför äro förhanden, då Statskontoret kan genom riksbokslutsbyrån ständigt följa de olika verkens och redogörarnas räkenskaper. Vid den granskning och bearbetning af dessa, som måste försiggå vid rikshufvudbokens och riksbokslutets upprättande, böra tilläfvetyrs befintliga brister i räkenskapsföringen liksom äfven möjliga och lämpliga förbättringar snart sagdt af sig själfva springa i dagen. Om och i den mån ifrågakommande ändringar kunna vara af betydelse för den kamerala revisionen kommer gifvetvis Kammarrätten och dess revision att däröfver höras, liksom det äfven ej bör

vara Kammarrätten och dess revision förment att taga initiativ i bokföringsfrågor, som beröra det revisionella arbetet.

Om denna uppgift genom uttrycklig bestämmelse i instruktionen för Statskontoret anförtros åt detta verk, torde möjligen särskild för uppgiften kvalificerad arbetskraft böra inom Statskontoret anställas vare sig å riksbokslutsbyrån eller annorledes. Med dylik förstärkning kan intet tvifvel råda om att ju icke uppgiften blefve väl tillgodosedd.

Såsom i det föregående anmärkts är det otvifvelaktigt af nöden, att förhållandet mellan budgetgranskningen och den kamerala revisionen i vederbörande instruktioner fullt klarlägges, och bör det därvid angifvas såsom ett riksbokslutsbyråns åliggande att, så snart riksbokslutet blifvit upprättadt, göra anmälan om de anslagsöfverskridanden, som enligt bokslutet förekommit. Och med anslagsöfverskridanden menas i detta sammanhang ej blott de, som under denna rubrik nu redovisas i rikshufvudboken, utan äfven sådana förskott, som i realiteten äro anslagsöfverskridanden. Äfvenså torde böra uttalas, att i händelse vid riksbokslutet yppas anledning till antagande, att fel, som bör föranleda revisionell anmärkning, förekommit, sådant skall anmälas hos revisionen. Af lämplighetsskäl bör jämväl instruktionsvis gifvas bestämmelser om tid och ordning, i hvilken de delar af räkenskaperna, hvaraf riksbokslutsbyrån för sitt arbete är i behof, skola tillhandahållas denna byrå.

Hvad angår Kammarrättens revision så kräfves oundgängligen en afsevärd förstärkning af de arbetskrafter, som omedelbart leda och öfvervaka revisionsarbetet. En uppdelning af räkenskapsgranskningen å tre kontor är af stort behof påkallad, liksom ock att föreståndarne för dessa kontor befrias från det direkta granskningsarbetet och varda i tjänsteställning likställda med andra gradens tjänstemän. Den indragning af arbetsledare, som skedde vid senaste löneroglering för Kammarrätten, och kontorsföreståndarnes då anvisade ställning voro förvisso icke något lyckligt grepp.

En mycket svårlöst organisationsfråga är den om den centrala revisionens förhållande till specialrevisionerna. Å ena sidan måste det betecknas som otillfredsställande, att den centrala revisionen för närvarande saknar inflytande på arbetets anordnande inom special-

revisionerna och att ingen samfäld planläggning af bådas arbete äger rum. Å andra sidan måste vid en ändring i detta förhållande noga beaktas, att icke specialrevisionerna komma i en så beroende ställning till den centrala revisionsmyndigheten, att deras arbete varder osjälftändigt och deras ansvarskänsla slappas. Förvisso löses icke detta problem på det lättvindiga sätt, som Rev. Bet. I anvisar, då det i § 5 af förslaget till instruktion för riksrevisionsverket tillägger detta verk ett direkt förmansskap för specialrevisionerna med rätt att gifva dessa allmänna eller speciella direktiv för deras arbete utan annan begränsning än den, att, om vederbörande ämbetsverk finner sig icke kunna följa de meddelade direktiven, frågan skall hänskjutas till Kungl. Maj:t. För en verklig lösning af spørgsmålet erfordras otvifvelaktigt vida mera ingående undersökningar och utredningar än dem revisionskommitterade åstadkommit. Det sannolika synes mig vara, att frågan ej kan ordnas genom generella bestämmelser lika för samtliga specialrevisioner utan att den bör upptagas till ompröfning särskildt för hvarje sådan revision, därvid det möjligen kan finnas nödigt att anlita åtminstone delvis olika anordningar.

Vid ett ordnande af den centrala statsmedelskontrollen efter ofvan skisserade riktlinier uppkomma gifvetvis en mängd detaljfrågor; men anledning saknas att för närvarande närmare ingå på dessa.

---

Något förslag till statsmedelskontrollens omdaning har hittills icke blifvit riksdagen förelagdt. Den i revisionsbetäkandena framförda utredningen synes mig, såsom af det föregående framgår, brista väsentligen i två afseenden: det ena, att ofvan angifna principiella synpunkter ej blifvit beaktade, det andra, att det ej ansetts nödigt ens undersöka, huruvida icke allt, som rimligen kan krävas af förbättringar i medelskontrollen, står att med större säkerhet och med mindre kostnader vinna genom förändrade anordningar inom den bestående organisationens ram. Vid frågans förnyade upptagande måste det vara af synnerlig vikt, att dessa brister i utredningen afhjälpas. Det är för att fästa uppmärksamheten härå, som denna uppsats nedskrifvits.

---

# Statskunskapens objekt.

Af

Professor **Rudolf Kjellén**.<sup>1</sup>

»Det finnes i hvarje vetenskaps utveckling ett moment, hvaren stannar liksom för att hämta andan och besinna sig, hvaren själfpröfningen inträder och en uppgörelse måste komma till stånd. I det ögonblicket kommer metoden upp i diskussionen». Med dessa ord har en finsk forskare nyligen börjat en undersökning af »etnologiens problemställning»<sup>2</sup>.

Den framställning, med hvilken jag nu går att tillträda Sveriges främsta professur i den politiska vetenskapen, hvilat på en liknande förutsättning. Äfven statskunskapen höfves förvisso en själfbesinningens stund, då eftertanken söker sig tillbaka till själfva problemställningen, till vetenskapens utgångspunkt och föremål. Och en bestämd aning säger oss, att denna stund är inne just nu, då den allmänna krisen inför all världen manifesterat en kursstegring på själfva statstanken gent emot den individuella intressesfären.

Praktisk-pedagogiska synpunkter inspela här vid sidan af den rent kunskapsteoretiska. Det är ett ofta hört tal — för att icke säga en erkänd sanning — att politisk begåfning icke tillhör de dygder hvarmed en frikostig natur utrustat vårt folk. Vi behöfva icke blicka längre bort än till Öresunds andra strand för att kännas vid vår svaghet i detta stycke. Den är föröfrigt i släkt med den

<sup>1</sup> Föreläsning vid tillträddandet af den Skytteanska professuren i Uppsala 15 maj 1916, här något utvidgad. Denna framställning är afsedd att (i allt väsentligt) ingå som inledningskapitel i ett arbete över »staten som livsform», som skall inom kort utgifvas af Hugo Geber i Stockholm (som Politiska handböcker, III) och Georg Hirzel i Leipzig — på grundval af en likanämnd föreläsningsserie vid Göteborgs högskola höstterminen 1908, där alla grundtankarna redan lågo klara.

<sup>2</sup> WIKMAN i *Nya Argus* 1916, s. 53.

bristande fallenhet för köpmannayrket, som man lika allmänt påpekat hos oss; bakom båda ligger nämligen, som gemensam rot, ett föga utveckladt sinne för psykologiska realiteter. Vår historia har alltså varit rikare på krigshjältar än på statsmän; och äfven sedan de förres släkte dött ut af brist på efterfrågan, så synes de senares icke hafva nämnvärdt förökats.

Är det en tillfällighet, att det politiska studiet också är så tillbakasatt i vår undervisning? Står icke detta i korrespondens, såsom både verkan och orsak, med det antydda nationaldraget? I alla händelser är det ett påfallande faktum. Längre såg det ut, som om den specifikt medborgerliga kunskapen hos oss ansågs falla alldeles utom skolans verksamhetsfält, och ännu efter 1906 års Kung. angående studiet vid realskolan har den ingen annan plats än i en bakficka på historieundervisningen. På universitetsstudiet är dess emancipation genomförd i organisationen, men knappast i rangen: då 1907 års Stadga om filosofisk ämbetsexamen inrättar en öfverklass af s. k. hufvudämnen, så finna vi där historien jämte 6 språk och 6 naturvetenskaper, men icke statskunskapen. Säkerligen skall det en gång framstå som ett bokstafligen klassiskt exempel på den mänskliga ofriheten gent emot traditionen, att man sålunda ännu på 1900-talet i vårt land — i samma ögonblick då man bereder sig att genom den allmänna rösträtten draga in hela folket i omedelbart ansvar för sina öden — ansett kändedomen om det afdöda *grekiska* språket viktigare för en svensk lärarebildning än kändedomen om den politiska värld, som lefver omkring oss, och om våra egna samhällsformer. Det är så, som nationella svagheter konserveras i stället för att öfvervinnas.

Nu är tydligt, att vår vetenskaps tillbakaskjutna plats också sammanhänger med en viss misstro mot teorier om statslifvet, naturligt i en demokratisk tidsålder. På intet område är tiden så öbenägen att erkänna den store fritänkarens ord och erfarenhet: tänka fritt är stort, tänka rätt är större! Det ligger nära till hands att hos vetenskapen misstänka anspråk på att tänka rätt i ämnen, där tiden framför allt vill tänka och handla fritt.

Men om statskunskapen alltså icke kommit till sin fulla rätt vare sig som bildningselement i den allmänna folkuppfostran eller som led i den akademiska examensordningen, så ges därtill må-

hända ännu en anledning utanför de folk- och tidspsykologiska egenheterna. Denna anledning ser jag i den officiella uppfattningen af vetenskapens eget objekt och den därefter lämpade organisationen af denna undervisning.

Enligt denna uppfattning är staten primärt och principiellt ett *rättssubjekt*; hvad som konstituerar dess begrepp är författningen och intet vidare; kunskapen om staten blir följaktligen en ren och exklusiv författningskunskap. Nu är emellertid detta ämne redan akademiskt företrädt, inom den juridiska fakulteten, af statsrätten. Den humanistiska statskunskapen har sökt en boskillnad och velat markera en egenart genom att placera sitt perspektiv i den historiska utvecklingen eller de metafysiska begreppen; men därmed har den endast råkat in på tvänne andra vetenskapers legala domäner, historiens och (den praktiska) filosofiens. Som en hybrid mellan dessa tre, en ren mellan- och öfvergångsform, utan egen medelpunkt och utan naturliga gränser åt någondera sidan, har statskunskapen alltså frestat en vansklig tillvaro inom den vetenskapliga societeten. Är det då underligt, om den i den bildade opinionen icke lyckats tillvinna sig den uppmärksamhet, som med rätta förbehålles endast själfständiga vetenskaper med ett eget föremål och egna metoder? En sådan statskunskap kan icke locka allmänheten och de studerande med hela kraften af det bildningsvärde som borde förväntas i dess stora objekt; den måste tvärtom genom sin abstrakta och formalistiska läggning direkt stöta ifrån sig ett folk, till hvars karaktär, enligt en kännare som G. SUNDBÄRG, också hör en utpräglad motvilja mot rätthafveri och allt juristeri.

Det bör sålunda konstateras, att den traditionella uppfattningen af vetenskapens eget föremål icke varit ägnad att här i landet ge statskunskapen hvad densamma tillhör. Innan vi emellertid tillräkna vetenskapens egna inhemska förvaltare detta ansvar som egen skuld, böra vi icke förgäta, att de i detta fall endast representerat den allmänna uppfattningen äfven i de s. k. stora kulturländerna. Att staten är ett rättsligt faktum och kunskapen om staten följaktligen en rättsvetenskap, det har hört med bland dessa af hela tidsmedvetandet upptagna föreställningar, hvilka man

länge icke ens diskuterar därför att de förefalla själfklara. Vi stå inför en universell — och icke bara nationell — fördom.

Sålunda se vid JELLINEK, tidens tongifvande auktoritet på området, år 1900 i sin »Allgemeine Staatslehre» beteckna uppfattningen af staten som primärt rättssubjekt såsom den »numera härskande»; och i sitt lika benämnda arbete af 1901 finna vi RICHARD SCHMIDT framställa det som en vinning redan att man börjat närmare beakta lagskipning och förvaltning i en vetenskap, som hittills allt för ensidigt sysslat med bara författningsrätt. Hela diskussionsämnet »Staat und Gesellschaft», öfver hvilket sådana massor af tysk trycksvärta flutit, hvilat ju på förutsättningen af ett motsatsförhållande där staten betecknar rättssamfundet *par préférence*, hvadan dess innersta karaktär afspeglar sig i namnet och begreppet *rättsstat*. RUDOLF GNEIST'S klassiska undersökning af »Der Rechtsstaat» 1879 är den klaraste exponenten af denna åskådning. Som en praktisk tillämpning däraf finna vi ock icke sällan »rätts- och statsvetenskaper» sammanförda i en och samma universitetsfakultet, så redan i Stockholm och Köpenhamn och alldeles särskildt i den österrikisk-ungerska akademiska organisationen<sup>1</sup>.

Bakom denna grundåskådning åter igenkänna vi en af de mäktigaste traditioner som någonsin bestämt en vetenskaps utveckling, nämligen naturrättens med dess juristiska »fördragsteori»; och själfva kärnpunkten, identifieringen af stat och författning, kan spåras tillbaka genom MACCHIAVELLI och CICERO<sup>2</sup> ända till ARISTOTELES, vår vetenskaps fader. Det är således här frågan om ett betraktelsesätt med mera än 2000-åriga anor. Men att det just inemot våra egna dagar gjort sig särskildt starkt gällande, det finner en alldeles direkt förklaring i ett förhållande bortom den vetenskapliga traditionen, nämligen statslivets faktiska gestaltning.

<sup>1</sup> Vid en flyktig blick i universitetskalendern *Minerva* har jag funnit denna uppdelning vid ej mindre än 10 högskolor inom den Habsburgska monarkien, nämligen Wien, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Czernowitz, Krakau, Budapest, Agram och de två i Prag. Detsamma är fallet vid Freiburgs, Münsters, Würzburgs och Strassburgs universiteter i Tyskland. München har en »staatswirthschaftliche» fakultet, och Tübingen har först år 1882 omdöpt en så benämnd till »staatswissenschaftliche», se GEORG VON MAYR, Geschichte und Gliederung der Staatswissenschaften, 1906, ss. 58 f., 119.

<sup>2</sup> Det klassiska stället i MACCHIAVELLI'S »Il principe» innehåller att »alla stater äro republiker eller furstendömen», accenten sålunda lagd på deras författningsform. Likaså har CICERO'S »status rei publicæ» — det terminologiska ursprunget till Macchiavelli's och nutidens »stat» — afseende primärt på det rättsliga tillståndet.



Huru gärna vi än vilja tänka oss vetenskapen i oberördt majestät ofvanom tidsströmningarna, så kunna vi nämligen ej sluta blickarna för dess faktiska beroende af dem. De krafter, som där bestämma, ligga i alla händelser för bredt och för djupt för att i afgörande mån låta sig af vetenskapen dirigeras. Ur stånd att fylla generaldirektörens roll resignerar den politiska vetenskapen då gärna till registratorns. Sådan staten i samtiden är, sådan frestas därför statsvetenskapen att blifva: en apologi för det tillfälligt realiserade statsidealet snarare än en ren spegel af själfva statsidén. Men desto nödvändigare är det då, att den åtminstone icke stannar efter sitt eget föremål i dess utveckling.

Det är ett imponerande skådespel att se statsmaktens idé vandra genom tiderna, än bredande sig ut öfver den enskilda intressesfären, än dragande sig tillbaka för den, i en mäktig rytmik hvars böljeslag i det hela sammanfalla med den allmänna världshistoriens. Vi se den således svälla ut i den europeiska antikens starka statsmedvetande för att sedan tunnas af i medeltidens korporationsväsende, åter kulminera i den absoluta monarkiens tidsålder och åter deprimeras i den liberala individualismens, som satte sin prägel på det 19:e århundradet. *Hemligheten med vår officiella uppfattning af statskunskapen är nu den, att vi alltjämt bevara den teoretiska anpassningen till sistnämnda manifestation af statsidén.*

Ty den berömda »Manchesterskolan» — »the minimisers», med sina rötter hos LOCKE och KANT — ville verkligen i staten icke se stort mera än en »leverantör af rättsskydd» och en garanti af rättsordningen. Denna stats uppgift var uttömd i och med häfandet af den formella rätten; sedan ankom det på individerna att vara bärare af den positiva utvecklingen. En sådan stat blir ju i verkligheten föga mera än ett juridiskt-administrativt faktum, en »butter och ohöflig herre bakom en lucka», enligt ANATOLE FRANCE'S definition (i »Bergeret i Paris»).

Kan man förneka, att denna definition i viss mån träffar in äfven på vår svenska stat under det senare 1800-talet? Ett starkt och ödesdigert vittnesbörd i den riktningen ger Norrlands ekonomiska historia under denna tid, med sin statsomsorg om äganderätten äfven i dess missbruk; ett annat lämnar rekryteringen af

våra ämbetsverk såsom monopol för den juridiska fakulteten. Sammanhanget ligger i klar dag: när statens verksamhet i det stora hela inskränker sig till att efterse att allt går i god ordning efter gifna författningar, då blir ju utbildningen till statens tjänst ett författningsstudium och föga mer. Att tjäna staten, det är att tjäna rätten, och därmed punkt.

I denna statspraxis med dess ensidigt formaljuridiska syn på statsuppgifterna se vi nu den förnämsta, eller åtminstone närmast liggande, förklaringen till den statsvetenskapliga teoriens begränsning, då den i studieorganisationen gjorts analog med författningskunskap. Därför att vår stat i verkligheten haft sin verkningskrets så öfvervägande inriktad på rätten, därför blef vår statsvetenskap en rättsvetenskap. Vi se en kunskapsteoretisk frukt på samma träd, som på en annan gren burit latifundiebildningen i Norrland och på ännu en den så mycket öfverklagade formalismen i våra ämbetsverk.

Tilläfventyrs ägnar sig denna sammanställning — som af den förutsättningslösa eftertanken icke lär kunna jäfvas — att öppna ögonen för den praktiska vådan af ett sålunda begränsadt perspektiv. Medvetandet därom har också vaknat hos den praktiska politikens män och tagit sig uttryck i en allmän reaktion mot Manchesteridealet på statslivets område; sålunda har hos oss staten genom ny Norrlandslagstiftning 1906 allvarligt inkräktat på det enskilda rättsområde som den förut varit så angelägen att skydda, och 1908 bragtes officiellt på dagordningen en reform i ämbetsmaunautbildningen på bredare bas än den enbart juridiska (en »statsvetenskaplig examen»). Det är blott ett moment i samma allmänna tidsrörelse, om nu här skall fästas uppmärksamheten direkt på behovet af en reformerad statsvetenskap: icke längre stängd inom Manchesters horisont, icke längre blickande tillbaka till ett gånget tidevarf, medan den västerländska statsutvecklingen själf är i färd med att manifesteras ett nytt och rikare innehåll.

Har man en gång fått detta sammanhang i sikte, då kan man icke heller undgå slutsatsen: vår traditionella statsvetenskap måste *slås ut*, liksom en ring som blifvit för trång för det finger den skall omfatta. Den måste detta för vetenskapens egen skull, för att icke blifva allt för grå en teori inför det livets gröna träd i hvars skugga



tvingande eller skyddande på individens frihetssfär. Objektivt sedt framstår den här uppenbart som en *vilja* och en *makt*: en vilja, som vet hvad den vill, och en makt, som kan hvad den vill — en vilja till rättsordningens bevarande, en makt därtill genom särskildt utrustade organer. Som en sådan stor och tyst och maktägande vilja finnes staten bakom den enskildes hvardagsgärning, kringgårdande densamma med en fast mur af rättsregler, i samfundsordningens och samhällsfridens namn.

Den första egenskap hos staten, som vi alltså på empirisk väg lära känna, är ägnad att styrka uppfattningen af densamma som ett rättssubjekt. Utan tvifvel vakar den öfver rättstillståndet och verkar i rättens form, med rättens medel. Vi konstatera detta och fortsätta kollationeringen med hvardagslifvets erfarenheter.

Det skall då snart visa sig, att staten icke alltid förhåller sig passiv gent emot den enskilde. Det ges tillfällen (af mer eller mindre periodisk art), då den själf, af eget uppsåt utan uppmaning från hans sida, uppsöker honom med fordringar och kraf. En gång om året kommer den sålunda till alla medborgare i besittande ställning och begär en del af deras välfångna egendom för sin räkning, i s. k. kronoskatt. En gång i lifvet (med tillhöriga recidiv) kommer den till allt välskapadt mankön och afbryter dess privata verksamhet med uppfordran till vapenöfningar. I rent extraordinära fall lägger den, som krigsherre, beslag på den vapenföres hela tillvaro ända till själfva lifvet. Vi återfinna här den målmedvetna viljan och makten, nu stegrad till herravälde öfver medborgarnas egendom, arbetstid och lif. Vi erfara tillika, att staten behöfver penningar och yttre försvarsmedel.

Härmed är dock ännu icke ramen sprängd kring rättskaraktären; ty dessa kraf kunna ju direkt deriveras ur vaken kring rättstillståndet mot yttre och inre fridstörare — polisapparaten och försvarsväsendet hafva uppenbarligen äfven en finansiell sida. Men vi skärpa nu iakttagelsen ytterligare. Och då faller vår uppmärksamhet på ett område, där den enskilde kan söka och finna stöd hos sin stat alldeles utanför rättssfären.

I själfva verket vimlar det omkring oss af fall, där staten går individen tillhanda med råd och dåd, ända till penninghjälp: vid bildande af egna hem, utdikning af mossar, anläggning af vägar,

yrkesutbildning genom resor, för att här taga några exempel på måfå ur den moderna statens dagordning. Det måste frappa, att staten här visar sig intresserad för individens gärning utan att något sammanhang längre kan påvisas med den formella rätten eller samsynsordningen. Och detta intresse stannar ingalunda vid individens materiella välgång. Genom att (helt eller delvis) öfvertaga folkuppfostran i alla instanser framträder staten med stora andliga kulturintressen. Hela kulturlifvet visar sig till sist falla inom dess horisont, långt bortom rättens gränser.

Vi hafva nu kommit därhän, att vi kunnat hos staten diagnosticera intresse för medborgarens välbefinnande och det nationella arbetet i hela dess vidd. Gifvetvis kan nu äfven detta intresse antaga besvärande former för den enskilde; staten kan t. ex. stänga honom vägen, så att han icke kan komma den förbi med sina planer utan att först ha inhämtat dess samtycke, i formen af s. k. koncession. Här gäller ånyo, att staten icke handlar blott för individens skull och på hans anfordran. Den fullföljer uppgifter ofvanför hans; den stöder honom endast i den mån hans verksamhet gagnar dessa högre uppgifter. Men på sitt eget plan visar den ett afgjordt intresse för all slags utveckling. Ju närmare vi komma våra egna dagar, desto mera faller detta drag af statsverksamheten i ögonen. Allt mera se vi staten själf gå i spetsen, med egna initiativ i handels- och annan närings-, ja öfver hufvud i all kulturpolitik. Allt mera gör den sig bred på det vidsträckta område som tyskarna kalla »soziale Fürsorge»: förhållandet mellan arbetsgifvare och arbetare har längesedan upphört att vara parternas ensak. Allt mera engagerar den sig tillika själf och direkt i ekonomiska företagareroller. Hela stora områden af det nationella arbetet hafva sålunda förlagts inom dess ordinarie verksamhet: den bedrifver en mer eller mindre monopoliserad förvaltning på så viktiga samfärdselfält som post och telegraf; den bygger järnvägar och sköter driften på dem, köper vattenfall och monterar dem. I denna tid af allmänt stegrad affärsverksamhet har staten själf i mångt och mycket iklädt sig en affärsmans skepelse.

Här är att märka, att staten af gammalt haft affärsuppgifter, försåvidt den med direkt äganderätt innehafte och brukat »domäner» af olika slag. Denna förvaltning har emellertid principiellt

haft en statsfinansiell natur liksom beskattningsrätten; den har tjänat som fast ekonomiskt underlag för den dominerande statsuppgiften att bevara rättstillståndet. Men den moderna statens jord- och skogs- och berg- och vattenpolitik går långt utanför sådana syften; dess synpunkt är den nationalekonomiska, dess synfält omfattar hela samhället och hela landet. Slutligen ha vi nu i kriget fått bevittna, hurusom staten slagit under sin reglering och kontroll så godt som alla sidor af det ekonomiska och sociala lifvet; och man lär mycket misstaga sig, om man tror att denna stegring upp emot patriarkaliskt förmynderskap skall alldeles försvinna med kriget.

Den bild af staten, som sålunda möter oss i den omgivande verkligheten, är mycket olik den äldre liberalismens ideal af en stat som endast konserverade rätten, medan individerna skötte framsteget. Vår moderna stat är själf en progressistisk kraft, och af alla den ojämförligt största. Slutsatsen för vår undersökning ger sig nu omedelbart och utan jäf: *statskunskapen måste bereda rum för statens egenskap af social kraft bredvid dess egenskap af rättskraft*. Vi kunna icke längre stanna vid motsatsen mellan »Staat» och »Gesellschaft», sedan tiden och lifvet själf antikerat den; vi måste för statskunskapens räkning söka en utgångspunkt, från hvilken detta »Gesellschaft» framstår äfven som ett innehåll i staten, ett nytt element i dess väsen vid sidan af rätten. Detta är den första hufvudriktning, i hvilken vår vetenskap måste utvidgas.

Det torde omedelbart falla i ögonen, hvilket stort framsteg härmed är taget i förståendet af den politiska verkligheten. Det är som om staten själf växte och rundade sig för vår syn, i samma mån dess rätts skelett sålunda fylles med socialt kött och blod. Den materialiseras, blir mera konkret, och på samma gång äfven mera komplicerad: den visar sig ju icke längre lyda rättsbildande krafter allena, den måste stå under ekonomiska och sociala lagars inflytande tillika.

Detta betraktelsesätt kan numera sägas hafva slagit igenom i själfva Tyskland, den statliga spekulationens förlofvade land, där det juristiska betraktelsesättet — väl icke utan sammanhang med mångstateriet, som bjuder ett så rikt material till rättsliga distink-

tioner — haft sin härd. Visserligen häfdas de juridiska fiktionerna ännu i det sista af en auktoritet som LABAND, men det är snart ett halfsekel sedan denna lära fick sitt första allvarliga mothugg af GIERKE, då han satte den sociala samordningen i »Genossenschaft» som statens essentialia vid sidan af och framför den politiska underordningen i »Herrschaft». Att segern lutar åt det senare hållet, synes klart, om vi jämföra 1870-talets tongifvande statslära, BLUNTSCHLI's med den 30 år yngre JELLINEK's. För den förra är författningen statens kropp gent emot statsviljan som själ och statsämbetena som lemmar, medan de sociala företeelserna betraktas som statens yttre förutsättningar eller »grundvalar i människonaturen». För Jellinek är staten icke uteslutande ett rättsinstitut, utan »närmast en historisk-social bildning»; den »sociala bildningen» och den »rättsliga institutionen» äro tvänne skilda sidor i dess väsen, hvadan vetenskapen om staten sönderfaller i en »social statslära» och en »statsrättslära»<sup>1</sup>. Jellineks inflytande synes hafva varit afgörande för denna dualistiska statsläras genombrott; här må ytterligare endast hänvisas till GEORG VON MAYR's åtskillnad 1906 mellan den sociologiska synpunkten, som sysslar med statens »materiella utvecklingslif», och den juridiska, som sysslar med statslifvets »formaliserade rättssekretioner», vidare till REHM's framställning 1907 af staten som ej blott »natürliche» och »geistig-sittliche» utan äfven »gesellschaftliche Erscheinung», samt senast till MENZEL's klara bestämning 1916, enligt hvilken statens konstruktion hvilar på tvänne faktorer, »genossenschaftliche und herrschaftliche Verbindung» — solidaritet jämte auktoritet<sup>2</sup>.

Äfven i vårt land synes denna åskådning nu på väg att bryta igenom. PONTUS FAHLBECK i Lund, med sina rika sociala intressen, är här föregångsmannen, om också mera genom sin produktiva verksamhet än sin metodologiska. Som ett klart uttryck för den ändrade synen är att anteckna lärobokförfattaren NILS HÖJER's ord 1907: »det tyckes mig gifvet, att tiden nu är mogen att så ut-

<sup>1</sup> Under den senare rubriken behandlar Jellinek sedan äfven de olika författningsformerna, hvilka af BLUNTSCHLI öfverhufvud icke granskas i »allgemeines Staatsrecht» utan i »allg. Staatslehre»; se *Lehre vom modernen Staat*, I, 1875, Bok 6, och JELLINEK's *Staatslehre* 1905 (tredje upplagan af 1914 mig icke för tillfället tillgänglig), särskildt ss. 10, 246.

<sup>2</sup> MENZEL, *Zur Psychologie des Staates*, *Deutsche Revue* april 1916. I formuleringen skönjes tydligt inflytandet af GIERKE.

vidga den gamla statskunskapens begrepp, att den i sig innefattar äfven det ekonomiska samfundslifvet». En antydning i samma riktning se vi också i examensfordringarna vid Uppsala Universitet, där en del statistik kommit på statskunskapens räkning utan att statistik ingår i lärostolens rubrik. I själfva verket innebär vår uppfattning ingenting annat än en återgång till den ståndpunkt, som HANS JÄRTA på sin tid gjorde så starkt gällande mot den inbrytande liberalismen<sup>1</sup>. Vår framställning hittills innefattar alltså intet för den inhemska vetenskapen i egentlig mening nytt.

Här må nu särskildt observeras och starkt framhållas, att statskunskapens orientering åt det sociala hållet betecknar en begynnande emancipation från den rena juridiken. JELLINEK (s. 111) har härom sagt några förträffliga ord, som icke böra saknas i vår framställning.

»Den sociala synen på staten framställer sig som ett nödvändigt korrektiv på den juridiska. Rättsläran påstår, att den suveräna staten är öfverlägsen hvarje annan organiserad makt och underdånig ingen. Men de väldiga krafterna i samhällslifvet, ingalunda verksamma i en medveten viljas form, dem är härskaren själf underdånig. Må juristen därför akta sig att förväxla sin värld af normer, som skulle behärska statslifvet, med detta lif själf! Alla de formal-juridiska föreställningarna om statsallmakt, hvilka i hypotetisk form hafva sitt goda berättigande, försvinna så snart man blickar bort från de juridiska möjligheternas värld och in i samhallets verklighet. Där härskade de historiska krafterna, hvilka skapa och förgöra detta statens väsen i sig, som består på andra sidan om all juridisk konstruktion. Om detta väsen, gäller hvad HEGEL uttalat med sitt geniala ord: för statens födelse, lif och död ges intet annat forum än världshistorien, som är världsdomen. Och dess normer äro säkerligen icke juristernas».

Så till vida betyder vår vetenskaps närmare anpassning till verkligheten tillika ett led i dess själfständighetsutveckling. Vid närmare efterseende skola vi emellertid finna, att denna vinning, åt ena sidan omedelbart åtföljes af en ny risk åt den andra. Det sociala perspektivet räddar statskunskapen från att uppslukas af juridiken; men hurudan blir nu dess ställning till det sociala lifvets egen vetenskap, *sociologien*? Hvar går här den naturliga gräns, som skall hindra vetenskaperna att uppgå i hvarandra? Med ung-

<sup>1</sup> Se S. WALLENGREN, Hans Järta som politisk teoretiker, ss. 30—33.





och som verklighetsvittne åberopa vi pressens uttryckssätt: där bör tidens allmänna föreställningssätt afspegla sig i trogen bild.

Här skall alltså företagas en direkt axplockning ur pressdiskussionen om ett utrikespolitiskt mellanhafvande: icke för de faktiska notisernas eller de politiska omdömenas skull, utan för att i ordens reflex lära känna tidehvarfvets allmänna uppfattning af de i spelet uppträdande parternas natur. Att diskussionen gäller den förflutna Balkankrisen af 1908, är ju oväsentligt för det pedagogiska syftet, då de allmänna föreställningarna icke lära ha ändrat sig sedan dess.

Det börjar med en dundrande salva i *Standard*: »Österrike», heter det, »står nu som den beväpnade despotismens champion, som folkrettens förklarade fiende; att Turkiet lockats i bakhåll, öfverfallits och rånats på öppen landsväg af en bland Europas mest civiliserade makter, det är en oförlätlig skandal». På andra håll sekuleras med anklagelsen, att Österrike »narrat Bulgarien att springa i förväg med sina dumma tilltag»; att det »framskuffat Bulgarien för att själf få en förevändning», att det »drar sig att för att hänsynslöst öfverträda traktaterna och hota freden», hvarför det också själf »vidtager försiktighetsåtgärder» och är »beredt att ge vederlag». Man ser »Tysklands hand i sakernas vändning»; Tyskland »står bakom»; det har »af hämd isolerat England, det har vunnit Ryssland genom utsikten på Dardanellerna och Italien med löften» etc. På annat ställe åter heter det, att Tyskland »blänger ilsket på Bulgarien, medan man samtidigt blundar för och ursäktar Österrike-Ungerns kränkning». För Serbien »gäller det lif eller död»; det »såg med bekymmer Österrikes frammarsch mot hafvet»; nu är det »buttert och afundsamt», känner en »vanmäktig ilska»; det är »icke sinnadt att låta sig nöja». Äfven Italien tros vilja »framkomma med anspråk». England är »förargadt»; däremot synes man »ha velat skona Frankrikes känslor», ge det »upprättelse genom att fungera som medlare»; Frankrike vill också tillsammans med England och Ryssland »lägga sitt inflytande i vågskålen för freden». England och Frankrike »fordra en kongress», men Ryssland »anser icke en kongress nödvändig», ehuru »ordet utgått från Ryssland», och Tyskland »uppställer grundsatser» för densamma. Hufvudfrågan är, om Turkiet skall »stilla och undergifvet foga sig i Bulgariens uppträdande». Det ser knappt så ut: det »protesterar», det »fortsätter sina rustningar», det »arbetar af alla krafter», det har »begått fel som skola repareras». Enligt en annan version är det »missnöjdt men ej krigiskt», och där står illa till: »allt hvad Porten gör, bär prägeln af trötthet, missmod och starkt illamående, det är alltjämt den sjuke mannen». Men under allt detta buller »sitter Grekland lugnt och stilla och blickar förhoppningsfullt bort till Kreta».

Behöfver ransakningen fortsättas? Hvarje läsare igenkänner tonarten från dagens tidningar och har säkerligen införlifvat bilden med sin egen föreställningsvärld. Vi se ett antal konkreta gestalter, stora faktiska realiteter med mänskliga känslor och i alla slags förbindelser med hvarandra. Hvad är nu detta för väsenden? *Makter* kalla vi dem vanligast, särskildt i förbindelsen »främmande makter» — på andra språk likaledes »Mächte», »powers», »puissances», »potenza» — vi säga också länder, rikén, nationer, folk; men på alla språk använda vi också ordet *stat* som synonym. Det inhemska språkbruk, som stannat för parallellen »stormakter» och »småstater» för olika grader af alldeles samma art, är tillräckligt bevis.

Här möter oss således en ny statsbild vid sidan af den som framstod inför den närmaste, inrikes erfarenheten. En språkhistorisk undersökning — som jag hoppas att snart kunna fullständigt publicera — har gett mig till resultat, att denna dubbla betydelse följt ordet ända från begynnelsen hos oss. Ordet finnes öfverhufvud icke i handlingarna angående den Skytteanska professurens tillkomst år 1622 och icke heller i 1626 års Kansliordning; det användes som svenskt veterligen första gången i STJERNHJELM'S »Fägnesång» 1642 och då närmast i den yttre bemärkelsen (»Herre, Du som — — — beskyddat har *vårt land och stat*»); det finnes klart i 1661 års Kansliordning, och nu i bägge bemärkelserna. Själfva termen »stat» hör alltså hos oss med bland stormaktstidens eröfringar. Sedan dess har den småningom vunnit terräng och naturaliserats, och presenterar sig alltjämt för vår föreställning som en Janus med två ansikten, det ena vänt inåt och det andra utåt.

Nu fråga vi oss: under hvilken vetenskap sorterar detta statsbegrepp numro två? Svaret kräfver en ny analys, och därvid skall utan tvifvel en *geografisk* sida komma först till synes. Vi använda ju »land» och »rike» som lämpliga synonymer. Själfva namnen Tyskland, Frankrike o. d. tyda i samma riktning. Den territoriella synpunkten skärpes ytterligare genom det språkbruk — särskildt i Frankrike — som tillåter att sätta hufvudstadens namn eller t. o. m. adressen på dess utrikesdepartement som beteckning på det hela: Berlin talar till Paris, Wilhelmstrasse spinner ränker mot Quay d'Orsay! Det första, som kommer upp i vår fantasi vid tanken på en främmande makt, är utan tvifvel en kartbild.

Det förvånar därför icke nu att finna den moderna *geografien* göra anspråk på detta studieföremål som sitt arf och eget. Dess banérförande taleman här är FRIEDRICH RATZEL, »antropogeografiens» skapare och den politiska geografins reformator vid senaste sekelskiftet. Genom undersökningar af relationerna mellan staten och dess mark kom han till den uppfattningen, att förhållandet är helt annorlunda intimt än hittills stått klart. För honom äro staterna sålunda på alla stadier af utveckling att betrakta som naturorganismer, låt vara som sådana ofullkomliga och på högre stadier allt mera tenderande åt det andligt-sedliga. Primärt äro de politiska organisationer af själfva marken liksom af den där ingående människomassan. »Staten är ett stycke mänsklighet och ett stycke organiserad jord» — så lyder den slutliga diagnosen<sup>1</sup>.

Som man ser, gör sig geografien härmed till förespråkare för ännu en pretendent till ämnet, nämligen *etnografien*. Ty om de stora historiska gestalterna framträda i territorial bild, så framträda de tillika som föreningar af människor. Detta blir analysens andra och omedelbart följande resultat, hvarom ock en mängd statnamn vittna (antingen i sammansättning med »land» som Tyskland eller ensamt för sig som Turkiet o. d.). Land och folk äro alltså det nya statsbegreppets elementära bestämningar. Ett genomgående försök att taga folket till utgångspunkt för hela det kunskapsteoretiska problemets lösning möta vi också i KURT RIEZLER'S »Prolegomena zu einer Theorie der Politik» 1913<sup>2</sup>; men det står alldeles isoleradt, och det stannade vid själfva skemat, medan geograferna från sin utgångspunkt börjat praktisera. Så se vi nu en hel skola i Ratzels spår syssla med undersökningar af de historiskt gifna statsbilderna; som ett färskt och representativt exempel må här nämnas ALFRED HETTNER med hans senaste framställning af »Russland, eine Betrachtung von Volk, Staat und Kultur», 1916.

<sup>1</sup> Politische Geographie, andra uppl. 1903, s. 4, jfr. s. 5 och Förordet.

<sup>2</sup> Öfverrubriken på samma arbete lyder »Die Erforderlichkeit des Unmöglichen». Inom folket urskiljes fyra elementer, som ömsevis betinga och behöfva hvarandra i olösligt samband och tusenfaldiga förbindelser, hvar och ett verksamt i alla de öfriga; de äro rummet, rasen, staten och kulturen (språk, konst, etik och religion). — Som man ser, innebär denna bestämning ett verkligt försök att bota den kunskapsteoretiska luckan på området (nedan s. 231), det enda mig bekanta jämte de moderna geografernas och de gamla »statistikernas», se nedan s. 232. Riezler är samme man, som senare under pseudonymen RUEDORFFER utgifvit det uppseendeväckande arbetet om »Grundzüge der Elemente der Welt-politik», 1914.

Nu är att märka, att Ratzel själf (i Förordet till sin politiska geografi) erkänner statsvetenskapens företrädesrätt till detta material: »sollte man nicht glauben», säger han, »die Staatswissenschaft müsste diese Aufgabe übernehmen?». Men då statsvetenskapsmännen äro nöjda med att deras föremål »står i luften», så må enligt hans uppfattning geografin fylla vakansen.

En fortsatt analys skall emellertid nu för oss klart ådagalägga geografiens och etnografiens inkompetens att famna hela detta föremål. Man behöfver icke observera länge för att finna, att makternas väsen ingalunda uttömmes med bestämningarna land och folk. De äro de närmaste, men ingalunda de enda, i deras innehåll. Det är något vida mera, vida djupare, som innefattas under namnet Tyskland, Frankrike o. s. v. Utan allt tvifvel tänka vi oss därvid äfven samhällliga och rättsliga drag; eller kan någon skilja ut den s. k. militarismen ur Tysklands eller den republikanska författningen ur det nuvarande Frankrikes ansikte? Kan någon tänka sig England utan den s. k. parlamentarismen? Sådana drag äro underkastade föränderligheten, liksom alla, men vid hvarje särskild tidpunkt ingå de oupplösligt i vederbörande makts väsen. Klarare än någonsin framstår detta sammanhang nu i kriget: det är ju icke med sina land- och folkmassor allena, som parterna där söka öfvervinna hvarandra, vi se dem till kampen uppbåda krafter äfven af ekonomiskt, socialt, rättsligt och allmänt kulturellt slag. Sålunda »samlar sig allt historiskt lif i staten», för att använda PAUL HERRE'S prägnanta uttryck<sup>1</sup>. Ju mera man skärper blicken, desto mera oupplösligt ter sig detta sammanhang. Statens gåta fotar i andliga djup, dit geografiens rumspektiv icke räcker. Detta har på sistone också blifvit erkändt af en geografisk vetenskapsman med PENCK'S auktoritet, på samma gång han tillstår lockelsen för hans eget fack att plöja på denna obrukade åker<sup>2</sup>.

Vi stå således inför en ren lucka i vår kunskapsorganisation. Ingen verklighet kan vara mera real och konkret än dessa makters, ingen heller af större praktisk betydelse för individerna; ty af deras öden bero till sist äfven individernas. Om bildning öfverhufvud

<sup>1</sup> HERRE, *Weltpolitik und Weltkatastrophe*, 1916 (i serien »Männer und Zeiten»), s. 11.

<sup>2</sup> PENCK, *Der Krieg und das Studium der Geographie*, *Zeitschr. der Gesellschaft für Erdkunde zu Berlin*, 1916, nr IV, s. 238.

betyder insikt i det världssammanhang som omger oss, så synes det vara ett bildningsbehof af allra högsta graden att lära närmare känna dessa stora fakta just i deras enhetliga väsen; men i vetenskapens hus synes ingen boning för detta studium, då geografien icke kan hysa det och statskunskapen icke vill.

Det var en tid då man tänkte sig placeringen på ett tredje håll; nämligen i *statistiken*. Det var i denna vetenskaps ungdomsdagar; härledningen från »statista», statsman, stod ännu klar, och man ville nu i den nya disciplinens lador församla så godt som omne scibile om de existerande staterna (»die Staatsmerkwürdigkeiten»). ACHENWALL från 1700-talets midt och SCHLÖZER från samma århundrades slut äro de mest kända representanterna för denna s. k. Göttingerskola; föregången af CONRING med sin »nötitia rerum publicarum» 1660, efterföljd af STEIN i »Handbuch der Geographie und Statistik» 1809 (forts. bl. a. af WAPPÄUS). Men det faller i ögonen, att man här låter enheten i makternas väsen gå till spillo. Denna forskning gjorde lösa konglomerat af hvad som i verkligheten är organismer. Det är samma skillnad som mellan en Bådeker och en modern landsgeografi. Skolan är också sedan länge död, statistiken har slagit sig på de sociala massorna som sådana, och makterna stå alltjämt hemlösa i vetenskapen.

Vi måste nu skarpt ställa för oss den frågan, hvarför statskunskapen icke velat taga emot dem. Hvarför har den här icke tagit sin erkända förstfödslo rätt i anspråk? Gifvetvis har den aldrig kunnat rent förbise det öppendaga faktum, att ett land och ett folk hänger vid hvarje statligt fenomen, och de mera vidsynta ha också länge haft ögat öppet för relationerna mellan dessa tillbehör och själfva författningslifvet. Men i det stora hela tyckes man ha uppfattat sammanhanget som ett rent yttre. Åtminstone territoriet har, trots spridda ansatser, framstått bara som en ram kring statens bild eller en piedestal åt hans staty eller helt enkelt en presenterbricka på hvilken den rätta statskunskapen serverats i sina juridiska skålar<sup>1</sup>. BLOMBERG (1904) uttrycker nog den härskande

<sup>1</sup> SEYDEL och BORNHAK betrakta staten rent ut som subjekt till sitt land och sitt folk som objekt. JELLINEK betecknar denna uppfattning som ett fall af det slags villolärer, som vilja göra staten identisk med ett af dess elementer (här öfverheten); för hans syn stå verkligen land och folk som de andra konstitutiva elementerna i statsbegreppet, alltså icke bara objekt utan moment ingående i statens subjekt; men subjektet själf fattas som en rent mänsklig förbandsenhet,

åskådningen inom facket, då han säger att det i staten är »fråga om en sedlig organisation, ej om en företeelse ur det organiska lifvet».

..... Vid detta *antingen-eller* har man stannat. Nu måste historiens makter, i sin hänsynslösa intressekamp, te sig som organiska företeelser. Följaktligen har man förnekat dem. Den lefvande vilja och makt, som hemma sysslar med vakt kring rättsordningen och »soziale Fürsorge», erkänner sig icke i släkt med dessa otuktade viljor. Detta är svaret på frågan, hvarför statskunskapen icke velat ha något med makterna att göra: den har, trots namnet, icke igenkänt sitt objekt i deras villande färd.

Men om vi nu, med den senast vunna erfarenheten, direkt konfrontera de båda statsbegreppen med hvarandra, då skall det icke längre kunna undgå oss, att det är *samma stat* som möter i bägge fallen, endast från olika håll. Tyskland, Frankrike och alla makter, te de sig icke *inifrån* alldeles som Sverige i vår första analys? Och skall icke vårt eget Sverige *utifrån* också te sig som en »främmande makt», famlande och felande i historien som de andra, i den andra verklighetsanalysen?

Det faller som fjäll af våra ögon. Makterna i intressekampen stå hvar och en *inför sina egna* som rättsstaten, därför att de inåt hafva sin stora rättsvärdande uppgift; här vända de alltså rättsidan till, så att natursidan skymmes. Det kan nu väl hända, att intresset, äfven i inrikesfrågor blir starkt nog att spränga rätten — ett typiskt exempel gäfvo Sveriges statsmakter vid världskrigets utbrott, då de helt enkelt satte sig öfver budets i Regeringsformens § 72; att riksbanken skall vid anfordran inlösa sina sedlar med guld — men detta märkes icke så lätt af medborgaren, han är van att i sin stat ha en borgen på rätten, han skall alltså, när det gäller

under stark opposition mot föreställningen om staten som en naturlig bildning utanför människan. Andra tankeskiftningar representera REHM, då han fattar staten som ur en synpunkt ett naturväsen, med land och folk som naturliga grundvalar, och RICHARD SCHMIDT, då han framställer staten som föremål för naturvetenskaplig betraktelse såväl som rättsvetenskaplig. FRICKER, Gebiet und Gebietshoheit, 1901, är måhända den förste, som klart framställer territoriet som ett element i själfva statens väsen.

<sup>1</sup> BLOMBERG, Svensk Statsrätt I, 1904, s. 6. Märk äfven ELOF TEGNÉR'S bestämning af statskunskapens verksamhetsområde, i *Lunds Universitets Festskrift* 1897: »de bestående statssamfundens i deras utveckling och organisation, hvartill lämpligen kunde och borde sluta sig en skildring af *staternas yttre förutsättningar*, deras *land* och *folk*».

hans egen stat, fasthålla rättssynpunkten långt efter det att den för obundna ögon förflyktigt. Men när han riktar blicken *utåt* på andra stater, då försvinner detta intresse och denna erfarenhet, då ser han utan färgade glas; och då skall det snart falla honom i ögonen, att rättssidan icke är statens enda eller egentliga. Ty om någonsin gäller det i det internationella lifvet, att nöden icke har någon lag. När kampen om tillvaron och växten hårdnar, då se vi staterna liksom med natursidan *utåt*, så att rättssidan i sin ordning understundom synes rent försvunnen.

Behöfva vi ens styrka diagnosen med världskrigets erfarenheter? Vi döma icke, vi endast iakttaga. Ingen erfarenhet i historien är klarare än denna, att rätten på land och haf betyder jämförelsevis ringa, när makterna känna liffsintressen i fara. Rätten må vara dem kär, men kärare är lifvet. Men vi förstå nu ock, att de själfva äro föga medvetna om sådana konflikter. Hvad de själfva göra, förefaller dem i det längsta som rätt; det är endast fienden, som synes dem kämpa för det nakna intresset. När den engelske statsmannen utropar sitt »right or wrong, my country», så är detta i grunden en paradoxal omskrifning för hans verkliga mening, som är att fosterlandet icke kan ha orätt; samma ståndpunkt, som vid ett annat tillfälle tog sig uttryck i det officiella engelska uttalandet, att en »order in council» måste presumeras såsom rätt. Vi stå inför en världsfamnande illusion, som i sin ordning har kunskapsteoretisk betydelse för vårt problem genom sitt vittnesbörd om staternas ringa själfmedvetande. Den är en klar reflex af det uppenbara förhållandet, att i statens väsen ingå *både* rätts- och maktelement, både sedlighet och organisk drift, såsom i allt jordiskt personlighetslif.

Det vill synas, som vore vi nu en praktisk grund till den juridiska ståtuppfattningen på spåren, och vi se spåren leda till en ren illusion. Utan tvifvel har den varit medborgerligt nyttig; men för vetenskapen betecknar den en fördom och boja, som det är tid att afskaka, om vetenskapen skall fylla sin uppgift mot sanningen. Vi kunna dock icke laborera med två skilda statskunskaper: en om den egna staten såsom absolut rättsstat och ett förnuftigt väsen, en annan om andra stater som skröpliga intresseväsen allena! I vetenskapens eget namn måste vi kräfva den enhet i uppfattningen, som å sin sida följer med respekt för verkligheten.



Härmed är i ingen måtto förnekadt berättigande åt den speciella, filosofien tillhöriga forskning, som på staten lägger idealets måttstock och alltså där hyllar ett förnuftigt väsende; än mindre är förnekad den faktiska utvecklingstendens, som vill öfvervinna statslivets dualism i riktning mot rättens öfvervälde; och allra minst skall det bestridas, att denna utveckling är af godo. Vi endast konstatera det *faktum*, att *staterna, sådana vi i historien följa dem och i verkligheten ha att röra oss inom dem, äro sinligt-förnuftiga väsen* — som människorna.

Det är tydligt att vi nu nått fram till undersökningens afgörande punkt, och det ägnar sig väl att närmare fixera utsikten.

De historiskt gifna realiteter, som vi benämna stater, te sig olika för våra ögon allt eftersom vi anlägga perspektivet inifrån eller utifrån. I ena fallet är utsiktspunkten placerad inom statens egen medborgerliga sfär, individen träder ut ur sitt sammanhang med det hela och riktar blicken därpå; då ser han först ett rättsligt fenomen, därinnanför ett socialt och ekonomiskt, längst bort slutligen ett etniskt och ett geografiskt, men de sistnämnda synas honom icke störa intrycket af en dominerande juridisk uppenbarelse. Detta är BOSTRÖM'S »publika» statssamhälle, med de privata som nödvändig bakgrund. Det är den stat, hvars begrepp ingår i sammanställningarna statsskick, statsform, statsintresse, statskalender, statsjärnvägar; alltid sedt inifrån och nedifrån, i sin motsättning mot privata sammanslutningar och intressen. I andra fallet se vi samma realitet ställd — icke inför undersåtar utan — inför sina likar, i objektiv gestalt som en bland flere i en stor familj; då är det som en omvänd hand, då faller först i ögat den geografiska och den etniska bilden, längre bort den ekonomiska och samhällliga, och i själfva bakgrunden gömmer sig nu rättsordningen. Det är den stat, som inträder i statsföreningar, som tillhör ett statssystem, som redovisas i »The statesman's Yearbook»; individen står ej mera som åskådare, han går in i det större sammanhanget, och vi se *statsskeppet* med alla medborgare ombord styra sin gång genom historien.

På detta olika perspektiv beror tankeskiftningen mellan »stater» och »makter». Men att det här i verkligheten är fråga om en identitet, det bevisas icke blott af synonymen stat för makt (ofvan s. 229); vi kunna styrka bevisningen äfven från andra sidan med det språkbruk som tillåter att säga makt för stat — t. ex. i vår R. F. § 86, där statens censur betecknas som af »den offentliga makten» lagda hinder. I termen stat faller accenten företrädesvis på rätts-tillståndet, i termen makt mera på den fysiska uppenbarelsen; men det är i grunden samma väsen, som här uppträder »liksom med två själar, en inre rättsligt bunden och en yttre fri», för att tala med PILOTY<sup>1</sup>.

För att skarpt fixera begreppsskiftningen behöfva vi endast tänka på det »genus proximum» där vårt Sverige ingår som art: den första analysen ger till resultat *den konstitutionella statsformen*, den andra åter *det europeiska statssystemet*. Det är, som man ser, starkt skilda synpunkter. Men de utesluta icke hvarandra. Sverige tillhör faktiskt bägge genera, och framträder som stat i bägge. Det är alltså ett och samma objekt i bägge fallen, och olikheten beror endast på den olika belysningen.

Vi anmärka vidare, att de bägge begreppen icke äro likvärdiga till omfånget. Det inre inneslutes i det yttre. Författningen är en sida hos staten bland flere. Staten som makt är det vidare begreppet, som omfattar staten som rätt — icke tvärtom.

Språkets makt öfver tanken, här understödd af en praktisk illusion, har hittills, när vi uppdragit gränser för statskunskapen, i det hela utöfvats ensidigt till förmån för det trängre, rättsliga statsbegreppet, medan statistik och geografi sträckt händerna efter det vidare, faktiska begreppet. Tiden synes inne att på allvar häfda statskunskapens rätt till äfven det senare. *Vi ha af nöden en statskunskap, som syntetiskt höjer sig öfver den gamla statskunskapens tes och geografiens antites*. Vi kunna icke längre stanna vid ett antingen-eller i den faktiska statens rika väsen; vi tarfva ett både-och. Både den sedliga organisationen och den naturliga organismen. Icke längre statens rättssida, på sin höjd tillökt med

<sup>1</sup> PILOTY, Staaten als Mächte und Mächte als Staaten, i *Zeitschrift für Völkerrecht*, 1914. Författaren betonar gifvetvis, att denna dualism bör öfvervinnas i en stigande rättens öfvervikt.

hushålls- och samhällssidan, utan *hela staten*, sådan den i det verkliga lifvet uppenbarar sig.

Redan hafva vi funnit vår vetenskap stadd i ett slags »rättning vänster», i det att samhället i dess sociala ej mindre än ekonomiska gestaltning befunnits ligga inom dess intressesfär. Den syntetiska uppfattningen innebär en fortsättning af denna orientering, ända ut öfver folk och land. Denna statskunskap omfattar icke bara husbonden och hustafan och hushållet, utan äfven husfolket och huset. Först i denna omfattning kan vår vetenskap fylla sin uppgift att uttömma sitt föremål; och i den mån den därmed lyckas, blir också den stora luckan i vår kunskapsorganisation (ofvan s. 231) ändtligen fylld.

Det har på sista tiden framkommit åtminstone ett vittnesbörd, att insikten om behovet af en sålunda reformerad statskunskap börjar bli allmännare. Sedan PENCK konstaterat geografiens begränsning i ifrågavarande fall (se ofvan s. 231), tänker han sig i framgeografiens begränsning i ifrågavarande fall, tänker han sig i framtiden en reformerad »Staatenkunde — welche den Staat nicht bloss als rechtliche Institution sondern als lebenden Organismus mit sehr verschiedenen Funktionen betrachtet»; icke en blott statistik af det gamla slaget, utan en »Erfassung des gesammten staatlichen Lebens»<sup>1</sup>. Detta är just det samma program, som här utvecklats.

Men huru går det nu med statskunskapens behof att häfda sig ett eget hem bland vetenskaperna? Detta var andra sidan af det problem som föreligger oss att lösa. Om redan utvidgningen öfver den samhällseliga sfären, som vi ofvan (s. 227) sågo, ökade konkurrensen på området, skall den icke bli rent öfvermäktig, därest ännu ett par ämnessfärer föras innanför cirkeln för vår vetenskap? Måhända skall det i begynnelsen synas så. I nästa ögonblick uppdaga vi, att just denna utsträckning af fronten, och först den, ger vår vetenskap dess hittills saknade enhet.

Denna enhet är *lifvets* och personlighetens: Den nya statskunskapen är djupt genomandad af öfvertygelsen, för hvilken redan

<sup>1</sup> Anf. st. s. 237—239. Denna »Staatenkunde» får sin naturliga plats emellan historien och geografin. — PENCK'S uttalande har kommit till min kännedom först efter utarbetandet af ofvanstående framställning.

RANKE för 83 år sedan framträdde som målsman<sup>1</sup>. — att det i dess objekt är frågan om öfverindividuella lif, lika verkliga som privat-individerna, endast ojämförligt större och mäktigare i sin utvecklingsgång. Det är i själfva verket omöjligt att undgå detta intryck af den häröfvan senast anställda verklighetsanalysen (med utgångspunkten i pressuttalandena om Balkankrisen 1908, s. 228). Dessa stater tala ju och handla, sitta samman på kongresser eller kämpa på slagfält, afundas och hata eller sympatisera med hvarandra, locka och fly hvarandra, hjälpa och stjälpå hvarandra, som andra lefvande väsen i en samhällighet. Hvar och en uppträder som en individ för sig, med sin särskilda karaktär, sina särintressen, sitt handlings sätt, sin känslövärld: »ein mächtiges Lebewesen mit selbständigen Zielen», öfverordnade både de privata och samhällliga sfärerna, som MENZEL säger<sup>2</sup>. Hvilket intensivt personligt intryck de göra, det synes bäst på folkfantasiens villighet att individualisera dem ända till personnamn och mänsklig bild: man behöfver icke bläddra länge i *Review of reviews* för att få syn på »John Bull» eller »Uncle Sam», ständigt lika som typerna i ett maskspel. Regeringar växla, generationer skifta, men makterna synas i grunden förblifva sig lika, ändra sig åtminstone endast i sekulär rytm. Gent emot deras långa, vida och djupa traditioner förmå enskilde öfva blott ett begränsadt inflytande. De äro objektiva realiteter utanför och ofvanför individerna — på samma gång som i dem — och stå på sitt sätt äfven de under makten af lifvets grundlagar.

Sådana te sig staterna i statssystemet, och så te de sig ännu klarare i den förflutna historien, där dagens myckna sorl lagt sig till ro. Populära föreställningar hafva nu i sig själfva intet veten-

<sup>1</sup> Se RANKE, Die grossen Mächte, 1833. Om sammanhanget med Ranke se MEINÉCKE å de i min bok »Världskrigets politiska problem» s. 8 n. citerade ställen samt därtill i *Die neue Rundschau*; juni 1916, s. 724: »Wir Historiker aus der Rankeschen Schule begrüßen freudig den Siegeszug dieser uns längst vertrauten Auffassungsweise auf dem Gebiete der Staatswissenschaften». Se vidare »L. v. Ranke und der Machtstaatsgedanke», af MAX FISCHER i *Das grössere Deutschland* 20/2 1916. — Bakom Ranke ligger den historiska skolan, hvars allmänna ståndpunkt får ett lefvande uttryck i HANS JÄRTA'S Odal mannen 1823—24. Vår uppfattning har alltså mäktiga inhemska anor; se WALLENGREN, anf. st., ss: 34, 41 ff., 53 f.

<sup>2</sup> Anf. st. s. 79. M. ställer denna konstruktion i medveten motsats mot dem, som i staten bara se en skyddsanstalt för medborgarne och en skiljedomare öfver deras stridigheter — således en fullständig öfverensstämmelse med här utvecklade synpunkter.

skapligt värde, men de få det, när de attestera och justera resultaten af en objektiv undersökning. Allt sedan Plato först såg staten i mänsklig gestalt, har också frågan om statens personliga väsen icke lämnat filosofernas dagordning. Allt sedan Menenius Agrippa på det »heliga berget» demonstrerade fabeln om magen och lemmarna, har uppfattningen af staten som organism icke heller öfvergifvit de praktiska statsmännen. Diskussionen på dessa punkter urartar lätt till tvister om ord, i samma mån man pressar personlighetsbegreppet upp till det rena förnuftets höjder eller å andra sidan sänker organismbegreppet ned till det rent animala eller kanske vegetabila lifsförloppet<sup>1</sup>; men om det väsentliga hos en organism är detta, att den i kampen för tillvaron förmår af egen inre kraft utveckla sig, och om det väsentliga i personlighetsbegreppet är att denna utveckling går i riktning mot högre andlig bestämdhet — då måste diskussionen beträffande staternas karaktär betraktas som afslutad.

»Ur en viss synpunkt», så yttrade jag 1905 i ett arbete om *Stormakterna*, »kan man icke undgå att i själfva stormakterna igenkänna äfven biologiska fakta. Af egen lifskraft och konjunkturers gunst, i ständig konkurrens med hvarandra, alltså i kamp för tillvaron och genom ett naturligt urval, ha äfven de framstått på jordens yta. Vi se dem där födas och växa, vi ha ock sett dem vissna och dö, som andra organismer. De äro sålunda former af lif; bland alla lifsformer på denna jord de mest imposanta. Som sådana måste de kunna bli föremål äfven för ett så att säga biopolitiskt studium, som söker utforska lagar för deras utveckling». Hvad här yttrats om stormakter, gäller gifvetvis stater i allmänhet. Här ligger redan in nuce den statslära, som jag nu velat vetenskapligt motivera och närmare bestämma.

Man har en gång i Tyskland kallat den sålunda inriktade forskningen »vergleichende Politik»<sup>2</sup>. I så fall synes den vara på rätt spår; åtminstone var det först genom den jämförande metoden,

<sup>1</sup> Vi imponeras således icke af den anmärkningen att staterna sakna fortplantningsorgan, eller hvad JELLINEK eljest har att anföra mot den organiska teorien, ss. 144—151; jämför STIER-SOMLO, ss. 73 ff., och BOETHIUS, Om statslifvet, 1916, ss. 22—26.

<sup>2</sup> »Er hat ein ganz neues Gebiet der Wissenschaft in Angriff genommen: die vergleichende Politik», ERNST POSSELT i *Hamb. Fremdenblatt* <sup>31</sup>/<sub>12</sub> 1915 i recension af mitt arbete »Die Grossmächte der Gegenwart».

som geografin och språkvetenskapen inträdde i sitt stadium af modern vetenskap. Här öppna sig alltså liknande utsikter för statskunskapen, om den nämligen till grund för jämförelsen lägger de konkreta statslifven; specialdiscipliner gifvetvis obetaget att syssla med de formella rättsorganisationerna och de abstrakta statsidéerna. Endast som politisk vetenskap i prägnant mening — en vetenskap om »statsskeppen» snarare än om statsskicken, om *staterna* och icke bara om *staten* — finnes för statskunskapens räkning ett själfständigt rum bland moderna forskningsområden.

Denna vetenskap blir tydligen närmast deskriptiv. Dess allmänna förutsättning är den empiriska observationen på de faktiskt bestående staterna, motsvarande etnografens på folken och till en viss grad zoologens på djursamhällena. Den betraktar dem därvid efter hvartannat som länder och folk och hushåll och samhällen och författningsskick, utan att stanna vid någon särskildt af dessa bestämningar, med en blick inför hvilken dessa endast blifva emanationer af ett och samma lif: fem elementer i samma kraft — fem fingrar på samma hand, som arbetar i fred, och som slå i krig!

Inför denna syn förlorar den formella rättsordningen tydligen ingalunda sin betydelse, lika litet som det någonsin är meningen att bestrida det berättigade i en arbetsfördelning som sysslar med den allena. Dess utveckling skall alltid utgöra ett starkt indicium på styrka eller svaghet hos vederbörande stat. Men vakten därom visar sig nu vara endast ett bland flere motiver i statens handlande. I stället skola vi lära känna ett hufvudmotiv, hvori äfven detta ingår som part. Detta är den *politiska ändamålsenligheten*, nyttan och nödvändigheten, flätad samman af synpunkter från alla fem elementerna i statslifvet. Här har staten sin moraliska princip. Här har vetenskapen om staten följaktligen också sitt särskilda perspektiv, som den icke delar med någon annan vetenskap — det sista in-seglet på dess fulla själfständighet och jämbördighet i den vetenskapliga republiken.

Med denna nyckel i hand skall det nämligen nu också bli jämförelsevis lätt att urskilja naturliga gränser för vår vetenskap gent emot andra kunskapsområden. Dess högra flygel är icke statsrätt, utan författnings- och förvaltningspolitik eller — med en enda term,

i anslutning till ett af C. A. REUTERSKIÖLD återupplifvadt ord<sup>1</sup> -- *regimentspolitik*; gränsen här är redan dragen af FAHLBECK, senast då han i *Finsk Tidskrift* febr. 1916 sätter sitt »typologisk-politiska» betraktelsesätt af en svensk författningsfråga gent emot HERMANSOHN'S »rent juridiska»<sup>2</sup>. Den vänstra flygeln är icke heller geografi utan *geopolitik*; dess föremål är icke landet, utan det af politisk organisation genomsyrade landet, d. v. s. riket. Och så åt alla håll: icke nationalekonomi utan *ekonomipolitik*, icke etnografi och sociologi utan *etno- och sociopolitik*. Termerna säga nu i och för sig icke mycket, och ingen må vänta några oöfverstigliga gränsmurar vid sådana skiften; men med stadigt fasthållande af vår utgångspunkt skola rågångarne i de flesta fall ge sig af sig själfva<sup>3</sup>.

Alldeles särskildt märka vi här emancipationen från historien. Äfven som politisk har historien intet direkt intresse för dessa stora tillstånd, som vi kalla stater, annat än när de äro i rörelse. Hon är bunden vid tidsperspektivet, som »aktiv» vetenskap; medan statskunskapen har sitt rumperspektiv i det närvarande och sin primärt deskriptiva metod. Å andra sidan frågar historien med uppmärksamhet äfven efter privatindividernas insatser i utvecklingen, och är alltså icke bunden vid de öfverindividuella personligheterna. För statskunskapen i vår mening blir detta en hjälpvetenskap — liksom vice versa — och som sådan nödvändig, men icke mera. Vi se ett förhållande af affinitet, men icke längre identitet.

Den förskjutning i perspektivet, hvarigenom det yttre och vidare statsbegreppet — staten som makt — ställes i förgrunden som statskunskapens objekt i stället för det inre, rättsliga, betyder således på en gång fyllandet af en stor vakans i vår bildningsorganisation och en själfständighetsanammelse för själfva statsvetenskapen. Det torde icke undgå någon, i hvilken grad ett sådant betraktelsesätt är ägnadt att på en gång förfriska och fördjupa det studium, som vi benämna statskunskap. I denna mening skall vår vetenskap säkerligen kunna göra sig mera räkning på allmänhetens uppmärk-

<sup>1</sup> Se REUTERSKIÖLD, Regimentet i Sverige, i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1911, s. 297 ff.

<sup>2</sup> Jfr redan Sveriges förf. och den moderna parlamentarismen, 1904, s. 89 f., 92.

<sup>3</sup> Jag hoppas att under nästa år, i ett arbete om fädernestaten, få tillfälle att i praktisk tillämpning presentera systemet helt.

samhet, än då den endast höll juridik och historia i kjolarne, och sålunda vara bättre i stånd att befrukta den allmänna meningen med sitt stora bildningsvärde — till mera omedelbar tjänst äfven åt den praktiska politiken.

\* \* \*

De framställningar af statslivets främste representanter, som jag gett i mina arbeten om stormakterna, ha i sin helhet afsett att utgöra praktiska experiment och belägg till den grundåskådning, som jag nu, vid detta för mig betydelsefulla tillfälle, sökt styrka med en teoretisk och kritisk undersökning.

Vi sammanfatta korteligen våra grundläggande anmärkningar. Statskunskapen har länge hos oss, efter särskildt tyska mönster, begränsat sitt domän till statsförfattningarne; därigenom har den icke kunnat bevara sig en själfständig plats bland vetenskaperna, har följaktligen stannat i växten, till skada äfven för folket som härmed fått otillräcklig näring ur en kunskapskälla af eminent praktisk betydelse. Nu har staten själf jäfvat denna uppfattning såsom för trång, genom att uppenbart ikläda sig ekonomiska och sociala företagareuppgifter. Ett utåtvändt perspektiv på de faktiskt existerande stater uppdragar tillika, att geografiska och etnografiska elementer bestämma deras väsen med en hittills kanske icke fullt uppskattad intimitet. Det finnes redan i vårt språkbruk ett vidare statsbegrepp, inom hvilket accenten faller just på denna sida af deras väsen. När vi tala om staten, behöfva vi därför icke tänka på statsmakten motsatt den enskilda sfären. Det finnes ett slags stat, som till sin form icke är ett blott aggregat af juridiska bokstäfver inom en ram af yttre mått, lika litet som till sitt syfte blott en assurancesanstalt för rättstillståndet. Den är framför allt ett lif, med lifvets risk och lifvets kraf och lifvets rätt. Den är, som jag skrivit i företalet till första upplagan af det nämnda arbetet om stormakterna, ett »sträfvande och handlande, med skiftande medel och mål, för olika tidpunkter och olika stater; att känna dessa medel och mål är säkerligen icke mindre viktigt för en verklig statskunskap, än att känna den ram af institutioner och rättsregler och matematiska dimensioner, inom hvilken de hand-



lande personerna ha att röra sig». Här möter först en uppgift af rent kvantitativt slag, att utvidga cirklarne för forskningen; det är nya land att kartlägga och införlifva med det gamla, nya grundämnena att analysera i den faktiska statföreteelsen, som man hittills mestadels uppfattat som ett enkelt, juridiskt ämne. Men under denna kvantitativa utsträckning må ständigt behållas i sikte den kvalitativa fördjupningens kraf, hvarigenom sammanhang och enhet bevaras under det politiska lifvets lag.

Jag vill här uttryckligen hafva betonadt, att dagens undersökning stannar vid det kunskapsteoretiska syftet. Den utgör — om man så vill — en vetenskaplig själfdeklaration, ett försvar för en forskaregärning. Men den innehåller intet omedelbart lärareprogram. För forskareprogrammet må jag taga i anspråk den fria och förutsättningslösa tankens rätt; för lärareprogrammet åter gäller, särskildt i begynnelsen, en begränsningens lag, förestafvad icke blott af praktisk omöjlighet att öfverfara så stora vidder utan förflackning af metoden, utan äfven af hänsyn till detta universitets speciella organisation och traditioner, med däri liggande kraf på kontinuitet i undervisningen.

Å andra sidan tör det förtjäna påpekas, att äfven forskareprogrammet i sin vidaste ram icke saknar anknytning till den Skytteanska lärostolens traditioner. Jag sätter i fråga, om det icke står i intim kontakt med donators egna förutsättningar och syften; men jag tänker särskildt på min tredje företrädare, W. E. SVEDELIUS — visserligen snarare den siste i en gammal (»statistisk») skola än den förste i en ny. Sedan dess har lärostolens område i skilda riktningar fördjupats af OSCAR ALIN och SIMON BOËTHIUS; och jag är starkt medveten om, att den syntetiska uppfattning af dess innebörd, som här kommit till orda, icke får sökas utanför den analytiska grund på hvilken de inriktat sin forskning. Analys utan syntes är ofullgången vetenskap, men syntes utan analys är ingen vetenskap. I en fast analys ser äfven jag den omistliga förutsättningen för hvarje nytt försök att utbygga denna lärostol i riktning mot den »politiska profession», hvartill densamma af sin vidsynte stiftare och hans store konung för snart tre sekler sedan instituerades.

# En studie i svensk valutapolitik vid midten af 1700-talet.

Af

Fil. kand. Artur Montgomery.

Växelkurserna voro under 1700-talet äfven under normala förhållanden underkastade betydligt större fluktuationer än i senare tid. I främsta rummet berodde detta på de otillfredsställande myntförhållandena. Inte ens de stora girobanker, som under 1600-talet upprättats för att genom ett oföränderligt bankmynt bringa reda i penningväsendet och underlätta den internationella handeln, hade fullkomligt lyckats häri: Så t. ex. beräknades Hamburgerbankens valuta till förra delen af 1700-talet ha undergått en depreciering af circa 5 %<sup>1</sup>. Och under de närmaste årtiondena inträffade ytterligare fluktuationer på åtminstone 5 à 6 %.

Utom af rena myntförsämringar påverkades kurserna i hög grad af sedelemmissioner. Redan girobankernas oinlösliga bankmynt, t. ex. Amsterdambankens och tidvis Hamburgerbankens, var i det hela att betrakta som pappersmynt. I stort sedt lyckades man dock ännu så länge hålla dess kredit vid makt. Motsatsen gäller däremot om de stora sedelemmissioner, som under denna tid ägde rum på andra håll, t. ex. i Frankrike under Laws ledning och de skandinaviska bankernas emissioner. Äfven andra förhållanden medverkade till att göra kurserna mera ojämma. Tekniken kunde på grund af sin ringa utveckling ej tillförsäkra produktionen tillräcklig stabilitet, och de bristfälliga kommunikationerna försvårade ett utjämnande marknaderna emellan både i in- och utrikeshandeln. Särskildt gällde detta om glest befolkade länder som Sverige. Under normala förhållanden förhindrades dock uppkomsten af alltför betydande kursfluktuationer genom metallsändningar. Men man måste härvid ta hänsyn till den större risken och transportkostnaden, speciellt när som i Sverige utrikesförbindelserna under en del af året försvårades genom isförhållandena. Den rådande

<sup>1</sup> V. HALLE: Die Hamburger Giro-Bank und ihr Ausgang, Berlin 1891, Anlage III.

merkantilistiska regimen's motvilja mot export af ädla metaller lade äfven hinder i vägen härför.

Voro kursfluktuationerna större än i senare tid, voro de dock ursprungligen långt ifrån så täta. Allteftersom handeln tilltog i liflighet och börsväsendet vann ökad utveckling, ändrades dock dessa förhållanden<sup>1</sup>. De olika marknaderna bragtes genom arbitrageaffärer i närmare beroende af hvarandra, och ett allt mindre spelrum gafs härigenom för kursens fluktuationer, på samma gång som dess känslighet ökades. Den konservativa allmänna opinionen fäste sig emellertid hufvudsakligen vid systemets olägenheter och ansåg det hela som ett medel att dyrka upp kursen.

I ett aflägsset och ekonomiskt jämförelsevis svagt utveckladt land som Sverige med dess starka beroende af de stora utländska börsplatserna måste kursförhållandena gestalta sig ogynnsammare än inom de ekonomiskt ledande makterna. Hvad som dessutom här komplicerade saken, var den omständigheten, att det gängse myntet under den tidigare frihetstiden, i hvilket kursen noterades, var kopparplåten<sup>2</sup>. Något fast pari mot kontinentens silfver valuta var följaktligen ej tänkbart. Kursens ställning blef väsentligen ett uttryck för det växlande kopparpriset, som i det hela befann sig i sjunkande. Hvad som under sådana omständigheter afgjorde, om en silfverförsändelse till utlandet ställde sig lönande eller ej, var tydligen förhållandet mellan växelkursen och silfveragiot; d. v. s. kopparns pris uttryckt i växel och i inrikes silfvermynt. Kopparremissor kunde först i andra hand komma i fråga, då de dels ställde sig besvärliga — 1000 riksdaler i kopparplåtar vägde bortåt 3 ton<sup>3</sup> — och dessutom voro osäkra på grund af prisfluktuationer. Det är tydligt, att guldpunkternas läge under sådana förhållanden var utsett för rätt betydande variationer. Hur stort deras genomsnittliga afstånd sinsemellan var, är det på grund af källmaterialets bristfälliga beskaffenhet ej möjligt att afgöra. Dock torde man kunna dra några slutsatser af förhållandena år 1740, det första år, för hvilket vi ha en fortlöpande serie kursnoteringar i behåll (fr. o. m. mars) och det sista år under denna period, då den svenska valutan befann sig i normalt skick. Skillnaden mellan den högsta och den lägsta noteringen uppgår här till circa 4 %<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ännu alltjämt fastställdes dock kurserna på åtskilliga håll vid slutet af de stora marknaderna och gällde till nästa marknad. KÖNIG, Lärdomsöfningar, Sthlm 1745—52, IV s. 158.

<sup>2</sup> Plåtarna präglades i åtskilliga valörer med åsatt värde i daler silfvermynt. En daler silfvermynt delades i tre daler kopparmynt, hvar och en på fyra mark. En riksdaler räknades vid pari som tre daler silfverm.

<sup>3</sup> MALMSTRÖM: Sveriges pol. hist. 1718—72 2:dra uppl. II s. 79.

<sup>4</sup> Skillnaden mellan metallpunkterna måste således minst ha uppgått till omkring 4 proc. Denna stora differens tyder på att arbitrageaffärerna voro relativt svagt utvecklade, något som också framgår af det följande.

Under sådana omständigheter hade den utländska betalningsbalansen och som den viktigaste faktorn däri handelsbalansen ett tämligen stort inflytande på kursen. Enligt den samtida uppfattningen befann sig landet i en betydande undervikt. När kursen steg öfver pari, trodde man, att det berodde på bristande tillgång på växlar, hvilket i sin ordning var ett tecken på passiv handelsbalans. Och kursen befann sig 1740 omkring 5 % öfver pari<sup>1</sup>. Äfven exporten af guld och silfver ansågs tala i denna riktning. Utan att för ögonblicket gå närmare in på frågan om handelsbalansen måste man dock invända, att den omöjligt kunde vara den *hufvudsakliga* anledningen till kursstegringen, så länge metallexporten var fri<sup>2</sup>. Och denna i sin ordning kunde ju utom på ogynnsam handelbalans också tänkas bero på att agiot på inhemska silfvermynt ej steg lika hastigt som silfverpriset utomlands.

Af samma skäl som handelsbalansen kan ej heller den ökade sedelutgifningen vara den väsentliga anledningen till kursstegringen. Att en ansats till inflation förefunnits, är ju mycket möjligt, men i alla händelser hade den inte ännu gjort sig gällande. Den gröfre ekonomiska organisationen medförde väl också, att konsekvenserna af förändringar på penningväsendets område ej gjorde sig så snabbt märkbara som i våra dagar. Men man måste också ta andra omständigheter i betraktande. Från 1736—1740 hade sedelcirkulationen ökat från 2,941,000 till 5,208,000 daler silfverm. Men samtidigt hade bankens metalliska kassa stigit från 6,010,000 till 6,926,000, hvaraf väl en del indragits ur den allmänna rörelsen<sup>3</sup>. Vidare hade säkert den af staten uppmuntrade starka plåtexporten i slutet af 1730-talet i afsevärd grad kompenserat sedelemmissionerna. Man har därför all rätt att betvifla, att dessa till sin hufvudsakliga del bildade ett tillskott till omloppsmedlen.

Någon hållpunkt för att tillnärmelsevis bestämma landets behof af circulationsmedel finns ej, men man kan med säkerhet anta, att det var relativt mycket större än nu. Inrikes växlar användes ej, checker och clearing voro naturligtvis okända, om man fränser

<sup>1</sup> Uppgifterna om pari äro ganska växlande. Enligt en 1770 tryckt tabell af E. ZETTERSTEN, som, så långt jag kunnat kontrollera, synes ganska tillförlitlig, ställde sig metallpari på följande sätt (uttryckt i mark):

Svensk Riksdaler	Riksdaler Hamburger banco	Riksdaler Holländsk kurant	Pund Sterling (i daler kopparmynt)
36	35 $\frac{1}{2}$	33 $\frac{5}{8}$	38 $\frac{1}{8}$

Emellertid gjorde en del omständigheter, att pari ej var konstant. Det holländska och hamburgska bankmyntets förhållande till kurantmyntet var ju som nämndt ej fast, och hvad kursen på England beträffar, bestämdes den väl åtminstone delvis af prisrelationen mellan koppar och guld i st. f. koppar och silfver. Se s. 248 not. 3.

<sup>2</sup> Handelsbalansens inflytande på kursen vid denna tid har i allmänhet underskattats. Äfven om den ej var hufvudfaktorn vid kursstegringen, utövade den dock ett relativt starkt inflytande.

<sup>3</sup> SJÖSTRAND: Mynt- och bankpolitik under hattvåldet 1738—64. Upsala 1908. Bihang I. Talen äro afrundade.

den lilla motsvarigheten härtill i bankens giroafdelning, dåliga postförbindelser och frånvaron af bankkontor tvingade vederbörande till afsevärd kassahållning. Dessa omständigheter torde ej heller ha kunnat uppvägas af den ännu, särskildt på landsbygden, vanliga naturalhushållningen. Men en följd af de dåliga förbindelserna var också, att trots bankens sedelinlösning ett afsevärdt metallagio kunde uppstå i landsorten, särskildt i mera aflägsna trakter. Penningvärdet synes också i olika delar af landet ha växlat högst betydligt. Denna bristande enhetlighet inom penningväsendet torde ha varit en af orsakerna till att banken trots den följande utvecklingen så relativt länge kunde upprätthålla sedelinlösningen<sup>1</sup>.

Hufvudorsaken till kursstegringen var sålunda att finna hvarken i ogynnsam handelsbalans eller svällande sedelomlopp, äfven om förhållandena tillförsäkrade dessa faktorer ett jämförelsevis stort spelrum. Den egentliga anledningen till den höga kursen synes ha legat i sjunkande kopparpris<sup>2</sup>. Man insåg också ganska allmänt olägenheten af kopparen som värdemätare, och man hade t. o. m. förberedt en öfvergång till silfret som hufvudmynt. Försöket hade dock ej haft framgång, hvilket säkert i främsta rummet berott på att starka intressen förstått att hindra en devalvering af kopparmyntet. Men så länge detta ej skett, tenderade sannolikt silfverpriset att ställa sig lägre i Sverige än i utlandet och en införskrifning af silfver följaktligen förlustbringande. Om man sålunda tar hänsyn till det sjunkande kopparpriset, torde de svenska kursförhållandena under 1740 i det hela få anses normala, äfven om en sjunkande kopparvaluta medförde samma olägenheter som ett deprecierad pappersmynt, fast naturligtvis i vida lägre grad. Följande år 1741 blefvo emellertid förhållandena i grund förändrade. Finansieringen af det då utbrytande kriget med Ryssland och dess följder skulle komma att visa sig i hög grad ödesdiger för den svenska valutan.

Redan på våren syntes kriget öfverhängande, men krigsförklaringen dröjde dock till d. 28 juli. Det är intressant att iaktta, hur dessa händelser afspeglade sig på den svenska valutamarknaden<sup>3</sup>. Förhållandena här ge intryck af en afgjord optimism. Under försommaren fr. o. m. maj märktes endast en obetydlig stegring

<sup>1</sup> Det är absolut nödvändigt att ta hänsyn till dessa omständigheter vid bedömandet af uppgifter om kopparagio från denna tid. Det var den bristande enhetligheten i det ekonomiska lifvet, som möjliggjorde en hel del af regeringens valutapolitiska åtgärder. Jmfr. ÅMARK: Spannmålshandel och spannmålspolitik i Sverige 1719—1830, Sthlm 1915 s. 52.

<sup>2</sup> En undersökning af kopparprisets utveckling under denna period vore af stort intresse. Frågan är af fundamental betydelse för det svenska penningväsendets historia.

<sup>3</sup> Alla uppgifter om kursen äro hämtade ur Stockholms stads priskuranter. Kursen noterades till en början en gång i veckan men fr. o. m 1741 två gånger, tisdag och fredag.

af karolinagiöt<sup>1</sup>, som förmodligen härrörde från en svagt ökad efterfrågan af silfver för thesaureringsändamål<sup>2</sup>. Vid krigsutbrottet tyder intet på börspanik. Både de svenska köpmännen och deras utländska affärsförbindelser synas ha haft ett starkt förtroende för Sveriges utsikter i striden. Mot slutet af året ändrades dock dessa förhållanden. En kursstegring af omkring 10 % inträdde<sup>3</sup>. Krigsutsikterna hade väsentligt försämrats. Denna skarpa kursstegring vid ohämmad metallexport tyder på verklig panikstämning. Utländskt kapital drogs ur landet, och äfven en del inhemska kapitalister satte sina tillgångar i säkerhet utomlands<sup>4</sup>. Under den återstående delen af kriget voro kurserna starkt fluktuerande. Efter den första stegringen följde åter en kraftig sänkning och därefter ånyo en våldsamt stegring, som kulminerade omkring d. 22 juni 1743, dagarna för dalupproret. Kursen nådde då 16 % öfver 1740 års medeltal.

Den svenska valutan var och förblef allvarligt rubbad. Det gäller då att närmare klargöra orsakerna därtill. Man får då först och främst komma ihåg, att kriget i betydlig mån skakade svenska statens kredit. Nederlaget var ett hårdt slag äfven för landets ekonomiska anseende, och detta torde åtminstone till någon del varit orsaken till de följande svårigheterna att erhålla ett utländskt lån. Men den viktigaste orsaken till valutans nedgång var dock att söka i själfva metoden för krigets finansiering. Denna skedde hufvudsakligen genom bankens medverkan<sup>5</sup>. Circa 7 mill. daler silfverm. fick banken lämna för detta ändamål, mest under form af lån, till

<sup>1</sup> Karolinmynten intogo en mellanställning mellan riksdalern och småmyntet i silfver.

<sup>2</sup> Att thesaurering vid denna tid förekom, intygas af samtida författare t. ex. SERSTRÖM: Handelsbibliotek, Sthlm 1772—1777, I s. 56.

<sup>3</sup> Alla förändringar i kurs och agio äro angifna i procent af 1740 års noteringar. Detta har av flera skäl visat sig ändamålsenligare än att ange dem i procent af pari. Dels anges det i priskuranterna endast i ett par enstaka fall för hur långa växlar kursen noteras. Men om man inte tar hänsyn härtill, så bli beräkningarna otillförlitliga både i fråga om kurserna inbördes och det svenska silfveragiot, som säkert noterades å vista. Dels var ju också, som förut nämnts, pari ej konstant. Vidare göra de engelska myntförhållandena det möjligt, att pundkursen noterades för guld i stället för silfver, hvilket komplicerar saken en smula. Dessa svårigheter undvikas till stor del, om man till utgångspunkt tar de faktiska noteringarna, som väl skedde efter fastställda normer. Men naturligtvis ger inte heller detta något absolut tillförlitligt resultat, då man till utgångspunkt nödgas ta medeltalet för ett enda år. Källmaterialets beskaffenhet har ej heller medgifvit att afgöra, hur mycket af kursfluktuationerna, som betingades af förändringar i de utländska valutorna. Medelnoteringen 1740 var (i mark):

Svensk Riksdaler	Riksdaler Hamburger banco	Riksdaler Holländsk kurant	Pund Sterling (i daler kopparmynt)
37,8	37,1	35,6	39,2

<sup>4</sup> Handels- och Manufakturdeputationens protok. 17 febr. 1747. Förvaringsort för citerade arkivalier är, där annat ej uppges, Riksarkivet.

<sup>5</sup> Hänsyn har härvid ej tagits till de franska subsidierna.

någon del äfven som gåfva. För att åstadkomma detta belopp begagnade banken sig af två utvägar. Dels tillgrep den sin metalliska kassa, dels ökade den sedelutgifningen. Båda dessa vägar anlitas i ungefär samma utsträckning<sup>1</sup>. Det var således på intet vis någon typisk sedelfinansiering.

I själfva verket var banken vid detta tillfälle regeringens enda resurs. Ett försök att erhålla ett utländskt lån mot Frankrikes börgen strandade<sup>2</sup>. Ett inhemskt lån hade väl inte heller haft de ringaste utsikter till framgång. Att banken måste anlitas, var under sådana förhållanden gifvet. Och likaså var det naturligt, att det till väsentlig del gick ut öfver dess metalliska kassa. Kronan hade ju under krigsåren ett relativt stort behof af utländska betalningsmedel för leveranser till armén o. d., och det är väl troligt, att dessa skulder på grund af den höga kursen till en del honorerats i metall. För öfrigt reflekterade man väl knappast öfver den ena eller andra finansieringsformens fördelar och olägenheter.

Utom genom försträckningarna till kronan svälde circulationen mellan årssluten 1740—43 med circa 2 mill. dal. silfverm. genom ökade lån och minskade depositioner. I sin helhet tillväxte alltså circulationen under denna tid med omkring 9 mill. daler silfverm., hvaraf inte fullt hälften sedlar. Visserligen är det troligt, att en betydande del af ökningen i den metalliska circulationen neutraliserades af den höga kursen, som gjorde metallremissor lönande, men en högst afsevärd ansvällning af omloppsmédlen kvarstod dock. Härtill bidrog också de förbud mot metallexport, som regeringen utfärdade i april 1742 för silfver och guld och i jan. 1743 för kopparplåtar samt följande år äfven för omyntad koppar. Med all säkerhet kringgick man dock på många håll dessa förbud, då metallexporten under hög kurs och relativt lågt inhemskt agio måste ställa sig särdeles lönande. Men icke dess mindre voro förordningarna mycket betydelsefulla. Hade de strängt kunnat upprätthållas, hade det tydligen ej längre existerat någon öfre gräns för kursen. Och äfven om man tar hänsyn till att smugglrier under denna tids mer primitiva förhållanden voro lättare än nu, får man dock ej för mycket underskatta förbudens effektivitet.

Den svenska valutan hade således prisgifvits gent emot utlandet. Det var ganska naturligt, att man tillgrep denna åtgärd. Metallexporten hotade nämligen på det allvarligaste bankens försvagade kassa och skulle, om den ej stoppades, snabbt leda till att sedelinlösningen måste inställas. Att genom en ränteförhöjning påverka metallutflödet hade ej varit möjligt. En internationell diskontopolitik saknade alla förutsättningar under denna tid med dess ofullkomliga utbildning af den lokala och internationella krediten. Och ett inflöde af utländskt kapital på grund af en ränte-

<sup>1</sup> Tabeller hos MALMSTRÖM a. a. III s. 272 och SJÖSTRAND a. a. Bihang I.

<sup>2</sup> MALMSTRÖM a. a. III s. 62.

förhöjning var helt säkert under de rådande förhållandena otänkbart. I fortsättningen fann man emellertid äfven i detta fall på utvägar, och regeringens valutapolitik kom under lång tid att karaktäriseras af ett bemödande att direkt påverka den utländska valutan.

Inom landet kvarstod emellertid som sagdt sambandet mellan sedeln och myntet. Att banken trots den betydande inflationen alltjämt kunde upprätthålla sedelinlösnings, torde utom på exportförbudet främst ha berott på den förut påpekade bristande enhetligheten i det ekonomiska lifvet, som tog sig uttryck i att penningvärde och varupris voro så skiftande på olika orter. Förr eller senare måste dock banken råka i svårigheter, om ej valutan braktes i normalt skick. Endast i ett fullt isoleradt land hade det varit möjligt att i obegränsad tid fortfara med inlösnings, då metallen undergått samma depreciering som sedeln. Äfven under sådana förhållanden hade dock metallens användning för tekniska ändamål komplicerat problemet. Men, som det nu var, måste banken förr eller senare stå inför en katastrof, och enda räddningen var som sagdt, att penningväsendet snabbt braktes i ordnad skick.

Sedan exportförbudet förryckt den öfre gränsen för kursen, kunde den utländska betalningsbalansens inflytande i vida större utsträckning göra sig gällande. Den utan jämförelse viktigaste faktorn i betalningsbalansen i synnerhet för denna tid var handelsbalansen. Det kan då vara af intresse att ägna någon uppmärksamhet åt den officiella statistiken på detta område, som äfven innefattade sjöfarten. Uppgifterna äro naturligtvis behäftade med de oundvikliga svagheter, som särskildt under mer primitiva förhållanden göra sig gällande. Att de dock för dessa år ej i nämnvärd grad influerades af förutfattade meningar, framgår däraf att de utföllo så tvärt emot, hvad man hade tänkt sig<sup>1</sup>. Och äfven om siffrorna ej i och för sig kunna tas för goda, så torde de dock sinsemellan vara jämförbara, då de år från år synas ha uppgjorts efter samma principer.

<sup>1</sup> Statistiken visar nämligen gynnsam handelsbalans vid hög växelkurs, under det den härskande tron var, att den höga kursen berodde på underbalans i handeln.



Siffrorna äro i afrundade tusental daler silfverm.

	Export	Import	Handelsbalans
1740.....	6,521	6,730	— 209
1741.....	8,642	8,568	+ 74
1742.....	7,579	8,885	— 1,307
1743.....	8,200	8,984	— 784
1744.....	9,349	7,811	+ 1,538
1745.....	8,196	6,719	+ 1,477
1746.....	8,865	7,157	+ 1,708
1747.....	9,229	8,732	+ 497
1748.....	8,605	8,948	— 343
1749.....	9,193	11,228	— 2,035
1750.....	9,042	9,176	— 135
1751.....	9,847	10,072	— 225
1752.....	10,043	10,183	— 140
1753.....	11,251	10,998	+ 253
1754.....	10,163	11,009	— 846
1755 <sup>1</sup> .....	10,313	12,169	— 1,856

I kommerskollegii beräkningar ha sedan dessa siffror ytterligare korrigerats. Så har ostindiska handeln tillkommit, hvilket i allmänhet resulterade i ett plus, smugglierierna ha uppskattats, och hvad som är viktigast, kursens inflytande på summorna har beräknats. Kursen har emellertid bestämts på ett otillfredsställande sätt, till en början medeltal mellan maximum och minimum, sedan årligt genomsnitt. Men ett årligt medeltal, där ingen hänsyn kunnat tas till växelsumman vid hvarje notering, är ju i och för sig missvisande men blir det ännu mer, när man använder det för att korrigera import- och exportsiffrorna<sup>2</sup>.

Hela den så beräknade kursstegringen<sup>1</sup> tillades på importsamman. Däremot ansågs endast en mindre del af exportsamman böra höjas i samma proportion. Den öfriga delen af exporten drefs i handelsbalansen i ett par fall ej stämma med siffrorna för import och export, beror på att de förra beräknats efter de fullständiga uppgifterna. — Som förut sagts, måste emellertid dessa uppgifter behandlas med all kritik. Vid bedömandet af dem måste man utom till valutaförhållandenä också ta hänsyn till de europeiska konjunkturerna och speciellt den svenska skörden.

<sup>1</sup> Siffrorna äro hämtade ur kommerskollegii berättelser öfver utrikeshandeln, serie III. För de två sista åren föreligger ej denna serie utarbetad. Uppgifterna ha därför hämtats ur SEFSTRÖM a. a. II s. 9. Att siffrorna i handelsbalansen i ett par fall ej stämma med siffrorna för import och export, beror på att de förra beräknats efter de fullständiga uppgifterna. — Som förut sagts, måste emellertid dessa uppgifter behandlas med all kritik. Vid bedömandet af dem måste man utom till valutaförhållandenä också ta hänsyn till de europeiska konjunkturerna och speciellt den svenska skörden.

<sup>2</sup> De flesta betalningar till utlandet skedde under senare delen af året, då kursen i allmänhet var högst. Finansdeputationens protok. 19 dec. 1747 bland S. U:s protok. och konc. (supplem.). Den verkliga medelkursen torde därför ha legat högre än den beräknade.

sättning i svenskt mynt, hvarmed de betalt uppköpen, hvilket betydde, att ju mer kursen steg, dess mindre blef deras ersättning, i utländskt räknadt<sup>1</sup>. Kursvinsten stannade alltså hos de utländska firmorna. Hur det nu verkligen förhöll sig med saken, kan ej bestämdt afgöras, äfven om det är säkert, att kommissionshandeln spelade en viss roll. Kommerskollegium beräknade, dock utan att göra anspråk på exakthet, att  $\frac{6}{7}$  à  $\frac{3}{4}$  af metallexporten och  $\frac{1}{2}$  à  $\frac{1}{3}$  af resten vid denna tid drefs för utländsk räkning. Denna fråga om det utländska kapitalets betydelse i Sverige under frihetstiden är naturligtvis af stor vikt för att få någon klarhet i betalningsbalansens ställning och dess samband med kursen. Flera omständigheter tala verkligen i den riktningen, att landets betalningsbalans ej var gynnsam. Säkert är, att utländskt kapital i ganska stor utsträckning var anbragt inom landet, särskildt i bergshandlingen. Speciellt torde engelsmän och kanske äfven holländare ha varit intresserade här<sup>2</sup>. Under sådana omständigheter hamnade gifvetvis en del af exportvinsten i utländska händer. Vidare är det ett ständigt återkommande klagomål, att svenskarna ej kunde göra sig gällande på den internationella marknaden. Särskildt klagas det öfver bristen på svenska afdelningskontor på de stora europeiska handelsplatserna<sup>3</sup>. Det förefaller därför sannolikt, att klagomålen öfver kommissionshandeln ej varit utan grund.

Kursen visar fr. o. m. hösten 1743, tidpunkten för den sista våldsamma stegringen (till bortåt 20 %), ett något lugnare förlopp. Silfveragiot håller sig, som naturligt är, på en åtskilligt lägre nivå, men är äfven det i stigande<sup>4</sup>. På plåtarna kunde, så länge banken uppehöll sin inlösning, något agio ej uppstå. Särskilt kopparexporten måste härigenom bli mycket lönande, allteftersom koppars pris sjönk i förhållande till silfret och speciellt utlandets silfvervaluta.

Exportörerna arbetade under gynnsamma villkor. Utjämnandet mellan den in- och utländska prisnivån försiggick med all sannolikhet betydligt långsammare än i våra dagar. Handelsstati-

<sup>1</sup> SEFSTRÖM a. a. IV 86 ff.

<sup>2</sup> Tidigt hördes klagomål häröfver. Bland andra uppträdde också Polhem häremot och fann det förkastligt, att »utlänningarna och deras anhöriga här i landet få förlägga våra svenska bergverk». SCHAUMAN: Frihetstidens nationalekonomiska litteratur, Helsingfors 1910, s. 15. Jmfr. också KÖNIG a. a. V s. 193. Det är i detta sammanhang han framhåller, hur de yngre sönerna i de engelska adessläkterna ofta ägna sig åt den merkantila banan, under det de »Swenska Cadets äro alt för ädelsinte, at slå sig til Handel».

<sup>3</sup> Bl. a. F. 357 i Allmänna handskriftssamlingen, Upsala universitetsbibliotek, med dess förslag att afhjälpa dessa olägenheter genom ett statsligt organiserande af hela utrikeshandeln.

<sup>4</sup> Det inhemska silfveragiot är väl i viss mån symptomatiskt för den allmänna prisstegringens förång. Dock har man anledning misstänka, att kopparinlösningen af sedlarna hade en pristryckande verkan äfven på silfret, då det ju är sannolikt, att en viss konservatism gjorde sig gällande vid värderingen af de olika myntsorterna.

stiken tyder också på en gynnad ställning för exporten. Emellertid måste man härvid äfven ta hänsyn till andra faktorer än valutans nedgång. Sålunda är ju den passiva handelbalansen under krigsåren en naturlig följd af kriget och Finlands occupering af fienden. De följande årens exportöfverskott kan ju också till en del anses vara en naturlig reaktion mot krigsårens ekonomiska stagnation. Och i varje fall bestämdes handelsbalansens ställning i hög grad af en sådan faktor som skörden<sup>1</sup>. Ett betydande exportöfverskott tenderade ju för öfrigt alltid att sänka kursen och därmed exportörernas vinst. Den största fördelen af valutaförhållandena hade väl de firmor, som i större utsträckning sysslade med växelhandel. Importörernas ställning torde däremot ha varit ganska svår. Hvad som här utom det allmänna prisläget spelade in, var den omständigheten, att den svenska importen så godt som uteslutande betalades i säljarens mynt; under det trassering på Sverige knappast förekom<sup>2</sup>. Detta var en naturlig följd af landets ringa kredit och den deprecierade valutans. De osäkra kursförhållandena gäfvö hela handeln i viss mån en spekulativ karaktär, och så godt som öfverallt hördes klagomål öfver tillståndet.

Prisrörelsen var naturligtvis under denna tid med dess relativt outvecklade kommunikationer och produktionsteknik i stor utsträckning beroende på andra förhållanden än förändringar i penningväsendet. Det pågående europeiska kriget gjorde sig också påmint, bl. a. genom ökade frakter<sup>3</sup>. Det är under sådana omständigheter svårt att få klarhet i sambandet mellan prisrörelsen och penningväsendet. Emellertid föreligger för denna tid en intressant prisstatistisk undersökning i docent K. Åmarks afhandling (a. a.) tab. 11 s. 365. Tabellen upptar tre indextal, det första för spannmål, det andra för tre grupper, innefattande bl. a. bergsbruksprodukter och trävaror, och det tredje utgörande generalindex för dessa fyra grupper. Den första gruppen innefattar således landets dåvarande förnämsta importvara, under det de tre andra innefatta de mest betydande exportartiklarna. De båda indextalen ge också uttryck för den prisrörelse, som à priori förefaller sannolik, nämligen för perioden 1740—48 relativt höga importvarupris i förhållande till exportvaruprisen, och för åren 1748—56 det motsatta förhållandet. Dock torde man ej häraf kunna dra några bestämda slutsatser. För spannmålets vidkommande är ju nämligen skörderesultatet en faktor af så afgörande vikt.

<sup>1</sup> Jmfr. HELFFERICH: Aussenhandel und Valutaschwankungen, SCHMOLLERS Jahrbuch XXI, 2.

<sup>2</sup> Se t. ex. SEFSTRÖM a. a. I s. 57.

<sup>3</sup> Jämförelse emellan 1734 och 1745 årens Wäxel Cours (af Renhorn) bland S. U:s beredningsutskotts handlingar 1755—56.

Generalindex-talen för denna tid visa en fortgående stegring.

1740	109	1744	108	1748	129	1752	149
—41	119	—45	119	—49	120	—53	143
—42	112	—46	124	—50	121	—54	150
—43	107	—47	124	—51	134	—55	139

Sedan genom fredsslutet 1743 lugnare förhållanden inträdt, kunde regeringen ägna större uppmärksamhet åt valutapolitiken. De åtgärder, som resulterade häraf, göra till en början intryck af en viss planlöshet. Detta var väl en följd af att man inte egentligen hade någon föreställning om, hvar hufvudanledningen till det onda var att söka. Det blef därför i viss mån en symptomatisk behandling. För att förstå regeringens ståndpunkt i denna fråga torde det vara nödvändigt att något beröra den härskande teorien på penningväsendets område. Som en typisk representant för denna åskådning kan den berömde nationalekonomen professor Berch i Upsala anses. Det kan därför vara af intresse att ta del af hans uppfattning af saken<sup>1</sup>.

Hufvudorsaken till kursens variation är handelsbalansen, menar han<sup>2</sup>. Följden af en ogynnsam handelsbalans blir, att det finns fler remittenter än trassenter, och landets mynt sjunker således i värde gentemot utlandets på grund af disproportionen mellan tillgång och efterfrågan. Exportvarorna måste utomlands säljas med förlust, under det importvarorna bli dyrare. Kursen kan till en tid hållas nere genom konstmedel, speciellt genom ett utländskt lån, som indras med växel. Men förr eller senare måste dock skulden betalas, och då står man på samma punkt som förut. Det enda verkliga botemedlet är ökad export och minskad import.

Man måste skarpt skilja mellan Berchs uppfattning af det metalliska myntet och af banksedeln. I fråga om myntet är han närmast anhängare af en kvantitetsteori; han menar nämligen, att en allt för stor myntkvantitet skulle leda till en prisförhöjning, som gjorde exportvarorna osäljbara<sup>3</sup>, ett antagande, som tydligen hvilat på den tvifvelaktiga förutsättningen, att en prisändring förr skulle göra sig gällande på varu- än på valutamarknaden. Det är själfklart, att Berch inte kan ha menat, att hans sats skulle gälla äfven sedelmyntet, ty detta kan ju ej — bortsedt från undantagsfall, då nedre guldpunkten satts ur funktion — stå högre i värde utomlands än inom landet. Det vill synas, som om man vid denna tid i allmänhet dragit en lika skarp gräns mellan sedeln och myntet, som senare mellan sedeln och andra bankbetalningsmedel t. ex. checken (den Peel'ska bankakten)<sup>4</sup>. Sedlarnas värde menar Berch hufvud-

<sup>1</sup> I arbetet »Inledning til almänna hushållningen», tryckt 1747, för hvilket ständerna tillerkände honom en belöning af 1000 daler silfverm. Handels- och manufakturdeputationens protok. 4 dec. 1747.

<sup>2</sup> s. 343 ff.

<sup>3</sup> s. 340 ff.

<sup>4</sup> Se också landshöfding Hökerstedts uttalanden, Handels- och manufakturdeputationens protok. 28 jan. 17 febr. 7 mars 1747.

sakligen vara beroende af bankens kredit. Denna var säkrare, när alla eller de flesta voro angelägna om dess vidmakthållande, hvilket bättre skedde i »forma regiminis populari än uti monarchica».<sup>1</sup> Den största hemlighetsfullhet var emellertid af nöden för att inte missstro skulle väckas. Penningväsendets inflytande på kursen var alltså på sin höjd sekundärt: en för stor kvantitet metalliskt mynt hämmade exporten och ledde därigenom till kursstegring. Men att Sverige led af öfverflöd på metalliskt mynt, ansåg ingen, tvärtom. Underbalansen var alltså den enda väsentliga orsaken till kursens höjd.

Regeringens åtgärder bestämdes också i det hela af hänsyn till handelsbalansen. Men detta hade till följd, att banken i allmänhet blef lidande. Man får emellertid inte misskänna svårigheterna i regeringens ställning. Dess första omsorg måste vara budgeten, och först i andra hand kunde den tänka på banken och valutan. Och det måste medges, att de flesta utvägar härvidlag voro stängda. Sparsamhet och ökade skatter hade väl på sin höjd kunnat täcka statsbristen; man måste ju också ta hänsyn till att budgeten uppgjordes i en deprecierad valuta<sup>2</sup>. Någon betydande amortering af statens skuld till banken torde i alla händelser denna utväg ej omedelbart kunnat leda till, äfven om det var den, som man i sista hand hade att lita till.

Det låg då närmast tillhands att söka afhjälpa de ögonblickliga svårigheterna genom ett lån. Antingen kunde man försöka ett inhemskt obligationslån för att på detta vis fondera sedelskulden eller också ett utländskt lån. Ett inhemskt lån i afsikt att höja sedelvärdet till normal höjd hade naturligtvis omedelbart ställt sig ganska dyrt för staten, som på detta vis fått återinlösa obligationerna till ett högre pris, än de emitterats. Men för att fullt kunna bedöma statens förlust härvidlag måste man ta kännedom om, till hvilket faktiskt värde staten ursprungligen kastat ut sedelmassorna i omloppet. Det torde då visa sig, att kursförlusten dittills hufvudsakligen drabbat den allmänna rörelsen, och att statens förlust vid inlöandet af obligationerna skulle bli mera skenbar. Denna utväg torde därför kunna sägas ha varit relativt billig och den, som främst bort komma i åtanke, för så vidt staten öfver hufvud hade för afsikt att betala sina skulder<sup>3</sup>. Att den nu inte kom till användning, torde i främsta rummet ha berott på att de styrande så helt behärskades af tron på handelsbalansen, och därför koncentrerade sina ansträngningar på ett utländskt lån.

De underhandlingar, som länge pågingo härom, ledde emellertid ej till något resultat. Den internationella lånemarknaden rönt helt naturligt intryck af det pågående europeiska kriget, och Hol-

<sup>1</sup> BERCH a. a. s. 397 ff.

<sup>2</sup> Det var stadgadt, att sedlarna vid uppbörden skulle mottas till pari.

<sup>3</sup> Ett lån på dessa vilkor hade ju också varit synnerligen lätt att uppdrifva, då det lofvade långgifvaren en betydande kursvinst.

land sökte rentaf genom prohibitiva åtgärder hindra kapitalexporten<sup>1</sup>. Sverige hörde för öfrigt jämte Danmark och Ryssland till en kategori af länder, för hvilka det beräknades en särskilt hög räntefot<sup>2</sup>. Banken åtnjöt inte heller något förstklassigt anseende utomlands. Dess sedlar och obligationer synas ha godtagits som säkerhet, endast om de endosserats af en välkänd firma och åtföljdes af notariell attest<sup>3</sup>. »Näppeligen hade ens 100,000 daler silfverm. kunnat erhållas på sådan pant», säger kommerskollegium i sin riksdagsberättelse 1746.

Det medel att återfå ordnade förhållanden i penningväsendet, som för staten ställt sig billigast, hade säkerligen varit en myntrealisation, d. v. s. en nedsättning af sedlarnas nominella värde till omkring kursvärdet, således en partiell statsbankrutt. En verklig statsbankrutt förutsätter för att med framgång kunna genomföras en rätt afsevärd finansiell styrka, då det kan förutses, att statens lånechanser under den närmast följande tiden komma att vara lika med noll. En myntrealisation däremot skulle mer drabba bankens än statens kredit<sup>4</sup>. Emellertid voro möjligheterna för en realisation utan ett metallån ganska mörka. Statens metod att finansiera kriget genom ett radikalt tömmande af bankens metallförråd visade nu sina menliga följder. Äfven om sedlarna i enlighet med agiot nedsatts till  $\frac{3}{4}$  af nominella värdet, hade banken knappt haft tillräcklig metallfond för inlösning<sup>5</sup>. Under sådana omständigheter måste det betecknas som ett missgrepp, att den starkt decimerade metallkassan så länge hölls öppen för sedelinlösningen. Metallinlösning af en deprecierad valuta måste ju anses som ett osäkert och relativt långsamt verkande botemedel, i synnerhet när exportförbud på metall samtidigt förefinnes. Och när som här kassan är alltför obetydlig för att bringa förhållandena i normalt skick, stå medlets kostnad och effektivitet tydligen inte i någon proportion till hvarandra.

Banken hade utan verksamt bistånd af staten små möjligheter att bringa reda i penningväsendet. Det är naturligtvis svårt att döma om bankens verksamhet under denna tid utan att ha företagit en grundlig undersökning af materialet i riksbanksarkivet. Emellertid vill det synas, som om bankens ledning i flera afseenden varit ganska förtjänstfull. Man sökte med framgång nedbringa sedel-

<sup>1</sup> Sekretä propositionen i utrikes ärenden 1746.

<sup>2</sup> SEFSTRÖM a. a. I 59.

<sup>3</sup> S. U:s beredningsutskotts protok. 19 juni 1756.

<sup>4</sup> Dock får man ej förbise det slag mot hattpartiets prestige, den skulle ha inneburit.

<sup>5</sup> Äfven om man haft en tanke därpå, torde det ha varit synnerligen svårt att något så när beräkna behöfvat af circulationsmedel. Innan realisationen kunnat ske, hade man väl på ett eller annat sätt måst söka stabilisera sedelvärdet. Men detta hade under den rådande ekonomiska organisationen säkert varit svårt att genomföra. Äfven efter skedd nedsättning af sedelvärdet kunde därför bankens metallkassa komma att tas i anspråk.

stocken, hvilket visserligen till en betydande del skedde genom ytterligare tömning af metallkassan. Att man ej kunde tillgripa några lånepolitiska radikalåtgärder, är förklarligt. Ett uppsägande af lån i större utsträckning hade sannolikt ledt till en kris inom näringslivet, och betydelsen af en sådan åtgärd för sedelomloppet hade väl ändå inte varit så stor, då ju bankens utan jämförelse största gäldenär var kronan. Man torde också ha all rätt att betvifla, att lånepolitiken under denna tidigare period af hattväldet hade någon egentlig skuld i inflationen. En svaghet hos banken var, att depositionsafdelningen ej ville ta fart, och till stor del var detta ledningens eget fel<sup>1</sup>. Sammanräknas giro- och låneafdelningen, så sjönk under denna tid deras deposita. För utlåningen hade banken därför hufvudsakligen att tillgå sina ränteinkomster (bortåt 1 million dal. silfverm.?)<sup>2</sup>, eventuella amorteringar, samt i sista hand sedelpressen. Man lyckades dock till slutet af 1745 nedbringa sedelomloppet med öfver 2 mill. daler silfverm. Men samtidigt minskades metallkassan med öfver 1 mill. Äfven om banken ej hade något mer aktivt understöd att hoppas af regeringen, kunde den dock vänta, att inga åtgärder skulle vidtas, som kunde tegra anspråken på dess metallkassa. Men i detta afseende togs det föga hänsyn, och det förefaller rent af troligt, att det var en af regeringens åtgärder, som var den omedelbara orsaken till att banken måste stängas för sedelinlösning.

Regeringen hade så godt som uteslutande koncentrerat sin uppmärksamhet på ett af symptomen af inflationen, nämligen kursstegringen. För att fullt förstå den följande utvecklingen i denna sak torde det därför vara lämpligt att något beröra växelhandelns organisation. Banken dref inga växelaffärer och hade i det hela ett mycket begränsadt inflytande på den korta krediten. Växelhandeln kom därför helt och hållet att ligga i händerna på enskilda affärsmän, särskildt de stora exporthusen, som disponerade öfver afsevärda utländska tillgodohafvanden. Det rådande systemet med ensidig trassering var också ägnadt att stärka deras ställning. I samma riktning verkade metallexportförbudet. Dessa fördelar kompenserades dock för tillfället i viss mån af det relativt låga silfveragiot. Hade det rått bristande efterfrågan på växlar kunde därför kursen ha fallit ganska djupt, innan det lönade sig att införskrifva silfver<sup>3</sup>. Emellertid kan man inte af kursens ställning i förhållande till nedre guldpunkten dra några afgörande slutsatser. Vid bristande efterfrågan på växlar kunde trassenterna låta sina utländska tillgodohafvanden inestå i förväntan på högre kurs. Importörernas ställning var naturligtvis svagare, och det är därför sannolikt, att en stegring i behofvet af växlar tog sig snabbare uttryck i kursen än en minskning. Som det nu var, kom växelhandeln att bli en viktig

<sup>1</sup> SJÖSTRAND a. a. s. 87.

<sup>2</sup> Jmf. SJÖSTRAND a. a. s. 133.

<sup>3</sup> Se tabellen (häft. 5)

och lönande del af de stora firmornas rörelse, och en samtida författare klagar öfver att de för denna specialitet understundom försummade varuhandeln<sup>1</sup>. Särskildt fördelaktig var gifvetvis deras ställning vid brist på betalningsmedel till utlandet. De fingo då träda emellan med sin utländska kredit. När kurserna blefvo mer och mer fluktuerande, började också de rena växelspekulanterna uppträda i större antal<sup>2</sup>. Det ser ut, som om äfven mäklarna i rätt stor utsträckning hängåfvo sig åt spekulation. Ofta torde de dock endast ha handlat som agenter för en del stora handelshus<sup>3</sup>. Dock klagades det redan 1727 öfver att en del mäklare väl förstodo konsten att sko sig. En af dem kunde på ett år tjäna 6000 daler silfverm., hette det<sup>4</sup>.

Att den rådande organisationen af växelhandeln medförde betydande olägenheter för kunderna, får väl anses säkert, och särskildt orsakade det väl en viss brist på elasticitet i växelmarknaden. Dock förhindrade väl konkurrensen mellan de olika firmorna uppkomsten af alltför abnorma prisförhållanden. För öfrigt får man ju komma ihåg, att klagomål öfver växelaffärerna vid denna tid hörde till ordningen för dagen äfven på kontinenten, och att de till en god del berodde på att allmänheten hade en viss svårighet att följa med den hastiga utvecklingen af börsväsendet<sup>5</sup>.

Emellertid underkastade myndigheterna nu växelhandeln en närmare uppmärksamhet. Då utsikterna för uppbringandet af ett utländskt lån visade sig ogynnsamma, blef det nämligen hufvudsakligen tvänne andra förslag till reglering af valutan, som kommo att dryftas. Det var alternativen växelkontor och växelstadga, eventuellt kombinerade. Det förra afsåg att reglera kursen antingen genom ett växelmonopol eller en af staten ledd eller understödd konkurrens på växelmarknaden, det senare syftade mot ett fastställande af maximipris för kursen. Dessa åtgärder borde understödjas genom skärpta importförbud och tullsatser samt uppmuntande af exporten. Ett fastställande af maximipris var ju onekligen den bekvämaste utvägen. Men det är tydligt, att denna åtgärd måste bli illusorisk, om inte samtidigt växelmarknaden braktes i ett sådant läge, att jämvikt inträdde vid det fastställda priset. Tillgången och efterfrågan efter utländska betalningsmedel måste alltså samtidigt påverkas. Detta kunde ske på två sätt. Antingen genom

<sup>1</sup> KÖNIG a. a. IV s. 160.

<sup>2</sup> Finansdeputationen förklarade i sin promemoria af d. 19 okt. 1747 (bland rådets remisser i S. U:s handlingar), att spekulationen på senare tid florerat, till stor del bedrifven af folk utan kapital, men man hade sett, »at få warit, som på slutet kommit väl therifrån».

<sup>3</sup> Kommerskollegii riksdagsberättelse 1746 (bland Handels- och Manufakturdeputationens handlingar).

<sup>4</sup> Riks. Ständers skrivelse af d. 13 juni 1727 (Tryckta riksdagsakter 1719—1800 n:o 548). Beloppet utgjorde en riksrådslön. MALMSTRÖM a. a. IV s. 266.

<sup>5</sup> En rolig fast karrikerad skildring af förhållandena lämnar teaterstycket »Den lycklige banquerotieren» (1753).



en reduktion af den svenska circulationen — dess nuvarande utsvällning hade ju verkan af ökad efterfrågan — eller genom en stegrad kvantitet utländska betalningsmedel, som ledde till starkare utbud. Det förra var att bringa den svenska valutan i normalt skick, det senare att sätta den utländska i nivå med den svenska och var just uppgiften för ett växelkontor. Den största svårigheten för ett sådant var, att ett dylikt konstladt sänkande af kursen hotade att leda till en silfverimport, som kunde i hög grad försvåra företaget.

Växelstadgan förutsatte ett växelkontor, som kunde fylla den brist på växlar, som måste uppstå genom prisnedsättningen. Men växelkontoret förutsatte i sin ordning ett tillgodohafvande utomlands att trassera på eller i hvarje fall en vidsträckt utländsk kredit<sup>1</sup>. Det strandade följaktligen på liknande svårigheter, som mött låneförhandlingarna. Under sådana omständigheter tedde sig växelstadgan alltmer som den enda utvägen, och när kursen i mars 1745 stod circa 25 % öfver medeltalet för 1740, skred också regeringen till denna åtgärd. En förordning utfärdades, som fastslog ett maximipris för kurs och agio 6 à 8 % öfver 1740 års medeltal. Denna åtgärd påskyndade med all sannolikhet katastrofen för banken. Den närmaste följden af förordningen var nämligen en allmän brist på växlar, och trots alla exportförbud vände sig remittenterna till banken efter metalliskt mynt. Men hvad som ytterligare försvårade ställningen var, att förordningen äfven fastläste agiot på större svenska guld- och silfvermynt. Dessa försvunno följaktligen ur omloppet, och rörelsens behof af metall kom därför framför allt att koncentrera sig på bankens förråd af kopparplåtar.

Regeringens myntpolitik stod i förvirringens tecken. Stränga förordningar stadgade straff för dem, som togo agio mellan sedlar och plåtar<sup>2</sup>. Förmodligen gällde de i första hand landsorten, äfven om man kan misstänka, att bankens inlösning i realiteten ej längre var fullt obehindrad, och att således agiot börjat visa sig äfven i hufvudstaden. För de större guld- och silfvermynten stadgades ett visst agio, men för de mindre gjordes inga inskränkningar. Tre officiella värdesatser för mynten funnos alltså, och af dessa var kopparns förhållandevis billigast. Som ett exempel på de egendomliga prisförhållandena på valutamarknaden kan också nämnas, att från 1740 till mars 1745 hade växelkursen stigit 23 à 25 % och silfveragiot 13 à 14 %, under det samtidigt kopparagiot på grund af sedelinlösningen måste ha varit högst oväsentligt, om det ens existerat.

I oktober 1745 måste banken på grund af metallkassans oroande minskning inställa inlösningen af sina sedlar, en åtgärd, som

<sup>1</sup> Jmfr KÖNIG a. a. IV s. 159 ff.

<sup>2</sup> Förordning 25 febr. 1745.

vid det dåvarande läget var absolut nödvändig<sup>1</sup>. Sedlarna inlöstes därefter hufvudsakligen i slantar och efter tillgång i småplåtar. Slantarna kunde vid dåvarande agio på grund af sitt ringa metallvärde — det var endast 0,6 af plåtarnas — ej utgöra underlaget för sedlarna; förhållandet borde egentligen ha varit det omvända. Icke dess mindre uppstod en stark efterfrågan efter slantar, något som en smula påminner om utväxlingen af silfver mot sedlar krisdagarna 1914<sup>2</sup>. Sedlarnas värde berodde alltså intill nästa stora inflationsperiod ej på något förhållande till metallmyntet. Stadgandet att sedlarna skulle till parivärde mottagas vid uppbörden, hade väl under denna tid med dess utsträckta naturalhushållning ingen afgörande betydelse, och fråga är väl också, hur pass samvetsgrant det tillämpades. I det hela torde man därför kunna säga, att Sverige vid denna tid hade ett oinlösligt pappersmynt, som löpte med tvångskurs.

För handeln hade växelstadgan närmast till följd en kännbar brist på utländska betalningsmedel. Personer, som ville iaktta lagen, skickade sina växlar till inkassering och kunde sedan låta prägla metallen i smärre silfvermynt. Präglingen var fri, och agiot steg nu tämligen snart i nivå med kursen. Den som så ville, kringgick med lätthet förordningen. Man upptog exempelvis fingerade poster i räkningarna eller reglerade affären mellan fyra ögon<sup>3</sup>.

Regeringen öfvertygade sig snart om att dess åtgärder mot kursen ej ledt till det åsyftade resultatet. Från alla håll hördes klagomål, och det blef alltmer tydligt, att man måste slå till reträtt<sup>4</sup>. Härigenom fick tanken på ett växelkontor ny aktualitet, och det blef också den slutliga lösningen på frågan. Ursprungligen menade man med växelkontor en institution, som under offentlig kontroll skötte statens utländska affärer, särskildt indragandet af subsidier. Det gaf staten förskott, upptog lån för dess räkning och tjänstgjorde på sätt och vis som statens bankir. Den första inrättning af detta slag, som är bekant, den af 1719, sorterade under statskontoret. 1727 förklarade S. U., att dess växlar hade anseende både in- och utrikes, och att det bidragit till att kursen vid subsidieindragningen ej sjunkit för lågt till kronans afbräck eller stigit så högt, som man kunnat vänta af den ogynnsamma handelsbalansen. Staten lämnade först  $1\frac{1}{4}$ , senare 1 % provision. De utländska kommissionärerna erhöilo  $\frac{1}{2}$  %<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Äfven Köpenhamnsbanken måste 1745 tillsvidare befrias från inlösningsplikten. De finansiella svårigheterna detta år torde ha varit rätt allmänt kännbara. 1757 upphäfdes Köpenhamnsbankens sedelinlösnung definitivt, en ekonomisk utveckling i flera afseenden parallell med den samtida i Sverige. Handw. d. Staatsw. 3:te Aufl. art. Banken XVI (SCHARLING).

<sup>2</sup> Jmfr Bankodeputationens protok. 6 nov. 1746 (Tryckt 1765 i S. U:s berättelse — — — af d. 17 april).

<sup>3</sup> Handels- och manufakturdeputationens protok. 17 febr. 1747.

<sup>4</sup> Växelstadgan upphäfdes d. 28 april 1747.

<sup>5</sup> S. U:s skrivelser af d. 13 febr. och 4 mars 1720 och 11 april 1727. (Tryckta riksdagsakter 1719—1800 n:o 54, 73 och 493).

## Till red. insända skrifter:

- Arbetsstatistisk Tidskrift*, utg. af Industristyrelsen i Finland. Årg. 10. N:r 3. Hfors 1916.
- Bulletin der Studiengesellschaft für soziale Folgen des Krieges*. N:r 2. Kbhvn 1916.
- Del nya Sverige*, utg. af ADRIAN MOLIN. Årg. 10. H. 6—8. Sthlm 1916.
- Finsk Kommunaltidskrift*. Årg. 1. H. 6. Hfors 1916.
- Finsk Tidskrift*, utg. af R. F. v. WILLEBRAND. 1916. Juni—aug. Hfors 1916.
- Försäkringsföreningens Tidskrift*, 1916. H. 3—4. 1915. Supplementhäfte. Sthlm 1916.
- Handlingar rörande donationer i Göteborg*. V. Gbg 1916.
- Historisk Tidskrift*, utg. af Svenska Historiska Föreningen genom TORVALD HÖJER. Årg. 36. H. 2. Sthlm 1916.
- Industria*. Svenska arbetsgifvareföreningens tidning. Red. AXEL BRUNIUS. Årg. XII. N:o 12—17. Sthlm 1916.
- Kommersiella Meddelanden*, utg. av Kungl. Kommerskollegium. Årg. 3. N:o 11—15. Sthlm 1916.
- Meddelanden från Handelskammaren i Gefle*. 1916. H. 1. Gefle 1916.
- Mercator*. Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. XI. N:o 23—33. Hfors 1916.
- Nationalökonomisk Tidsskrift*. Udg. af Nationalökonomisk Forenings Bestyrelse. Red. EINAR COHN. 1916. H. 3. Kbhvn 1916.
- Nordisk Tidskrift* för vetenskap, konst och industri, utg. af Letterstedtska Föreningen. Red. OSCAR MONTELIUS. 1916. H. 4. Sthlm 1916.
- Samling av anmälningar till sjukkasseregistret*. 1915. N:r 3. Sthlm 1916.
- Samling av anmälningar till understödsföreningsregistret*. 1915. N:r 3. Sthlm 1916.
- Skogen*. Populär tidskrift, utg. av Svenska Skogsvårdsföreningen. Årg. 3. H. 7—8. Sthlm 1916.
- Skogsvårdsföreningens Tidskrift*. Årg. 14. H. 6—8. Sthlm 1916.
- Social Tidskrift*. Årg. XVI. H. 6. Sthlm 1916.
- Sociala meddelanden*, utg. av K. Socialstyrelsen. 1916. N:o 6—7. Sthlm 1916.
- Statistisk månadskrift*, utg. av Stockholms stads Statistiska kontor. Årg. XI. H. 5—6. Sthlm 1916.
- Statsökonomisk Tidsskrift*, utg. av Bestyrelsen for den Statsøkonomiske Forening. 1916. H. 3. Kria 1916.
- Stockholms Handelskammares Årsberättelse* för år 1915. I. Sthlm 1916.
- Svensk Juristtidning*, utg. under red. af TORE ALMÉN, GUSTAF APPELBERG, BIRGER EKEBERG, GÖSTA HASELIUS, KARL SCHLYTER. 1916. H. 4. Sthlm 1916.
- Svensk Tidskrift*, utg. af ELI F. HECKSCHER och GÖSTA BAGGE. Årg. VI. H. 5. Sthlm 1916.
- Sveriges officiella statistik*. Arbetsinställelser i Sverige år 1915. Av K. Socialstyrelsen. — Industri. Berättelse för år 1914 av Kommerskollegium. — Handel. Berättelse för år 1914 av Kommerskollegium. — Undersökningar rörande de mindre bemedlades bostadsförhållanden i vissa svenska städer. I. Norrköping. Av K. Socialstyrelsen. Sthlm 1916.
- Tiden*. Månadskrift för socialistisk kritik och politik. Utg. av Sverges socialdemokratiska arbetarparti. Red. HJALMAR BRANTING och GUSTAV MÖLLER. N:o 7—8. Sthlm 1916.
- Tidskrift*, utg. af Juridiska Föreningen i Finland. 1916. H. 3—4. Hfors 1916.
- BOËTHIUS, S. J., Om statslivet. Senare häftet. P. A. Norstedt & Söners Förlag. Sthlm 1916.
- HARALDS, HJALMAR, Den historiska metodens själfbesinning. Uppsala 1916.
- LANGE, CHR. L., Mellanfolkliga rättsmedel. Föredrag inför norska och svenska riksdagarnas interparlamentariska grupper. (Svenska Fredsförbundets Skrifiserie. XVI). Lund 1916.

Brand- och Lif-  
försäkringsaktiebolaget

SKÅNE

Malmö

Samtliga fonder 31 1916

öfver 37,000,000 kr.,

däraf garantifondsförbindelser 10,800,000 kr.



Meddelar **brand-** och **lifförsäkringar.**



För bolagets lifförsäkringsrörelse gälla nya, af Kungl. Maj:t i Nov. 1910 fastställda grunder, innebärande ytterst tidsenliga och liberala försäkringsvillkor. Bolagets nya prospekt af 1911 innehåller en rikedom på försäkringskombinationer, delvis för vårt land nya, och tillhandahålles på begäran hos bolagets agenter.



Lifräntor Pensioner

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

UTGIFVEN AF

PONTUS E. FAHLBECK

Pris för årgång 6 kr.

Lösnummer af detta häfte kostar 2 kr.



LUND

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP.

## Prenumerationsanmälan.

Statsvetenskaplig Tidskrift utkommer under 1916 efter samma plan och under samma ledning som innevarande år.

Tidskriften skall, med undvikande af ett alltför strängt anlitan­de af den vetenskapliga framställningens yttre former, likväl städse söka meddela ett fullt vetenskapligt innehåll dels genom *uppsatser* i politik — detta ord taget i sin äldre och mera omfattande bemärkelse — statistik och ekonomi, dels genom kortfattade *meddelanden* från hithörande områden. Tidskriften kommer dessutom att meddela kortare *anmälningar* och granskningar af nyutkommen statsvetenskaplig litteratur, hufvudsakligen svensk men vid förekommande tillfälle äfven norsk och dansk.

Tidskriften vill för öfrigt, utan att sluta sig till något parti och utan att göra sig solidarisk med de åsikter, som i dess spalter kunna komma till uttryck, söka uppnå största möjliga objektivitet, omväxling och gedigenhet i innehållet, och härutinnan vågar den ock hoppas på framgång, då från olika håll bidrag utlofvats eller eljest för framtiden ställts i utsikt af vårt lands mest framstående författare på statsvetenskapernas område.

Tidskriften utkommer i 5 häften om året, omfattande minst 20 ark. Prenumerationspriset blir såsom hittills 6 kr. för år. Lösa häften säljas i mån af tillgång till ett pris af c:a 50 öre pr ark.

Prenumeration kan ske antingen genom postverket eller direkt hos «Redaktionen af Statsvetenskaplig Tidskrift, Lund».

*Eftertryck utan angifvande af källan förbjudes.*

Lund i december 1915.

P. Fahlbeck.

---

### Innehåll:

Albert Petersson, Om den centrala statsmedelskontrollens ordnande.

Rudolf Kjellén, Statskunskapens objekt.

Artur Montgomery, En studie i svensk valutapolitik vid midten af 1700-talet.

# Om den centrala statsmedelskontrollens ordnande.

Af

Presidenten **Albert Petersson.**

---

## I.

I det underdåniga utlåtande, som i januari 1913 afgafs af kommitterade för granskning af statens bokföring m. m. ha dessa för reformarbetet uppställt följande program (p. 4):

»1:o) Rikshufvudbokföringen skall innefatta kassakontroll och bör utan särskild bearbetning af primärräkenskaperna lämna direkt material till en budgetredovisning;

2:o) För att vinna kassakontroll öppnas i riksbanken en statsverkets gemensamma giroräkning, till hvilken samtliga hufvudförvaltningar äga tillgång för insättningar och uttag;

3:o) Den centrala bokföringen grundas på månatliga kassarapporter från samtliga medelsförvaltande ämbetsverk och myndigheter, hvilka kassarapporter böra vara uppställda fullkomligt enhetligt och specifikt upptaga endast sådana poster, som äro för den centrala bokföringen erforderliga;

---

*Anm.* De betänkanden, till hvilka i denna uppsats hänvisas, betecknas sålunda:

Rev. Bet. I = Betänkande med förslag till inrättande av ett riksrevisionsverk avgivet den 15 augusti 1913 av Chr. L. Tenöw och Richard Vide;

Kam. Rns. Utl. I = Kammarrättens underdåniga utlåtande av den 24 november 1913 över förutnämnda betänkande;

Rev. Bet. II = Utlåtande i fråga om inrättande av ett riksrevisionsverk avgivet den 10 februari 1914 av inom Finansdepartementet tillkallade sakkunniga;

Kam. Rns. Utl. II = Kammarrättens underdåniga utlåtande av den 7 april 1914 över utlåtandet av den 10 februari 1914.

4:o) Den primära bokföringen ordnas med månatliga avslutningar, sålunda att de specificerade uppgifter, som skola inflyta i kassarapporterna, direkt och utan omgång därur framgå; den bör verkställas efter ett och samma system för hela statsförvaltningen och i öfrigt utmärkas af enkelhet och reda;

5:o) I statskontorets riksbokslutsbyrå upplägges en hufvudbok eller liggare, i hvilken månad för månad införas de poster, hvarom de från ämbetsverken och myndigheterna inkommande kassarapporterna lämna upplysning. Denna liggare uppväxer månad för månad och bildar en rikshufvudbok, så att på densamma kan efter årets slut grundas en budgetredovisning. För hvarje riksstatens såväl inkomstitel som utgiftsanslag bör i denna hufvudbok eller liggare återfinnas ett särskildt konto och af dessa konti skall man under hela årets lopp vinna en ständig öfersikt af samtliga inkomstitlars och utgiftsanslags ställning.»

Detta program innefattar — efter hvad kommitterade vidare anföra (p. 5) — ett öfvergifvande af den princip, hvarå statsbokföringen dittills grundats, nämligen bokföring på grund af *anordningsbeslut*, och en öfvergång till en ny bokföringsprincip, nämligen bokföring efter *utbetalta kassaposter*. Med det nya systemet sammanhänger nära statsverkets giroräkning, som äfven tjänar att underlätta kassakontrollen. Den nya bokföringen kräver äfven månatliga avslutningar af räkenskaperna och på dessa avslutningar grundade kassarapporter. Däremot ifrågasättes ingen ändring i det förhållandet, att ämbetsverken och myndigheterna alltjämt skola afgifva årsräkenskap. Detta kan så mycket mindre ifrågasättas — heter det — som ämbetsverk och myndigheter hafva att redovisa ej blott för sin andel af statsbudgeten utan äfven för andra utanför budgeten stående förhållanden afseende såväl statens som enskildas, kommuners och korporationers ekonomi, hvilka förhållanden hänföra sig till kalenderår, hvadan en för år avslutad räkenskap är oundgänglig (p. 6, jfr. äfven Rev. Bet. I p. 30). Då de månatliga kassarapporterna måste, för att underlätta den centrala bokföringen och möjliggöra dess snabba utförande, vara fullkomligt enhetligt uppställda, följer häraf att också räkenskaperna hos de olika ämbetsverken och myndigheterna skola uppställas efter enhetliga linier, och dessa räkenskaper böra i sin ord-



ning omedelbart och på ett ur kontrollsynpunkt tillfredsställande sätt vid hvarje månadsafslutning gifva vid handen de poster, som skola inflyta i kassarapporterna (ibid. p. 6).

Emot bokföringsreformens genomförande enligt dessa grundlinier synes mig icke vara något att invända. Afsevärda delar af våra offentliga räkenskaper äro ock numera omlagda enligt det nya systemet, och ingen lärer ifrågasätta, att icke denna omläggning bör genomföras i den omfattning, som är möjlig. Visserligen har det visat sig, att den nya bokföringen ökar arbetet, så att de därmed sysselsatta arbetskrafterna måst på flera håll med ökad kostnad för statsverket förstärkas, men detta måste antagas hafva varit förutsedt. Ett enhetligt räkenskapssystem med däraf följande reda och öfverskådlighet på olika områden kan i alla händelser ej eftergifvas.

## II.

Emellertid har under räkenskapsreformens förtgång ifrågasatts att väsentligen utvidga programmet. Det har föreslagits att med räkenskapsreformen sammanbinda en genomgripande omorganisation af den centrala statsmedelskontrollen; att sammanföra till ett nytt verk ej blott den centrala bokföringen (rikshufvudboken och statsverkets giroräkning) utan äfven hela den kamerala revisionen och därutöfver jämväl afdömandet af anmärkningsmålen och vissa andra mål.

För ett bedömande af den sålunda föreslagna nya organisationens påräknade företräde framför den gamla lärer det till en början vara af nöden att närmare undersöka — ur principiell och praktisk synpunkt — förhållandet mellan statens centrala bokföring och den kamerala revisionen.

I Rev. Bet. I p. 51 lämnas en redogörelse för rikshufvudbokens och den kamerala revisionens olika innebörd och ändamål, sådana dessa faktiskt framträda. Och då därvid befinnes, att båda dessa anordningar syfta till kontroll å statsmedlens riktiga inflytande och användning, dragas häraf utan vidare den slutsatsen, att de äro »två olika sidor af samma uppgift». »Genom riksbokslutet sker en kontroll å riksstatens tillämpande så att säga i yttre hänseende — å utgifternas hållande inom anslagsramen och dylikt — medan

genom revisionen utföres kontroll å riksstatens tillämpande i inre hänseende, d. v. s. huruvida de i rikshufvudboken redovisade inkomsterna och utgifterna rätteligen tillkommit.» Å p. 34 i samma betänkande uttalas, att rikshufvudbokföringen endast är en annan sida af den kamerala revisionen, och att budgetredovisning och kameräl revision icke kunna från hvarandra skiljas, om de skola lämna ett tillfredsställande resultat. Här af anses då följa, att båda ifrågakarande kontrollarbeten naturligen höra tillsamman och böra sammanföras till ett verk under gemensam ledning. På denna grund är därefter det nya organisationsförslaget uppbyggt.

Men denna grund är felaktig. Ty mellan *rikshufvudboken och budgetgranskningen*, å ena sidan, och *den kamerala revisionen* å den andra, förefinnes en *principiell skillnad* af så väsentlig art, att den måste beaktas äfven vid organisationen af de statsorgan, som hafva dessa arbeten å sig uppdragna.

*Rikshufvudboken* är ingen räkenskap i egentlig mening, ingen redovisning, som skall revideras och för hvilken en redogörare (verk eller tjänsteman) har att i sådan egenskap ansvara. Den är en statistisk sammanställning af de olika redogörarnas hvar för sig själfständiga räkenskaper samt tjänar att visa, huru den ekonomiska statsförvaltningen slagit ut i verkligheten jämförd med den uppgjorda budgeten. Materialet för rikshufvudboken är de olika statsräkenskaperna och genom lämplig sammanställning af dessa efter samma linier som budgeten framgår det *faktiska* förvaltningsresultatet vid sidan af det i budgeten *beräknade*. Särskildt af betydelse är en sådan sammanställning därutinnan, att af desamma omedelbart framgår, om ock i hvad mån anslagöfverskridande ägt rum. Någon granskning af verifikationerna ingår icke såsom integrerande del af riksbokslutet, ehuru väl tillgång till vissa af dem understundom kan vara önskvärd, då anledning föreligger antaga att formell felföring ägt rum, något som emellanåt inträffar särskildt i fråga om vissa inkomstitlar. Om ock i den mån bokföringsreformen, sådan den här ofvan angifvits, kan med önskad effekt genomföras, kommer emellertid behöfvet af dylika upplysningar för riksbokslutet att upphöra.

*Den kamerala revisionen* har en helt annan uppgift. Den skall specifikt genomgå de olika räkenskapsposterna och jämföra dem

med verifikationerna. Dess uppgift är att kontrollera, ej blott att hvarje post är behörigen verifierad, utan äfven att den är författningssenlig. Revisionen arbetar alltså i första hand med verifikationerna och dess väsentliga betydelse ligger i, att den skall öfvervaka, att de olika räkenskapsposterna äro sådana, som de ur såväl formell som materiell synpunkt enligt gällande författningar skola vara.

Den principiella skillnaden mellan dessa båda olika slag af statsmedelskontroll springer synnerligen skarpt i dagen i det fall att fel blifvit begånget.

*Riksbokslutsbyrån* kan vid sitt arbete handskas jämförelsevis fritt med räkenskapsmaterialet. Finner den en post vara felförd, så öfverföres den utan vidare till den plats, som byrån anser vara riktig (s. k. omslut). Räkenskapssiffrorna omgrupperas efter som det för vinnande af syftet med bokslutet finnes vara mest lämpligt, räkenskapsposter öfverföras från en titel till en annan eller från ett konto till ett annat o. s. v. — men väl att märka, utan att sådant har något som helst inflytande på redogörarens rättsliga ställning: redogöraren blir icke därigenom förpliktad gent emot statsverket. Om således, för att taga ett exempel, en utgiftspost öfverföres från ett riksstatsanslag till ett annat och detta senare därigenom skulle komma att befinnas vara öferskridet, så har riksbokslutsbyråns åtgärd ingen betydelse i afseende på redogörarens eventuella återbetalningsskyldighet. Riksbokslutsbyrån har därför ej heller någon talerätt mot vederbörande redogörare — riksbokslutet är en statistisk öfersikt, intet vidare, och denna dess karaktär förändras icke däraf, att det tjänar ett viktigt kontrolländamål.

Helt annorlunda är förhållandet med den *kamerala revisionen*. Finner den en räkenskapspost vara oriktig, så har den att göra anmärkning. Anmärkningen pröfvas i administrativ domstolsväg och föranleder — om den befinnes befogad — i regel återbetalningsskyldighet för redogöraren. Om således, för att taga ett exempel motsvarande det ofvan angifna, en redogörare uppfört en viss utgiftspost på ett visst riksstatsanslag, men revisionen vid granskning af dithörande verifikation finner, att den rätteligen bort föras på ett annat anslag, så göres anmärkning. Skulle anmärkningen vid pröfning godkännas och postens öfverförande till detta senare

anslag verka, att detsamma befinnes vara öfverskridet, så dömes redogöraren (om anslaget är af beskaffenhet att ej få öfverskridas) att återbetala till statsverket det öfverskjutande beloppet. Exempel på dylika utslag äro i Kammarrätten ej sällsynta.

Med hänsyn till nu antydda artskillnad mellan budgetgranskning och kameral revision — en skillnad så djupgående, att den sträcker sig till de ifrågavarande kontrollarbetenas såväl underlag som ändamål och därjämte till de åtgärder, som i anledning af upptäckta felaktigheter äro att vidtaga — är det otvifvelaktigt mest rationellt, att dessa arbeten fortfarande som hittills bedrifvas oberoende af hvarandra. För en god revision är det af vikt, att vederbörande revisor besitter en ingående författningskännedom på det förvaltningsområde, som de af honom granskade räkenskaperna afse. Detta vinnes icke, med mindre han under en mera afsevärd tidrymd får ägna sig åt samma eller närliggande räkenskaper. Så är ock revisionstjänstgöringen för närvarande ordnad i kammarrätten. I Rev. Bet. I p. 16 och 17 skisseras emellertid en helt annan arbetsordning. Enligt denna skulle, efter budgetgranskningens och den kamerala revisionens sammanförande till ett verk med gemensam personal, denna sysselsättas med än det ena än det andra af dessa arbeten, eftersom behovet kräfde. Då riksbokslutet behöfde forceras, skulle arbetskraft från revisionen däri insättas, under andra tider skulle bokslutspersonalen anvisas revisionellt arbete. Hur intimt detta samarbete tänkes genomfördt framgår af p. 187 i samma betänkande, där de särskilda byråernas inom riksrevisionsverket arbetsuppgifter närmare utstakas. En ur revisionens synpunkt mera olämplig anordning af arbetet kan knappast påfinnas.

### III.

Det lider intet tvifvel, att riksbokslutets vikt och betydelse blifvit i revisionsbetänkandena väsentligen öfverskattad. Tyngdpunkten i hela den centrala medelskontrollen är i dessa betänkanden lagd å riksbokslutet och den däri innefattade budgetredovisningen. »Kontrollen å budgetens utförande skall blifva riksrevisionsverkets hufvuduppgift» heter det i Rev. Bet. I p. 282. Ett utslag af denna åskådning är sträfvandet att anordna den centrala

medelskontrollen med direkt syfte att tjäna som underlag för den konstitutionella finanskontrollen och statsrevisionen, ett sträfvande som såsom en röd tråd genomgår betänkandena och satt sin prägel på många där föreslagna anordningar. En af dessa är särskilt typisk. I Rev. Bet. I p. 40 uppgifves, att riksrevisionsverket skall utarbeta en berättelse öfver budgetens tillämpning under det gångna finansåret innehållande budgetredovisning jämte specialutredningar angående anslagsöfverskridanden och felaktiga anslagsbelastningar, och denna skall tillhandahållas riksdagens utskott och statsrevisionen. Närmare redogörelse för hvad denna berättelse skall innehålla lämnas i samma betänkande p. 263. För att emellertid hvad sålunda ställes i utsikt skall kunna med något så när tillfredsställande resultat åstadkommas — fullt uttömmande kan det, såsom nedan skall visas, aldrig ske — måste uppenbarligen budgetredovisningen vara grundad på kameralt reviderade räkenskaper. Rev. Bet. I har äfven öppet öga härför och vill tillgodose detta kraf genom omläggning af det nuvarande systemet med central revision af årsräkenskap till ett system med central revision af räkenskaperna, såvidt de afse budgetposter, *månad för månad*. (Rev. Bet. I p. 18, 20, 22, 32, 45, 46 m. fl.) »Därefter kan konstitutionsutskottet stödja sin granskning af stätsrådsprotokollen på afslutade och reviderade budgeträkenskaper», hvilket (Rev. Bet. I p. 46) angifves som det nya systemets slutmål. Den kamerala revisionen skall alltså i detta system anpassas efter budgetredovisningen och blifva så att säga ett komplement till denna.

Till en början är härvid att anmärka, att en budgetredovisning *aldrig* kan komma att grundas på räkenskaper, som äro definitivt fastslagna som riktiga. Ty alltid måste det finnas en del revisionella anmärkningar, som ej äro slutligen pröfvade, då budgetredovisningen måste vara färdig, och ifråga om dessa måste alltid råda ovisshet. Dessutom är det ju så, att en räkenskap, som skall undergå revision, måste vara afslutad. I densamma kan därefter formellt taget ändring ej göras. Förekommer däri en oriktighet, så måste denna rättas, icke genom ändring i den afslutade räkenskapen, utan genom en senare bokföringsåtgärd i fortsättningen af samma räkenskap. Det är möjligt, att sålunda tillkommande senare rättelser skulle kunna i viss omfattning tillgodogöras vid riks-

bokslutet och budgetredovisningen men knappast antagligt, att så skulle kunna ske fullständigt. Riksbokslutet kan därför aldrig blifva en urkund, som definitivt och i alla detaljer visar, huru budgeten realiserats.

Erfarenheten gifver vid handen, att riksbokslutet äfven sådant det under nuvarande förhållanden, oberoende af den kamerala revisionen, uppgöres är för sitt kontrolländamål tillräckligt. De ändringar däri, som skulle kunna blifva följderna af en förutgången kameral revision, i den mån sådan vore möjlig, kunna icke ur synpunkten af budgetredovisning vara af någon afsevärd betydelse. För budgetredovisningen blefve vinsten af den nya ordningen ringa eller ingen.

Budgetgranskningen sysslar, som förut är anmärkt, med den *formella* sidan af räkenskaperna. Hur angeläget det än må vara, att denna sida behörigen beaktas, så är dock räkenskapernas *reella* innehåll af än större vikt. Det reala är, att inkomsterna inflyta rätt och författningsenligt och att statsutgifterna äro behöriga och öfverensstämma med gällande stater och författningar. Kontrollen häröfver ligger hos den kamerala revisionen. Därför är denna revision hjärtpunkten i all statsmedelskontroll.

För den kamerala revisionen kan det nya systemet blifva ödesdigert. Revisionsbetänkandena hysa visserligen ingen betänklighet i detta hänseende, tvärtom skulle enligt deras uttalanden den kamerala revisionen genom omläggningen vinna i kraft och effektivitet. Men härutinnan är jag af olika mening; för mig står det klart, att det nya systemet sannolikt komme att leda till den kamerala revisionens försvagande. Och om denna mening står jag icke ensam. Den finnes uttalad i Kam. Rns. Utl. I p. 13. Den är ock med styrka framförd i en i Februari 1915 till Kungl. Maj:t ingifven inlägga, däri sexton af Kammarrättens revisorer uttala sina allvarsamma betänkligheter mot de i revisionsbetänkandena framlagda förslagen till revisionens ombildning. Hvad som grundlägger dessa farhågor är endels den underordnade och beroende ställning, hvori den kamerala revisionen skulle komma i förhållande till budgetgranskningen. Af än större vikt är emellertid omläggningen af årsrevisionen till månadsrevision. Denna omläggning är en nödvändig förutsättning för att de i revisionsbetänkandena utstakade riktlinjerna skola

kunna följas — utan dylik omläggning kan den kamerala revisionen aldrig få den betydelse för budgetredovisningen, som revisionsbetänkandena åsyfta. Den måste därför betecknas såsom en af grundvalarna för det nya systemet.

I Kam. Rns. Utl. I pag. 8 och det yttrande af en af kammarrättens förste revisorer, hvartill där hänvisas, har spörsmålet om månadsrevision upptagits till undersökning. Därvid ha påvisats de hinder, som möta mot ett dylikt anordnande af det centrala revisionsarbetet, samt de allvarsamma svårigheter och olägenheter, som i olika hänseenden skulle däraf följa. Att dessa anmärkningar befunnits välgrundade torde framgå däraf, att i Rev. Bet. II denna fråga beröres med större betänksamhet. Krafvet på månadsrevision frånträdes icke — uppenbarligen kan så ej ske med hänsyn till den grundläggande betydelse, som omläggningen har för det nya systemet — men det skall så att säga ställas på framtiden. Frågan därom föreligger ej nu till afgörande, säges det i Rev. Bet. II pag. 100.

Emellertid är det nog så, att frågan om månadsrevision ej kan skjutas undan, då det gäller att inrätta statsmedelskontrollen efter helt nya linjer. Den är af alltför grundläggande betydelse för arbetets anordnande och bedrifvande för att ej kräfva ett afgörande i sammanhang med organisationen af arbetskrafterna. Skulle därvid befinnas, att de nya linjerna kräfva revisionsarbetets omläggning till månadsrevision, så måste organisatoriskt sörjas för, att den kamerala revisionens självständighet och effektivitet varder tillfredsställande tryggad, så att den ej varder eftersatt till förmån för budgetgranskningen. Sker ej så, är den nya organisationen förfelad. Skulle det åter — såsom jag håller för antagligt — vid en verklig, ingående undersökning af förhållandena visa sig, att en omläggning af revisionsarbetet till månadsrevision till följd af praktiska hinder och olidliga konsekvenser icke kan genomföras, så förfaller det enda rimliga skälet för en sammankoppling af den kamerala revisionen med budgetgranskningen.

#### IV.

I afseende på en i revisionsbetänkandena ofta omnämnd företeelse — öfverskridande af anslag, som enligt riksstaten ej få öfver-

skridas — äro i samma betänkanden förhållandena så oklart och delvis oriktigt framställda, att ett klargörande af riksbokslutets och den kamerala revisionens ställning i denna punkt är högeligen af nöden.

Att ett anslag öfverskridits kommer i allmänhet till synes vid riksbokslutet. Då samtliga af ett visst anslag bestridda utgifter där sammanföras, framgår utan vidare af slutsiffran, om utgifterna öfverstigit det anslagna beloppet. Huruvida ett öfverskridande af anslaget kan läggas någon redogörare till last och eventuellt föranleda ersättningsskyldighet, kan i detta sammanhang ej blifva föremål för bedömande: Riksbokslutsbyråns sammanställning af räkenskapsmaterialet utgör, såsom ofvan påvisats, icke tillräckligt underlag för ett dylikt bedömande, och någon pröfningsrätt därutinnan är därför ej heller riksbokslutsbyrån tillagd. Men hvad som kan ske och i verkligheten äfven sker, det är, att anslagsöfverskridanden, som konstateras vid riksbokslutet, anmälas. Så anmäler Statskontoret hvarje år i september hos Kungl. Maj:t, hvilka anslagsöfverskridanden enligt riksbokslutet förekommit. Hvad angår 4:de och 5:te hufvudtitlarna så upptagas förekomna öfverskridanden i de tablåer, som dessa hufvudtitlars specialförvaltningar hvarje år aflåta till Kungl. Maj:t, så snart deras bokslut blifvit färdiga (jfr. Kam. Rns. Utl. II. Bil. B. p. 13).

Ett anslagsöfverskridande, som konstateras och anmäles på nu angifvet sätt, utgör *i och för sig* icke tillräckligt skäl för revisionellt ingripande i anmärkningsväg. Understundom äro dessa öfverskridanden af beskaffenhet att ej ens komma till synes vid den kamerala granskningen, såsom då anslaget disponerats af flera olika myndigheter utan att vara mellan dem fördeladt. Och det lär icke kunna ifrågasättas att, om hvarje särskild redogörares redovisning vid revisionell granskning finnes riktig och författningens- enlig, anmärkning skall kunna framställas mot endera af dem eller dem alla allenast på den grund, att anslaget vid riksbokslutet finnes vara öfverskridet. Det har inträffat, att af anslag, som icke haft naturen af förslagsanslag, anvisats utgifter, som skolat utgå efter grunder, hvilka äro i lag eller allmän författning fastslagna, och att till följd häraf anslaget, när det visat sig för ändamålet otillräckligt, *måst* öfverskridas. Uppenbarligen kan i dylikt fall an-



märkning mot öferskridandet ej framställas. Den anmälan om anslagsöferskridanden, som, enligt hvad förut är sagdt, göres med anledning af riksbokslutets utfall, har till ändamål att lämna Kungl. Maj:t tillfälle att taga i öfvervägande, huruvida andra åtgärder i anledning af öferskridandet böra vidtagas, än dem, som till äfventyrs kunna föranledas af den kamerala revisionens granskning.

Det är alltså uppenbart att, då i Rev. Bet. II pag. 45 anföres såsom bevis på den kamerala revisionens bristfällighet, att anslagsöferskridanden af den art, som ofvan omförmälts, ej blifvit inom Kammarrättens revision »upptäckta» och beifrade, detta måste grunda sig på obekantskap med eller missuppfattning af saksförhållandena. Det är riksbokslutsbyråns sak att, när sammanställningen af de olika räkenskaperna utvisar att anslagsöferskridande skett, konstatera detta och vidtaga den åtgärd, som på byrån ankommer (anmälan). Det torde därför böra betecknas såsom en bristfällighet i budgetredovisningen, att anslagsöferskridanden af *bestämde* anslag icke däri angifvas. Det är ju meningen, att budgetredovisningen skall klarlägga, huru statsverkets ekonomiska förvaltning slagit ut i verkligheten. Budgetredovisningen visar äfven för *förslagsanslagen*, i hvad mån dessa blifvit öferskridna. Det förefaller då egendomligt, att samma upplysning ej skall stå att vinna af budgetredovisningen, då fråga är om öferskridna *bestämde anslag eller reservationsanslag*. Siffrorna för dessa anslagsöferskridanden äro vid riksbokslutets uppgörande väl kända (se exempelvis de i statsrevisorernas berättelse intagna tablåerna öfver 4:e och 5:te hufvudtitlarna, där dylika öferskridanden upptagas under rubriken »öfverbetalning»), men vid riksbokslutet behandlas de som förskott och ingå i balanserna bland en mängd andra poster. Af budgetredovisningen ser det alltså ut, som skulle ett bestämdt anslag aldrig vara öferskridet, ehuru det är allbekant att så understundom sker (jfr. Kam. Rns. Utl. II bil. B p. 13).

Af helt annan art är den befattning, som Kammarrättens revision har att taga och äfven faktiskt tager med anslagsöferskridanden. I denna revision undersökes med stöd af verifikationerna, huruvida de af ett visst anslag bestridda utgifterna utgöra en riktig och författningens belasting af samma anslag. Finnes därvid, att öfverbetalning å ett bestämdt anslag ägt rum utan att laga skäl

därför visats, så anmärkes det öfverskjutande beloppet till betalning och vederbörande redogörare dömes att till statsverket återgälda detsamma. Vid denna kamerala revision händer det ej sällan, att öfverbetalning konstateras å anslag, som *enligt räkenskapen* icke skulle vara öfverskridet. Det kan nämligen inträffa, att öfverbetalningen af redogöraren bokförts som förskott och ingått som en tillgång i bokslutet, men att vid revisionen befinnes, att öfverbetalningen bör hänföras till vanlig utgift å anslaget. Då rättelse härutinnan på anmärkning göres, kan häraf följa, att anslaget befinnes vara öfverskridet, och redogöraren dömes till betalningsskyldighet. Det kan äfven inträffa, att redogöraren uppfört en utgiftspost på ett visst anslag, men att vid den revisionella granskningen befinnes, att samma utgiftspost rätteligen bort belasta ett annat af redogöraren disponerad anslag. Om vid den rättelse, som i anledning häraf vidtages, sistnämnda anslag befinnes vara öfverskridet, göres anmärkning mot redogöraren, som dömes att utbetala det öfverskridande beloppet. Färska exempel på båda nu angifna fall finnas i Kammarrättens anmärkningsakter.

Den olika behandling, som vid budgetgranskningen och den kamerala revisionen sålunda ägnas anslagsöfverskridanden, är naturligtvis allenast en logisk följd af dessa granskningsarbetens ofvan angifna olika uppgift inom statsmedelskontrollen. Då, såsom förut är påvisadt, revisionsbetänkandena sakna förståelse för denna olikhet, är här att söka grunden till den oklarhet, hvaraf nämnda betänkanden i denna punkt lida, och de misstag, hvartill de härutinnan göra sig skyldiga och hvarå exemplen skulle kunna mångfaldigas.

Af så mycket större vikt måste det vara, att i blifvande instruktioner för de olika kontrollmyndigheterna klart utstakas den kamerala revisionens och budgetgranskningens olika uppgift och verksamhetsfält, befogenheter och åligganden. Särskildt synes det angeläget, att instruktionsvis fastslås budgetgranskningens skyldighet att tydligt angifva och göra anmälan om de anslags öfverskridanden, som vid riksbokslutet visat sig hafva uppkommit, vare sig dessa röra förslagsanslag, bestämda anslag eller reservationsanslag.

## V.

Ett ganska viktigt led i kontrollen öfver statsmedlens behöriga användning är den så kallade *tekniska revisionen*. Den har till sin uppgift att granska, huruvida penningmedlen blifvit med omtanke och på ett med hänsyn till statens intresse ändamålsenligt sätt använda, om gjord utgift står i rätt förhållande till varans eller arbetets värde och gällande marknadsläge, att kontrollera persedelvården o. s. v. Den är alltså väsentligen ett statistiskt arbete till art och uppgift jämförligt med budgetgranskningen. Den tekniska revisionen har till underlag bland annat samma räkenskapsmaterial som den kamerala, ehuru den använder sig däraf på sitt sätt och för sitt speciella ändamål. Den är, äfven den, »en sida» af statsmedelskontrollen och kunde på samma skäl som annan revision dragits in under riksrevisionsverket. Så har emellertid ej skett och detta med fullt fog. Den har sin särskilda uppgift och kräfver sina särskilda organ.

Däremot har, såsom förut nämnts, i revisionsbetänkandena den *administrativa domstolsorganisationen och processen* indragits i nybildningsförslagen. Kammarrätten skall enligt dem upphöra att vara domstol i anmärknings- och därmed sammanhörande mål. Enligt Rev. Bet. I skulle riksrevisionsverket vara domstol i dessa mål. I Kam. Rns. Utl. I p. 26 och följ. anmärktes häremot, att revisionsverkets ledamöter skulle enligt förslaget bestå af personal fackutbildad i räkenskaps- och revisionsväsendet men utan den erfarenhet i domarevärf, som vore till finnandes i Kammarrätten. Ur rättsskipningssynpunkt måste därför en sådan domstol betecknas som synnerligen svag, så svag att åt densamma ej kunde utan allvarlig fara för rättssäkerheten öfverlämnas domsrätten i anmärkningsmålen. Därtill komme att ledamöterna i riksrevisionsverket skulle såsom domare deltaga i afgörandet af anmärkningar, som framstälts af revisionsorgan, hvilka de själfva såsom afdelningsföreståndare inom verket haft att öfvervaka och dirigera.

Förslaget om riksrevisionsverkets domsrätt öfvergafs därefter i Rev. Bet. II, som i stället kom med ett helt nytt uppslag. Där föreslås en domstol, till sin sammansättning identisk med Kammarrätten, då den handlägger anmärkningsmål, men stående utom

Kammarrätten på det sätt, att den skulle sammansättas — med viss cirkulation mellan ledamöterna — af två, eventuellt tre kammarrättsråd och två ledamöter af riksrevisionsverket. Dessa skulle sammanträda såsom själfständig domstol, men stå under något slags samfäldt inseende af Kammarrättens president och chefen för riksrevisionsverket. I sammanhang härmed skulle en fullständig omläggning ske i anmärkningsmålens behandling. Deras anhängiggörande skulle bero på chefens för riksrevisionsverket förgodtfinnande och revisorernas nuvarande själfständighet i detta hänseende alltså upphöra. Sedan ett anmärkningsmål en gång hänskjutits till domstolen, skulle chefen för riksrevisionsverket, åtminstone i sista hand, representera åklagaremyndigheten. Utrymmet förbjuder att närmare redogöra för detta onekligen originella organisationsförslag och den kritik, hvartill detsamma gifvit anledning, men den, som önskar taga närmare kännedom därom, hänvisas till Rev. Bet. II p. 102 o. f. och Kam. Rns. Utl. II p. 7 o. f. samt 19 o. f.

Nu är det emellertid så, att intet som helst *behof* af ändring i den nuvarande administrativa domstolsorganisationen framträdt. Tvärtom utsäges i Rev. Bet. II p. 105 att »mot den dömande verksamhet, som Kammarrätten i anmärkningsmål utöfvat, har icke någon erinran framställts från revisionskommitterades sida.» Mot anmärkningsmålens nuvarande processuella behandling har ej heller någon anmärkning framställts. Den torde alltså böra lämnas orubbad. De mindre jämkningar, som tilläfvats kunna föranledas af lönemålens eventuella förläggande under administrativt afgörande kunna vidtagas utan rubbning af grunderna, liksom otvifvelaktigt en administrativ instansordning för lönemålen kräver en, juridiskt taget, stark sammansättning af domstolen.

Den administrativa domstolsorganisationen och processordningen stå under alla omständigheter icke i något som helst organiskt sammanhang med vare sig budgetgranskningen eller den kamerala revisionen. De kunna och böra därför lämnas helt utanför det nu föreliggande spörsmålet om den centrala statsmedelskontrollens ordnande.

## VI.

I fråga om de riktlinier, som böra följas vid den centrala statsmedelskontrollens ordnande, synes mig följande kunna uttalas:

Statsmedelskontrollen — fränsedt den tekniska revisionen — bör fortfarande som hittills ordnas efter två linier: som budgetgranskning och som kameral revision.

Budgetgranskningen bör utmynna i rikshufvudbok — grundad på de medelsförvaltande verkens och myndigheternas formellt granskade räkenskaper — samt i riksbokslut — utvisande förvaltningens faktiska resultat i jämförelse med den fastställda statsbudgeten.

Den kamerala revisionen har till uppgift att granska statsräkenskaperna med hänsyn till verifikationerna samt kontrollera räkenskapernas materiella riktighet och författningen.

Budgetgranskningen och den kamerala revisionen böra bedrivas på skilda linier och af särskild för hvardera arbetet lämpad personal. Den förut angifna principiella olikheten mellan dessa kontrollarbeten gör det olämpligt att sammanföra dem till ett organ med gemensam personal. Det lider intet tvifvel, att ett sådant sammanförande skulle verka menligt synnerligast på den kamerala revisionen.

Visserligen *kunna* de särskilda kontrollorganen sammanföras till ett verk och organiseras såsom olika afdelningar inom det samma. Men dessa afdelningars arbete och personal bör i alla händelser särskiljas, så att hvardera afdelningen gör sin tjänstgöring utan sammanblandning med den andras. Den förut omtalade i Rev. Bet. I p. 16 och 17 förordade arbetsordningen vore mycket olycklig. Kontrollorganen *kunna* emellertid lika väl och med större fördel äfven i yttre organisativt hänseende hållas åtskilda.

För närvarande utföras ifrågavarande arbeten, det ena af riksbokslutsbyrån förenad med Statskontoret, och det andra af Kamarrättens revisionsafdelning. Statskontoret behöfver ur andra synpunkter riksbokslutsbyrån. (Se Statskontorets utlåtande af den 6 Nov. 1913 p. 6.) Detta har ju äfven så tillvida erkänts af revisions-sakkunnige, som enligt deras förslag statsverkets giroräkning skulle utbrytas ur riksbokslutsbyrån och bibehållas i Statskontoret. (Rev.

Bet. II p. 95). Kammarrätten å sin sida behöfver revisionsafdelningen (se Kam. Rns. Utl. I p. 23). Skulle nu trots detta en utbrytning af nämnda afdelningar från Statskontoret och Kammarrätten ske, så borde åtminstone synnerligen starka skäl därtill föreligga. Men sådana finnas, såsom förut uppvisats, icke.

Mera välbetänkt synes vara att bibehålla den nuvarande ordningen och således låta budgetgranskningen förblifva i riksbokslutsbyrån såsom en del af Statskontoret samt den kamerala revisionen hos Kammarrättens revisionsafdelning. Man kan då, säkerligen med vida mindre risk att misslyckas, inrikta sig på att inom nuvarande organisations ram åstadkomma nödiga ändringar och förbättringar och därigenom ernå den större effektivitet i statsmedelskontrollen, som ju får anses vara det nya organisationsförslagets syftemål.

Hvad som härvid i viss mån träder i förgrunden är det i revisionsbetänkandena framförda kravet på en ämbetsmyndighet, som har till åliggande att övervaka statens räkenskapsväsen, tillse att det ordentligt fungerar, sörja för att det följer med utvecklingen och i sådant syfte föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder, som må finnas nödiga eller lämpliga. Det synes som borde Statskontoret med hänsyn till sin nuvarande uppgift och verksamhet vara väl ägnadt att omhändertaga denna funktion. Bland Statskontorets åligganden ingår redan nu att granska och efter samråd med vederbörande ämbetsverk föreslå formulär för de räkenskaper, hvilka skola ligga till grund för rikshufvudboken. Det vore allenast en naturlig utveckling, om detta åliggande utvidgades att omfatta en mera allmän tillsyn öfver att statens räkenskapsväsen städse motsvarar tidsförhållandenas kraf. Förutsättningarna här för äro förhanden, då Statskontoret kan genom riksbokslutsbyrån ständigt följa de olika verkens och redogörarnas räkenskaper. Vid den granskning och bearbetning af dessa, som måste försiggå vid rikshufvudbokens och riksbokslutets upprättande, höra tilläfvens befintliga brister i räkenskapsföringen liksom äfven möjliga och lämpliga förbättringar snart sagdt af sig själfva springa i dagen. Om och i den mån ifrågakommande ändringar kunna vara af betydelse för den kamerala revisionen kommer gifvetvis Kammarrätten och dess revision att däröfver höras, liksom det äfven ej bör

vara Kammarrätten och dess revision förment att taga initiativ i bokföringsfrågor, som beröra det revisionella arbetet.

Om denna uppgift genom uttrycklig bestämmelse i instruktionen för Statskontoret anförtros åt detta verk, torde möjligen särskild för uppgiften kvalificerad arbetskraft böra inom Statskontoret anställas vare sig å riksbokslutsbyrån eller annorledes. Med dylik förstärkning kan intet tvifvel råda om att ju icke uppgiften blefve väl tillgodosedd.

Såsom i det föregående anmärkts är det otvifvelaktigt af nöden, att förhållandet mellan budgetgranskningen och den kamerala revisionen i vederbörande instruktioner fullt klarlägges, och bör det därvid angifvas såsom ett riksbokslutsbyråns åliggande att, så snart riksbokslutet blifvit upprättadt, göra anmälan om de anslagsöfverskridanden, som enligt bokslutet förekommit. Och med anslagsöfverskridanden menas i detta sammanhang ej blott de, som under denna rubrik nu redovisas i rikshufvudboken, utan äfven sådana förskott, som i realiteten äro anslagsöfverskridanden. Äfvenså torde böra uttalas, att i händelse vid riksbokslutet yppas anledning till antagande, att fel, som bör föranleda revisionell anmärkning, förekommit, sådant skall anmälas hos revisionen. Af lämplighetsskäl bör jämväl instruktionsvis gifvas bestämmelser om tid och ordning, i hvilken de delar af räkenskaperna, hvaraf riksbokslutsbyrån för sitt arbete är i behof, skola tillhandahållas denna byrå.

Hvad angår Kammarrättens revision så kräfvos oundgängligen en afsevärd förstärkning af de arbetskrafter, som omedelbart leda och öfvervaka revisionsarbetet. En uppdelning af räkenskapsgranskningen å tre kontor är af stort behof påkallad, liksom ock att föreståndarne för dessa kontor befrias från det direkta granskningsarbetet och varda i tjänsteställning likställda med andra gradens tjänstemän. Den indragning af arbetsledare, som skedde vid senaste löneroglering för Kammarrätten, och kontorsföreståndarnes då anvisade ställning voro förvisso icke något lyckligt grepp.

En mycket svårlöst organisationsfråga är den om den centrala revisionens förhållande till specialrevisionerna. Å ena sidan måste det betecknas som otillfredsställande, att den centrala revisionen för närvarande saknar inflytande på arbetets anordnande inom special-

revisionerna och att ingen samfäld planläggning af bådas arbete äger rum. Å andra sidan måste vid en ändring i detta förhållande nog beaktas, att icke specialrevisionerna komma i en så beroende ställning till den centrala revisionsmyndigheten, att deras arbete varder osjälfständigt och deras ansvarskänsla slappas. Förvisso löses icke detta problem på det lättvindiga sätt, som Rev. Bet. I anvisar, då det i § 5 af förslaget till instruktion för riksrevisionsverket tillägger detta verk ett direkt förmansskap för specialrevisionerna med rätt att gifva dessa allmänna eller speciella direktiv för deras arbete utan annan begränsning än den, att, om vederbörande ämbetsverk finner sig icke kunna följa de meddelade direktiven, frågan skall hänskjutas till Kungl. Maj:t. För en verklig lösning af spörsmålet erfordras otvifvelaktigt vida mera ingående undersökningar och utredningar än dem revisionskommitterade åstadkommit. Det sannolika synes mig vara, att frågan ej kan ordnas genom generella bestämmelser lika för samtliga specialrevisioner utan att den bör upptagas till ompröfning särskildt för hvarje sådan revision, därvid det möjligen kan befinnas nödigt att anlita åtminstone delvis olika anordningar.

Vid ett ordnande af den centrala statsmedelskontrollen efter ofvan skisserade riktlinier uppkomma gifvetvis en mängd detaljfrågor; men anledning saknas att för närvarande närmare ingå på dessa.

---

Något förslag till statsmedelskontrollens omdaning har hittills icke blifvit riksdagen förelagdt. Den i revisionsbeträkandena framförda utredningen synes mig, såsom af det föregående framgår, brista väsentligen i två afseenden: det ena, att ofvan angifna principiella synpunkter ej blifvit beaktade, det andra, att det ej ansetts nödigt ens undersöka, huruvida icke allt, som rimligen kan krävas af förbättringar i medelskontrollen, står att med större säkerhet och med mindre kostnader vinna genom förändrade anordningar inom den bestående organisationens ram. Vid frågans förnyade upptagande måste det vara af synnerlig vikt, att dessa brister i utredningen afhjälpas. Det är för att fästa uppmärksamheten härå, som denna uppsats nedskrifvits.

---



# Statskunskapens objekt.

Af

Professor Rudolf Kjellén.<sup>1</sup>

»Det finnes i hvarje vetenskaps utveckling ett moment, hvaren stannar liksom för att hämta andan och besinna sig, hvaren själfpröfningen inträder och en uppgörelse måste komma till stånd. I det ögonblicket kommer metoden upp i diskussionen». Med dessa ord har en finsk forskare nyligen börjat en undersökning af »etnologiens problemställning»<sup>2</sup>.

Den framställning, med hvilken jag nu går att tillträda Sveriges främsta professur i den politiska vetenskapen, hvilat på en liknande förutsättning. Äfven statskunskapen höfves förvisso en själfbesinningens stund, då eftertanken söker sig tillbaka till själfva problemställningen, till vetenskapens utgångspunkt och föremål. Och en bestämd aning säger oss, att denna stund är inne just nu, då den allmänna krisen inför all världen manifesterat en kursstegring på själfva statstanken gent emot den individuella intressefären.

Praktisk-pedagogiska synpunkter inspela här vid sidan af den rent kunskapsteoretiska. Det är ett ofta hört tal — för att icke säga en erkänd sanning — att politisk begåfning icke tillhör de dygder hvarmed en frikostig natur utrustat vårt folk. Vi behöfva icke blicka längre bort än till Öresunds andra strand för att kännas vid vår svaghet i detta stycke. Den är föröfrigt i släkt med den

---

<sup>1</sup> Föreläsning vid tillträddandet af den Skytteanska professuren i Uppsala 15 maj 1916, här något utvidgad. Denna framställning är afsedd att (i allt väsentligt) ingå som inledningskapitel i ett arbete över »staten som lifsform», som skall inom kort utgifvas af Hugo Geber i Stockholm (som Politiska handböcker, III) och Georg Hirzel i Leipzig — på grundval af en likanämnd föreläsningsserie vid Göteborgs högskola höstterminen 1908, där alla grundtankarna redan lågo klara.

<sup>2</sup> WIKMAN i *Nya Argus* 1916, s. 53.

bristande fallenhet för köpmannayrket, som man lika allmänt påpekat hos oss; bakom båda ligger nämligen, som gemensam rot, ett föga utveckladt sinne för psykologiska realiteter. Vår historia har alltså varit rikare på krigshjältar än på statsmän; och äfven sedan de förres släkte dött ut af brist på efterfrågan, så synes de senares icke hafva nämnvärdt förökats.

Är det en tillfällighet, att det politiska studiet också är så tillbakasatt i vår undervisning? Står icke detta i korrespondens, såsom både verkan och orsak, med det antydda nationaldraget? I alla händelser är det ett påfallande faktum. Längre såg det ut, som om den specifikt medborgerliga kunskapen hos oss ansågs falla alldeles utom skolans verksamhetsfält, och ännu efter 1906 års Kung. angående studiet vid realskolan har den ingen annan plats än i en bakficka på historieundervisningen. På universitetsstudiet är dess emancipation genomförd i organisationen, men knappast i rangen: då 1907 års Stadga om filosofisk ämbetsexamen inrättar en öfverklass af s. k. hufvudämnen, så finna vid där historien jämte 6 språk och 6 naturvetenskaper, men icke statskunskapen. Säkerligen skall det en gång framstå som ett bokstafligen klassiskt exempel på den mänskliga ofriheten gent emot traditionen, att man sålunda ännu på 1900-talet i vårt land — i samma ögonblick då man bereder sig att genom den allmänna rösträtten draga in hela folket i omedelbart ansvar för sina öden — ansett kändedom om det afdöda *grekiska* språket viktigare för en svensk lärarebildning än kändedom om den politiska värld, som lefver omkring oss, och om våra egna samhällsformer. Det är så, som nationella svagheter konserveras i stället för att öfvervinnas.

Nu är tydligt, att vår vetenskaps tillbakaskjutna plats också sammanhänger med en viss misstro mot teorier om statslifvet, naturlig i en demokratisk tidsålder. På intet område är tiden så obenägen att erkänna den store fritänkarens ord och erfarenhet: tänka fritt är stort, tänka rätt är större! Det ligger nära till hands att hos vetenskapen misstänka anspråk på att tänka rätt i ämnen, där tiden framför allt vill tänka och handla fritt.

Men om statskunskapen alltså icke kommit till sin fulla rätt vare sig som bildningselement i den allmänna folkuppfostran eller som led i den akademiska examensordningen, så ges därtill må-

hända ännu en anledning utanför de folk- och tidspsykologiska egenheterna. Denna anledning ser jag i den officiella uppfattningen af vetenskapens eget objekt och den därefter lämpade organisationen af denna undervisning.

Enligt denna uppfattning är staten primärt och principiellt ett *rättssubjekt*; hvad som konstituerar dess begrepp är författningen och intet vidare; kunskapen om staten blir följaktligen en ren och exklusiv författningskunskap. Nu är emellertid detta ämne redan akademiskt företrädt, inom den juridiska fakulteten, af statsrätten. Den humanistiska statskunskapen har sökt en boskillnad och velat markera en egenart genom att placera sitt perspektiv i den historiska utvecklingen eller de metafysiska begreppen; men därmed har den endast råkat in på tvänne andra vetenskapers legala domäner, historiens och (den praktiska) filosofiens. Som en hybrid mellan dessa tre, en ren mellan- och öfvergångsform, utan egen medelpunkt och utan naturliga gränser åt någondera sidan, har statskunskapen alltså frestat en vansklig tillvaro inom den vetenskapliga societeten. Är det då underligt, om den i den bildade opinionen icke lyckats tillvinna sig den uppmärksamhet, som med rätta förbehålles endast själfständiga vetenskaper med ett eget föremål och egna metoder? En sådan statskunskap kan icke locka allmänheten och de studerande med hela kraften af det bildningsvärde som borde förväntas i dess stora objekt; den måste tvärtom genom sin abstrakta och formalistiska läggning direkt stöta ifrån sig ett folk, till hvars karaktär, enligt en kännare som G. SUNDBÄRG, också hör en utpräglad motvilja mot rätthafveri och allt juristeri.

Det bör sålunda konstateras, att den traditionella uppfattningen af vetenskapens eget föremål icke varit ägnad att här i landet ge statskunskapen hvad densamma tillhör. Innan vi emellertid tillräkna vetenskapens egna inhemska förvaltare detta ansvar som egen skuld, böra vi icke förgäta, att de i detta fall endast representerat den allmänna uppfattningen äfven i de s. k. stora kulturländerna. Att staten är ett rättsligt faktum och kunskapen om staten följaktligen en rättsvetenskap, det har hört med bland dessa af hela tidsmedvetandet upptagna föreställningar, hvilka man

länge icke ens diskuterar därför att de förefalla självklara. Vi stå inför en universell — och icke bara nationell — fördom.

Sålunda se vid JELLINEK, tidens tongifvande auktoritet på området, år 1900 i sin »Allgemeine Staatslehre» beteckna uppfattningen af staten som primärt rättssubjekt såsom den »numera härskande»; och i sitt lika benämnda arbete af 1901 finna vi RICHARD SCHMIDT framställa det som en vinning redan att man börjat närmare beakta lagskipning och förvaltning i en vetenskap, som hittills allt för ensidigt sysslat med bara författningsrätt. Hela diskussionsämnet »Staat und Gesellschaft», öfver hvilket sådana massor af tysk trycksvärta flutit, hvilat ju på förutsättningen af ett motsatsförhållande där staten betecknar rättssamfundet *par préférence*, hvadan dess innersta karaktär afspeglar sig i namnet och begreppet *rättsstat*. RUDOLF GNEIST's klassiska undersökning af »Der Rechtsstaat» 1879 är den klaraste exponenten af denna åskådning. Som en praktisk tillämpning däraf finna vi ock icke sällan »rätts- och statsvetenskaper» sammanförda i en och samma universitetsfakultet, så redan i Stockholm och Köpenhamn och alldeles särskildt i den österrikisk-ungerska akademiska organisationen<sup>1</sup>.

Bakom denna grundåskådning åter igenkänna vi en af de mäktigaste traditioner som någonsin bestämt en vetenskaps utveckling, nämligen naturrättens med dess juristiska »fördragsteori»; och själfva kärnpunkten, identifieringen af stat och författning, kan spåras tillbaka genom MACCHIAVELLI och CICERO<sup>2</sup> ända till ARISTOTELES, vår vetenskaps fader. Det är således här frågan om ett betraktelsesätt med mera än 2000-åriga anor. Men att det just inemot våra egna dagar gjort sig särskildt starkt gällande, det finner en alldeles direkt förklaring i ett förhållande bortom den vetenskapliga traditionen, nämligen statslivets faktiska gestaltning.

<sup>1</sup> Vid en flyktig blick i universitetskalendern *Minerva* har jag funnit denna uppdelning vid ej mindre än 10 högskolor inom den Habsburgska monarkien, nämligen Wien, Graz, Innsbruck, Czernovitz, Krakau, Budapest, Agram och de två i Prag. Detsamma är fallet vid Freiburgs, Münsters, Würzburgs och Strassburgs universiteter i Tyskland. München har en »staatswirthschaftliche» fakultet, och Tübingen har först år 1882 omdöpt en så benämnd till »staatswissenschaftliche», se GEORG VON MAYR, *Geschichte und Gliederung der Staatswissenschaften*, 1906, ss. 58 f., 119.

<sup>2</sup> Det klassiska stället i MACCHIAVELLI'S »Il principe» innehåller att »alla stater *äro* republiker eller furstendömen», accenten sålunda lagd på deras författningsform. Likaså har CICERO'S »status rei publicæ» — det terminologiska ursprunget till Machiavelli's och nutidens »stat» — afseende primärt på det rättsliga tillståndet.

Huru gärna vi än vilja tänka oss vetenskapen i oberördt majestät ofvanom tidsströmningarna, så kunna vi nämligen ej sluta blickarna för dess faktiska beroende af dem. De krafter, som där bestämma, ligga i alla händelser för bredt och för djupt för att i afgörande mån låta sig af vetenskapen dirigeras. Ur stånd att fylla generaldirektörens roll resignerar den politiska vetenskapen då gärna till registratorns. Sådan staten i samtiden är, sådan frestas därför statsvetenskapen att blifva: en apologi för det tillfälligt realiserade statsidealet snarare än en ren spegel af själfva statsidén. Men desto nödvändigare är det då, att den åtminstone icke stannar efter sitt eget föremål i dess utveckling.

Det är ett imponerande skådespel att se statsmaktens idé vandra genom tiderna, än bredande sig ut öfver den enskilda intressesfären, än dragande sig tillbaka för den, i en mäktig rytmik hvars böljeslag i det hela sammanfalla med den allmänna världshistoriens. Vi se den således svälla ut i den europeiska antikens starka statsmedvetande för att sedan tunnas af i medeltidens korporationsväsende, åter kulminera i den absoluta monarkiens tidsålder och åter deprimeras i den liberala individualismens, som satte sin prägel på det 19:e århundradet. *Hemligheten med vår officiella uppfattning af statskunskapen är nu den, att vi alltjämt bevara den teoretiska anpassningen till sistnämnda manifestation af statsidén.*

Ty den berömda »Manchesterskolan» — »the minimisers», med sina rötter hos LOCKE och KANT — ville verkligen i staten icke se stort mera än en »leverantör af rättsskydd» och en garanti af rättsordningen. Denna stats uppgift var uttömd i och med häfandet af den formella rätten; sedan ankom det på individerna att vara bärare af den positiva utvecklingen. En sådan stat blir ju i verkligheten föga mera än ett juridiskt-administrativt faktum, en »butter och ohöflig herre bakom en lucka», enligt ANATOLE FRANCE'S definition (i »Bergeret i Paris»).

Kan man förneka, att denna definition i viss mån träffar in äfven på vår svenska stat under det senare 1800-talet? Ett starkt och ödesdigert vittnesbörd i den riktningen ger Norrlands ekonomiska historia under denna tid, med sin statsomsorg om äganderätten äfven i dess missbruk; ett annat lämnar rekryteringen af

våra ämbetsverk såsom monopol för den juridiska fakulteten. Sammanhanget ligger i klar dag: när statens verksamhet i det stora hela inskränker sig till att efterse att allt går i god ordning efter gifna författningar, då blir ju utbildningen till statens tjänst ett författningsstudium och föga mer. Att tjäna staten, det är att tjäna rätten, och därmed punkt.

I denna statspraxis med dess ensidigt formaljuridiska syn på statsuppgifterna se vi nu den förnämsta, eller åtminstone närmast liggande, förklaringen till den statsvetenskapliga teoriens begränsning, då den i studieorganisationen gjorts analog med författningskunskap. Därför att vår stat i verkligheten haft sin verkningskrets så öfvervägande inriktad på rätten, därför blef vår statsvetenskap en rättsvetenskap. Vi se en kunskapsteoretisk frukt på samma träd, som på en annan gren burit latifundiebildningen i Norrland och på ännu en den så mycket öfverklagade formalismen i våra ämbetsverk.

Tilläfventyrs ägnar sig denna sammanställning — som af den förutsättningslösa eftertanken icke lär kunna jäfvas — att öppna ögonen för den praktiska vådan af ett sålunda begränsadt perspektiv. Medvetandet därom har också vaknat hos den praktiska politikens män och tagit sig uttryck i en allmän reaktion mot Manchesteridealet på statslifvets område; sålunda har hos oss staten genom ny Norrlandslagstiftning 1906 allvarligt inkräktat på det enskilda rättsområde som den förut varit så angelägen att skydda, och 1908 bragtes officiellt på dagordningen en reform i ämbetsmannautbildningen på bredare bas än den enbart juridiska (en »statsvetenskaplig examen»). Det är blott ett moment i samma allmänna tidsrörelse, om nu här skall fästas uppmärksamheten direkt på behofvet af en reformerad statsvetenskap: icke längre stängd inom Manchesters horisont, icke längre blickande tillbaka till ett gånget tidevarf, medan den västerländska statsutvecklingen själf är i färd med att manifesteras ett nytt och rikare innehåll.

Har man en gång fått detta sammanhang i sikte, då kan man icke heller undgå slutsatsen: vår traditionella statsvetenskap måste *slås ut*, liksom en ring som blifvit för trång för det finger den skall omfatta. Den måste detta för vetenskapens egen skull, för att icke blifva allt för grå en teori inför det lifvets gröna träd i hvars skugga

den sitter. Den måste det äfven för folkets skull, som i mera än vanlig grad och särskildt i denna tid är i behof af detta bildnings-element — den allmänna rösträttens Sverige har icke längre råd att undvara en tidsenlig politisk uppfostran.

\* \* \*

\*

Det följer nu att efterse, i hvilka riktningar vår vetenskap har att vidga sina cirklar. Detta sker bäst genom en direkt och skärpt observation på dess objekt ända från begynnelsen.

Undersökningsmetoden erbjuder sig här af sig själf. Ur metafysikens labyrint har man omsider räddat sig ut med den lärdom som BORNHAK — visserligen själf ännu bunden vid det rättshistoriska perspektivet — 1896 i sin »Allgemeine Staatslehre» uttrycker så, att staten skall »icke förnuftsensligt konstrueras, utan empiriskt fattas». Det är klarhet öfver verkligheten, och inga logiska konstruktioner, som tiden begär af vår vetenskap. För detta ändamål ligger intet närmare än att rådfråga erfarenheten i det hvardagliga lifvet och de allmänna föreställningarna rundt omkring oss. Staten må själf genom sitt uppträdande vittna om sitt väsen.

Hvilken erfarenhet har alltså en medborgare af sin stat? Det första intrycket blir rent negativt: han har öfverhufvud ingen erfarenhet alls. Hans hvardagsarbete sker utan beröring med staten. Han ser den ej. Och dock är den ständigt närvarande som luften: han inandas den i rättsordningen, som hägnar hans fredliga gärning. Vill han alltså se staten, så finnes det ett säkert sätt, nämligen att göra ett ingrepp i rättsordningen; då träder staten fram liksom ur bakgrunden, där den legat dold, med bestämda organer och institutioner till hans näpst, polisväsen, domstolar, fängelser. Och det hjälper icke att spjärna emot, det endast förvärrar hans sak; staten har makt- och tvångsmedel, mot hvilka hans motstånd brytes som ett rö.

Detta är alltså den första skepnad, i hvilken staten visar sig för individen: en tvångsmakt, begränsande hans fulla frihet. Från andra sidan sedt betyder detta tillika ett skydd mot andra individers öfvergrepp. Men i bägge fallen vakar staten öfver en bestämd rättsordning ofvanför individernas tillfälliga behag. Icke direkt för individens skull, utan för denna rättsordnings skull, ingriper den

tvingande eller skyddande på individens frihetssfär. Objektivt sedt framstår den här uppenbart som en *vilja* och en *makt*: en vilja, som vet hvad den vill, och en makt, som kan hvad den vill — en vilja till rättsordningens bevarande, en makt därtill genom särskildt utrustade organer. Som en sådan stor och tyst och maktägande vilja finnes staten bakom den enskildes hvardagsgärning, kringgårdande densamma med en fast mur af rättsregler, i samfundsordningens och samhällsfridens namn.

Den första egenskap hos staten, som vi alltså på empirisk väg lära känna, är ägnad att styrka uppfattningen af densamma som ett rättssubjekt. Utan tvifvel vakar den öfver rättstillståndet och verkar i rättens form, med rättens medel. Vi konstatera detta och fortsätta kollationeringen med hvardagslivets erfarenheter.

Det skall då snart visa sig, att staten icke alltid förhåller sig passiv gent emot den enskilde. Det ges tillfällen (af mer eller mindre periodisk art), då den själf, af eget uppsåt utan uppmaning från hans sida, uppsöker honom med fordringar och kraf. En gång om året kommer den sålunda till alla medborgare i besittande ställning och begär en del af deras välfångna egendom för sin räkning, i s. k. kronoskatt. En gång i lifvet (med tillhöriga recidiv) kommer den till allt välskapadt mankön och afbryter dess privata verksamhet med uppfordran till vapenöfningar. I rent extraordinära fall lägger den, som krigsherre, beslag på den vapenföres hela tillvaro ända till själfva lifvet. Vi återfinna här den målmedvetna viljan och makten, nu stegrad till herravälde öfver medborgarnas egendom, arbetstid och lif. Vi erfara tillika, att staten behöfver penningar och yttre försvarsmedel.

Härmed är dock ännu icke ramen sprängd kring rättskaraktären; ty dessa kraf kunna ju direkt deriveras ur vakten kring rättstillståndet mot yttre och inre fridstörare — polisapparaten och försvarsväsendet hafva uppenbarligen äfven en finansiell sida. Men vi skärpa nu iakttagelsen ytterligare. Och då faller vår uppmärksamhet på ett område, där den enskilde kan söka och finna stöd hos sin stat alldeles utanför rättsfären.

I själfva verket vimlar det omkring oss af fall, där staten går individen tillhanda med råd och dåd, ända till penninghjälp: vid bildande af egna hem, utdikning af mossar, anläggning af vägar,



yrkesutbildning genom resor, för att här taga några exempel på måfå ur den moderna statens dagordning. Det måste frappa, att staten här visar sig intresserad för individens gärning utan att något sammanhang längre kan påvisas med den formella rätten eller samfundsordningen. Och detta intresse stannar ingalunda vid individens materiella välgång. Genom att (helt eller delvis) öfvertaga folkuppfostran i alla instanser framträder staten med stora andliga kulturintressen. Hela kulturlifvet visar sig till sist falla inom dess horisont, långt bortom rättens gränser.

Vi hafva nu kommit därhän, att vi kunnat hos staten diagnosticera intresse för medborgarens välbefinnande och det nationella arbetet i hela dess vidd. Gifvetvis kan nu äfven detta intresse antaga besvärande former för den enskilde; staten kan t. ex. stänga honom vägen, så att han icke kan komma den förbi med sina planer utan att först ha inhämtat dess samtycke, i formen af s. k. koncession. Här gäller ånyo, att staten icke handlar blott för individens skull och på hans anfordran. Den fullföljer uppgifter ofvanför hans; den stöder honom endast i den mån hans verksamhet gagnar dessa högre uppgifter. Men på sitt eget plan visar den ett afgjordt intresse för all slags utveckling. Ju närmare vi komma våra egna dagar, desto mera faller detta drag af statsverksamheten i ögonen. Allt mera se vi staten själf gå i spetsen, med egna initiativ i handels- och annan närings-, ja öfver hufvud i all kulturpolitik. Allt mera gör den sig bred på det vidsträckta område som tyskarna kalla »soziale Fürsorge»: förhållandet mellan arbetsgivare och arbetare har längesedan upphört att vara parternas ensak. Allt mera engagerar den sig tillika själf och direkt i ekonomiska företagarroller. Hela stora områden af det nationella arbetet hafva sålunda förlagts inom dess ordinarie verksamhet: den bedrifver en mer eller mindre monopoliserad förvaltning på så viktiga samfärdselfält som post och telegraf; den bygger järnvägar och sköter driften på dem, köper vattenfall och monterar dem. I denna tid af allmänt stegrad affärsverksamhet har staten själf i mångt och mycket iklädt sig en affärsmans skepelse.

Här är att märka, att staten af gammalt haft affärsuppgifter, försåvidt den med direkt äganderätt innehåft och brukat »domäner» af olika slag. Denna förvaltning har emellertid principiellt

haft en statsfinansiell natur liksom beskattningsrätten; den har tjänat som fast ekonomiskt underlag för den dominerande statsuppgiften att bevara rättstillståndet. Men den moderna statens jord- och skogs- och berg- och vattenpolitik går långt utanför sådana syften; dess synpunkt är den nationalekonomiska, dess synfält omfattar hela samhället och hela landet. Slutligen hå vi nu i kriget fått bevittna, hurusom staten slagit under sin reglering och kontroll så godt som alla sidor af det ekonomiska och sociala lifvet; och man lär mycket misstaga sig, om man tror att denna stegring upp emot patriarkaliskt förmynderskap skall alldeles försvinna med kriget.

Den bild af staten, som sålunda möter oss i den omgivande verkligheten, är mycket olik den äldre liberalismens ideal af en stat som endast konserverade rätten, medan individerna skötte framsteget. Vår moderna stat är själf en progressistisk kraft, och af alla den ojämförligt största. Slutsatsen för vår undersökning ger sig nu omedelbart och utan jäf: *statskunskapen måste bereda rum för statens egenskap af social kraft bredvid dess egenskap af rättskraft*. Vi kunna icke längre stanna vid motsatsen mellan »Staat» och »Gesellschaft», sedan tiden och lifvet själf antikerat den; vi måste för statskunskapens räkning söka en utgångspunkt, från hvilken detta »Gesellschaft» framstår äfven som ett innehåll i staten, ett nytt element i dess väsen vid sidan af rätten. Detta är den första hufvudriktning, i hvilken vår vetenskap måste utvidgas.

Det torde omedelbart falla i ögonen, hvilket stort framsteg härmed är taget i förståendet af den politiska verkligheten. Det är som om staten själf växte och rundade sig för vår syn, i samma mån dess rätts skelett sålunda fylles med socialt kött och blod. Den materialiseras, blir mera konkret, och på samma gång äfven mera komplicerad: den visar sig ju icke längre lyda rättsbildande krafter allena, den måste stå under ekonomiska och sociala lagars inflytande tillika.

Detta betraktelsesätt kan numera sägas hafva slagit igenom i själfva Tyskland, den statliga spekulationens förlofvade land, där det juridiska betraktelsesättet — väl icke utan sammanhang med mångstateriet, som bjuder ett så rikt material till rättsliga distink-

tioner — haft sin härd. Visserligen häfdas de juridiska fiktionerna ännu i det sista af en auktoritet som LABAND, men det är snart ett halfsekel sedan denna lära fick sitt första allvarliga mothugg af GIERKE, då han satte den sociala samordningen i »Genossenschaft» som statens essentialia vid sidan af och framför den politiska underordningen i »Herrschaft». Att segern lutar åt det senare hållet, synes klart, om vi jämföra 1870-talets tongifvande statslära, BLUNTSCHLI's med den 30 år yngre JELLINEK's. För den förra är författningen statens kropp gent emot statsviljan som själ och statsämbetena som lemmar, medan de sociala företeelserna betraktas som statens yttre förutsättningar eller »grundvalar i människonaturen». För Jellinek är staten icke uteslutande ett rättsinstitut, utan »närmast en historisk-social bildning»; den »sociala bildningen» och den »rättsliga institutionen» äro tvänne skilda sidor i dess väsen, hvadan vetenskapen om staten sönderfaller i en »social statslära» och en »statsrättslära»<sup>1</sup>. Jellineks inflytande synes hafva varit afgörande för denna dualistiska statsläras genombrott; här må ytterligare endast hänvisas till GEORG VON MAYR's åtskillnad 1906 mellan den sociologiska synpunkten, som sysslar med statens »materiella utvecklingslif», och den juridiska, som sysslar med statslifvets »formaliserade rättssekretioner», vidare till REHM's framställning 1907 af staten som ej blott »natürliche» och »geistig-sittliche» utan äfven »gesellschaftliche Erscheinung». samt senast till MENZEL's klara bestämning 1916, enligt hvilken statens konstruktion hvilar på tvänne faktorer, »genossenschaftliche und herrschaftliche Verbindung» — solidaritet jämte auktoritet<sup>2</sup>.

Äfven i vårt land synes denna åskådning nu på väg att bryta igenom. PONTUS FAHLBECK i Lund, med sina rika sociala intressen, är här föregångsmannen, om också mera genom sin produktiva verksamhet än sin metodologiska. Som ett klart uttryck för den ändrade synen är att anteckna lärobokförfattaren NILS HÖJER's ord 1907: »det tyckes mig gifvet, att tiden nu är mogen att så ut-

<sup>1</sup> Under den senare rubriken behandlar Jellinek sedan äfven de olika författningsformerna, hvilka af BLUNTSCHLI öfverhufvud icke granskas i »allgemeines Staatsrecht» utan i »allg. Staatslehre»; se Lehre vom modernen Staat, I, 1875, Bok 6, och JELLINEK's Staatslehre 1905 (tredje upplagan af 1914 mig icke för tillfället tillgänglig), särskildt ss. 10, 246.

<sup>2</sup> MENZEL, Zur Psychologie des Staates, *Deutsche Revue* april 1916. I formuleringen skönjes tydligt inflytandet af GIERKE.

vidga den gamla statskunskapens begrepp, att den i sig innefattar äfven det ekonomiska samfundslifvet». En antydning i samma riktning se vi också i examensfördringarna vid Uppsala Universitet, där en del statistik kommit på statskunskapens räkning utan att statistik ingår i lärostolens rubrik. I själfva verket innebär vår uppfattning ingenting annat än en återgång till den ståndpunkt, som HANS JÄRTA på sin tid gjorde så starkt gällande mot den inbrytande liberalismen<sup>1</sup>. Vår framställning hittills innefattar alltså intet för den inhemska vetenskapen i egentlig mening nytt.

Här må nu särskildt observeras och starkt framhållas, att statskunskapens orientering åt det sociala hållet betecknar en begynnande emancipation från den rena juridiken. JELLINEK (s. 111) har härom sagt några förträffliga ord, som icke böra saknas i vår framställning.

»Den sociala synen på staten framställer sig som ett nödvändigt korrektiv på den juridiska. Rättsläran påstår, att den suveräna staten är öfverlägsen hvarje annan organiserad makt och underdånig ingen. Men de väldiga krafterna i samhällslifvet, ingalunda verksamma i en medveten viljas form, dem är härskaren själf underdånig. Må juristen därför akta sig att förväxla sin värld af normer, som skulle behärska statslifvet, med detta lif själf! Alla de formal-juridiska föreställningarna om statsallmakt, hvilka i hypotetisk form hafva sitt goda berättigande, försvinna så snart man blickar bort från de juridiska möjligheternas värld och in i samhällets verklighet. Där härskra de historiska krafterna, hvilka skapa och förgöra detta statens väsen i sig, som består på andra sidan om all juridisk konstruktion. Om detta väsen, gäller hvad HEGEL uttalat med sitt geniala ord: för statens födelse, lif och död ges intet annat forum än världshistorien, som är världsdomen. Och dess normer äro säkerligen icke juristernas».

Så till vida betyder vår vetenskaps närmare anpassning till verkligheten tillika ett led i dess själfständighetsutveckling. Vid närmare efterseende skola vi emellertid finna, att denna vinning. åt ena sidan omedelbart åtföljes af en ny risk åt den andra. Det sociala perspektivet räddar statskunskapen från att uppslukas af juridiken; men hurudan blir nu dess ställning till det sociala lifvets egen vetenskap, *sociologien*? Hvar går här den naturliga gräns, som skall hindra vetenskaperna att uppgå i hvarandra? Med ung-

<sup>1</sup> Se S. WALLENGREN, Hans Järta som politisk teoretiker, ss. 30—33.



och som verklighetsvittne åberopa vi pressens uttryckssätt: där bör tidens allmänna föreställningssätt afspegla sig i trogen bild.

Här skall alltså företagas en direkt axplockning ur pressdiskussionen om ett utrikespolitiskt mellanhafvande: icke för de faktiska notisernas eller de politiska omdömenas skull, utan för att i ordens reflex lära känna tidehvarfvets allmänna uppfattning af de i spelet uppträdande parternas natur. Att diskussionen gäller den förflutna Balkankrisen af 1908, är ju oväsentligt för det pedagogiska syftet, då de allmänna föreställningarna icke lära ha ändrat sig sedan dess.

Det börjar med en dundrande salva i *Standard*: »Österrike», heter det, »står nu som den beväpnade despotismens champion, som folkkrättens förklarade fiende; att Turkiet lockats i bakhåll, öfverfallits och rånats på öppen landsväg af en bland Europas mest civiliserade makter, det är en oförlätlig skandal». På andra håll sekunderas med anklagelsen, att Österrike »narrat Bulgarien att springa i förväg med sina dumma tilltag»; att det »framskuffat Bulgarien för att själf få en förevändning», att det »drar sig att för att hänsynslöst öfverträda traktaterna och hota freden», hvarför det också själf »vidtager försiktighetsåtgärder» och är »beredt att ge vederlag». Man ser »Tysklands hand i sakernas vändning»; Tyskland »står bakom»; det har »af hämd isolerat England, det har vunnit Ryssland genom utsikten på Dardanellerna och Italien med löften» etc. På annat ställe åter heter det, att Tyskland »blänger ilsket på Bulgarien, medan man samtidigt blundar för och ursäktar Österrike-Ungerns kränkning». För Serbien »gäller det lif eller död»; det »såg med bekymmer Österrikes frammarsch mot hafvet»; nu är det »buttert och afundsamt», känner en »vanmäktig ilska»; det är »icke sinnadt att låta sig nöja». Äfven Italien tros vilja »framkomma med anspråk». England är »förargadt»; däremot synes man »ha velat skona Frankrikes känslor», ge det »upprättelse genom att fungera som medlare»; Frankrike vill också tillsammans med England och Ryssland »lägga sitt inflytande i vågskålen för freden». England och Frankrike »fordra en kongress», men Ryssland »anser icke en kongress nödvändig», ehuru »ordet utgått från Ryssland», och Tyskland »uppställer grundsatser» för densamma. Hufvudfrågan är, om Turkiet skall »stilla och undergifvet foga sig i Bulgariens uppträdande». Det ser knappt så ut: det »protesterar», det »fortsätter sina rustningar», det »arbetar af alla krafter», det har »begått fel som skola repareras». Enligt en annan version är det »missnöjdt men ej krigiskt», och där står illa till: »allt hvad Porten gör, bär prägeln af trötthet, missmod och starkt illamående, det är alltjämt den sjuke mannen». Men under allt detta buller »sitter Grekland lugnt och stilla och blickar förhoppningsfullt bort till Kreta».

Behöfver ransakningen fortsättas? Hvarje läsare igenkänner tonarten från dagens tidningar och har säkerligen införlivat bilden med sin egen föreställningsvärld. Vi se ett antal konkreta gestalter, stora faktiska realiteter med mänskliga känslor och i alla slags förbindelser med hvarandra. Hvad är nu detta för väsenden? *Makter* kalla vi dem vanligast, särskildt i förbindelsen »främmande makter» — på andra språk likaledes »Mächte», »powers», »puissances», »potenza» — vi säga också länder, rikén, nationer, folk; men på alla språk använda vi också ordet stat som synonym. Det inhemska språkbruk, som stannat för parallellen »stormakter» och »småstater» för olika grader af aldeles samma art, är tillräckligt bevis.

Här möter oss således en ny statsbild vid sidan af den som framstod inför den närmaste, inrikes erfarenheten. En språkhistorisk undersökning — som jag hoppas att snart kunna fullständigt publicera — har gett mig till resultat, att denna dubbla betydelse följt ordet ända från begynnelsen hos oss. Ordet finnes öfverhufvud icke i handlingarna angående den Skytteanska professurens tillkomst år 1622 och icke heller i 1626 års Kansliordning; det användes som svenskt veterligen första gången i STJERNHJELM'S »Fägnesång» 1642 och då närmast i den yttre bemärkelsen (»Herre, Du som — — — beskyddat har *vårt land och stat*»); det finnes klart i 1661 års Kansliordning, och nu i bägge bemärkelseerna. Själfva termen »stat» hör alltså hos oss med bland stormaktstidens eröfringar. Sedan dess har den småningom vunnit terräng och naturaliserats, och presenterar sig alltjämt för vår föreställning som en Janus med två ansikten, det ena vändt inåt och det andra utåt.

Nu fråga vi oss: under hvilken vetenskap sorterar detta statsbegrepp numro två? Svaret kräfver en ny analys, och därvid skall utan tvifvel en *geografisk* sida komma först till synes. Vi använda ju »land» och »rike» som lämpliga synonymer. Själfva namnen Tyskland, Frankrike o. d. tyda i samma riktning. Den territoriella synpunkten skärpes ytterligare genom det språkbruk — särskildt i Frankrike — som tillåter att sätta hufvudstadens namn eller t. o. m. adressen på dess utrikesdepartement som beteckning på det hela: Berlin talar till Paris, Wilhelmstrasse spinner ränker mot Quay d'Orsay! Det första, som kommer upp i vår fantasi vid tanken på en främmande makt, är utan tvifvel en kartbild.

Det förvånar därför icke nu att finna den moderna *geografien* göra anspråk på detta studieföremål som sitt arf och eget. Dess banérförande taleman här är FRIEDRICH RATZEL, »antropogeografiens» skapare och den politiska geografins reformator vid senaste sekelskiftet. Genom undersökningar af relationerna mellan staten och dess mark kom han till den uppfattningen, att förhållandet är helt annorlunda intimt än hittills stått klart. För honom äro staterna sålunda på alla stadier af utveckling att betrakta som naturorganismer, låt vara som sådana ofullkomliga och på högre stadier allt mera tenderande åt det andligt-sedliga. Primärt äro de politiska organisationer af själfva marken liksom af den där ingående människomassan. »Staten är ett stycke mänsklighet och ett stycke organiserad jord» — så lyder den slutliga diagnosen<sup>1</sup>.

Som man ser, gör sig geografien härmed till förespråkare för ännu en pretendent till ämnet, nämligen *etnografien*. Ty om de stora historiska gestalterna framträda i territorial bild, så framträda de tillika som föreningar af människor. Detta blir analysens andra och omedelbart följande resultat, hvarom ock en mängd statnamn vittna (antingen i sammansättning med »land» som Tyskland eller ensamt för sig som Turkiet o. d.). Land och folk äro alltså det nya statsbegreppets elementära bestämningar. Ett genomgående försök att taga folket till utgångspunkt för hela det kunskapsteoretiska problemets lösning möta vi också i KURT RIEZLER'S »Prolegomena zu einer Theorie der Politik» 1913<sup>2</sup>; men det står alldeles isolerad, och det stannade vid själfva skemat, medan geograferna från sin utgångspunkt börjat praktisera. Så se vi nu en hel skola i Ratzels spår syssla med undersökningar af de historiskt gifna statsbilderna; som ett färskt och representativt exempel må här nämnas ALFRED HETTNER med hans senaste framställning af »Russland, eine Betrachtung von Volk, Staat und Kultur», 1916.

<sup>1</sup> Politische Geographie, andra uppl. 1903, s. 4, jfr. s. 5 och Förordet.

<sup>2</sup> Öfverrubriken på samma arbete lyder »Die Erforderlichkeit des Unmöglichen». Inom folket urskiljes fyra elementer, som ömsevis betinga och behöfva hvarandra i olösligt samband och tusenfaldiga förbindelser, hvar och ett verksamt i alla de öfriga; de äro rummet, rasen, staten och kulturen (språk, konst, etik och religion). — Som man ser, innebär denna bestämning ett verkligt försök att bota den kunskapsteoretiska luckan på området (nedan s. 231), det enda mig bekanta jämte de moderna geografernas och de gamla »statistikernas», se nedan s. 232. Riezler är samme man, som senare under pseudonymen RUEDORFFER utgifvit det uppseendeväckande arbetet om »Grundzüge der Elemente der Welt-politik», 1914.



Nu är att märka, att Ratzel själf (i Förordet till sin politiska-geografi) erkänner statsvetenskapens företrädesrätt till detta material: »sollte man nicht glauben», säger han, »die Staatswissenschaft müsse diese Aufgabe übernehmen?». Men då statsvetenskapsmännen äro nöjda med att deras föremål »står i luften», så må enligt hans uppfattning geografin fylla vakansen.

En fortsatt analys skall emellertid nu för oss klart ådagalägga geografiens och etnografiens inkompetens att famna hela detta föremål. Man behöfver icke observera länge för att finna, att makternas väsen ingalunda uttömmes med bestämningarna land och folk. De äro de närmaste, men ingalunda de enda, i deras innehåll. Det är något vida mera, vida djupare, som innefattas under namnet Tyskland, Frankrike o. s. v. Utan allt tvifvel tänka vi oss därvid äfven samhällliga och rättsliga drag; eller kan någon skilja ut den s. k. militarismen ur Tysklands eller den republikanska författningen ur det nuvarande Frankrikes ansikte? Kan någon tänka sig England utan den s. k. parlamentarismen? Sådana drag äro underkastade föränderligheten, liksom alla, men vid hvarje särskild tidpunkt ingå de oupplösligt i vederbörande makts väsen. Klarare än någonsin framstår detta sammanhang nu i kriget: det är ju icke med sina land- och folkmassor allena, som parterna där söka öfvervinna hvarandra, vi se dem till kampen uppbåda krafter äfven af ekonomiskt, socialt, rättsligt och allmänt kulturellt slag. Sålunda »samlar sig allt historiskt lif i staten», för att använda PAUL HERRE'S prägnanta uttryck<sup>1</sup>. Ju mera man skärper blicken, desto mera oupplösligt ter sig detta sammanhang. Statens gåta fotar i andliga djup, dit geografiens rumspektiv icke räcker. Detta har på sistone också blifvit erkändt af en geografisk vetenskapsman med PENCK'S auktoritet, på samma gång han tillstår lockelsen för hans eget fack att plöja på denna obrukade åker<sup>2</sup>.

Vi stå således inför en ren lucka i vår kunskapsorganisation. Ingen verklighet kan vara mera real och konkret än dessa makters, ingen heller af större praktisk betydelse för individerna; ty af deras öden bero till sist äfven individernas. Om bildning öfverhufvud

<sup>1</sup> HERRE, Weltpolitik und Weltkatastrophe, 1916 (i serien »Männer und Zeiten»), s. 11.

<sup>2</sup> PENCK, Der Krieg und das Studium der Geographie, *Zeitschr. der Gesellschaft für Erdkunde zu Berlin*, 1916, nr IV, s. 238.

betyder insikt i det världssammanhang som omger oss, så synes det vara ett bildningsbehof af allra högsta graden att lära närmare känna dessa stora fakta just i deras enhetliga väsen; men i vetenskapens hus synes ingen boning för detta studium, då geografien icke kan hysa det och statskunskapen icke vill.

Det var en tid då man tänkte sig placeringen på ett tredje håll; nämligen i *statistiken*. Det var i denna vetenskaps ungdomsdagar; härledningen från »statista», statsman, stod ännu klar, och man ville nu i den nya disciplinens lador församla så godt som omne scibile om de existerande staterna («die Staatsmerkwürdigkeiten»). ACHENWALL från 1700-talets midt och SCHLÖZER från samma århundrades slut äro de mest kända representanterna för denna s. k. Göttingerskola; föregången af CONRING med sin »notitia rerum publicarum» 1660, efterföljd af STEIN i »Handbuch der Geographie und Statistik» 1809 (forts. bl. a. af WAPPÄUS). Men det faller i ögonen, att man här låter enheten i makernas väsen gå till spillo. Denna forskning gjorde lösa konglomerat af hvad som i verkligheten är organismer. Det är samma skillnad som mellan en Bådeker och en modern landsgeografi. Skolan är också sedan länge död, statistiken har slagit sig på de sociala massorna som sådana, och makterna stå alltjämt hemlösa i vetenskapen.

Vi måste nu skarpt ställa för oss den frågan, hvarför statskunskapen icke velat taga emot dem. Hvarför har den här icke tagit sin erkända förstfödslof i anspråk? Gifvetvis har den aldrig kunnat rent förbise det öppendaga faktum, att ett land och ett folk hänger vid hvarje statligt fenomen, och de mera vidsynta ha också länge haft ögat öppet för relationerna mellan dessa tillbehör och själfva författningsslifvet. Men i det stora hela tyckes man ha uppfattat sammanhanget som ett rent yttre. Åtminstone territoriet har, trots spridda ansatser, framstått bara som en ram kring statens bild eller en piedestal åt hans staty eller helt enkelt en presenterbricka på hvilken den rätta statskunskapen serverats i sina juridiska skålar<sup>1</sup>. BLOMBERG (1904) uttrycker nog den härskande

<sup>1</sup> SEYDEL och BORNHAK betrakta staten rent ut som subjekt till sitt land och sitt folk som objekt. JELLINEK betecknar denna uppfattning som ett fall af det slags villoläror, som vilja göra staten identisk med ett af dess elementer (här öfverheten); för hans syn stå verkligen land och folk som de andra konstitutiva elementerna i statsbegreppet, alltså icke bara objekt utan moment ingående i statens subjekt; men subjektet själf fattas som en rent mänsklig förbandsenhet,

åskådningen inom facket, då han säger att det i staten är »fråga om en sedlig organisation, ej om en företeelse ur det organiska lifvet»<sup>1</sup>.

..... Vid detta *antingen-eller* har man stannat. Nu måste historiens makter, i sin hänsynslösa intressekamp, te sig som organiska företeelser. Följaktligen har man förnekat dem. Den lefvande vilja och makt, som hemma sysslar med vakt kring rättsordningen och »soziale Fürsorge», erkänner sig icke i släkt med dessa otuktade viljor. Detta är svaret på frågan, hvarför statskunskapen icke velat ha något med makterna att göra: den har, trots namnet, icke igenkännt sitt objekt i deras villande färd.

Men om vi nu, med den senast vunna erfarenheten, direkt konfrontera de båda statsbegreppen med hvarandra, då skall det icke längre kunna undgå oss, att det är *samma stat* som möter i bägge fallen, endast från olika håll. Tyskland, Frankrike och alla makter, te de sig icke *inifrån* alldeles som Sverige i vår första analys? Och skall icke vårt eget Sverige *utifrån* också te sig som en »främmande makt», famlande och felande i historien som de andra, i den andra verklighetsanalysen?

Det faller som fjäll af våra ögon. Makterna i intressekampen stå hvar och en *inför sina egna* som rättsstaten, därför att de inåt hafva sin stora rättsvärdande uppgift; här vända de alltså rättsidan till, så att natursidan skymmes. Det kan nu väl hända, att intresset, äfven i inrikesfrågor blir starkt nog att spränga rätten — ett typiskt exempel gäfvo Sveriges statsmakter vid världskrigets utbrott, då de helt enkelt satte sig öfver budet i Regeringsformens § 72; att riksbanken skall vid anfordran inlösa sina sedlar med guld — men detta märkes icke så lätt af medborgaren, han är van att i sin stat ha en borgen på rätten, han skall alltså, när det gäller

---

under stark opposition mot föreställningen om staten som en naturlig bildning utanför människan. Andra tankeskiftningar representera REHM, då han fattar staten som ur en synpunkt ett naturväsen, med land och folk som naturliga grundvalar, och RICHARD SCHMIDT, då han framställer staten som föremål för naturvetenskaplig betraktelse såväl som rättsvetenskaplig. FRICKER, Gebiet und Gebietshoheit, 1901, är måhända den förste, som klart framställer territoriet som ett element i själfva statens väsen.

<sup>1</sup> BLOMBERG, Svensk Statsrätt I, 1904, s. 6. Märk äfven ELOF TEGNER'S bestämning af statskunskapens verksamhetsområde, i *Lunds Universitets Festskrift* 1897: »de bestående statssamfundens i deras utveckling och organisation, hvartill lämpligen kunde och borde sluta sig en skildring af *staternas yttre förut-sättningar*, deras *land* och *folk*».

hans egen stat, fasthålla rättssynpunkten långt efter det att den för obundna ögon förflyktigat. Men när han riktar blicken *utåt* på andra stater, då försvinner detta intresse och denna erfarenhet, då ser han utan färgade glas; och då skall det snart falla honom i ögonen, att rättssidan icke är statens enda eller egentliga. Ty om någonsin gäller det i det internationella lifvet, att nöden icke har någon lag. När kampen om tillvaron och växten hårdnar, då se vi staterna liksom med natursidan *utåt*, så att rättssidan i sin ordning understundom synes rent försvunnen.

Behöfva vi ens styrka diagnosen med världskrigets erfarenheter? Vi döma icke, vi endast iakttaga. Ingen erfarenhet i historien är klarare än denna, att rätten på land och haf betyder jämförelsevis ringa, när makterna känna lufsintressen i fara. Rätten må vara dem kär, men kärare är lifvet. Men vi förstå nu ock, att de själfva äro föga medvetna om sådana konflikter. Hvad de själfva göra, förefaller dem i det längsta som rätt; det är endast fienden, som synes dem kämpa för det nakna intresset. När den engelske statsmannen utropar sitt »right or wrong, my country», så är detta i grunden en paradoxal omskrifning för hans verkliga mening, som är att fosterlandet icke kan ha orätt; samma ståndpunkt, som vid ett annat tillfälle tog sig uttryck i det officiella engelska uttalandet, att en »order in council» måste presumeras såsom rätt. Vi stå inför en världsfamnande illusion, som i sin ordning har kunskapsteoretisk betydelse för vårt problem genom sitt vittnesbörd om staternas ringa själfmedvetande. Den är en klar reflex af det uppenbara förhållandet, att i statens väsen ingå *både* rätts- och maktelement, både sedlighet och organisk drift, såsom i allt jordiskt personlighetslif.

Det vill synas, som vore vi nu en praktisk grund till den juridiska statsuppfattningen på spåren, och vi se spåren leda till en ren illusion. Utan tvifvel har den varit medborgerligt nyttig; men för vetenskapen betecknar den en fördom och boja, som det är tid att afskaka, om vetenskapen skall fylla sin uppgift mot sanningen. Vi kunna dock icke laborera med två skilda statskunskaper: en om den egna staten såsom absolut rättsstat och ett förnuftigt väsen, en annan om andra stater som skröpliga intresseväsen allena! I vetenskapens eget namn måste vi kräfva den enhet i uppfattningen, som å sin sida följer med respekt för verkligheten.

Härmed är i ingen måtto förnekadt berättigande åt den speciella, filosofien tillhöriga forskning, som på staten lägger idealets måttstock och alltså där hyllar ett förnuftigt väsende; än mindre är förnekad den faktiska utvecklingstendens, som vill öfvervinna statslivets dualism i riktning mot rättens öfvervalde; och allra minst skall det bestridas, att denna utveckling är af godo. Vi endast konstatera det *faktum*, att *staterna, sådana vi i historien följa dem och i verkligheten ha att röra oss inom dem, äro sinligt-förnuftiga väsen* — som människorna.

\* \* \*

Det är tydligt att vi nu nått fram till undersökningens afgörande punkt, och det ägnar sig väl att närmare fixera utsikten.

De historiskt gifna realiteter, som vi benämna stater, te sig olika för våra ögon allt eftersom vi anlägga perspektivet inifrån eller utifrån. I ena fallet är utsiktspunkten placerad inom statens egen medborgerliga sfär, individen träder ut ur sitt sammanhang med det hela och riktar blicken därpå; då ser han först ett rättsligt fenomen, därinnanför ett socialt och ekonomiskt, längst bort slutligen ett etniskt och ett geografiskt, men de sistnämnda synas honom icke störa intrycket af en dominerande juridisk uppenbarelse. Detta är BOSTRÖM'S »publika» statssamhälle, med de privata som nödvändig bakgrund. Det är den stat, hvars begrepp ingår i sammanställningarna statsskick, statsform, statsintresse, statskalender, statsjärnvägar; alltid sedt inifrån och nedifrån, i sin motsättning mot privata sammanslutningar och intressen. I andra fallet se vi samma realitet ställd — icke inför undersåtar utan — inför sina likar, i objektiv gestalt som en bland flere i en stor familj; då är det som en omvänd hand, då faller först i ögat den geografiska och den etniska bilden, längre bort den ekonomiska och samhällliga, och i själfva bakgrunden gömmer sig nu rättsordningen. Det är den stat, som inträder i statsföreningar, som tillhör ett statssystem, som redovisas i »The statesman's Yearbook»; individen står ej mera som åskådare, han går in i det större sammanhanget, och vi se *statsskeppet* med alla medborgare ombord styra sin gång genom historien.

På detta olika perspektiv beror tankeskiftningen mellan »stater» och »makter». Men att det här i verkligheten är fråga om en identitet, det bevisas icke blott af synonymen stat för makt (ofvan s. 229); vi kunna styrka bevisningen äfven från andra sidan med det språkbruk som tillåter att säga makt för stat — t. ex. i vår R. F. § 86, där statens censur betecknas som af »den offentliga makten» lagda hinder. I termen stat faller accenten företrädesvis på rätts-tillståndet, i termen makt mera på den fysiska uppenbarelsen; men det är i grunden samma väsen, som här uppträder »liksom med två själar, en inre rättsligt bunden och en yttre fri», för att tala med PILOTY<sup>1</sup>.

För att skarpt fixera begreppsskiftningen behöfva vi endast tänka på det »genus proximum» där vårt Sverige ingår som art: den första analysen ger till resultat *den konstitutionella statsformen*, den andra åter *det europeiska statssystemet*. Det är, som man ser, starkt skilda synpunkter. Men de utesluta icke hvarandra. Sverige tillhör faktiskt bägge genera, och framträder som stat i bägge. Det är alltså ett och samma objekt i bägge fallen, och olikheten beror endast på den olika belysningen.

Vi anmärka vidare, att de bägge begreppen icke äro likvärdiga till omfånget. Det inre inneslutes i det yttre. Författningen är en sida hos staten bland flere. Staten som makt är det vidare begreppet, som omfattar staten som rätt — icke tvärtom.

Språkets makt öfver tanken, här understödd af en praktisk illusion, har hittills, när vi uppdragit gränser för statskunskapen, i det hela utöfvats ensidigt till förmån för det trängre, rättsliga statsbegreppet, medan statistik och geografi sträckt händerna efter det vidare, faktiska begreppet. Tiden synes inne att på allvar häfda statskunskapens rätt-till äfven det senare. *Vi ha af nöden en statskunskap, som syntetiskt höjer sig öfver den gamla statskunskapens tes och geografiens antites*. Vi kunna icke längre stanna vid ett antingen-eller i den faktiska statens rika väsen; vi tarfva ett *både-och*. Både den sedliga organisationen och den naturliga organismen. Icke längre statens rättssida, på sin höjd tillökt med

<sup>1</sup> PILOTY, Staaten als Mächte und Mächte als Staaten, i *Zeitschrift für Völkerrecht* 1914. Författaren betonar gifvetvis, att denna dualism bör öfvervinnas i en stigande rättsens öfvervikt.

hushålls- och samhällssidan, utan *hela staten*, sådan den i det verkliga lifvet uppenbarar sig.

Redan hafva vi funnit vår vetenskap stadd i ett slags »rättning vänster», i det att samhället i dess sociala ej mindre än ekonomiska gestaltning befunnits ligga inom dess intressesfär. Den syntetiska uppfattningen innebär en fortsättning af denna orientering, ända ut öfver folk och land. Denna statskunskap omfattar icke bara husbonden och hustaflan och hushållet, utan äfven husfolket och huset. Först i denna omfattning kan vår vetenskap fylla sin uppgift att uttömma sitt föremål; och i den mån den därmed lyckas, blir också den stora luckan i vår kunskapsorganisation (ofvan s. 231) äntligen fylld.

Det har på sista tiden framkommit åtminstone ett vittnesbörd, att insikten om behovet af en sålunda reformerad statskunskap börjar bli allmännare. Sedan PENCK konstaterat geografiens begränsning i ifrågavarande fall (se ofvan s. 231), tänker han sig i framgeografiens begränsning i ifrågavarande fall, tänker han sig i framtiden en reformerad »Staatenkunde — welche den Staat nicht bloss als rechtliche Institution sondern als lebenden Organismus mit sehr verschiedenen Funktionen betrachtet»; icke en blott statistik af det gamla slaget, utan en »Erfassung des gesammten staatlichen Lebens»<sup>1</sup>. Detta är just det samma program, som här utvecklats.

Men huru går det nu med statskunskapens behof att häfda sig ett eget hem bland vetenskaperna? Detta var andra sidan af det problem som föreligger oss att lösa. Om redan utvidgningen öfver den samhälleliga sfären, som vi ofvan (s. 227) sågo, ökade konkurrensen på området, skall den icke bli rent öfvermäktig, därest ännu ett par ämnessfärer föras innanför cirkeln för vår vetenskap? Måhända skall det i begynnelsen synas så. I nästa ögonblick uppdaga vi, att just denna utsträckning af fronten, och först den, ger vår vetenskap dess hittills saknade enhet.

Denna enhet är *lifvets* och personlighetens: Den nya statskunskapen är djupt genomandad af öfvertygelsen, för hvilken redan

---

<sup>1</sup> Anf. st. s. 237—239. Denna »Staatenkunde» får sin naturliga plats emellan historien och geografin. — PENCK'S uttalande har kommit till min kännedom först efter utarbetandet af ofvanstående framställning.

RANKE för 83 år sedan framträdde som målsman<sup>1</sup>. — att det i dess objekt är frågan om öfverindividuella lif, lika verkliga som privat-individerna, endast ojämförligt större och mäktigare i sin utvecklingsgång. Det är i själfva verket omöjligt att undgå detta intryck af den häröfvan senast anställda verklighetsanalysen (med utgångspunkten i pressuttalandena om Balkankrisen 1908, s. 228). Dessa stater tala ju och handla, sitta samman på kongresser eller kämpa på slagfält, afundas och hata eller sympatisera med hvarandra, locka och fly hvarandra, hjälpa och stjälpå hvarandra, som andra lefvande väsen i en samhällighet. Hvar och en uppträder som en individ för sig, med sin särskilda karaktär, sina särintressen, sitt handlingssätt, sin känslövärld: »ein mächtiges Lebewesen mit selbständigen Zielen», öfverordnade både de privata och samhällliga sfärerna, som MENZEL säger<sup>2</sup>. Hvilket intensivt personligt intryck de göra, det synes bäst på folkfantasiens villighet att individualisera dem ända till personnamn och mänsklig bild: man behöfver icke bläddra länge i *Review of reviews* för att få syn på »John Bull» eller »Uncle Sam», ständigt lika som typerna i ett maskspel. Regeringar växla, generationer skifta, men makterna synas i grunden förblifva sig lika, ändra sig åtminstone endast i sekulär rytm. Gent emot deras långa, vida och djupa traditioner förmå enskilde öfva blott ett begränsadt inflytande. De äro objektiva realiteter utanför och ofvanför individerna — på samma gång som i dem — och stå på sitt sätt äfven de under makten af lifvets grundlagar.

Sådana te sig staterna i statssystemet, och så te de sig ännu klarare i den förflutna historien, där dagens myckna sorl lagt sig till ro. Populära föreställningar hafva nu i sig själfva intet veten-

<sup>1</sup> Se RANKE, *Die grossen Mächte*, 1833. Om sammanhanget med Ranke se MEINECKE å de i min bok »Världskrigets politiska problem» s. 8 n. citerade ställen samt därtill i *Die neue Rundschau*; juni 1916, s. 724: »Wir Historiker aus der Rankeschen Schule begrüßen freudig den Siegeszug dieser uns längst vertrauten Auffassungsweise auf dem Gebiete der Staatswissenschaften». Se vidare »L. v. Ranke und der Machtstaatsgedanke», af MAX FISCHER i *Das grössere Deutschland* 20/5 1916. — Bakom Ranke ligger den historiska skolan, hvars allmänna ståndpunkt får ett lefvande uttryck i HANS JÄRTA'S *Odalmanen 1823—24*. Vår uppfattning har alltså mäktiga inhemska anor; se WALLENGREN, anf. st., ss. 34, 41 ff., 53 f.

<sup>2</sup> Anf. st. s. 79. M. ställer denna konstruktion i medveten motsats mot dem, som i staten bara se en skyddsanstalt för medborgarne och en skiljedomare öfver deras stridigheter — således en fullständig öfverensstämmelse med här utvecklade synpunkter.



skapligt värde, men de få det, när de attestera och justera resultaten af en objektiv undersökning. Allt sedan Plato först såg staten i mänsklig gestalt, har också frågan om statens personliga väsen icke lämnat filosofernas dagordning. Allt sedan Menenius Agrippa på det »heliga berget» demonstrerade fabeln om magen och lemmarna, har uppfattningen af staten som organism icke heller öfvergifvit de praktiska statsmännen. Diskussionen på dessa punkter urartar lätt till tvister om ord, i samma mån man pressar personlighetsbegreppet upp till det rena förnuftets höjder eller å andra sidan sänker organismbegreppet ned till det rent animala eller kanske vegetabla lifsförloppet<sup>1</sup>; men om det väsentliga hos en organism är detta, att den i kampen för tillvaron förmår af egen inre kraft utveckla sig, och om det väsentliga i personlighetsbegreppet är att denna utveckling går i riktning mot högre andlig bestämdhet — då måste diskussionen beträffande staternas karaktär betraktas som afslutad.

»Ur en viss synpunkt», så yttrade jag 1905 i ett arbete om *Stormakterna*, »kan man icke undgå att i själfva stormakterna igenkänna äfven biologiska fakta. Af egen lifskraft och konjunkturers gunst, i ständig konkurrens med hvarandra, alltså i kamp för tillvaron och genom ett naturligt urval, ha äfven de framstått på jordens yta. Vi se dem där födas och växa, vi ha ock sett dem vissna och dö, som andra organismer. De äro sålunda former af lif; bland alla lifsformer på denna jord de mest imposanta. Som sådana måste de kunna bli föremål äfven för ett så att säga biopolitiskt studium, som söker utforska lagar för deras utveckling». Hvad här yttrats om stormakter, gäller gifvetvis stater i allmänhet. Här ligger redan in nuce den statslära, som jag nu velat vetenskapligt motivera och närmare bestämma.

Man har en gång i Tyskland kallat den sålunda inriktade forskningen »vergleichende Politik»<sup>2</sup>. I så fall synes den vara på rätt spår; åtminstone var det först genom den jämförande metoden,

<sup>1</sup> Vi imponeras således icke af den anmärkningen att staterna sakna fortplantningsorgan, eller hvad JELLINEK eljest har att anföra mot den organiska teorien, ss. 144—151; jämför STIER-SOMLO, ss. 73 ff., och BCÆTHUS, Om statslifvet, 1916, ss. 22—26.

<sup>2</sup> »Er hat ein ganz neues Gebiet der Wissenschaft in Angriff genommen: die vergleichende Politik», ERNST POSSELT i *Hamb. Fremdenblatt* <sup>31</sup>/<sub>12</sub> 1915 i recension af mitt arbete »Die Grossmächte der Gegenwart».

som geografin och språkvetenskapen inträdde i sitt stadium af modern vetenskap. Här öppna sig alltså liknande utsikter för statskunskapen, om den nämligen till grund för jämförelsen lägger de konkreta statslifven; specialdiscipliner gifvetvis obetaget att syssla med de formella rättsorganisationerna och de abstrakta statsidéerna. Endast som politisk vetenskap i prägnant mening — en vetenskap om »statsskeppen» snarare än om statsskicket, om *staterna* och icke bara om *staten* — finnes för statskunskapens räkning ett själfständigt rum bland moderna forskningsområden.

Denna vetenskap blir tydligen närmast deskriptiv. Dess allmänna förutsättning är den empiriska observationen på de faktiskt bestående staterna, motsvarande etnografens på folken och till en viss grad zoologens på djursamhällena. Den betraktar dem därvid efter hvartannat som länder och folk och hushåll och samhällen och författningsskick, utan att stanna vid någon särskildt af dessa bestämningar, med en blick inför hvilken dessa endast blifva emanationer af ett och samma lif: fem elementer i samma kraft — fem fingrar på samma hand, som arbetar i fred, och som slå i krig!

Inför denna syn förlorar den formella rättsordningen tydligen ingalunda sin betydelse, lika litet som det någonsin är meningen att bestrida det berättigade i en arbetsfördelning som sysslar med den allena. Dess utveckling skall alltid utgöra ett starkt indicium på styrka eller svaghet hos vederbörande stat. Men vakten därom visar sig nu vara endast ett bland flere motiver i statens handlande. I stället skola vi lära känna ett hufvudmotiv, hvori äfven detta ingår som part. Detta är den *politiska ändamålsenligheten*, nyttan och nödvändigheten, flätad samman af synpunkter från alla fem elementerna i statslifvet. Här har staten sin moraliska princip. Här har vetenskapen om staten följaktligen också sitt särskilda perspektiv, som den icke delar med någon annan vetenskap — det sista inslaget på dess fulla själfständighet och jämbördighet i den vetenskapliga republiken.

Med denna nyckel i hand skall det nämligen nu också bli jämförelsevis lätt att urskilja naturliga gränser för vår vetenskap gent emot andra kunskapsområden. Dess högra flygel är icke statsrätt, utan författnings- och förvaltningspolitik eller — med en enda term,

i anslutning till ett af C. A. REUTERSKIÖLD återupplifvadt ord<sup>1</sup> — *regimentspolitik*; gränsen här är redan dragen af FAHLBECK, senast då han i *Finsk Tidskrift* febr. 1916 sätter sitt »typologisk-politiska» betraktelsesätt af en svensk författningsfråga gent emot HERMANSSON'S »rent juridiska»<sup>2</sup>. Den vänstra flygeln är icke heller geografi utan *geopolitik*; dess föremål är icke landet, utan det af politisk organisation genomsyrade landet, d. v. s. riket. Och så åt alla håll: icke nationalekonomi utan *ekonomipolitik*, icke etnografi och sociologi utan *etno- och sociopolitik*. Termerna säga nu i och för sig icke mycket, och ingen må vänta några oöfverstigliga gränsmurar vid sådana skiften; men med stadigt fasthållande af vår utgångspunkt skola rågångarne i de flesta fall ge sig af sig själfva<sup>3</sup>.

Alldeles särskildt märka vi här emancipationen från historien. Äfven som politisk har historien intet direkt intresse för dessa stora tillstånd, som vi kalla stater, annat än när de äro i rörelse. Hon är bunden vid tidsperspektivet, som »aktiv» vetenskap; medan statskunskapen har sitt rumsperspektiv i det närvarande och sin primärt deskriptiva metod. Å andra sidan frågar historien med uppmärksamhet äfven efter privatindividernas insatser i utvecklingen, och är alltså icke bunden vid de öfverindividuella personligheterna. För statskunskapen i vår mening blir detta en hjälpvetenskap — liksom vice versa — och som sådan nödvändig, men icke mera. Vi se ett förhållande af affinitet, men icke längre identitet.

Den förskjutning i perspektivet, hvarigenom det yttre och vidare statsbegreppet — staten som makt — ställes i förgrunden som statskunskapens objekt i stället för det inre, rättsliga, betyder således på en gång fyllandet af en stor vakans i vår bildningsorganisation och en själfständighetsanammelse för själfva statsvetenskapen. Det torde icke undgå någon, i hvilken grad ett sådant betraktelsesätt är ägnadt att på en gång förfriska och fördjupa det studium, som vi benämna statskunskap. I denna mening skall vår vetenskap säkerligen kunna göra sig mera räkning på allmänhetens uppmärk-

<sup>1</sup> Se REUTERSKIÖLD, Regimentet i Sverige, i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1911, s. 297 ff.

<sup>2</sup> Jfr redan Sveriges förf. och den moderna parlamentarismen, 1904, s. 89 f., 92.

<sup>3</sup> Jag hoppas att under nästa år, i ett arbete om fädernestaten, få tillfälle att i praktisk tillämpning presentera systemet helt.



lande personerna ha att röra sig». Här möter först en uppgift af rent kvantitativt slag, att utvidga cirklarne för forskningen; det är nya land att kartlägga och införlifva med det gamla, nya grundämnen att analysera i den faktiska statföreteelsen, som man hittills mestadels uppfattat som ett enkelt, juridiskt ämne. Men under denna kvantitativa utsträckning må ständigt behållas i sikte den kvalitativa fördjupningens kraf, hvarigenom sammanhang och enhet bevaras under det politiska lifvets lag.

Jag vill här uttryckligen hafva betonadt, att dagens undersökning stannar vid det kunskapsteoretiska syftet. Den utgör — om man så vill. — en vetenskaplig själfdeklaration, ett försvar för en forskaregärning. Men den innehåller intet omedelbart lärareprogram. För forskareprogrammet må jag taga i anspråk den fria och förutsättningslösa tankens rätt; för lärareprogrammet åter gäller, särskildt i begynnelsen, en begränsningens lag, förestafvad icke blott af praktisk omöjlighet att öfverfara så stora vidder utan förflackning af metoden, utan äfven af hänsyn till detta universitets speciella organisation och traditioner, med däri liggande kraf på kontinuitet i undervisningen.

Å andra sidan tör det förtjäna påpekas, att äfven forskareprogrammet i sin vidaste ram icke saknar anknytning till den Skytteanska lärostolens traditioner. Jag sätter i fråga, om det icke står i intim kontakt med donators egna förutsättningar och syften; men jag tänker särskildt på min tredje företrädare, W. E. SVEDELIUS — visserligen snarare den siste i en gammal (»statistisk») skola än den förste i en ny. Sedan dess har lärostolens område i skilda riktningar fördjupats af OSCAR ALIN och SIMON BOËTHIUS; och jag är starkt medveten om, att den syntetiska uppfattning af dess innebörd, som här kommit till orda, icke får sökas utanför den analytiska grund på hvilken de inriktat sin forskning. Analys utan syntes är ofullgängen vetenskap, men syntes utan analys är ingen vetenskap. I en fast analys ser äfven jag den omistliga förutsättningen för hvarje nytt försök att utbygga denna lärostol i riktning mot den »politiska profession», hvartill densamma af sin vidsynte stiftare och hans store konung för snart tre sekler sedan instituerades.

# En studie i svensk valutapolitik vid midten af 1700-talet.

Af

Fil. kand. Artur Montgomery.

---

Växelkurserna voro under 1700-talet äfven under normala förhållanden underkastade betydligt större fluktuationer än i senare tid. I främsta rummet berodde detta på de otillfredsställande myntförhållandena. Inte ens de stora girobanker, som under 1600-talet upprättats, för att genom ett oföränderligt bankmynt bringa reda i penningväsendet och underlätta den internationella handeln, hade fullkomligt lyckats häri. Så t. ex. beräknades Hamburgerbankens valuta till förra delen af 1700-talet ha undergått en depreciering af circa 5 %<sup>1</sup>. Och under de närmaste årtiondena inträffade ytterligare fluktuationer på åtminstone 5 à 6 %.

Utom af rena myntförsämringar påverkades kurserna i hög grad af sedelemissioner. Redan girobankernas oinlösliga bankmynt, t. ex. Amsterdambankens och tidvis Hamburgerbankens, var i det hela att betrakta som pappersmynt. I stort sedt lyckades man dock ännu så länge hålla dess kredit vid makt. Motsatsen gäller däremot om de stora sedelemissioner, som under denna tid ägde rum på andra håll, t. ex. i Frankrike under Laws ledning och de skandinaviska bankernas emissioner. Äfven andra förhållanden medverkade till att göra kurserna mera ojämna. Tekniken kunde på grund af sin ringa utveckling ej tillförsäkra produktionen tillräcklig stabilitet, och de bristfälliga kommunikationerna försvårade ett utjämnande marknaderna emellan både i in- och utrikeshandeln. Särskildt gällde detta om glest befolkade länder som Sverige. Under normala förhållanden förhindrades dock uppkomsten af alltför betydande kursfluktuationer genom metallsändningar. Men man måste härvid ta hänsyn till den större risken och transportkostnaden, speciellt när som i Sverige utrikesförbindelserna under en del af året försvårades genom isförhållandena. Den rådande

---

<sup>1</sup> V. HALLE: Die Hamburger Giro-Bank und ihr Ausgang, Berlin 1891, Anlage III.

merkantilistiska regimen's motvilja mot export af ädla metaller lade äfven hinder i vägen härför.

Voro kursfluktuationerna större än i senare tid, voro de dock ursprungligen långt ifrån så täta. Allteftersom handeln tilltog i liflighet och börsväsendet vann ökad utveckling, ändrades dock dessa förhållanden<sup>1</sup>. De olika marknaderna bragtes genom arbitrageaffärer i närmare beroende af hvarandra, och ett allt mindre spelrum gafs härigenom för kursens fluktuationer, på samma gång som dess känslighet ökades. Den konservativa allmänna opinionen fäste sig emellertid hufvudsakligen vid systemets olägenheter och ansåg det hela som ett medel att dyrka upp kursen.

I ett aflägsset och ekonomiskt jämförelsevis svagt utveckladt land som Sverige med dess starka beroende af de stora utländska börsplatserna måste kursförhållandena gestalta sig ogynnsammare än inom de ekonomiskt ledande makterna. Hvad som dessutom här komplicerade saken, var den omständigheten, att det gängse myntet under den tidigare frihetstiden, i hvilket kursen noterades, var kopparplåten<sup>2</sup>. Något fast pari mot kontinentens silfvervaluta var följaktligen ej tänkbart. Kursens ställning blef väsentligen ett uttryck för det växlande kopparpriset, som i det hela befann sig i sjunkande. Hvad som under sådana omständigheter afgjorde, om en silfverförsändelse till utlandet ställde sig lönande eller ej, var tydligen förhållandet mellan växelkursen och silfveragiot; d. v. s. kopparns pris uttryckt i växel och i inrikes silfvermynt. Kopparremissor kunde först i andra hand komma i fråga, då de dels ställde sig besvärliga — 1000 riksdaler i kopparplåtar vägdé bortåt 3 ton<sup>3</sup> — och dessutom voro osäkra på grund af prisfluktuationer. Det är tydligt, att guldpunkternas läge under sådana förhållanden var utsatt för rätt betydande variationer. Hur stora deras genomsnittliga afstånd sinsemellan var, är det på grund af källmaterialets bristfälliga beskaffenhet ej möjligt att afgöra. Dock torde man kunna dra några slutsatser af förhållandena år 1740, det första år, för hvilket vi ha en fortlöpande serie kursnoteringar i behåll (fr. o. m. mars) och det sista år under denna period, då den svenska valutan befann sig i normalt skick. Skillnaden mellan den högsta och den lägsta noteringen uppgår här till circa 4 %<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ännu alltjämt fastställdes dock kurserna på åtskilliga håll vid slutet af de stora marknaderna och gällde till nästa marknad. KÖNIG, Lärdomsöfningar, Sthlm 1745—52, IV s. 158.

<sup>2</sup> Plåtarna präglades i åtskilliga valörer med åsatt värde i daler silfvermynt. En daler silfvermynt delades i tre daler kopparmynt, hvar och en på fyra mark. En riksdaler räknades vid pari som tre daler silfverm.

<sup>3</sup> MALMSTRÖM: Sveriges pol. hist. 1718—72 2:dra uppl. II s. 79.

<sup>4</sup> Skillnaden mellan metallpunkterna måste således minst ha uppgått till omkring 4 proc. Denna stora differens tyder på att arbitrageaffärerna voro relativt svagt utvecklade, något som också framgår af det följande.

Under sådana omständigheter hade den utländska betalningsbalansen och som den viktigaste faktorn däri handelsbalansen ett tämligen stort inflytande på kursen. Enligt den samtida uppfattningen befann sig landet i en betydande undervikt. När kursen steg öfver pari, trodde man, att det berodde på bristande tillgång på växlar, hvilket i sin ordning var ett tecken på passiv handelsbalans. Och kursen befann sig 1740 omkring 5 % öfver pari<sup>1</sup>. Äfven exporten af guld och silfver ansågs tala i denna riktning. Utan att för ögonblicket gå närmare in på frågan om handelsbalansen måste man dock invända, att den omöjligt kunde vara den *hufvudsakliga* anledningen till kursstegringen, så länge metallexporten var fri<sup>2</sup>. Och denna i sin ordning kunde ju utom på ogynn-sam handelsbalans också tänkas bero på att agiot på inhemska silfvermynt ej steg lika hastigt som silfverpriset utomlands.

Af samma skäl som handelsbalansen kan ej heller den ökade sedelutgifningen vara den väsentliga anledningen till kursstegringen. Att en ansats till inflation förefunnits, är ju mycket möjligt, men i alla händelser hade den inte ännu gjort sig gällande. Den gröfre ekonomiska organisationen medförde väl också, att konsekvenserna af förändringar på penningväsendets område ej gjorde sig så snabbt märkbara som i våra dagar. Men man måste också ta andra omständigheter i betraktande. Från 1736—1740 hade sedelcirkulationen ökats från 2,941,000 till 5,208,000 daler silfverm. Men samtidigt hade bankens metalliska kassa stigit från 6,010,000 till 6,926,000, hvaraf väl en del indragits ur den allmänna rörelsen<sup>3</sup>. Vidare hade säkert den af staten uppmuntrade starka plåtexperten i slutet af 1730-talet i afsevärd grad kompenserat sedelemissionerna. Man har därför all rätt att betvifla, att dessa till sin hufvudsakliga del bildade ett tillskott till omloppsmedlen.

Någon hållpunkt för att tillnärmelsevis bestämma landets behof af circulationsmedel finns ej, men man kan med säkerhet anta, att det var relativt mycket större än nu. Inrikes växlar användes ej, checker och clearing voro naturligtvis okända, om man fränser

<sup>1</sup> Uppgifterna om pari äro ganska växlande. Enligt en 1770 tryckt tabell af E. ZETTERSTEN, som, så långt jag kunnat kontrollera, synes ganska tillförlitlig, ställde sig metallpari på följande sätt (uttryckt i mark):

Svensk Riksdaler	Riksdaler Hamburger	Riksdaler Holländsk	Pund Sterling
	banco	kurant	(i daler kopparmynt)
36	35 1/2	33 2/3	38 7/8

Emellertid gjorde en del omständigheter, att pari ej var konstant. Det holländska och hamburgska bankmyntets förhållande till kurantmyntet var ju som nämndt ej fast, och hvad kursen på England beträffar, bestämdes den väl åtminstone delvis af prisrelationen mellan koppar och guld i st. f. koppar och silfver. Se s. 248 not. 3.

<sup>2</sup> Handelsbalansens inflytande på kursen vid denna tid har i allmänhet underskattats. Äfven om den ej var hufvudfaktorn vid kursstegringen, utöfvade den dock ett relativt starkt inflytande.

<sup>3</sup> SJÖSTRAND: Mynt- och bankpolitik under hattväldet 1738—64. Upsala 1908. Bihang I. Talen äro afrundade.



den lilla motsvarigheten härtill i bankens giroafdelning, dåliga postförbindelser och frånvaron af bankkontor tvingade vederbörande till afsevärd kassahållning. Dessa omständigheter torde ej heller ha kunnat uppvägas af den ännu, särskildt på landsbygden, vanliga naturalhushållningen. Men en följd af de dåliga förbindelserna var också, att trots bankens sedelinlösning ett afsevärdt metallagio kunde uppstå i landsorten, särskildt i mera aflägsna trakter. Penningvärdet synes också i olika delar af landet ha växlat högst betydligt. Denna bristande enhetlighet inom penningväsendet torde ha varit en af orsakerna till att banken trots den följande utvecklingen så relativt länge kunde upprätthålla sedelinlösningen<sup>1</sup>.

Hufvudorsaken till kursstegringen var sålunda att finna hvarken i ogynnsam handelsbalans eller svällande sedelomlopp, äfven om förhållandena tillförsäkrade dessa faktorer ett jämförelsevis stort spelrum. Den egentliga anledningen till den höga kursen synes ha legat i sjunkande kopparpris<sup>2</sup>. Man insåg också ganska allmänt olägenheten af kopparen som värdemätare, och man hade t. o. m. förberedt en öfvergång till silfret som hufvudmynt. Försoket hade dock ej haft framgång, hvilket säkert i främsta rummet berott på att starka intressen förstått att hindra en devalvering af kopparmyntet. Men så länge detta ej skett, tenderade sannolikt silfverpriset att ställa sig lägre i Sverige än i utlandet och en införskrifning af silfver följaktligen förlustbringande. Om man sålunda tar hänsyn till det sjunkande kopparpriset, torde de svenska kursförhållandena under 1740 i det hela få anses normala, äfven om en sjunkande kopparvaluta medförde samma olägenheter som ett deprecierad pappersmynt, fast naturligtvis i vida lägre grad. Följande år 1741 blefvo emellertid förhållandena i grund förändrade. Finansieringen af det då utbrytande kriget med Ryssland och dess följder skulle komma att visa sig i hög grad ödesdiger för den svenska valutan.

Redan på våren syntes kriget öfverhängande, men krigsförklaringen dröjde dock till d. 28 juli. Det är intressant att iaktta, hur dessa händelser afspeglade sig på den svenska valutamarknaden<sup>3</sup>. Förhållandena här ge intryck af en afgjord optimism. Under försommaren fr. o. m. maj märktes endast en obetydlig stegring

<sup>1</sup> Det är absolut nödvändigt att ta hänsyn till dessa omständigheter vid bedömandet af uppgifter om kopparagio från denna tid. Det var den bristande enhetligheten i det ekonomiska lifvet, som möjliggjorde en hel del af regeringens valutapolitiska åtgärder. Jmfr. ÅMARK: Spannmålshandel och spannmålspolitik i Sverige 1719—1830, Sthlm 1915 s. 52.

<sup>2</sup> En undersökning af kopparprisets utveckling under denna period vore af stort intresse. Frågan är af fundamental betydelse för det svenska penningväsendets historia.

<sup>3</sup> Alla uppgifter om kursen äro hämtade ur Stockholms stads pris-kuranter. Kursen noterades till en början en gång i veckan men fr. o. m. 1741 två gånger, tisdag och fredag.

af karolinagiöt<sup>1</sup>, som förmodligen härrörde från en svagt ökad efterfrågan af silfver för thesaureringsändamål<sup>2</sup>. Vid krigsutbrottet tyder intet på børspanik. Både de svenska köpmännen och deras utländska affärsförbindelser synas ha haft ett starkt förtroende för Sveriges utsikter i striden. Mot slutet af året ändrades dock dessa förhållanden. En kursstegring af omkring 10 % inträdde<sup>3</sup>. Krigsutsikterna hade väsentligt försämrats. Denna skarpa kursstegring vid ohämmad metallexport tyder på verklig panikstämning. Utländskt kapital drogs ur landet, och äfven en del inhemska kapitalister satte sina tillgångar i säkerhet utomlands<sup>4</sup>. Under den återstående delen af kriget voro kurserna starkt fluktuerande. Efter den första stegringen följde åter en kraftig sänkning och därefter ånyo en våldsam stegring, som kulminerade omkring d. 22 juni 1743, dagarna för dalupproret. Kursen nådde då 16 % öfver 1740 års medeltal.

Den svenska valutan var och förblef allvarligt rubbad. Det gäller då att närmare klargöra orsakerna därtill. Man får då först och främst komma ihåg, att kriget i betydlig mån skakade svenska statens kredit. Nederlaget var ett hårdt slag äfven för landets ekonomiska anseende, och detta torde åtminstone till någon del varit orsaken till de följande svårigheterna att erhålla ett utländskt lån. Men den viktigaste orsaken till valutans nedgång var dock att söka i själfva metoden för krigets finansiering. Denna skedde hufvudsakligen genom bankens medverkan<sup>5</sup>. Circa 7 mill. daler silfverm. fick banken lämna för detta ändamål, mest under form af lån, till

<sup>1</sup> Karolinmynten intogo en mellanställning mellan riksdalern och småmyntet i silfver.

<sup>2</sup> Att thesaurering vid denna tid förekom, intygas af samtida författare t. ex. SEFSTRÖM: Handelsbibliotek, Sthlm 1772—1777, I s. 56.

<sup>3</sup> Alla förändringar i kurs och agio äro angifna i procent af 1740 års noteringar. Detta har av flera skäl visat sig ändamålsenligare än att ange dem i procent af pari. Dels anges det i priskuranterna endast i ett par enstaka fall för hur långa växlar kursen noteras. Men om man inte tar hänsyn härtill, så bli beräkningarna otillförlitliga både i fråga om kurserna inbördes och det svenska silfveragiot, som säkert noterades å vista. Dels var ju också, som förut nämnts, pari ej konstant. Vidare göra de engelska myntförhållandena det möjligt, att pundkursen noterades för guld i stället för silfver, hvilket komplicerar saken en smula. Dessa svårigheter undvikas till stor del, om man till utgångspunkt tar de faktiska noteringarna, som väl skedde efter fastställda normer. Men naturligtvis ger inte heller detta något absolut tillförlitligt resultat, då man till utgångspunkt nödgas ta medeltalet för ett enda år. Källmaterialets beskaffenhet har ej heller medgifvit att afgöra, hur mycket af kursfluktuationerna, som betingades af förändringar i de utländska valutorna. Medelnoteringen 1740 var (i mark):

Svensk Riksdaler	Riksdaler Hamburger banco	Riksdaler Holländsk kurant	Pund Sterling (i daler kopparmynt)
37,8	37,1	35,6	39,2

<sup>4</sup> Handels- och Manufakturdeputationens protok. 17 febr. 1747. Förvaringsort för citerade arkivalier är, där annat ej uppges, Riksarkivet.

<sup>5</sup> Hänsyn har härvid ej tagits till de franska subsidierna.

någon del äfven som gåfva. För att åstadkomma detta belopp begagnade banken sig af två utvägar. Dels tillgrep den sin metalliska kassa, dels ökade den sedelutgifningen. Båda dessa vägar anlitas i ungefär samma utsträckning<sup>1</sup>. Det var således på intet vis någon typisk sedelfinansiering.

I själfva verket var banken vid detta tillfälle regeringens enda resurs. Ett försök att erhålla ett utländskt lån mot Frankrikes borgen strandade<sup>2</sup>. Ett inhemskt lån hade väl inte heller haft de ringaste utsikter till framgång. Att banken måste anlitas, var under sådana förhållanden gifvet. Och likaså var det naturligt, att det till väsentlig del gick ut öfver dess metalliska kassa. Kronan hade ju under krigsåren ett relativt stort behof af utländska betalningsmedel för leveranser till armén o. d., och det är väl troligt, att dessa skulder på grund af den höga kursen till en del honorerats i metall. För öfrigt reflekterade man väl knappast öfver den ena eller andra finansieringsformens fördelar och olägenheter.

Utom genom försträckningarna till kronan svälde circulationen mellan årssluten 1740—43 med circa 2 mill. dal. silfverm. genom ökade lån och minskade depositioner. I sin helhet tillväxte alltså circulationen under denna tid med omkring 9 mill. daler silfverm., hvaraf inte fullt hälften sedlar. Visserligen är det troligt, att en betydande del af ökningen i den metalliska circulationen neutraliserades af den höga kursen, som gjorde metallremissor lönande, men en högst afsevärd ansvällning af omloppsmedlen kvarstod dock. Härtill bidrog också de förbud mot metallexport, som regeringen utfärdade i april 1742 för silfver och guld och i jan. 1743 för kopparplåtar samt följande år äfven för omyntad koppar. Med all säkerhet kringgick man dock på många håll dessa förbud, då metallexporten under hög kurs och relativt lågt inhemskt agio måste ställa sig särdeles lönande. Men icke dess mindre voro förordningarna mycket betydelsefulla. Hade de strängt kunnat upprätthållas, hade det tydligen ej längre existerat någon öfre gräns för kursen. Och äfven om man tar hänsyn till att smuggljerier under denna tids mer primitiva förhållanden voro lättare än nu, får man dock ej för mycket underskatta förbudens effektivitet.

Den svenska valutan hade således prisgifvits gent emot utlandet. Det var ganska naturligt, att man tillgrep denna åtgärd. Metallexporten hotade nämligen på det allvarligaste bankens försvagade kassa och skulle, om den ej stoppades, snabbt leda till att sedelinlösningen måste inställas. Att genom en ränteförhöjning påverka metallutflödet hade ej varit möjligt. En internationell diskontopolitik saknade alla förutsättningar under denna tid med dess ofullkomliga utbildning af den lokala och internationella krediten. Och ett inflöde af utländskt kapital på grund af en ränte-

<sup>1</sup> Tabeller hos MALMSTRÖM a. a. III s. 272 och SJÖSTRAND a. a. Bihang I.

<sup>2</sup> MALMSTRÖM a. a. III s. 62.

förhöjning var helt säkert under de rådande förhållandena otänkbart. I fortsättningen fann man emellertid äfven i detta fall på utvägar, och regeringens valutapolitik kom under lång tid att karaktäriseras af ett bemödande att direkt påverka den utländska valutan.

Inom landet kvarstod emellertid som sagdt sambandet mellan sedeln och myntet. Att banken trots den betydande inflationen alltjämt kunde upprätthålla sedelinlösningsen, torde utom på exportförbuden främst ha berott på den förut påpekade bristande enhetligheten i det ekonomiska lifvet, som tog sig uttryck i att penningvärde och varupris voro så skiftande på olika orter. Förr eller senare måste dock banken råka i svårigheter, om ej valutan braktes i normalt skick. Endast i ett fullt isoleradt land hade det varit möjligt att i obegränsad tid fortfara med inlösningsen, då metallen undergått samma depreciering som sedeln. Äfven under sådana förhållanden hade dock metallens användning för tekniska ändamål komplicerat problemet. Men, som det nu var, måste banken förr eller senare stå inför en katastrof, och enda räddningen var som sagdt, att penningväsendet snabbt braktes i ordnad skick.

Sedan exportförbuden förryckt den öfre gränsen för kursen, kunde den utländska betalningsbalansens inflytande i vida större utsträckning göra sig gällande. Den utan jämförelse viktigaste faktorn i betalningsbalansen i synnerhet för denna tid var handelsbalansen. Det kan då vara af intresse att ägna någon uppmärksamhet åt den officiella statistiken på detta område, som äfven innefattade sjöfarten. Uppgifterna äro naturligtvis behäftade med de oundvikliga svagheter, som särskildt under mer primitiva förhållanden göra sig gällande. Att de dock för dessa år ej i nämnvärd grad influerades af förutfattade meningar, framgår däraf att de utföllo så tvärt emot, hvad man hade tänkt sig<sup>1</sup>. Och äfven om siffrorna ej i och för sig kunna tas för goda, så torde de dock sinsemellan vara jämförbara, då de år från år synas ha uppgjorts efter samma principer.

---

<sup>1</sup> Statistiken visar nämligen gynnsam handelsbalans vid hög växelkurs, under det den härskande tron var, att den höga kursen berodde på underbalans i handeln.

Siffrorna äro i afrundade tusental daler silfverm.

	Export	Import	Handelsbalans
1740.....	6,521	6,730	— 209
1741.....	8,642	8,568	+ 74
1742.....	7,579	8,885	— 1,307
1743.....	8,200	8,984	— 784
1744.....	9,349	7,811	+ 1,538
1745.....	8,196	6,719	+ 1,477
1746.....	8,865	7,157	+ 1,708
1747.....	9,229	8,732	+ 497
1748.....	8,605	8,948	— 343
1749.....	9,193	11,228	— 2,035
1750.....	9,042	9,176	— 135
1751.....	9,847	10,072	— 225
1752.....	10,043	10,183	— 140
1753.....	11,251	10,998	+ 253
1754.....	10,163	11,009	— 846
1755 <sup>1</sup> .....	10,313	12,169	— 1,856

I kommerskollegii beräkningar ha sedan dessa siffror ytterligare korrigerats. Så har ostindiska handeln tillkommit, hvilket i allmänhet resulterade i ett plus, smuggerierna på uppskattats, och hvad som är viktigast, kursens inflytande på summorna har beräknats. Kursen har emellertid bestämts på ett otillfredsställande sätt, till en början medeltal mellan maximum och minimum, sedan årligt genomsnitt. Men ett årligt medeltal, där ingen hänsyn kunnat tas till växelsumman vid hvarje notering, är ju i och för sig missvisande men blir det ännu mer, när man använder det för att korrigera import- och exportsiffrorna<sup>2</sup>.

Hela den så beräknade kursstegringen tillades på importsamman. Däremot ansågs endast en mindre del af exportsamman böra höjas i samma proportion. Den öfriga delen af exporten drefs i kommission för utländsk räkning, trodde man. Och i detta fall läto de utländska firmorna sina svenska kommissionärer trassera på sig endast efter kurs, d. v. s. de ägde endast rätt att erhålla er-

<sup>1</sup> Siffrorna äro hämtade ur kommerskollegii berättelser öfver utrikeshandeln, serie III. För de två sista åren föreligger ej denna serie utarbetad. Uppgifterna ha därför hämtats ur SEFSTRÖM a. a. II s. 9. Att siffrorna i handelsbalansen i ett par fall ej stämma med siffrorna för import och export, beror på att de förra beräknats efter de fullständiga uppgifterna. — Som förut sagts, måste emellertid dessa uppgifter behandlas med all kritik. Vid bedömandet af dem måste man utom till valutförhållandenä också ta hänsyn till de europeiska konjunkturerna och speciellt den svenska skörden.

<sup>2</sup> De flesta betalningar till utlandet skedde under senare delen af året, då kursen i allmänhet var högst. Finansdeputationens protok. 19 dec. 1747 bland S. U:s protok. och konc. (supplem.). Den verkliga medelkursen torde därför ha legat högre än den beräknade.

sättning i svenskt mynt, hvarmed de betalt uppköpen, hvilket betydde, att ju mer kursen steg, dess mindre blef deras ersättning, i utländskt räknadt<sup>1</sup>. Kursvinsten stannade alltså hos de utländska firmorna. Hur det nu verkligen förhöll sig med saken, kan ej bestämdt afgöras, äfven om det är säkert, att kommissionshandeln spelade en viss roll. Kommerskollegium beräknade, dock utan att göra anspråk på exakthet, att  $\frac{6}{7}$  à  $\frac{3}{4}$  af metallexporten och  $\frac{1}{2}$  à  $\frac{1}{3}$  af resten vid denna tid drefs för utländsk räkning. Denna fråga om det utländska kapitalets betydelse i Sverige under frihetstiden är naturligtvis af stör vikt för att få någon klarhet i betalningsbalansens ställning och dess samband med kursen. Flera omständigheter tala verkligen i den riktningen, att landets betalningsbalans ej var gynnsam. Säkert är, att utländskt kapital i ganska stor utsträckning var anbragt inom landet, särskildt i bergshandteringen. Speciellt torde engelsmän och kanske äfven holländare ha varit intresserade här<sup>2</sup>. Under sådana omständigheter hamnade gifvetvis en del af exportvinsten i utländska händer. Vidare är det ett ständigt återkommande klagomål, att svenskarna ej kunde göra sig gällande på den internationella marknaden. Särskildt klagas det öfver bristen på svenska afdelningskontor på de stora europeiska handelsplatserna<sup>3</sup>. Det förefaller därför sannolikt, att klagomålen öfver kommissionshandeln ej varit utan grund.

Kursen visar fr. o. m. hösten 1743, tidpunkten för den sista våldsamma stegringen (till bortåt 20 %), ett något lugnare förlopp. Silfveragiot håller sig, som naturligt är, på en åtskilligt lägre nivå, men är äfven det i stigande<sup>4</sup>. På plåtarna kunde, så länge banken uppehöll sin inlösning, något agio ej uppstå. Särskildt kopparexporten måste härigenom bli mycket lönande, allteftersom koppars pris sjönk i förhållande till silfret och speciellt utlandets silfvervaluta.

Exportörerna arbetade under gynnsamma villkor. Utjämnandet mellan den in- och utländska prisnivån försiggick med all sannolikhet betydligt långsammare än i våra dagar. Handelsstati-

<sup>1</sup> SEFSTRÖM a. a. IV 86 ff.

<sup>2</sup> Tidigt hördes klagomål häröfver. Bland andra uppträdde också Polhem häremot och fann det förkastligt, att »utlänningarna och deras anhöriga här i landet få förlägga våra svenska bergverk». SCHAUMAN: Frihetstidens nationalekonomiska litteratur, Helsingfors 1910, s. 15. Jmfr. också KÖNIG a. a. V s. 193. Det är i detta sammanhang han framhåller, hur de yngre sönerna i de engelska adelsläkterna ofta ägna sig åt den merkantila banan, under det de »Swenska Cadets äro alt för ädelsinte, at slå sig til Handel».

<sup>3</sup> Bl. a. F. 357 i Allmänna handskriftssamlingen, Upsala universitetsbibliotek, med dess förslag att afhjälpa dessa olägenheter genom ett statsligt organiserande af hela utrikeshandeln.

<sup>4</sup> Det inhemska silfveragiot är väl i viss mån symptomatiskt för den allmänna prisstegringens förigång. Dock har man anledning misstänka, att kopparinlösningen af sedlarna hade en pristryckande verkan äfven på silfret, då det ju är sannolikt, att en viss konservatism gjorde sig gällande vid värderingen af de olika myntsorterna.

stiken tyder också på en gynnad ställning för exporten. Emellertid måste man härvid äfven ta hänsyn till andra faktorer än valutans nedgång. Sålunda är ju den passiva handelbalansen under krigsåren en naturlig följd af kriget och Finlands occupering af fienden. De följande årens exportöfverskott kan ju också till en del anses vara en naturlig reaktion mot krigsårens ekonomiska stagnation. Och i varje fall bestämdes handelsbalansens ställning i hög grad af en sådan faktor som skörden<sup>1</sup>. Ett betydande exportöfverskott tenderade ju för öfrigt alltid att sänka kursen och därmed exportörernas vinst. Den största fördelen af valutaförhållandena hade väl de firmor, som i större utsträckning sysslade med växelhandel. Importörernas ställning torde däremot ha varit ganska svår. Hvad som här utom det allmänna prisläget spelade in, var den omständigheten, att den svenska importen så godt som uteslutande betalades i säljarens mynt; under det trasserings på Sverige knappast förekom<sup>2</sup>. Detta var en naturlig följd af landets ringa kredit och den deprecierade valutan. De osäkra kursförhållandena gäfvos hela handeln i viss mån en spekulativ karaktär, och så godt som öfverallt hördes klagomål öfver tillståndet.

Prisrörelsen var naturligtvis under denna tid med dess relativt utvecklade kommunikationer och produktionsteknik i stor utsträckning beroende på andra förhållanden än förändringar i penningväsendet. Det pågående europeiska kriget gjorde sig också påmint, bl. a. genom ökade frakter<sup>3</sup>. Det är under sådana omständigheter svårt att få klarhet i sambandet mellan prisrörelsen och penningväsendet. Emellertid föreligger för denna tid en intressant prisstatistisk undersökning i docent K. Åmarks afhandling (a. a.) tab. 11 s. 365. Tabellen uppftar tre indextal, det första för spannmål, det andra för tre grupper, innefattande bl. a. bergsbruksprodukter och trävaror, och det tredje utgörande generalindex för dessa fyra grupper. Den första gruppen innefattar således landets dåvarande förnämsta importvara, under det de tre andra innefattar de mest betydande exportartiklarna. De båda indextalen ge också uttryck för den prisrörelse, som å priori förefaller sannolik, nämligen för perioden 1740—48 relativt höga importvarupris i förhållande till exportvaruprisen, och för åren 1748—56 det motsatta förhållandet. Dock torde man ej häraf kunna dra några bestämda slutsatser. För spannmålets vidkommande är ju nämligen skörderesultatet en faktor af så afgörande vikt.

<sup>1</sup> Jmf. HELFFERICH: Aussenhandel und Valutaschwankungen, SCHMOLLERS Jahrbuch XXI, 2.

<sup>2</sup> Se t. ex. SEFSTRÖM a. a. I s. 57.

<sup>3</sup> Jämförelse emellan 1734 och 1745 årens Wäxel Cours (af Renhorn) bland S. U:s beredningsutskotts handlingar 1755—56.

Generalindex talen för denna tid visa en fortgående stegring.

1740	109	1744	108	1748	129	1752	149
—41	119	—45	119	—49	120	—53	143
—42	112	—46	124	—50	121	—54	150
—43	107	—47	124	—51	134	—55	139

Sedan genom fredsslutet 1743 lugnare förhållanden inträdt, kunde regeringen ägna större uppmärksamhet åt valutapolitiken. De åtgärder, som resulterade häraf, göra till en början intryck af en viss planlöshet. Detta var väl en följd af, att man inte egentligen hade någon föreställning om, hvar hufvudanledningen till det onda var att söka. Det blef därför i viss mån en symptomatisk behandling. För att förstå regeringens ståndpunkt i denna fråga torde det vara nödvändigt att något beröra den härskande teorien på penningväsendets område. Som en typisk representant för denna åskådning kan den berömde nationalekonomen professor Berch i Upsala anses. Det kan därför vara af intresse att ta del af hans uppfattning af saken<sup>1</sup>.

Hufvudorsaken till kursens variation är handelsbalansen, menar han<sup>2</sup>. Följden af en ogynnsam handelsbalans blir, att det finns fler remittenter än trassenter, och landets mynt sjunker således i värde gentemot utlandets på grund af disproportionen mellan tillgång och efterfrågan. Exportvarorna måste utomlands säljas med förlust, under det importvarorna bli dyrare. Kursen kan till en tid hållas nere genom konstmedel, speciellt genom ett utländskt lån, som indras med växel. Men förr eller senare måste dock skulden betalas, och då står man på samma punkt som förut. Det enda verkliga botemedlet är ökad export och minskad import.

Man måste skarpt skilja mellan Berchs uppfattning af det metalliska myntet och af banksedeln. I fråga om myntet är han närmast anhängare af en kvantitetsteori; han menar nämligen, att en allt för stor myntkvantitet skulle leda till en prissförhöjning, som gjorde exportvarorna osäljbara<sup>3</sup>, ett antagande, som tydligen hvilat på den tvifvelaktiga förutsättningen, att en prisändring förr skulle göra sig gällande på varu- än på valutamarknaden. Det är själfklart, att Berch inte kan ha menat, att hans sats skulle gälla äfven sedelmyntet, ty detta kan ju ej — bortsedt från undantagsfall, då nedre guldpunkten satts ur funktion — stå högre i värde utomlands än inom landet. Det vill synas, som om man vid denna tid i allmänhet dragit en lika skarp gräns mellan sedeln och myntet, som senare mellan sedeln och andra bankbetalningsmedel t. ex. checken (den Peel'ska bankakten)<sup>4</sup>. Sedlarnas värde menar Berch hufvud-

<sup>1</sup> I arbetet »Inledning til almänna hushålningen», tryckt 1747, för hvilket ständerna tillerkände honom en belöning af 1000 daler sillverm. Handels- och manufakturdeputationens protok. 4 dec. 1747.

<sup>2</sup> s. 343 ff.

<sup>3</sup> s. 340 ff.

<sup>4</sup> Se också landshöfding Hökerstedts uttalanden, Handels- och manufakturdeputationens protok. 28 jan. 17 febr. 7 mars 1747.



sakligen vara beroende af bankens kredit. Denna var säkrare, när alla eller de flesta voro angelägna om dess vidmakthållande, hvilket bättre skedde i »forma regiminis populari än uti monarchica»<sup>1</sup>. Den största hemlighetsfullhet var emellertid af nöden för att inte misstro skulle väckas. Penningväsendets inflytande på kursen var alltså på sin höjd sekundärt: en för stor kvantitet metalliskt mynt hämmade exporten och ledde därigenom till kursstegring. Men att Sverige led af öfverflöd på metalliskt mynt, ansåg ingen, tvärtom. Underbalansen var alltså den enda väsentliga orsaken till kursens höjd.

Regeringens åtgärder bestämdes också i det hela af hänsyn till handelsbalansen. Men detta hade till följd, att banken i allmänhet blef lidande. Man får emellertid inte misskänna svårigheterna i regeringens ställning. Dess första omsorg måste vara budgeten; och först i andra hand kunde den tänka på banken och valutan. Och det måste medges, att de flesta utvägar härvidlag voro stängda. Sparsamhet och ökade skatter hade väl på sin höjd kunnat täcka statsbristen; man måste ju också ta hänsyn till att budgeten uppgjordes i en deprecierad valuta<sup>2</sup>. Någon betydande amortering af statens skuld till banken torde i alla händelser denna utväg ej omedelbart kunnat leda till, äfven om det var den, som man i sista hand hade att lita till.

Det låg då närmast tillhands att söka afhjälpa de ögonblickliga svårigheterna genom ett lån. Antingen kunde man försöka ett inhemskt obligationslån för att på detta vis fondera sedelskulden eller också ett utländskt lån. Ett inhemskt lån i afsikt att höja sedelvärdet till normal höjd hade naturligtvis omedelbart ställt sig ganska dyrt för staten, som på detta vis fått återinlösa obligationerna till ett högre pris, än de emitterats. Men för att fullt kunna bedöma statens förlust härvidlag måste man ta kännedom om, till hvilket faktiskt värde staten ursprungligen kastat ut sedelmassorna i omloppet. Det torde då visa sig, att kursförlusten dittills hufvudsakligen drabbat den allmänna rörelsen, och att statens förlust vid inlöandet af obligationerna skulle bli mera skenbar. Denna utväg torde därför kunna sägas ha varit relativt billig och den, som främst bort komma i åtanke, för så vidt staten öfver hufvud hade för afsikt att betala sina skulder<sup>3</sup>. Att den nu inte kom till användning, torde i främsta rummet ha berott på att de styrande så helt behärskades af tron på handelsbalansen, och därför koncentrerade sina ansträngningar på ett utländskt lån.

De underhandlingar, som länge pågingo härom, ledde emellertid ej till något resultat. Den internationella lånemarknaden rönt helt naturligt intryck af det pågående europeiska kriget, och Hol-

<sup>1</sup> BERCH a. a. s. 397 ff.

<sup>2</sup> Det var stadgadt, att sedlarna vid uppbörden skulle mottas till pari.

<sup>3</sup> Ett lån på dessa vilkor, hade ju också varit synnerligen lätt att uppdrifva, då det lofvade långifvaren en betydande kursvinst.

land sökte rentaf genom prohibitiva åtgärder hindra kapitalexporten<sup>1</sup>. Sverige hörde för öfrigt jämte Danmark och Ryssland till en kategori af länder, för hvilka det beräknades en särskilt hög räntefot<sup>2</sup>. Banken åtnjöt inte heller något förstklassigt anseende utomlands. Dess sedlar och obligationer synas ha godtagits som säkerhet, endast om de endosserats af en välkänd firma och åtföljdes af notariell attest<sup>3</sup>. »Näppeligen hade ens 100,000 daler silfverm. kunnat erhållas på sådan pant», säger kommerskollegium i sin riks-dagsberättelse 1746.

Det medel att återfå ordnade förhållanden i penningväsendet, som för staten ställt sig billigast, hade säkerligen varit en myntrealisation, d. v. s. en nedsättning af sedlarnas nominella värde till omkring kursvärdet, således en partiell statsbankrutt. En verklig statsbankrutt förutsätter för att med framgång kunna genomföras en rätt afsevärd finansiell styrka, då det kan förutses, att statens lånechanser under den närmast följande tiden komma att vara lika med noll. En myntrealisation däremot skulle mer drabba bankens än statens kredit<sup>4</sup>. Emellertid voro möjligheterna för en realisation utan ett metallån ganska mörka. Statens metod att finansiera kriget genom ett radikalt tömmande af bankens metallförråd visade nu sina menliga följder. Äfven om sedlarna i enlighet med agiot nedsatts till  $\frac{3}{4}$  af nominella värdet, hade banken knappt haft tillräcklig metallfond för inlösning<sup>5</sup>. Under sådana omständigheter måste det betecknas som ett missgrepp, att den starkt decimerade metallkassan så länge hölls öppen för sedelinlösningen. Metallinlösning af en deprecierad valuta måste ju anses som ett osäkert och relativt långsamt verkande botemedel, i synnerhet när exportförbud på metall samtidigt förefinnes. Och när som här kassan är alltför obetydlig för att bringa förhållandena i normalt skick, stå medlets kostnad och effektivitet tydligen inte i någon proportion till hvarandra.

Banken hade utan verksamt bistånd af staten små möjligheter att bringa reda i penningväsendet. Det är naturligtvis svårt att döma om bankens verksamhet under denna tid utan att ha företagit en grundlig undersökning af materialet i riksbanksarkivet. Emellertid vill det synas, som om bankens ledning i flera afseenden varit ganska förtjänstfull. Man sökte med framgång nedbringa sedel-

<sup>1</sup> Sekretä propositionen i utrikes ärenden 1746.

<sup>2</sup> SEFSTRÖM a. a. I 59.

<sup>3</sup> S. U:s beredningsutskotts protok. 19 juni 1756.

<sup>4</sup> Dock får man ej förbise det slag mot hattpartiets prestige, den skulle ha inneburit.

<sup>5</sup> Äfven om man haft en tanke därpå, torde det ha varit synnerligen svårt att något så när beräkna behöfvat af circulationsmedel. Innan realisationen kunnat ske, hade man väl på ett eller annat sätt måst söka stabilisera sedelvärdet. Men detta hade under den rådande ekonomiska organisationen säkert varit svårt att genomföra. Äfven efter skedd nedsättning af sedelvärdet kunde därför bankens metallkassa komma att tas i anspråk.

stocken, hvilket visserligen till en betydande del skedde genom ytterligare tömning af metallkassan. Att man ej kunde tillgripa några lånepolitiska radikalåtgärder, är förklarligt. Ett uppsägande af lån i större utsträckning hade sannolikt ledt till en kris inom näringslivet, och betydelsen af en sådan åtgärd för sedelomloppet hade väl ändå inte varit så stor, då ju bankens utan jämförelse största gäldenär var kronan. Man torde också ha all rätt att be tvifla, att lånepolitiken under denna tidigare period af hattväldet hade någon egentlig skuld i inflationen. En svaghet hos banken var, att depositionsafdelningen ej ville ta fart, och till stor del var detta ledningens eget fel<sup>1</sup>. Sammanräknas giro- och låneafdelningen, så sjönk under denna tid deras deposita. För utlåningen hade banken därför hufvudsakligen att tillgå sina ränteinkomster (bortåt 1 million dal. silfverm.?)<sup>2</sup>, eventuella amorteringar, samt i sista hand sedelpressen. Man lyckades dock till slutet af 1745 nedbringa sedelomloppet med öfver 2 mill. daler silfverm. Men samtidigt minskades metallkassan med öfver 1 mill. Äfven om banken ej hade något mer aktivt understöd att hoppas af regeringen, kunde den dock vänta, att inga åtgärder skulle vidtas, som kunde stegra anspråken på dess metallkassa. Men i detta afseende togs det föga hänsyn, och det förefaller rent af troligt, att det var en af regeringens åtgärder, som var den omedelbara orsaken till att banken måste stängas för sedelinlösning.

Regeringen hade så godt som uteslutande koncentrerat sin uppmärksamhet på ett af symptomen af inflationen, nämligen kursstegringen. För att fullt förstå den följande utvecklingen i denna sak torde det därför vara lämpligt att något beröra växelhandelsorganisation. Banken dref inga växelaffärer och hade i det hela ett mycket begränsadt inflytande på den korta krediten. Växelhandeln kom därför helt och hållet att ligga i händerna på enskilda affärsmän, särskildt de stora exporthusen, som disponerade öfver afsevärda utländska tillgodohafvanden. Det rådande systemet med ensidig trasserung var också ägnadt att stärka deras ställning. I samma riktning verkade metallexportförbudet. Dessa fördelar kompenserades dock för tillfället i viss mån af det relativt låga silfveragiot. Hade det rått bristande efterfrågan på växlar kunde därför kursen ha fallit ganska djupt, innan det lönade sig att införskrifva silfver<sup>3</sup>. Emellertid kan man inte af kursens ställning i förhållande till nedre guldpunkten dra några afgörande slutsatser. Vid bristande efterfrågan på växlar kunde trassenterna låta sina utländska tillgodohafvanden innestå i förväntan på högre kurs. Importörernas ställning var naturligtvis svagare, och det är därför sannolikt, att en stegring i behovet af växlar tog sig snabbare uttryck i kursen än en minskning. Som det nu var, kom växelhandeln att bli en viktig

<sup>1</sup> SJÖSTRAND a. a. s. 87.

<sup>2</sup> Jmför SJÖSTRAND a. a. s. 133.

<sup>3</sup> Se tabellen (häft. 5).

och lönande del af de stora firmornas rörelse, och en samtida författare klagar öfver att de för denna specialitet understundom försummade varuhandeln<sup>1</sup>. Särskildt fördelaktig var gifvetvis deras ställning vid brist på betalningsmedel till utlandet. De fingo då tråda emellan med sin utländska kredit. När kurserna blefvo mer och mer fluktuerande, började också de rena växelspekulanterna uppträda i större antal<sup>2</sup>. Det ser ut, som om äfven mäklarna i rätt stor utsträckning hängåfvo sig åt spekulation. Ofta torde de dock endast ha handlat som agenter för en del stora handelshus<sup>3</sup>. Dock klagades det redan 1727 öfver att en del mäklare väl förstodo konsten att sko sig. En af dem kunde på ett år tjäna 6000 daler silfverm., hette det<sup>4</sup>.

Att den rådande organisationen af växelhandeln medförde betydande olägenheter för kunderna, får väl anses säkert, och särskildt orsakade det väl en viss brist på elasticitet i växelmarknaden. Dock förhindrade väl konkurrensen mellan de olika firmorna uppkomsten af alltför abnorma prisförhållanden. För öfrigt får man ju komma ihåg, att klagomål öfver växelaffärerna vid denna tid hörde till ordningen för dagen äfven på kontinenten, och att de till en god del berodde på att allmänheten hade en viss svårighet att följa med den hastiga utvecklingen af börsväsendet<sup>5</sup>.

Emellertid underkastade myndigheterna nu växelhandeln en närmare uppmärksamhet. Då utsikterna för uppbringandet af ett utländskt lån visade sig ogynnsamma, blef det nämligen hufvudsakligen tvänne andra förslag till reglering af valutan, som kommo att dryftas. Det var alternativen växelkontor och växelstadga, eventuellt kombinerade. Det förra afsåg att reglera kursen antingen genom ett växelmonopol eller en af staten ledd eller understödd konkurrens på växelmarknaden, det senare syftade mot ett fastställande af maximipris för kursen. Dessa åtgärder borde understödjas genom skärpta importförbud och tullsatser samt uppmuntande af exporten. Ett fastställande af maximipris var ju onekligen den bekvämaste utvägen. Men det är tydligt, att denna åtgärd måste bli illusorisk, om inte samtidigt växelmarknaden braktes i ett sådant läge, att jämvikt inträdde vid det fastställda priset. Tillgången och efterfrågan efter utländska betalningsmedel måste alltså samtidigt påverkas. Detta kunde ske på två sätt. Antingen genom

<sup>1</sup> KÖNIG a. a. IV s. 160.

<sup>2</sup> Finansdeputationen förklarade i sin promemoria af d. 19 okt. 1747 (bland rådets remisser i S. U:s handlingar), att spekulationen på senare tid florerat, till stor del bedrifven af folk utan kapital, men man hade sett, »at få varit, som på slutet kommit väl therifrån».

<sup>3</sup> Kommerskollegii riksdagsberättelse 1746 (bland Handels- och Manufakturdeputationens handlingar).

<sup>4</sup> Riks. Ständers skrifvelse af d. 13 juni 1727 (Tryckta riksdagsakter 1719—1800 n:o 548). Beloppet utgjorde en riksrådslön. MALMSTRÖM a. a. IV s. 266.

<sup>5</sup> En rolig fast karrikerad skildring af förhållandena lämnar teaterstycket »Den lycklige banquerotieren» (1753).

en reduktion af den svenska circulationen — dess nuvarande utsvällning hade ju verkan af ökad efterfrågan — eller genom en stegrad kvantitet utländska betalningsmedel, som ledde till starkare utbud. Det förra var att bringa den svenska valutan i normalt skick, det senare att sätta den utländska i nivå med den svenska och var just uppgiften för ett växelkontor. Den största svårigheten för ett sådant var, att ett dylikt konstladt sänkande af kursen hotade att leda till en silfverimport, som kunde i hög grad försvåra företaget.

Växelstadgan förutsatte ett växelkontor, som kunde fylla den brist på växlar, som måste uppstå genom prisnedsättningen. Men växelkontoret förutsatte i sin ordning ett tillgodohafvande utomlands att trassera på eller i hvarje fall en vidsträckt utländsk kredit<sup>1</sup>. Det strandade följaktligen på liknande svårigheter, som mött låneförhandlingarna. Under sådana omständigheter tedde sig växelstadgan alltmer som den enda utvägen, och när kursen i mars 1745 stod circa 25 % öfver medeltalet för 1740, skred också regeringen till denna åtgärd. En förordning utfärdades, som fastslog ett maximipris för kurs och agio 6 à 8 % öfver 1740 års medeltal. Denna åtgärd påskyndade med all sannolikhet katastrofen för banken. Den närmaste följd af förordningen var nämligen en allmän brist på växlar, och trots alla exportförbud vände sig remittenterna till banken efter metalliskt mynt. Men hvad som ytterligare försvårade ställningen var, att förordningen äfven fastläste agiot på större svenska guld- och silfvermynt. Dessa försvunno följaktligen ur omloppet, och rörelsens behof af metall kom därför framför allt att koncentrera sig på bankens förråd af kopparplåtar.

Regeringens myntpolitik stod i förvirringens tecken. Stränga förordningar stadgade straff för dem, som togo agio mellan sedlar och plåtar<sup>2</sup>. Förmodligen gällde de i första hand landsorten, äfven om man kan misstänka, att bankens inlösning i realiteten ej längre var fullt obehindrad, och att således agiot börjat visa sig äfven i hufvudstaden. För de större guld- och silfvermynten stadgades ett visst agio, men för de mindre gjordes inga inskränkningar. Tre officiella värdesatser för mynten funnos alltså, och af dessa var kopparns förhållandevis billigast. Som ett exempel på de egendomliga prisförhållandena på valutamarknaden kan också nämnas, att från 1740 till mars 1745 hade växelkursen stigit 23 à 25 % och silfveragiot 13 à 14 %, under det samtidigt kopparagiot på grund af sedelinlösningen måste ha varit högst oväsentligt, om det ens existerat.

I oktober 1745 måste banken på grund af metallkassans oroadande minskning inställa inlösningen af sina sedlar, en åtgärd, som

<sup>1</sup> Jmfr KÖNIG a. a. IV s. 159 ff.

<sup>2</sup> Förordning 25 febr. 1745.

vid det dåvarande läget var absolut nödvändig<sup>1</sup>. Sedlarna inlöstes därefter hufvudsakligen i slantar och efter tillgång i småplåtar. Slantarna kunde vid dåvarande agio på grund af sitt ringa metallvärde — det var endast 0,6 af plåtarnas — ej utgöra underlaget för sedlarna; förhållandet borde egentligen ha varit det omvända. Icke dess mindre uppstod en stark efterfrågan efter slantar, något som en smula påminner om utväxlingen af silfver mot sedlar krisdagarna 1914<sup>2</sup>. Sedlarnas värde berodde alltså intill nästa stora inflationsperiod ej på något förhållande till metallmyntet. Stadgandet att sedlarna skulle till parivärde mottagas vid uppbörden, hade väl under denna tid med dess utsträckta naturalhushållning ingen afgörande betydelse, och fråga är väl också, hur pass samvetsgrant det tillämpades. I det hela torde man därför kunna säga, att Sverige vid denna tid hade ett oinlösligt pappersmynt, som löpte med tvångskurs.

För handeln hade växelstadgan närmast till följd en kännbar brist på utländska betalningsmedel. Personer, som ville iaktta lagen, skickade sina växlar till inkassering och kunde sedan låta prägla metallen i smärre silfvermynt. Präglingen var fri, och agiot steg nu tämligen snart i nivå med kursen. Den som så ville, kringgick med lätthet förordningen. Man upptog exempelvis fingerade poster i räkningarna eller reglerade affären mellan fyra ögon<sup>3</sup>.

Regeringen öfvertygade sig snart om att dess åtgärder mot kursen ej ledt till det åsyftade resultatet. Från alla håll hördes klagomål, och det blef alltmer tydligt, att man måste slå till reträtt<sup>4</sup>. Härigenom fick tanken på ett växelkontor ny aktualitet, och det blef också den slutliga lösningen på frågan. Ursprungligen menade man med växelkontor en institution, som under offentlig kontroll skötte statens utländska affärer, särskildt indragandet af subsidier. Det gaf staten förskott, upptog lån för dess räkning och tjänstgjorde på sätt och vis som statens bankir. Den första inrättning af detta slag, som är bekant, den af 1719, sorterade under statskontoret. 1727 förklarade S. U., att dess växlar hade anseende både in- och utrikes, och att det bidragit till att kursen vid subsidieindragningen ej sjunkit för lågt till kronans afbräck eller stigit så högt, som man kunnat vänta af den ogynnsamma handelbalansen. Staten lämnade först 1<sup>1</sup>/<sub>4</sub>, senare 1 % provision. De utländska kommissionärerna erhöilo  $\frac{1}{2}$  %<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Äfven Köpenhamnsbanken måste 1745 tillsvidare befrias från inlösningsplikten. De finansiella svårigheterna detta år torde ha varit rätt allmänt kännbara. 1757 upphäfdes Köpenhamnsbankens sedelinlösning definitivt, en ekonomisk utveckling i flera afseenden parallell med den samtida i Sverige. Handw. d. Staatsw. 3:te Aufl. art. Banken XVI (SCHARLING).

<sup>2</sup> Jmfr Bankodeputationens protok. 6 nov. 1746 (Tryckt 1765 i S. U:s berättelse — — af d. 17 april).

<sup>3</sup> Handels- och manufakturdeputationens protok. 17 febr. 1747.

<sup>4</sup> Växelstadgan upphäfdes d. 28 april 1747.

<sup>5</sup> S. U:s skrivelser af d. 13 febr. och 4 mars 1720 och 11 april 1727. (Tryckta riksdagsakter 1719—1800 n:o 54, 73 och 493).

## Till red. insända skrifter:

- Arbetsstatistisk Tidskrift*, utg. af Industristyrelsen i Finland. Årg. 10. N:r 3. Hfors 1916.
- Bulletin der Studiengesellschaft für soziale Folgen des Krieges*. N:r 2. Kbhvn 1916.
- Del nya Sverige*, utg. af ADRIAN MOLIN. Årg. 10. H. 6—8. Sthlm 1916.
- Finsk Kommunaltidskrift*. Årg. 1. H. 6. Hfors 1916.
- Finsk Tidskrift*, utg. af R. F. v. WILLEBRAND. 1916. Juni—aug. Hfors 1916.
- Försäkringsföreningens Tidskrift*, 1916. H. 3—4. 1915. Supplementhäfte. Sthlm 1916.
- Handlingar rörande donationer i Göteborg*. V. Gbg 1916.
- Historisk Tidskrift*, utg. af Svenska Historiska Föreningen genom TORVALD HÖJER. Årg. 36. H. 2. Sthlm 1916.
- Industria*. Svenska arbetsgifvareföreningens tidning. Red. AXEL BRUNIUS. Årg. XII. N:o 12—17. Sthlm 1916.
- Kommersiella Meddelanden*, utg. av Kungl. Kommerskollegium. Årg. 3. N:o 11—15. Sthlm 1916.
- Meddelanden från Handelskammaren i Gefle*. 1916. H. 1. Gefle 1916.
- Mercator*. Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. XI. N:o 23—33. Hfors 1916.
- Nationaløkonomisk Tidskrift*. Udg. af Nationaløkonomisk Forenings Bestyrelse. Red. EINAR COHN. 1916. H. 3. Kbhvn 1916.
- Nordisk Tidskrift* för vetenskap, konst och industri, utg. af Letterstedtska Föreningen. Red. OSCAR MONTELIUS. 1916. H. 4. Sthlm 1916.
- Samling av anmälningar till sjukkaseregistret*. 1915. N:r 3. Sthlm 1916.
- Samling av anmälningar till understödsföreningsregistret*. 1915. N:r 3. Sthlm 1916.
- Skogen*. Populär tidskrift, utg. av Svenska Skogsvårdsföreningen. Årg. 3. H. 7—8. Sthlm 1916.
- Skogsvårdsföreningens Tidskrift*. Årg. 14. H. 6—8. Sthlm 1916.
- Social Tidskrift*. Årg. XVI. H. 6. Sthlm 1916.
- Sociala meddelanden*, utg. av K. Socialstyrelsen. 1916. N:o 6—7. Sthlm 1916.
- Statistisk månadsskrift*, utg. av Stockholms stads Statistiska kontor. Årg. XI. H. 5—6. Sthlm 1916.
- Statsøkonomisk Tidsskrift*, utg. av Bestyrelsen for den Statsøkonomiske Forening. 1916. H. 3. Kria 1916.
- Stockholms Handelskammares Årsberättelse* för år 1915. I. Sthlm 1916.
- Svensk Juristtidning*, utg. under red. af TORE ALMÉN, GUSTAF APPELBERG, BIRGER EKEBERG, GÖSTA HASELIUS, KARL SCHLYTER. 1916. H. 4. Sthlm 1916.
- Svensk Tidskrift*, utg. af ELI F. HECKSCHER och GÖSTA BAGGE. Årg. VI. H. 5. Sthlm 1916.
- Sveriges officiella statistik*. Arbetsinställelser i Sverige år 1915. Av K. Socialstyrelsen. — Industri. Berättelse för år 1914 av Kommerskollegium. — Handel. Berättelse för år 1914 av Kommerskollegium. — Undersökningar rörande de mindre bemedlades bostadsförhållanden i vissa svenska städer. I. Norrköping. Av K. Socialstyrelsen. Sthlm 1916.
- Tiden*. Månadsskrift för socialistisk kritik och politik. Utg. av Sverges socialdemokratiska arbetarparti. Red. HJALMAR BRANTING och GUSTAV MÖLLER. N:o 7—8. Sthlm 1916.
- Tidskrift*, utg. af Juridiska Föreningen i Finland. 1916. H. 3—4. Hfors 1916.
- BOËTHIUS, S. J., Om statslivet. Senare häftet. P. A. Norstedt & Söners Förlag. Sthlm 1916.
- HARALDS, HJALMAR, Den historiska metodens själfbesinning. Uppsala 1916.
- LANGE, CHR. L., Mellanfolkliga rättsmedel. Föredrag inför norska och svenska riksdagarnas interparlamentariska grupper. (Svenska Fredsförbundets Skrifiserie. XVI). Lund 1916.

Brand- och Lif-  
försäkringsaktiebolaget

 SKÅNE 

 Malmö 

=== Samtliga fonder  $\frac{1}{2}$  1916 ===  
öfver 37,000,000 kr.,

däraf garantifondsförbindelser 10,800,000 kr.

■ ■ ■

Meddelar **brand-** och **lifförsäkringar.**

■ ■ ■

För bolagets lifförsäkringsrörelse gälla nya, af Kungl. Maj:t i Nov. 1910 fastställda grunder, innebärande ytterst tidsenliga och liberala försäkringsvillkor. Bolagets nya prospekt af 1911 innehåller en rikedom på försäkringskombinationer, delvis för vårt land nya, och tillhandahålles på begäran hos bolagets agenter.

■ ■ ■

=== Lifräntor === Pensioner ===