

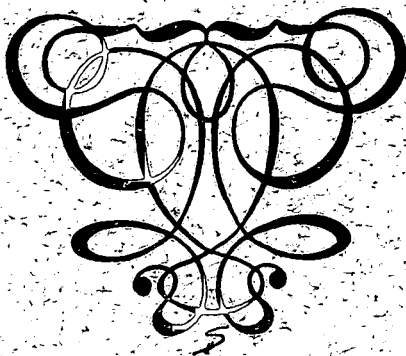
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



INNEHÅLL

Hjalmar Haralds, Om dualismen i centralförvaltningen och dess avhjälpande. En fråga, som väntar sin lösning. — Gustaf Åkerman, Vår penningpolitik under depressionstiden. — Johan Åkerman, Penningvärde och konjunktur. — Översikter och meddelanden: I. Politik: En norsk grundlagsändring. Den italienska valreformen. Ur diskussionen om en fransk förvaltningsreform. Av J. E. Nilsson. — II. Statistik och ekonomi: Folkräkningarna i de skandinaviska länderna. Dödsorsaksstatistiken. Av S. D. Wicksell. — Litteraturgranskningar: G. Ferrero, Rom, dess storhet och förfall. Anm. av Martin P. Nilsson. — Kommunalförfattnings-sakkunnigens betänkande IV med förslag till lag om länsting. Betänkande med förslag till lag om församlingsstyrelse m. m. Anm. av R. Malmgren.

ÅRG. 26

DECEMBER 1923

HÄFT. 5

LUND . . . STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS-EXPEDITION . . . LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3.—.

PRENUMERATIONSANMÄLAN.

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT har från och med år 1919 övergått till ny ledning. Den Fahlbeckska stiftelsen, grundad genom den förutvarande utgivarens storartade gåva vid Lunds Universitets 250-års-jubileum, har i överensstämmelse med gåvobrevet övertagit Statsvetenskaplig Tidskrift för politik, statistik och ekonomi under denna samma titel, med tillägget Ny följd.

Tidskriftens syfte och allmänna uppställning är densamma som tidigare. Den kommer sålunda att liksom förut innehålla dels vetenskapliga uppsatser i politik — ordet taget i sin äldre och mera omfattande bemärkelse — statistik och ekonomi, dels en avdelning översikter och meddelanden, avseende att hålla läsaren å jour med vad som händer och skrives å hithörande områden, dels slutligen mera ingående granskningar av utkommande, framför allt svensk, men jämväl annan nordisk samt utländsk statsvetenskaplig litteratur.

Tidskriften vill, framgent som hittills, 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. Den vill framträda som ett organ för vetenskaplig orientering och diskussion i de ämnen, vilka falla inom dess ovan angivna ram.

Tidskriftens redaktion handhaves, under överinseende av Fahlbeckska stiftelsens kollegium, närmast av undertecknad MALMGREN såsom kollegiets redaktionssekreterare och tidskriftens ansvarige utgivare, under medverkan av undertecknad SOMMARIN (nationalekonomi) och docenten SVEN WICKSELL (statistik) samt doktor KNUT TYNELL och lektor J. E. NILSSON (Översikter och meddelanden, avdelning Politik).

Tidskriften utkommer som hittills i 5 häften om året, omfattande tillsammans minst 20 ark. Prenumerationspriset är 10 kr. pr år. Lösa häften säljas i mån av tillgång till ett pris av c:a 75 öre pr ark.

Prenumeration kan ske antingen genom postverket eller direkt hos Redaktionen av Statsvetenskaplig Tidskrift, Lund.

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes.

Lund i december 1923.

Sigfrid Wallengren.

Professor i statskunskap och statistik.

Robert Malmgren.

Professor i stats-, förvaltnings-, kyrko- och folkrätt.

Emil Sommarin.

Professor i nationalekonomi och finansrätt.

Lauritz Weibull.

Professor i historia.

Martin P:n Nilsson.

Professor i klassisk forn-kunskap och antikens historia.

Av Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen har utkommit:

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. En kritisk studie över socialdemokratisk världsåskådning. 1920. Pris kr. 4:—
 - II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skånemarknaden. Studier i Lübecks pundtullsböcker och pundtullskvitton 1368—1369 och 1398—1400. 1922. Pris kr. 3:50.
-

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

NY FÖLJD

UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

*TJUGOSJÄTTE ÅRGÅNGEN
(NY FÖLJD 5:TE ÅRG.)*

1923



LUND - STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION - LUND

REDAKTION:
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE:
ROBERT MALMGREN

LUND
HÅKAN OHLSSONS BOKTRYCKERI

1-9-2-3

INNEHÅLL.

UPPSATSER.

	Sid.
BROMS, ERIK, En inadvartens i landstingsförordningen	239
BRUSEWITZ, AXEL, Maktfördelning och demokrati i den konstitutionella utvecklingen. Några grundlinjer	293
HARALDS, HJALMAR, Om dualismen i centralförvaltningen och dess avhjälpande. En fråga, som väntar sin lösning	365
v. HEIDENSTAM, ERNST, Andrakammarvalen och valkretsindelningen. En undersökning	229
LEVANDER, ALBIN, Oberschlesien och den obereschlesiska frågan	247
NYSTRÖM, ERIK G. V., Bidrag till belysning av frågan om enhetsstatens utveckling ur den nordamerikanska unionen	38
OLSSON, JOHN, Den politiska partifördelningen inom de olika sociala klasserna i Sverige	115
SCHALLING, ERIK, Den svenska förvaltningens rötter	1
— —, Kommunal självstyrelse såsom inrepolitisk stabilitetsfaktor	311
TUDEER, A. E., Tvåspråkigheten i Finlands städer	19
WALLENGREN, SIGFRID, Pontus Fahlbeck †	211
WICKSELL, ANNA B., Konstitutionella frågor vid Nationernas Förbunds tredje församling	95
ÅKERMAN, GUSTAF, Vår penningpolitik under depressionstiden	395
ÅKERMAN, JOHAN, Goda och dåliga tider. Konjunkturproblemet i praktiken	323
— —, Penningvärde och konjunktur	409

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE.

I. Politik.

MALMGREN, R., Besparingsfondernas indragning och statsanslagens förändrade beteckning	148
NILSSON, J. E.:	
Ur den svenska statsvetenskapliga litteraturen år 1922	140
Den danska utrikesnämnden	147
Irlands författning	280
Konstitutionella frågor vid 1923 års riksdag	329
Kommunalförfattningsfrågor vid 1923 års riksdag	332
Tjeckoslovakiets valsystem	333
En norsk grundlagsändring	421
Den italienska valreformen	421
Ur diskussionen om en fransk förvaltningsreform	424
Kungl. Maj:t, kyrkomötet och psalmboken	52
Norska nobelinstitutets internationella prisuppgift	149

II. Statistik och ekonomi.

WICKSELL, S. D.:

Nya svenska indexberäkningar.....	66
Svensk statistisk litteratur	71
Under år 1922 utkomna officiella statistiska publikationer i Sverige	73
Den officiella statistiken efter världskriget	153
Göteborgs statistik	159
Befolkningsrörelsen under krigsåren	287
Sveriges officiella statistik	288
Anmärkningsvärd nyare svensk statistisk litteratur	289
Statistiska böcker	337
Folkräkningarna i de skandinaviska länderna	428
Dödsorsaksstatistiken	430

ÅKERMAN, JOHAN, Ekonomisk översikt svenska konjunkturindex

Arbetslösheten och det kommunala nödhjälpsarbetet i Norge

LITTERATURGRANSKNINGAR.

CARLSON, C. N., Vad är valuta? Anm. av <i>Curt Rohlieb</i>	81
FERRERO, G., Rom, dess storhet och förfall. Bemyndigad översättning av Hj. Bergman. Anm. av <i>Martin P:n Nilsson</i>	431
KIHLBERG, LEIF, Den svenska ministären under ständsriksdag och tvåkammar- system intill 1905 års totala ministerskifte. Anm. av <i>G. Andrén</i>	160
LIE, MIKAEL H., Domstolene og grunnloven. Anm. av <i>Ernst Uddenberg</i>	360
NELSON, HELGE: Canada, nybyggerlandet. Anm. av <i>E. Sommarin</i>	362
The interior colonization in Canada at the present day and its natural conditions. Anm. av <i>E. Sommarin</i>	362
NIELSEN, AXEL, Bankpolitik. Anm. av <i>Erik Lindahl</i>	291
NYSTRÖM, GUNNAR, Kräftsjukdomarna i Sverige. Anm. av <i>S. D. Wicksell</i>	344
TRAP, CORDT, Grundrids af Finansvidenskaben. Anm. av <i>E. Sommarin</i>	363
WEDBERG, BIRGER, Konungens Högsta Domstol 1789—1809. Anm. av <i>R. Malmgren</i>	167
ÅKERMAN, GUSTAF, Realkapital und Kapitalzins. Anm. av <i>Erik Lindahl</i>	349
Betänkande med förslag till lag om församlingsstyrelse m. m. Anm. av <i>R. Malmgren</i>	435
Kommunalförfattningssakkunniges betänkande IV med förslag till lag om landsting. Anm. av <i>R. Malmgren</i>	433
Några under år 1922 utkomna arbeten i ekonomisk historia. Anm. av <i>E. Sommarin</i>	76
Berättelse över Fahlbeckska Stiftelsens verksamhet och förvaltning under år 1922.....	90
Sakkunnigutlåtanden avgivna i och för Skytteanska professurens återbesättande år 1923.....	171
Rättelser	170, 279

OM DUALISMEN I CENTRALFÖRVALT- NINGEN OCH DESS AVHJÄLPANDE.

EN FRÅGA, SOM VÄNTAR SIN LÖSNING.

AV

FIL. D:R HJALMAR HARALDS.

»Förenklningar och besparingar» har som bekant alltid varit ett huvudtema på de svenska partiprogrammen allt sedan »lantmannapartiets» dagar. Men samtidigt har statsförvaltningen rikt utvecklats; icke genom något slags »byråkratiens» egensinne, utan i det stora hela på grund av ifrån samhällslivet givna impulser. Bönderna, sparsamhetsivrarne par préférence, hade intet emot inrättandet av jordbruksdepartementet — fastän de visserligen i det längsta förhöllo stadsmannanäringarne deras handelsdepartement. Det mest konsekventa avböjandet av byråkratiseringen torde ha utvecklats av handels och industriens män, när de själva skapat de sociala organen för sina intressens företrädande i det offentliga livet, handelskamrarne, Exportföreningen m. m., och själva tillgodosett dessa intressen genom sådana skapelser som Handelshögskolan i Stockholm, Handelsinstitutet i Göteborg och Stockholm samt en mångfald tekniska läroanstalter.

Men det demokratiska sparsamhetsintresse, som vill reformera statsförvaltningen liksom utifrån, är icke lyckligt. Genom att beröva »byråkratiēn» den arbetsrö, som behöves till statēns viktiga värv, uppväcker den emot sig ett passivt motstånd, där byråkratien med sin överlägsna kännedom om terrängen i längden vinner överhanden och som ofta tager den formen, att man motsätter sig även möjliga indragningar, emedan man vet, att sparsamhetsnitet, om det

får blodad tand, allt för ofta obilligt går ut över även det nyttiga och nödvändiga, bl. a. den levnadsstandard statens tjänare med deras dyrbara utbildning måste fordra, vilket majoriteten i riksdagen, framgången som den är ur helt andra samhällsklasser, har föga förståelse för. Ofta gör det demokratiska nitet mot byråkratiseringen det onda än värre och framkallar en parlamentarisk byråkrati av yrkespolitiker såsom det system av »sakkunnige» som kommit så illa i ropet just nu. Denna parlamentariska byråkrati är så mycket svårare att komma till rätta med, som gentemot den den parlamentariska kontrollen tämligen fullständigt sviker av brist på stadgade förmåner för denna mera efemära administrativa företeelse.

De förenklingar i fråga om statsförvaltningen, som skola kunna bli effektiva och värdefulla reformer, måste så att säga ske *inifrån*. Härvidlag är givetvis den *administrativa erfarenheten* av ovärderlig nytta, vare sig den från K. M:ts Kansli eller de centrala verken. Dock är det fara, att denna allt för mycket låter sin synkrets begränsas av gällande rätt och i det närvarande tillämpad praxis, såsom fallet var med den senaste Sahlin-Schotteska departementalkommittén. Därför kräver den administrativa erfarenheten sitt komplement i en *historisk* vy på problemet, som visar, hur de institutioner, som man har att reformera, *uppkommit* och därmed måhända avslöjar i dem liggande latent möjligheter, som den vid den *positiva* rätten *bundna* betraktaren av gällande praxis ej observerar. En dylik historisk kritik kan dessutom peka på sidor av det bestående, som tillkommit icke i syfte att uppnå ett bestämt ändamål, utan som bi-produkt vid andra kanske utom administrationen liggande syftens förverkligande och sedermera genom en slags psykologisk tröghetslag blivit upphöjda till *administrativa principer*.

Fruktbarast är ju denna kritik, om den utövas av administrativt förfarne män med historisk skolning, men i brist på sådana — dylika saknas visserligen ej, men ha hittills hållit sig fjärran från debatterna om den administrativa reformpolitiken — kan även den utom administrationen stående historikern ha en uppgift att fylla. Detta erkändes ju på sätt och vis av de senaste departementalkommittéer, men endast formellt, i det att den framstående historiker, som fått uppdraget att pryda deras betänkande med en historik, alls icke drogs in i själva kommittéarbetet, utan fick begränsa sig till

denna dekorativa uppgift. Och dock saknade redan då svenska statsförvaltningen ingalunda historiskt skolade krafter vare sig på den rena historiens eller den historiska juridikens fält.

Efter dessa inledande anmärkningar går jag rakt på kritiken, vilken givetvis icke skall innehålla mera historiskt material än som är strängt nödvändigt, så mycket mera som jag förut behandlat den historiska sidan av saken i min kritik av departementalkommittéens förslag i Statsvetenskaplig Tidskrift för 1913 samt förut i en uppsats i tidskriften »Från Svenska Statsförvaltningen» under titeln »Departement och verk».

Dessa ord uttrycka i själva verket hela problemställningen i fråga om dualismen i den svenska centralförvaltningen. I denna ha nämligen icke som överallt annorstädes, t. ex. i Danmark, de gamla rikskollegier, som uppvuxit omkring de ursprungligen feodala riksämbetena och vid sidan av dessa, utbildats till ministerier, d. v. s. centra för en förvaltningsgren, genom en regeringsmedlems chefskap direkt förenade med själva regeringskanseljen. I stället har i Sverige ett av dessa ämbetsverk, K. M:ts Kansli, fått en allt övergripande ställning, i det att dess avdelningar, »expeditioner», ställts under överinseende av en statsrådets ledamot och bildat centrum i var sin förvaltningsgren, kallad *departement*, under vederbörande statsrådsledamot som *departementschef*. Men man har icke gjort dessa departement eller deras centrala kansliexpeditioner till ministerier, d. v. s. verkliga centrala verk med en regeringsmedlem som *verklig*, d. v. s. *beslutande* chef.

Här har farhågan för — det illa definierade — begreppet ministerstyrelse stått i vägen. Departementet som en konkret realitet och icke som en abstrakt indelning av statsförvaltningen var en ävdelning av K. M:ts Kansli, då föll det sig naturligt, att ärendena enligt gammal sed av denna *bereddes* till avgörande hos K. M:t och högst densammes beslut sedermera *expedierades*. I annat fall hade det telt sig som om K. M:t *uppdelats* på de sju (sedermera 9) departementscheferna såsom ett slags moderna arkonter. Man förstod icke att skilja mellan politisk och administrativ ministerstyrelse. I den förra regera konungens rådgivare såsom ett kollegium, brittiska *kabinettet*, frihetstidens svenska *riksråd*, i Konungens *stad och ställe*. I senare fallet stå enskilda medlemmar av Konungens råd

— såsom ministrar — i spetsen för var sin speciella förvaltningsgren med beslutanderätt i *analogi* med *andra* administrationschefer, utan att prejudicera konungens prerogativer: att representera Riket utåt mot främmande makter, inåt utöva högsta överhetsmakten gentemot de egna undersåtarna, lokala korporationer och nationalkyrkan samt att föra högsta befälet över rikets krigsmakt och överhuvud taget leda dess *styrelse*, d. v. s. fatta alla beslut av prejudikatbildande natur (inklusive lagar och förordningar), inom vilkas ram *förvaltningen* rör sig.

Denna åtskillnad var ganska systematiskt genomförd i den gamla svenska förvaltningsordningen med utgångspunkt från 1634 års regeringsform, i det att kansliet beredde till föredragning hos och expedierade ärendena från K. M:t, medan de övriga kollegierna hade speciella uppgifter, domsrätten i överinstans — men icke i högsta instans — krigsmaktens förvaltning, men icke högsta befälet över densamma, finansförvaltningen, handelns och bergverkens administration o. s. v. — En gen och praktisk förbindelse fanns mellan K. M:t och kollegierna, i det att, om än kanslern och statssekreterarna bland andra sekretariatsfunktioner skötte den formella föredragningen som regel, de övriga verkens chefer hade säte och stämma i rådet och kunde framhåra verkets på speciell fackmannainsikt grundade ståndpunkt.

Genom »Gustaf Adolfs statsskick» var denna anordning icke ett abstrakt formalistiskt system, utan blott en skisserad konturteckning, inom vilken — och understundom vid sidan av vilken — livet rörde sig fritt. 1634 års regeringsform fick aldrig grundlags natur. Konungamaktens innehavare samarbetade fritt efter praktiska hänsyn med rikets råd och de förvaltningsorgan, han själv skapat. Detta räckte ungefär till Karl Gustafs död. — Den aristokratiska reaktionen under Karl XI:s förmyndarregering och vanstyrelsen under den senares tid framkallade i sinom tid Karl XI:s reaktion i konungamaktens intresse med rådets undanskjutande från rikets styrelse, vilken av konungen utövades genom speciella rådgivare för olika fack, d. v. s. en *administrativ* — icke *politisk* — ministerstyrelse till gagnet, ehuru icke till namnet. — Den personliga konungamakten i spetsen för riksstyrelsen förde med sig personlig ministerstyrelse för olika förvaltningsgrenar. Denna utveck-

ling fortsattes under Karl XII ytterligare i den riktningen, att 1634 års förvaltningsorganisation även började formellt sönderbrytas.

I reaktion häremot skapade frihetstiden i den personliga konungamaktens ställe det regerande rådskollegiet för rikets styrelse och återinsatte de gamla kollegierna i spetsen för respektive förvaltningsgrenar. — Alla ansatser till ministerstyrelse avskaffades, t. o. m. de i 1634 års regeringsform, i det att de regerande riksråden hädanefter icke stodo i spetsen för några kollegier med undantag av kanslipresidenten för kanslikollegium. Hädanefter gick all förbindelse mellan regering och förvaltning, den *centrals* lika väl som den *lokala*, genom kansliet. Den direkta förbindelsen mellan råd och kollegier var bruten. Detta har bestämt centralförvaltningens utveckling för framtiden i Sverige. Konungamaktens renässans under Gustaf III ändrade intet i detta förhållande. Ledamöter av rikens råd ställdes visserligen åter i spetsen för kollegierna, men den administrativa ministerstyrelse han liksom Karl XI etablerade, sköt rådet åt sidan, tills det 1789 de facto upphävdes.

1809 års regeringsform betecknar i administrativt avseende återinförandet av *rådet*. — numera *statsrådet* — som förvaltningens centrum. Man tänkte först i det s. k. Håkanssonska förslaget återinföra 1634 års 5 höga riksämbetsmän under namn av statsministrar med ungefär motsvarande verksamhetsområden. Men man stannade vid att införa tvänne ministrar, justitiestatsministern och statsministern för utrikes ärendena, såsom efterföljare till den Gustavianska tidens riksdrotts och rikskansler (kanslipresident), medan rådet i övrigt blott bestod av konsultative medlemmar (varifrån hovkanslern med i mycket blott formella befogenheter icke bildade något väsentligt undantag). Förbindelsen mellan regering och förvaltning upprätthölls fortfarande genom kansliet med dess 4 statssekreterare som föredragande. Således ett rent skrivaredöme i stället för en personlig förbindelse. Alla förslag i riktning mot återställandet av förbindelsen mellan regering och centralförvaltning genom att på nytt införa de centrala verkens chefer i statsrådet avböjdes. August von Hartmansdorff uppfann rent av ett filosofiskt system, vari han uppkonstruerade vissa fördelar ur statsskickets synpunkter av det för Sverige unika skiljandet mellan regeringen och de centrala verken, våra *ursprungliga* ministerier. Från Norge, där han tjänstgjort

som den svenska riksståthållarens sekreterare, hade han hämtat centralförvaltningens indelning i *departementer*. Men han förbisåg uppenbarligen, att departementsindelningen uppkommit, emedan Norge efter skilsmässan från Danmark icke hade några centrala verk, enär dessa varit gemensamma med Danmark och placerade i Köpenhamn, där de i sinom tid ombildades till moderna ministerier. Departementen skapades således i Norge för att fylla *samma* funktioner som de svenska kollegierna i 1634 års regeringsform och vid sidan av dem har icke utbildats något genomgående system av centrala verk, utan departementen, som icke ha förbindelse med något slags *K. M:s Kansli*, fylla utan olägenhet både centrala verks och ministeriers funktioner.

Hartmansdorff placerade sina departementer *över* de centrala verken. Härigenom inträdde en *dualism*, som man ju mycket väl kan bevisa vara nödvändig på grund av den *gällande förvaltningsrätten*, men icke på grund av sakernas egen natur. Dualismen gjorde sig i 1840 års departementsstadga icke gällande för tvänne departements vidkommande, utrikes- och ecklesiastikdepartementen, vilka saknade underlydande centrala verk — och därför också utvecklade vissa ansatser till ministerstyrelse. Men lantförvarsdepartementet hade vid sin sida ett äldre ministerium i sin branche, arméförvaltningen, sjöförvarsdepartementet dito i marinförvaltningen, och finansdepartementet ett i statskontoret. Att man i verkligheten åstadkommit ett slags olikhet i funktioner mellan dessa dubbla ministerier skall icke förnekas, men däremot, att denna specialisering låg i förhållandenas egen natur. Statskontoret hade ursprungligen även haft om hand budgets- (riksstats-) regleringen och därav fått sitt namn. Dualismen mellan försvarsdepartementen och de båda militära förvaltningarna var ju däremot mera grundad i traditionen, men utlandets exempel visar, att den icke är grundad i förhållandenas natur.

Dessa orimligheter trädde även i sikte, när det gällde att förse statsrådet med en speciell målsman för handel, sjöfart och industri. Skulle det nya handelsdepartementet ha vid sin sida Sveriges gamla handelsministerium, kommerskollegium, och chefen för handelsdepartementet som konkurrent en handelsminister »utanför kabinettet» i presidenten eller generaldirektören i Kommerskollegium?

Detta problem, som man icke kunde lösa — utan att gå utanför ramen av 1840 års departementsreform — framkallade ansatser till införandet av ministerstyrelse. Men man skyggade tillbaka, uppenbarligen emedan man icke trodde sig om att kunna skilja emellan politisk ministerstyrelse och administrativ. Man stirrade sig blind på §§ 4, 7 och 9 R. F. med deras bestämmelser om konungens rätt att *allena* styra riket, att alla regeringsärenden skola *avgöras* i statsrådet och förbehållet för konung att *allena* besluta. Det var också på denna punkt man en gång tänkte sig sätta in med en grundlagsändring.

Och dock kan det i fråga om administrativ ministerstyrelse icke vara fråga om att »styra riket» utan endast att dirigera den förvaltningsgren, som är ministern underlagd, och just i ärenden, som ej beröra rikets allmänna styrelse liksom de ärenden, som avgöras av en *minister* utanför statsrådet givetvis icke äro »regeringsärenden». Men det senare är endast ett formellt administrativrättsligt begrepp. § 47 R. F. behandlar de ärenden, som äro korrelerat till begreppet regeringsärenden. Dessa äro de »sysslor och värv», som enligt »instruktioner, reglementen och föreskrifter» åligga »rikets kollegier, lantregeringen, tillika med alla andra verk samt högre och lägre ämbetsmän». I dessa sysslor och värv ingå otvivelaktigt även fattandet av beslut i den mån konungen tillerkänt beslutanderätt åt dessa myndigheter och funktionärer, vilket han kan göra, så länge icke dessa ärenden få inkräkta på det formella begreppet »regeringsärenden» inom den ram, som erfordras för att ge utrymme åt det reella och konkreta begreppet: »styra Riket».

Det är givetvis intet hinder för, att Konungen kan anförtro dylika »sysslor och värv» åt ledamöter av statsrådet. Man har ju prejudikat härpå, då dylika innehaft ordförandeskap i kanslistyrelsen (statsministern för utrikes ärendena) eller statistiska tabellkommissionen (chefen för ecklesiastikdepartementet) chefskapet för generalstaben (chefen för lantförsvarsdepartementet) och dylika prejudikater gå ju tillbaka ända till tiden omedelbart efter regeringsformens antagande. Riksarkivarien Clason har i festskrift till Pontus Fahlbeck påvisat, att de även använts som ordförande i kommittéer, vilken praxis, som bekant, återupplivats på senaste tiden. — Det är uppenbarligen icke något grundlagsenligt hinder för, att

en statsrådets ledamot kan anförtros chefskapet för något av »rikets kollegier» eller »andra verk», nämligen under den förutsättning, att chefskapet icke utövas som »annat ämbete» (RF § 34) än hans statsrådsämbete, utan såsom en därmed förenad funktion såsom just var fallet med utrikesstatsministerns chefskap för kanslistyrelsen och chefen för lantförvarsdepartementets ledning av generalstaben. Det är således icke något stridande mot grundlagens bokstav eller anda, att, såsom skett i kansliet, dylikt kan förekomma i andra kollegier, att chefen för handelsdepartementet med sitt statsrådsämbete för- enar ledningen av Kommerskollegium, chefen för finansdepartemen- tet av Statskontoret eller chefen för jordbruksdepartementet av Kam- markollegium, om detta skulle befinnas lämpligt. Likaledes, att che- fen för socialdepartementet ställes i spetsen för socialstyrelsen eller chefen för jordbruksdepartementet för lantbruksstyrelsen eller över- huvud, att statsrådsledamöter övertaga den direkta ledningen av de gamla rikskollegierna eller nyskapade ämbetsverk.

Icke heller är det i grundlagen bestämt, att centrum för vart och ett av de i den uppräknade departement skall vara en avdelning av K. M:ts Kansli. Den av Schotte-Sahlinska departementalkommit- terade föreslagna anordningen med särskilda »departementskanslier» möter således intet hinder i grundlagen. Lika litet som den anord- ningen, att ett departement kan ha sitt centrum i ett *centralt verk* gör det. Bådadera utvägarne äro i praktiken tänkbara.

Ett departement, som kommunikationsdepartementet, vilket ut- gör den organiska enheten emellan järnvägen, post och telegraf m. m. bör rimligtvis ha sitt centrum jämte departementschefen i ett departe- mentskansli, vilket utreder ärendena, t. ex. taxefrågor ur *kommunika- tionspolitikens* allmänna synpunkt, medan respektive verk behandla dem ur sin egen *tekniska*. Men rimligtvis bör detta departementala centrum ligga *utanför* K. M:ts Kansli, emedan då denna myn- dighet i departementschefens person kan utrustas med *beslutande- rätt* — detta kanske delvis på de nuvarande verkens bekostnad — vilken då icke ter sig som ett usurperande av K. M:ts utslutande beslutanderätt i »regeringsärender» utan som utövandet av beslu- tanderätt i »styrelseärender» i analogi med de befogenheter, som enligt § 47 tilldelats *andra* myndigheter än K. M:t, bl. a. departe- mentschefens egna underlydande.

När däremot ett centralt verk finnes, vilket liksom t. ex. kommerskollegium logiskt sett i sak omfattar ett helt departements verksamhetsområde, bör rimligtvis detta verk bli centrum för departementet och departementschefen dess chef. Det centrala verkets kansli bör, då givetvis övertaga de funktioner, som nu tillhöra departementets avdelning av K. M:ts Kansli samt dess personal i den mån ej indragningar och besparingar kunna ske å ömse håll genom sammanslagningen av departementets expedition och det centrala verkets kansli. När ett departement har ett dylikt naturligt centrum i ett av sina centrala verk som handelsdepartementet i Kommerskollegium, finnes det intet skäl att upprätthålla likställigheten mellan detta och verk med mindre central funktion inom departementet, t. ex. just för handelsdepartementets vidkommande lotsstyrelsen med dess uppgift att understödja ett av departementets speciella områden, sjöfarten. Vi se icke, varför icke t. ex. lotsstyrelsen skulle kunna underordnas kommerskollegium likaväl som nu handelsdepartementets kansliexpedition. Analogier finnas i det förflutna, då tullverket och lantmäteriet voro underordnade kammarkollegium, postverket kanslikollegium. Underordnandet komme väl i realiteten att taga formen, att lotsärendena komme att beredas till föredragning hos K. M:t i Kommerskollegiets kansli och måhända en del av dess ärenden gå till departementschefens avgörande i egenskap av Kommerskollegii chef.

I båda fallen vore den tungt vägande invändning vederlagd, som professor C. A. Reuterskiöld riktat mot den Schotte-Sahlinska departementalkommitténs förslag att inordna de centrala verken i departementen för att undvika »dubbelarbete». Professor R:s kritik innebär, att dubbelarbete icke föreligger, när samma ärende beredes i ett centralt verk och det departement, varunder det förra lyder, emedan departementet bör se frågorna ur en allmännare synpunkt än det centrala verkets speciella facksynpunkt och alltså den departementala beredningen icke är överflödigt. Men den senare bleve ju tillgodosedd genom beredningen i departementskansliet i departement av kommunikationsdepartementets typ samt i det centrala verkets kansli, vars chefskap utövas av departementschefen i departement av handelsdepartementets typ. Kvar stode de förenklingar, som vunnits genom sammanslagningen av departementskansliet med detta

centrala verks kansli samt den lättad i statsrådets och därmed även i departementets arbetsbörda, som vunnits genom införande av departementschefens beslutanderätt i departementala frågor.

Huru onaturlig dualismen mellan departement och centrala verk är framgår av det faktum, att vissa departement inom sig inne- sluta ansatser till centrala verk t. ex. finansdepartementet, bank- inspektionen — med därtill en särskild föredragande inför departe- mentschefen för bankinspektionens ärenden — och den numera ut- brutna kontrollstyrelsen. Konklusionen därav synes icke kunna blixa annat än den, att en departementschef för att fylla sin funk- tion måste stå i spetsen icke bara för en beredande och expedierande expedition, utan för en verkställande och förvaltande myndighet — ett *ministerium* (ett centralt verk eller en styrelse).

En annan slutsats är den, att den direkta beröringen med de centrala verkens sakkunskap bör å ena sidan främja ärendens sak- liga behandling genom departementscheferna och å andra sidan av- lägsna frestelsen att i departementsbyråer, fröet till nya centrala ämbetsverk, samla en sakkunskap, som lätt kan blixa en dubbling av den i de centrala verken befintliga, där man icke rent av i själva departementets expedition samlar dylika dubletter som den ovan anförda ifråga om bankinspektionen, som har eller haft sina mot- bilder i justitiedepartementet (lagbyrå och föredragande av lagbyråns ärenden).

Överhuvud taget synes den hela vår centralförvaltnings arbete nedtyngande föredragningsbördan kunna betydligt lättas genom den decentralisation, som uppkommer därigenom att departementens faktiska identifiering med kansliexpeditioner upphör. Därigenom behöver icke allt, stort som smått, gå fram till K. M:t, utan en del stannar hos departementscheferna och även en ytterligare decen- tralisation bör kunna vinnas, genom att själva departementens av- delningschefer, byråcheferna, i sin mån få sin föredragningsbörda lättad genom *beslutanderätt* i lämpliga ärenden, vartill ju redan nu ansatser finnas.

Men å andra sidan bör, om departementen organiseras som stora verk och styrelser, för vilka departementschefen utövar ett verkligt chefskap, han å sin sida kunna draga nytta av verkens chefer och tjänstemän som sina *direkta* sakkunnige rådgivare vid personlig före-

dragning och rådplägnings och detta ända in i själva regeringen, såsom av gammalt varit fallet i vår statsförvaltning ända tills denna 1840 steriliserades genom Hartmansdorffs underliga administrativ-filosofiska system. Man skulle kunna tänka sig, att departementschefen sammanslöte sina avdelningschefer och överhuvud sakkunskapen inom sitt departement till ett slags departementalt råd i fria former, varigenom statsrådsberedningen skulle avlastas och att detta, där ej ett enda centralt ämbetsverk finnes inom departementet, på grund av departementschefens beslutanderätt understundom koncentrerade sig till en departemental styrelse, som komme att avlasta K. M:ts arbetsbörda.

Det väckte mycket stora betänkligheter, när senaste departementalkommittén ville draga in verkens tjänstemän såsom föredragande i regeringsärenden. Man anmärkte häremot, att den redan nu existerande föredragningen genom dylika i statsrådsberedningen — vilket ju talar för, att erfarenheten själv i praxis framtvingit en reform i riktning mot upphävandet av dualismen mellan departement och verk — vållade kolossal tidsspillan genom trängseln av ärenden med ty åtföljande väntan på föredragning. Men månne icke detta borde kunna avhjälpas genom den ovan skisserade organisationen av departementen som stora centrala ämbetsverk, vilka övertaga den uppgift med regeringsärendenas beredning, som utövas av departementens speciella avdelningar i statsrådsberedningen och därigenom befria statsministern och de konsultativa statsråden från denna del av deras arbete, medan statsrådsberedningen koncentrerar sig på de uppgifter, som nu utövas i, s. k. »allmän beredning». För kontrollens skull kunde man tänka sig, att de departementala beredningarnes föredragningslistor komma under ögonen på statsrådsberedningen eller dess ledamöter innan de gå till konseljen, varigenom möjlighet vid behov finnes av deras dragande under statsrådsberedningens prövning, innan de gå till K. M:t.

En motsvarande lättnad som för statsrådsberedningen borde kunna inträda för de regeringsärendens vidkommande, som ej ansetts böra behandlas i »allmän beredning», i det att de såsom på Gustaf III:s tid föredragas i särskilda departementala konseljer, vilka ännu finnas kvar till *namnet*, fastän ej i sak — därvid icke samtliga statsråd, framför allt icke alla andra departementschefer

behövde närvara. Det verkar närmast som en tanklöshet, när man 1840 överförde bestämmelsen om *samtliga* statsråds närvaro *som regel* ifrån den gamla konseljen med dess övervägande konsultativa ledamöter — endast utrikesstatsministern kan betecknas som departementschef i modern mening och statssekreteraren hade blott säte i konseljen vid sin föredragning — på de nya departementscheferna. Grunden för de konstitutionella garantierna i 1809 års statsråd ligger ju i, att ärendena avgöras i närvaro av en *konstitutionellt ansvarig* konselj med *ansvarig föredragande*, ej endast i närvaro av kungliga ministrar utan klart definierad offentlig-rättslig ställning såsom på Gustaf III:s tid. Men det ligger ju ingen vikt på, att antalet är (tio eller) tolv på en gång närvarande. Den gamla bestämmelsen från frihetstiden av ett minimum av *tvänne* råds-herrar vid ärenden av mindre vikt synes vara fullt betryggande. Den ene bör givetvis vara den ansvarige föredraganden och den andre kunde då vara statsrådets främste ledamot, statsministern — eller hans ställföreträdare — vilken skulle tillse, att den allmänna politiska riktningen hos statsrådets ledamöter komme till sin rätt. Just det nutida statsrådets karaktär av en *solidarisk ministär* borde göra denna form av kontroll ändamålsenlig och — tillräckligt betryggande. Statsministerns ställning beror ju icke på den vaga bestämmelsen i § 5, att han är statsrådets »*främste ledamot*», utan på hans ordförandeskap i *statsrådsberedningen*, varigenom han trätt i den gamla rikskanslerens eller kanslipresidentens stad och ställe som ledare av regeringsärendenas *föredragning*.

Det vore måhända icke oölämpligt, att dennas ställning legaliserades genom att omnämnas i § 10, som i sin nuvarande formulering är alldeles betydelslös, då den blott utsäger den självklara satsen, att ärendena skola av den föredragande *beredas* före föredragningen. Denna meningslösa bestämmelse har uppkommit av den ursprungliga, att ärendena skulle, sedan upplysningar inhämtats, *ytterligare* beredas av föredraganden i *rikets allmänna ärenders beredning*. Här kunde insättas en bestämmelse om föredragning eller bättre *anmälan* i statsrådsberedningen, då icke alla ärenden där behöva underkastas närmare utredning över den departementala, och i samband härmed den vaga bestämmelsen om statsministern

som statsrådets främste ledamot utbytas mot ett: *ordförande i statsrådsberedningen*.

Utöver föredragningen i denna — kanslikollegiets arvtagare i dess beredningsuppgift — behövde departementen i gemen icke ha någon förbindelse med Kungl. Maj:ts kansli.

I spetsen för departementen ställes, där man så hava kan, ett centralt verk med departementschefen till chef — som övertar departementets kansli — och det är intet hinder att andra verk skola kunna lyda under dessa centrala verk som ministerier till gagnet lika väl som under en kansliexpedition med en departementschef utan beslutanderätt vid sidan. Att vissa verk på detta sätt skulle *lyda under* andra skulle, såsom redan ovan antytts, innebära, att de ha att föredraga de av sina ärenden, som de ej själva få avgöra, i det överordnade verkets styrelse eller plenum, som ersättning för departementets avdelning i statsrådsberedningen, inför departementschefen såsom dettas chef, av vilken de antingen avgöras eller föredragas inför Kungl. Maj:t.

Justitiedepartementets centrala verk bleve *lagrådet* med departementschefen som ordförande, under vilken ordnades hela lagberedningsarbetet med departementets nuvarande lagavdelning som kansli, medan rättsförvaltningen och fångvården fördes till andra departement.

Socialdepartementets centrala verk bleve *socialstyrelsen*, varunder lydde fångvårdsstyrelsen och medicinalstyrelsen samt kontrollstyrelsens från detta verk utbrutna avdelning för nykterhetsfrågor som en byrå i socialstyrelsen. De egentliga civilärendena, lantregering m. m. skiljas ut ifrån socialdepartementet.

Jordbruksdepartementet finge *lantbruksstyrelsen* till centralt verk, varunder lydde domänstyrelsen och kammarkollegium.

Finansdepartementets centrum bleve statskontoret, förstärkt med departementskansliet, varjämte tullverket bleve dess underlydande verk, såvida man ej föredroge att underordna detta under handelsdepartementet.

Handelsdepartementet finge till centralt verk *kommerskollegium* med *lotsstyrelsen* till underlydande verk, såvida det ej befundes lämpligare att enligt sakens egen natur inordna detta i kommunikationsdepartementet.

Med *kommunikationsdepartementet* skulle ingen annan förändring inträda än, att departementets expedition utskiljes ur Kungl. Maj:ts kansli till ett departementskansli och departementschefen tillägges den beslutanderätt i kommunikationsfrågor, som ej finnes ändamålsenligt böra utövas av Kungl. Maj:t eller de speciella kommunikationsverkens styrelser.

Ecklesiastikdepartementet omdanas till ett *undervisningsdepartement* med *skolöverstyrelsen* som centralt verk och befrias från kyrkoärendena.

Alla dessa departement skulle med sina expeditioner skiljas ut ur Kungl. Maj:ts kansli och icke därmed ha annan beröring än genom chefernas med sina biträdens deltagande i (den allmänna) statsrådsberedningen.

I Kungl. Maj:ts kansli skulle däremot kvarstanna *fyra* departementsexpeditioner för

1. *Utrikesdepartementet*,
2. *Försvarsdepartementet*,
3. *Civildepartementet*, vilket skulle bildas av nuvarande justitiedepartementets avdelning för *justitieförvaltningen* samt nuvarande socialdepartementets byrå för *lantregerings- och kommunalärenden*,
4. *Ecklesiastikdepartementet*, inom vilket skulle efter utbrytandet av ett särskilt undervisningsdepartement, sådant det ovan skisserats, kvarstanna de egentliga *kyrkliga* ärendena jämte kyrkans och skolväsendets *kommunala frågor*.

I spetsen för dessa departementsexpeditioner ställas i enlighet med gammal tradition *statssekreterare*, som opolitiska expeditionschef, medan de nuvarande statssekreterarne i övriga departement få annan lämplig titel efter omständigheterna, t. ex. i Handelsdepartementet vice president i Kommerskollegium e. d. Som statssekreterare för utrikesärendena är kabinettssekreteraren självskriften och försvarsdepartementet har ju redan en sådan. Som statssekreterare för civildepartementet får det tudelade justitiedepartementet släppa till sin statssekreterare eller expeditionschef, medan chefen för kyrkobyrå är självskriften som statssekreterare för ecklesiastikärenden.

Kansliet skulle således härigenom bliva återfört till sin ursprungliga och i sakens egen natur liggande uppgift att vara organet

för »Kungl. Maj:ts» viljeyttringar och icke längre tendera att upplösas i en mängd fristående departement efter norskt mönster, vilken konsekvens 1908 års departementalkommitterade voro villiga att draga.

Dessa kansliets funktioner omfatta enligt sakens egen natur *trenne* speciella.

1. *Korrespondens* med lokala myndigheter, som lyda direkt under Kungl. Maj:t och icke under centrala dylika, för vilket ändamål böra finnas de fyra *kansliexpeditionerna* för utrikes, försvars-, civil- och ecklesiastikärenden. Däremot bör man akta sig för felet att ordna Kungl. Maj:ts förhållande till de centrala myndigheterna på korrespondensvägen, vilket utmynnat i 1840 års dualism mellan departement och verk med dess oundvikliga dubbelarbete.

2. Organiserandet av *föredragningen* av regeringsärenden genom föredragandenas både för de lokala ärendena (statssekreterarne) och för de centrala verken (departementscheferna) samverkan under statsministerns ledning i *statsrådsberedningen*, vilkens uppgift, som framgår av ovanstående, vi tänkt oss av praktiska skäl reducerad till regeringsärenden av allmän, d. v. s. politisk betydelse, medan de speciellt departementala, d. v. s. administrativa regeringsärendena föreläggas till departementala beredningar eller styrelser eller departementens centrala verk.

3. *Protokollföringen* och registrerandet av Kungl. Maj:ts beslut såsom kontroll på de föredragande statssekreterarne och departementen, vilken uppgift rimligtvis kunde överlämnas till riksarkivet, som förr eller senare får hand om protokollen och vars återupplivade samband med kansliet och därmed förvaltningens centrum torde vara även av praktisk betydelse för auktoriteten i dess uppsikt över de administrativa arkiven.

I samband med den ovan skisserade organisationen av Kansliet skulle fyra departementschefer, utrikes-, försvars-, civil- och ecklesiastikministrarne försvinna ur statsrådet och därmed deras förvaltningsgrenar sakna representanter därstädes. I fråga om civil- och ecklesiastikdepartementet har ju detta för längesedan reellt redan skett, civilministern har redan formellt fått vika för socialministern och ecklesiastikministern reellt blivit undervisningsminister, att lantregering och kyrkoärenden skiljas från politiken och få

egna administrativa föredragande torde icke vara ägnat att väcka betänkligheter. Annorlunda synes vara fallet med utrikes- och försvarsministrarne, men i Lloyd Georges och Brantings tidevarv har det visat sig, att i själva verket ledningen av utrikespolitiken enligt sakens egen natur lika intimt sammanhänger med premierministerns ställning som faktisk regeringschef som med rikskanslerns och kanslipresidentens på Oxenstiernas och Arvid Horns. En i förhållande till premierministern självständig utrikesminister sammanhänger intimt med en personlig konungamakt, sådan den icke existerat i Sverige sedan den Gustavianska tiden, då genom upprättandet av »Konungens-kabinett för utrikes-brevvexlingen» vid sidan av statssekreteraren markerades, att utrikespolitiken var konungens privata domän, för vilkens förvaltning just den ovan nämnda anordningen avsåg att lämna utrymme.

Återstår frågan om försvarspolitik. Denna är isynnerhet i vår tid — liksom i själva verket i alla tider — en tillämpning av och en förberedelse för utrikespolitiken, vadan den lika väl som denna bör höra under premierministern. Varvid dock den smidighet i regeringsmaktens organisation är önskvärd, att såväl utrikespolitiken som krigsmakten och dess särskilda grenar kunna vid behov erhålla särskilda representanter i konseljen. Krigsmakten förlorar icke, om den nuvarande chefen för försvarsdepartementet finge vika för en statssekreterare för krigsärendena, någon sakkunnig representant i statsrådet — i betydelsen av militär fackman. I realiteten innebar försvarsdepartementens sammanslagning, att man övergivit 1840 års anordning med militära souschefer för armén och marinen, vilket de båda departementscheferna, som från respektive generaladjutanter övertagit rådgivareskapet i kommandomål för armén och flottan samt till en början även chefskapet för respektive staber, i själva verket voro. Departementschefen blir i själva verket, vare sig han som civil är helt och hållet osakkunnig i militärt avseende eller som militär endast i avseende på den ena av försvarets grenar, samma funktionär som statssekreteraren för krigsärendena före 1840, vilken funktionär återgår till den Gustaf III:s statssekreterare, som hade att sörja för »befordrings- och tjänstledighetsärendena, pensionsfrågor samt i övrigt de ekonomiska ärendena». Vad man behöver, är ökat utrymme för den militära sakkunskapen, när-

mast i form av den militära sakkunskapens indragande vid försvarsdepartementets föredragning i konseljen på samma sätt som vi förut uttalat oss för fackkunskapens medverkan vid föredragning av regeringsärenden vid sidan av föredraganden inom statsrådet. Denna försvarsminister bör närmast vara en *administrativt* förfaren man speciellt i den militära budgeten och en administrativ medhjälpare åt statsministern, som får leda försvarspolitiken i samband med utrikespolitiken och sådan den begränsas genom utav respektive departementschefer framburna finansiella och sociala synpunkter. Detta vore en lämplig uppgift för en rent administrativ statssekreterare, som borde uppge alla anspråk på ställningen som sous-chef för krigsmakten och överlämna uppgiften att vara rådgivare i kommandomål åt respektive cheferna för generalstaben och marin-staben såsom de gamla generaladjutanternas efterträdare.

Till kansliet borde givetvis räknas utom de fyra departements-expeditionerna och riksarkivet även nedre justitierevisionen och justitiekanslern. När justitiedepartementets chef befrias från justitieförvaltningen och koncentrerar sin verksamhet på lagärendena, har han givetvis icke med åklagaremyndigheten att göra. Och det må erinras om, att en f. d. chef för justitiedepartementet, sedermera presidenten Peterson, i en debatt med anledning av utav honom anbefallda åtal framhöll det olämpliga i justitieministerns befattning med åklagaremyndigheten.

Härmed ha vi ungefär omskrivit kansliets ställning i den form, vari det skulle kunna bestå utan att vara en tyngande dubbelinstans i förvaltningen, som förr eller senare måste reformeras bort.

Återstår nu de konsultativa statsråden, genom sin ställning som bisittare i statsrådsberedningen, de gamla rikskanslirådens efterträdare. Deras funktioner ha i någon mån förändrats genom regeringsrättens upprättande, som just motiverades med att lätta de konsultativa statsrådets tyngande arbetsbörda med besvärsmålen. Men frågan är, huruvida icke de konsultative i viss mån genom regeringsrätten förlorat sin *raison d'être*.

Hela regeringsrätten var, som professor C. A. Reuterskiöld på förhand påpekat, i strid med svenska traditioner. Att binda förvaltningen i processrättslig form i stället för Kungl. Maj:ts sakliga avgörande är avgjort en byråkratisering. Själva namnet regerings-

rätt uttrycker ju det orimliga av en domstol i regeringsärenden. Medgivnas må, att Kungl. Maj:t under den gamla ordningen var — och kanske är ännu — besvärad med en hel del småärenden, som tyngde arbetsbalansen och lämpligast bort kunna avgöras i prejudikatväg. En delegation av avgöranderätten hade här varit på sin plats, men en delegation, som ej avbröte sambandet med det levande Kungl. Maj:t. Således närmast en beredning — eller kanske två, en för civil-, en för kyrkoärenden — under ledning av de konsultativa statsråden. Rikets Allmänna ärenders beredning torde med sina 8 ledamöter utom *statsrådet* i någon mån ha haft denna uppgift.

På samma sätt borde statsrådsberedningen kunna övertaga denna uppgift utom i de frågor, som lämpligen kunna överlämnas till de departementala beredningarna eller de centrala verk, som inom vissa departement företräda dessas stad och ställe. Regeringsrätten borde upplösas och regeringsrådets ämbeten sammanslås med de konsultativa statsrådens, varvid dessas oformliga titlar kunde försvinna. Man finge på detta sättet 9 ämbeten till förfogande för statsrådsberedningens nya uppgift, nämligen 2 konsultativa nuvarande statsråds och 7 regeringsråds. Av dessa borde en bibehållas i statsrådet för att tjänstgöra som vice ordförande i statsrådsberedningen, vilken borde taga på sig den huvudsakliga bördan med dennas administrativt rättsliga uppgifter, vilket givetvis icke innebär, att han behövde ha de nuvarande konsultativa statsrådens formellt juridiska kompetens, vilken ju representeras av regeringsråden, utan i stället vara en politisk personlighet, som representerar ministären gentemot regeringsråden vid dessas arbete i statsrådsberedningen. Regeringsråden, vilkas minimiantal bör sättas t. ex. till 6 och vilkas maximiantal ej bör fastslås i grundlagen, utan endast bestämmas i riksstaten, böra representera den rent administrativa kompetensen, men utan att vara ordinarie ledamöter i statsrådet. De böra förekomma där endast två och två i analogi med de tvänne justitieråden vid justitieärendenas föredragning. Sin huvudsakliga verksamhet böra de ha förlagd till statsrådsberedningen, varvid avgörandena i rent administrativrättsliga frågor böra fattas av dem med i analogi med Högsta Domstolen, ett minimum av 4 närvarande, vilka skola avgöra besluten »om de äro sinsemellan ense». Av statsrådets leda-

möter böra vara så många närvarande, som man finner lämpligt, dock utan att deltaga i beslutens bestämmande. De skola i stället ha rätt att bringa ärende inför Kungl. Maj:t, om de ej vilja åtnöjas med regeringsrådets beslut. Dessa skola utfärdas som tolkningar av Kungl. Maj:ts genom föregående prejudikat hävdade principer eller slutsatser därur och vädjan till Kungl. Maj:ts beslut bör ske, när hans parlamentariska rådgivare anse, att prejudikatet bör få vika för ändrad praxis.

Regeringsråden kunna tänkas en och en representera den allmänna statsrådsberedningen i de departementala statsrådsberedningarne eller departementens centrala verk och övervaka, att alla frågor dragas under allmänna beredningen eller Kungl. Maj:t, som gå utöver den rent departementala ramen. På detta sätt borde utan ökade kostnader en lättnad i statsrådets arbetsbörda kunna vinnas och olägenheten, att de administrativa besvärärendena försinkas genom ått läggas, uteslutande på tvänne konsultativa statsråds skuldror, försvinna. Bland regeringsråden kan det tänkas lämpligen finnas sakkunnige av olika slag för de ärenden, som falla under statsrådsberedningens domvärjo i administrativa besvärsmål särskilt på civil- och ecklesiastikdepartementens område, vilka jämte i någon mån utrikes- och försvarsdepartementens (t. ex. konsulära mål) det väl särskilt kommer att gälla. På detta sätt bleve statsrådets arbetsbörda fördelad på flera händer dels genom att den allmänna konseljens arbetsbörda lättades genom speciella konseljer utan samtliga statsrådsledamöters närvaro, vidare genom att den allmänna statsrådsberedningen *avgör* en del frågor och ytterligare, genom att denna institution lämnar dels beredning och dels avgörande i speciella frågor åt motsvarande institutioner inom departementen. Häri genom vore varken Kungl. Maj:ts eller hans politiskt ansvariga rådgivares makt kringskuren, ty alla *principiella* avgöranden vore åt dem förbehållna, endast deras arbetsbörda lättad från mångsyssleri.

Härmed äro några riktlinjer uppdragna — mera som en problemställning än en lösning — för en blivande utredning genom administrative fackmän, efter vilka en radikal förenkling av vår centralförvaltning skulle kunna ske genom upphävandet av dualismen mellan departement och verk, som Hartmansdorffs diffusa filosoferande i romantikens tidsålder satt i system.

En var kan lätt räkna ut i huvudet efter min framställning, att en del besparingar kunna ske genom indragning av chefsplatser i centrala verk o. s. v. Genom att jämföra med vederbörande lönestater kan man t. o. m. fixera beloppen, ehuru givetvis en uttömmande utredning beträffande de lägre posterna icke kan åstadkommas så lätt. Att avgöra vilka indragningar och besparingar skola kunna ske genom sammanslagningen mellan departementens kansliexpeditioner och centrala verks kanslier är ju däremot ett problem för den administrativa erfarenheten. Ja, kan kanske lättast ske genom att man först åstadkommer sammanslagningen och sedermera drar in den arbetskraft, som visar sig överflödig, varvid den under mellantiden lämpligen kan användas till förekommande speciella utredningar.

Nu invänder någon läsare: Ja, det låter ju bra med indragningar och besparingar i dessa dåliga tider, men närmast leder väl detta förslag till en ny dyr kommittéutredning. Är det en administrativt förfarna anmärkare kanske han rent av slungar mig i ansiktet kostnadssiffrorna för den förra kommittén. Men det är ingalunda min mening, att man skulle gripa sig an på samma sätt som förra gången. För det första är den förra utredningen gjord och, om det under utredningens gång skulle visa sig, att den behöver kompletteras, kunna säkerligen dess medarbetare leverera mera material utan allt för mycket tidsspillan. Denna gång kan utredningen läggas på en mera praktisk, mindre kostsam grundval, vilket kan åstadkommas därigenom, att man icke utgår från den nuvarande uteslutande föredragningen genom departementen, varigenom man faktiskt kom att fördjupa sig i och bindas av de Hartmansdorffska linierna.

Jag tänker mig, att Kungl. Maj:t uppdrager åt respektive departementschefer att göra upp en plan icke bara för ärendenas föredragning, utan över huvud taget deras *behandling* på alla stadier inom vart departement för sig. Kanslirådet von Koch har varit inne på denna väg genom sin riksdagsmotion om departementalreformens successiva genomförande. På detta sätt skulle t. ex. chefen för kommunikationsdepartementet låta undersöka, vilka ärenden, som lämpligast borde avgöras av de särskilda verkens styrelser, vilka som lämpligen kunde förläggas till departementschefens handläggning och beslut, samt vilka som böra gå fram till Kungl. Maj:t.

Sedermera blir beredningen och föredragningen av *regeringsärendena* i samfärdsfrågor en sak i andra hand. Sedan departementen var för sig blivit färdiga med sina utredningar, må statsministern och de konsultativa statsråden, vilka som en ministeriell kommitté övertaget arbetet, skrifa till uppställandet av allmänna konstitutionella *regler* för *regeringsärendenas* handläggning, varvid bör tagas hänsyn till, att endast det strängt taget nödvändiga ur den konstitutionella kontrollens synpunkt bör generellt normeras och på grundvalen av denna senare utredning böra nödiga — men icke andra — grundlagsändringar företagas. Mellan den riksdag, då grundlagsförslagen förklaras vilande och den, då de bli gällande grundlag, har man tid att lägga hand vid de sista förberedelserna.

Jag tänker mig dock ej, att direktiverna för de olika departementen skulle få en generell läggning. Jag tänker mig, att den ledande ministeriella kommittén först skulle enas om de riktlinjer, efter vilka reformen kan tänkas gå och sedan, när de departementala utredningarna föreligga, revidera dem med hänsyn till de inom varje departement vunna resultaten. Givetvis borde departementen ej vara *bundna*, vid de givna utredningsdirektiven, som böra tänkas som *frågor*, vilka kräva att besvaras efter »bästa förstånd och samvete», varvid givetvis både negativa svar och på grund av motiven för dessa ändrad frågeställning borde kunna tänkas förekomma.

Av de olika departementen skulle givetvis tvänne, utrikes- och försvarsdepartementen, minst beröras av en reform efter ovan postulerade grunder. Utrikesdepartementet på sin höjd, när utredningen i fråga om *handelsdepartementet* fortskridit så långt, att det kunde bli fråga om, att hos det senare departementet koncentrera hela handelsadministrationen med upphävande av utrikesdepartementets handelsavdelning. Att detta förr eller senare måst ske, synes apriori rimligt. Utrikesdepartementet har sin särskilda uppgift, skötandet av utrikespolitiken samt tillgodoseendet av svenska undersåtars rätt och intressen i utlandet. Däri ingår också tillgodoseendet av handelsintressen ur den synpunkten, att de olika departementen böra »räcka varandra handen» för sina respektive uppgifter, således även utrikesdepartementet stödja handelsdepartementet i dess uppgifter i utlandet i avseende på inskaffandet av kommersiella uppgifter i övrigt. Men »handelsagenter» kunna utrikesdepartementets

ordinarie organ, vare sig diplomater eller konsuler, icke vara. Även om de senare en tid benämnts handelsagenter — vilket då betydde (statens) agenter till svenska handels skyddande i interna rättsligt avseende, så kunna de icke vara handelsagenter i merkantil mening. Handeln kan icke vara betjänt med några *generella* agenter, utan varje firma måste ha sina ombud, eventuellt i samverkan med andra, varmed deras intressen kunna sammanstämmas.

Diplomater och konsuler böra utrustas för sina *egentliga* uppgifter med kunskaper i internationell rätt framförallt samt nödig kunskap i den nationella rätten som underlag för denna. Därjämte böra de förra ha kunskap i historia och statsvetenskaper i och för sin politiska uppgift, vilket ju i någon mån kan göra dem lämpliga för att tjäna handels intressen genom de kunskaper i nationalekonomi, statistik, handelsrätt m. m., som ingå i dessa discipliner. Men handels befrämjande kan endast bli en sekundär uppgift för utrikesdepartementets tjänstemän, vilket borde vara en självklar sak i dessa det internationellrättsliga uppbyggandets tider.

Handelspolitiken bör ledas av handelsdepartementet-kommerskollegium och därunder handelspolitikens speciella representanter, handelsattachéer och andra höra liksom militärattachéer under krigsstyrelsen. Det kan tänkas, att rapporter i handelspolitiska ämnen gå i dubbla exemplar från handelsattachéer, ministrar och konsuler till både handelsdepartementet och utrikesdepartementet, för vilket senare de kunna ha betydelse i *politiskt* avseende. Men *bearbetas* böra de i handelsdepartementet, varifrån också upplysningsarbetet för handeln bör organiseras — icke i någon handelspolitisk avdelning av utrikesdepartementet, i avseende på vilket i detta avseende indragningar och besparingar eventuellt i samband med överflyttningen av tjänstemän till Kommerskollegium bör kunna ske.

Samma ståndpunkt beträffande det handelspolitiska upplysningsväsendets förläggning till handelsdepartementet har intagits av den Lagerheimiska diplomat- och handelskommittén av 1905, av 1908 års departementalkommitté samt nu senast av Sveriges Redareförening i officiellt utlåtande i frågan.

Vad försvarsdepartementet beträffar, kunde direktiv givas att undersöka möjligheten att under chefens för generalstaben ledning

koncentrera dels kommandomålen med biträde av marinstaben för dylika rörande marinen, dels samtliga centrala verk inom armén; samt vidare att koncentrera samtliga tjänstegrenar inom marinen under högste befälhavaren för den sjögående flottan (»kustflottan»). I det senare avseendet må som auktoriteter anföras denne funktionär själv (»inspektören för flottans övningar till sjöss») samt tyska flottans nydanare Tirpitz, vilken, ehuru själv marinminister (statssekreterare) i sina minnen beklagar dualismen mellan marinministeriet och högste befälhavarens ämbete och i stället prisar den föregående regimen med ett amiralitet, vars chef tillika förde högsta befälet över flottan.

Sedermera komma vi till justitiedepartementet, som finge utreda frågan om departementets koncentration på lagstiftningsarbetet och överhuvud lagfrågor — givetvis med andra departements medverkan i lagfrågor, där deras speciella sakkunskap behöver komma till sin rätt.

Likaledes bör socialdepartementet utreda frågan om sin egen koncentration på de sociala frågorna och dessas koncentration till departementet efter ovan antydda riktlinjer.

Frågan om rättsförvaltningens sammanslagning med de egentliga civilärendena rörande lantregering, polis, städer och kommuner o. d. kunde lämpligtvis anförtros åt motsvarande avdelningar i justitie- och socialdepartementen under uppsikt av den ovannämnda ministeriella kommittén och ett av de däri deltagande konsultativa statsrådets omedelbara ledning. Den andre kunde med tillhjälp av chefen för Ecklesiastikdepartementets kyrkobyrå få i uppdrag att utreda frågan om kyrkoärendens överlåtande till ett särskilt departement (d. v. s. kansliexpedition). Konsekvensen härav bleve, att åt ecklesiastikdepartementet anförtroddes en utredning om dess förvandling till ett undervisningsdepartement omfattande övriga kulturfrågor och departementets koncentrerings kring skolöverstyrelsen som centralt verk. En påminnelse om den onaturliga dualismen i undervisningsärenden här man fått i déchargebetänkandet vid 1922 års riksdag, då anmärkning riktats mot chefen för ecklesiastikdepartementet, statsrådet Bergqvist, för att han tillåtit *skolöversyrelsen* att tillkalla sakkunniga, vilket skulle vara *departementets* sak. Hela detta dilemma hade undvikits, om det centrala verket fått bli centrum

för departementet även formellt, d. v. s. ministerium. — Handels-tidningen upper, att *lantbruksstyrelsen* även brukat tillkalla sakkun-nige, vilket, om det är riktigt, i sin mån bestyrker det ovan sagda.

Finansdepartementets chef finge i samråd med statskontoret förbereda frågan om det senares omorganisation till en centralmyndighet för departementet under departementschefens ledning, varvid rimligtvis riksgäldskontoret borde kunna tänkas inflyttat som en avdelning i detta verk; givetvis under riksgäldsfullmäktiges uteslutande styrelse med finansministerns ordförandeskap som Kungl. Maj:ts ombud. På detta sätt borde behovet av finansledningens enhet kunna tillgodoses, utan att Riksdagens hävdvunna maktsfer inskränktes. Ja, man kunde t. o. m. tänka sig, att riksgäldsfullmäktiges upp-gift vidgades till att vara Riksdagens fullmäktige i finansdepartementet över huvud, fortfarande med ensambestämmanderätt i riksgäldsfrågor.

Det kunde också tänkas ett återupplivande av den gamla »stats-kommissionen» från tiden före 1809, däri representanter för verken jämte riksens råd deltog. Den skulle då under chefen för finansdepartementets ordförandeskap bli ett slags andra statsrådsberedning för budgetens förberedande och övervakande i ett interdepartementalt sammanhang. Handelsdepartementet finge då utreda frågan om sin ställning till kommerskollegium och överhuvud handelsärendenas behandling. Jordbruksdepartementet samma uppgift vis å vis lantbruksstyrelsen och jordbruksärendena. Kommunikationsdepartementet har ju flere centrala verk under sig. Dessas sammänslagning till ett kan ju ej tänkas lämpligt, eftersom flere av dem äro affärsdrivande verk, vilka var för sig böra bära ansvaret för sin affärsrättsliga ledning. Dock bör man utreda frågan, vilka samfärdsel-frågor, som böra läggas under departementschefens avgörande för att underlätta Kungl. Maj:ts arbetsbörda, och vilka böra dragas till honom från respektive styrelser. Man kan ju även tänka sig det samfärdselråd av de centrala verkens chefer, som i det föregående förutsätts under departementschefens ledning vid vissa tillfällen förstärkt med ett *representativt* inslag, det nuvarande järnvägsrådet i utvidgad form för att representera hela samfärdselns intressen.

Sedermera vidtager reformarbetet ur mera allmän synpunkt, vilket förberedes genom nödiga grundlagsändringar, som taga sikte

på den rörelsefrihet, som kräves för ett praktiskt ordnande av regeringsärendenas handläggning. Ett steg i denna riktning är redan taget genom att 1917 års reform ur regeringsformen utmönstrat bestämmelserna om departementens benämningar samt fördelningen av ärendena dem emellan. Man bör nu låta bestämmelserna om departementens *antal* gå samma väg samt även bestämmelserna om en statsrådets ledamot »som chef och föredragande» för vart och ett av dem. Likaså bestämmelsen om de trenne statsråden utan departement, vilka blivit överflödiga genom regeringsrådets fungerande i statsrådet.

Regeringsformen bör helt enkelt nöja sig med att i § 106 fastslå det konstitutionella *ansvaret* för *föredragandena* inom de olika departementen inklusive särskilda rådgivare i kommandomål utan att fastslå deras egenskap av *departementschefer* såsom faktiskt den nu gör. Däremot bör i § 47 före »rikets kollegier» införas en bestämmelse om »de statsrådets ledamöter, som Konungen utser till chefer för departement», varigenom även de av dessa, som ej ställas i spetsen för ett särskilt ämbetsverk (jfr om kommunikationsdepartementet å sid. 388) få samma möjligheter som kollegierna »lantregeringen» och »alla andra verk» samt »ämbetsmän» att »förvalta dem åliggande sysslor och värv» enligt »instruktioner, reglementen och föreskrifter», vari ingår en *beslutanderätt* i analogi med den åt vanliga verkchefer medgivna, alltså icke i *regeringsärenden*, men i de »*styrelseärenden*», som förläggas under departementschefens domvärjo.

Men man bör akta sig för att omintetgöra departementalreformens fördelar genom att draga med samtliga departementscheferna och föredragandena vid »alla i statsrådet förekommande ärenden», vilket kunde passa de sex konsultativa statsråden före 1840, men skulle överanstränga de Konungens rådgivare, som ha ett departement att svara för. Sista momentet i § 6, vilket i 1917 års reform efterträtt en motsvarande bestämmelse i § 5 synes tala för, att alla statsrådets närvarö vid *alla* ärenden varit avsedd, men § 8 utesluter en tolkning, som gör detta obligatoriskt, då den utom i vissa uppräknade ärenden (av mera principiellt avgörande natur) fastställer ett minimum av trenne statsrådets ledamöter utom föredraganden. Man bör nu i anslutning härtill draga ur den konsekvensen

av departementalreformen, att Kungl. Maj:t bör (utom i ärenden av allmänt politiskt intresse) kunna avgöra departementens speciella ärenden i särskilda departementala konseljer, i stället för statsrådets plenum. I anslutning till det föregående kunde dessa tänkas konstituerade på det sättet, att i § 8 bestämmes, i stället för utom nuvarande minimiantal av 3 statsrådets ledamöter utom föredraganden kräves närvaron av »statsministern eller den hans ställe företräder bland statsrådets ledamöter jämte tvänne *regeringsråd*».

I samband med en reform av statsrådet bör statsministerns ställning såsom ordförande i statsrådsberedningen och hans ställföreträdare bland statsrådets ledamöter som vice ordförande därstädes införas i R. F. § 10, som innan den fick sin nuvarande meningslösa formulering om »upplysningens inhämtande» av föredraganden före föredragningen — en självklar sak — inneslöt bestämmelsen om Rikets allmänna ärenders beredning. Härigenom bleve statsministerns funktioner klart formulerade i stället för den tomma frasen om »statsrådets främste ledamot», vilken i § 6 bör ersättas med en bestämmelse om statsministerns ansvar för samverkan mellan de olika departementen vid ärendens beredning med en hänvisning till § 10.

I denna § böra också *statsrådsberedningens* funktioner uppräknas

- 1) att alla ärenden skola av föredraganden där *anmälas*;
- 2) ärenden av *allmänt* intresse där beredas;

3) besvärsmål, varå prejudikat finnes, där *avgöras* i form av prejudikatshänvisning, varigenom antingen klagandens framställning avslås eller i motsatt fall vederbörande administrativa myndighet får ett direktiv för sakens behandling *på nytt* alltså ett slags kassationsförfarande. Detta är en enkel konsekvens av, att det icke är Kungl. Maj:t i statsrådet, utan statsrådsberedningen, som handlar.

En forskare, filosofie licentiaten Nils Forssell, har i en avhandling om statsministerämbetet i Statsvetenskaplig Tidskrift påvisat, att de Geer, när han i 1876 års reform begränsade ministertiteln till statsministern och ministern för utrikes ärendena velat bevara möjligheten att tillsätta *opolitiska* departementschefer efter rent administrativa hänsyn. Detta borde den moderna demokratien, för vilken just besättandet av departementschefposterna är ett *crux*, taga fasta på och man kan väl likaledes säga, att det både är en

fördel för de ministärbildande parlamentarikerna och för administrationen, att regeringsråden såsom det administrativa inslaget i konseljen icke behöva som de nuvarande konsultativa statsråden ombytas vid ministärskifte och åsättas partibeteckning, som för dem ofta är rätt konstlad.

Parlamentarismen, som vi väl nu oavsett partiståndpunkt måste utgå ifrån, kräver ett *kollegialt* kabinett, att dettas medlemmar äro departementschefer beror väl på det faktiska, historiska förhållandet, att i England parlamentarismen anknutit till *ministären*, icke till det redan av utvecklingen i skuggan ställda rådet. Ur rent parlamentarisk synpunkt är väl det svenska rådet från frihetstiden, som var befriat från chefskapet för de centrala verken, det ändamålsenligaste lika väl som ur administrationens synpunkt, att dess chefsposter icke besättas ur uteslutande parlamentariska synpunkter.

Ändamålsenligast vore väl att kunna välja mellan båda dessa synpunkter från fall till fall, att kunna besätta de departement politiskt, som ha parlamentariskt politisk betydelse, och de andra rent administrativt. Man kunde i detta fallet gå längre än de Geer och genomföra skillnaden mellan ministrar och statsråd på det sättet, att de senare — jämte föredragande utom statsrådet finge enbart det rent *statsrätliga* ansvaret efter § 106 och på de förra jämte detta allmänna rådgivareansvar koncentrerades det rent politiska efter § 107. I § 6 borde då inrymmas den bestämmelsen, att minst tvänne av statsrådets ledamöter — man kunde ju stanna vid detta antal liksom de Geer såsom minimum, fastän det i regel väl ej bleve så i praktiken — skola vara ministrar med ansvar enligt § 107, varibland en skall vara statsminister och en hans ställföreträdare samt övriga ledamöter av statsrådet skola benämnas statsråd, vilka i likhet med samtliga statsrådets ledamöter samt föredragande utom statsrådet skola ha ansvar enligt § 106.

Därefter bör den nuvarande bestämmelsen om trenne statsrådets ledamöter utan departement, varav tvänne förvaltat civil beställning, helt enkelt ersättas om en allmän bestämmelse rörande regeringsråden, medan bestämmelserna om regeringsrätten uteslutes ur § 17, som således liksom ursprungligen blott kommer att handla om högsta domstolen. Däremot finge en motsvarande bestämmelse om besvärsmålen införas i § 10 i samband med statsrådsberedningen.

Statsrådets ledamotsantal kunde då liksom nu bestämmas till det minimiantal, som befinnes lämpligt och statsministern, vilken väl förelägger Konungen liksom ju dess ledamöter till godkännande, tror sig om att inför Riksdagen kunna försvara som förenligt med rikets sannskyldiga nytta enligt § 107. Möjlighet skulle på detta sätt finnas att lämpa statsrådets sammansättning efter omständigheterna, inrymma i det särskilda representanter för utrikesärendena, samt för armé och marin, då t. ex. de utrikespolitiska förhållandena göra det önskvärt, samt att i statsrådet bibehålla en duglig fackman som t. ex. kommunikations- eller jordbruksminister, även om han icke har samma politiska färg som statsrådets parlamentariska kärna, de egentliga ministrarne. Det kunde ju på detta sätt hända, att statsrådet bleve talrikare än nu, men några ökade kostnader behövde detta ju icke medföra, då det ju i regel endast bleve fråga om att placera innehavarna av redan på budgeten befintliga administrativa poster (t. ex. statssekreteraren för utrikes ärendena, chefen för generalstaben och för marininstaben) i statsrådet och enhetligheten komme ju icke att bli lidande på denna mångtalighet, då den komme att upprätthållas av statsrådets inre politiska kraft, ministrarne, som en verkligt politiskt parlamentarisk ministär.

Enheten upprätthåller sig själv därigenom, att ministären liksom nu har att giva Konungen råd vid tillsättandet och avskedandet av de rent administrativa rådgivarne och cheferna som förtroendeämbetsmän och administrationen skulle icke råka i större beroende av politiken än nu, varemot möjligheten av slitningar mellan parlamentarisk politik och administrationen, skulle minska, genom att man icke utginge från motsatsen mellan en parlamentarisk ministär och »opolitisk» fackmannaministär som olika eventualiteter vid ministärbildning. Någon motsättning mellan en parlamentarisk och en administrativ problemställning behöver icke finnas, om båda ställas i sin renhet. Den förra är en fråga om målet, den senare en fråga om medlen och tager vid, där den förra slutar.

Vi kunna icke inom avsevärd tid få tvåpartisystemet i Sverige. Men en rotation mellan vänster- (block-) ministär och administrativ fackmannaministär, den senare politiskt maktlös, är den allra sämsta. Byråkratien lämpar sig allra minst till ena ledet i ett tvåpartisystem. Förvaltningen bör helt enkelt efter bästa förmåga tjäna den

regime, som konungamakten, vare sig den personliga som i forna tider eller den parlamentariskt bestämda, som nu för tiden sitter vid makten. Allra minst får man hänge sig åt illusionen att i dualismen mellan departement och verk få en *hämsko* på parlamentarismen.

Samma synpunkt bör i själva verket anläggas på den fråga vi i denna uppsats behandlat. Vi ha på förhand varnat för att behandla problemet om avhjälpanDET av dualismen i förvaltningen — den största förenkling med därav härflytande besparingar nu och i framtiden vår administration kan undergå — utifrån. Den administrativa förfarenheten måste genomföra verket. Men erfarenheterna ifrån 1908 års administrativt så högt förtjänta kommitté har visat, att initiativet måste gripa sig an ifrån en punkt utöver den nuvarande administrativa praxis eljest riskerar man att instängas inom 1840 års förutsättningar, varpå det nuvarande systemet vilar. Däremot får man erkänna, att det reformarbete, som på regeringens eget initiativ och utan onödig bundenhet av kommittéarbetet fortgått på de senaste åren medfört mycket vackra resultat framförallt tillgodoseende näringslivets krav på administrativ representation och, mera som en biprodukt härav återställandet av den organiska ordningen i fråga om departementalindelningen.

Man har således mest att hoppas för reformen av ett *regeringsinitiativ*, som ger den administrativa sakkunskapen *direktiver*, icke väntar sådana därifrån. Men om dessa direktiver icke skola verka som ett störande ingrepp utifrån på den sida av vårt nationella liv, som våra härdvunna förvaltningsformer ändå utgöra, så måste man söka den punkt, från vilken man kan se våra nuvarande förvaltningspraxis s. a. s. ovanifrån för att ej fastna i gällande positiv rätt, vilken, tillämpad av skicklige och samvetsgranna utövare, kan te sig i mycket så imponerande och skenbart ofelbar, i den mån den vilar på rutinerad skicklighet och det invandas säkerhet, att det förefaller en själv som ren fåfänglighet att söka ändra den. Denna ståndpunkt ovanifrån på vår förvaltning, som i själva verket ej på samma gång är ett utifrån och något dess inre byggnad ovidkommande, är helt enkelt *dess egna historiska förutsättningar*. Ifrån dem kan även mycken vördnadsvärd hävd, som är nära sekelgammal te sig som något relativt och tidsbetingat, vilket reformivern icke kan böja sig för.

Till den diskussion, som bör föregå och *framdriva* ett dylikt regeringsinitiativ, har denna min utredning velat bidra, icke ersätta själva den administrativa utredningen, även där den fått skenet av detta genom att för problemets klarläggande — mera hypotetiskt — antecipera utredningens resultat.

VÅR PENNINGPOLITIK UNDER DEPRESSIONSTIDEN.

AV

JUR. D:R GUSTAF ÅKERMAN.

Den av riksbanken senast vidtagna diskontostegringen är en tilldragelse, som på ett mycket intressant sätt belyser vår penningpolitik under depressionstiden och som även säkerligen kommer att få betydelsefulla konsekvenser för denna politik i framtiden. Det bör därför vara av intresse att nu skaffa sig en bild av huru vår penningpolitik gestaltat sig, sedan det stora priset i mitten av år 1920 begynte.

Först torde det emellertid vara nödvändigt att påminna om ett par huvudpunkter av växelkursläran. I början av år 1914 rådde sålunda en viss prishöjning i Förenta Staterna, och en annan i Sverige, samtidigt som dollarkursen stod invid sitt legala pari, 3: 73 kronor för en \$. Om nu under de följande åren inga andra ändringar skulle ha skett, än att riksbankens sedelinlösningsplikt upphävts och prishöjningen i Sverige stigit exempelvis till det dubbla, medan den amerikanska prishöjningen legat oförändrad, så skulle vår dollarkurs ha fördubblats till 7: 46. Amerikanerna hade då för en dollar fått dubbelt så mycket svenska kronor som förut, men eftersom varje svensk krona nu endast skulle ha köpt hälften så mycket varor som förut, skulle en dollar allt fortfarande köpa precis lika mycket svenska varor som förut. Detta är ju fullkomligt rimligt, och anger att dollarkursens nya läge 7: 46 vore riktig. I stället för den gamla legala pariteten 3: 73, hade då till följd av den svenska prisstegringen trätt den s. k. köpkraftspariteten 7: 46. Skulle nu även prishöjningen i Förenta Staterna ökas, så bleve icke dollarkursens köpkraftsparitet så hög

som 7: 46 utan skulle gå tillbaka, allt eftersom de amerikanska priserna ökades. Vid sådana beräkningar får man dock komma ihåg, att det egentligen endast rör sig om prisen å de varor som verkligen exporteras och importeras av de båda länderna.

Låt oss nu igen återgå till läget i början 1914, och tänka oss, att ingen annan ändring inträtt under de följande åren än att Amerika skaffat sig högre tullar än förut. Då skulle priserna i Amerika ha stigit, men dollarkursens jämviktsläge det oaktat ligga fast vid sin gamla paritet 3: 73. Skulle man efter tullstegringen uträkna köpkraftspariteten med ledning av den oförändrade svenska och den höjda amerikanska prisnivån, så skulle man erhålla ett värde, som låge under det faktiska jämviktsläget 3: 73. Man ser sålunda, att i händelse av nya tullar i ett land, köpkraftspariteten icke representerar växelkursens nya jämviktsläge. På liknande sätt som tullar verka andra importhinder, såsom importförbud eller en ökning av frakterna som ensidigt betungar landets importvaror. På rent omvänt sätt verka exporthinder, såsom exporttullar eller exportförbud eller fraktstegringar, som ensidigt träffa landets exportvaror. Sammanfalla nu såsom vanligt är, olika rörelser hos prisnivåerna i två länder med ändringar i tullar och frakter, så kommer det nya jämviktsläget för de båda ländernas växelkurs icke att sammanfalla med den enbart på grund av prisnivåförändringarna uträknade köpkraftspariteten. För att finna växelkursens nya jämviktsläge måste man då först med ledning av lämpliga prisindices uträkna köpkraftsparitet, och sedan, i den mån sådant är möjligt, korrigera detta för de ändringar i tull- och fraktförhållanden som inträtt.

Emellertid, även sedan man erhållit växelkursens jämviktsläge är det icke säkert att den faktiska växelkursen överensstämmer därmed. Sveriges export t. ex. är koncentrerad till sommaren och hösten, på grund av då pågående trävaru- och massaexport. Under denna säsong utbjudes därför mycket exportväxlar, och våra växelkurser falla då under sina jämviktslägen. Under vintern och våren däremot då importen överväger, råder stor efterfrågan å utländska växlar och dessas kurser stiga då över jämviktsläget. Dessa säsongvariationer framtråda tydligt i våra pundnoteringar. Beträffande dollarkursen däremot är saken något mer invecklad. Den amerikanska exporten är mycket starkt koncentrerad till höstmånaderna

på grund av då pågående skeppningar av bomull och vete. Hela världen efterfrågar då i stor utsträckning dollarväxlar för att kunna likvidera denna amerikanska export, och alla länders dollarkurser röra sig uppåt. För Sveriges vidkommande överväger denna dollarkursens stegringstendens under hösten den sänkningstendens som annars är rådande för våra utländska valutor under denna årstid. Det är att märka, att dessa växelkursernas säsongvariationer äro ganska olika under olika år, både till styrka, och även i viss mån beträffande den tidpunkt då de uppträda. Både den svenska och den amerikanska överskottsexporten varierar nämligen i styrka för olika år och även i någon mån beträffande de månader, då den äger rum.

En annan orsak till växelkursernas avvikning från deras jämviktslägen utgöres av kreditgivning från ett land till ett annat. Om t. ex. främmande länder placera kapital i Sverige, så sker detta allmänast i den formen att de låta sina fordringar hos oss stå olikviderade. Ingen efterfrågan efter utländska växlar uppstår då i Sverige för sådana fordringslikvider, och våra utländska växelkurser falla under sina jämviktslägen. En dylik internationell kreditgivning kan uppstå på grund av flera olika orsaker. Om i ett land råder en högre räntefot än i ett annat, så kan och vill det sistnämnda landet genom att placera kapital i det förstnämnda få åtnjuta denna högre ränta. Om vidare den tron uppstår, att ett visst lands valuta kommer att förbättras, d. v. s. prisfall kommer att inträffa därstädes, så är det ju för andra länder fördelaktigt att nu genast skaffa sig penningfordringar i det förstnämnda landet. Efter prisfallet bli då dessa penningfordringar reellt mera värda, än då kreditgivningen skedde.

Prisnivån i Sverige liksom i alla kulturländer befann sig intill sommaren 1920 i stigande, men vändes därefter till prisfall. Denna omkastning till prisfall måste åtminstone delvis ha berott på det höga diskonto, som småningom införts i de flesta länder. Under våren hade ett diskonto av 7% rått i Sverige och av 6% i Förenta Staterna, vilket i början av juni höjdes till 7%. Förenta Staterna var nu liksom senare det enda landet av större betydelse för världshandeln, vilket hade effektiv guldvaluta. Enligt Federal Reserve Board's prisindex inträffade prismaximum i Förenta Staterna i maj

med 269 och enligt Svensk handelstidnings-index ägde maximum i Sverige rum i juni med 366. I juli stod vår dollarkurs i 4: 59, mot pari = 3: 73, och utvisade alltså, att svenska kronan låg mer än 20 % under sitt lagstadgade guldvärde. Vid denna tid liksom senare var riksbanken befriad från sin sedelinlösningsplikt, och ägde jämväl rätt att av konungen begära befrielse för sin guldköpsplikt.

Innan ännu prisstegringen vänts i prisfall, hade på riksdagens initiativ ett antal praktiska och teoretiska sakkunniga sammankallats med uppgift att verkställa en valutapolitisk utredning. Den 6 augusti avgåvo dessa sakkunniga sitt betänkande. Målet för den svenska finanspolitiken borde enligt betänkande vara: först och främst förhindrande av vidare prisstegring och därjämte ett varsam samt successivt prisfall. Detta prisfall kunde och borde nedbringa dollarkursen till pari och därigenom tillåta ett upptagande av sedelinlösningsplikt. Medlet för dessa önskemåls förverkligande borde i främsta rummet vara en fast diskontopolitik. Emellertid voro formuleringarna på de avgörande punkterna ganska tånjbara, tydligen på grund av de praktiska ekonomernas inflytande. Om det önskade prisfallet sades sålunda, att det borde ske så långt omständigheterna medgåvo och utan att framkalla svårare ekonomiska rubbningar. Om en eventuell diskontohöjning sades vidare, att den måste handhavas varsamt, så att icke olägenheterna för produktionen bleve större än de valutapolitiska fördelarna.

Såsom en följd av utlåtandet får man förmodligen i viss mån anse den diskontohöjning till $7\frac{1}{2}\%$, som riksbanken företog den 9 augusti. I övrigt började nu förhållandena utveckla sig på ett sätt, som ställde alla föregående överväganden på huvudet. Det var samma nedpressandet av prisnivån medelst en fast diskontopolitik, vilket man i Amerika och England liksom här i landet uppsatt såsom mål, ledde visserligen till ett prisfall, men ett fall, som blev utomordentligt hastigt och ödeläggande. Så snart människorna genom fakta och uttalade avsikter fingo klart för sig att ett prisfall skulle ske, inställde de i möjligaste mån alla vidare inköp i avvaktan på de billigare prisen. Denna namnkunniga »köpstrejck» drev själv i våldsamt utsträckning på prisfallet. Från sitt maximum 269 i maj 1920 hade prisnivån i Förenta Staterna fallit till 146 i april 1921 varefter prisnivån i detta land praktiskt taget blev konstant till

slutet av året. Hos oss fortsatte priset betydligt längre tid, och Sv. H. T:s index uppvisade i juli 1921 siffran 211 mot 366 i juni 1920. Trots detta starka svenska prisfall hade, på grund av det samtidiga amerikanska fallet, vår dollarkurs icke förbättrats, utan stod i juli 1921 på 4: 75, mot 4: 59 ett år tidigare. Trots det väldiga prisfallet hade alltså icke den svenska kronan kommit närmare sitt gamla guldvärde. Detta var en omständighet, som i hög grad satte sin prägel på den dåvarande penningpolitiken.

På hösten 1920 hade ett s. k. ekonomiskt Råd inrättats, vilket i december samma år, alltså mitt under det värsta prisfallet, gjorde ett intressant uttalande av följande innehåll. Ingen prisstegring borde för framtiden få äga rum i Sverige, och ett prisfall i Förenta Staterna borde åtföljas av ett minst lika stort prisfall i Sverige. När guldets värde å världsmarknaden d. v. s. Förenta Staternas prisnivå uppnått erforderlig konstans, borde återgång till guldmyntfoten ske. Däremot — och detta var det nya och märkliga — var det ovisst om det guldinnehåll, som då skulle fastslås för den svenska kronan, borde bli så högt som det gamla lagstadgade innehållet. Därmed var den frågan uppkastad, om man verkligen för uppnående av den svenska kronans gamla paritet med guld och dollarn borde underkasta sig ett prisfall i vilken utsträckning som helst, m. a. o. om en myntrealisation icke vore något att eventuellt tänka på. Det var om denna fråga som meningarna under den närmaste tiden mer eller mindre oklart kommo att bryta sig. Bland vetenskapsmännen kan man särskilt nämna professor Heckscher som förespråkare för den uppfattningen, att kronans gamla guldvärde borde återerövas till vilket pris som helst. Professor Cassel däremot var den kanske mest bemärkte representanten för dem som motsatte sig ett obegränsat prisfall för detta måls vinnande.

Några ord om det ifrågavarande deflationsproblemet torde här vara på sin plats. Ett starkt prisfall sätter alltid näringslivet i stort trångmål. Stora kapitalförluster och stor arbetslöshet uppstå till följd härav, och det var just detta, som i våldsammaste grad ägde rum under tiden efter 1920. Av dessa fenomen är arbetslösheten likväl endast ett rubbningsfenomen, som upphör, när ett nytt stabilt penningvärde fått utbilda sig. Den djupaste och varaktigaste följden av ett prisfall är emellertid förskjutningen i ställningen mellan

borgenärer och gäldenärer. Bankinsättare, obligationsägare, livförsäkringstagare och andra fordringsägare, som under krigets starka prisstegring blivit berövade en stor del av sina sparmedels reella värde, skulle nu delvis återvinna sina förluster. Å andra sidan skulle alla gäldenärer, särskilt näringslivet, genom priset få sina skulders reella värde betydligt förstorade. Allt detta är rättvist beträffande de fordringar och skulder, som uppstått före kriget och prisstegringen, men orättvist beträffande dem som uppstått därefter.

Under riksdagen 1921 bröto sig åskådningarna om en obegränsad deflation och en begränsad sådan starkt, om än ofta omedvetet mot varandra. Finansministern Beskovs proposition till riksdagen angående fortsatt suspension av sedelinlösningen anslöt sig närmast till det ekonomiska rådets uttalande, enligt vilket det var ovisst, om kronans gamla guld innehåll borde återefövras. Under riksdagsdebatten förklarade han sig emellertid uttryckligen vilja gå ett steg längre, och under alla förhållanden söka återskänka kronan dess gamla guldvärde. Bankoutskottets utlåtande i saken var däremot starkt färgat av den uppfattningen, att en ytterligare stark deflation borde undvikas, även om därvid kronans gamla guldvärde ginge förlorat. Utskottet motiverade sin uppfattning med arbetslösheten och näringslivets stora betryck. Emellertid blevo dessa utskottets uttalanden uttryckligen underkända i båda kamrarna.

Sedan det amerikanska priset i april 1921 kunde anses avslutat, fortsatte det svenska priset ytterligare ett halvår. I oktober 1921 hade vår index-nått-siffran 175 och därefter följde endast små och sparsamma ytterligare nedsättningar. Till följd därav föll dollarkursen betydligt under senare hälften av 1921, och stod i januari 1922 i 4:02 och alltså låg nu äntligen målet att återge kronan dess gamla guldvärde tämligen inom räckhåll. Priset under 1921 förde med sig en minskning i utelöpande sedelstocken, ehuru denna minskning såsom vanligt i depressionstider endast dröjande och i förminskad skala följde priset. Under intrycket av sedelminskningen och dollarkursens nedgång liksom av näringslivets stora svårigheter vidtog riksbanken under 1921 en serie av små diskontosänkningar, nämligen från $7\frac{1}{2}\%$ i april till $5\frac{1}{2}\%$ i oktober. Att priset jämväl stannade i oktober torde icke vara utan samband därmed.

	Svensk prisnivå	Amer. prisnivå	Köp- krafts- pari	Faktisk \$-kurs	Avvikn. i %	Eng. prisnivå	Köp- krafts- pari	Faktisk L-kurs	Under- skott i %
1920									
Juli	363	254	5,34	4,59	- 14	292	22,5	17,75	21
Okt.	346	214	6,03	5,09	- 16	266	23,6	17,70	25
1921									
Jan.	267	168	5,93	4,71	- 21	209	23,2	17,55	24
Apr.	229	146	5,85	4,25	- 27	183	22,7	16,75	26
Juli	211	145	5,43	4,75	- 13	178	21,5	17,25	20
Okt.	175	145	4,50	4,37	- 3	170	18,7	16,85	10
1922									
Jan.	170	142	4,46	4,02	- 10	159	19,4	16,95	13
Apr.	165	149	4,13	3,85	- 7	159	18,8	16,95	10
Juli	165	165	3,73	3,86	+ 3	163	18,4	17,15	7
Okt.	155	165	3,51	3,76	+ 7	158	17,8	16,65	6
1923									
Jan.	156	165	3,53	3,73	+ 6	161	17,6	17,35	1
Apr.	159	169	3,51	3,75	+ 7	165	17,5	17,50	0
Juli	157	159	3,68	3,77	+ 2	155	18,4	17,25	6
Sept.	155	163	3,55	3,79	+ 7	160	17,6	17,10	3

Det bör nu vara av intresse att något närmare undersöka dollar- och pundkursens utveckling under denna tid. Dollarkursen har ju sedan länge varit den viktigaste växelkursen för vår penningpolitik på grund av dollarns likvärdighet med guld. Pundkursen åter har efter kriget varit den för vårt praktiska affärsliv viktigaste kursen, dels på grund av vårt starka handelsutbyte med England, dels emedan pundet icke varit utsatt för sådana irreguljära inflytanden, som t. ex. riksmarken. Ovanstående tabell avser förhållandena var tredje månad fr. o. m. juli 1920. I dess första kolumn anges den svenska prisnivån enligt Svensk Handelstidnings, sedermera Svensk Finanstidnings prisindex och i den andra kolumnen den amerikanska prisnivån enligt Federal Reserve Board's index, vilka två indices tämligen väl torde svara mot varandra. I tredje kolumnen anges därefter den på grundval av de två prisnivåsiffrorna uträknade köpkraftspariteten för dollar. I fjärde kolumnen återfinnes den faktiska genomsnittliga dollarkursen för månaden och i femte kolumnen den faktiska kursens procentuella underskott resp. överskott i förhållande till köpkraftspari. I den sjätte kolumnen anges därefter den engelska prisnivån enligt Economists prisindex, vilken bäst torde motsvara Svensk Handelstidnings. I den sjunde kolumnen uträknas pundets köpkraftsparitet enligt dessa

två prisindices, medan faktiska pundkursen och dess underskott under köpkraftspari anges i åttonde resp. nionde kolumnen.

Man ser, att faktiska dollarkursens och pundkursens underskott under köpkraftspari t. o. m. juli 1921 äro högst betydande. Åtminstone delvis förklaras säkerligen dessa underskott av den stora utländska kapitalexport, som denna tid ägde rum till Sverige. Detta var nämligen tiden för den tyska kapitalflykten undan beslag för skadeståndsändamål till olika neutrala länder och icke minst Sverige. Under denna tid ägde även en stark rysk guldtransitering genom Sverige rum och i samband därmed överflyttades betydande bolsjevikkapital till Sverige undan eventuella politiska oroligheter. Dessa kapitalöverflyttningar måste likformigt trycka alla våra utländska växelkurser, alltså även den amerikanska och engelska. En starkt bidragande orsak till dessa och troligen även andra utländska kapitalöverflyttningar hit utgjorde svenska kronans starka tendens att stiga i värde mer än andra valutor, en tendens, som ytterligare bekräftades av de svenska statsmakternas uttalade beslut att få upp kronan i pari.

Skillnaden mellan växelkurserna och deras köpkraftspariteter och jämviktslägen hade mycket viktiga verkningar å prisutvecklingen. Det är givet, att då våra växelkurser lågo lägre än vad som betingades av priserna hos oss och våra grannar detta betydligt måste försvåra vår export och befordra importen. Detta å sin sida måste starkt bidra till att ytterligare öka det svenska prisfallet. Här ser man alltså ett typiskt kretslopp. Den av svenska kronans värdeförbättring alstrade tron på en fortsatt sådan förbättring bidrog själv, genom spekulativa placeringar, starkt att framkalla denna förbättring. Dessa spekulativa utländska placeringar i Sverige jämte vårt höga diskonto av $7\frac{1}{2}\%$ utgöra enligt mitt förmenande huvudorsakerna till att prisfallet i Sverige blev så starkt, att det överträffade fallet i alla andra kulturländer.

När i slutet av 1921 det allmänna prisfallet såväl hos oss som i Förenta Staterna praktiskt taget var avslutat, och dollarkursen visade stark tendens att komma i närheten av sin gamla paritet, så inställde sig den frågan, om man skulle vidtaga några mera direkta åtgärder för att fastkedja den svenska kronan vid guldets och dollarn. I denna och hithörande frågor gjordes ett offentligt uttalande

i november 1921 av de till möte samlade cheferna för svenska, norska och danska riksbankerna. Uttalandet var emellertid mycket negativt. Villkoret för en fast anknytning mellan dollarn och kronan förklarades vara den, att en dylik anknytning först ägt rum mellan dollarn och det engelska pundet. Upprätthållandet av någon viss prisnivå förklarades ligga utanför riksbankernas uppgifter. Ett sådant upprätthållande skulle dessutom vara omöjligt, ty bankernas enda medel för sådana ändamål, nämligen diskontosättningen, sades efter 1914 ha förlorat sin makt och betydelse. Det oaktat manades till ett energiskt arbete på förbättring av de ekonomiska förhållandena inåt och utåt. Om detta uttalande skrev professor Cassel, såsom mig synes med rätta, att bankcheferna däri förordnat »ett ihärdigt arbete för ett mål, som icke angavs, och för vars uppnående alla medel sades saknas».

Den kolossala arbetslöshet och det allmänna ekonomiska tryck, som åtföljt det våldsamma priset, började vid denna tid göra sinnena allt mer betänksamma. I februari 1922 avgav tull- och traktatkommittén på uppdrag ett betänkande, som sysselsatte sig med denna fråga och den om dollarns och kronans sammanlänkande. Betänkandet uppställer två valutapolitiska mål, vilka emellertid ofta måste komma i konflikt med varandra. Först säges att ett hejdande av vidare prisfall är synnerligen önskligt, och att en stabil prisnivå måste vara målet för den framtida valutapolitiken. Sedermera säges emellertid, att detta är omöjligt att uppnå genom en fri, av guldets obunden valuta, vars värde endast skulle regleras med diskontots tillhjälp. Det enda medlet för en stabil prisnivå vore en direkt anknytning av kronans värde till guldets, och därvid vore det slutliga målet att giva åt kronan dess gamla guld innehåll. För att möjliggöra både det närmaste målet, en direkt anknytning till guldets, och det fjärrare målet, den gamla guldparitetens uppnående, föreslog kommittén en särskild anordning, som den kallade partiell guldmyntfot. Denna bestod däri, att riksbanken skulle inlösa sina sedlar till kurser, vars övergräns överensstämde med den dollarkurs, som rådde då den partiella guldmyntfoten trädde i kraft. Å andra sidan skulle riksbanken vara pliktig att med sedlar köpa guld enligt den gamla pariteten. Man skulle m. a. o. skilja det högsta säljpriset och köppriset å guld, så att

detta säljpris låge något *över* och köppriset *vid* den gamla pariteten. Dollarkursen skulle alltså fritt kunna röra sig inom en viss trång marginal. Denna partiella guldmyntfot ansåg kommittén böra träda i kraft, då anslutning vunnits från Englands sida eller, i nödfall, från vissa smärre länder, såsom Holland och Schweiz.

Det är tydligt att de två uppställda målen, en stabilisering av prisnivån och en direkt anknytning inom trånga gränser till guld, lätt kunde komma i konflikt. Så skulle nämligen ske om den amerikanska prisnivån, som bestämde guldets värde, skulle förändras på något starkare sätt. Den föreslagna partiella guldmyntfoten var likväl en ganska sinnrik anordning, och det är anmärkningsvärt att man från officiellt håll aldrig senare upptagit densamma. Det ändå av kommitténs förslag, som blev realiserat var att riksbanken framtogs den extra sedelutgivningsrätt utan guldäckning å 125 miljoner kronor, som den erhållit under kriget. Till följd av den sedelminskning, som åtföljt det starka priset, var denna extra täckningsfria sedelkontingent numera obehövlig för riksbanken.

Under 1922 började Förenta Staternas prisnivå stiga från 142 i januari till 165 i juli. Oaktat den svenska prisnivån under denna tid stod ganska stilla, kom till följd av denna amerikanska prisstegring vår dollarkurs nu att sänka sig mycket nära pari. Det hade alltså nu varit möjligt att omedelbart övergå till guldmyntfoten till det gamla lagstadgade pari. Detta sakförhållande erkändes av riksbanksfullmäktige i en officiell skrivelse under riksdagen 1922, men det oaktat satte de upp ett intensivt motstånd mot företaget av ett dylikt steg. I överensstämmelse med riksbankschefernas deklaration av den föregående november förklarades nu, att ingen definitiv anknytning till guld av Sverige kunde ske, innan så skett från Englands sida. Fullmäktige påstodo, att om Sverige jämte Förenta Staterna vore den enda öppna guldmarknaden i världen, skulle våldsamma internationella spekulationer ske, riktade mot vår riksbank, vilka skulle tillskynda banken oberäkneliga förluster. Från de sakkunniga nationalekonomernas sida visades, att dessa påståenden vilade på alldeles ohållbara tankegångar, varom mera nedan. Bankofullmäktige lyckades likväl hos finansministern och riksdagen genomdriva en fortsatt suspension utan begränsningar både av sedelinlösning- och guldköpsplikten.

Under den förra delen av 1922 sänktes det svenska diskontot i två etapper till $4\frac{1}{2}\%$ i juli. Dollarkursen under 1922 rörde sig, såsom ovan nämnts, sakta mot pari. Såsom framgår av tabellen å sid. 401, låg kursen i januari och april under köpkraftspari, i juli och oktober däremot över detta pari. Detta anger, att de utländska kapitalplaceringarna i Sverige och deras rubbningar å växelkurserna under året småningom upphört. Därmed överensstämmer att den engelska pundkursens underskott under köpkraftspari jämlikt tabellen under året var statt i sjunkande. Utan pundkursens säsongartade fall under sommar och höst, skulle underskottet under sagda pari då ytterligare ha minskats.

Under senare delen av 1922 föll den svenska prisnivån något, nämligen från 165 i juli till 155 i december. Samtidigt stod den amerikanska prisnivån oförändrad i cirka 165. I slutet av november inträdde nu det märkliga, att dollarkursen för första gången efter kriget uppnådde sitt pari 3: 73. Ja, den visade en tydlig tendens att starkt underskrida detta belopp. I så fall hade den egendomliga situationen inträffat, att svenska kronan blivit mera värd än sitt gamla guldinnehåll. Detta hade betytt en belastning av det svenska näringslivet utöver vad återgången till den legala guldpariteten fordrade. För att hindra detta gjorde riksbanken under sista novemberveckan och under hela december mycket stora inköp av utländska valutor, nämligen för 95 millioner kronor. Den lyckades på så sätt undvika att dollarkursen kom lägre än 3: 70, vilket ligger ett öre högre än den undre guldpunkten 3: 69. Hade banken icke gjort dessa stora valutaköp, så hade dollarkursen fallit betydligt under guldpunkten och det hade varit fördelaktigt att sända guld till banken och begära dess utbyte mot sedlar enligt legala kursen 3: 73. För att skydda sig mot en sådan stark räntelös guldanhopning hade banken haft rätt att hos Konungen begära befrielse från sin skyldighet att köpa guld. Genom sina valutaköp undvek sålunda banken att taga i anspråk denna rätt till befrielse. Svenska bankföreningen begärde emellertid hos riksbanken att den skulle utfästa sig att under inga förhållanden utöva denna sin rätt, men denna begäran avvisades av riksbanken.

Förklaringen till denna märkliga starka nedgångstendens hos dollarn under sistlidna december torde till stor del bestå däri, att

den var ett säsongfenomen. Den amerikanska höstexporten var då i huvudsak avslutad, men den svenska exporten pågick ännu, gynnad av ett milt och gynnsamt skeppningsväder. Vidare torde privatbankerna, sedan riksbanken icke velat avgiva någon utfästelse för framtiden, ha betvivlat bankens förmåga att i framtiden uppehålla dollarkursen, och därför spekulativt vis ha försålt en del av sina utländska valutor till riksbanken.

Dollarkursens tendens att underskrida den nedre guldpunkten avbröts efter december månads utgång och följdes av en svag men oväntad tendens för samma kurs att närma sig eller överskrida den övre guldpunkten 3:77. Decemberepisoden inledde emellertid en ny period i den svenska penningpolitiken. Härefter sökte riksbanken att hålla dollarkursen nedanför den övre guldpunkten, och denna strävan lyckades under det första halvåret av innevarande år därigenom, att banken sålde av sitt under december starkt förstörade utländska valutaförråd. Sålunda såldes i kursreglerande syfte under det första kvartalet 25 miljoner och under det andra kvartalet 35 miljoner kronor utländska valutor. Denna kursreglerande politik utan diskontoförändringar möjliggjordes därigenom, att den amerikanska och den svenska prisnivån under denna tid lågo ganska orörliga i närheten av varandra, den amerikanska vid cirka 165, den svenska vid cirka 160.

Faktiskt var alltså nu guldmyntfoten till den gamla pariteten uppnådd. Nästan alla nationalekonomer förordade nu att man skulle utnyttja denna situation och definitivt återinföra guldmyntfoten genom upptagande av riksbankens sedelinlösningsplikt och guldköpsplikt. Detta motsatte sig emellertid riksbanksfullmäktige på det livligaste, och upprepade i sina officiella skrivelser ånyo de förmenta farorna för banken från den internationella spekulations sida i händelse av guldmyntfotens legala återinförande. Dessa påståenden blevo ånyo på det kraftigaste vederlagda av nationalekonomerna. Internationella spekulationer avseende inlösning av sedlar mot guld kunde blott ske, om utsikt till vinst funnes, och dylik vinst skulle först kunna uppstå, om dollarkursen tillåtes överskrida övre guldpunkten. På liknande sätt skulle internationella spekulationer medelst inlämning av guld till riksbanken blott kunna uppstå, om vår dollarkurs tillåtes underskrida nedre guldpunkten och däri-

genom vinst på transaktionen kunde bli möjlig för de internationella spekulanterna. Vad riksbanken i grund och botten — om än kanske icke medvetet — menade med sin argumentation var därför, att den ville förbehålla sig att låta dollarkursen gå utanför guldpunkterna utan att däremot använda tillräckliga medel, nämligen diskontosättning och försäljning eller köp av utländska valutor. Det var just för att tvinga riksbanken att ovillkorligen använda dessa sina penningpolitiska maktmedel och därmed förhindra faran av dylika oklara tankegångar, som banken nu borde bindas med återinförande av guldmyntfoten. Trots denna vederläggning av fullmäktiges argumentering lyckades emellertid fullmäktige uppnå riksdagens bifall till sin ståndpunkt.

Vidare invecklade sig fullmäktige i samma motsägelse, som delvis kommit till uttryck i tull- och traktatkommitténs valutabetänkande. De sade sig sålunda vilja fortsätta med att stabilisera dollarkursen invid pari. Omedelbart därefter i samma skrivelse varnade de emellertid för att låsa fast vår prisnivå vid eventuella förändringar i den amerikanska prisnivån. De förordade med andra ord både dollarkursstabilisering och prisstabilisering. Att samtidigt åstadkomma dessa båda saker skulle emellertid vara omöjligt, därest den amerikanska prisnivån komme att röra på sig.

Det var just detta som kort därefter inträffade. Den sedan $1\frac{1}{3}$ år uppåtgående amerikanska konjunkturen bröts under våren detta år, och den amerikanska prisnivån har sedan dess sjunkit något. För det tredje kvartalet hade emellertid riksbanken hjälp av den sedvanliga säsongartade höjningen av våra växelkurser vid denna tid på året. De sista dagarna av juni och förra delen av juli lät banken visserligen dollarkursen överskrida den övre guldpunkten och gå upp till högst $3:68\frac{3}{4}$. Men annars kunde banken med hjälp av nyssnämnda säsongfenomen och en försäljning av utländska valutor på blott 10 miljoner kronor hålla dollarkursen nedanför övre guldpunkten. 3: 77.

Annat blev emellertid förhållandet med oktober månads inbrott. Från mitten av oktober har dollarn visat sig mycket fast i förhållande till alla andra valutor. Förmodligen är detta ett uttryck för att den sedvanliga amerikanska höstexporten blivit något försenad och först från denna tid visat sina verkningar. Därjämte synas även

på grund av de ogynnsamma politiska utsikterna i Europa en del kapital överflyttats därifrån till Amerika. Trots att riksbanken till kursens stöd under tiden 1 oktober till 10 november sålde utländska valutor för 43 miljoner kronor kunde den ej hindra dollarkursen att gå upp till cirka 3: 79 $\frac{1}{2}$. Då beslöt sig riksbanken den 8 november att öka diskontot med 1% till 5 $\frac{1}{2}$ % för att därmed söka få ned kursen. Detta gjordes, ehuru vår prisnivå för närvarande visar en svagt sjunkande tendens, vilken tendens naturligtvis ytterligare kommer att förstärkas genom diskontostegringen. Ställd i det faktiska valet mellan dollarkursstabilisering och prisstabilisering har alltså riksbanken nu valt dollarstabiliseringen, vilket ju även står i samsklang med alla hittills följda centralbankstraditioner. Härmed har åtminstone tillsvidare den frågan vunnit besvarande, som allt sedan tull- och traktatkommitténs betänkande varit svävande, nämligen om den svenska kronans gamla guldparitet skulle erövrats och upprätthållas, även med risk av ett ytterligare prisfall, eller om en prisstabilisering skulle åstadkommas, även med risk av den gamla guldparitetens uppgivande.

Under 1923 har dollarkursen såsom synes av tabellen å sid. 401 alltid haft ett överskott över köpkraftspariteten. Därmed överensstämmer att en i slutet av förra året införd högprotektionistisk tulltariff, den s. k. Fordneytariffen, har måst lyfta dollarkursens jämviktsläge över det på grundval av 1914 års prisnivåer beräknade köpkraftspari. Den engelska prisnivån har under året legat rätt stilla, enligt Economists index på ungefär 160. Pundkursen låg enligt tabellen nära under den beräknade köpkraftspariteten, vilket anger att det enligt Sv. F.-T:s och Economists prisindices beräknade köpkraftsparit numera nära nog överensstämmer med den svensk-engelska växelkursens jämviktsläge. Man märker slutligen att den svenska sommarexporten har nedtryckt både den engelska och den amerikanska kursen i förhållande till deras jämviktslägen, den amerikanska med 5%, den engelska med 6%.

PENNINGVÄRDE OCH KONJUNKTUR.

AV

AMANUENS JOHAN ÅKERMAN.

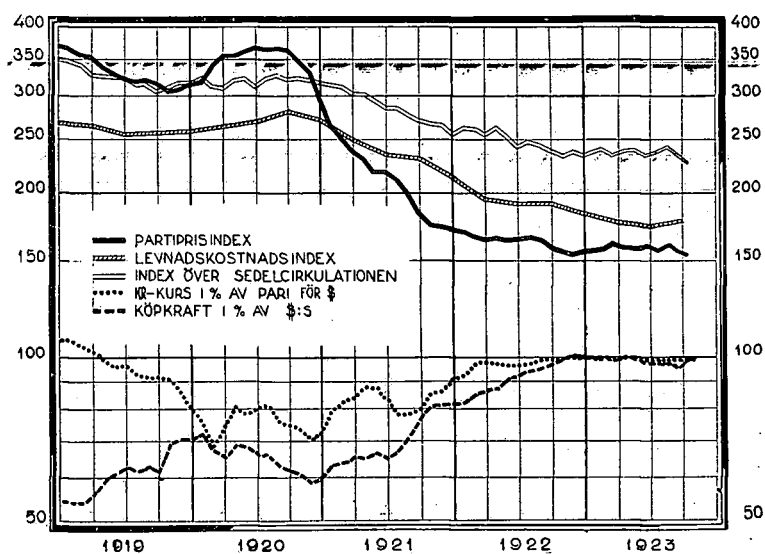
Den tyska valutans fall ned till gränsen för fullständig värdelöshet har markerat det ytterligare vidgade avståndet mellan det ekonomiska läget i den mera normala delen av världen å den ena sidan, och i länder med ett desorganiserat penningväsende, främst Tyskland och Ryssland, å den andra.

I England, i de skandinaviska länderna och i Schweiz har man företagit diskontoförhöjningar med den klart uttalade motiveringen, att de genomfördes för att uppehålla den egna valutans värde i förhållande till guldets. Den engelska regeringen har dessutom tagit bestämt avstånd från vissa yrkanden, som gå ut på, att genom ökad sedelutgivning finansiera nödhjälpsarbeten av skilda slag. Blotta möjligheten av en därigenom framkallad värdeminskning för pundet var emellertid tillräcklig som orsak för en ganska betydande kapitalflykt över Atlanten. I andra mera valutasvaga länder, såsom Finland, Tjeckoslovakiet och även Österrike har man under de två sista åren konsekvent fasthållit vid en ekonomisk politik, som söker uppehålla ett stabilt eller sakta stigande penningvärde. I Frankrike och i Belgien har visserligen skadestandsfrågans läge inverkat menligt på statsfinansernas ställning, vilket även tagit sig uttryck i under året vikande francnoteringar. Men i stort sett torde det dock kunna sägas, att ur ekonomisk synpunkt, Tyskland och Ryssland bilda en grupp för sig i jämförelse med den övriga delen av världen. De valutastarka ländernas läge påverkas oavbrutet av detta störningsmoment, som tenderar att draga hela normallinjen nedåt, men samtidigt kan man hos dem urskilja en konjunktur-

rörelse av alldeles samma art som det ekonomiska livets böljegang före världskrigets utbrott. Om man riktigt skall bedöma läget inom något av de valutastarka länderna, fordras det, att dessa båda faktorer tydligt särskiljas.

I Europa har Sverige nu en längre tid varit det valutastarka landet par préférence: sedan ett och ett halft år har den svenska kronan legat i omedelbar närhet av dollarpariteten (se fig. 1).

Fig. 1. Den svenska valutans inre och yttre köpkraft 1919—1923.



Partprisindex enligt Svensk-Finanstidning. — Levnadskostnadsindex enligt Socialstyrelsen. — Cirkulationsindex enligt prof. Cassel. — Den svenska kronans köpkraft i förhållande till dollarns har erhållits genom division av Bureau of Labor Statistics' partprisindex med Svensk Finanstidnings.

I början av år 1922 offentliggjordes de första officiella utlåtan- den, som gingo ut på ett program med guldmyntfotens återställande som mål. I anslutning till Tull- och Traktatkommitténs betän- kande förekom även vid denna tid en mycket instruktiv diskussion mellan prof. Wicksell och prof. Heckscher om konsekvenserna av detta program¹. Wicksell ifrågasätter, om vi just vid denna tid- punkt när »dollar-autombilen så att säga far förbi, borde passa

¹ E. HECKSCHER: »Åter till guld», Dagens Nyheter 17 febr. 1922 samt K. WICKSELL och E. HECKSCHER: »Återgången till guldmyntfot» i D. N. 22 och 27 febr.

på att häkta vår lilla monetära kälke fast vid den; sedan bleve det bara att tala med chauffören, så att han far fram vackert och inte slänger oss i diket». I stället påpekas guldväxelfotens fördelar. Prof. Heckscher invänder häremot, att man väl teoretiskt kan tänka sig ett bättre penningväsen än guldmyntfotens, men att de praktiska svårigheterna för guldväxelfotens uppehållande för närvarande äro alltför stora. Med guldmyntfoten följer automatiskt en för valutans stabilisering riktig diskontopolitik, men tiden är säkerligen icke mogen för en på prisindexsiffror grundad valutapolitik.

Nu ha vi varken fått guldväxelfot eller guldmyntfot, men sedan länge ha riksbankens åtgöranden dikterats av en önskan att stabilisera dollarkursen innanför guldpunkterna. Till yttermera visso höjdes diskontot nyligen med en procent, sedan valutareserven började tunna av, och detta med den uttryckliga förklaringen, att dollarkursen måste hindras att stiga ytterligare. Denna situation innebär i själva verket — såsom nedan ytterligare skall belysas — att vi »häktat fast» vår valuta vid dollarn, och att det ekonomiska lägets utveckling i Förenta Staterna fått en ökad betydelse för oss. Valutastabiliseringen medför alltså, att den amerikanska konjunkturutvecklingen ryckt oss närmare in på livet. Vi ha nått en fast punkt, den svenska valutans värde gentemot dollarn, men dollarns köpkraft gentemot varor är icke konstant.

Det ekonomiska förloppet i Förenta Staterna efter kriget har som bekant varit föremål för mycket livligt intresse; frågan om Federal Reserve Boards ansvar för det stora priset 1920—21 har därvid blivit den springande punkten. Denna diskussion innebär i själva verket spörsmålet, om man har skäl att tala om konjunkturväxlingar under en tid av våldsamma förändringar i penningvärdet. Professor Cassel anser sålunda, att priset framkallades av en medveten deflationspolitik från bankledningens sida och att ansvaret för den internationella fredskrisen ligger hos Federal Reserve Board¹. Prof. Cassels kritik gäller dels »det ovanligt låga diskonto, som var grundorsaken till den nya inflationen under senare hälften av 1919»², dels fasthållandet vid den restriktiva kredit-

¹ G. CASSEL: »Penningväsendet efter 1914», kap. 'Reformprogram'.

² Prof. CASSELS föreläsningar vid Göteborgs Högskola i febr. 1922, ref. i Göteborgs Handels och Sjöfartstidning 17 febr. och ff.

politiken sedan priset på allvar kommit igång¹. Studiet av Federal Reserve Boards politik efter krigets avslutning lämnar dock ingenstädes bevis för det berättigade i en förmodan att bankledningen avsåg en återgång till 1913 års penningvärde. Fastmera får man intrycket av en måhända icke konsekvent genomförd kreditrestriktionen, vilken till stor del framtvungades av samma skäl, som ligga bakom varje kreditåstramning före en penningkris². Som prof. Cassel påpekar spelar dock emissionen av Victory Loans en viktig roll i orsakssammanhanget. Räntan kunde icke stegras, innan teckningen var säkrad, men själva denna operation innebar en ytterligare våldsamt ansvällning av krediten, då de mest liberala lånevillkor voro förbundna med teckningen. Samtidigt kunde de under krigskonjunkturen utvidgade och nybildade företagen ej mera få avsättning för »maximumproduktionen»; vinsterna förbyttes i förluster, likviditeten försämrades — med ett ord konjunkturomslaget stod för dörren. Federal Reserve Board kunde kanske ha förmedlat övergången genom att tidigare under 1919 höja diskontot, men att anklaga bankrådet i Washington för att ha planerat och genomfört den stora depressionen synes vara att förblanda orsak och verkan. Diskontohöjningen i november 1919 var snarast en följd av räntabilitetens nedgång och det därigenom ytterligare stegrade kreditbehovet var i vida högre grad en framtvungen skyddsåtgärd än ett led i en medveten deflationspolitik. De många yttranden, som vid denna tid voro synliga i den amerikanska pressen om återgång till fredsårens penningvärde, återspeglade företagenas förkänsla av den kommande krisen och avsågo att motivera lönesänkningar. Inom Federal Reserve Board uttalades, såvitt man kan se, inga sådana meningar.

Professor Cassel vill nu göra gällande, att denna »medvetna deflationsprocess, som gick ut på att höja dollarns inre värde» är utan motstycke i tidigare genomförda kreditrestriktioner, som avsluta en högkonjunktur. Om så icke vore, »bleve det utomodentligt svårt att nöjaktigt förklara prissänkningen»³. Nu kan man i motsats härtill

¹ G. CASSEL: »Penningväsendet efter 1914» sid. 303 ff.

² Se A. MONTGOMERY: »Några synpunkter på konjunkturutvecklingen i Förenta Staterna 1919 och 1920», Ekonomisk Tidskrift 1923.

³ G. CASSEL: »Penningväsendet efter 1914» sid. 251.

göra gällande, att — oavsett guldtäckningsprocentens nedgång — prissänkningen icke kan förklaras på annat sätt än med det resonemang, som förklarar den stigande prisvägens övergång till en sjunkande inom en vanlig konjunkturcykel. Varje konjunktur har sina särdrag och det synes svårt att förstå, varför man icke här skulle kunna tillämpa den av Fisher, på grundval av Wicksells lära om sambandet mellan ränta och prisnivå, utformade teorien för kreditväsendets inverkan på konjunkturerna. Under den stigande konjunkturen är det ju. just karakteristiskt, att prisnivån stiger utan att räntan höjes tillräckligt (snabbt eller högt), och vid den sjunkande konjunkturen, att räntan icke sänkes tillräckligt i förhållande till den sjunkande prisnivån. Detta var ju just, vad man klandrat i Federal Reserve Boards politik under 1919—21. Man är således tillbaka till den hävdvunna kritiken mot centralbankernas diskontopolitik, nämligen att den ej tillräckligt snabbt anpassar sig efter konjunkturerna. Den amerikanska bankledningen har då varken mer eller mindre på sitt samvete, än de flesta centralbanksledningar, som måst rida ut en ekonomisk kris.

Nu kan det emellertid invändas, att priset blev större under 1920—21 än under exempelvis 1907—08. Som skäl för detta fenomen behöver man icke tillgripa någon »mekanistisk» förklaring om, att en kraftig pris- eller produktionsstegring alltid i sinom tid måste utlösa en motsvarande nedgång. Det torde vara tillräckligt att peka på den utomordentliga varulagring, som förefanns under denna s. k. inflationskonjunktur, och som för visso icke i liknande grad utmärkte högkonjunkturen 1906—07¹. I trots av Europas efterfrågan på konsumtionsvaror gjordes det under år 1920 våldsamma ansträngningar för att annorstädes — och främst i Sydamerika — placera de hopade varulagren. I stort sett blevo dessa ansträngningar utan resultat och därmed ökades industriens lånebehov med en hittills oanad snabbhet. Farmarnas ställning var nu även synnerligen svag till följd av den omfattande kredit, som lämnats mot otillräckliga säkerheter. Det är sänt, att en dylik finans- och centralbankspolitik endast skulle kunna föras under och omedelbart efter ett krig, och att konjunkturerna våldsamt påverkats av det

¹ Se D. DAVIDSON: »Till frågan om den rådande depressionens genesis» i Festskrift tillägnad Knut Wicksell, Ekonomisk Tidskrift 1921.

politiska läget, men att för den skull bortse från den mera normala delen av kausalsammanhanget, måste leda till felslut.

Ett resonemang som går ut på att uppvisa, att den fria viljan för närvarande faktiskt reglerar konjunkturerna måste också föra till underliga resultat¹. Den ovedersägliga högkonjunktur, som utvecklats i Förenta Staterna från mitten av 1921 till våren 1923 har säkerligen icke sin rot i någon medveten inflation. Det är sant att mängden betalningsmedel per capita höjts ganska avsevärt under denna period — huvudsakligen genom de mot guldimporten svarende av bankerna utsläppta guldcertifikaten — men denna ökning betingas av produktionsapparatens återgång till fullständigt utnyttjande². Att konjunkturuomslaget på hösten 1920 icke till arten men väl till graden — till följd av krigsfinansieringens avveckling samtidigt med en otillräcklig köpkraft för »maximumproduktionens» alla varor — skiljde sig från övriga konjunkturuomslag, har även betygats för andra länders vidkommande än Förenta Staterna³.

Nu kan det emellertid sägas, att man under de år som följt efter 1914 knappast haft skäl att alltför mycket intressera sig för konjunkturväxlingarna, sådana vi känna dem från tiden före kriget. Det är sant, att talet om konjunkturer är ganska meningslöst — och ofta säkerligen skadligt — när det gäller att återföra ett land med fördärvat penningväsende till ekonomisk hälsa. Den mest glädjande händelsen på detta område, nämligen Österrikes begyn-

¹ En klarläggande diskussion rörande den »mekanistiska» och den »politiskt-ekonomiska» uppfattningen av konjunkturerna har förts mellan prof. Brisman och prof. Cassel. Se S. BRISMAN: »Den ekonomiska krisens orsaker och sannolika förlopp», Svenska Bankföreningens skrifter, 1921, och G. CASSEL: »Konjunkturer och fri vilja» Svenska Dagbladet 15 nov. 1921 samt S. BRISMAN: »Krigets kapitalförintelse grundorsaken till världsdepressionen», Svensk Handelstidning 18 nov. 1921. Jfr. även två art. av förf. i Svensk Handelstidning 18 febr. och 22 febr. 1922: »Dagsläget och den teoretiska konjunkturkurvan» och »Konjunkturförbättring att vänta i år?». Se även en artikel av förf. i Statsvetenskaplig Tidskrift h. 4 1923: »Goda och dåliga tider» och prof. Cassels kritik därav i Svenska Dagbladet 1 nov. 1923 under titeln »Konjunkturdogmatik» samt förf:s genmäle i Sv. D. 5 nov.

² Se artiklar under rubriken »Konjunkturläget i Förenta Staterna» i Ekonomisk översikt 1922 och 1923.

³ Se exempelvis J. M. Keynes' artiklar i Dagens Nyheter, september 1921, under rubriken »Ekonomiska framtidsperspektiv»; vidare MOURRE: »La crise de 1920—1921 et ses causes», Revue d'Economie Politique, Sept.-Oct. 1921 samt W. RÖPKE: »Die Konjunktur». Jena 1922.

ande tillfrisknande som följd av ett internationellt lån, skulle säkerligen icke ha inträffat om man helt enkelt väntat på konjunkturomslag. Mer än någon annan har professor Cassel äran av en upplysningsverksamhet rörande inflationens konsekvenser och nödvändigheten för de valutastarka länderna att se den ekonomiska situationen i ögonen.

Men det är då frågan om ej för de valutastarka ländernas del den mest kritiska tiden för penningvärdets upprätthållande är överstånden. Vi ha redan sett huru den svenska valutans värde synes vara stabiliserad i höjd med dollarpariteten och att den svenska prisnivån sedan ett år tillbaka visat mycket svaga fluktuationer. Det lönar sig då att kasta en blick tillbaka för att få en översikt över den senaste utvecklingen mot den ekonomiska historiens bakgrund. (Se fig. 2 och 3.)

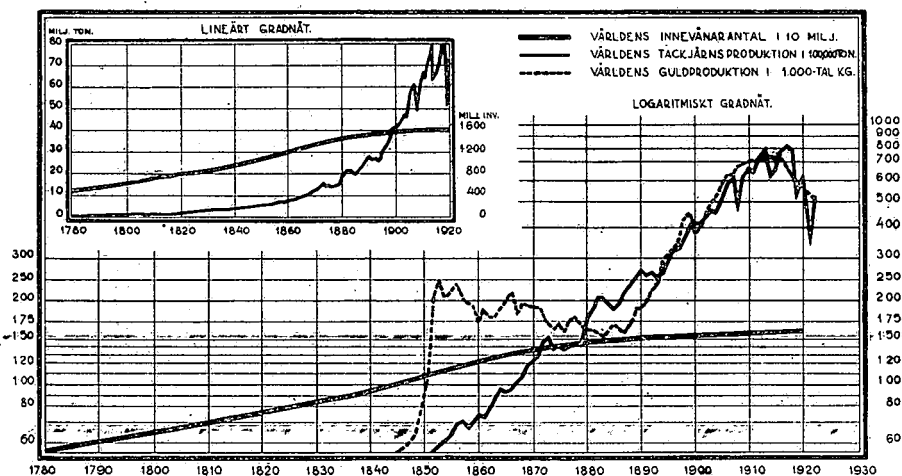
För såväl den industriella produktionens som för prisernas del kan man otvivelaktigt urskilja sekulära rörelser under de senaste hundra åren. För produktionen — om tackjärnstillverkningen kan godtagas som en index härför, vilket för de sista årtiondena måhända är tvivelaktigt — gäller det, att industrialismens ständigt nya landvinningar kommer mängden produktionsenheter per huvud att oavbrutet tilltaga. Några vägande bevis för befintligheten av olika sekulära medellinjer, svarande mot prisernas fall under åren 1873—95 och stegring under 1896—1913, har åtminstone icke hittills kunnat lämnas¹. Det är endast produktionsminskningen efter fransk-tyska krigets spekulationskonjunktur och efter världskriget, som avbryter den jämna sekulära stegringen.

Prisnivåns förändringar representeras av indices för Förenta Staterna och England, de två största valutastarka länderna i våra dagar. Då den svenska prisnivån sedan 1860 visat sig ha ett liknande förlopp som den engelska, har denna statistik även ett visst intresse för oss som en bakgrund för det nuvarande läget². De tre inflationsperioderna äro tämligen skarpt begränsade, men priset har denna gång onekligen varit snabbare än under de tre föregå-

¹ Ett försök i denna riktning har gjorts av H. L. Moore i »Economic Cycles», New York, 1914.

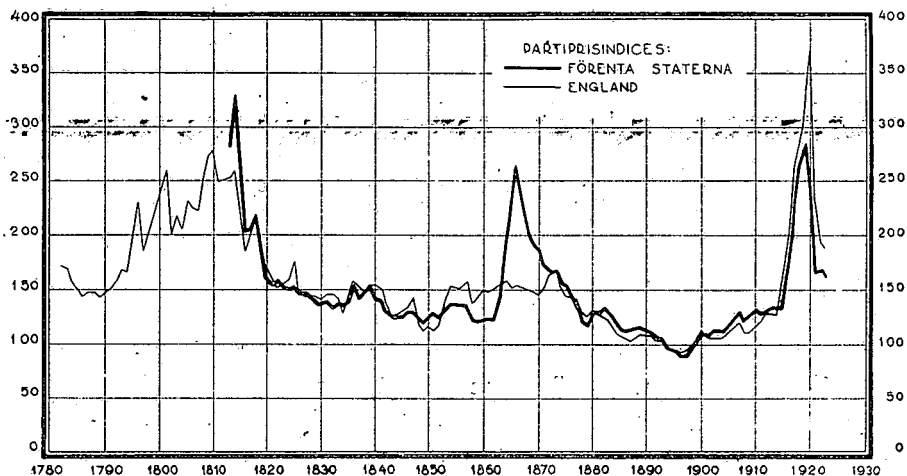
² K. ÅMARK: »En svensk prisindex för åren 1860—1913», Kommersiella Meddelanden 1921.

Fig. 2. Världens innevävarantal, tackjärns- och guldproduktion, 1780—1922.



Statistiken rörande världens innevävarantal och tackjärnsproduktion för tiden fram till 1905 enligt G. Sundbärg: »Apercus Statistique Internationaux» (Sthlm 1908); därefter enligt Statesman's Yearbook för befolkningen och Review of Economic Statistics, 1923, för tackjärnsproduktionen. Guldproduktionen enligt Sundbärg samt W. Berridge: »The Worlds Gold Supply», Review of Economic Statistics, 1920, jämte uppgifter i The Economist för de senaste åren.

Fig. 3. Prisnivåns rörelser i Förenta Staterna och England, 1782—1923.



Amerikansk prisindex enligt statistik i United States Treasury (1813—40) samt enligt Falkners index i den s. k. Aldrich Report (1841—90) och Bureau of Labor Statistics' index (1891—1922). — Engelsk prisindex enligt Jevons (1782—1818) och Sauerbeck (Statist) (1819—1922).

ende avvecklingsperioderna (efter 1814, 1866 och 1873). Att därur draga några slutsatser om det senaste stora prisetfallens påskyndande till följd av en inoportun bankpolitik torde dock vara förhastat, ty kreditväsendets och hela det ekonomiska samhällslivets utveckling under de sista årtiondena räcker som förklaring för den snabba takten. Däremot skulle man kunna våga sig på den spådomen, att vi nu sedan deflationen genomförts och avstannat, stå inför en sjunkande, sekulär prisrörelse. Guldproduktionen har redan för flera år sedan vänt nedåt, och både prissänkningen efter 1873 och prisstegringen efter 1896 förbehåddes av ett omslag i guldproduktionens storlek.

De orättvisor, som begåtts genom penningvärdets hastiga sänkning till en tredjedel av sin forna nivå, och genom den därefter ännu hastigare fördubblingen av detta lägre värde — de äro nu en gång bakom oss och kunna icke göras om. Även på det ekonomiska området gäller det, att vi måste låta de döda begrava sina döda, »och blott se fram». Vi ha nått ett relativt stabilt penningvärde och därför gäller det att motarbeta de ekonomiska orättvisor, som inträffa mycket oftare än de, som stå i samband med de stora krigens finanspolitik, nämligen konjunkturväxlingarnas verkningar.

Inflationen går först och främst ut över medelklassen, såsom vi i dess mest tragiska ytterlighet fått bevittna i våra dagars Tyskland. Deflationen efter krigsårens finansiella excesser träffade i första hand företagare och aktieägare, men gick också ut över arbetarna genom arbetslöshetens följder. Dock kan varje »normal» lågkonjunktur uppvisa samma företeelser, ehuru som regel i mindre utsträckning. De medel som stå till buds för konjunkturväxlingarnas bekämpande synes därför vara väl värda beaktande.

Vi ha i det föregående utgått från, att den svenska diskontopolitikens mål för närvarande synes vara kronans stabilisering vid dollarpariteten. Prof. Cassel säger å andra sidan att »kreditgivningen skall skötas så att ingen prisstegring, och givetvis heller icke något prisfall, uppkommer»¹. Prof. Davidson har dragit konsekvensen av en sammanslagning av dessa båda riktlinjer på följande sätt: bankledningen skall »ägna all uppmärksamhet åt guldparitetens uppehållande utom i de fall, då detta upprätthållande skulle

¹ G. CASSEL: »Penningvärdet efter 1914» sid. 117.

leda till antingen en stegring eller en sänkning av den svenska prinsnivån, i vilka fall erforderlig avvikelser från guldpariteten skulle äga rum»¹. Vidare uppvisar han, i likhet med Wicksell², att en återgång till guldmyntfoten för närvarande skulle innebära, att Sveriges penningvärde reglerades av Förenta Staternas centralbanksstyrelse; med andra ord, att den svenska valutan skulle vara stabil gentemot dollarn, men att den svenska konjunkturörelsen skulle följa den amerikanska. Frågan är nu, om icke redan beslutet att stabilisera kronan gentemot dollarn medför detta resultat.

Av samma skäl som prof. Heckscher motsätter sig guldväxelfoten — nämligen på grund av det osannolika i att riksbanken skulle vilja böja sig för prisindexsiffrornas auktoritet — kan man fråga sig om riksbanken kommer att lämna valutastabiliseringen för konjunkturutjämning. Med en fri myntfot kan man »efter behag tillverka både hög- och lågkonjunktur»³, men frågan är, om icke riksbanken i stället kommer att hålla fast vid den säkra punkten, valutastabiliseringen. Även andra skäl kunna anföras till stöd för en sådan förmodan. De senaste åren ha visat en så obetydlig spekulativ verksamhet och en så ringa kapitalbildning i form av aktieemissioner, att man från det hållet icke på länge kan vänta någon anledning till kreditrestriktion. Vidare kan man peka på bankernas utlåningsräkningar, som fortfarande, mer än två år efter depressionens bottenpunkt, visa en fortgående ehuru numera obetydlig minskning.

Frågan är också, om det icke är en stor vinst redan däri, att riksbanken har en klart utformad princip till grund för diskontots reglering. En reglering av diskontot efter konjunkturerna skulle med fri myntfot innebära större svårigheter. Det må även inom parentes påpekas, att även under guldmyntfot diskontot icke är en absolut konjunkturregulator, vilket bäst exemplifieras av omslaget i Förenta Staterna under våren 1923, vilket mera berodde på lönenivåns snabba stegring och Europas minskade köpkraft än på den mycket försiktiga diskontoförhöjningen.

¹ D. DAVIDSON: »Striden om Sveriges myntfot» Ekonomisk Tidskrift, 1923.

² K. WICKSELL: »Växelkursernas gåta», Ekonomisk Tidskrift, 1919.

³ E. HECKSCHER: föredrag vid Handelshögskolans diplomutdelning 1921:

»Konjunkturproblemet».

Vi ha alltså sökt uppvisa, att medan konjunkturutvecklingen i Sverige vid återgång till guldmyntfot skulle följa den amerikanska, så kommer diskontopolitiken vid fri myntfot att inrikta sig på valutastabilisering och låta konjunkturerna sköta sig själva.

Frågan är då om icke något kan göras för en utjämning av konjunkturerna även under denna tid, ja, om icke över huvud taget andra vägar än diskontopolitikens kunna leda till mindre tvära kastningar mellan goda och dåliga tider. Denna utjämning skulle även innefatta prisstabiliseringen, men i grunden är priskonjunkturen endast *ett* led inom konjunkturcykeln.

Det bör då till en början framhållas, att man under de senaste åren med all rätt fört en utomordentligt livlig propaganda för valutans stabilisering och även för återgången till guldmyntfot. Största delen av dessa meningsyttringar ha haft riksbanksledningen till adressat. Det är då frågan om man icke numera för en stabilisering av konjunkturerna bör vända sig till en annan — och mycket mera talrik — publik, nämligen näringslivets representanter, främst företagarna, men även arbetarna. Det torde icke kunna bestridas, att en mera ingående kunskap om det rådande ekonomiska läget och framtidsutsikterna hos dessa samhällsgrupper i hög grad skulle medverka till att minska konjunkturväxlingarnas förödelse. I själva verket torde krisens förvånansvärt lugna förlopp i Förenta Staterna kunna tillskrivas det faktum att de stora företagarna oavbrutet voro orienterade om lägets utveckling. På de sista åren har den ekonomiska upplysningsverksamheten i Amerika tagit nya betydelsefulla steg framåt¹.

Vari bör en sådan upplysningsverksamhet bestå? Det är till en början tydligt, att en ingående, periodisk statistik över det ekonomiska livets viktigaste företeelser i och för sig kan giva en viss ledning. Kunde man därtill foga uppgifter rörande råvarupriser, orderreserver och lagerställning inom de viktigaste industrierna, skulle mycket vara vunnet. Men ändå bör man kunna fordra en annan och mera allmän orientering. Några särdeles pålitliga spådomar rörande framtidsutsikterna kunna icke fotas på grundval

¹ Jmf. två artiklar av förf. i Kommersiella Meddelanden: »Ekonomisk Upplysningsverksamhet i U. S. A.», 10 maj 1922 och »Konjunkturväxlingarna och arbetslösheten», 15 nov. 1923.

av konjunkturcykelns normala längd; visserligen har man i ett flertal av de omfattande statistiska undersökningar, vilka utförts på initiativ av Harvard Committee on Economic Research kunnat påvisa mycket, som talar för att den klassiska konjunkturcykeln om 7—10 års längd, i enlighet med den yngre Jevons' åsikt, kan uppdelas i två eller tre vågor om vardera omkring $3\frac{1}{3}$ års längd¹. Men det är icke på sådana undersökningar, som en verklig konjunkturbedömning bör fotas.

I stället kan man erhålla en mycket god ledning av de olika faktorernas inbördes förhållande inom konjunkturcykeln. Om de ursprungliga uppgifterna korrigeras för de regelbundet uppträdande säsongvariationerna och uttryckas i med varandra jämförbara enheter, kan läget betydligt lättare och riktigare överskådas. Om hänsyn samtidigt tages till både spekulationens och låneräntornas, råvaruprisens och den industriella produktionens förändringar, torde det framstå en bild av det rådande läget, som verksamt kan bidra till en antecipering av såväl de goda som de dåliga tiderna. Den motvilja, som på vissa håll kan spåras, mot att andra än monetära faktorer ingå i bedömningen, är säkerligen oberättigad; ingen konjunkturbeskrivning är försvarlig som icke tar hänsyn både till kredit-systemets och produktionsapparatens funktioner².

Om företagarna i sin verksamhet kunna bidra till näringslivets stabilisering, så kunna även arbetarna genom en dylik upplysningsverksamhet bibringas en bättre förståelse för den sociala faktorns plats i produktionsprocessen, och för betydelsen av lönernas anpassning efter konjunkturläget. Allt talet om stabilisering kan dock i så motto vara skadligt, därigenom att det bibringar den stora allmänheten den uppfattningen, att det ekonomiska livet skulle röra sig efter jämna plan med mellanliggande katastrofala stegringar eller fall. I den mån som konjunkturväxlingarnas befintlighet och struktur kunna inarbetas i det allmänna medvetandet — i samma mån nalkas vi tidpunkten för deras övervinnande.

¹ J. KITCHIN: »Cycles and trends in economic factors», Review of Economic Statistics, Jan. 1923.

² Se en artikelserie av förf. under rubriken »Fredskrisens avveckling» i Svensk Finanstidning 1923.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

I. Politik.

En norsk grundlagsändring. Enligt lag av den 26 oktober 1923 skall § 65 i Norges grundlag hädanefter lyda sålunda:

»Enhver Repræsentant og indkaldt Varamand erholder af Statskassen Godtgjørelse bestemt ved Lov for Reiseomkostninger til og fra Stortinget og fra Stortinget til sit Hjem og tilbage igjen under Ferier af mindst 14 Dages Varighed, samt for havte Udgifter til Kur og Pleie i Sygdomstilfælde.

Desuden tilkommer han Godtgjørelse ligeledes bestemt ved Lov for Deltagelse i Stortinget.»

Ändringen innebär i huvudsak, att de egentliga arvodesbestämmelserna för stortingsrepresentanter upptagas i en särskild lag, medan de hittills, såsom fortfarande i vårt land, haft sin plats i grundlagen. Enligt ovannämnda grundlagsparagraf, sådan den var avfattad före sista ändringen, utgick arvodet med 3000 kronor för deltagande i ett lagtima storting och med 12 kronor per dag för deltagande i ett »overordentligt» (urtima) storting, vartill emellertid kom visst dyrtidstillägg under de sista åren.

J. E. N.

Den italienska valreformen. I den engelska tidskriften *Representation, The Journal of the Proportional Representation Society*, n:r. 41 (aug. 1923), har utgivaren, JOHN H. HUMPHREYS, utförligt behandlat representationsproblemet i Italien, vilket för närvarande på grund av Mussolinis djärva initiativ även på detta område fått särskild aktualitet.

Det italienska parlamentet leder egentligen sitt ursprung från Sardinias författning av år 1848, vilken vid upprättandet av konungariket Italien 1860 kom att tillämpas även i detta. Enligt denna författning bestod folkrepresentationen, såsom fortfarande, av två kamrar, senaten och deputeradekammaren. Den senare räknade ursprungligen 443 medlemmar. Efter införlivandet av Venedigien och Rom ökades antalet till 508, vilken siffra kvarstod till år

1921, då med inräknandet av representanterna för de i världskriget vunna besittningarna antalet fastställdes till 535. Valet till Italiens första deputeradekammare (1861) skedde i enmanskretsar med omval i de valkretsar, där ingen i första omgången ernått absolut majoritet. Detta system var gällande till 1919 med undantag för perioden 1882—1891, då man skapade valkretsar med 2—5 representanter i vardera, varvid i de 33 femmansvalkretsarna tillämpades ett s. k. limitativt system, där väljaren uppförde endast fyra namn å varje sedel i st. f. fem.

I augusti 1919 infördes en proportionell metod att tillämpas vid val till deputeradekammaren¹. Den nya metoden användes vid de allmänna valen 1919 och 1921. Tvärtemot vad som på sina håll påståtts, framhäver den engelske experten, att de proportionella valen i Italien nedbringat partiernas antal genom sammanslagning av närgränsande grupper till större och bättre organiserade enheter, vilket med tabeller bestyrkes. Han framhåller, att intet parti ensamt fick majoritet vid de två sista valen, men hävdar samtidigt, att det gamla valsystelet ingalunda kunnat i detta avseende väntas skapa en bättre grundval för regeringsbildningen, sådana som förhållandena kommit att gestalta sig i Italien efter världskriget. Man beräknar, att landet efter 1860 haft något över 50 ministärer, och sätter denna brist på stabilitet beträffande regeringens sammansättning i samband med de många parlamentariska kriserna. Än den ena koalitionen, än den andra har varit basis för regeringsbildningen, och särskilt i kritiska tider ha nu berörda förhållanden framkallat diskussion om utvägar att komma ur den parlamentariska försumpningen. Fascisterna, som förra året erövrade den politiska makten, ha på flera sätt visat antiparlamentariska tendenser, och när deras huvudledare ändå måst räkna med folkrepresentationen som en politisk faktor, vilken man i vår tid ej ostraffat kan alldeles förbigå, har han genomdrivit en valreform, vars huvudsakliga ändamål är att låta ett parti — naturligtvis hans eget — ensamt få majoritet i den folkvalda kammaren. Förslaget antogs av deputeradekammaren den 21 juli detta år och har nyligen bifallits även av senaten. Man har tydligtvis velat giva Italiens diktator en chans att en tid framåt kunna fortsätta sitt arbete på landets nydaning. Att förslaget väckt stora betänkligheter, framgår bl. a. därav, att det parlamentsutskott, som haft förslaget under behandling, endast med tio röster mot åtta anslöt sig till dess förhärskande princip. »Reformen», yttrade en liberal talare under debatten i kammaren, »är grundad på principen, att en stark minoritet kan påtvinga nationen sina beslut utan att taga hänsyn till landets verkliga vilja».

Det nya valsystelet innebär i korthet, att *det parti, som vid val till deputeradekammaren fått flest röster i landet som helhet, skall tillerkännas $\frac{2}{3}$ av mandatet i varje valkrets, dock under förutsätt-*

¹ En redogörelse för det år 1919 införda systemet finnes i Proportionsvals-sakkunnigas huvudbetänkande ¹⁹/₄ 1921. Bil. 2, s. 383—386.

ning att partiets samlade rösttal utgör minst 25% av hela landets. Den återstående tredjedelen av mandaten i en krets skall efter proportionella grunder fördelas mellan de övriga i kretsen uppträdande partierna. Landet indelas i 15 stora valkretsar. I en del av dessa kan det naturligtvis inträffa, att det parti, som i hela landet fått flest röster, här kommer i andra eller tredje planet. Humphreys anför ett intressant exempel: Lombardiet, den största valkretsen, kommer att sända 70 deputerade. Utgå vi ifrån siffrorna för 1921 års val och antaga, att »regeringsblocket» segrar i landet som helhet, så erhåller denna grupp följaktligen $\frac{2}{3}$ av de 70 mandaten i nyssnämnda krets, trots det att två partier enligt 1921 års siffror i denna valkrets bleve överlägsna regeringspartiet. Nedanstående tabell åskådliggör förhållandet.

Partier:	Rösttal 1921:	Mandat enl. den nya lagen:
Regeringsblocket	261,332	47
Socialisterna	410,305	13
Popolari	302,010	9
Kommunisterna	42,092	1
	<u>1,015,739</u>	<u>70</u>

De 23 mandat, som tillfalla socialisterna, popolari och kommunisterna, fördelas mellan dessa enligt d'Hondts regel.

Den s. k. preferensröstningen (il voto di preferenza) har man bibehållit. Om en väljare med sin röst vill stödja ett visst parti men ej önskar ifrågakarande partis kandidater invalda i den ordning, vari de förekomma å den officiellt fastställda vallistan, har han rätt att på särskild plats å valsedeln skriva den eller de å listan upptagna kandidaters namn, som han framför de övriga vill se valda, dock endast till visst begränsat antal. Enligt den nya vallagen kommer emellertid dylik preferensröstning, som hittills rätt flitigt begagnats och givetvis har betydelse, när det gäller bestämmandet av personuppsättningen inom de olika partierna i representationen, att sakna betydelse för det vid valet segrande partiet. Lagen stadgar nämligen, att antalet kandidater å ett valförslag får vara högst $\frac{2}{3}$ av antalet mandat, som tilldelats kretsen i fråga. Som nu det i landet segrande partiet skall ha just $\frac{2}{3}$ av mandaten i varje valkrets, blir följderna, att *samtliga* namn å ett sådant partis lista gå in. Under sådana förhållanden kommer särskilt stor vikt att läggas på uppgörandet av valförslagen och stor makt att läggas i händerna på partiledningen. — En nyhet är införandet av officiella valsedlar, varigenom man bl. a. velat förhindra vissa missbruk, såsom att kandidaterna själva fördelade röstsedlar med sina egna namn insatta å platsen för preferensröstningen.

Möjligt är, att den nya italienska vallagen kommer att få karaktären av tillfälligt experiment, framtvingat av tidsförhållandena. Möjligt är även, att den vid sin första tillämpning kommer att bjuda på vissa överraskningar för de nya maktinnehavarna, om

nämmligen valen få försiggå någorlunda ostörda. Det inflytande, som väntar det segrande partiet, måste verka som en frestelse för närbesläktade grupper att vid valet gå fram på *en* front för att med större utsikt till framgång söka rycka bytet ur de maktägandes händer.

J. E. N.

Ur diskussionen om en fransk förvaltningsreform. Frågan om en genomgripande reform av Frankrikes förvaltningssystem är ej av i går. Längre har man spanat efter utvägar att i möjligaste mån frigöra den offentliga förvaltningen från det beroende av rent politiska faktorer, som man menat vara särskilt kännetecknande för franskt samhällsskick. I svensk statsvetenskaplig litteratur har problemet behandlats av bl. a. Gunnar Rexius i hans år 1917 utgivna arbete »Studier i Frankrikes författningsproblem». Den år 1919 genomförda valreformen, då departementalindelningen lades till grund för skapandet av större valkretsar vid val till deputeradekammaren, väntades skola verka i gynnsam riktning även beträffande förvaltningens emancipation, men mera direkta åtgärder äro givetvis önskvärda, om någon verklig ändring till det bättre skall kunna vinnas.

En rad artiklar i den franska tidskriften *Revue politique et parlementaire* äro ganska belysande för frågans läge efter kriget. Vi skola här närmast uppmärksamma trenne inlägg: BERNARD LAVERGNE, *Esquisse d'une réforme administrative* (mars 1922), LÉPINE, *De la réforme administrative* och H. BERTHÉLEMY, *Comment reconstituer les services publics* (båda i febr. 1923). Den förstnämnda artikeln är såtillvida av särskilt intresse, som den utgör en resumé av under vintern 1919—1920 i Paris hållna överläggningar av för ifrågavarande problem särskilt intresserade personer, bland vilka märktes tre professorer vid Sorbonne. Lavergne, som är professor vid universitetet i Nancy, anmärker, att hans sammanfattning av överläggningsresultatet vunnit gillande av de andra deltagarna.

Ett strängt särskiljande av de politiska och administrativa myndigheternas befogenheter anser Lavergne vara det huvudsakliga målet för en förvaltningsreform. Den politiska myndighetens roll är trefaldig: 1) att suveränt utstaka målen för nationens verksamhet; 2) att bestämma, i vilken ordning ärendena — allt efter deras vikt — böra avgöras; 3) att kontrollera verkställandet av de fastställda programmen. Den förvaltande myndighetens roll är tvåfaldig: 1) att fästa de politiska instansernas uppmärksamhet på de uppgifter för det allmänna, som för ögonblicket eller inom en närliggande framtid kräva ett realiserande; 2) att självständigt och under eget ansvar utföra det arbete, som kräves för verkställigheten av den politiska myndighetens beslut.

Det absurda i det nuvarande systemet är, att den ur folkrepresentationen utgångne ministern framstår som »le patron»; ensam chef för sitt ministerium, med ansvar för allt, som utträttas inom detsamma. Då ministärerna som regel jämförelsevis hastigt avlösa varandra och dessas medlemmar i allmänhet på grund av parlamentariska och ej administrativa meriter erhålla sina poster, kan ej ens den mest begåvade minister nöjaktigt känna det ofantliga maskineriets detaljer och följaktligen ej heller utöva effektiv kontroll över ärendenas skötsel. Å andra sidan visa ministrarna enligt Lavergne en viss benägenhet att ensidigt taga parti för sina departement gentemot kritik från parlamentets sida, vilken de av alla krafter motsätta sig, så att han rentav liknar dem vid skärmar, som stänga utsikten. Ej heller från folkrepresentationens sida kan alltså någon verklig kontroll övas.

Huru råda bot på dessa missförhållanden och den brist på kontinuitet i förvaltningen, vilken här kanske mer än på andra håll blir en följd av kabinettens hastiga växling? Vi återvända till vår utgångspunkt: det gäller att uppdraga en bestämd gränslinje mellan förvaltning och politik, att finna en ordning, som gör det möjligt för den förra att arbeta under mera ändamålsenliga former. L. och hans meningsfränder vilja vid ministrarnas sida sätta *direktörer* med stor maktfullkomlighet och hög kompetens, vunnna vid passerandet av graderna inom ämbetsmannakarriären. Befriad från uppgiften att *dirigera* ett stort förvaltningsområde skulle ministern kunna utöva så mycket effektivare *kontroll* över detsamma, överlämnande ansvaret för ärendenas rätta skötsel åt direktören, som i stor utsträckning torde höra underskriva de administrativa akter av vikt, som nu alla underskrivas av ministern. Ansvarig för arbetets gång bör direktören beklädas med rätten att jämlikt för varje korporation gällande stadga utnämna och avskeda de olika befattningshavarna. För den ministeriella kontrollens skull bör han emellertid före verkställigheten av beslut eller utnämningar, före utsändandet av cirkulär m. m. underrätta ministerns kabinett om de tilltänkta åtgärderna, varefter ministern inom en viss, mycket kort tidrymd (i regel endast några dagar) äger rätt att efter skriftlig motivering annullera den andres beslut och eventuellt sätta något annat i stället. Ex officio skall den ministeriella åtgärden tillkännagivas för det inom vederbörande verk befintliga förvaltningsrådet samt de parlamentariska kommissionerna. Vars och ens ansvarighet för vidtagna eller underlåtna åtgärder blir sålunda noga avgränsad. Det förutsättes, att ministern mycket sparsamt begagnar sig av sin rätt att upphäva direktörens preliminärt fattade beslut och i varje fall begränsar sig till verkligt betydande, för nationen viktiga åtgärder. Uppstå allvarliga meningsskiljaktigheter mellan båda, synes direktören i betraktande av sin framskjutna ställning böra avgå; uttryckligen framhålles önskvärdheten av att bristande överensstämmelse i mindre frågor ej bör framkalla hot eller beslut om demission, så mycket mera som händelsernas egen utveckling lätt nog kan över-

bygga klyftan och det för kontinuitetens skull är önskvärt, att direktörsposterna ej alltför ofta ombytas.

För ärendenas rätta skötsel vilja Lavergne och hans kolleger vid sidan av varje verk ställa ett förvaltningsråd (le conseil d'administration ou le comité technique) med uteslutande rådgivande myndighet. England, Italien och Tyskland nämnas som efterföljansvärda exempel härutinnan. $\frac{1}{3}$ av rådets medlemmar bör nämnas av ministern bland personer med teknisk kompetens, $\frac{1}{3}$ skulle utgöras av representanter för verkets egen personal och utses av denna, medan de återstående tänkas skola representera »l'intérêt public» och tillsättas av »des corps indépendants de l'Etat».

Med avsikt förbigår man i här refererade artikel den kinkiga frågan om gränserna för statens ekonomiska verksamhet. Man synes hysa vissa tvivelsnål angående statens förmåga att med framgång leda företag på åkerbrukets, industriens och handelsområden, även om statsförvaltningen reorganiserades. Beträffande det viktiga spörsmålet om närmare samverkan mellan de olika ministerierna, åt vilket förhållandena under kriget givit särskild aktualitet, uttalar man sig mera i förbigående för bildandet av ett »republikens översta råd», ett slags utvidgat ministerråd, upptagande utom republikens president och ministrarna vederbörande direktörer, vissa högre funktionärer från Conseil d'Etat, Cour des Comptes m. fl. institutioner.

Lépine påtalar likaledes i sin artikel bristen på verklig ledning inom ministerierna. Anledningen torde främst vara bristande tid för ministrarna att ägna sig åt de egentliga förvaltningsbestyren; det parlamentariska arbetet, audienserna, resorna, festtalen — allt gör det helt enkelt omöjligt för ministern att annat än i förbigående genom korta anvisningar till sin närmaste man dirigera förvaltningsapparaten, för vars rätta funktion han dock själv bär ansvaret. Med utgångspunkt från de under kriget tillsatta »agents de liaison», d. v. s. officerare, som voro avsedda att vara »generalens öga» och fördenskull, försedda med instruktioner av sin chef, bereste viss del av fronten, föreslår han omedelbart tillsättande av analoga civila organ till tjänst för *ministeriernas* chefer. Framför allt torde *ministärens* chef vara betjänt av ett dylikt ombud för att på denna väg kunna få en föreställning om vad som passerar hos hans kolleger. För innehavarna av dessa befattningar föreslår Lépine benämningen generalkontrollörer. De böra enligt hans mening vara inamovibla. Då en fråga samtidigt behandlas på skilda håll, torde en dylik »agent de liaison civil» kunna tjänstgöra som förmedlande länk, förebygga många missförstånd, som annars pläga leda till skriftväxling i oändlighet mellan de olika instanserna.

Såväl Lépine som Berthélemy äro inne på den reformrörelse, som man kallat »regionalismen». Målet för denna är Frankrikes indelning i större förvaltningsområden än de nuvarande departementen; men under det att en riktning vill låta departementen upphöra, hävdar en annan, att departementalindelningen bör bibehållas men

som underindelning under den regionala. Departementens chefer, prefekterna, skulle alltså sortera närmast under »överprefekter» i regionerna, på samma sätt som i Algeriet därvarande prefekter stå under överinseende av denna kolonis generalguvernör. Som motiv anföres bl. a., att vår tids förbättrade kommunikationer möjliggöra tillblivelsen av större förvaltningsområden. De båda nyssnämnda författarna ställa sig mycket skeptiska till regionalismen. Berthélemy framhåller, att Frankrike judiciellt är delat i 26 stora områden, i militärt avseende i 21 arméfördelningsområden, ur undervisnings-synpunkt i 18 områden (akademier) o. s. v., alla spännande över departementsindelningen. Skulle det genom en regional omläggning av den allmänna förvaltningen skapas större uniformitet beträffande gränserna för olika förvaltningsområden, så att det i varje region finnes *en cour d'appel, en akademi etc.*, kunde i samband med den decentralisation, som man samtidigt önskar, en viss fara uppstå för republikens »enhet och odelbarhet».

Vi nämnde det mångtydiga ordet »decentralisation». Om man, såsom Lépine, med *centraliserad förvaltning* menar en sådan, där alla ärenden, små eller stora, från vilket håll de än komma, avgöras i ministerns kabinett, är nämnde författare en övertygad anhängare av *det motsatta systemet*. Han vill följaktligen med bibehållande av departementen tillerkänna dessas styresmän, prefekterna, ökad befogenhet och i analogi därmed även ge ökad makt åt den departementala representationen, generalrådet (*conseil général*). På tal om det ifrågasatta upphävandet av arrondissementindelningen vågar Lépine paradoxen, att arrondissementet knappast existerar efter den sista valreformen. I alla händelser torde de s. k. arrondissementensråden knappast finnas till annat än på papperet. Underprefekterna, arrondissementens chefer, kunna undantagsvis, t. ex. i trakter med mindre goda kommunikationer, ha en roll att fylla som ett slags »missi dominici»; eljest torde dessa poster utan olägenhet kunna indragas. Bestämt tages avstånd från tanken att reorganisera kantonen och att göra denna till ett förvaltningsdistrikt med upplösning av arrondissementet, så att det i stället för arrondissementensrådet skulle skapas ett antal kantonalråd och i stället för underprefekten ett antal lägre förvaltningschefer, en för varje kanton.

Berthélemy varnar för *syndikalismen*, som vunnit talrika anhängare bland statstjänarna. Han citerar följande från syndikalistiskt håll gjorda uttalande: »Les syndicats de fonctionnaires, comme les syndicats ouvriers, sont simplement des associations corporatives de défense, mais appelés à devenir avec le temps des organes directeurs. A la direction étrangère *venue d'en haut*, tend à se substituer progressivement une administration autonome *venue d'en bas*». Realiserandet av ett dylikt program kommer enligt B. att leda till anarki; det har fått sin tillämpning i Sovjet-Ryssland.

Efter att ha framhållit, hur staten engagerat sig i företag, som borde varit förbehållna det enskilda initiativet (obs. krigets inver-

kan) anmärker Berthélemy, att en enstaka formel ej är tillräcklig för åvägabringandet av en bättre tingens ordning på förvaltningens gebit. Herrar parlamentarici erinras om sin gamla ovana att vilja spela rollen av kommissionärer åt sina väljare, och förvaltningspersonalen får en påminnelse om det fördömliga i att söka nå befordran på grundvalen av politiska rekommendationer, vilket han kallar »un détestable moyen de parvenir». Han erkänner, att en ändring till det bättre börjat göra sig märkbar. I övrigt förordas indragning av ett antal tjänster och utdrivande ur förvaltningen av de »otaliga parasiter», som där trängas med varandra. Alla statstjänares befordrings- och disciplinära förhållanden böra i lag noga regleras. Vid sidan av parlamentet önskar han »un corps de compétence, conseil supérieur ou académie de législation n'ayant sans doute qu'un rôle consultatif, mais ayant l'expérience de ce qu'on peut mettre dans les textes et de la façon dont on doit les rédiger».

J. E. N.

II. Statistik och ekonomi.

Folkräkningarna i de skandinaviska länderna. Redogörelsen för den svenska folkräkningen 1910 utgavs som bekant i fyra särskilda delar, behandlande: I Folkmängden för särskilda förvaltningsområden; II fördelningen efter kön, civilstånd och ålder; III fördelningen efter yrken och IV fördelningen efter hushåll, födelseort, lyten m. m. Av redogörelser för 1920 års folkräkning har en första del nu utkommit, motsvarande del I, 1910 men därjämte innehållande den detaljerade fördelningen efter hushåll. Summariska och delvis preliminära uppgifter om folkmängden 31 december 1920 inom administrativa områden ingår f. ö. i den redan år 1921 utgivna, sedvanliga redogörelsen för folkmängden. Andra delen av berättelsen för 1920 års folkräkning kommer att i huvudsak motsvara del IV, 1910 och i två eller flera häften kommer vidare redogörelse att lämnas för köns-, civilstånds- och åldersfördelningen samt yrkesstatistiken, jämte den statistik över inkomst och förmögenhet, som grundats på självdeklarationer och taxeringslängder, och som är en nyhet för denna folkräkning. Efter vad som sagts torde sistnämnda redogörelser, vilka få anses för folkräkningens huvuddelar, kunna bli färdiga tidigast år 1925. Vid förra folkräkningen utkom ålders- och civilståndsstatistiken i april 1913 och yrkesstatistiken i november 1917. Denna gång blir alltså den förstnämnda betydligt senare, den sistnämnda betydligt tidigare färdig. Framhållas må f. ö. att det är utsikter till, att folkräkningsarbetet denna gång blir i sin

helhet färdigt inom den tid (c:a 5 år) som i *medeltal* åtgick för de olika delarnas utarbetande efter 1910 års folkräkning. Tidsvinsten torde vara att tillskriva de mekaniska hjälpmedel (Hollerithsystemet), som denna gång kommit till användning. En fördel med det gamla bearbetningssystemet var emellertid, att åldersstatistiken blev fortare färdig. Denna får nämligen en särskild aktualitet när statistiken för befolkningsrörelsen hunnit fram till folkräkningsterminen. Förra gången skedde detta på hösten 1912; befolkningsrörelsen för 1920 är emellertid icke att vänta färdig förrän under nästa år, men sedan måste man beklaga varje ytterligare dröjsmål med ålders- och civilståndsstatistiken.

Sista folkräkningen i *Danmark* ägde rum den 1 februari 1921 och redan innan årets slut utgavs redogörelsen för fördelningen efter administrativa områden. (Statistiske Meddelelser 4. Række, 63. Bind, 1. Hæfte). De utförligare »*Tableværken*» över ålders-, civilstånds-, inkomst- och yrkesfördelningen m. m. hava ännu icke utkommit, men lära snart vara att vänta.

I Norge har folkräkningen bearbetats med en imponerande raskhet. Folkräkningsterminen var där den 1 december 1920 och f. n. hava fem delar av redogörelsen hunnit utkomma, nämligen I Folkemengde og areal i Rikets forskellige deler. Hus-samlinger på landet (april 1922); II. Trossamfund (april 1922); III Folkemengden fordelt efter kjønn, alder og ekteskabelig stilling (mars 1923); IV Folkemengden fordelt efter fødested m. m. (juli 1923) och VII Boligstatistikk. Byer (november 1923). I januari 1924 utkommer bostadsstatistiken för landsbygden och sedan återstår av specialberättelserna väl huvudsakligen endast yrkesstatistiken.

Framhållas må, att i Norge den viktiga berättelsen om ålders- och civilstånds-fördelningen är i vissa avseenden betydligt mera detaljerad, än vad i Sverige varit fallet. Sålunda meddelas ett sammandrag av åldersfördelningen med åtskillnad av kön och civilstånd för den hemmahörande befolkningen även i mindre administrativa områden (640 »herreder» på landet samt 65 städer). Någon motsvarighet härtill finnes icke i de svenska publikationerna (om man undantar vissa uppgifter för större åldersgrupper sockenvis år 1900 äro här län samt städer med över 10,000 innevånare de minsta områden, för vilka åldersfördelningen kan erhållas) och så vitt jag vet icke heller i de danska. Dock är det väl att märka, att vid de senaste folkräkningarna i Sverige utförliga ålderstabeller finnas uppgjorda även för de minsta administrativa enheterna, ehuru de icke publicerats. Detta material har använts av *Gustav Sundbärg* vid några av hans intressantaste demografiska undersökningar och även andra forskare ha haft användning för detsamma. Efter förkljudande kommer dylika tabeller emellertid icke att uppgöras denna gång, ett förhållande, som man måste anse i hög grad beklagligt; även om tidsförhållandena äro sådana, att man icke

har rätt att yrka på en ändring. Vilket väl dessutom nu torde vara för sent.

Dödsorsaksstatistiken. Statistiska centralbyrån har nyligen utgivit berättelsen om *Dödsorsaker 1918*. Då året 1918 på grund av den stora influensaepidemien är ett märkligt år i dödlighetsavseende har denna berättelse givetvis ett alldeles särskilt intresse. Detta minskas icke i någon väsentlig mån av berättelsens betydliga försening. Aktuellare uppgifter om dödsorsakerna i rikets städer år 1918 hava redan för tre år sedan publicerats av medicinalstyrelsen. Vad spanska sjukan beträffar kompletterades dessa av en såsom bilaga till den ordinarie berättelsen om Allmän Hälso- och Sjukvård tryckt redogörelse för sjukligheten och dödligheten, grundad på uppgifter från 694 läkare. Åtskilliga uppgifter hava även lämnats i tidskrifter, utlåtanden av socialstyrelsen och av generalfältläkaren m. m. Av särskilt intresse torde de uppgifter vara, som föreligga rörande försäkringsbolagens erfarenheter. De av statistiska centralbyrån nu meddelade siffrorna angående dödsfallen äro emellertid de fullständigaste, och tillåta en jämförelse mellan landsbygd och städer, av vilken framgår, att dödligheten i spanska sjukan var högre på landsbygden än i städerna. Hela antalet dödsfall i »bevislig» och »sannolik» influensa år 1918 var 27,379 (en femtedel av samtliga dödsfall under året); därav inträffade c:a 20,000 under oktober och november och två tredjedelar i åldrarna mellan 15 och 40 år. Per 100,000 innevånare var dödligheten i influensa år 1918 471,5 mot 7,7 i medeltal för perioden 1911—15. En jämförelse med andra länder utvisar, att motsvarande siffror voro: i Norge 278, i England 313, i Skottland 227, i Nederländerna 263, i Schweiz 545 och i Spanien 709. Epidemien synes sålunda ha gjort skäl för namnet spanska sjukan, men Sverige ses också vara bland de länder där sjukdomen gått särskilt förödande fram. Vad beträffar våra grannländer synes Norge hava blivit mera skonadt än vi. För Danmark meddelas ingen siffra. Egendomligt nog visar detta lands allmänna dödstal för år 1918 (13,0) intet spår av någon höjning, men dödsorsaksstatistiken för städerna visar i varje fall ett ej obetydligt antal dödsfall i influensa (över 4,000 på en folkmängd något över 1,000,000).

S. D. W.

LITTERATURGRANSKNINGAR.

G. FERRERO: *Rom, dess storhet och förfall*, bemyndigad översättning av Hj. Bergman: I. Hur Rom blev ett världsrrike. II. Julius Cæsar. III. Från Cæsar till Augustus. Stockholm, Bonnier, 1921—22, 12 kr. pr band.

Det har länge rått en anmärkningsvärd skillnad mellan produktionen på den antika historiens båda huvudområden, den grekiska och den romerska. Visserligen ha båda varit föremål för ett stort antal speciella undersökningar, ofta av stor räckvidd och betydelse, som väsentligt utvidgat vår historiska synkrets och kunskap, men medan i olika länder åtskilliga — jag räknar ej mindre än fyra — omfattande framställningar av grekisk historia, som var i sitt slag äro förträffliga, sett dagen, synes den romerska historien ej ha lockat till en sammanfattande framställning. Det förefaller, som om den auktoritet, som Mommsens mästerverk från hans ungdomstid förvärvat sig icke minst hos den publik, som står den antika historien fjärmare, verkat avskräckande, ehuru forskningen på alla håll fortskridit långt utöver femtiotalets ståndpunkt, hur ny och revolutionerande den än var för sin tid.

Säkerligen är det ingen tillfällighet, att de verk över romersk historia, som framträtt med en mera omfattande plan, ha italienska vetenskapsmän till författare, Pais' kritiska och utförliga *Storia di Roma* och de Sanctis' mera koncentrerade och vederhäftiga *Storia dei Romani*; den senare har hunnit in på de stora erövringarnas tid, den förra till Italiens erövring. Till dessa kommer som det tredje det verk, som förvärvat den vidsträcktaste ryktbarheten och vars tre första band nu föreligga i svensk översättning, Ferreros *Rom, dess storhet och förfall*.

Titeln låter öfnekligt vänta en framställning, som omfattar en längre period av Roms historia, ty orden *Roms storhet* leda tanken på republikens stora erövringar och den första kejsartidens glänsande kulturstat; som förfallet är man van att föreställa sig kejsartidens senare århundraden. Ferrero har inlagt en helt annan mening i sin titel; hans skildring börjar efter ett par inledande kapitel med Sullas uppträdande och slutar med Augustus' död

(de tre band, som föreligga i översättning föra framställningen till den tidpunkt, då Augustus nedlade triumviratmakten och upprättade principatet). Huruvida detta är en riktig eller en vilseledande beteckning för den tid, som omfattar medborgarkrigens stormar och lugnets och fredens återställande, därom kan man hysa olika meningar.

Titeln är emellertid blott ett förspel till den stora omvärdering av de historiska företeelserna och gestalterna, som Ferrero företager. Den romerska historiens hjältar äro för honom svaga, ja mycket svaga människor. Sulla, som dock äger hans beundran vida mer än Cæsar och Augustus, därför att han åter gjorde ett försök att återställa den sönderbrutna auktoriteten, som är Ferreros idol, har dock icke ägt den lilla gnista av entusiasm, som kommer stora andar att ana framtiden; hans gärning blev endast en polisåtgärd, ett upprätthållande av den allmänna ordningen, som dock inom kort åter bröts isönder. Ännu mindre synas Cæsar och Augustus ha ägt gnistan. Cæsars erövring av Gallien är ett företag på måfå (*la spada vibrata nel vuoto*, som det heter med ett oöversättligt italienskt uttryck), förestavat av stråvan att vinna popularitet och ryktbarhet i Rom. För den skull driver han helvetierna tillbaka, och då detta ej visar sig ha önskad verkan, inlåter han sig med germanerna under Ariovistus och gör slutligen för att tävla med den store erövraren Pompejus år 57 Gallien till romersk provins. Därmed börja emellertid svårigheterna först riktigt. Augustus är en i förtid åldrad man, som trött på allt år 27 lämnar makten från sig och återställer republiken.

Varje historiker väljer sin ståndpunkt och framställer de historiska företeelserna i dess ljus. Ferrero är från början icke historiker, han har utgått från Lumbrosos skola, och hans intresse gäller därför människan i hennes växelverkan med andra, med publiken och dess opinion, och den historiska publiken är för Ferrero Roms invånare. Jag kan ej hjälpa, att denna uppfattning synes mig en smula närsynt, bortsett därifrån, att den ej tillräckligt räknar med det stora inflytande, som redan då provinserna utövade på rikets öden och utveckling. Storheten gör sig först gällande på ett visst avstånd, den som står mitt uppe i ett berglandskap, förmår ej uppskatta topparnas verkliga höjd. Den som står mitt uppe i dagens politiska intriger och strider om makten, har ej blick för det stora, som tilläventyrs befinner sig i vardande. Mot denna bakgrund ställer Ferrero de historiska förgrundsfigurerna som staffage. Innerst gäller det en fråga, som endast kan avgöras efter subjektiv uppfattning, då ingen känner de handlande personernas innersta. Ha Cæsar och Augustus fört den politik på kort sikt, till vilken partitaktikens kollektivism är bunden, eller en politik på lång sikt bestämd av en enhetlig, målmedveten vilja? Kan man på dem tillämpa orden *serit arbores quæ alteri sæculo prosient*, eller ha de haft partitaktikerns behov att genast plocka frukterna av sina handlingar? Ha de ej haft annan avsikt, än att

flyta ovanpå i dagens politiska strider eller ha de haft större och avlägsna mål i sikte?

Avgörandet är subjektivt och jag skall ej upptaga utrymme med att framställa skäl för andra åsikter utan inskränka mig till ett par anmärkningar. Var det av så avgörande betydelse för Cæsar, att den allmänna opinionen i Rom ständigt sysselsatte sig med honom? Hade icke Marius och Sulla lärt honom, att vägen till makten gick genom härens tillgivenhet, och kan däri ej delvis ligga en förklaring till hans galliska företag? Maktens vinnande var emellertid blott uvertyren; i vilken avsikt han ville använda den, är en annan fråga.

I den aktuella kontroversen om Augustus' statsform står Ferrero längst ute på den flygel, som betonar dess republikanska karaktär. Detta är säkerligen riktigt, men frågan är, om den republikanska formen var mera en verklighet, som Ferrero vill, eller på grund av omständigheterna ett sken. Mot Ferreros uppfattning, att Augustus år 27 uttröttad skulle ha uppgivit gärdet, tala hans återstående fyrtioett regeringsår, under vilka han fast hållit maktens realitet i sina händer, även om dessa år av Ferrero rubriceras som Roms förfall. Kejsarens målmedvetna arbete att konsolidera riket framträder tydligast i hans strävan att avrunda och säkra dess gränser. För övrigt har, sedan Ferrero skrev, en intressant diskussion påvisat den statsteoretiska grundvalen för principatet, som Augustus' statsform benämnes.

Även om man har en annan grundsyn på de historiska företeelserna, följer man Ferreros framställning med det livligaste intresse och stort utbyte. Han är icke blott historiker utan också en stor skriftställare, som förstår att låta de bemärkta individerna verkningsfullt avteckna sig mot den bakgrund och i den miljö, i vilken han ställer in dem. Han äger förmågan av plastisk gestaltningskraft och den latinska rasens fallenhet för en retoriskt glänsande stil, vilket allt gör hans framställning till ett levande konstverk. Hans verk är den enda rivalen till Mommsens romerska historia, så oerhörd skillnaden än är mellan båda.

Översättningen är i allmänhet väl gjord och flyter jämnt. Minst lyckade äro kapitelrubrikerna, vars retoriska pregnans i själva verket är oefterhärmlig.

Martin P:n Nilsson.

Kommunalförfattningssakkunniges betänkande IV med förslag till lag om landsting. 235 s. Sthlm 1923.

Landstingens verksamhetsområde har sedan 1862 och i synnerhet under den senaste tiden blivit ansenligt utvidgat, dels genom en snabbt fortgående utveckling inom de redan från början landstingen tilldelade arbetsområdena, dels genom tillkomsten av nya sådana.

Detta har fört med sig krav på förbättrade arbetsformer och en mera tidsenlig organisation än den som skapats genom gällande landstingsförordning. Försök ha gjorts att inom dennas ram avhjälpa de förnämsta av förefintliga organisatoriska missförhållanden, vilka i synnerhet framträtt i ärendenas bristfälliga beredning och i saknaden av en enhetlig ledning av landstingens angelägenheter. Landstingsförordningen erbjuder dock ej tillräckliga möjligheter för en behovet motsvarande omläggning av landstingens verksamhetsformer. I ett yttrande till statsrådsprotokollet den 21 maj 1920 påyrkade, under erinran härom, d. v. chefen för civildepartementet en revision av bestämmelserna i nämnda förordning »i syfte att bereda utrymme och stöd åt mera rationell organisation av landstingens arbetssätt och förvaltning», varvid lagbestämmelserna dock borde erhålla en avfattning, som möjliggjorde anpassning efter de skilda förhållandena i olika län. Med bifall till detta yrkande överlämnades revisionsuppgiften till kommunalförfattningssakkunnige, vilka i här föreliggande betänkande framlagt resultatet av sitt arbete.

De sakkunniga framhålla, att den föreslagna nya lagstiftningen väsentligen innebär ett lagfästade av de riklinjer, som redan uppdragits av praxis. Den viktigaste nyheten berör förvaltningsutskottet. Detta sedan 1913 i landstingsförordningen medgivna utskott skulle först och främst bli obligatoriskt. Vidare har man velat mera bestämt ange dess uppgifter och befogenheter. Dessa skulle vara dels obligatoriska, dels fakultativa. Till de förra höra handhavandet av landstingets penningväsende, beredning av sådana ärenden, som ha ekonomisk innebörd — vari ingår upprättande av förslag till utgifts- och inkomststat med angivande av sättet för anslagens bestående, beräkning för varje särskild utgiftspost av dess inverkan på uttaxeringsprocenten m. m. — samt kontrollen över den ekonomiska förvaltningen vid landstingets anstalter och inrättningar. Beträffande dessa har emellertid i övrigt det hos oss sedan gammalt rådande decentralisationssystemet med särskilda direktorer eller styrelser för de olika anstalterna bibehållits. Sålunda skola t. ex. sjukvårdsanstalternas styrelser alltförfarande utan inblandning från någon central länsmyndighet ha såväl den ekonomiska förvaltningen som de rena sjukvårdsangelägenheterna om hand. Epideminämnden tänker man sig avskaffad och dess åligganden överflyttade på förvaltningsutskottet. — Såsom fakultativa uppgifter — d. v. s. sådana som skola tillkomma utskottet endast i den mån annorlunda icke genom lag, författning eller landstingets beslut finnes föreskrivet — skulle det åligga utskottet att bereda andra ärenden än budgetfrågorna, verkställa landstingets beslut och mellan landstingsmötena företräda landstinget. — Förvaltningsutskottet, som i likhet med annan landstingets förvaltningsstyrelse utrustas med rätt att väcka förslag hos landstinget, framstår i själva verket i förslaget som ett landstingets regeringsorgan.

Nu gällande förordning om landsting stadgar, att landsting »an-
~~tager sekreterare, kamrerare samt annan nödig betjäning.» För-~~

slaget innehåller i denna del, att landstinget har att anställa tjänstemän, som föra dess protokoll och expediera dess beslut, föra dess räkenskaper och handhava dess kassa samt ombesörja i sammanhang därmed förekommande göromål, ävensom att landstinget »må i övrigt för landstingets samfällda förvaltning kunna anställa eller låta anställa de befattningshavare, som finnas erforderliga». Bestämmelsen har fått denna allmänna formulering för att giva landstinget möjlighet att på ändamålsenligaste sätt ordna sin förvaltning. Det redan flerstädes praktiserade anställandet av »landstingsdirektörer», vilka huvudsakligen skulle ha att taga befattning med de av landstingens uppgifter, som ej omförmäles i landstingsförordningen, skulle härigenom erhålla fullt laglig grund.

Beträffande landstingssammanträdenas arbetsformer märkes, att till garanti mot förhastade beslut en bordläggningsbestämmelse införts av innehåll, att om minst två ledamöter yrka ett ärendes bordläggning, ett sådant yrkande måste bifallas och ärendets behandling uppskjutas åtminstone till nästföljande dag. För att förhindra, att arbetet bedrivs med alltför forcerad takt, föreslå de sakkunniga ett stadgande, att inga andra ärenden än valärenden få företagas till slutligt avgörande förr än på tredje dagen av landstingsmötet. Den nuvarande bestämmelsen om sex eller (genom beslut med kvalificerad majoritet) tio dagar såsom den längsta tid landstinget får vara samlat har ersatts med ett stadgande, att landstingsmännen ej skola ha rätt att uppbära dagtraktamente under mer än fjorton dagar.

De sakkunniga framhålla, att den länsstyrelsen tillkommande rätten att pröva de flesta landstingsbeslut i praxis ansetts omfatta allenast frågan, huruvida besluten stå i överensstämmelse med lag och författningar, och att prövningen »i allmänhet blivit en rent formell expeditionsåtgärd utan reell betydelse». Vid sådant förhållande föreslå de sakkunniga, att denna prövningsrätt skall upphöra utom i ett fall: då landsting vid budgetens uppgörande beslutat, att vissa kommuner skola helt befrias från bidrag till ett företag eller att bidragen skola utgå med proportionsvis mindre belopp (s. k. lokal eller territoriell differentiering av uttaxeringen), så skall detta beslut underställas länsstyrelsens såväl formella som sakliga prövning.

R. M.

Betänkande med förslag till lag om församlingsstyrelse m. m.
Statens offentliga utredningar 1923: 4. VI + 304 s.

Den 31 december 1918 bemyndigade K. M:t ecklesiastikministern att tillkalla sakkunniga för utredning, »huruvida och i vad mån representativt system må kunna införas jämväl i den kyrkliga kommunen». I maj påföljande år fingo de utsedda sakkunniga i uppdrag att utreda jämväl frågan, »huruvida och i vilken utsträckning ekonomiska angelägenheter, även i vad de avsåge kyrkliga ändamål,

må handläggas av den myndighet, som äger besluta om den borgerliga kommunens ekonomiska angelägenheter». Det är resultatet av detta utredningsarbete, som framlagts i föreliggande, innevarande år utgivna betänkande. Detta innehåller först en rad förslag till lagar och lagändringar, bland vilka särskilt märkas en helt ny »lag om församlingsstyrelse», avsedd att ersätta nu gällande kyrkostämmoförordning, samt en »lag om församlingsstyrelse i Stockholm», som skulle träda i stället för den särskilda kyrkostämmoförordningen för denna stad. Efter författningsförslagen följa som vanligt »allmän motivering» med bl. a. en redogörelse för den historiska utvecklingen beträffande kyrkoförsamlingens kommunala befogenhetsområde samt de senaste årtiondenas reformer och reformförslag, vidare den speciella motiveringen till de olika författningsförslagen och slutligen de avvikande meningar, som vissa av de sakkunniga anmält.

Kyrkoförsamlingens kommunala befogenhet har i förslaget väsentligt reducerats. Den skall endast vårda »de för församlingens medlemmar gemensamma kyrkliga angelägenheterna». Frågor om »folkskole- och fortsättningsskoleväsendet, om uppfostran åt vanartade och i sedligt avseende försummade barn samt om folk- och skolbibliotek» skola tillhöra den borgerliga kommunen, varom också stadgande intagits i § 1 av KFF om kommunalstyrelse på landet och i stad. Genom särskilt beslut av K. M:t skola också frågor »om anskaffande och ordnande av begravningsplats samt bestämmande av avgifter för gravplatser» kunna överflyttas på den borgerliga kommunen. — Däremot ställa sig de sakkunniga avvisande till tanken att helt sammanslå den borgerliga och den kyrkliga kommunen, vilket alltså skulle vara att återgå till förhållandena före 1862. Samma principiella skäl, som på sin tid framförde skilsmässan mellan borgerlig och kyrklig kommun, ha alltjämt sin giltighet och vinna i själva verket ökad kraft, om rätten till fritt utträde ur kyrkan blir resultatet av därom pågående utredningsarbete. Då kommunmedlemmar, som utträtt ur kyrkan, icke kunna tillerkännas rätt att delta i beslut rörande kyrkliga frågor liksom ej heller åläggas kyrklig skatteplikt, skulle dessutom anmärkningsvärda praktiska olägenheter uppstå, i synnerhet om beslutanderätten komme att uppdragas åt fullmäktige. — Det syfte, som framför allt skulle vinnas med nyssnämnda sammanslagning, nämligen större enhetlighet i budgetbehandlingen, ha de sakkunniga sökt uppnå på annat sätt: genom samtidighet vid budgeternas uppgörande, budgetförslagets tillgänglighet för allmänheten, angivande i budgetförslaget av den skatteprocent, som motsvarar den till uttaxering föreslagna summan o. s. v.

Skolfrågornas överflyttning till den borgerliga kommunen har nödvändiggjort vissa i KFF om kommunalstyrelse införda bestämmelser i syfte att förebygga uppkomsten av särskilda skolkommuner. Enligt nu gällande bestämmelser sammanfaller i regel skoldistriktet med kyrkoförsamlingen. Undantag finnas dock, och såväl kyrkostämmoförordningen (§ 1: 2), som lagen om kommunal- och eckle-

siastik indelningsändring (§ 45) förutsätta, att ett slags särskild skolkommun kan bildas, vars område icke sammanfaller med församlingens, och som har sin särskilda kyrkostämma. Enligt förslaget skall skoldistriktet sammanfalla med kommunen och skolärendenas vårdande vara en vanlig kommunal funktion. En sammanslutning av flera kommuner till ett skoldistrikt på så sätt, att en särskild skolkommun uppstår, skall enligt förslaget icke kunna förekomma, och har därför ovannämnda § i lagen om indelningsändring uteslutits. Av § 57 i FKL och § 55 i FKS, sådana dessa lagrum skulle lyda enligt förslaget, framgår emellertid, att man räknat med behovet av två eller flera kommuners sammanslagning till gemensamt skoldistrikt. Detta behov, vars förefintlighet måste konstateras genom beslut av K. M:t, skall emellertid då tillgodoses medelst kommunalförbund, vilket i detta fall ej som vanligt bildas genom de intresserade kommunernas fria överenskommelse, utan blir den obligatoriska påföljden av nämnda beslut.

• Beslutanderätten inom kyrkoförsamlingen skall enligt förslaget utövas å kyrkostämma eller genom kyrkofullmäktige. Det senare är en nyhet. Kyrkofullmäktige förekomma f. n. egentligen endast i Göteborg, där institutionen infördes genom en KF d. $\frac{5}{5}$ 1882. Även i Stockholm finnas dylika fullmäktige, men de ha där endast att subsidiärt inträda som beslutande, då i frågor som röra för hela staden gemensamma ärenden kyrkostämmorna fattat olika beslut. Förslag om ändring i kyrkostämmoförordningen i syfte att möjliggöra fullmäktige också i andra församlingar väcktes dels vid 1910 års kyrkomöte, som beslöt att hos K. M:t begära sakens utredande, dels motionsvis vid riksdagen 1917 och urtima riksdagen 1918. Sistnämnda riksdag, vilken som bekant antog en k. prop., som gjorde fullmäktigeinstitutionen obligatorisk i alla borgerliga kommuner med över 1,500 invånare, beslöt hos K. M:t anhålla om utredning, i vad mån representativt system skulle kunna införas även i den kyrkliga kommunen. De sakkunniga föreslå nu, att vilken församling som helst, oberoende av folkmängden, skall kunna överlämna beslutanderätten åt fullmäktige, men att, i motsats till vad som gäller för den borgerliga kommunen, sådant överlämnande aldrig skall vara obligatoriskt. Antalet fullmäktige skall rätta sig efter folkmängden och vara lägst 10 och högst 50. Det har gjorts proportionsvis mindre än antalet fullmäktige i den borgerliga kommunen. Anmärkningsvärt är, att antalet har bestämts i förhållande till församlingens folkmängd, icke till de egentliga församlingsmedlemmarnas antal, och de sakkunniga ha som skäl härtill anfört, att det mången gång skulle vålla svårigheter att exakt angevä det sistnämnda. Fullmäktige skola väljas för fyra år, valet skall förrättas av valnämnden under tiden 16 september—30 november och de för val av kommunal- resp. stadsfullmäktige gällande reglerna om tillvägagångssättet lända till efterrättelse.

I § 1: 2 av den föreslagna lagen om församlingsstyrelse möter en annan nyhet: kyrkliga samfälligheter. Nu gällande kyrkostämмо-

förordning innehåller endast en härom erinrande bestämmelse, nämligen den, att inom samma pastorat eller stad två eller flera församlingar kunna förena sig om gemensamt kyrkoråd, varvid församlingarna i övrigt behålla sin självständighet. Faktiskt har dock, framhålla de sakkunniga, en ännu närmare förening av skilda församlingar kommit att äga rum, varom t. ex. förhållandena i Jönköping, Gävle, Norrköping och Malmö vittna. De sakkunniga ha i anslutning till denna utveckling föreslagit ett stadgande av innehåll, att två eller flera församlingar skola — om de därtill samtycka eller åtgärden eljest är »av betydande allmänt behov påkallad» — kunna genom särskilt beslut av K. M:t förenas till en kyrklig samfällighet för vården av antingen *samtliga* kyrkliga angelägenheter eller ock för *samtliga* hithörande angelägenheter *av ekonomisk natur*, och skall i sådant fall om dylik samfällighet i tillämpliga delar gälla vad som är stadgat om kyrkoförsamling. Den är nämligen att anse som en kyrklig primärkommun, den har sin kyrkostämma, sitt kyrkoråd och ev. sina kyrkofullmäktige.

Ärenden, som äro gemensamma för två eller flera församlingar, kunna emellertid vinna gemensam handläggning även utan att någon samfällighet bildats. Beslutande organ är då, liksom enligt nu gällande kyrkostämmoförordning, den gemensamma kyrkostämman, vilken i detta fall ej, såsom vid kyrklig samfällighet, kan överlåta sin myndighet på fullmäktige. Är det gemensamma ärendet av ekonomisk natur, kan såsom gemensamt förvaltningsorgan tillsättas ett gemensamt kyrkoråd, varvid alltså naturligtvis de särskilda församlingarnas kyrkoråd fortbestå för förvaltningen av icke-gemensamma ärenden. De sakkunniga föreslå även sådan ändring i lagen om kommunalförbund, att två eller flera församlingar må kunna ingå dylikt förbund, något som med gällande lag icke är möjligt.

Pastors självskrivnenhet som kyrkostämmas ordförande vilja de sakkunniga avskaffa i överensstämmelse med »det åskådningssätt, som på författningens övriga områden faktiskt brutit igenom». De sakkunniga framhålla, att självskrivnenheten historiskt har sin grund i prästerskapets privilegier, som tillerkänna prästerskapet »makt att hålla allmänliga sammankomster» med skyldighet för socknemännen att därvid komma tillstädes, och att det därför skulle kunna ifrågasättas, huruvida icke för självskrivnenhetens borttagande borde fordras santytcke av kyrkomötet. Då nämnda privilegiestadgande emellertid ersatts av kyrkostämmoförordningens och därmed överförts till kommunallagstiftningens område, anse de sakkunniga sådant bifall icke erforderligt, ett resonemang som i betraktande av att kommunallagarna tillkommo under ekonomisk lagstiftnings form synes ganska otillfredsställande. — Naturligtvis är pastor icke heller självskrivnen ordförande eller ledamot i kyrkofullmäktige. För att dessa emellertid skola kunna påräkna den prästerliga sakkunskapen, har i förslaget stadgats, att kyrkorådets ordförande, till vilken post pastor i församlingen är självskrivnen,

skall — liksom den valde vice ordföranden — äga rätt att vara tillstädes och deltaga i överläggningarna.

Som verkställande organ för kyrkoförsamlingen är kyrkorådet bibehållet. Inom samma pastorat eller stad skola, med bibehållande av de särskilda kyrkoråden, ett gemensamt sådant kunna utses för visst eller vissa ärenden av ekonomisk natur. Har samfällighet bildats, skall denna ha sitt kyrkoråd med benämningen kyrkonämnd, alltefter gemensamhetens omfattning med eller utan särskilda församlingskyrkoråd. — Kyrkorådets befogenhet har — bortsett från de till den borgerliga kommunen överflyttade ärendena — så till vida begränsats, att vissa uppgifter, som närmast kunna sägas tillhöra den prästen påvilande församlings- och själavården, uteslutits.

Bestämmelsen i den nu gällande kyrkostämmoförordningens 68 och 69 §§, att besvär rätt skall tillkomma »medlem av församlingen», har ändrats till överensstämmelse med den tolkning, som redan nu gives åt denna formulering. — Slutligen må anmärkas, att en viss utvidgning av rätten att besvara sig över kommunalnämnds beslut av de sakkunniga föreslås. Enligt nu gällande rätt förefinnes sådan rätt endast beträffande sådana ärenden, som nämnden handlagt »på grund av föreskrifter i särskilda allmänna författningar», men däremot ej över beslut, som nämnden fattat på grund av de genom kommunallagarna åt densamma anförtrodda uppgifterna. De sakkunniga, som ha tänkt sig, att debiterings- och uppbördslängdens justering icke som nu skall försiggå på en särskild stämma, utan så att anmärkningar mot den till granskning framlagda längden ingivas till kommunalnämnden, föreslå, att i sammanhang härmed en rätt att besvara sig över vad nämnden på grund av de framställda anmärkningarna beslutar skall uttryckligen medgivas.

R. M.

[Faint, illegible text in the top section of the page]

[Faint, illegible text in the middle section of the page]

[Faint, illegible text in the bottom section of the page]

Till red. insända skrifter.

- Annuaire de la Législation du Travail*, publié par l'Office du Travail de Belgique. Années 1914 à 1919. Bruxelles 1923.
- Arkiv för patent-, mönster- och varumärkesskydd*. Organ för Svenska föreningen för industriellt rättsskydd. Utg. AXEL HASSELROT. Årg. 5. H. 4. Sthlm 1923.
- Ekonomiska Sainfundets Tidskrift*. Ny serie. H. 1. Hfors 1923.
- Finsk Kommunaltidskrift*, utg. av Kommunala Centralbyrån i Finland. Årg. VIII. Nr 8. Hfors 1923.
- Forum*. Tidskrift för politik, litteratur och allmänna frågor. 1923. Nr 8—9. Sthlm 1923.
- Historisk Tidskrift*, utg. av Svenska Historiska Föreningen genom SVEN TUNBERG. Årg. 43. H. 3. Sthlm 1923.
- Industria*. Svenska Arbetsgivareföreningens Tidning. Red. AXEL BRUNIUS. Årg. XIX. Nr 21—24. Sthlm 1923.
- Institut International d'Agriculture, Rome*. Bulletin de statistique agricole et commerciale. 1923. N:o 10—11. Rome 1923.
- Interskandinavisk handelsstatistik. 1916—1922*. P. A. Norstedt & Söner. Sthlm 1923.
- Kommersiella Meddelanden*, utg. av K. Kommerskollegium. Årg. 10. Nr 21—23. Sthlm 1923.
- Meddelanden från Handelskammaren i Geste*. 1923. H. 2—3. Geste 1923.
- Mercator*. Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. XVIII. Nr 42—49. Hfors 1923.
- Rapport relatif a l'exécution de la loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles pendant les années 1911—1921*, présenté aux Chambres législatives par M. le ministre de l'industrie et du travail. Liège 1923.
- Revista de Ciências Jurídicas y Sociales*. Publicación de la F. de C. J. y S. y de los Centros de Estudiantes y de Egresados. Año I. N:o 3.
- Revue du Travail*, publiée par le Ministère de l'Industrie et du Travail. 1923. N:o 10. Bruxelles 1923.
- Skögen*. Populär tidskrift, utg. av Sv. Skogsvårdsföreningen. Årg. 10. H. 11—12. Sthlm 1923.
- Sociala Meddelanden*, utg. av K. Socialstyrelsen. 1923. Nr 10—11. Sthlm 1923.
- Statistisk Månadsskrift*, utg. av Sthlm:s stads Statistiska kontor. Årg. XVIII. H. 8—10. Sthlm 1923.
- Statistisk årsbok för Göteborg*. 1923. Gbg 1923.
- Statsökonomisk Tidsskrift*, utg. av Bestyrelsen för den Statsökonomiske Forening. Red. THV. AARUM. 1923. H. 3. Kria.
- Svensk Finanstidning*. Årg. II. Nr 3—9. Sthlm 1923.
- Svensk Juristtidning*. 1923. H. 5—6. Sthlm 1923.
- Svensk Tidskrift*. Utg. av GÖSTA BAGGE och AXEL BOETHIUS. Årg. XIII. H. 6. Sthlm 1923.
- Svenska Landsbygdes Kommunaltidning*. Red. GUSTAV A. ALDÉN och JANRIK BROMÉ. 1923. H. 9—11. Sthlm 1923.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift*. Red. HELGE LINDHOLM. Årg. 15. H. 6. Sthlm 1923.
- Sveriges officiella statistik*. Den offentliga arbetsförmedlingen i Sverige 1913—1922. Av K. Socialstyrelsen. — Olycksfall i arbete år 1920. Av Riksförsäkringsanstalten. Sthlm 1923.
- Tiden*. Red. GUSTAV MÖLLER, NILS KARLEBY, ERNST WIGFORSS. 1923. N:o 5—6. Sthlm 1923.
- Tidskrift*, utg. av Juridiska Föreningen i Finland. 1923. H. 5. Hfors 1923.
- Tidsskrift för Retsvidenskap*, utg. av Bestyrelsen för den Stangske Stiftelse i Kristiania. 1923. H. 3. Kria 1923.
- GEBHARD, HANNES, Småbruket i Skandinavien. Översättning från finskan. Hfors 1923.
- HARALDS, HJALMAR, Undersökning av det historiska medvetandet. Efter Heinrich Rickerts metod kritiskt fullföljd. Lund 1923.
- LUNDBORG, RAGNAR, Staterna i vår tid. C. W. K. Gleerups Förlag. Lund 1923.
- MÄTERN, ERNST, Apoteksrörelsens ekonomi. En undersökning av de danska apotekens ekonomiska förhållanden. Sthlm 1923.
- VON ROSEN, GÖRAN, The Monroe Doctrine. Chicago 1922.

**Brand- och Lif-
försäkringsaktiebolaget**

S K Å N E

M a l m ö

Samtliga fonder 1/1 1928

c:a 51,000,000 kr.,

därav garantifondsförbindelser 10,200,000 kr.

**Brandförsäkringar,
Liv-, Livränte- och Pensions-**

m. fl. försäkringar meddelas genom bolagets huvudkontör i Malmö
och genom dess agenter å alla större platser i Sverige.

■ ■ ■

**Olycksfall- och Sjukförsäkringar,
Inbrotts-, Resgods-, Vattenskada-,
Glas-, Garanti-, Skadestånds-,
och Automobil-**

försäkringar meddelas av

Försäkringsaktiebolaget

M A L M Ö

genom bolaget Skånes agenter