

FINANSDEPARTEMENTET

1814. **200 ÅR** .2014

Norsk økonomi fra bankerott til overskudd

FINANSDEPARTEMENTET

1814. **200 ÅR** . 2014

**Norsk økonomi
fra bankerott til overskudd**



GRUNNLOVSJUBILEET
1814-2014

Utgiver: Finansdepartementet 2014

Redaksjonen: Runar Malkenes (redaktør), Roar Snedkerud (redaksjonssekretær), Morten Brøten (billedredaktør), Dorte Drange, Espen Erlandsen, Øystein Løining, Knut Erik Omholt, Arent Skjæveland og Astri Tverstøl.

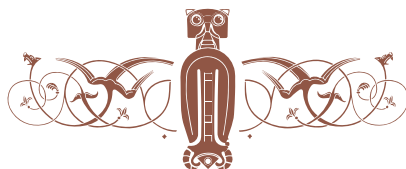
Design og trykk: 07 Media

Opplag: 1000 eks

Publikasjonskode: R-0641 B

ISBN 978-82-91092-95-9

Forside: *Regjeringsbygningen. Akvarell av Henrik Bull, ca 1906. Bildet tilhører Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design og er avfotografert der.*



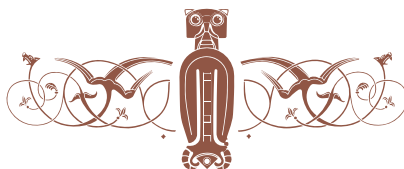
FINANSDEPARTEMENTET

1814. **200 ÅR** . 2014

**Norsk økonomi
fra bankerott til overskudd**



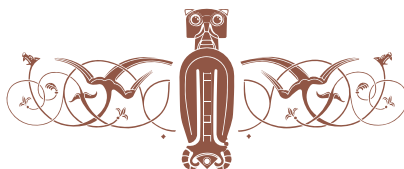
FINANSDEPARTEMENTET



Innholdsfortegnelse

Forord av finansminister Siv Jensen	6
Kapittel 1:	
<i>Camilla Brautaset</i> : Da gode råd var dyre	9
Kapittel 2:	
<i>Carl Emil Vogt</i> : Greve og opprører	21
Kapittel 3:	
<i>Karsten Alnæs</i> : En slåsskjempe i Finansdepartementet	31
Kapittel 4:	
<i>Karsten Alnæs</i> : Jørgen Herman Vogt – Departementets fremste embedsmann	61
Kapittel 5:	
<i>Francis Sejersted</i> : Fra Wedel Jarlsberg til Brofoss	75
Kapittel 6:	
<i>Øyvind Eitrheim og Einar Lie</i> : Noen riktig lange linjer: Statens inntekter, utgifter og gjeld	81

Kapittel 7:	
<i>Lars Jonung: Den skandinaviske myntunionen</i>	97
Kapittel 8:	
<i>Johs. G. Torstveit: Arendalskrakket</i>	105
Kapittel 9:	
<i>Thorbjørn Gjølstad: Hvordan skaffe inntekter?</i>	115
Kapittel 10:	
<i>Karsten Alnæs: Statslånene i 1904 og 1905</i>	127
Kapittel 11:	
<i>Asbjørn Rødseth: Høg fart og hard landing</i>	137
Kapittel 12:	
<i>Bjørn Skogstad Aamo: Bankkrisen på 1920-tallet</i>	151
Kapittel 13:	
<i>Einar Lie: Finansdepartementet – mellom fortid og fremtid</i>	157
Kapittel 14:	
<i>Astri Tverstøl: Økonomiforvaltning i staten: Fra pengekonvolutter til målstyring</i>	165
Kapittel 15:	
<i>Tore Eriksen: Oljeinntektene til varig glede</i>	173
Referanser.....	182
Omtale av forfatterne	187
Finansministre 1814–2014.....	189



Forord

AV FINANSMINISTER SIV JENSEN

Denne artikkelsamlingen markerer at det er 200 år siden det selvstendige Norge opprettet Finansdepartementet og fikk sin første finansminister, Grev Johan Caspar Herman Wedel Jarlsberg. Gjennom 15 artikler tegnes et riss av departementets og Norges økonomiske historie fram til i dag. Noen artikler tegner de lange historiske linjer, andre stopper opp ved enkelte hendelser som tjener som illustrasjoner på den økonomiske utviklingen og departementets rolle.

Å skrive departementets historie har ikke vært denne bokens ambisjon. Det arbeidet er godt påbegynt av Einar Lie med verkene «Tradisjon og ambisjon» og «Over Evne» som var skrevet sammen med Cristian Venneslan. Men mens disse bøkene omhandler etterkrigstiden, begynner denne boken med 1800-tallets første dramatiske tiår og et Norge i en dyp økonomisk krise. Det var en svært gjeldtyngt økonomi som finansminister Wedel Jarlsberg fikk ansvar for. Så gjeldtyngt at greven selv måtte stille sikkerhet for et lån på vegne av Norge i 1817. Episoden vitner ikke bare om at den unge nasjonen ikke var kredittverdig, men også om grevens store engasjement og spesielle rolle i etableringen av Norges sentraladministrasjon.

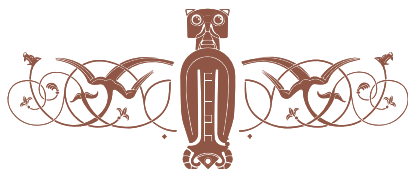
Grev Wedel Jarlsberg er viet bred omtale i flere artikler, særlig hos Karsten Alnæs og Carl Emil Vogt, sistnevnte for øvrig direkte etterkommer av den samme greve. For, som Francis Sejersted understreker i sin artikkel, Wedel Jarlsberg etablerte et finansdepartement som ble et ubestridt dynamisk sentrum i regjering og forvaltning. Gjennom artiklene i denne boken ser vi at Finansde-

departementet har beholdt sin sentrale posisjon fram til i dag. Dette følger dels av departementets portefølje, ikke minst som ansvarlig for å skaffe staten inntekter gjennom skatter og avgifter. Men det følger også av departementets kontroll-oppgave for å påse at budsjettene blir fulgt og utgiftene holdes under kontroll. Med det første nasjonalbudsjettet i 1947 kom også utformingen av den økonomiske politikken og økonomenes nye rolle. Utviklingen speiles i embetsverket. På 1930 tallet var 92 prosent av de ansatte jurister, i dag er nær halvparten økonomer, 30 prosent jurister mens de resterende har annen bakgrunn.

Det er en dramatisk reise som artiklene tar oss med på. Boken viser hvordan historien gjentar seg, blant annet hvordan økonomiske kriser som oftest utløses i finanssektoren. Gjeninnhenting blir som oftest langvarig for økonomien og krevende for finansminister og regjering. Et interessant eksempel på dette i mikro-perspektiv er historien om Arendalskrakket, fortalt av Johs. G. Torstveit. Men først og fremst ser vi hvordan Norge gjennom to hundre år har gått fra å være en gjeldtynget ung nasjon til et rikt moderne samfunn med et – internasjonalt perspektiv – unikt overskudd. Derfor slutter boken følgeriktig med en artikkel om forvaltningen av vår oljeformue. En naturressurs vi har glede av i dag og i årene framover. Men som ikke skal være en sovepute for de nødvendige reformer som må til for å opprettholde og videreutvikle det moderne Norge. Forutsetningen er å ha kontroll på statens inntekter og utgifter. Skattebetalerne skal kunne være trygge på at pengene forvaltes til beste for samfunnet. Like viktig er gode beslutningsgrunnlag for trygg økonomisk styring i årene framover. Det borger for at Finansdepartementet også de neste 200 år vil beholde en sentral posisjon i utviklingen av nasjonen Norge.



Fra 1814 og gjennom hele 1800-tallet holdt Finansdepartementet til i Generalitetsgården i Dronningensgate 15. Akvarellen er malt av finansminister Henrik Helliesen i 1893. Helliesen ble utnevnt i 1863 og var finansminister i 20 år. Han var en ivrig maler, og dokumenterte blant annet livet i departementet og etatene i sine malerier. Se også side 74.



CAMILLA BRAUTASET

Da gode råd var dyre

Begivenhetene i 1814 har fått hedersplass på den nasjonale primstaven. Grunnlovsjubileet i 2014 anlegges som en nasjonal «folkefest»¹. Historikere omtaler 1814 som selveste mirakelåret² og kanskje det viktigste³ året i norsk historie. Dette var året Norge hadde hele tre ulike konger, var i krig med Sverige og der det politiske grunnlaget for fremtidig selvstendighet ble lagt gjennom Grunnloven. Men var det egentlig gitt at det var slik det kom til å gå idet desember-snøen lavet ned over Eidsvoll i 1814?

I fortellingen som presenteres her vil tidsrammen utvides, og fokuset rettes mot håndteringen av den akutte og dype økonomiske krisen Norge stod overfor i sine første år som selvstendig stat. I teksten som følger vil det bli redegjort for hvorfor hendelsesforløpet i årene etter 1814 tyder på at Grunnloven var en nødvendig, men i seg selv ikke en tilstrekkelig forutsetning for at den politiske selvstendigheten kunne opprettholdes.⁴ Prosessene med å få på plass en fungerende sentraladministrasjon, et stabilt finans- og pengepolitisk fundament og

1 Jeg vil gjerne takke Martin Austnes, Brit Bjerkvik, Roar Snedkerud og Lars Fredrik Øksendal for verdifulle innspill. For ytterligere utdyping av argumentasjonen som presenteres her, se gjerne Brautaset (2014b).

2 Se blant annet Sørensen (2001): 53. I den offisielle fremstillingen av Grunnlovsjubileet blir også begrepet mirakelåret brukt, og der settes hendelsene inn som produkt av opplysningstid og demokratiske revolusjoner. Se blant annet <http://www.eidsvoll1814.no/?aid=9064636> (nedlastet august 2013)

3 Se blant annet Dyrvik (2013): 188.

4 Historiker Sverre Steen hevdet imidlertid allerede på 1950-tallet at tilbøyeligheten til å bli «blendet» av 1814 gjør at viktige hendelser i årene 1815-1818 ikke har fått den oppmerksomheten de fortjener. Ifølge Steen var det langt større utfordringer å iverksette praktisk politiske tiltak enn å formulere ordlyden i Grunnloven. Steen 1953: 9.

tilgang til internasjonal kreditt, var avgjørende faktorer for fortsatt selvstyre. Veivalg som ble tatt i perioden mellom 1816 og 1822 skulle vise seg som avgjørende vendepunkter. Ved å utvide de historiske koordinatene trer finansminister Wedel Jarlsberg, Finansdepartementet og Norges Bank frem som underkommuniserte aktører i de nasjonale fortellingene om hvordan og hvorfor Norge kunne bevare sin selvstendige stilling i unionen med Sverige.

Bakteppet

Mens Norge i dag er et av verdens rikeste land, var den unge staten for to hundre år siden i praksis bankerott. Landets første finansminister, grev Johan Caspar Herman Wedel Jarlsberg (1779-1840), måtte forholde seg til gigantiske utfordringer; penger uten tillit, statsbankerott, bedrageri, stor statsgjeld, grunnlovstridige skatteinnkrevinger, kontroversielle lån i utlandet og selv å bli stilt for riksrett anklaget for å ha satt rikets finanser på spill.

For å forstå den prekære økonomiske situasjonen Norge stod ovenfor, må vi gå tilbake til 1807. Helstaten, som Norge var en del av, hadde lenge dratt fordel av nøytralitetsstatusen i Napoleonskrigene. Nå kom det imidlertid krav om å velge side fra både fransk og britisk hold. Kronprinsregenten Fredrik den 6. ønsket ikke å slutte seg til Storbritannia. Britene svarte med å beleire København høsten 1807. Dramaet i København endte med at store deler av den dansk-norske flåten gikk tapt. Den viktigste konsekvensen var imidlertid at Fredrik 6. umiddelbart inngikk allianse med Napoleon. Danmark-Norge var nå på fransk side i krigen, noe som skulle vise seg å gi katastrofale økonomiske og humanitære konsekvenser.

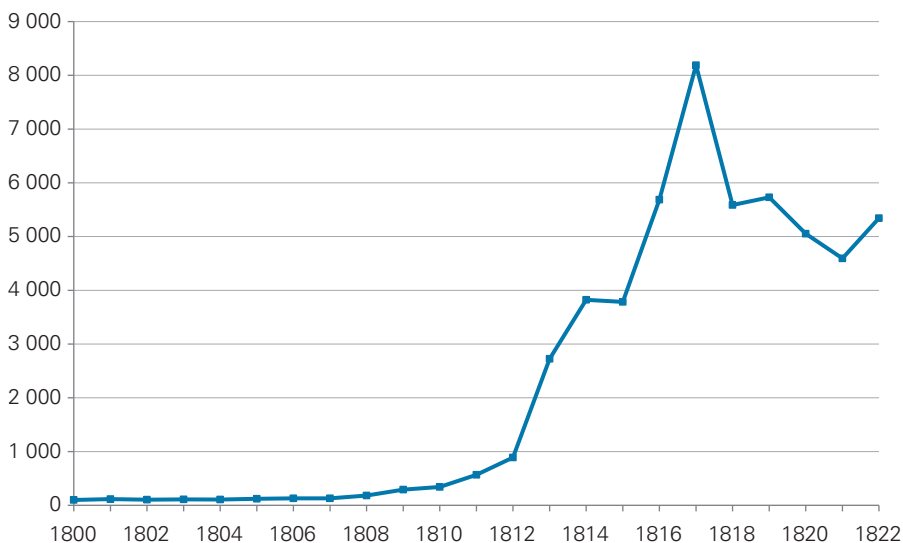
Tidligere handelsveier ble blokkert, og økonomisk høykonjunktur ble avløst av både hungersnød og hyperinflasjon. Dette var Terje Vigenes Norge. Vanskelige tider og fattigdom førte til en nedgang i folketallet i Norge, og 1808-nivået på i overkant av 911 000 innbyggere ble ikke gjenhentet før i 1816.⁵ Pengevesenet kom raskt ut av kontroll – pengemengden eskalerte, seddelverdiene sank og prisene steg i et urovekkende tempo. At gode råd nå var dyre og likvide midler var vanskelig å oppdrive, vises også gjennom utstedelsen av en ihendehaverobligasjon på 12 400 rigsdaler dansk courant til familien Rode fra Vestfold i 1810.

⁵ Med unntak av en liten nedgang i det store utvandringsåret 1883, er det ikke registrert nedgang i det norske folketallet siden. Tallene for folkemengde er her hentet fra Norsk Historisk Statistikk 1968; 44f.

Denne obligasjonen er såkalt evigvarende statsgjeld, og staten Norge betaler fremdeles årlig rundt 1 000 kroner på denne gjelden.

For norsk økonomi var dette ekstreme år, og vondt skulle vise seg å bli enda verre etter 1814. Jan Tore Klovland har i flere tiår gitt uvurderlige bidrag til kvantitative studier av norsk økonomisk historie. Han har nylig også gitt et unikt grunnlag for å forstå omfanget av de økonomiske utfordringene Norge stod overfor i årene rundt 1814. I 1817 måtte man gi 95 ganger så mye for utenlandsk valuta sammenlignet med kursene i 1800.⁶ Viktige importvarer som rug og bygg hadde blitt over 150 ganger så dyre som ved inngangen til århundret.⁷

Prisindeks for samlet vareforsyning 1800–1822 (1800=100)



Kilde: Basert på Klovland (2013). Prisene dekker kun varer, tjenester er ikke medregnet. Prisene er basert på førstehåndsomsetning og dekker både importvarer, eksport og varer produsert for innenlandsk omsetning.

⁶ Klovland (2013): 14–19.

⁷ Ibid: 19.

Selvstendighet

Idet pennetrekkene ble festet til Grunnloven av 4. november, var Norge i et sentraladministrativt vakuum og inne i en ekstrem økonomisk krise med hyperinflasjon – noe som også vises i figuren over. I kjølvannet av Napoleonskrigene gjennomgikk europeisk økonomi en dyp depresjon. Dette gav også merkbare ringvirkninger i Norge. I tillegg forsterket særnorske forhold krisen. De mest prekære utfordringene for den unge nasjonen var å gjenerobre tilliten til pengevesenet, skape et sentraladministrativt apparat, sikre statens inntektsgrunnlag og finne løsninger på statens akutte og mer langsiktige likviditetsbehov.⁸

Det hastet særlig å etablere en pengeenhet som hadde tillit både hjemme (indre verdi) og i det internasjonale markedet (ytre verdi). Det viste seg enklere sagt enn gjort. Overgangen til en pengebasert markedsøkonomi representerte en av de viktigste moderniseringsprosessene i Norge på 1800-tallet. Norsk selvstendighet fra 1814 var et viktig omdreiningspunkt i denne prosessen. For samtidens aktører var det imidlertid ikke entydig hva «penger» faktisk var. Sedler som betalingsmiddel og verdioppbevaring var et relativt nytt fenomen, og der erfaringshorisonten var relativt kort og kaotisk.⁹ Mellom 1813 og 1816 hadde Norge hele fire ulike valutaer; rigsdaler species, rigsdaler dansk courant, rigsbankdaler og speciedaler. I tillegg hadde den norske regjeringsskommisjonen mellom 1807 og 1810 utstedt hybridsedler gjennom assignasjonsbevis, som virket sterkt inflasjonsdrivende. I januar 1814 utstedte Christian Fredrik de såkalte «Prinsesedlene». Selv etter 1814 sirkulerte også utenlandsk valuta, og i deler av landet var særlig britiske pund hyppig brukt som både verdioppbevaring og betalingsmiddel.¹⁰ Nicolay Rygg forteller i Norges Banks historie hvordan stor mengder falske sedler i omløp bidro til ytterligere pengemessig kaos.¹¹

Samtidig var pengenes verdi mer eller mindre i fritt fall. Stortinget hadde 14. mai 1814 utstedt «Eidsvollgarantien», der man forpliktet seg til både å garantere for statsgjelden samt å sikre pengenes verdi. Dette løftet skulle det etter hvert vise seg umulig å innfri, og Stortinget så seg nødt til å forlate garantien vinteren 1816. Riksbankdaleren som hadde blitt introdusert i januar 1813, hadde vinte-

⁸ Offentlig gjeld var et mindre prekärt problem frem til gjelden til Danmark ble fastsatt i 1819.

⁹ Oskar Kristiansen hevdet at de norske erfaringene med sedler hadde vært mer negative enn positive frem til 1814. Kristiansen (1925): 11.

¹⁰ Nissen (1964): 111. Nissen viser blant annet til hvordan bruken av pund var særlig utbredt i Østlandsområdet og i Christiania.

¹¹ Rygg (1918): 31.

ren 1817 falt til kun ti prosent av opprinnelig sølvverdi, og prisstigningen var nå utenfor all kontroll.¹² Det hastet for Stortinget å ta grep.

Veien ut av krisen

I 1816 ble det gjort tre veivalg, som skulle vise seg å legge et langsiktig institusjonelt fundament for veien ut av krisen. Disse tre var; opprettelsen av Norges Bank, sanering av pengevesenet og ny skattelov. Pengelovene av 14. juni 1816 la grunnlaget for monetær stabilitet.¹³ Loven la grunnlaget for etableringen av Norges Bank og introduserte det som skulle være Norges valuta frem til kronen ble innført i 1875, nemlig speciedaleren.¹⁴ Med mange typer sedler i omløp, hyperinflasjon og der mynter mer eller mindre hadde forsvunnet fra sirkulasjon, ble det avgjørende for Stortinget å etablere en hard valuta.¹⁵ En myntfot i sølv skulle danne basis for pengenes verdi. Stortinget vedtok at sølvverdien skulle være lik verdien man hadde hatt før 1813. Pengereformen innebar at den nye valutaen måtte gjennomgå en kraftig verdistigning og at gamle sedler skulle tilintetgjøres. Vekslingskursen ble satt til 10:1, altså måtte man gi ti riksbankdaler for en speciedaler.¹⁶

Kaoset i pengevesenet gjenspeilte seg også i landets nyopprettede sentraladministrasjon – herunder Finansdepartementet. Dette viste seg særlig i de første forsøkene på å etablere et selvstendig statsbudsjett for Norge. For det første måtte man lære seg de rent praktiske sidene ved å sette opp et statsbudsjett. Det første statsbudsjettet kom allerede i løpet av 1815. Uoversiktligheten uttrykte seg blant annet i at ulike departement oppga sine tall i forskjellige valutaer.¹⁷ I tillegg gikk budsjettåret fra 1. juli til 30. juni, mens statsregnskapet fulgte kalenderåret. Mens man kunne komme til enighet om de regnskapstekniske sidene, var det en langt større utfordring at staten manglet likvide midler og et skattemessig inntektsgrunnlag, noe som gjorde det vanskeligere og vanskeligere å skulle møte statens økonomiske forpliktelser. I 1816 var landet i realiteten stats-

¹² Klovland (2013): 18.

¹³ Lovene ble revidert i 1818, men prinsippene for pengevesenet og sentralbanken ble knesatt allerede i 1816.

¹⁴ Speciedaleren ble gangbar mynt idet Norges Bank begynte sin operative virksomhet i 1818. Norges aller første sentralbank hadde allerede blitt opprettet av forsamlingen på Eidsvoll 13. mai 1814. Denne banken var ment å representere en overgangsordning frem til man hadde funnet en permanent løsning, noe som da også reflekteres i navnet: Norges midlertidige riksbank (min utheving). Se Rygg (1918) og Jahn (1966).

¹⁵ For en oversikt over den politiske prosessen bak etableringen av et selvstendig pengevesen, se gjerne Austnes (2014a) og (2014b).

¹⁶ Se for eksempel Eitrheim, Gerdrup og Klovland (2004) og Brautaset (2002).

¹⁷ Kristiansen (1931): 138f.

bankerott og ute av stand til å møte økonomiske forpliktelser eller å kunne forsvare pengenes verdi. Et underskudd i siste halvdel av 1815, ble etterfulgt av et enda større underskudd i 1816.¹⁸

Hvor kunne staten så finne inntekter og tilgang til nødvendig kreditt? Den viktigste inntektskilden var skatt. 1816 skulle vise seg å bli et *annum horribilis* for norske skattebetalere med introduksjon av flere nye særskatter i tillegg til ordinær skattlegging. Av særskattene rammet særlig sølvskatten, som i praksis skulle danne grunnlaget for at Norges Bank kunne utøve sine oppgaver som gikk ut på å forvalte det som skulle utvikle seg til å bli et seddelmonopol, sikre pengenes verdi og bistå staten i dens transaksjoner. De ordinære skattene rettet seg både mot utenrikshandelen gjennom toll og avgifter, mens skatt på næring og formue ble regulert av den nye Skatteloven av 1816. Behovet for inntekter var så stort at loven ble gitt tilbakevirkende kraft og skulle også gjelde for 1815 – noe som i seg selv var i strid med Grunnlovens paragraf 97.¹⁹ Det innebar i praksis en dobbel belastning for husholdningene, der det allerede var smalhans.

Viljen til å skattlegge var stor, men evnen til å kreve inn skattene var mer begrenset. Også her hersket det store spørsmål knyttet til hva som faktisk var penger. Slottprest Pavel forteller i sine dagbøker at han betalte sølvskatten med både gjenstander i sølv og en liten myriade av ulike valutaer av både utenlandsk og historisk karakter.²⁰ Det var store regionale forskjeller i både skattetrykk og innbetalinger. Manglende innbetalinger skyldtes delvis at man rett og slett ikke hadde penger til å betale skatt og delvis mistro mot skattene. Det hjalp heller ikke at flere av oppbørselsbetjentene, som skulle stå for innkrevingen, av ulike grunner ikke hadde orden i sysakene.²¹

Mulige underslag av skatteinntekter var ikke den eneste formen for svindel staten stod ovenfor. Gjennom salg av kobolt fra Modum og lager fra andre statsbedrifter, håpte staten å kunne skaffe sårt tiltrengt kapital. Salget skulle skje

¹⁸ Ibid: 162.

¹⁹ Forfatteren kjenner ikke til andre tilfeller i moderne norsk historie der loven har blitt gitt tilbakevirkende kraft. I 2010 avsa Høyesterett dom i saken mellom staten og Norges Rederiforbund, der Høyesterett konkluderte med at statens skattekrav var i strid med Grunnlovens paragraf 97.

²⁰ Pavel sier han betalte skatten med en stor kanne i sølv og andre sølvgjenstander, 75 riksorter, 132 åtteskillinger, ni danske kronemynter, åtte engelske mynter, åtte spanske pjestere og 30 tredjedels specier fra 1700-tallet. Gjengitt i Nissen (1964): 124.

²¹ Kristiansen sier at bakgrunnen for manglende innkreving og underskudd i skattekassen kunne skyldes flere årsaker – også sykdom og rett og slett for mye å gjøre. Kristiansen (1931): 166.

gjennom det velrenommerte nederlandske handelshuset Weddich & Wendel, men det viste seg at handelshuset hadde pantsatt og solgt norske varer for egen vinning. For å gjøre vondt verre, gikk også flere av de statlige bedriftene – som for eksempel sølvverket på Kongsberg – med underskudd i denne perioden.²² Rundt juletider 1817 oppdaget også Wedel Jarlsberg at en av direktørene ved Riksbanken hadde begått omfattende underslag ved å omsette gamle penger for egen fortjeneste.²³

Statens pengemangel ble stadig mer kritisk, og det var vanskelig å oppdrive kreditt i et knusktørt internasjonalt kredittmarked. Flere forsøk på å ta opp statslån i utlandet hadde ikke gitt uttelling med unntak av mindre veksellån der finansminister Wedel Jarlsberg selv stilte med sikkerhet.²⁴ Staten Norge fremstod altså ikke som kredittverdig, men det gjorde tydeligvis finansministeren – kanskje også godt hjulpet av et sterkt internasjonalt kontaktnett.

Både for staten og private med stor gjeld i utlandet, var det knyttet betydelig usikkerhet til det fremtidige forholdet til Sverige. I tillegg var statens gjeldssituasjon overfor Danmark enda ikke avklart. I Kieltraktaten av 1814 hadde den svenske regenten forpliktet Norge til å betale sin del av Danmark-Norges felles statsgjeld i tillegg til seddelgjelden. Etter over fire år med forhandlinger, var denne summen i 1819 forhandlet ned fra seks til tre millioner speciedaler – omtrent en halv milliard kroner i dagens verdi. Hele summen skulle betales tilbake over en tiårs periode.

Dette var penger Norge ikke hadde.²⁵ Situasjonen ble ytterligere forverret ved at Norge gjennom manglende skatteinntekter i årene 1816 og 1817 også hadde kommet i gjeld til Sverige. Historiker Oskar Kristiansen viser til hvordan Norge i svensk-norsk statsråd i mars 1817 ble innvilget en betalingsutsettelse, men kun for seks måneder.²⁶ I samme statsråd ble også Norge tilbudt et lån fra kongen. Wedel Jarlsberg brukte ikke dette lånet, til tross for at norsk økonomi opplevde

²² Kristiansen (1931): 134.

²³ Direktøren var David Thrane, og episoden blir gjerne omtalt som «Thrane-saken». Thrane hadde mottatt penger for makulering, men omsatte de altså for egen vinning. Se blant andre Steen (1953): 152.

²⁴ Kristiansen (1931): 317.

²⁵ Lov av 20. august 1821 om utskifting av jord førte til flere selveiende bønder i Norge, men bør også sees i sammenheng med statens akutte pengebehov.

²⁶ Kristiansen (1931): 169. Dette blir også behandlet av senere historikere, blant Steen (1953): 175-182.

et akutt likviditetsbehov.²⁷ I august samme år tilbød kongen igjen økonomisk bistand gjennom å foreslå at han kunne spørre den svenske Riksdagen om å yte lån til Norge. Tilbudet ble raskt avslått av Stortinget. Kristiansen argumenterer for at det var flere hensyn som gjorde at både lånerammen fra mars 1817 og senere tilbud om svenske lån ikke ble benyttet. Ifølge Kristiansen ville slike lån ha ført til økt risiko for en «sammensmeltning» mellom de to rikene. Samtidig ville det som kunne fremstå som svenske almisser ha forsterket det Kristiansen fremstiller som svenske myndigheters ærekrenkelser og sjikane av Norges økonomiske fattigdom.²⁸ Karl Johan la heller ikke fingrene i mellom da han på en middag i Stockholm i mai 1819 sa rett ut at Norge selv måtte betale statsgjelden til Danmark dersom de ønsket å beholde selvstendigheten.

Norge fikk endelig tilslag på et statslån vinteren 1820. Da inngikk staten en låneavtale med Brødrene Benecke i Berlin. Villkårene var imidlertid ikke spesielt gunstige. Staten fikk kun utbetalt i overkant av 60 prosent av lånesummen, resten gikk til å dekke omkostninger. Det var derfor kanskje ikke så rart lånet på folkemunne ble omtalt som 'tyvlånet'.²⁹

Året etter ble Wedel Jarlsberg stilt for riksrett. Tiltalepunktene i riksrettssaken rettet seg mot hvordan Wedel Jarlsberg angivelig hadde satt rikets finanser på spill gjennom to tapsbringende beslutninger, nemlig å gi Weddich & Wendel ansvaret for salg av statlig eiendom og opprettelse og drift av et vekselkontor i 1818.³⁰ Saken er et vitnesbyrd om at Wedel Jarlsberg var omstridt i sin samtid. Finansministeren hadde blitt beskyldt av opposisjonen og politiske rivaler for å ha forårsaket flere av landets økonomiske problemer i årene etter 1814. Kombinasjonen av økonomiske kriser, økt skattetrykk og Wedel Jarlsbergs posisjon i 1814 for en allianse med Sverige – bidro til å gjøre finansministeren upopulær.³¹ Historikere er heller ikke entydige i hvordan de fremstiller landets første finansminister. Yngvar Nielsen gir i sin biografi fra slutten av 1800-tallet en

²⁷ Kristiansen basert på Nilsen (1931): 179.

²⁸ Kristiansen (1931): 180. Ved årets utløp i 1818 skyldte Norge svenske myndigheter og kongehuset 62,578 speciedaler sølv og 167,841 speciedaler sedler. «Sammensmeltning», eller «amalgamasjon» som var 1800-tallets politiske moteord, henspilte på politiske krefter som søkte et tettere konstitusjonelt fundament mellom de to unionspartene. Politiske og forfatningsmessige fremstøt fra svensk side, og særlig fra Karl Johan i 1821 og 1824, ble slått tilbake gjennom Stortingets forsvar av Grunnloven.

²⁹ Se blant andre Hodne (1981): 66.

³⁰ Se særlig Efterretninger om den for Rigsretten mod Statsraad Grev Wedel-Jarlsberg anlagte Sag (1822).

³¹ Kristiansen (1931): 318 f.

heltefortelling om Wedel Jarlsberg.³² Sverre Steen omtaler Wedel Jarlsberg som regjeringens politiske leder, forsvarer av grunnloven og en leder med særlig gjennomslagskraft.³³ Kristiansen tegner et mer komplekst bilde av Wedel Jarlsberg, der han trekker et klart skille mellom Wedel Jarlsbergs virke som ung og standhaftig finansminister og som statsmann i mer moden alder.³⁴ Kristiansen beskriver Wedel Jarlsberg som en praktiker fremfor en teoretiker, og fremstiller han som tilbakelent i finanspolitiske spørsmål – men samtidig også som landets redningsmann:

«Alt i alt var det Wedels fortjeneste, at han reddet vort land ud av den usikkerhed og de farer, som den stat er udsat for hvis finanser er i uorden ... stort seet maa det siges, at han grunlagde det sunde, forsigtige finansstyre som blev raadende lige ned til en senere tid.»³⁵

Statsråden ble frikjent i riksrettssaken, og staten ble idømt å betale alle saksomkostninger. Snart kom imidlertid et nytt, viktig vendepunkt for statens akutte økonomiske problemer. I 1822 greide nemlig myndighetene å gjøre tre viktige grep. For det første lyktes det å forhandle med Danmark om gjeldsreduksjon og bedre betingelser for tilbakebetaling. For det andre tok man opp et nytt statslån hos den dansk-jødiske bankieren Joseph Hambro. Dette lånet ble inngått på långivers premisser, men likevel på langt bedre vilkår enn hva man hadde fått kun to år tidligere hos Benecke.³⁶ For det tredje forutsatte statslånet av 1822 at Norge greide å skape et stabilt pengevesen. Ved lov om Pengevesenet 15. novem-

32 Se Nielsen 1901 (bind I og II) og 1903 (bind III). Idéhistoriker Øystein Sørensen beskriver Wedel Jarlsberg som mer radikal enn mange av sine samtidige, og mener dette forklares ved at han hadde latt seg prege av «radikale opplysningsideer» i sin tid i København tidlig på 1800-tallet, se Sørensen (2001): 50. Wedel Jarlsberg var også del av et mindretall som støttet at jøder skulle ha tilgang til riket. Ibid.: 69. Det kan være grunn til å stille spørsmål om Wedel Jarlsbergs radikale standpunkt utelukkende kan forklares ved hans erfaringer fra København. Wedel Jarlsberg hadde også andre viktige radikale impulser, særlig fra sin mor og deres tid i London. Se særlig Nielsen (1901): 18. Mye av det som er skrevet om Wedel Jarlsberg i de senere år har hatt et populærvitenskapelig tilsnitt. Historiker Carl Emil Vogt er imidlertid i ferd med å slutføre en ny biografi om Wedel.

33 Se for eksempel Steen (1953): 22, 24, 133, 137.

34 Kristiansen (1931): 315f.

35 For mer informasjon om Joseph Hambro og statslånet av 1822, se gjerne Frode Ulvund (2014). Dette var begynnelsen på et særdeles langt og trofast kundeforhold. Joseph Hambro ble en fast långiver for den norske stat frem til hans død på 1840-tallet. Senere overtok selskapet hans sønn etablerte i London – C.J. Hambro & Son, som senere ble Hambros Bank – rollen som en internasjonal bankier for den norske staten. Hambros Bank beholdt denne posisjonen frem til krisen for norsk skipsfart og Reksten-saken på 1970-tallet.

36 Ulvund (2014) argumenterer for hvordan norske myndigheter anla en pragmatisk tolkning av den såkalte «jødeparagrafen» i Grunnloven når det kom til statslån – pengene var mer enn velkomne og Ulvund viser også hvordan flere jødiske bankierer besøkte Norge.

ber samme år ble det fastsatt at speciedaleren med virkning fra januar 1823 skulle kunne veksles i sølv.³⁷ Politiske beslutninger fikk også drahjelp av bedre tider for eksportnæringene, og da særlig fiskeeksporten fra rundt 1818.³⁸ Sammen med det politiske grunnlaget i Grunnloven var det nå i tillegg lagt et institusjonelt og økonomisk fundament for fortsatt norsk selvstendighet.

Konklusjon

Grunnloven og 1814 fortjener det drysset av superlativer og adjektiver som historikere har tillagt disse hendelsene, men disse hendelsene og tidsavgrensingen forteller i isolasjon ikke hele historien. Pengepolitikken, finanspolitikken, institusjonsbyggingen og krisehåndteringen i årene som fulgte var også nødvendige forutsetninger. Landets første finansminister var kontroversiell, men like fullt med på å legge grunnlaget for fortsatt norsk selvstendighet. Som separate størrelser har imidlertid heller ikke disse tilstrekkelig forklaringskraft. Hovedbudskapet i dette kapittelet er at dersom målet er å forstå hvordan og hvorfor Norge greide å holde på den politiske selvstendigheten fra 1814, må penger, økonomi og institusjoner gjøres til en integrert del av de større nasjonale fortellingene. Her er 1816 og 1822 viktige og underkommuniserte vendepunkter. Veivalgene som ble gjort her, la grunnlag for krisehåndtering på kort sikt og samtidig et langsiktig institusjonelt og materielt fundament for norsk autonomi. I en tid der den unge norske staten i praksis var konkurs og der gode råd bokstavelig talt var dyre, var det nettopp samvirkningen mellom politikk og økonomi, indre og ytre forhold, enkeltpersoner og institusjoner som i fellesskap gjorde at Norge beholdt sin selvstendighet gjennom krisene og inn i den nye tid.

37 Innvekslingen skjedde lavere enn pålydende verdi, men fra 1842 var den norske valutaen fullt vekslbar til fastsatt kurs.

38 Kristiansen (1925): 96.

Byråsjef Wergeland

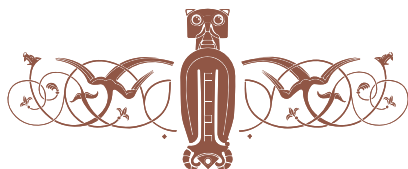


*Henrik Wergeland.
Bildet tilhører
Nasjonalbiblioteket,
Billedsamlingen.*

Wergeland ble utnevnt til byråsjef for Riksarkivet straks etter at heltidsstillingen ble opprettet i 1840. Det var strid rundt utnevnelsen. Kong Karl Johan satte regjeringens innstilling til side og utnevnte Wergeland til byråsjef ved Riksarkivet i statsråd 14. november 1840. Riksarkivet var den gang et kontor i Finansdepartementet, men var temmelig vanskjøttet de første 25 år etter 1814. Wergelands oppgave da han tiltrådte i januar 1841 var å legge grunnlaget for et riksarkiv. Wergeland gikk løs på sin nye oppgave som en samvittighetsfull og god byråkrat. Journalbok for innkommet post og kopibok for utgående brev ble straks innført. Han utarbeidet systemer for utlån og for å få samlet inn arkivalier. Han var virksom i embetet inntil sommeren 1844 da han ble syk. Han døde 12. juli 1845.



Den unge Herman Wedel Jarlsberg. Pastell av Christian Hornemann, malt i 1805. Portrettet henger på Bogstad gård. Der bodde Wedel med sin hustru Karen Anker og svigerfar Peder Anker, Norges statsminister i Stockholm i 1814.



CARL EMIL VOGT

Greve og opprører

Johan Caspar Herman Wedel Jarlsberg ble født i søvnige, sørfranske Montpellier i 1779. Den da 22 år gamle moren, Cathrine von Storm, hadde sett seg ut byen langs reiseruten fra Paris på grunn av stedets dyktige fødselshjelpere. Faren, lensgreve Fredrik Anton Wedel Jarlsberg, var underveis til sin første utenriks-post som den dansk-norske enevoldskongens ambassadør ved hoffet i Napoli.

De første barneårene tilbragte Herman i Napoli og Danmark, før faren ble forflyttet til Haag i 1784. Der bodde familien til Herman var knappe ti år. Sommeren 1788 kom han for første gang til Norge og farens gods Jarlsberg, som han var arving til etter eldstebrorens død. For første gang fikk han en norsk barnepike. Språket i hjemmet var ellers som oftest fransk.

Forholdene i hjemmet var ikke gode. Når faren ikke lå syk eller oppholdt seg ved forskjellige kurbad, var han en hustyrann. Aller sterkest inntrykk gjorde det, ifølge legasjonssekretæren i Haag: «når han foran mine øyne mishandler sin kone, selve modellen på tålmodighet og dyd». ¹ Ambassadør Wedel slo tjenerne med pisk og stokk. Han slo også barna. Selv om fysisk avstraffelse var vanlig i samtiden, var voldsbruken av et oppsiktsvekkende kaliber.

¹ «...quand je le vois sévir contre ses gens, la canne et le fouet à la main, je ne puis souvent pas cacher mon indignation; elle est au comble, lorsque sous mes yeux, il maltraite son épouse, le modele de la patience et de la vertu.» Herman Schubart: Biographie d'un diplomate, del 2, s. 27, notat for 30. mars 1785. Upublisert manus i Det kongelige bibliotek, København.

I 1790 flyttet familien til London og en ny ambassadørpost. Herman og søsknene fikk all undervisning av forskjellige huslærere. Den viktigste var tyskeren Friedrich August Nitsch, som var elev av den berømte opplysningsfilosofen Immanuel Kant.

Utover på 1790-tallet ble Hermans mor Cathrine stadig mer terrorisert og isolert av sin mann. Men i 1797 tok hun seg sammen og flyktet til Danmark med den eldste datteren. Hun fikk varm støtte ved hoffet og i sosieteten og oppnådde til sist separasjon. De to yngste døtrene fikk også reise til Danmark. Slik satt de fire sønnene igjen i London med en stadig bitrere og mer tyrannisk far.

19-åringen Herman hadde sammen med den to år yngre broren Ferdinand hjulpet moren med å låne penger til flukten. Dette ble kimen til en avgjørende konflikt med faren, for utlåneren forsøkte å snyte brødrene Wedel Jarlsberg ved å forfalske Hermans underskrift. Saken endte i retten, som dømte falskneren til døden ved hengning.

Da ambassadør Wedel oppdaget at guttene faktisk hadde lånt penger av kjeltringen, kom det til et voldsomt oppgjør. Bevæpnet med en massiv mahogni-linjal banket han både opplysningsfilosofen Nitsch og sønnene. Herman satte seg opp mot faren. Det hjalp ikke. Guttene ble låst inne på hvert sitt værelse, men det lyktes Herman å befri seg selv og broren. Så begynte flukten gjennom England og Skottland til Edinburgh med falske pass under navnene Smith og Meyer. Faren etterlyste dem hos politiet og gjorde helvete hett for huslærer Nitsch. Han mente han hadde forgiftet sønnene med opprørsk filosofi og bistått dem med flukten.

Bruddet med faren og hans autoritære tenkesett var endelig. Herman hadde valgt opprøret og den nye tid. Sammen med broren kom han seg til moren i Danmark.

Herman Wedel Jarlsberg og familien i Danmark levde i trange økonomiske kår, noe som skilte dem fra majoriteten i eliten. Herman Wedel Jarlsberg viste seg som en begavet og selvsikker jusstudent. Mange betraktet ham som en rabiat demokrat – en «jakobiner», men eneveldets reformvennlige finansminister grev Ernst Schimmelmann gjorde ham til sin privatsekretær og ga ham viktige oppdrag i finansadministrasjonen. I 1803 ble han utnevnt til assessor i Finanskassedireksjonen, en stilling Severin Løvenskiold hadde hatt før ham og som Jørgen

Herman Vogt senere skulle få. De ble begge nære venner og samarbeidspartnere for Wedel Jarlsberg senere i livet. Her fikk de tre, Løvenskiold, Wedel Jarlsberg og Vogt solid innblikk i saker som angikk finans-, bank- og pengevesen, som knapt noen andre nordmenn hadde. Men Wedel Jarlsberg fikk også plass som sekretær i Finanskommisjonen, under statsrådene Schimmelmann og Christian Ditlev Reventlow. Denne kommisjonen fremstår som et slags utprøvningssted for de to ledende statsmennenes politiske ideer. Her ble alle viktige spørsmål i innenrikspolitikken diskutert. På mange måter var denne kommisjonen «styrelsens hjerte».² Herman Wedel Jarlsberg var spådd en lysende fremtid i eneveldets administrasjon. Og han gikk sannelig i den beste statsmannsskolen som tenkes kunne i eneveldets Danmark-Norge.

Da moren Cathrine døde i 1802, ble den barnløse finansminister Schimmelmann og hans kone Charlotte som nye foreldre for ham. I deres palé i Bredgade fikk han både solid kulturell og administrativ utdanning. Han fikk ansvaret for flere av Schimmelmanns industriforetagender, og prøvde seg også som industrieier for den lille morsarven. I Schimmelmanns hus møttes Danmark-Norges kulturelle og økonomiske elite med sentrale europeiske intellektuelle. Dette var Københavns «florisante periode» da det nøytrale Danmark profiterte på de franske revolusjons- og Napoleonskrigene. Det kunne ikke vare.

I 1806 ble Herman Wedel Jarlsberg sendt til Norge for å organisere fattigvesenet på Kongsberg etter at gruvedriften var lagt ned, noe som skapte fryktelig sosial nød i byen. Det tok ikke lange tiden før Herman Wedel Jarlsberg forlovet seg med den 16 år gamle Karen Anker, enearving til den mektige Peder Anker på Bogstad utenfor Christiania. Ikke lenge etter fikk Herman Wedel Jarlsberg det viktige amtmannsemetet i Buskerud. Men til tross for all medgangen, var han ikke tilfreds.

Herman Wedel Jarlsberg syntes han kastet bort kreftene sine. Han mislikte den snevre norske overklassens skjodesløse forbruk. Han foraktet kronprins Frederiks styre. I politikken var alle «løgnere og slyngler eller narrer!» Han hadde

² Yngvar Nielsens ord: Grev Herman Wedel Jarlsberg og hans samtid, 1779–1840, bd. 1, Kristiania 1888, s. 96. Nielsen opplyser også at Finanskomisjonens papirer ikke er samlet bevart og lite derfor kan sies om Herman Wedel Jarlsbergs arbeid der.



Herman Wedel Jarlsbergs dåpsattest

• • •

Som protestant ble Herman Wedel Jarlsberg døpt i den kalvinistiske reformerte kirken i den sørfranske byen Montpellier, hovedstaden i ett av to såkalte Generaliteter i den daværende provinsen Languedoc. Han ble født i Montpellier ti år før den store revolusjonen, nærmere bestemt 21. september 1779. Slik har ettertiden kjent fødselsdatoen og stedet.

Men dåpsattesten oppgir underlig nok en annen fødselsdato: 22. september. Det er to muligheter: enten er feil dato oppgitt i dåpsattesten – eller Herman Wedel ble faktisk født en annen dato enn den han og familien alltid senere oppga. Det at moren likevel livet ut opererte med datoen 21. september, taler kanskje for at pastor Jaques Rabaut av en eller annen grunn har skrevet feil. Når vi vet at hun hadde en brutal og vanskelig ektemann, kan det muligens forklare at hun ikke sørget for å rette opp en feil i dokumentet før hun underskrev. Hun behersket fransk svært godt.

Det er også en mulighet at Hermans far kan ha oppgitt fødselsdatoen 22. september. Kan han ha trodd dette? Hadde hans kone “forsinket” fødselsbudskapet? Det er faktisk ikke helt utenkelig når man vet hvor voldelig og vanskelig hennes mann var. Det er umulig å si om det er mor, far eller prest som har skylden for at en annen fødselsdato enn den senere anerkjente står på dokumentet. Men en mor bør huske sitt barns fødselsdato. Det er derfor sannsynlig at datoen i dåpsattesten er gal. Årsakene kan vi spekulere i.

Dåpsattesten er funnet i Montpelliers byarkiv av Roar Snedkerud.



Wedels fødselsattest fra 1779.
Tilhører Archives Municipales de Montpellier (GG40 folio 72).

Pastor Jaques Rabaut:

Året 1779, den 6. oktober, dømte jeg Jean Gaspard Herman, født den 22. i forrige måned, ektefødt sønn av herr Frederic Antoine, greve av Wedel Jarlsberg, kammerherre for den danske kongen og av fru Cathrine, født von Storm, hans hustru. Tilstede vitnene adelsmann Etienne Marguerit Gourbielle, og herrene Timothée Dumas, klokkehandler, og Jean Pierre Bel, handelsmann, alle innbyggere av Montpellier. Faren bar selv sitt barn til dåpen.

[Signert:] F.A. greve av Wedel Jarlsberg,
Cath. grevinne av Wedel Jarlsberg (født Storm)
Gourbielle, Dumas, Bel, pastor Jaques Rabaut.

lenge ønsket å utrette noe stort, men ble frustrert av det ineffektive byråkratiet. Tiden rant fra ham, skrev han til en venn: «Jeg er snart 28 år!!»³

Så kom krigen. Kronprins Frederiks kompromissløse holdning overfor britene førte til at København ble brutalt bombardert i 1807. Byen fikk omfattende skader, og flere hundre omkom. For Herman Wedel Jarlsberg ga krigen muligheter.

Krigen tvang frem opprettelsen av en midlertidig regjeringskommisjon for å styre Norge. Leder ble prins Christian August av Augustenborg, øverstkommanderende general i Norge. Som finans ekspert ble Herman Wedel Jarlsberg straks foreslått som medlem, men kronprinsen fulgte ikke rådet. Regjeringskommisjonen ba likevel Wedel Jarlsberg reise til Danmark i viktige oppdrag. Først skulle han bringe valuta til en kontantfattig norsk økonomi. Deretter skulle han ordne forsyninger av livsviktig korn til Norge. I tillegg skulle han fungere som kurer til kronprinsen og regjeringen. Seilasene ble foretatt i små seilskøyter over Skagerrak og Kattegat. Risikoen var stor for å bli tatt av den mektige britiske flåten som blokkerte transport mellom Danmark og Norge.

Herman Wedel Jarlsberg fikk nå hovedansvaret for forsyningen av Sør-Norge, delvis etter en plan utarbeidet av Ernst Schimmelmann. Wedel Jarlsberg improviserte også og handlet inn korn og organiserte skipstransporter i Sør-Norge, i Gøteborg og på Jylland. Delvis gikk han utover sine fullmakter. Men mye ble utrettet, og Wedel Jarlsberg oppnådde stor popularitet. I slutten av 1808 fikk han også fast sete i regjeringskommisjonen og ledet med en gang kommisjonen inn i aktiv politikk. Før Wedel Jarlsbergs inntreden hadde kommisjonen vært nølende usikker overfor enevoldsmakten i København.

Norge befant seg i krise, med hungersnød og et fullstendig sammenbrudd i økonomien. Regjeringskommisjonen ba kong Frederik VI, kronprinsen hadde nå etterfulgt sin sinnssyke far på tronen, om å søke en separاتفred med Storbritannia. Kongen avsto. Han ba i stedet Christian August holde sine styrker klare til å invadere Sverige – så skulle danske styrker i samarbeid med franske invadere Skåne, og Russland fortsette sin innrykking i Nord-Sverige.

3 Brev fra Herman Wedel til Ludvig Manthey, Bærum 12.8.1807. Brevene fra Wedel Jarlsberg til Manthey er gjengitt i avskrift på originalens tysk i Personalhistorisk tidsskrift, 6. rekke, 4. bind, København og Kristiania 1913, s. 22–34. En norsk oversettelse er trykket som et vedlegg i Carl Emil Vogt: Herman Wedel Jarlsberg. Nasjonal strateg og svigersønn på Bogstad, Oslo 2013.

Da kom revolusjonen i Sverige. Kong Gustav IV Adolfs katastrofale kriger mot Frankrike, Danmark-Norge og Russland, førte til at han ble avsatt i et militærkupp og onkelen Carl innsatt på tronen.

Christian August stilte seg avventende. Men kuppet åpnet en mulighet for fred med Sverige. Dessuten begynte Christian August og hans viktigste rådgiver, Herman Wedel Jarlsberg, å arbeide for en skandinavisk union under kong Frederik VI. Men Frederik avviste alle fremstøt, fornærmet de svenske utsendingene og fortsatte sin krigspolitikk. Samtidig innledet de svenske revolusjonsmennene en sjarmoffensiv overfor prins Christian August. De ville ha ham til kronprins i Sverige etter den barnløse og aldrende Carl XIII. Christian August nølte, men Herman Wedel Jarlsberg tok skrittet: Han gikk i det skjulte iherdig inn for at Christian August skulle bli valgt til svensk kronprins, og enda mer radikalt arbeidet han for norsk løsrivelse fra Danmark. Slik skulle landet få fred, en egen konstitusjon og en slutt på kong Frederiks vanstyre.

Christian August ble valgt til kronprins i Sverige sommeren 1809. Han tok navnet Carl August. Nå så Wedel Jarlsberg sin gylne sjanse: En norsk variant av det svenske kuppet kunne gjennomføres. Wedel Jarlsberg konspirerte med kretsen rundt revolusjonslederen Georg Adlersparre og sammenkalte østlandske stormenn til politiske møter der han spurte om de ville støtte løsrivelse fra Danmark og følge Christian August inn i union med Sverige. Han fantaserte om arrestasjon av kong Frederik VI's nære venn og samarbeidspartner i den norske regjeringskommisjonen, Frederik Julius Kaas. Arrestasjonen skulle starte et norsk opprør.

Wedel Jarlsbergs planer var luftslott. Fra et overordnet perspektiv så de realistiske ut: Den populære prins Christian August hadde støtte i hæren. Dersom han lot seg overbevise om et opprør ville det være mulig. Et hovedproblem var at prinsen ikke valgte opprøret. Han valgte å takke ja til den svenske kronprinstitelen, og deretter forholdt han seg rolig. Et annet problem var at selv de regjeringsskritiske østlandske trelasthandlerne ikke våget å ta skrittet fullt ut og støtte løsrivelse fra Danmark. En union med arvefienden Sverige var også ansett som svært upatriotisk i Norge.

Wedel Jarlsbergs opprørsideer var å regne som majestetsforbrytelse og kunne straffes med halshugging og partering. Johann Friedrich Struensees hode på stake var i flere år etter 1772 en påminnelse for Københavnerne om realiteten i en slik trussel.

Da kong Frederik tillot en viss norsk handel høsten 1809 under såkalte lisenser, strømmet igjen norsk trelast ut av landet. Den kortvarige oppgangstiden ødela de siste mulighetene for Wedel Jarlsbergs revolusjon. I 1810 ble regjeringskomisjonen oppløst, og Wedel Jarlsberg gikk tilbake til sitt amtmannsembete. Christian August forlot Norge og ble kronprins i Sverige, men gjorde intet for å fremkalle et norsk opprør, slik Wedel Jarlsberg hadde ønsket. Likevel opprettholdt Wedel Jarlsberg sine hemmelige svenske kontakter og fortsatte å arbeide, nå mer i det stille, for norsk løsrivelse fra dansk kongen han omtalte som den «af Klodser og Kjeltringer omgivne Corporal (maaske til Nød – «Løytnant»)).»⁴

Til tross for at kongen satt på kompromitterende opplysninger, lot han Wedel Jarlsberg være. Wedel Jarlsberg ble riktignok gitt en kraftig advarsel våren 1811 da han uventet ble kalt til København. Wedel Jarlsberg skal ha brent papirer før han reiste til Danmark. Da han møtte opp til audiens hos kongen ble han behandlet med utsøkt høflighet. Det fremgikk ikke hvorfor kongen hadde kalt ham til seg. Men snart ble Wedel Jarlsberg gitt i oppdrag å utrede opprettelsen av et universitet i Norge, et gammelt norsk krav overfor danskene. Wedel Jarlsbergs betydelige arbeid for grunnleggelsen av universitetet fulgte etter dette. Wedel Jarlsberg forandret ikke politisk mening etter besøket hos kongen i København, men fortsatte å mene at en løsrivelse fra Danmark, fred med Storbritannia og union med Sverige ville være å foretrekke. Til tross for at kongen visste en god del om Wedel Jarlsbergs politiske oppfatninger, grep han aldri inn mot ham. Kanskje mente han Wedel Jarlsbergs ideer var urealistiske, kanskje ønsket han ikke å bidra til uro i Norge ved å arrestere ham.

Herman Wedel Jarlsberg er muligens mest kjent for sin rolle på Eidsvoll i april og mai 1814. Der var han medlem av konstitusjonskomiteen og helt sentral i å forme grunnloven. Som den ledende tilhengeren av norsk union med Sverige ble han stemplet som upatriotisk. Prins Christian Frederik var ingen demokrat. Wedel Jarlsbergs forsøk på å stå opp mot prins Christian Frederiks planer om å beholde Norge for sin egen familie hadde få muligheter til å lykkes.

Selv om Wedel Jarlsberg tapte alle viktige kamper på Eidsvoll – inkludert jødeparagrafen – fikk han sin revansj. Høsten 1814 ble han finansminister og regje-

⁴ Herman Wedel Jarlsberg til Georg Adlersparre, 13.12.1809 i Yngvar Nielsen: *Lensgreve Johan Caspar Herman Wedel Jarlsberg*, bd. 1, Kristiania 1901, s. 323-324.

ringens sterke mann. Svigerfar Peder Anker ble norsk statsminister i Stockholm – bindeleddet mellom kongen og regjeringen i Norge. Møysommelig bygget Wedel Jarlsberg opp grunnlaget for et norsk penge- og finansvesen fra ingenting. Han var en av uhyre få som turte å stå opp mot Carl Johan. Han lot seg heller ikke kjøpe, slik kongen med suksess ellers hadde for vane. Visstnok snakket Wedel Jarlsberg et bedre pariserfransk enn den sørfranskfødte kongen. Forholdet mellom Wedel Jarlsberg og Carl Johan ble stadig dårligere, og Wedel Jarlsberg ba til slutt i 1821 om å få gå av som minister. Kongen lot ham vente helt til oktober 1822 før han fikk lov å forlate finansministerposten.

Wedel Jarlsberg spilte utover på 1820-tallet en betydelig rolle på Stortinget. Navnet hans er også uløselig knyttet til Universitetet i Oslos tidlige historie.⁵

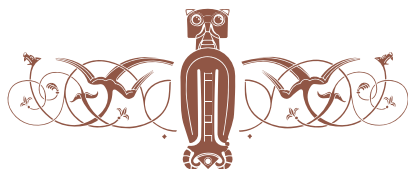
Etter at Carl Johan ga opp angrepene på den norske grunnloven og Stortinget, ble Wedel Jarlsberg i 1836 utnevnt til den første norske stattholderen i unionen med Sverige. I sin politiske Indian summer opplevde han å bli en slags gudfar for den kommende embetsmannsstatens store politikere, som Frederik Stang og Anton Martin Schweigaard.

Wedel Jarlsbergs opprør mot den gamle tids despoti, først rent personlig mot faren og deretter mot kongen, hadde vist vei mot en ny tid. Wedel Jarlsberg var den første nordmannen som virkelig brøt ut av eneveldets autoritære makt-hierarki. Han var Norges første moderne politiker. Likevel var han unorsk. Sym-bolsk nok endte han ikke sitt liv i Norge, men på et kurbad i Tyskland i 1840.

⁵ John Peter Collett: *Universitetet i Oslo 1811-2011. Bok 1 1811-1870. Universitetet i nasjonen*, Oslo 2011, spesielt s. 108–109.



Finansminister Wedel Jarlsberg. Portrettet henger på finansministerens kontor i den gamle regjeringsbygningen og er malt av Jacob Munch.



KARSTEN ALNÆS

En slåsskjempe i Finansdepartementet

I 1814 ble **nordmennene** overrumplet av revolusjonen. Det som skjedde var så voldsomt og uforutsigbart at folk ikke trodde sine egne øyne.

For det første ble båndet til Danmark brutalt kuttet over. Det hadde knyttet nære, ja nesten intime forbindelser mellom de to rikene i 434 år. Folk flest hadde vært fornøyd med regimet, bøndene følte seg knyttet til «han far» i København, og embetsmennene kjente seg lojale til det landet der slektene deres stammet fra, og der de selv var utdannet.

Kniven som kuttet båndet, var da også ført av en hånd utenifra. Det var den svenske tronfølgeren som ved hjelp av en invasjonshær tvang den danske kongen til forhandlingsbordet i Kiel, og presset ham til å avstå Norge. Fra før av hadde han fått løfte om Norge som krigsbytte. Nå dro han og hentet det selv.

En like stor omveltning var det at Norge med ett forvandlet seg fra en provins, der alt hadde vært styrt fra København, til et selvstendig rike med egen konge, egen nasjonalforsamling og regjering, egen høyesterett, bank og valuta og en rekke institusjoner som forvaltet oppgavene til den nye norske staten. Landet reiser seg uavhengig og fritt. Selvstendigheten ytrer seg dristig og poetisk i Grunnlovens første paragraf slik den ble vedtatt den 17. mai det året: «Kongeriget Norge er et frit, uafhængigt og udelelig Rige».

Den tredje omveltningen var like dramatisk. Ved begynnelsen av året ble landet styrt som et enevelde, riktignok et humant og ganske opplyst enevelde, men makten var formelt samlet på kongens hender. Den suverene og landsfaderlige kongen og hans råd hadde både den lovgivende, utøvende, og høyeste dømmende myndighet. Alle viktige beslutninger ble tatt i lukkede rom i regjeringskontorene i København. Flere ledende nordmenn kalte det et despoti.

På Eidsvoll seiret folkets suverenitet, makten skulle gå ut fra folket, og deles mellom flere politiske organer. Spiren til et demokrati var sådd. De politiske debattene skulle fra nå av utfolde seg for åpne dører i landets nasjonalforsamling. Grunnloven sa klart ifra: «Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilken som helst anden Gjenstand ere Enhver tilladte». Ytringsfriheten avløste sensurbestemmelsene, og menneskerettighetene og rettssikkerheten skulle rå grunn slik det var erklært i over hundre tidligere liberale grunnlover.

Det var prins Christian Frederik som ledet det norske opprøret mot Kielfreden, og det var han, som i sin sjel trodde på eneveldets velsignelse, også satte i gang opprøret mot eneveldet. Han gjorde det av taktiske årsaker, etter at en samtale med professor Georg Sverdrup den 16. februar hadde overbevist ham om at skulle han få med seg nordmennene i en helhjertet oppstand mot Kielfredens bestemmelse, måtte han love dem en fri konstitusjon med innskrenket monarki, bygd på Rousseaus tanker om folkets enerett til selv å bestemme sin skjebne. Det forutsatte også en deling av makten og en ideologi bygd på ideene frihet, likhet og brorskap.

Resultatet ble en Grunnlov som var mer gjennomsyret av likhetstanken enn noen annen grunnlov i Europa. I fremtiden skulle det aldri gis privilegier eller fortrinn til noen, det vil si at adelen ble avskaffet. Stemmeretten kom til å omfatte kanskje hele 40 prosent av alle menn over 25 år. Norge fikk heller ikke noe overhus, ikke noe senat eller House og Lords, som kunne kontrollere og regulere vedtakene til den forsamlingen som ble valgt av bønder og tredjestand. Nasjonalforsamlingen fikk rett til å vedta lover og bevilge penger, kongen fikk bare utsettende veto i lovsaker, og budsjettene rådde tingmennene med alene. Domstolene ble frie, dommerne i prinsippet uavsettelige, og Høyesterett fikk prøverett over vedtak i regjering og Storting. I Riksretten, den domstol som fikk rett til å stevne regjeringsmedlemmer, og som var sammensatt av Høyesterett og Lagtinget, utgjorde de folkevalgte et flertall.

I Riksforsamlingen på Eidsvoll, som skapte Grunnloven, utgjorde Christian Frederiks tilhengere et betydelig flertall, mens mindretallet, der grev Wedel Jarlsberg var den ledende politiker, led nederlag på nederlag.

Etter den 17. mai og valget av Christian Frederik som norsk konge, ble det likevel klart at Karl Johan med stormaktenes støtte med all sannsynlighet ville greie å tvinge nordmennene inn i en union. Christian Frederik skjønte dette allerede før den 17. mai, og hans plan gikk fra nå av ut på å si ifra seg den kongetronen han hadde takket ja til den 19. mai, og abdisere så snart en ny folkevalgt forsamling hadde løst ham fra den eden han hadde gitt. Hans håp og hans plan var å få Karl Johan til å godkjenne Grunnloven, bare med de endringer som var nødvendige for en union, at svenskene videre godkjente den norske regjeringen som forhandlingspart, og trakk tilbake sine krav om å besette alle norske festninger med svenske tropper.

Karl Johan på sin side ønsket å virkeliggjøre drømmen om en union på en så vennsæl og diplomatisk måte som mulig, og etter en kort og ut fra norsk synspunkt ganske ussel og defensiv krig ble det sluttet våpenhvile i Moss, der han omtrent på alle punkter gikk med på nordmennenes vilkår. Selv i de reelle forhandlingene om unionsvilkårene som de svenske forhandlerne førte med det norske Stortinget utover høsten, var han til syvende og sist både føyelig og diplomatisk. Det førte da også til slutt til at det nyvalgte Stortinget vedtok unionen den 20. oktober og valgte Karl 13. til norsk konge den 4. november.

En ny orden

Den nye regjeringen som ble dannet i slutten av november 1814, var av et slag Norge aldri hadde hatt før. Regjeringene i det dansk-norske eneveldet hadde bestått av medlemmer som i alle fall i navnet, og ofte også i gagnet, var kongens personlige rådgivere. Kongen kunne lytte til deres råd og rette seg etter hva de mente, men kunne også sette dem til side. Slik fungerte også det regjeringsråd Christian Frederik hadde opprettet den 2. mars 1814, og den regjering som fortsatte regjeringsrådets virksomhet etter den 17. mai.

Under debatten i Riksforsamlingen på Eidsvoll hadde de fleste representantene ønsket at kongen selv skulle velge medlemmene av regjeringen, og at han skulle stå fritt. Hermann Wedel Jarlsberg hadde i konstitusjonskomiteen imidlertid argumentert for at statsrådet og ikke kongen, skulle være tyngdepunktet for

den utøvende makten.¹ Han ønsket en regjering, der statsrådene, i kraft av å være ledere for fagdepartementene, hadde selvstendig myndighet når de opptrådte samlet. Det ville styrke ministeriet, og virke som et forsvarsverk mot en sterk personlig kongemakt.

I konstitusjonskomiteen, som laget grunnlovskastet, hadde Wedel Jarlsberg fått gjennom noen paragrafer, som definerte hva slags departementer det skulle være, og hvordan de skulle organiseres.² Dersom Riksforsamlingen hadde vedtatt dette forslaget, hadde den gjort statsrådet til et langt sterkere og mer selvstendig organ enn det hadde vært innenfor det danske eneveldet.

Men prins Christian Frederik, som var på Eidsvoll under forhandlingene, snakket inntrengende med sine støttespillere i Riksforsamlingen, og først og fremst med Christian Magnus Falsen. Prinsen mente at om et slikt forslag ble vedtatt, ville det binde opp kongen, gjøre ham for avhengig av regjeringen, og uthule kongemakten.

Dette førte til at Falsen og hans tilhengere fulgte prinsens råd, og gikk inn for et forslag som gikk ut på at kongen fritt skulle kunne velge sin regjering, implisitt også at han kunne organisere den som han ville.

Det ble da også resultatet. Christian Frederik forholdt seg temmelig fritt til sine statsråder, informerte dem dårlig, og tok av og til viktige beslutninger uten å rådføre seg med dem. Den regjeringen som oppsto i kjølvannet av 17.mai-Grunnloven, var derfor langt på vei en kraftløs regjering.

Men de svenske forhandlerne høsten 1814 ønsket ikke en slik sterk personlig kongemakt i Norge. I den svenske grunnloven av 1809, og i den praksis som i mellomtiden hadde nedfelt seg, lå maktsenteret i den utøvende myndighet hos ministrene, og ikke hos kongen, og slik ønsket de også det skulle være i Norge.³

1 Fure. 2005.35

2 Fure. 1989. 365. Konstitusjonskomiteen paragraf 41 og 42 definerer nøyaktig hva slags departementer det skal være og hvordan de skal organiseres. Det hører til de mest detaljrike paragrafer i forslaget.

3 Steen.1951. 252.

Og selvsagt nærte de politikerne som hadde samlet seg om Christian Frederik på Eidsvoll, ingen ønsker om at den sterke personlige kongemakt de hadde gitt ham, uten videre skulle overføres til hans motspiller, den svenske kongen! Resultatet ble at det norske statsrådet kom styrket ut av høstens forhandlinger med sin svenske motpart, både formelt, men særlig reelt. Man kan derfor med god grunn si at Wedel Jarlsberg fikk det som han ville til slutt.

Noe annet som bidro til å svekke den norske kongens personlige innflytelse, var at han fra høsten 1814 stort sett befant seg i Sverige. Det styrket selvsagt makten til hans norske statsråd i Christiania. Og snart var Norge på vei mot en statsform der medlemmene av den sittende regjering valgte ut dem som skulle følge etter dem. Regjeringen ble selvrekutterende, og de nye statsrådene ble hentet fra de samme sosiale lag som de avtroppende, og delte langt på vei de samme politiske oppfatninger.

Den vesentlige forandring i forhold til Grunnloven av 17. mai lå altså i at «statsrådets stilling som sluttet kollegium ble betydelig styrket.»⁴

Skal man forstå regjeringsdannelsen høsten 1814, og den rolle Finansdepartementet kom til å spille i årene som fulgte, bør man ha dette klart for seg. Så lenge kongen stort sett kom til å befinne seg i Stockholm, og vanskelig kunne ha innsikt i spesielle norske forhold, måtte han i langt større grad enn en Christiania-konge støtte seg på den regionale norske ekspertisen, og den fant han jo i de norske departementene.

Maktkamp: Karl Johan mot Wedel Jarlsberg

Kronprinsen, Karl Johan, var imidlertid lite fornøyd med dette. Han hadde forventet at en konservativ og svenskvennlig person som Wedel Jarlsberg ville gå inn for en sterk svensk kongemakt. Han kjente imidlertid dårlig til grevens intensjoner og politiske budskap, og som Francis Sejersted skriver, «visste han ikke at han hadde næret en slange ved sitt bryst».⁵

Etter få år gikk det imidlertid opp for ham. Slottspresten Pavels siterer Karl Johan i sin dagbok 25. januar 1817: «Jeg er viss på at dersom Wedel kunne tilveiebringe en revolusjon i Norge, gjorde han det straks og anvendte alt mulig på

4 Sejersted. 2005.37. 5 Sejersted. 2005.39.

å sette seg selv på tronen.» Karl Johan var ikke alene om denne oppfatning. Ifølge Pavels mente Asker-presten, stortingsmannen og den senere biskopen i Bergen Jacob Neumann akkurat det samme, og i avisen «Den lille Trondhjemske Tilskuer» krever M.C. Peterson, snart innvalgt som medlem av direksjonen i Norges Bank, at nå må en sterk armé forsikre «vor selvstændighed som ingen ærgjerrig og herskesyg minister vil vove at forgribe sig paa.»⁶ Det var altså ikke bare Karl Johan som fryktet den mektige finansministeren. Det som i alle fall er klart. Kronprinsen og Wedel Jarlsberg var på vakt overfor hverandre og følte seg som konkurrenter om makten i Norge.

Da Karl Johan derfor forsøkte å styrke kongens makt gjennom en rekke forslag om å endre grunnloven, gikk Wedel Jarlsberg aktivt og nesten aggressivt inn for å stoppe slike fremstøt. Det gjaldt for eksempel Karl Johans strev med å opprette en ny adel, som han selv kunne utnevne, hans forslag om at Stortinget bare skulle møtes hvert femte år i stedet for hvert tredje, at kongen hadde rett til å oppløse Stortinget når han mente det var nødvendig, og han burde ha absolutt veto i enkelte lovsaker. Ikke minst viser behandlingen av adelsloven den skarpe brytningen mellom Wedel Jarlsberg og Karl Johan. Denne loven, som avskaffet rettighetene til adelen også for dem som hadde arvet dem, nedla Karl Johan veto mot da Stortinget vedtok den i 1816 og 1818, men ved tredje gangs vedtak i 1821 trådte loven automatisk i kraft.

Det hersket bred enighet i det norske folk om å avskaffe privilegiene. Det samme mente Wedel Jarlsberg, selv om han kanskje var den som hadde mest fordel av dem i sitt grevskap. I 1818 skrev han imidlertid til Karl Johan at staten burde egentlig håpe at en borger oppgav slike rettigheter frivillig når de står i strid med «statens vesentlige øyemed eller viktige indretninger». Han ga uttrykk for at det var galt at han som greve skulle forvalte dette administrasjonsområdet, at han skulle tilsette sorenskrivere og andre embetsmenn, at han kunne innkreve bøter, ha en viss grad av skattefrihet osv. Dette var selvsagt alvorlig ment fra Wedel Jarlsbergs side, og i overensstemmelse med hans liberalisme, men «må også ses i sammenheng med hans motsetningsforhold til Karl Johan på denne tiden, da Wedel trengte folkelig støtte i Norge i arbeidet med å skape et selvstendig norsk finans- og pengevesen, som kongen mislikte», skriver Øystein Rian.⁷

6 Steen. 1953.22, Pavels . 1867.101. Kristiansen. 1931.318 7 Rian. 1980. 261

Etter den tidens målestokk hadde statsrådet i Christiania stor makt etter 1814. En annen og sentral maktfaktor var selvsagt Stortinget, som gjennom Grunnloven hadde formell og reell lovgivende og bevilgende myndighet.

Men dets innflytelse var begrenset av flere forhold. For det første hadde svært få personer stemmerett, bare omtrent 15-20 prosent av befolkningen, og bare halvparten av disse igjen benyttet seg av stemmeretten.⁸ Dessuten valgte ikke de stemmeberettigete representanter direkte, men valgmenn, som ofte ikke utgjorde mer enn knapt en prosent av de aktive velgerne. Det var valgmennene som igjen plukket ut de menn som skulle sitte på tinget. Det var altså i bunn og grunn bare en liten elite som avgjorde hvem som skulle representere det norske folket.

Stortingets sammensetning rimte heller ikke med hvordan de ulike grupper, lag og yrker i folket var fordelt. I 1817 var for eksempel 70 prosent av representantene embetsmenn, mens de i befolkningen som helhet ikke utgjorde mer enn en promille.⁹ Det betyr at de som satt i regjeringen, tilhørte samme sosiale lag i befolkningen som de som satt i Stortinget, hvilket utvilsomt lettet regjeringens arbeid.

Stortinget hadde forøvrig liten mulighet til å holde regjeringen i tømme. Nasjonalforsamlingen ble for det første valgt bare hvert tredje år, men kunne ifølge loven ikke sitte samlet mer enn i tre måneder uten kongens samtykke. Det vil i virkeligheten si at de møtte på tinget fra februar til mai året etter at den ble valgt. Dette ga selvsagt regjeringen svært stor handlefrihet i forhold til regjeringen i 2014 som vedvarende må svare på spørsmål fra de folkevalgte representantene. Dessuten kunne regjeringen styre gjennom provisoriske bestemmelser – noe for øvrig også kongen hadde anledning til.

Denne reduserte myndigheten til et Storting førte altså til en økt selvstendiggjøring av regjeringen i Christiania. I samme retning virket avstanden til unionskongen i Stockholm.

En slik utvikling var ikke ønsket fra svensk side. Karl Johan hadde tvert imot til hensikt å festne grepet over Norge gjennom kongens stedfortreder i Christiania, som var den svenske stattholderen. Som vi skal høre, skjedde ikke det.

8 Kolsrud. 2001.33. 9 Ibid.

Samtidig ble den personlige kongemakten også ideologisk nedjustert. I Eidsvollsgrunnlovens paragraf 3 står det at kongen skal tituleres «Vi N.N. af Guds Naade og efter Rigets Constitution Norges Konge», og i neste paragraf står det at «Kongens Person er hellig».¹⁰ Men ved grunnlovsendringen i november 1814 ble henvisningen til Guds nåde fjernet. Den nimbus som hadde hengt over kongeverdigheten fra eneveldets dager, var med andre ord forduftet.

En ny forvaltning

Finansdepartementet ble tyngdepunktet i forvaltningen, både fordi økonomien var det nye landets fremste utfordring, og fordi det reelt fikk en sjef som ble regjeringens mektigste mann.

Samtidig ble forvaltningen dramatisk forandret. Først måtte det gamle kollegiesystemet ryddes av veien. Den norske sentraladministrasjon hadde under Christian Frederik vært bygd opp som en gammeldags dansk kollegie-orden, med blant annet et sunnhetskollegium, et sjøkrigskollegium, en provideringskommisjon, en opplysningskomite, en kommisjon for innkvartering og en enke-kasse. Disse og andre kollegielignende institusjoner hadde vært små selvstyrte celler, men ble nå lagt inn under et departement, og både avviklingen av disse institusjonene og etableringen av departementene ble gjennomført målbevisst og på kort tid.¹¹

Sommeren 1815 begrunnet regjeringen den endringen som var blitt gjennomført, med å vise til behovet for en effektiv, enkel og billig administrasjon.

Dette argumentet er lett å forstå. Alt ble mer oversiktlig med den nye orden. Regjeringen henviser også til Grunnloven, og viser til at det gamle kollegiesystem var i strid med Grunnlovens ånd, som krever en ansvarlig statsråd i spissen for hver forvaltningsgren. Kollegiene og deres struktur hadde gitt kongens håndplukkede embetsmenn en betydelig myndighet innenfor flere fagfelt, som ikke umiddelbart kunne bli overvåket av det overordnede embetsverk. Det ville man ha slutt på.¹²

¹⁰ Fure. 1989. 374. Gjengitt «Constitution for Kongeriget Norge) paragraf 3.

¹¹ Maurseth.1979.80 ¹² Maurseth.1979. 81.

Av de 7 nyopprettede departementer, som i 1818 ble redusert til 5, var Finansdepartementet i særklasse det største, både når det gjaldt antall tilsatte og faglig nedslagsradius. Det var like dominerende i departementsorganisasjonen, som dets sjef, grev Wedel Jarlsberg, var det i statsrådet.

Finansdepartementet blir til

Men den formelle lederen av regjeringen, og også av departementene, var stattholderen, som var den svenske kongens fremste representant i Norge. Den 28. november 1814 ga Karl Johan en provisorisk regjeringsinstruks, som trakk opp retningslinjer for hva slags myndighet han skulle ha. I klartekst står det at han skal fungere som leder av statsrådet, og som første sjef i hvert av departementene. Han skal også kunne også blande seg inn i detaljer når det passer ham. Ifølge instruksen fører han den høyeste militære befaling i landet.¹³

Den første stattholderen var grev Hans Henric von Essen, som ble utnevnt til både kansler på universitetet og feltmarskalk i den norske hær. Han holdt hoff, hadde en militær stab av norske og svenske adjutanter, og et sivilt kontor med sekretærer. Hver postdag sendte han fortrolige rapporter til kongen i Stockholm, og fikk svar per omgående med instruksjoner og ordre. Stattholderen ledet formelt regjeringsmøtene, og etterpå holdt han en middag for statsrådene. Den første stattholderen holdt til i Stiftsgården i Rådhusgaten, den neste flyttet inn i Paleet, mens regjeringsmøtet ble fortsatt holdt i Paleet. Begge de to første stattholderne arrangerte baller, fester og middager.

Karl Johan hadde tenkt å bruke stattholderne for å utdype og utbygge unionen, men de fire særdeles vel betrodde svenske høyere militære som tjente i stillingen mellom 1814 og 1829, skuffet ham, og avvirket mye av den myndigheten som var tillagt dem. Trolig kom de til den erkjennelse at stattholderstillingen var dårlig egnet til å skape økt oppslutning om unionen i den norske befolkning, som for dem hadde vært et prioritert mål.¹⁴ Dessuten viste de to første, von Essen og Mørner, som de forfengelige adelsmenn de var, stor beundring for den handlekraftige Wedel Jarlsberg, og behandlet han som en likemann, og ikke som en vanlig statstjener. Det fortelles at Mørner, den andre stattholderen, ofte sov middag i en litt bedugget tilstand på en sofa i Wedel Jarlsbergs leilighet i Christiania, og at de to var gode busser. Nå pukket Wedel Jarlsberg aldri på sitt adelskap, og i et brev til den svenske baronen von Platen skrev han at «Vi har

¹³ Krog Steffens.1914. 28-32.

¹⁴ Kolsrud. 2001.49

næsten ingen Adel – og det lidet vi have maae enten finde sig i at blive Mennesker ligesom deres Medborgere, eller flytte til andre Steder som mer passe for deres ophøide natur...»¹⁵.

Dette avspeiler også Wedel Jarlsbergs holdning til folk flest. Han fremtrådte som vennlig og imøtekommende overfor høy og lav, noe som gjorde ham til en velegnet sjef. Men det lå likevel en adelig glans over ham som skaffet ham respekt hos de svenske stattholderne.

Finansdepartementet, eller departementet for finans-, handels- og tollsaker som det ble kalt, omfattet saker som angikk «handel, industri og fabrikker, pengevesenet, skattene, domenene, tollvesenet, provideringen med unntak av krigsmaktens forsyning assuransevesenet med videre».¹⁶

Som førstesekretær og konstituert referent i departementet fungerte den 30 år gamle finans-assessor Jørgen Herman Vogt, med tittel av ekspedisjonssekretær. I kraft av å være sjef for ekspedisjonskontoret, tok han myndig over styringen av finansene. Tidligere hadde han arbeidet i Finansdepartementet i København, og var blitt assessor i finanskasse-direksjonen. Som Wedel Jarlsberg før ham hadde han arbeidet under den danske finansministeren, og det under enda mer kaotiske forhold enn forgjengeren. Dette var bitre erfaringer som kom godt med når han nå ble finansministerens nestkommanderende. Men verken Vogt eller Wedel Jarlsberg hadde studert teorier om statens økonomi, skriver Oscar Kristiansen i sin bok *Penge og kapital, næringsveie*.¹⁷ Om summen av den kunnskap som de ansatte i departementet innehadde, sier han følgende:

«Men disse mænd og de flere som med dem ved enkelte leiligheder gjorde sig til talsmænd for de rigtige grundsætninger paa dette omraade, disse mænd var i det hele uklare og vakkende i sine anskuelser, de havde ikke gjennomtænkt og helt tilegnet seg disse meninger, de formaadde ikke at drage konsekvensene av dem og anvende dem overfor de praktiske oppgaver som forelaa, og deres udtalelser er ofte haltende, deres standpunkt til dels selvmodsigende. Derfor lykkedes det heller ikke nogen av disse mænd at vinde Stortingets øre eller indtage nogen ledende stilling, naar vigtige beslutninger blev fattet om pængevæsenet. Hva man i denne tid manglede, var en mand med grundig teoretiske indsigter i pængevæsenet, en mand som ved studier og tænkning havde dannet sig et

15 Nielsen.1901. 256

16 Kolsrud 2001. 156

17 Kristiansen

klart og bestemt standpunkt, og som derfor kunde optræde med autoritet og være en sikker veileder i disse vanskelige spørsmål....»¹⁸

Denne manglende kunnskap til de mest moderne teorier den gang, og da særlig teoriene til David Ricardo, er ifølge Oskar Kristiansen en av de viktigste årsakene til at Norge ikke greide å få bena et stabilt pengesystem. Ricardo viste blant annet at prisnivået ville øke når det trykkes mer penger. Han gikk inn for at den engelske sentralbanken skulle utstede pengesedler. Men kritiserte den skarpt da den ble fritatt for å innløse sedlene i gull.

Kristiansen peker på at Ricardos teorier var kjent i Danmark, men dette fikk ingen betydning for den norske pengepolitikken.

Personlig tror jeg Oskar Kristiansen tar feil, og at han undervurderte styrken både i det praktiske skjøn som grev Wedel Jarlsberg la for dagen, og den teoretiske ballast som han hadde skaffet seg. Vi skal da også se at Kristiansen i en senere bok modererte disse standpunktene.

Vogt fikk hjelp av byråsjef Hans Justus Hansen, som tidligere hadde vært residerende kapellan og førstelærer ved Fredrikstad realskole, og byråsjef Johan Christian Holst. Departementet tilsatte også fullmektigene Peter Klein og Gustav Struve.

Som nevnt var Finansdepartementet alt fra starten av i 1814 en kjempe i forhold til de andre departementene med hele 36 ansatte. I 1818 ble departementene omorganisert. Da ble Finansdepartementet enda større og fikk i alt 42 heltidsansatte. Året etter hadde alle de andre departementene til sammen ikke flere enn 32 på lønningslisten.¹⁹

En av de nye avdelingene som ble opprettet under Finansdepartementet i 1818, var det såkalte Vekselkontoret, som også fikk funksjon som hovedkasse. Regjeringen og finansministeren, Wedel Jarlsberg, opprettet det uten å forelegge saken for kongen på forhånd. Landet hadde helt siden 1814 vært i en økonomisk krise, og Wedel Jarlsberg drev en bevisst deflasjonspolitik for å rette opp landets økonomi, og helt siden han tok over som finansminister, hadde han

18 Kristiansen. 1925. 15 19 Kolsrud. 2001. 156

kjøpt opp utenlandske veksler av norske kjøpmenn for å rette opp valutaunderskuddet og den vedvarende mangelen på utenlandsk valuta, og dermed skape tillit til den norske økonomien i utlandet.²⁰

Til å drive handelen med veksler plukket Wedel Jarlsberg ut den handelskyndige og språkmektige translatør Gustav Struve, som var sønn av en gymnaslærer i Altona, og senere ble Wedel Jarlsbergs privatsekretær. Deretter fikk han som tilsatt fullmektig i Finansdepartementet i hovedoppgave å selge og kjøpe veksler. Fart i sakene ble det imidlertid ikke før Vekselkontoret ble opprettet, og Struve la hånden på roret. Det innebar at han ble en slags hovedkasserer med temmelig fri adgang til å kjøpe og selge veksler.²¹

Men i 1818 reiste Protokollkomiteen tiltale om riksrett mot Wedel Jarlsberg, som departementets sjef, fordi han gjennom en rekke transaksjoner, blant annet gjennom salget av Blåfargeverket, hadde påført den norske staten betydelige tap som han burde dømmes for. Struve satt imidlertid trygt, og i januar 1819 ble han forfremmet til byråsjef.

Da Vekselkontoret ble nedlagt i november 1822, fikk Struve i oppdrag å ordne med de gjenstående vekselsakene, samt å sette opp et regnskap for den virksomheten kontoret hadde drevet. Det ble på denne tiden skumlet om at han personlig hadde beriket seg på handelen. Rykter og mistanker forgiftet hverdagen hans, han ble rammet av «et heftig Nervetilfelle» og ble arbeidsufør. Da han døde hos sine foreldre i Altona i 1829, hadde han ennå ikke greid å legge frem noe regnskap for Vekselkontoret.

Ifølge loven kunne riksrettssaken, som var reist mot Wedel Jarlsberg i 1818, ikke settes i gang før et nytt Storting var valgt. Det skjedde i 1821. Da hadde Wedel Jarlsberg søkt avskjed, men avskjeden ble ikke innvilget. Rettssaken ble imidlertid en triumf for finansministeren. Ikke bare frikjente Riksretten ham på alle punkter, men han ble hyllet og beundret av en samstemmig presse og av Riksrettens medlemmer. Året 1822 sto han frem som nasjonens helt, ikke minst på grunn av sin standhaftige motstand mot Karl Johans forsøk på å smelte de to nasjonene sammen og styrke den svenske politiske innflytelsen. Men Wedel

²⁰ Kolsrud. 2001. 156 ²¹ Krog Steffens. 1916

Jarlsberg holdt fast på sin beslutning om å trekke seg tilbake, og i oktober 1822 ble hans avskjed endelig innvilget. Hans etterfølger ble Jonas Collett.

Også kopistene Even Giestvang, Anders Daae, Justus Gothard Glad og Poul Andreas Graven flyttet inn i kontorene til Finansdepartementet høsten 1814. Assignasjons- bokholderkontoret ble ledet av den dyktige Peder Kierulf, av Yngvar Nielsen karakterisert som en av departementets beste krefter. Det senere hoved- og kontrabokholderkontoret fra 1816 ble ledet av Ole Eliesen Nerdrum. Dessuten ble det etablert tre revisjonskontorer.²²

Det ble tilsatt i alt 11 fullmektiger og 23 kopister i det nye Finansdepartementet, og de ble tildelt lokaler i Dronningens gate, i «den store gård» på hjørnet av Prinsens gate og Dronningens gate, vegg i vegg med katedralskolen, der Stortinget tok sete fra oktober 1814 av. Gården var bygd av den velstående kjøpmannen Tøger Eriksen Grøn, som hadde utsmykket veggene med to lange rekker av jernrosetter over vinduene. Byggherren hadde også latt felle inn sine egne og ektefellens initialer, samt byggeåret 1714 i murveggen. Her bodde kong Frederik V en ukes tid da han besøkte Christiania i 1749. Senere ble gården kjøpt av staten, og en rekke generaler inntok i stram rekkefølge bygningen som bolig, helt til 1814 da gården åpnet dørene sine for en rekke regjeringskontorer, deriblant Finansdepartementet, som flyttet inn i andre etasje.

Departementet disponerte over tretten værelser, og det var trangt om plassen for de nesten 40 tilsatte. En tradisjon forteller at Wedel Jarlsberg og hans nestkommanderende måtte arbeide i samme rom, og at Vogt derfor måtte forlate kontoret når enten Wedel Jarlsberg eller han selv fikk besøk.²³

Krevende oppgaver i en utarmet stat

Her hadde Wedel Jarlsberg sitt daglige virke. Han var nå 35 år gammel, bodde dels i den store okergule panelgården på Vækerø sammen med sin kone Karen, født Anker, og sine to sønner, Peder og Harald. Men i tider holdt han også til på Bogstad hos sin svigerfar, som for øvrig fra 1815 av oppholdt seg mye i Stockholm, der han var statsminister for den delen av den norske regjeringen som oppholdt seg i den svenske hovedstaden. Wedel Jarlsberg hadde også en leilighet eller en bopel i Christiania. Denne stilte han til disposisjon da noen av stor-

22 Krog Steffens. 1914. 119.

23 Krog Steffens. 1914. 119-139

tingsmennene høsten 1814 planla å starte en klubb for å få et diskusjonsforum, der de kunne luften viktige spørsmål før sakene kom opp i Stortinget.²⁴ Men nærmere opplysning om denne bopelen har vi ikke, bortsett fra at den var av en størrelse som kunne romme mange.

Wedel Jarlsbergs grunnsyn på økonomi og finanser var preget av hovedlinjene som finanskomiteen i København hadde arbeidet etter i 1787. Denne politikken gikk ut på å grunnlegge et fast og ordnet pengevesen, som igjen ville skape sikkerhet og forutsigbarhet for næringslivet. Samtidig ville Wedel Jarlsberg rydde bort alle hindringer som hemmet en fri skipsfart.

Hva slags verdier produserte de ulike næringer? Selv om Norge dekket en viktig del av sitt forbruk av matvarer ved import, var jordbruket den næring som produserte mest i verdi.²⁵ Skogbruket sto for mindre av en sjettedel av de verdiene åkerbruk og korndyrking kastet av seg, det samme gjorde fiskeriene, ca. 3 millioner spesidaler i 1835, mens håndverk og industri skaffet til veie ca. 4 millioner spesidaler i 1850, men av dette kom 1 million fra bergverkene og de øvrige 3 millioner kan ha stammet fra industrien.²⁶ Hva slags industri fantes da i Norge før 1840?

Hele 90 prosent av anleggene i landdistriktene var enkle sagbruk, noen få ennå drevet av håndkraft. I tillegg fantes det hovedsakelig jernverk, teglbrennerier, stampemøller og kalkbrennerier. Det var flest anlegg i Akershus, Christians (Oppland) og Hedmarks amt. I de 33 byene og ladestedene var over 40 prosent av fabrikk- og industrianleggene brennerier, og 24 prosent var tobakksfabrikker, men det fantes også hatte-, vogn og ornament-fabrikker, strøppeveverier og ulike typer møller.²⁷ Brennerier hadde stor vekst tidlig på 1830-tallet, i Oppland amt var det over 2000 fabrikker og industrianlegg i 1835. Over halvparten av disse var brennerier, men det var kun ett av en viss størrelse – og det lå på Toten.²⁸

Finansdepartementet hadde imidlertid liten tro på industriens fremtid og betydning og uttalte i 1840 at «Fabrikdriften, som her i Landet aldrig har været af betydning, har heller ikke i det her omhandlede Qvinqcennium [femår] gjort noget væsentligt Fremskridt. Vanskelighedene ved at kunne concurrere

²⁴ Hodne.1981. 44-45 ²⁵ Ibid ²⁶ Hovland, Norvik. 1997.

²⁷ Ibid ²⁸ Hodne.1981. 279.

med de udenlandske Fabriker, paa grund af den her i Landet almindeligviis høie Dagløn, bevirker at denne Næringsvei aldrig her i Landet vil kunne drives vidt.»

Hva slags tollpolitikk førte så finansdepartementet etter 1814? Den dansk-norske tolloven av 1797 var trolig en av de mest liberale i sin samtid, men politikken endret seg da Norge fikk sitt eget tollvesen. Toll var ikke bare statens viktigste inntektskilde, men regjeringen satte også tollinntektene som sikkerhet i form av pant for de første statslånene.

Ved skatteloven av 1. juli 1816 ble i alt 14-15 særskatter opphevet og Stortinget syntes nå å ha hatt som målsetting å fjerne statsskatten (Landskatten) og erstattet de inntektene staten tapte på dette med inntekter fra tollene, medregnet en økning av innførselstollen, og en del avgifter. Dette betydde en forenkling av både skatteleggingen og innkrevingen og gjorde det lettere for skattyterne å skaffe seg en oversikt over hva de skulle betale. Men målet var å komme helt bort fra den direkte skatten ved å redusere den litt etter litt og ved å dekke inntektstapet gjennom å forhøye innførselstollen.

Den første tolloven trådte i kraft 1. april 1819 og blir gjerne referert til som «tollvesenets grunnlov». Stortinget vedtok de første lettelsene i toll syv år senere, og lovfestet dem året etter, men tollavgiftene og havneavgiftene fortsatte å være en av statens viktigste kilder og utgjorde i 1825 mer enn halvparten av statens inntekter.²⁹

Hvem var Wedel Jarlsberg, og hvordan var han? Finansministeren var middels høy, mørkblond, med et vakkert ansikt og et mildt blikk, som av og til vek unna dersom noen stirret ham inn i øynene. Likevel virket han fast og sterk, elskverdig, høflig, galant, men kvass dersom noen irriterte ham. Som ung amtmann i Buskerud fra 1807 av hadde han tidligere utfordret sterke karer i Hallingdal til nevekamp. Som finansminister mønstret han også fysisk mot en gang han vinterstid ble tvunget ut i grøften vinterstid av noen påseilede liunger som var på vei hjem fra markedet i Christiania, mens han var på vei fra Vækerø og inn til byen i slede. Da børstet han av seg snøen, fikk hjelp med å få sleden på veien igjen, og i stedet for å dra inn til finansdepartementet Dronningens gate, vendte han tilbake til Vækerø, mønstret tjenestekarene, og satte etter liungene,

²⁹ Dyrvik, Feldbæk.1996. 77.

tok dem igjen på Ballerud i Bærum, og ga dem en god omgang juling som takk for sist.

Wedel Jarlsberg var en sammensatt og raus person, språkmektig som få, skarp og kunnskapsrik, matematisk begavet og erfaren med finanssaker etter seks års fartstid i den danske Rentekassen.³⁰ Men også en praktisk mann, glad i å snekre, male og vøle hus med egne hender, en kvass seiler, sjøvant og uredde. En gang seilte han med de to sønnene sine fra Jarlsberg til Bergen og tilbake igjen i september-oktober da de var henholdsvis sju og ni år gamle. Familietradisjonen forteller at han var spartansk og blandet rødvinen ut med vann, men vi vet også at han var raus med punsjebollen da han var vissekansler på universitetet, forsynte seg selv godt og ba innstendig studentene om å gjøre det samme. Og da han kom til Bergen med sønnene sine, sa han ja til en duell med brennevin der en general var motparten. Historien forteller at Wedel Jarlsberg tapte.

Det økonomiske boet Wedel Jarlsberg overtok var preget av kaos og krise. Landets største eksportnæring lå med brukket rygg. Under krigstiden fra 1807-1814 hadde vi vært i krig med vår fremste avtaker av trelast, Storbritannia, og utførselen dit stanset til tider helt opp, med tidsrommet 1810 til 1811 som et velkomment pusterom. Det samme gjaldt eksporten av fisk.³¹

Etter krigen satte britene en skyhøy toll på importen av plank og tømmer fra Norge, Sverige, Russland og andre europeiske land. I stedet oppmuntret engelskmennene den canadiske trelastindustrien, som i løpet av krigstiden hadde tatt mye av posisjon den norske og svenske tidligere hadde hatt. Britene begunstiget i det hele tatt eksporten fra områder som tilhørte imperiet, og når det gjaldt trelasten fra Canada ble den etter hvert fritatt for toll.

En annen viktig eksportartikkel, jernet, hadde også store vanskeligheter med å gjenvinne sin plass på de europeiske markeder, dels fordi danskene ikke lenger ga norsk jern det fortrinn det hadde hatt i foreningstiden, dels fordi nye fremstillingsmåter hadde gitt særlig engelskmennene et produkt som i kvalitet overgikk det norske.

³⁰ Nielsen. (der Wedel Jarlsbergs forhold til matematikk er behandlet)

³¹ Krog Steffens. 1914. 119-139

Også norsk skipsfart møtte sterk konkurranse, dels fra USA, og dels fra land som etter krigen ga sin egen handelsflåte betydelige preferanser slik det var vanlig i merkantilismens tid.

I tillegg til dette flommet Norge over av ulike typer pengesedler, inflasjonen skapte forvirring og uforutsigbarhet, og tilliten hos presumptive låneinstitusjoner i utlandet var på nullpunktet.³²

Problemene var mange og uoverskuelige. Oppgavene lå i kø og ventet på Wedel Jarlsberg. Hans første og kanskje fremste mål ble å sikre statens betalingsevne, og å skaffe landet en trygg og stabil valuta. Det betydde at regjeringen måtte stimulere arbeidet med å etablere en riksbank og få ordnet opp i det økonomiske kaos som krigene mellom 1807 og 1814 hadde skapt. Kaoset manifesterte seg gjennom de banker som først ble opprettet og ganske raskt gikk til grunne, først Kurantbanken, deretter Speciesbanken, som fikk filialer i Christiania, Trondheim og Bergen, og deretter Depositokassen. De tre bankene ble nedlagt i 1813 i forbindelse med opprettelsen av Rigsbanken som senere skulle reise seg under navnet Norges Bank.

Det betydde også at landet måtte løses gjennom den økonomiske krisen det nå var rammet av. Og det igjen var en nødvendig forutsetning for at nordmennene skulle kunne redde den hardt tilkjempete selvstendigheten de hadde oppnådd i 1814.³³

Wedel Jarlsberg så tydelig hvordan disse to forhold var flettet i hverandre. Men grunnen under den nye staten var løs og usikker. Den garantien som Riksforsamlingen på Eidsvoll hadde gitt den nye norske staten, hadde tatt utgangspunkt i at landet hadde en estimert statsgjeld på 5 millioner riksbankdaler. Wedel Jarlsberg hadde ment at beløpet slett ikke var 5 millioner, men 30 millioner.³⁴ Det var nærere sannheten. Han hadde derfor stemt imot garantien, men nå mente han at Norge var forpliktet til å vedkjenne seg den fordi han skjønte at den nye statens tillit ville stå og falle med at landets representanter holdt de løftene de hadde gitt den gangen.

32 Bergsgård.1943.236

33 Rygg. 1918. 24-25.

34 Tybing.1902.49

Et kaotisk pengestell

Et lite tilbakeblikk på utviklingen av pengesystemet er nødvendig for å forstå valutasituasjonen og det finansielle kaos på denne tiden. På 1600-tallet innførte Danmark-Norge en sølvmyntstandard, men etter hvert som sedler ble innført, gikk landet over til en standard basert på papirmynt i 1757 da den daværende seddelbanken ikke lenger hadde plikt til å innløse sedler mot sølv.

Den godkjente myntenheten het nå riksdaler kurant, som ble taksert i forhold til en spesidaler, det vil si den hele sølvmynten som Hamburger Bank brukte. Under krigen fra 1806 til 1812 lot staten trykke pengesedler for å betale sine regninger, seddelomløpet ble femdoblet, og den raskt synkende pengeverdien førte til at skillemynt forsvant ut av omløp, og prisene i Norge ble ellevedoblet.

Den 5. januar 1813 ble det opprettet en ny seddelbank i København, kalt Riksbanken, og riksbankdaler ble innført som ny pengeenhet til erstatning for riksdaler kurant. Pariverdien av 200 riksbankdaler ble satt til 100 spesidaler sølv. De gamle riksdalerne skulle veksles inn med de nye riksbankdalerne i forholdet 6 til 1. Den gamle riksdaleren ble dermed i praksis radikalt nedskrevet – en devaluering av et brutalt format kan man si.

Men forsøket på å skape en stabil valuta mislyktes. Verdien på den nye riksbankdaleren sank som en stein, og snart måtte man betale 1000 riksbankdaler for å få 100 spesidaler fra Hamburg bank. Det betydde med andre ord at markedsverdien på sedlene sank langt under den paritetsverdi som Riksbanken hadde fastsatt.

Slik var situasjonen på nyåret 1814 da den norske revolusjonen tar til. Christian Frederik utstedte da riksbankdalersedler i egen regi, de såkalte prinsesedlene, samtidig som Riksbankens filial i Christiania gjorde det samme. Også andre betalingsedler var i omløp.³⁵

På Eidsvoll fortsatte man i den samme gate. Riksforsamlingen forsøkte der å gjenreise tilliten til pengevesenet og vedtok den 13. mai med 79 mot 29 stemmer den såkalte «Eidsvolls-garantien». Det betydde at Riksbankens norske filial, som nå ble omdøpt til «Norges midlertidige riksbank», skulle fungere som sen-

35 Dyvik.2005.244-254.

tralbank for det uavhengige Norge, og skulle få utstede 14 millioner riksbankdaler i nye sedler. Medlemmene av Riksforsamlingen garanterte personlig for kursen, som var en paritetsverdi på 53 prosent av den opprinnelige sølvverdien. I virkeligheten betydde det enda en devaluering, denne gangen på 47 prosent. Dette var i virkeligheten alt for lite, og markedsverdien på riksbankdaleren begynte straks å falle, alle de gamle pengesedlene florerte sammen med de nye, kaoset var verre enn noensinne.

Norges midlertidige riksbank er en av de slettet funderte banker som all finansiell historie kjenner, skriver Yngvar Nielsen.³⁶

Wedel Jarlsberg hadde rast mot flertallsvedtaket 13. mai 1814 og mente at Norge burde føre en helt annen pengepolitikk. Og allerede i en proposisjon til Stortinget 11. november 1814 aner vi hans program. Her heter det: «Det er magtpaaliggen- de, at Nationen kommer til nøiagtig Kundskab om de offentlige Sagers Stilling paa nærværende Tid. Det er Hans Majestæts vilje, at intet i denne Henseende maa blive skjult for Folket: dette er Folkets Rettighed, det er Kongens Vel, og det heles Vel beror derpaa. Først efter at have indhentet Kundskab om den virkelige Tilstand og Aarsagen dertil, kan man finde de rette Midler til at forekomme det onde, – og det er i saadant Øiemed, man bør benytte Erfaringen om det forbi- gangne ved Overveielser af det nærværende.»³⁷

I proposisjonen advarer Karl Johan, alias Herman Wedel Jarlsberg, mot å øke seddelmassen, Stortinget må gripe inn for å hindre at seddelpressen løper løpsk. I den tid som nå kommer bør inntekter og utgifter beløpe seg til det samme, heter det, man bør gjøre et overslag over de utgifter staten kommer til å ha i neste periode, og anviser de midler som skal til for å dekke dem. Dette var Wedel Jarlsbergs grunnsyn.

For å dekke inn statsbudsjettet måtte likevel seddelpressen rotere også høsten 1814. Men den 23. november la finanskomiteen, der Wedel Jarlsberg var formann, frem et forslag om at man skulle stoppe den, og i stedet ta opp et innen- landsk lån på en rente som ikke måtte overstige 6 prosent. Greide man det ikke, måtte man henvende seg til utenlandske långivere, og regjeringen fikk myndig- het til å forhandle seg frem en rimelig rente.

36 Nielsen. 1902.2 37 Rygg. 1918.78.

Ihendehaverobligasjon fra 1810 pålydende 12 400 riksdaler.

Obligasjonen er en evigvarende statsgjeld hvor staten utbetaler ca. 1000 kroner årlig til familien Rode i Oslo. Familien Rode er etterkommere av William Walcker, som var bosatt i Fredrikshald (Halden). Den 12. november 1765 skriver han et testamente hvor deler av formuen hans blir testamentert til niesen, Wilhelmine Stockfleth, «siden jeg ingen Livsarvinger haver». Testamentet ble underskrevet av William Walcker 13. mai 1768 og dette ble senere stadfestet av staten «Vi kong Christian VII» samme år. Formuen ble senere overtatt av hennes sønn William Walcker Rode. I 1810 ble det fra denne formuen utlånt til helstaten Danmark-Norge 2x6200 rigsdaler dansk courant. Deler av den øvrige formuen ble bl.a testamentert til «Oprettelse af et Arbeidshus for Fattige i Frederikshald».



Ihendehaverobligasjonen pålydende 12400 rigsdaler dansk courant. Det er svært usikkert hva det beløpet ville tilsvare i dag, men en mulighet er å beregne det ut fra statens inntekter. I så fall vil det utgjøre om lag 330 millioner kroner. Obligasjonen tilhører familien Rode i Oslo, avfotografert hos Riksarkivet.

Finanskomiteen var i sin tid blitt nedsatt av Riksforsamlingen på Eidsvoll og nøt stor tillit i Stortinget og i embetsverket. Wedel Jarlsberg var formann i komiteen og formet en proposisjon til Stortinget som vitner om stor finansiell innsikt og erfaring.³⁸

Som en kuriositet kan det nevnes at noen av de gamle private lånene som ble tatt opp rundt 1814, ennå ikke er blitt tilbakebetalt! Finansdepartementet betaler for eksempel hvert år ca. 992 kroner til familien Rode fra Oslo på en ihendehaverobligasjon, som er såkalt evigvarende statsgjeld. Ihendehaverobligasjonen, som ble utstedt i 1810 til William Rode, lyder på 12 400 rigsdaler dansk courant.

Etter november 1814 fortsatte likevel inflasjonen fra krigstiden. Det kan man lese ut fra den såkalte tollkursen som ble publisert i et offisielt blad, Den Norske Rigtidende. Tollkursen angir forskjellen mellom sølvverdien og navneverdien på de varer som skal fortolles. Den fortalte i et tydelig språk at valutaverdien fortsatte å synke. Ingen kunne stole på pengene sine lenger.

Men Wedel Jarlsberg var vant til storm og uvær, og som vi senere skal se, benyttet han seg av den tillit han nøt som forretningsmann, til å skaffe landet midlertidig og kostbare lån, som Norge nå var helt avhengig av. For å hindre en ukontrollerbar inflasjon av riksbankdalerne, holdt han en del av den store seddelmassen tilbake. For å skaffe nødvendige likvider til statskassen, solgte han statens beholdning av blåfarge og kobber i Danmark, England og Nederland. Salget av blåfarge førte imidlertid til betydelige tap, og brakte ham i stor forlegenhet, og var en av de sakene som førte til at det ble reist riksrettssak mot ham.

Ellers forvaltet han statens midler med den største sparsomhet, skar ned på utgiftene, og greide i løpet av 1815 å tilbakebetale noe av statsgjelden, noe som reduserte en del av den mistilliten utenlandske banker og forretningsmenn nærte til den norske staten. Han greide også å oppjustere lønningene til stats-embetsmennene, som under krisetidene hadde skrumpet til en brøkdel av sin opprinnelige verdi.

38 Nielsen. 1902. 16

En ny bank blir født

I mars 1815 la finanskomiteen frem et forslag om å opprette en ny bank i Norge. Wedel Jarlsberg var som nevnt den drivende kraft i komiteen, hans forbilde var den eldre spesiesbank fra 1791, opprettet av regjeringen i København i en krisetid som på mange måter lignet den landet nå var inne i.

Den gangen hadde man tenkt på å inndra seddelmassen, eller fremskaffe et rede sølvfond, enten ved lån fra utlandet eller ved å inndra sølvgjenstander fra landets egne innbyggere.

Denne planen ble nå fulgt. Riksbankdalerne skulle gå ut av bruk og brennes opp, og en beholdning sølv skulle garantere for deler av den nye valutaen, som skulle introduseres under navnet spesidaler.

Noen var inne på at Norge nå måtte få et pengesystem knyttet til det svenske systemet, men Wedel Jarlsberg avviste dette, ifølge Yngvar Nielsen fordi han mente dette vil vanskeliggjøre overgangen til en ny valuta. Han var videre sentral i arbeidet med å skape en ny og moderne skatteordning, som også ble sjøsatt i begynnelsen av hans tid som finansminister.

Da det første ordentlige, det vil si ordinære, Storting i norsk historie trådte sammen i juli 1815, sto den nye banken, det nye pengevesenet og de nye forslag til skatter og toll øverst på saklisten. De sedlene som Riksbanken av 1813 hadde utstedt, og som naturlig nok ble kalt riksbankdaler, skulle inndras. Dels skulle de tilintetgjøres, dels skulle de veksles inn i en ny pengeenhet kalt spesidaler. Spesidaleren ble gitt den samme verdi som den gamle riksdaleren. Ni og en kvart daler skulle til svare en daler fint sølv, det vil si 235 gram.³⁹

Denne daleren skulle lages av en ny bank, Norges Bank, og man skulle sikre den nye valutaen ved at sedlene kunne byttes ut i gamle sedler eller sølv etter pålydende kurs. Flertallet i Stortinget holdt fast på Eidsvollsgarantien, slik Wedel Jarlsberg hadde foreslått. Etter hvert forsto imidlertid flere og flere at garantien, slik den var vedtatt, ville legge et hinder i veien for en sanering av pengesystemet og innføringen av en ny økonomisk orden, og da saken kom opp igjen den 22. januar 1816 stemte bare 46 for og 39 mot garantien. Ifølge Grunnloven

³⁹ Rygg. 1918.106.

krevde et slikt vedtak to tredjedels flertall, og derfor var i virkeligheten garantien forkastet.⁴⁰

I begynnelsen av februar 1815 ble det så vedtatt at Stortinget skulle sende ut innbydelse om å grunnlegge en ny privat bank, og at fondet i denne banken skulle skaffes til veie ved frivillige private innskudd, og dersom ikke det forslo, ved tvungne innskudd, som skulle utredes etter likningsverdien av formuen til den enkelte skattebetaler. Ett år senere, i 1816, ble så Norges Bank opprettet, og innbydelse til en subskripsjon ble lagt ut til private investorer 24. juni samme år.⁴¹

Stortinget vedtok at den riksbanken som nå var i virksomhet, skulle ha som sin siste og eneste oppgave å inndra to millioner i riksdalssedler, som skulle brennes, og 23 millioner riksdalssedler som skulle byttes i nye sedler i forholdet ti til en. Deretter skulle riksbanken avvikles, og den nye Norges Bank skulle stige som en fugl Fønix opp av asken.

Det store bankranet

Den nye seddelmassen på 2,3 millioner spesidaler skulle ha støtte i et sølvfond på to millioner. Fondet skulle oppstå ved hjelp av et frivillig bidrag fra de formuende, betalt i sølv og gull som aksjer i den nye banken. Men det var altfor få som ville gi fra seg sølv eller gullmynter, eller andre sølvgjenstander, og myndighetene måtte derfor tvinge de mest velhavende til å betale etter en takst regnet ut ifra deres formue til et tvungent aksjekjøp, som ettertiden har kalt sølvskatten.

Sølvskatten er en vanlig betegnelse for det tvungne innskudd som ble utskrevet i 1816 for å skaffe en grunnforvaltning på 2 millioner spesidaler til den nyopprettede Norges Bank. Innskuddet måtte betales i sølv- og gullmynt eller edelt metall og kunne ifølge en kongelig resolusjon av 3. februar 1817 også betales i sedler. For beløpet ble det utstedt aksjer i Norges Bank. Betegnelsen sølvskatten er derfor ikke riktig. Det var ingen skatt, men en påtvunget aksjetegning.

En annen ting er at protestene var voldsomme, raseriet førte til to bondetog til Christiania, og derpå følgende rettssaker mot lederne og initiativtakerne, som ble dømt for oppvigleri mot de lovlige myndigheter.

40 Rygg. 1918.94 41 Rygg. 1918. 146.

Prosessen som fulgte etter sølvskatten var inndrevet var lang og vanskelig. Mange så på dette som et ran, som en urimelig tvang fra statens side. 12 stortingsmenn hadde også stemt imot at den frivillige banken skulle opprettes.⁴² Motstanden mot den tvungne utskrivningen var enda større, og til dels hadde inndrivelsene gitt anledning til uro og gjæring, og skapt bitterhet og mismot, skriver Nicolay Rygg i sin *Norges Banks historie*.⁴³

Som nevnt mente Wedel Jarlsberg det var galt å gå bort fra den garantien Riksforsamlingen hadde gitt på Eidsvoll, både av respekt for Riksforsamlingens suverenitet og av lojalitet overfor flertallet i 1814. Det var dessuten ydmykende og ødeleggende for landets ære å løpe fra et løfte som en slik garanti er. For nasjonens ære var ikke minst avhengig av at andre land ville yte lån til den norske staten og norske næringsdrivende.

Dette hadde Wedel Jarlsberg skjönt, men et tilstrekkelig antall stortingsmenn lyttet ikke til hans advarsler, og forslaget om å opprettholde Eidsvollsgarantien oppnådde ikke det nødvendige to tredjedels flertall, noe mange opplevde som en lettelse.⁴⁴ Men den finansielle krisen forverret seg, og en ny statsbankerott seilte opp.

Men Wedel Jarlsberg ble på sin post. Han utarbeidet et nytt budsjett, la det frem for statsrådet den 27. november 1815, fikk det sanksjonert av kongen, og la det frem for Stortinget i januar 1816. Tre år senere kom oppgjøret om den store gjelden som landet hadde pådratt seg under krigen, og som var en del av dobbeltmonarkiets felles gjeld. Kronprins Karl Johan hadde lovt stormaktene at Norge skulle betale sin del av denne gjelden, noe han også klargjorde overfor de norske unionsforhandlerne høsten 1814.

Karl Johan tilbød svensk hjelp gjennom et lån på 2 millioner riksdaler fra sin personlige formue. Men Wedel Jarlsberg avslo, han ville ikke pantsette landet til den svenske kronprinsen, men ønsket å beholde den norske uavhengigheten.

Sølvskatten førte for øvrig til at både de mer velhavende og de mindre formuende måtte levere gullmynter og sølvmynter av mange slag, men også

42 Nielsen. 1902.22 43 Ryg.1918. 63-71 44 Ryg. 1918. 71-106

sølvkrus, brudekroner, lysestaker, fat og andre minneverdige gjenstander i sølv, som så ble hogd opp og smeltet om. Fra hele landet strømmet det inn klager både fra forretningsmenn, embetsmenn og bønder. I Fåberg måtte Syver Præsterud, som skrev under på et klagebrev, levere fra seg gardens brudekrone for å greie skatten. Noen er helt fortvilte.⁴⁵ Det er ikke sølv å oppdrive. Det er umulig å reise lån på eiendommer. Men med «haard haand maatte man fastholde lovens krav, selv om mange måtte bukke under.»

Ikke alle statsrådene var enig med Wedel Jarlsberg i hans fremgangsmåte. Peter Motzfeldt, som stemte mot, skriver til Wilhelm Koren Christie den 2. mars 1817 at «en stor Del Familier bleve ruinerede» på grunn av innkrevningen. Ja, man kan risikere at dette kan ramme «den halve Del af Folket», skriver han, men innrømmer samtidig at det er frykten for at Norge blir nødt til å slå sitt pengevesen sammen med det svenske, som ligger bak vedtaket i regjeringen.⁴⁶

Også Wedel Jarlsberg selv måtte levere: «Det var faa, hvem ikke Indskuddet til Banken og Skatten til Rigsbankssedlene beredte særdeles store Vanskeligheder. Det lyder maaske overdrevent, at selv Norges paa den Tid mest indflydelsesrige Mand, Landets mægtigste Jorddrot, ikke kunde tilveiebringe Bankindskuddet uden gjennem Familiens gamle arvede Sølv. Og dog er det en historisk Kjendsgjerning, der er oplysende for den Tids Forhold at denne Mand, Grev Herman Wedel-Jarlsberg, der samtidig var Landets Finantsminister, med egen Haand sønderhuggede og kastede på Vægten det Sølv som hans Hustru leverede ham, og denne Qvinde, der vædede de gamle Gjenstande med sine Taarer, var Statsminister Peder Ankers Datter, og det Sølv, der offredes, var af det Arvegods, hun bragte sin Mand.»

Det er Thomas Johannesen Heftye som forteller dette i en bok om myntunionen i Norden. Han var onkel av konen til Herman Wedel Jarlsbergs yngste sønn og kan i alle fall teoretisk sett ha fått opplysningen om sølvskatten fra familien Wedel Jarlsberg.⁴⁷

Typisk er også den måten slottsprest Claus Pavels betalte sin del av avgiften på. Han innleverte i sølvpenge 8 engelske og 9 danske kronemynter, 8 spanske mynter og 30 dansk-norske mynter fra 1700-tallet, og over 200 småmynter ved

45 Nielsen. 1902. 57

46 Kristiansen. 1925. 10

47 Pryser. 2012. 115. Ryg. 1918. 132-133

siden av en forarbeidet sølvkanne, en sølvplate og en skål i sølv med et fat som hans tippoldefar hadde gitt sin sønnesønn i fadder gave.⁴⁸

Slaget var vunnet

Norges Bank ble en uavhengig institusjon, og hovedsetet ble lagt til Trondheim, ifølge Francis Sejersted «for å sikre at politikerne ikke nok engang skulle velge lettvinne løsninger for å fylle statskassen slik eidsvolls-forsamlingen hadde gjort.»⁴⁹

Dermed trådte Finansdepartementet og Wedel Jarlsberg til side, og Norge hadde fått en egen statsbank, bygd på et relativt solid fundament. Problemene var imidlertid ikke på noen måte over. Først i 1820 lyktes det for Wedel Jarlsberg å oppnå et statslån for den unge staten, den gang i en tysk bank i Berlin. Det hadde en effektiv rente på nesten 12 prosent, godt over det som var vanlig rente på statslån i den tiden, og svært ydmykende for den norske staten.

Året etter kom en ny ydmykelse. Stortinget ble tvunget til å godkjenne en statsgjeld på 3 millioner spesidaler som den norske delen av den felles dansk-norske statsgjeld. Samme år ble det som nevnt tidligere reist riksrettssak mot Wedel Jarlsberg fordi han for statens regning hadde solgt arsenikk og blåfarge til utenlandske handelshus som siden gikk falitt.⁵⁰ Rettsaken førte til frifinnelse, men Wedel Jarlsberg gikk av. Og om ikke de finansielle problemer var over, fikk Norge i 1822 et nytt statslån som gjorde at landet kunne innfri sin gjeld til Danmark, og tok nå de første skritt på en lang deflasjonsvei, som skapte økt forutsigbarhet for fremtiden både for utenlandske og norske forretningsfolk. Og spesidaleren seilte inn i et urolig, men likevel mer stabilt farvann enn tidligere, og langsomt greide landet gjennom økt eksport å gjenopprette balansen mellom utgifter og inntekter. Og Wedel Jarlsberg gikk av i 1822. Til glede både for ham selv og for Karl Johan.

Som følge av pengepolitikken fortsatte verdiene på sedlene fra Norges Bank å synke også etter 1816, og banken var tvunget til stadig å sette ned kursen. I årene etter 1822 steg imidlertid verdien igjen, først og fremst på grunn av det store oppsvinget som fant sted i engelsk økonomi, men på langt nær til det nivå som

⁴⁸ Keilhau. 1929. 209 ⁴⁹ Ryg. 1918. 133, Motzfeldt. 1888. 107.

⁵⁰ Heftye. 1877. Opplysningene om den eventuelle kilden til kjennskapet til Wedel Jarlsberg og sølvskatten har jeg fra Roar Snedkerud i finansdepartementet.

man hadde satt som en forutsetning i 1816 da man grunnla Norges Bank, og som skulle være grunnlaget for pengeverdien fra 1819 av.⁵¹

En mer nøktern vurdering av Wedel Jarlsberg?

I sin bok *Norges finanser 1814-1830* gir Oscar Kristiansen en vurdering av Wedel Jarlsberg som nyanserer det bildet vi her har gitt av ham, ikke minst som organisator og reformator av pengesystemet.

Ifølge Kristiansen lot Wedel Jarlsberg Stortinget ta de initiativ som skulle til for å forandre skatteordningen og tollordningen. Han selv var med i den komité som ble nedsatt under Riksforsamlingen på Eidsvoll og som sendte sitt forslag til Stortinget i 1815, men det var Stortinget som senket den direkte statsskatten i 1818 og 1821 og senere omla skatteordningen fra direkte skatt til toll. «Finansministeren øvede ingen indflydelse paa denne skattepolitikk», skriver Kristiansen.⁵²

Kristiansen siterer også hva Jacob Aall skriver om Wedel Jarlsberg i sine erindringer: «Dybe studier og scientifikke granskninger var lidet hans sag.» Og for å forklare hvorfor Wedel Jarlsberg ikke var særlig opptatt av forbedringer av ligningsvesenet og statsregnskapet, siterer Kristiansen enda en gang Aall: «Det simple og lette var ikke grevens sag; kun det overordentlige, det vanskelige og farlige inneholdt noget tillokkende for ham.»

Wedel Jarlsberg synes i disse sakene å ha rettet seg helt etter Stortingets ønsker, og Kristiansen er temmelig klar i sin dom: «Nogen finansiell teoretiker var han vistnok ikke, og at søge at fastslaa de store linjer for vort lands fremtidige finanssystem synes ikke at have ligget i hans tanke.»⁵³

Men om Wedel Jarlsberg ikke interesserte seg synderlig for organisasjon og praktiske omlegninger av skatt og toll, «viste han sig som situasjonens mand paa det omraade av finansforvaltningen som i disse aar var det viktigste for vort lands velfærd: at holde det hele gaaende», skriver Kristiansen. Og på det området hadde han «fortrinlige egenskaper» til å overvinne vanskelighetene. Det besto både i å holde utgiftene nede, og å kutte ned på de forslag til tiltak som regjeringsskollegene fremmet i statsråd. «Her kom ham til hjælp hans myndige personlighed, hans vilje og evne til at gjøre sig gjældende».⁵⁴

51 Sejersted.2005.39

52 Kristiansen.1931. 314.

53 Ibid.

54 Kristiansen. 1931. 315.

Og han var «ingen kompromissets mand», skriver Kristiansen, men «gjorde sin mening gjældende med fynd og klem uden persons anseelse og kunde vel undertiden ogsaa vise hensynsløshed, naar det gjaldt at faa sat igjennem hvad han ansaa for ret og gavnligt.»

Særlig berømmer Kristiansen ham for hans evne til å snu seg og finne løsninger når statskassen var tom og regninger skulle betales. «Ogsaa for disse forhold havde Wedel Jarlsberg i sjelden grad nettopp de evner som krævedes for at møde vanskelighederne: snarraadighed, rask handlekraft, evne til at finde en løsning der hvor alle veie synes stængt.»

Han grep ofte til den utvei at han opptok veksellån i utlandet, og det hendte flere ganger at han «satte sin personlige kredit ind for at skaffe tilveie nødvendige laan.»

Og konklusjonen er entydig: «Alt i alt var det Wedels fortjeneste at han reddede vort land ud av den usikkerhed og de farer, som den stat er udsat for hvis finanser er i uorden, og som var særlig truende for vort land paa grund av dets politiske stilling til nabolandet, og stort sett maa det siges, at han grunlagde det sunde, forsigtige finansstyre som blev raadende lige ned til en senere tid».⁵⁵

Kristiansen siterer videre hva Wedel Jarlsberg selv sa om den måten han styrte finansene på. Det var under riksrettsaken mot ham han uttalte følgende:

«Jeg har stedse anseet det for min pligt, istedenfor at overhænge kongen og Stortinget med klager over vor bedrøvelige forfatning, at søge at gaa vanskelighederne imøde og, saavidt det stod i min magt, at skaffe ressourcer og bortrydde vanskelighederne. Det kan neppe antages, at nogen finansbestyrelse virker til at befæste sit lands kredit og velstand ved at udbasunere dets forlegenheder og mangler, naar han forud ved, at vedkommende hverken bevæges til at skaffe ressourcer eller sættes istand til at tage noget hvor intet er.»⁵⁶

Wedel Jarlsberg er regnet som en av de mest betydningsfulle politikere i norsk historie. I sitt sluttinnlegg i Stortinget under Kings Bay-debatten i 1963 lovpriste Trygve Bull Einar Gerhardsen som en stor statsmann og sa at man måtte

55 Kristiansen. 1931. 317 56 Ibid

tilbake til Herman Wedel Jarlsberg for å finne maken.⁵⁷ «Vi møter ikke mange statsmenn av samme støpning i norsk historie,» skriver Jens Arup Seip om ham, og sier «at han hadde vilje til å skape en situasjon fra intet eller meget lite.»⁵⁸ En annen egenskap ved Wedel Jarlsberg var hans evne til å finne kompromisser, til å manøvrere sikkert i vanskelige situasjoner, og til å la sine egne interesser og synspunkter tre i bakgrunnen dersom det tjente det felles beste. Dette viste han i universitetssaken i 1811 da han overfor kong Frederik 6. gikk inn for det standpunkt som flertallet i Selskapet for Norges Vel hevdet, nemlig at Norge skulle få et fullverdig universitet av europeisk støpning, og ikke en mer praktisk anlagt læreanstalt som han selv hadde gått inn for. Under regjeringsdannelsen i november 1814 overtalte han Karl Johan til å velge et flertall av statsrådene blant de tidligere selvstendighetsmennene fra Riksforsamlingen, noe som sikkert ikke falt lett for kronprinsen, men som ga den nye regjeringen den bredde og tyngde som var nødvendig. Wedel Jarlsbergs politiske liv opplevde mange høydepunkter: som leder av Provideringskommisjonen i tiden 1807-1810, ukene i Riksforsamlingen i april-mai 1814, som stattholder fra 1836-1840. Men hans gullalder var tiden som finansminister fra 1814 til 1822. Det var da han virkelig fikk utfolde sine evner som den store statsmann.

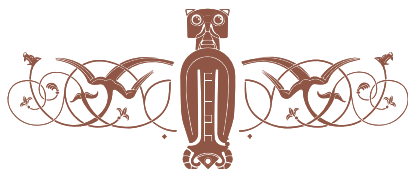
Inspirator og uvurderlig samtalepartner i arbeidet med denne artikkel har vært Roar Snedkerud i Finansdepartementet. Jeg vil også gjerne takke historikerne Knut Olborg og Aasmund Stokke for å ha lest grundig gjennom artikkelen og bidratt med gode råd som jeg har fulgt. Aasmund Stokke har dessuten latt meg lese sin ennå ikke publiserte artikkel om utviklingen av penge- og finansvesenet fra de siste tiår av 1700-tallet og frem til 1822. Knut Olborg har i mange år arbeidet med årene rundt 1800. I tillegg skriver han nå på oppdrag en artikkel om Moss jernverk for den tiden det her gjelder. Dessuten har Martin Austnes, som skriver en doktoravhandling om dannelsen av Norges Bank, gitt meg svært fruktbare innspill og rettet opp en rekke misforståelser som jeg hadde gjort meg. Gjenværende feil og mangler er mitt eget ansvar.

De personlige opplysningene om Herman Wedel Jarlsberg er hentet fra Yngvar Nielsens biografi.

57 Langslet. 2011.37 58 Seip. 1997. 30.



Jørgen Hermann Vogt ble utnevnt til Finansdepartementets fremste embetsmann i 1814, senere ble han også finansminister. Portrettet henger på finansministerens kontor i den gamle regjeringsbygningen og er malt av Jacob Munch.



KARSTEN ALNÆS

Jørgen Herman Vogt

Departementets fremste embetsmann

Jørgen Herman Vogt ble tilsatt som ekspedisjonssekretær i Finansdepartementet i november 1814, og arbeidet som Herman Wedel Jarlsbergs nærmeste medarbeider inntil Wedel Jarlsberg gikk av som finansminister i 1822. Vogt var født i 1784 i Drammen, og var altså 30 år da han ble tilsatt i departementet. Wedel Jarlsberg var 5 år eldre, og de to hadde møtt hverandre første gang i København mot slutten av året 1802.

Etter Vogts død ble hans *Optegnelser om sit Liv og sin Embedsvirksomhed 1784-1846* utgitt av sønnen ni år etter farens død i 1871. Jørgen Vogt skrev ikke ned sine erindringer for at de skulle utgis, men da sønnen, som også het Jørgen, publiserte dem, var det fordi han mente de ville tjene til «å kaste et Lys over vort Fædrelands historie i dets konstitusjonelle Livs Barndom og Ungdom.»

Følgende artikkel bygger på dette viktige kildeskriftet, og hensikten er å bringe kommentarer og synspunkter fra en sentral embetsmann som opplevde den dramatiske tiden i departementet fra 1814 til 1822 på nært hold.

Barndom på Kongsberg, ungdomstid i København

Jørgen Vogt vokste opp sammen med 12 søsken i Drammen der faren, Nils Nilsen Vogt, var trelasthandler. «Den første Undervisning, nemlig i ABC og Læsning, mottog jeg med Søsken og andre Børn hos en gammel Kone, kaldet «Moer Per Hansens» forteller han.¹ Faren ansatte også etter hvert en huslærer, en student, «for Drengbørnenes Skyld».

Da Jørgen Vogt var elleve år gammel, solgte imidlertid faren forretningen og kjøpte en gård i nærheten av Kongsberg, og Vogt og andre av hans brødre begynte på «Kongsbergs latinske Skole.» Familien fristet trange kår i Kongsberg, skal vi tro hans erindringer.

Faren, som hadde juridisk utdanning fra København, ble etter hvert forlikskommissær og postmester på Kongsberg, mens Jørgen Vogt, i likhet med sine brødre, reiste til København, der han bodde hos sin morbror, og tok eksamen artium 16 år gammel.

Faren ønsket at sønnen skulle studere teologi, men Vogt foretrakk og fikk velge det juridiske studium. I 1801 ble han som 17 år gamle jusstudent tilsatt som kopist i finanskollegiets sekretariat.

På den tiden bodde grev Herman Wedel Jarlsberg hos finansminister Ernst Schimmelmann i hans fornemme hus i Bredgate, og arbeidet som hans privatsekretær. Jørgen Herman Vogt ble lite kjent med Wedel Jarlsberg på den tiden, forteller han, men knyttet nært vennskap med Wedel Jarlsbergs sjelfulle og vanføre yngre søster Caroline, som også bodde i København.

Sorenskriver i Nordfjord, assessor i København

Vogt tok den juridiske embetseksamens teoretiske del i 1806 med karakteren laudabilis, og et par år senere avla han den praktiske delen av eksamen med samme karakter. I 1806 dro Wedel Jarlsberg på oppdrag til Norge, og ble der for godt, mens Vogt året etter ble utnevnt til fullmektig i sekretariatet i Finanskollegiet, og fortsatte derfor å bo i København. I 1809 døde imidlertid hans far, som da i seks år hadde vært sorenskriver i Nordfjord.

¹ Jørgen Herman Vogts Optegnelser om sit Liv og sin Embetsvirksomhed 1784-1846, utgivne af den norske historiske Forening, Christiania 1871. Malings Bogtrykkeri

Morbroren til Vogt i København oppmuntret Jørgen Vogt til å søke den ledige stillingen etter faren, og brukte sin innflytelse overfor de tilsettende myndigheter, slik at Vogt ikke uventet ble tilsatt i dette embetet.

På vei fra København til Norfjord i 1809 la Vogt veien om Sverige, og forteller at i Christiania, der «holdt jeg meget til hos Greve Wedels, og saae jeg da for første Gang hans elskelige Hustru Karen Anker, der i senere Aar skjænkede mig sin Fortrolighed og sit Venskab.»

Vogt stanset også en tid i fødebyen Drammen, der han «fattede Kjærlighed» for en ung kvinne, Ingeborg Marie Lorentzen, som han ble forlovet med. Året etter giftet de seg, og Ingeborg Marie ble med til Nordfjord.

«Jeg befant mig i mange Henseender vel i Nordfjord,» skriver Vogt i sine erindringer. «Jeg mødtes venligen af Almuen, som var nøjsom, arbeidsom og slog seg godt igjennem.»

Familien flyttet snart til gården Apildset i Gloppen som var det administrative sentrum i fogderiet, men alt året etter, i 1812, ble Vogt tilbudt stillingen som assessor i Finanskasse-direksjonen i København, som var ledet av finansministeren Ernst Schimmelmann. «Der aabnedes for mig, i en Alder af 28 Aar, Udsigter, der sjelden tilbødes nogen af saa ringe Herkomst,» skriver han.

Vogt tok imot stillingen, og etter å ha ordnet med sin mors begravelse i Kongsberg, dro han igjen tilbake til København, dit han kom etter nyttår 1813.

Den politiske og økonomiske situasjonen i landet var meget vanskelig. «Kong Frederik den Sjette manglede de Egenskaber, som saa vanskelige Omstændigheder fordrede» skriver han, og forteller at kongen ikke handlet «i samlet Raad, men muntlig med hver Minister». Han hadde fått smak på en «Selvregjering» skriver Vogt, og forteller med det at Frederik 6. selv tok viktige politiske avgjørelser uten å rådføre seg med regjering. Den økonomiske politikken var også høyst uansvarlig: «Under Krigen bleve de forøgede Udgifter bestående ved Hjælp af ufunderede Pengesedler».

Om å sette opp budsjett, og være frittalende.

I sin nye stilling forteller Vogt om hvordan han og hans medarbeidere satte opp et budsjett:

«Det fantes fornødent, at gjøre et Overslag over Udgivterne for at have disse for Øine og se dem afpassede efter Indtægterne. Et saadant Overslag eller Budgetforslag blev saaledes af Kongen befalet skulle utarbeides ...» Vogt gjør nøye greie for hvordan budsjettet ble satt opp og hvordan de ulike kollegier arbeidet med sine overslag og hvordan det hele til slutt ble behandlet i plenum. Ifølge ham selv fikk han etter hvert gjennomført en nyordning av den delen av budsjettet som gjaldt statens utgifter, der utgiftene ble klassifisert etter formål.

De vanskelige forholdene «hindrede Efterlevelsen», skriver Vogt, men føyer til at han selv lærte av det.

Vogt forteller også at en gang i 1813, da den politiske stilling var kritisk, «tillod jeg mig at yttre, at det Eneste, Kongen hadde at gjøre, var at frasige sig Enevoldsmagten og kalde Folket til at sende debuterede til Overlæg om Midler til Statens Redning.»

I 1813 ble Schimmelmann byttet ut som finansminister, og i desember samme år marsjerte Karl Johan i spissen for en alliert styrke opp i Holstein, erobret Kiel og tvang den danske kongen gjennom traktat til å gi fra seg Norge til den svenske kongen.

Vogt flytter til Norge

Kort etter fredsslutningen møtte Vogt grev Wedel Jarlsberg i København. Det var trolig nå grev Wedel Jarlsberg fortalte Vogt om sitt møte med prins Christian Frederik den 10. august 1813 i Tønsberg i Thoresen-gården, og erindringene til Vogt er derfor førstehånds kilde til hva som ble sagt mellom de to i dette avgjørende møtet. Wedel Jarlsberg skal, ifølge han selv, ha sagt at om prinsen ville gjøre seg til uavhengig regent av Norge, ville greven stå ham bi så lenge det var liv i ham. Men enten måtte Christian Frederik fordrive Karl Johan fra Norden eller så ville han selv bli fordrevet. Wedel Jarlsberg så med andre ord for seg Christian Frederik som konge over alle de tre nordiske riker. Vi siterer hva Vogt selv skriver:

«Greve Wedel har fortalt mig, at da han traf Prinds Christian Frederik, strax efter hans Ankomst i Tønsberg, tilbød Wedel ham at om Prindsen vilde opkaste sig til uafhængig Regent af Norge, saa vilde Wedel stare ham bi, saalænge der var Liv i ham. Wedel havde sagt, at enten maatte Prindsen fordrive Kronprindsen af Sverige fra Norden, eller lade sig af han derfra fordrive. Prinds Christian Frederik havde svaret, at han ikke herpaa kunde indlade sig; han vilde ikke handle med de Pligter, han skyldte sin Konge.»

Etter at Norge ble avstått til Sverige i januar 1814, mistet Vogt lysten til å tjene i Danmark, og skrev en støtteadresse til Christian Frederik på oppdrag av Nordmannsforeningen, og tok opp private lån for å hjelpe nordmenn i Norge å reise hjem. Han skrev også et grunnlovsutkast som vi bare kjenner restene av, og som ikke fikk noe å si, men det ser ut til å ha vært et liberalt og demokratisk forslag, der den personlige friheten er beskyttet gjennom rettsikkerhet og full ytringsfrihet. Han ville ha forbud mot at fremmede soldater kom til riket, de skulle ikke en gang få lov til å marsjere gjennom landet. I forslaget er odelsretten tatt vare på og han ønsket også å innføre allmenn stemmerett trolig helt overensstemmende med de oppfatningene grev Wedel Jarlsberg selv hadde.

Etter at Vogt igjen henvendte seg til Christian Frederik og tilbød sin tjeneste, ble han innvalgt i en finanskomite som var nedsatt av Riksforsamlingen på Eidsvoll. Da han skulle dra fra København, fikk han høre at Norge hadde vedtatt en våpenhvile med svenskene, men Vogt dro likevel, og kom i midten av september 1814 til Christiania. Han oppsøkte Christian Frederik på Bygdøy og fant han i utmerket humør og i «den roligste sinnsstemning».

I løpet av sommeren 1814 hadde de to finansministrene Carsten Tank og Frederik Gottschalk Haxthausen trukket seg tilbake, og den nyutnevnte etterfølgeren Poul Christian Holst ble beordret til å bestyre departementet. Men Holst så seg ikke i stand til å påta seg en slik oppgave, og regjeringen, som nå gikk for egen maskin, og uten leder, anmodet Vogt om å overta ansvaret. Dette gjorde han fra september 1814 til november samme år, da en ny regjering ble dannet og utnevnt av Karl Johan, som i sine valg fulgte de rådene Herman Wedel Jarlsberg ga ham.

Vogt skrev nå et brev til Karl Johan og tilbød sine tjenester. Og kronprinsen utnevnte han umiddelbart til ekspedisjonssekretær, det vil si til den ledende embetsmann i Finansdepartementet.

Vogt blir Wedel Jarlsbergs høyre hånd, og utgiver av Rikstidende

I denne tiden fornyet Vogt og Wedel Jarlsberg sitt gamle vennskap. Wedel Jarlsberg flyttet fra Bogstad inn til Christiania så lenge Stortinget satt sammen, og Vogt ble også godt kjent med de svenske forhandlerne. Den nye regjeringen besto av et flertall av tilhengerne av det parti på Eidsvoll, som Christian Frederik hadde kaldt det «velsindede» eller det «fornuftige» parti, og dessuten de to gamle unionister Wedel Jarlsberg og hans svigerfar Peder Anker. Dette skriver Vogt om Wedel Jarlsberg:

«Wedel var en enhver af Statsraadets medlemmer overlegen i Talenter og Evne til at styre. Han var dristig og uegennyttig. Han tog ikke Hensyn til den tidligere Forskjellighed i politiske Anskuelser og han trak ikke nogen frem for Venskab eller Frendskap.»

Wedel Jarlsberg ble som kjent leder av Finansdepartementet, og Vogt, hans nærmeste medarbeider, fikk tittel av ekspedisjonssekretær. Om forholdene til stattholderen, til den norske statsministeren i Stockholm, svigerfaren Peder Anker, og kronprinsen, skriver Vogt følgende:

«Statholderen Greve V. Essen og Statsministeren Peder Anker, som vare de Mænd, der ifølge deres Stilling stode i umiddelbart Forhold til Kronprindsen, hadde uindskrænket Tillid til Wedel, begge på Grund af hans Dyktighed, den Første tillige formedelst hans bekjente lenge nærede Ønske om Norges Tilslutning til Sverige og den sidste tillige formedelst Svogerskabs- og Venskabs Baand. Essens Eftermand fra 1816 af, Greve Carl Mørner, var Wedel ligesaa hengiven som hans Formand havde været.»

Tidlig innså Vogt at regjeringen trengte et kunngjøringsorgan og forteller hvordan han etter en del strev greide å få til en publikasjon som offentliggjorde regjeringens beslutninger:

«Imidlertid var i nogen Tid i Christiania udgivet en Tidende, «Tiden», kaldet, af tredje Præst ved vor Frelzers Menighed Nils Wulfsberg, og som Medudgiver havde han nyligen taget til sig Overlærer Christian Døderlein. Denne Tidende indeholdt inden- og udenlandske Efterretninger, Betalingsavtiser og s.v. Statssecretair Holst og jeg bleve enige om at slaae os sammen med den, og vi samtlige bleve da Udgivere af «den norske Rigstidende.»

Det forteller mye om Vogts norsknasjonale holdning at han i 1815 skrev «en bitter Artikkel uden Navn om det Unionsflag, man dagligen havde for Øjne», fordi det var «det svenske Flag, der var erklæret for Unionsflag.»

Men Vogt ble snart avslørt som forfatter, og erstattet som norsk forhandler i gjeldsoppgjøret med Danmark, og Karl Johan beordret regjeringen «at foreslaae et andet Subject» som ekspedisjonssekretær. Vogt svarte med å søke avskjed, men Karl Johan ble snart blid igjen, og etter noen år ble Vogt igjen utnevnt til ekspedisjonssekretær.

Wedel Jarlsberg har åpenbart vært landets mektigste mann de første årene etter 1814, men Vogt noterer seg at det etter 1818 inntrådte en forandring: «Greve Wedel-Jarlsbergs Indflydelse paa Styrelsen formindskedes efterhaanden efter Hvedebrødsdagene.» Kronprinsen syntes «neppe vel om Greve Wedels tidligere ferd som Undersaat », skriver Vogt, og forteller at det inntrådte en betydelig forandring i 1818 da grev Johan August Sandels ble stattholder. Han lot seg ikke lede slik de tidligere stattholderne hadde gjort, forteller ekspedisjonssekretæren.

Wedel Jarlsbergs post som finansminister var forøvrig «ikke Nogen at misunne,» forteller Vogt. Han taler om «Pengevesenets Forvirring» og de «offentlige Cassers Tomhed». Han egen situasjon var også svært vanskelig: «Mit Embedet fordrede megen Anstrængelse».

Ifølge Vogt var forordningen i 1813 ikke noe mindre enn en statsbankerott, det samme var garantien som Riksforsamlingen gav på Eidsvoll. Han forteller også om devalueringen i 1816, om den påtvungne aksjetegningen til et fond i sølv i Norges Bank, om de nye pålagte skattene og om de kostbare lånene som staten måtte ta opp for å få hjulene til å gå rundt. Også her var Wedel Jarlsberg god å ha: «Greve Wedel nød personligen en Anseelse, som her kom til stor nytte.»

Trange tider, dyre lån

Det er interessant å høre hvordan Finansdepartementets første embetsmann forklarer devalueringen i 1816. Han skriver at da Norges Bank ble opprettet i 1816, betydde dette i virkeligheten at staten gikk «bankerott» for tredje gang idet riksbanksedlene, som av blitt brukt som valuta inntil da, måtte byttes ut med spesidaleren. 10 riksdaler tilsvarte i verdi 1 spesidaler, opplyser han. Og videre:

«1. Januar kunne paa Foreviisning ved Bankens Hovedsæde erholdes ombyttede med Sølv efter deres Paalydende. Bankens Sedler skulde være byggede paa en Fond i Sølv, beløbende sig til det halve af de i Omløb værende Sedler. Sølv-fonden for Banken skulde tilvejebringes ved et tvungent Indskud i Sølv, mod at Indskyderne skulde erholde Actier i Banken.»

I dag regner vi det som skjedde i 1816 for en devaluering og ikke for en statsbankerott.

Vogt forteller at den dårlige økonomiske situasjonen gjorde at staten måtte forsøke å få til lån fra utlandet. Blant annet lå næringslivet med knekket rygg og trengte sårt til kreditter som kunne få hjulene til å gå rundt igjen.

Eller som Vogt skriver: «Midlertidige og kostbare Crediter maatte jevnlig benyttes.» Staten måtte med andre ord låne både ute og hjemme for å få penger til norske forretningsmenn, og «Greve Wedel nød personligen en Anseelse, som her kom til stor Nytte.»

Vogt nevner de utenlandske forretningsforetagender det var aktuelt å søke lån hos: Gyldendal og Compani i København, Tottie og Compton i London, og Weddick og Wendel i Amsterdam. Det var til det sistnevnte selskapet man sendte blåfarge, arsenikk og kobber, og «paa hvilket saavelsom paa den personlige Credit der paa dette Huus ble truffet.»

Det var nå man opprettet Vekselkontoret, som er behandlet i en annen artikkel i denne boka: «De mange Omsætninger i fremmede Penge bevirkede Oprettelse i Departementet af et Vexelcomptoir som mottog norske Penge til Vexlers Anskaffelse.»

Men både Tottie og Compton i London og Weddick og Wendel i Amsterdam gikk konkurs forteller Vogt, men «Greve Wedel fortjente Nationens største Tak for at have redet sig ud af den vanskelige Stilling, og til Slutning at have opnaaet den lykkelige Forfatning for Finantserne, som raadede, da han fratraadte samme Forvaltning.»

Sølvskattens plager og tyvlånet

Også sølvskatten var ifølge Vogt en beslutning som Wedel Jarlsberg tok. Den var ingen skatt, men en bestemmelse om at Finansdepartementet skulle skaffe til

veie en viss mengde med sølv som grunnlag for halvparten av de sedlene som det nyopprettede Norges Bank skulle la trykke. Banken krevde betaling i enten sølv, gull eller sedler for de aksjer som var på tvangssalg. Departementet skulle nå i ettertid selv skaffe sølv som tilsvarte det beløp som var blitt betalt inn i sedler, som betaling for aksjene til grunnfondet. Dette var ifølge Vogt helt nødvendig, men nasjonen visste ikke å sette nok pris på det:

«Greve Wedel er aldrig bleven tildeelt den Roes, han saa højligten fortjente af en Foranstaltning af en saa velgjørende Virkning...»

Når det gjelder det beryktede lånet, kalt «tyvlånet» skriver Vogt følgende:

«Stortinget i 1818 havde bemyndiget Kongen til at optage et Statslaan, hvis Indbringende skulde anvendes til at avhjelpe Trangen for Private til Laan. Det blev af Kongen paalagt Greve Wedel, personligen at forfølge i Udlandet at erholde et saadant Laan for Stascassen. Den nye Stat var endnu ikke Besiddelse af fornøden Tiltro, og det lykkedes ham derfor ikke at erholde Laanet i London, hvor han derpaa gjorde Forsøg.»

Vogt forteller at et lån likevel ble opptatt hos handelshuset Brødrene Benecke i Berlin, og vilkårene var harde: «Disse Vilkår bleve endog ødeleggende for ikke Faae. Greve Wedel, paa hvis private Stilling de vanskelige Tidsomstændigheder havde en ufordelagtig Indflydelse, optog af disse dyre Penge et Laan af 35000 Spd. paa Jarlsberg Grevskab, som han ved kongelig Bevilling fik Tilladelse til at pantsætte. Han deelte saaledes Skjæbne med de andre Deltagere, hvilket maatte formidle Misnøjet. Skyldnere forskreve sig for et Tidsrum af tyve Aar, og Laanet gaves det Øgenavn «Tyvelaanet» Karl Johan var imidlertid åpenbart misfornøyd, selv om han hadde godkjent lånet, ja, selv bedt om det:

«Kongen lod Contracten ved Brødrene Benecke træde i Fuldbyrkelse, men udlod sig til Protocollen som misbilligte de Betingelser paa hvilke man var indgaaet.»

Den problematiske fellesgjelden

Også oppgjøret om Norges andel av fellesgjelden med Danmark, som dobbeltmonarkiet hadde skaffet seg i løpet av krigsårene, gir Vogt en nærmere beskrivelse av. Som kjent kalkulerte Wedel Jarlsberg med at Norges andel av fellesgjelden var 2 millioner spesidaler, mens det endelige resultat ble påtvungne 3 millioner spesidaler. Før dette var det åpenbart heftige møter mellom kongen og Wedel Jarlsberg. «Upaatvivligt var Kongen den mest talende» skriver Vogt.



Finansdepartementet flyttet inn i Generalitetsgården i Dronningensgate 15 i 1814. Departementet holdt til i andre etasje hvor departementets nær 40 ansatte hadde over 13 værelser til disposisjon. Gården ble revet i 1916, men ble senere (delvis) gjenreist på Norsk Folkemuseum på Bygdøy. Den huser i dag Apotekmuseet. Foto: Anne-Lise Reinsfelt, Norsk folkemuseum.

Wedel Jarlsberg var ifølge Vogt på reise i utlandet da Karl Johan krevde at den norske regjeringen skulle komme med et forslag om hvor stor del av den gamle felles statsgjeld den mente at Norge kunne påta seg. Jonas Collett var da innsatt som sjef for Finansdepartementet, og har ansvaret for at forslaget ble kalkulert til to millioner spesidaler uten renter med en betaling fordelt over 20 år. Danmark forkastet imidlertid tilbudet, og fikk støtte for sitt avslag fra Østerrike, Preussen og England. Karl Johan høynet derfor kravet overfor nordmennene, men i juni 1819 da Wedel Jarlsberg var kommet tilbake, fastholdt den norske regjeringen tilbudet sitt, og uttalte at dersom man ennå krevde et forhøyet bidrag, måtte det være Sverige som ble debiteret for dette, i og med at unionen hadde gitt dette landet «pucuniære Fordele» og at en krig, slik de fremmede makter hadde truet med, også ville ramme svenskene. Vogt forteller at da de siste argumentene ble lagt frem i statsråd, fjernet stattholderen Sandels seg «fra det Møde, hvori Sagen forhandlede»

Og mer enn det:

«Betænkningen oppvakte Kongens store Fortrydelse. Han forkastede, hvad der om Deltagelse fra Sveriges Side var anbragt.»

Etter en tid ble det bestemt at Norge skulle betale 3 millioner spesidaler av fellesgjelden, og dessuten renter og avdrag over 10 år. Men skriver Vogt: «Statsraad Greve Wedel-Jarlsberg var, da denne Befaling ankom til Christiania, ikke der tilstede.» (65) Det var igjen Jonas Collett som fungerte som finansminister, og kongen var igjen rasende.

Den 29. mai 1821 godkjente Stortinget beløpet på 3 millioner spesidaler, men Wedel Jarlsberg nektet å betale ut pengene, og det ble statsråd Sommerhielm som, i egenskap av å være provisorisk sjef for Finansdepartementet, måtte oppfylle befalingen og følge Stortingets godkjenning!

Som nevnt forteller Vogt flere ganger at forholdet mellom Wedel Jarlsberg og Karl Johan stadig ble mer anspent, særlig etter 1818 da Karl Johan etterfulgte Carl 13. som konge og grev Johan August Sandels overtok stattholderstillingen. Sandels var dyktig, «hvilket Wedel dog ikke vilde erkjende», skriver Vogt. (60) Hva som var mer beklagelig, den nye stattholderen forsøkte å kjøpe seg tilhengere, hvilket han også delvis lyktes med. Karl Johan planla nå åpenbart å kvitte seg med Wedel Jarlsberg, fordi han «anså sig ei tilfulde sikker paa den talentfulde og djerne Mand,» og etter striden om fellesgjelden var det klart at Wedel Jarlsbergs tid snart var ute. Han var også klar over det og søkte i slutten av 1821 avskjed for annen gang, og året etter gikk han av, slik det går frem av en annen artikkel i denne boken.

Et arbeidsjern, en norsksinnet patriot og en enestående kilde

Erindringene til Vogt forteller først og fremst om et yrkesmenneske. I 1825 ble han statsråd for marinedepartementet, og deretter virket han fortløpende som sjef for alle departementene i 33 år, blant annet som finansminister i 13 år. Han kom likevel aldri til å dominere, men som et arbeidsjern og en pliktoppfyllende embetsmann satte han merke etter seg og fikk de vedtakene gjennomført som mer konstruktive hjerner hadde utpønsket. Hans store respekt for Herman Wedel Jarlsberg og hans varme følelser for vennligheten til Wedel Jarlsbergs hustru kommer flere ganger til uttrykk. Og en gang i mellom får også leseren et lite innblikk i de store og skjellsettende hendelser i livet hans som da han skriver følgende om sin hustru:

«I September Maaned 1821, efterat hun var bleven forløst med vort yngste Barn (I Daaben kaldet David Monrad), mistede jeg i hende ved hennes Bortgang en kjær og trofast ægtefælle. I neste Aars November indgik jeg anden Gang i Ægteskab med Hedevig Lovise Frølich, Datter av Rittmester Greve Adolf Frederik Frølich og Hedevig Eleonora Hummelhjeml...»

Vogt var åpenbart stolt av å ha fått en svensk hustru som kom fra en adelig familie fra Øster-Götland, og etter bryllupet feiret de nygifte jul hos svigerfamilien på godset Korpargården. Lykken ble imidlertid ikke varig. I 1837 ble ekteskapet oppløst uten at han omhandler det i sine nedtegnelser.

Slike private betroelser er det få av i Vogts levnetsbeskrivelse. Hans liv er her først og fremst et offentlig anliggende i statens tjeneste. I så henseende er han Wedel Jarlsbergs mann, også da han i 1836 var finansminister samtidig som Wedel Jarlsberg var stattholder. Han har, naturlig nok, skrevet utførlig om dette i sine nedtegnelser, og gir en grundig innføring i hva de ulike reformer kostet og hva de førte med seg. I likhet med Wedel Jarlsberg forsvarte han Norges sak i de tilfeller det oppstod interessekonflikter med unionspartneren.

I sin tid som ekspedisjonssekretær og redaktør av Rigstidende hadde han angrepet det felles handelsflagget som ble brukt, og kom en tid i unåde hos Karl Johan på grunn av det. Og da Wedel Jarlsbergs gamle motstander Christian Magnus Falsen innynet seg hos stattholderen Sandels, og til og med støttet Karl Johans nokså reaksjonære forslag til grunnlovsendringer i 1824, skriver Vogt temmelig kvast i sine erindringer følgende:

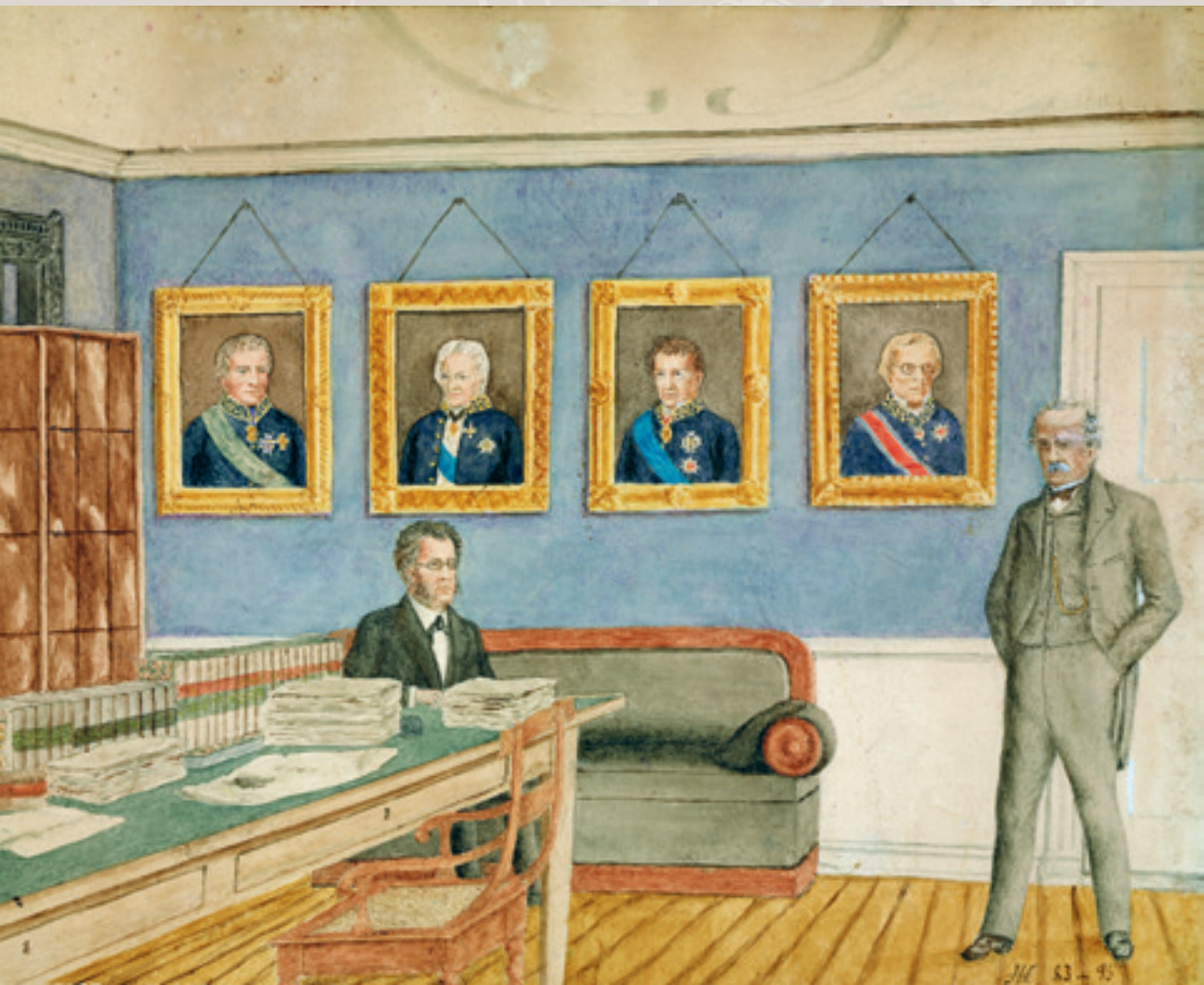
«Overalt omtalte han med Haan og Bitterhed den Grunlovs formentlige Ufuldkommenheder, som han selv for en saa stor Deel tilvejebragte, og de mindre Dannedes Indflydelse paa Storthinget, hvor Mængden ej, saaledes som under Entusiasmen paa Eidsvold vilde la sig styre. Han havde nu. Uagtet Omskiftningen af sine Anskuelser, samme tillid som da til sin egen Ufejlbarhed.»

Karl Johan utnevnte kort tid etter Falsen til generalprokurator, noe som pådro ham «almindelig Uvillie». Men nå ble han ansett som en som ville forfølge de liberale og dette var helt i kongens ånd, skriver Vogt.

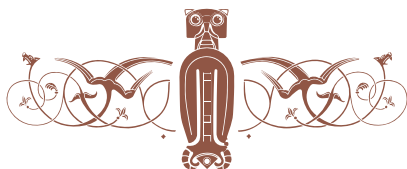
Når det gjelder Wedel Jarlsberg er Vogt like full av aktelse og beundring som han var tidligere. Som stattholder var Wedel Jarlsberg ikke bare formelt, men

også reelt, regeringens leder og dessuten Vogts overordnede. Vogt beskriver ham slik:

«Greve Wedel, som nu var indtraadt i Statsraadet, gav Styrelsen Anseelse, Livlighed og Sammenhæng. Ingen var mer skikket end ham til at staae i Spidsen. Som Stattholder blev han ikke bunden til noget enkelt Regjeringsdepartement, og han kunde have Oversigt over det Hele uden at overlæsses. Han var endnu kun 57 Aar gammel, hans legemlige Svagheder regjerede i Yderdelene og hans Aandsevner vare ligesaa usvækkede som nogensinde. I de 15 Aar siden hans Udtrædelse havde han, foruden ved sin vidt omfattende private Virksomhed, paa mange Maader og ved flere Lejligheder tjent det Offentlige.»



Finansministerens kontor i Dronningensgate 15. Finansminister Henrik Helliesen har her malt seg selv (til høyre) i samtale med ekspedisjonssekretær Herman Reimers i 1883. På veggen henger blant annet maleri av finansminister Wedel Jarlsberg. Bildet ble malt i 1895 og tilhører Oslo Museum.



FRANCIS SEJERSTED

Fra Wedel Jarlsberg til Brofoss

Finansdepartementet er ikke et hvilket som helst departement. På en måte kan vi si at det representerer kjernen i statsforvaltningen. Andre departementer kommer og går, men Finansdepartementet vil alltid være der. Funksjonene kan skifte også for Finansdepartementet, noe jeg skal komme tilbake til, men basisfunksjonen, å styre statsfinansene og derigjennom koordinere statens aktiviteter, må alltid fylles. Et Finansdepartement må man alltid ha. Det betyr at når det er jubileum for Finansdepartementet er det også jubileum for den norske sentraladministrasjonen.

Brudd eller kontinuitet

I 1814 fikk vi en ny grunnlov og en ny statsskikk, men det er karakteristisk for den fredelige måte vi gjennomfører revolusjoner på i Norge, at det egentlig ikke var noe skarpt brudd når det gjaldt sentraladministrasjonen. Den nye sentraladministrasjon hadde sine røtter i enevoldstiden. Mønstret var hentet fra København. Det var også elementer av en egen norsk sentraladministrasjon før 1814. Dessuten fikk vi, under Christian Frederiks tid som stattholder, regent og konge, en systematisk utbygget sentraladministrasjon. I mars 1814, etter at den gamle forening var oppløst, fikk denne en fullstendig form. Det ble utnevnt et regjeringsråd og etablert fem departementer. Den 18. mai, dagen etter revolusjonen med underskrivning av grunnloven og valg av konge, bestemte så den nyvalgte konge at regjeringsrådet og dets medlemmer skulle kalles statsråd og statsråder. Stort større forandringer skjedde ikke med regjering og sentraladministrasjon ved den norske revolusjon, iallfall ikke i første omgang.

Unionen med Sverige forutsatte endringer i grunnloven. Den nye grunnlov ble underskrevet den 4. november. Den vesentligste forandring i forhold til 17. mai-grunnloven lå i at «statsrådets stilling som sluttet kollegium ble betydelig styrket,» som Per Maurseth skriver i første bind av sentraladministrasjonens historie. Vi fikk altså ministerielt system slik vi kjenner det i dag. Det ble foretatt visse justeringer i departementsstrukturen, blant annet ble det nye Finansdepartement styrket ved at Overproviseringskommisjonen, som hadde vært et selvstendig kollegium under kongen, ble lagt inn under departementet.

Grev Wedel Jarlsberg og norsk selvstendighet

Karl Johan visste intet om norske forhold da han overtok styringen i 1814. Han var altså henvist til å søke råd, og han søkte dem hos unionspartiets ubestridte leder, grev Herman Wedel Jarlsberg. Det var Wedel Jarlsberg som i realiteten utpekte den nye norske regjeringen og organiserte den nye sentralforvaltningen. For seg selv reserverte Wedel Jarlsberg – naturligvis – finansministerposten. Som statsminister i Stockholm «utpekte» han sin svigerfar, Peder Anker. Dessuten sørget han for at Finansdepartementet ble det tyngste departementet. Det trer særlig klart frem etter revisjonen av departementsstrukturen i 1818. Finansdepartementet under grev Wedel Jarlsberg ble da ikke bare det største departementet, det ble større enn hele den øvrige sentraladministrasjon til sammen. I realiteten var det et samlet Nærings- og Finansdepartement, og ubestridt det dynamiske sentrum i regjering og forvaltning.

Da Karl Johan spurte Wedel Jarlsberg til råds, nærmet han en slange ved sitt bryst. Da Wedel Jarlsberg valgte Finansdepartementet og bygget opp sin maktposisjon som han gjorde, rustet han seg i virkeligheten til en kamp mot Karl Johan. De skulle kjempe, som Sverre Steen skriver, en kamp om Norge. De visste begge at Norges selvstendighet og styrke i unionen var avhengig av at landet fikk orden på sine finanser og sin økonomi. I 1813 snakket man om en statsbankerot, og eidsvoldsforsamlingen gjorde intet for å rette opp forholdet. Den såkalte «Eidsvoldsgarantien» som i formen garanterte seddelverdien, var bare en papirbestemmelse som var ment å skjule at man valgte den mest lettvinne av alle løsninger for å dekke inn statsbudsjettet, nemlig ved å trykke pengesedler. Dermed fortsatte den store inflasjonen fra krigstiden. Karl Johan har utvilsomt håpet og ventet at det egenrådige norske folk måtte krype til korset og be Sverige om hjelp, slik at han kunne kassere inn en politisk gevinst i form av en tettere union og mindre selvstendighet for Norge. Men det skjedde altså ikke. Wedel Jarlsberg mestret situasjonen. Vi fikk en egen sentralbank og etterhvert og med

store oppofringer, et ordnet pengestell og orden i statsfinansene. Finansdepartementets tidligste historie er meget ærerik. Det var en bastion for Norges selvstendighet. I 1822 gikk Wedel Jarlsberg av som finansminister. Situasjonen var da blitt konsolidert.

Flere av de funksjoner som i den første tid var blitt samlet i det store Finansdepartement ble etterhvert skilt ut. Da Norges Bank ble etablert, trådte finansministeren til side. Norges Bank skulle være uavhengig, hovedsetet ble lagt til Trondheim for å sikre at politikerne ikke nok engang skulle velge lettvinne løsninger for å fylle statskassen slik eidsvoldsforsamlingen hadde gjort. Norges Banks uavhengighet av Finansdepartementet var en måte å bygge rasjonalitet inn i systemet på.

Finansministeren kjempet forøvrig ikke bare mot kongen. Det var også en grenseoppgang mot det nye Storting. Men mens kampen mot Kongen hadde styrket finansministerens og regjeringens posisjon, skjedde det motsatte i forhold til Stortinget. Stortinget hadde naturligvis bevilgningsmyndighet og fulgte finansministrene med årvåkent blikk. To ganger ble det reist riksrettssak, først mot Wedel Jarlsberg i 1821 fordi han for statens regning hadde solgt arsenikk og blåfarve til utenlandske hus som siden gikk fallitt, slik at tap oppsto. Den andre saken var mot finansminister Collett i 1827 fordi han hadde brukt et ikke budsjettert overskudd på statsregnskapet til å kjøpe inn de to første dampskip som kom til Norge. Begge sakene førte til frifinnelse, men det var samtidig klart at finansministerens og departementets handlefrihet ble kraftig beskåret. De to ministrene kunne sikkert underskrive på statsråd P. C. Holsts bemerkning i sine memoarer – at det var greit å være statsråd unntagen akkurat de korte høst-månedene hvert tredje år når stortinget var samlet.

Modernisering

Som nevnt var det første Finansdepartementet et Nærings- og Finansdepartement. Slekten fra 1814, og ikke minst Wedel Jarlsberg, var meget bevisst statens sentrale og initierende rolle i utviklingen av det moderne Norge. Wedel Jarlsbergs linje på dette felt ble ført videre av den neste generasjon med Anton Martin Schweigaard og Frederik Stang i spissen. Dette var den første store moderniseringsgenerasjon. Wedel Jarlsberg hadde selv plukket dem ut. Som universitetskansler hadde han blant annet sørget for at de beste av dem i ung alder fikk universitetsembeter. Universitetet ble på den tiden først og fremst betraktet som en embedsmannsskole og sto under politisk kontroll. Staten

skulle naturligvis først og fremst legge til rette for at næringslivet skulle blomstre, men oppgavene var også kompensatoriske. Der det private initiativ ikke strakk til, og det var på flere områder, måtte staten ta initiativet. I første fase gjaldt det, som vi har sett, staten ved Finansdepartementet, men da den neste generasjon tok over, ble den initierende funksjon skilt ut. Det skjedde ved etableringen av Indredepartementet i 1845 med Stang som statsråd. Dette departementet ble et slags moderniseringsdepartement og det dynamiske kraft-sentrum i regjering og forvaltning. Etableringen av Indredepartementet kom omtrent samtidig med den endelige konsolidering av pengestellet ved innføring av sølvinnløsning til pari kurs. Begge deler bidro til å anonymisere Finansdepartementet.

Det var imidlertid en virksomhet som ble liggende i Finansdepartementet, og som ikke minst er verdt å merke seg som et eksempel på det vi har kalt statens kompensatoriske rolle, nemlig Finansdepartementets funksjon som forretningsbank gjennom store deler av forrige århundre. Det private bankvesen var sent og svakt utviklet i Norge. Dette medførte at det offentlige kom til å forestå meget av kredittformidlingen. Det skjedde først og fremst gjennom Norges Bank, som var en slags halvoffentlig bank. Den lånte ut av sine midler på det direkte marked. Men i tillegg opprettet såkalte «diskonteringskommisjoner» under Finansdepartementet. Disse lånte ut av statskassens overskudd til næringsdrivende. Opprinnelig var de opprettet som en kriseforanstaltning, men ble etterhvert permanente. Statsbanker har vi altså i høy grad hatt tidligere også, direkte knyttet til Finansdepartementet.

Differensiering

Sentralforvaltningens utvikling fra midten av forrige århundre er i grove trekk en fortsettelse av den differensiering som begynte med opprettelsen av Indredepartementet i 1845. Man fikk flere departementer og etterhvert også direktorater befolket med eksperter på stadig flere sektorer. Finansdepartementets rolle var i denne sammenheng beskjedent. Selv rollen som det kontrollerende organ med en spesiell forpliktelse til å holde utgiftene nede på et akseptabelt nivå, var fra en nåtid betrakters synspunkt, uventet lett. Vel var det et press fra de nye sektororganer, men det ble Stortinget som først og fremst påtok seg oppgaven å kutte ned på regjeringens budsjettforslag. I sparepolitikken må det ha vært lett å være finansminister! Dette skulle dog ikke vare. Går vi frem til mellomkrigstidens statsfinansielle krise, ser vi at Finansdepartementet vokser, mens de andre departementer slankes. Det betyr imidlertid ikke at man var på

vei tilbake til Wedel Jarlsbergs system. Det var kontrollfunksjonen og ikke den initierende funksjon som ble utviklet. Finansdepartementet ble styrket for nettopp mer effektivt å kunne stanse initiativer og slanke de andre departementene.

Økonomenes inntog

Finansdepartementets historie er ikke minst interessant ved at den så direkte gjenspeiler endringer i statsskikken. Når vi kommer frem til 1940-årene kan det argumenteres godt for at vi fikk en endret statsskikk, – en regimeendring. Statens initierende og regulerende rolle på det økonomiske område ble meget sterkere. Som vi har sett, hadde den alltid vært der, kanskje ikke minst i forrige århundre hos den første store moderniseringsgenerasjonen. Senere synes det dog som den ble svekket etter hvert som den liberale stat konsoliderte seg. Framveksten av en liberal rettsstat innebar at det offentlige, og ikke minst sentraladministrasjonen, skulle spille en passiv rolle. Ethvert initiativ måtte vært hjemlet i en på forhånd gitt lov. Statens oppgave var altså å anvende generelle regler på spesielle tilfeller. Det var dette juristene var opplært i. Juristutdannelsen var ikke minst en utdanning for folk til sentraladministrasjonen og i særlig grad til Finansdepartementet. De øverste embeter var til og med ved lov forbeholdt juristene. Denne rolle ble etter hvert utfordret av økonomene. Allerede i 1929 uttalte formannen for Departementsforeningen, som selv var jurist, at

«staten som tidligere vesentlig hadde rettsstatens oppgave, nu har underlagt sig flere og flere av mer forretningsmessig karakter og at administrasjonen derfor naturlig trenger folk med mer allsidig utdanning».

Nå var dette egentlig et krav om mer statlig ekspertstyre, – flere sektorinitiativer. Det fikk man da også fra 1940-årene av – industridepartementet, jernverket, kraftutbygging, statsbanker osv. Det virkelig revolusjonerende ved regimeendringen lå imidlertid ikke på dette plan, det lå i utviklingen av en ny funksjon for staten, en ny form for makrostyring av nasjonaløkonomien. Basis for denne funksjonen lå i den sosialøkonomiske vitenskap som hadde utviklet teorier og instrumenter for en slik styring. Da Gerhardsen valgte Erik Brofoss til finansminister etter krigen, introduserte han i realiteten et nytt system for makrostyring. Med Brofoss kom den nye generalistekspertise for alvor inn i forvaltningen på øverste plan, der de skjøv juristene til side. Det viktigste i denne nye styringsprosess var arbeidet med nasjonalbudsjettene. Det var i Finansdepartementet dette arbeidet foregikk. I noen år ble det riktignok flyttet over til Handelsdepartementet, men i 1952 kom det tilbake til Finansdepartementet, til

den nye Økonomiavdelingen. I 1963 fikk også langtidsplanleggingen sin egen administrasjon ved opprettelsen av Planleggingsavdelingen, – også i Finansdepartementet. Den nye vitenskapsbaserte funksjon, makrostyringen av økonomien, ble altså lagt til Finansdepartementet som igjen fikk en slags overdepartemental status, ikke bare som kontrollerende, men også som initierende og koordinerende organ. Finansdepartementet ble igjen på mange måter et dynamisk kraftsentrum i regjeringen, slik det hadde vært under Wedel Jarlsberg.

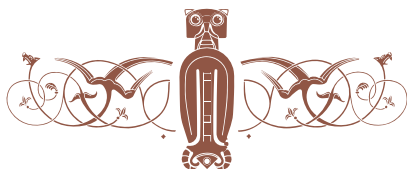
Vi får altså et spenn fra Wedel Jarlsberg til Brofoss. Begge sto sentralt i oppgaven å bygge Norge opp etter en krig. Det gjaldt de to siste kriger Norge har vært direkte involvert i, Napoleonskrigene og den annen verdenskrig. Begge forsto at det først og fremst gjaldt å bygge opp Norge økonomisk, begge gjorde Finansdepartementet til regjeringens kraftsentrum, begge lykkedes i sine forehavender og begge bidro nettopp gjennom den situasjonsbestemte innsats på en avgjørende måte til å forme ny statsskikk - til å peke ut en retning for tiden som skulle komme. Såvel i disse skjebnestunder under Wedel Jarlsberg og Brofoss som i den mer anonyme tilværelse i fredeligere tider, har Finansdepartementet på en spesiell måte vært et ankerfeste for rasjonaliteten i vårt styringssystem som helhet.



*Finansministerens møterom i Den gamle regjeringsbygningen. Arkitekt Henrik Bull tegnet ikke bare selve bygget, men stod også for utsmykning, møbler og lamper. Utsmykningen er i den europeiske stilarten Art Nouveau, men også inspirert av den norske dragestilen.
Foto: Jiri Havran.*



Med ett unntak var alle større lån i siste halvdel av 1800-tallet rettet inn mot finansiering av jernbaner. Bergensbanen stod ferdig i 1909 og var det finansielt største løftet. Her ser vi anleggsarbeidere ved Gulsvik stasjon samme år. Foto: O. A. Strand, tilhører Ål Bygdearkiv.



ØYVIND EITRHEIM OG EINAR LIE

Noen riktig lange linjer: **Statens inntekter, utgifter og gjeld**

De første tiårene etter oppløsningen av unionen med Danmark bidro streng budsjett disiplin til å bringe statsgjelden Norge hadde arvet fra unionstiden under kontroll. Staten bygde opp kredittverdighet i de internasjonale markedene som kom til stor nytte, særlig under finanskrisene i det 19de århundret. Artikkelen viser hvordan staten har finansiert nasjonale investeringer i infrastruktur, og dessuten, hvordan den i perioder med finansielle kriser også har bidratt aktivt til å stabilisere pengevesenet og betalingssystemet, etter hvert i et nært samarbeid med Norges Bank.¹

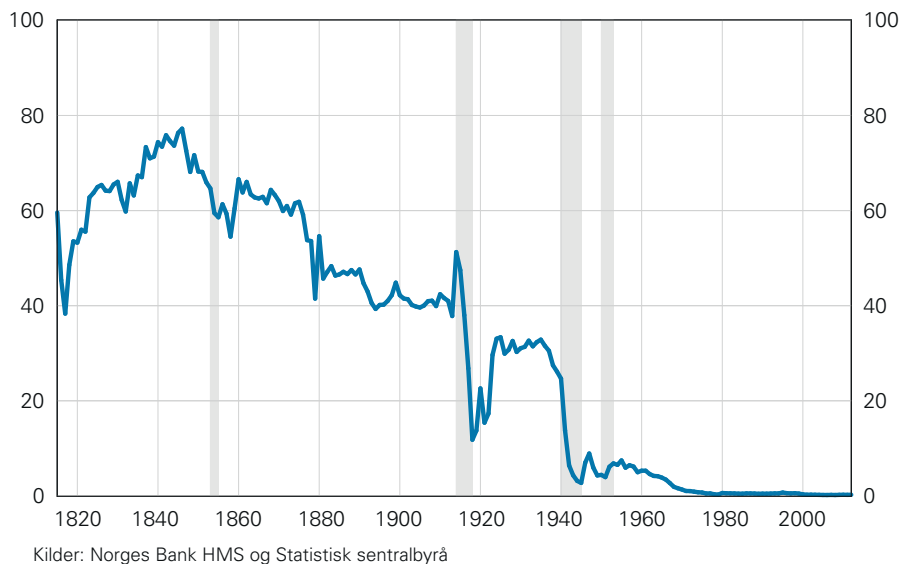
1 Observasjonene av statens inntekter og utgifter for de første tiårene etter 1814 er hentet fra Kristiansen (1931), *Norges Finanser 1814-1830*, og Tvethe (1848), *Norges Statistik*. Observasjoner for senere perioder er fra publikasjoner utgitt av Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå. Data for statens inntekter og utgifter som presenteres i denne artikkelen er dokumentert i Eitrheim og Bay Fevolden (2013). Notatet beskriver korreksjonene som er gjort for å oppnå konsistente sammenhengende tidsserier. Vi bruker kroner som pengeenhet gjennom hele tohundreårsperioden. Før 1874 var pengeenheten i Norge speciedaler, hver speciedaler tilsvarte fire kroner. Vi takker Mats Bay Fevolden for effektiv forskningsassistanse med å konstruere en historisk database for statens inntekter, utgifter og gjeld. Vi har også hatt glede av kommentarer fra mange gode kolleger. Synspunktene i notatet er forfatterens egne.

Statsdannelse og flere tiår med streng budsjett disiplin

De første årene etter Norges utskillelse fra Danmark måtte Norge unnvære mange av de institusjoner som er nødvendige for en selvstendig stat. Etter hvert som statsbærende institusjoner som storting, regjering, rettsvesen og sentralbank ble etablert, og en rekke allmenntilgittige institusjoner innenfor utdannings-, medisinal-, post-, havne-, kanal-, fyr- og oppmålingsvesenet kom til, førte dette til at statsutgiftene vokste. Det var i denne perioden nødvendig å vise sparsomhet og innskrenke statens utgifter, ikke minst for å kunne betale ned på statsgjelden Norge hadde arvet fra unionstiden. Statens inntekter så gode ut på papiret. Men det tok ofte lang tid under de rådende forhold å drive inn både den ordinære skatten og de mange særskattene som var skrevet ut i årene etter løsrivelsen. Det oppsto etterhvert store restanser som det tok lang tid å drive inn.

Inntektssiden var dominert av tollinntektene (figur 1). Dominansen ble ytterligere forsterket da Stortinget i 1821 besluttet at tollinntektene måtte betales i sølv. Seddelverdien var kraftig redusert etter at Stortinget i 1818 utsatte å gjøre speciedalersedlene innløselige mot sølv. Kravet om at tollene skulle betales

Tollinntekter i prosent av statens inntekter. 1815–2012



Figur 1: Statens tollinntekter i prosent av statens inntekter. De to verdenskrigene, Krimkrigen og Koreakrigen er skravert.

i sølv, økte følgelig dens reelle betydning, både for staten og for de som ble belastet av tollene. Den sterke skattleggingen møtte motstand. I 1836 fjernet Stortinget all direkte skatt på inntekt og formue - ikke før i 1892 ble direkte skatt gjeninnført.

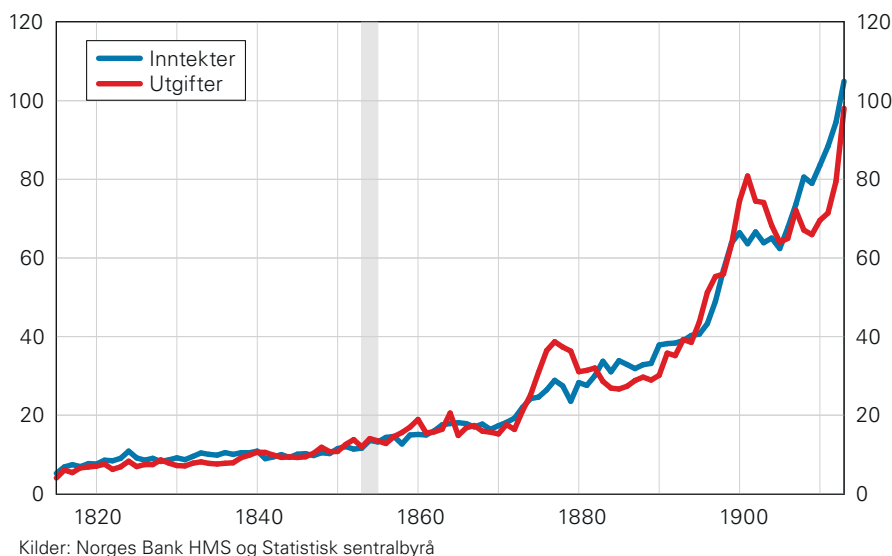
De første statslån var til stor hjelp i krisetider

Etter napoleonskrigene var det krise og nedgangstider i Europa. I Norge var det dessuten alvorlig kredittmangel i årene før Norges Bank kom ordentlig i gang med sin virksomhet. Regjeringen gjorde flere mislykkede forsøk på å reise statslån for å avhjelpe den private kredittmangelen, før Stortinget i 1818 vedtok å bemyndige regjeringen til å ta opp et lån på 600 000 speciedaler. Finansministeren, grev Wedel Jarlsberg, reiste til England for å forhandle lånet gjennom sine forbindelser. Men heller ikke denne gangen lyktes det regjeringen å få lån i London-markedet som på denne tiden var sterkt preget av stormaktenes behov for kreditt etter krigen. Det var ikke lett for en ny og ukjent stat å hevde seg i konkurransen om knappe lånemidler.

Da det ikke lyktes å reise lån i utlandet, bestemte regjeringen seg våren 1819 for å avhjelpe den innenlandske kredittmangelen ved å utstede statsobligasjoner som kunne lånes ut til private i bytte med private vekselobligasjoner utstedt med sikkerhet i fast eiendom. I neste omgang kunne de mer likvide statsobligasjonene selges i markedet og på den måten skaffe hardt tiltrengte betalingsmidler. Om lag en tredjedel av rammen Stortinget hadde gitt, ble utnyttet, det vil si i underkant av 200 000 speciedaler. Denne «bytteordningen» var ment å skulle vare i 18 måneder. Statsobligasjonslånet i 1819 hadde kanskje ikke noen stor betydning, til det hadde det for lite omfang, men det var et bidrag til å avhjelpe mangelen på betalingsmidler slik at forretninger kunne gjennomføres, betaling av skatt kunne finne sted og restansene til staten kunne bringes ned. Mangelen på betalingsmidler var for øvrig så trykkende at bøndene høsten 1819 ble gitt anledning til å betale skatt med korn etter fastsatte priser, i stedet for i sedler. I 1820 lyktes det regjeringen å ta opp et statslån i Berlin. Selv om vilkårene var harde, lyktes det den norske staten å etablere gode forbindelser med finanshus i de europeiske markedene, og etter hvert ble en rekke statslån tegnet hos Hambros bank i London.²

2 Steen (1954). *Krise og avspenning*, Bd. 3 i historieverket Det frie Norge

Statens inntekter og utgifter (mill NOK). 1815–1913



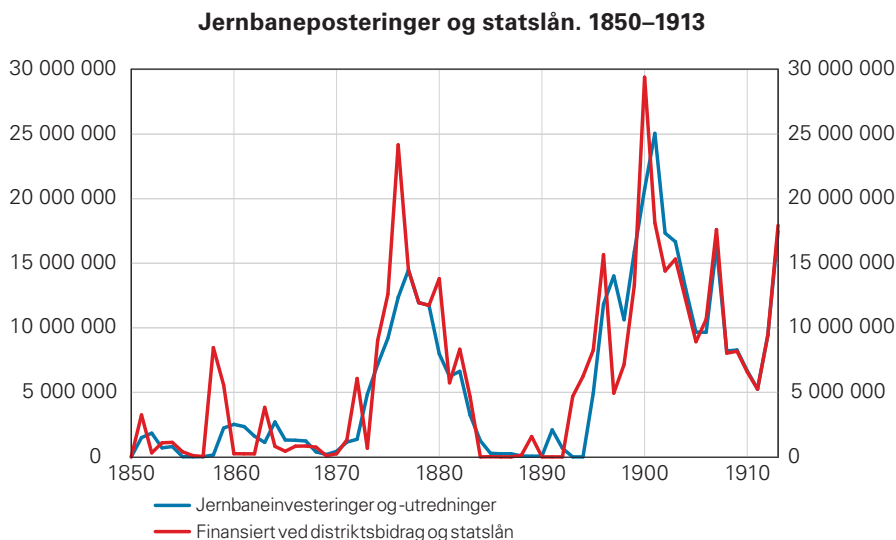
Figur 2: Statens inntekter og utgifter (millioner kroner) 1815-1913

Fra midten av 1800-tallet fikk Norge en sprangvis vekst i de samlede statsutgiftene (figur 2). Veksten fordelte seg på en rekke poster. Men det var særlig investeringer i samferdsel og annen infrastruktur som krevde store utlegg. Veksten i statsgjeld var nesten uten unntak drevet av slike investeringer.

Disse investeringene har i samtid og ettertid vært helt sentrale i forståelsen av 1800-tallets modell for vekst og modernisering. Den norske stat var «liberal» i betydningen at den fjernet privilegier som gjorde at bare noen få kunne drive handel og bestemte former for næringsvirksomhet. De «indre» markedene ble dermed åpnet. Staten var også klart frihandelsorientert når det gjaldt internasjonal handel – i likhet med for eksempel Storbritannia. I motsetning til liberalismens hjemland, der den viktige jernbaneutbyggingen ble et rent privat anliggende, gikk førende norske politikere og embetsmenn inn for å bruke staten som en finansiell løftestang for utbygging av jernbane, veier, havne- og fyrvesen mv. Private jernbaneaksjer ble kjøpt opp av staten.

Infrastrukturinvesteringer, særlig til jernbane, økte statsgjelden

Med unntak av statslånet tatt opp i kriseåret 1858 var alle større lån i siste halvdel av århundret rettet inn mot finansiering av jernbaner. Det var en tett kobling mellom statslån og jernbaneutbygging (figur 3). 1860-årene var relativt rolige. Men første halvdel av syttiårene ga en mengde utbyggingsvedtak med påfølgende store låneopptak i årene som fulgte. Nesten alle statslån ble tatt opp i utlandet, i utenlandsk valuta, med løpetid på mellom tretti og femti år og de nominelle effektive rentesatser lå rundt 4½-5 prosent. Siden det var stabilt prisnivå, var nok prisforventningene tilsvarende, og dermed lå også realrenten om lag på dette nivået.



Kilde: Norges Bank HMS og Statistisk sentralbyrå

Figur 3: Jernbaneposteringer og statslån 1850-1913. Kroner

Fritz Hodne (1980) har påvist at utgiftene til infrastrukturinvesteringer ofte var salderingsposter som ble avstemt etter tollinntektene. Den sterke veksten under oppgangskonjunkturen i begynnelsen av 1870-tallet førte til høye tollinntekter og sterk gjeldsbetjeningsvevne. Det ble tatt opp en rekke nye statslån (også to mindre lån innenlands i 1871 og 1872). Med den økte økonomiske romsligheten under høykonjunkturen fulgte en rekke jernbaneinvesteringer. Et betydelig risi-

koelement lå i at tollinntektene var følsomme for konjunkturedringer. Dette slo inn i flere år, mest dramatisk sent i 1870-årene. Norge ble da rammet av den langvarige internasjonale tilbakegangen som lenge ble omtalt som the Great Depression – før dette begrepet ble brukt om krisen tidlig i 1930-årene. Særlig i 1878 slo krisen kraftig inn, med et betydelig fall i vareinnførselen. Senere beregninger viser også et betydelig fall i brutto nasjonalproduktet for dette året.

Uansett ble virkningen et kraftig fall i tollinntektene, som slo direkte ut som et stort driftsmessig underskudd i statsregnskapene i en fase med sterk gjeldsoppbygging. Statsutgiftene ble derfor redusert med hele 9,5 prosent da Stortinget behandlet statens budsjetter året etter.³ Stortinget valgte i 1880 å ta opp et nytt statslån fremfor å innføre inntektsskatt. De følgende 1880-årene ble en periode preget av finansiell konsolidering. Mellom 1875 og 1894 ble ingen nye jernbaner besluttet igangsatt, men vedtatte utbygginger ble gjennomført. Til sammen illustrerer de to tiårene en stat som var villig til å satse, men som var svært raskt ute til å korrigere kursen når fremtiden syntes usikker.

Forslag om utbygging ble avvist i frykt for at nye statslån skulle gjøre det nødvendig å innføre direkte skatt. Lånene bidro til en kraftig økt gjeldsbelastning, og debatter og vedtak viser at Stortinget i høyeste grad var innforstått med behovet for økte statsinntekter for å betjene dem.

Figur 3 viser at den tette koblingen mellom statslån og jernbaneutbygging også var tydelig i 1890-årene og det første tiåret i det nye århundret. Bedre tider, sammen med et bredere inntektsgrunnlag fra de nye statsskattene (jf. figur 2), bidro til at anleggsvirksomheten ble økt.

Bergensbanen, som ble ferdigstilt i 1909, var det finansielt største løftet. Men også politiske forhold spilte inn. Delvis som følge av uroen innen unionen med Sverige ble det foretatt en betydelig militær opprustning, dekket gjennom et innenlandsk statslån i 1895 og et relativt stort utenlands statslån i 1898⁴, og i 1904 ble Statens Reservefond opprettet med sikte på å være til hjelp i krisetider. Fondets kapital ble reist ved statslån og plassert i engelske, franske og tyske statspapirer. I 1911 vedtok Stortinget en egen paragraf i Grunnloven for å sikre

³ Hodne (1980, Tabell VI s. 281)

⁴ Woxen (1889). *Norges statsgjæld. Utarbeidet efter Finantsdepartementets Foranstaltning*, Christiania

at fondet «... skal udelukkende kunne anvendes til Afværgelse af Farer for Riget eller, naar Landsulykke har rammet Riget.». (Fondet måtte bokføre betydelige tap etter første verdenskrig og ble avviklet i 1925.⁵)

De siste fire-fem årene før første verdenskrig ga for øvrig en gjeldsmessig konsolidering. En oppbremsing i nye låneopptak, store nedbetalinger og en høy økonomisk vekst i et mildt inflatorisk klima, trakk den reelle gjeldsbelastningen ned. Da verdenskrigen kom, hadde den norske stat relativt sterke statsfinanser, og ikke minst en lang historie som en påpasselig og kontrollert debitor. I 1913 utgjorde statsgjelden 20 prosent av BNP og det alt vesentligste, om lag 95 prosent av gjelden, var valutagjeld til utlandet.

Første verdenskrig – staten mister kontrollen over finansene

Årene fra slutten av første verdenskrig og inn mot midten av 1920-tallet endret dette bildet. Situasjonen ble møtt med store statlige låneopptak. Men i motsetning til ved tidligere kriser, da staten hadde tatt opp valutalån i utlandet for å styrke pengevesenet og sikre kreditt til næringslivet, ble statslånene nå brukt til å finansiere økte statsutgifter. En annen viktig forskjell var at i løpet av få år kom over halvparten av statsgjelden til å bestå av lån i norske kroner. Viktigst var den vanskelige provianteringssituasjonen, med mangel på mat og brensel under og i årene etter første verdenskrig. Staten foretok eller garanterte derfor store innkjøp. Til dels gikk den også storstilt inn i forretningsdrift, særlig innenfor næringsmiddelindustri. Etter at det akutte provianteringsproblemet var tatt hånd om, kom den dype bankkrisen som også belastet statens finanser.

Den andre siden av saken var at staten ikke selv hadde kontroll over sin finansielle posisjon. Deler av provianteringsvirksomheten var desentralisert, og den kunne trekke på statlige kreditter i sine kjøp. En vrimmel av såkalte forskudds- og depositakonti gjorde det vanskelig å holde oversikten. Først midt på tjuetallet fikk rikspolitikerne oversikt over den reelle situasjonen. «Regningen ligger på mitt bord, og den skal betales,» var de berømte ordene fra Abraham Berge, stats- og finansminister i 1923-1924, da staten omsider fikk oversikt over situasjonen.⁶ I 1928 utgjorde statsgjelden 39 prosent av BNP og valutagjelden til utlandet (i det alt vesentligste i sterling eller dollar) utgjorde nå under halvparten av gjelden.

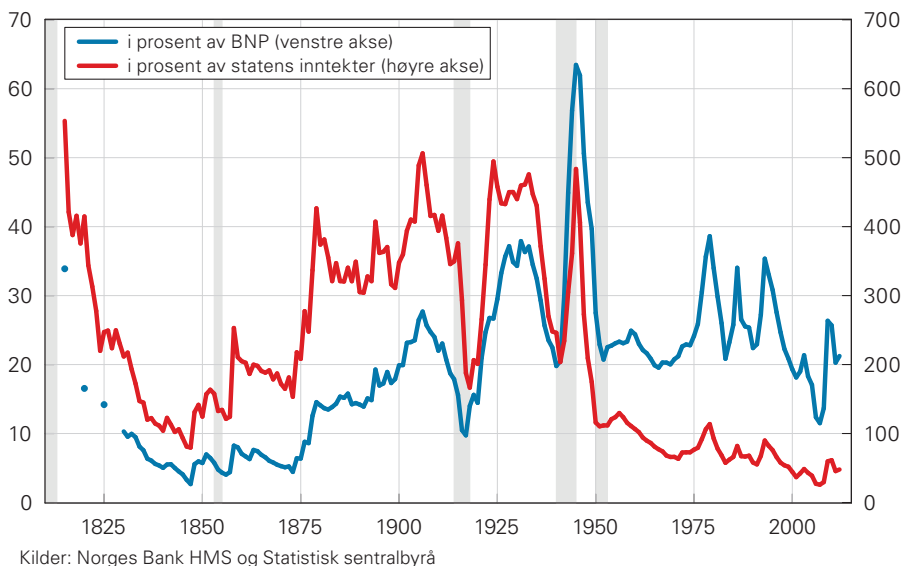
⁵ Hylland (2005)

⁶ Etter Danielsen (1984).

Gjeldsbelastningen ble i de etterfølgende årene tyngrer enn det kurvene direkte gir uttrykk for (figur 4). Pengeverdien ble mot slutten og i etterkant av første verdenskrig kraftig inflatert, og kronens verdi ble redusert til det halve av førkrignivået. Fra 1923 førte Norges Bank en kontraktiv politikk med høy rente for å komme tilbake til gammel kursverdi. Kronestyrking, deflasjon og høye realrenter begrenset økonomiens vekstmuligheter, og gjorde gjelden tyngrer å bære, også for staten.

Antakelig spilte statens gjeldssituasjon også en rolle for valg av pengepolitikk: Den forgjeldede staten ville nok ha kommet bedre ut hvis kronens verdi mot gull hadde blitt stabilisert lavere enn førkrignivået. Da hadde staten kunnet tilbakebetale den innenlandske gjelden i inflaterter kroner. Men både sentralbanksjefen og toneangivende politikere så på dette som et moralsk mindreverdig alternativ. De nordmenn som hadde kjøpt statsgjeld, ville da opplevd at statens egen politikk ville redusert deres verdier. Med sentralbanksjef Nicolai Ryggs hjelp ble derfor den reelle størrelsen på Berges regning større etter hvert som kronen ble presset opp mot gammelt gullstandardnivå.

Statsgjeld i Norge. 1815–2012



Figur 4: Statsgjeld i Norge, i prosent av BNP (venstre akse) og av statens inntekter (høyre akse).

Fra slutten av 1920-årene fulgte en hard kuttpolitikk i statlig virksomhet. Her kom Finansdepartementets tradisjonelle rolle klart til uttrykk: Alle deler av statsforvaltningen fikk reduserte budsjetter og færre ansatte, bortsett fra Finansdepartementets avdelinger, som økte i omfang. Vekst i dette departementet styrket statsfinansene snarere enn å svekke dem. Det var Finansavdelingen som la til rette for nedskjæringene, og det var toll-, skatte- og avgifts-avdelingene som skaffet økte inntekter.

Trettitallet - finanspolitisk disiplin videreføres

Da krisen i trettiårene traff norsk økonomi, tok enkelte økonomer til orde for en ekspansiv politikk. Men fortsatt var det gjeldssituasjonen som preget politikerne og administrasjonens bevissthet. En konsekvent nedbetaling av statsgjeld ble prioritert foran ekspansive eksperimenter også etter at Johan Nygaardsvold dannet den første Arbeiderparti-regjeringen i 1935.

Annen verdenskrig ga midlertidige økninger i en rekke utgifter, blant annet til forsyning, prissubsidier og kriseadministrasjon. Tilsynelatende ga den også en tilbakevending til gamle gjeldsproblemer. Men bare tilsynelatende. Den kraftige veksten i statens gjeld var for det meste innenlandske låneopptak som ble gjort for å binde likviditet i den inflaterte økonomien okkupasjonsmakten hadde skapt.⁷ De inntrukne midlene ble holdt på ulike statlige konti. Tyskerne trakk på sin side penger direkte ut av Norges Bank, dette skapte et stort tilgodehavende for sentralbanken. Hvem som var skyldneren, ble lenge diskutert, frem til staten overtok den såkalte okkupasjonskontoen i 1958. Reelt sett var det uansett klart at disse pengene var tapt.

Staten kom ut av krigen også med store inntekter fra Nortraship, organisasjonen som drev store deler av norsk utenriks handelsflåte under krigen. I perioden 1948-52 mottok vi også store beløp i Marshall-hjelp fra USA.⁸ Statsfinansene ble i tillegg påvirket positivt av en rekke store, midlertidige skatter rettet mot kjøpekraftoverskuddet fra krigens dager.

⁷ Otto Hiorth, Økonomi nr. 20, 1952.

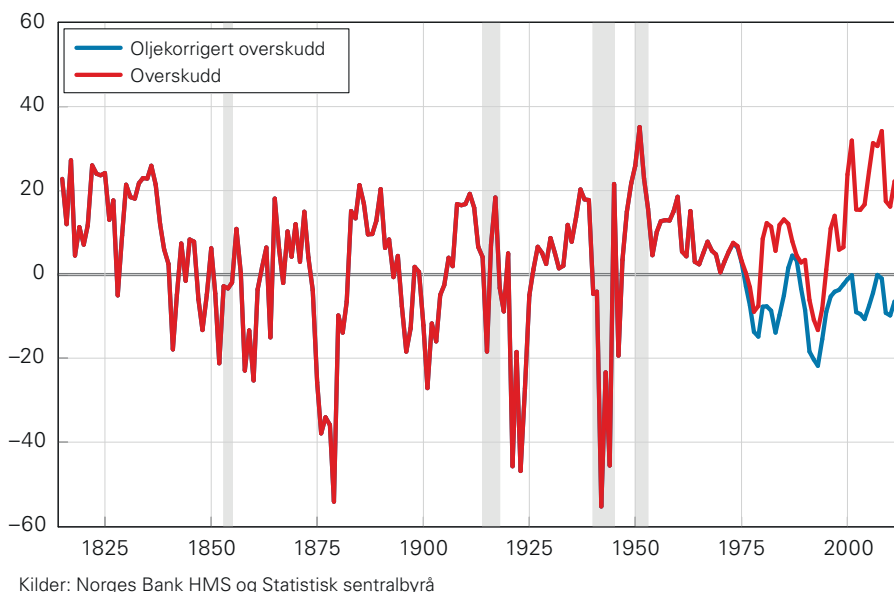
⁸ I underkant av 2 mrd kroner eller om lag 70 % av Marshall-midlene ble brukt til nedskrivninger på okkupasjonskontoen i Norges Bank (Hertzberg Erichsen og Halvorsen, 1998).

Etterkrigstid og utviklingen av velferdsstaten

I Norge utgjorde statsgjelden i overkant av 60 prosent i 1945 (jf. figur 4). Etter andre verdenskrig eksisterte det derfor ikke noe statlig gjeldsproblem i Norge, til forskjell fra mange andre land som var blitt trukket inn i krigen. Storbritannia hadde for eksempel en gjeldsbelastning på over 250 prosent av BNP etter andre verdenskrig – dette var en større gjeldsbelastning enn en hadde hatt både etter første verdenskrig og etter napoleonskrigene. Amerikanske overføringer bidro til å redusere den britiske statsgjelden omkring 1950. Likevel var den på over 100 prosent i av BNP i 1960, og den var lenge en vesentlig faktor i valg av tempo for utbyggingen av britisk offentlig sektor.

I Norge var femtiårene og første halvdel av sekstiårene kjennetegnet av store overskudd i statsfinansene (figur 5). Dette var en viktig del av moderniseringspolitikken: Statens driftsutgifter vokste lenge i svært begrenset tempo, og ble holdt lavere enn inntektene. Overskuddet ble brukt til investeringer, dels direkte i statlig forretningsdrift og dels gjennom overføringer til statsbankene som lånte dem ut til investeringsformål.

Statens overskudd. 1815–2012. I prosent av inntekter



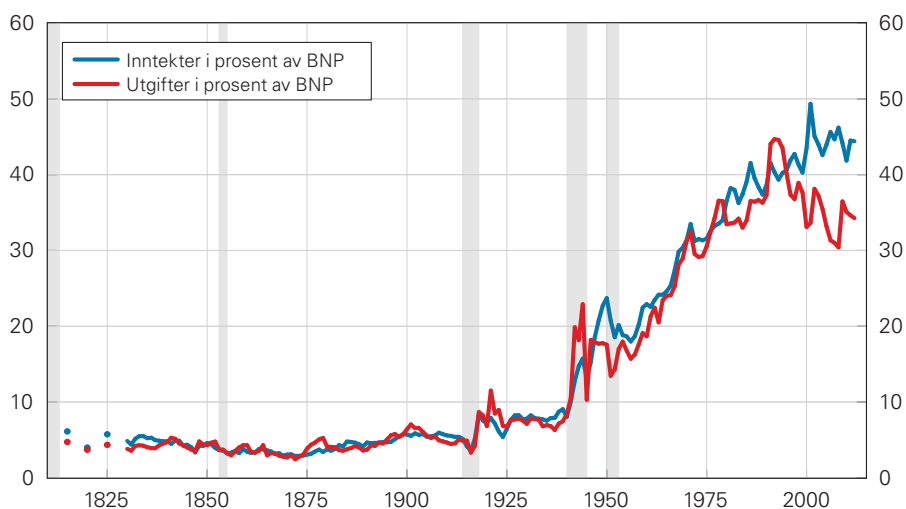
Figur 5: Statens overskudd i prosent av statens inntekter

De sterke statsfinansene svekket seg noe utover sekstiårene etter hvert som staten tok på seg flere samfunnsoppgaver. Statlige inntekter og utgifter viste i denne perioden en betydelig økning, målt som andel av den samlede verdiskapingen (figur 6). Midt på 1970-tallet avtok overskuddet i de statlige statsfinansene som følge av oljeindustriens fremvekst og fordi et internasjonalt økonomisk tilbakeslag ble møtt med motkonjunkturpolitikk. Ubalansen i den ytre økonomien var nok den gang en større hodepine, men innstramningstiltak fra 1978 bidro til å bedre begge forholdene.

Prishoppet under Iran-Irak-krigen vinteren 1979-80 kom etter at flere store felt på norsk sokkel hadde kommet i produksjon. Oljeprisøkningen ga derfor sterke utslag i de norske statsfinansene.

Baksiden av medaljen viste seg i 1986. Kraftig oljeprisfall slo sterkt negativt inn i statsinntekter og gjeldsoppbygging, med en etterfølgende innstramming som politisk svar. Denne innstramningen bidro etter hvert til en styrkning av statens finansielle posisjon. I tiden etter den norske finanskrisen tidlig på 1990-tallet

Statens inntekter og utgifter i prosent av BNP. 1815–2012



Kilder: Norges Bank HMS og Statistisk sentralbyrå

Figur 6: Statens inntekter og utgifter i prosent av BNP. De to verdenskrigene, Krimkrigen og Koreakrigen er skravert.

ble statsgjelden kraftig redusert. Oljeproduksjon og høye oljepriser har siden gitt Norge store oljeinntekter, og staten har bygget opp store finansielle fordringer på utlandet gjennom Statens pensjonsfond utland.

Statlige låneopptak – fremdeles til stor hjelp i krisesituasjoner

Staten hadde ikke glemt sine gamle kunster da finanskrisen var et faktum i 2008. Statsgjelden økte med om lag 15 prosentpoeng som andel av BNP fra 2008 til 2009. Dette skyldes den mye omtalte *bytteordningen* som gikk ut på at bankene kunne gjøre avtale om å bytte uomsettelige obligasjoner med fortrinnsrett (OMF'er) utstedt av bankeide kredittforetak, med statskasseveksler som var omsettelige. Slik fikk bankene sikret sin mellomlangsiktige finansiering og likviditet. En slik bytteordning hadde paralleller i ordninger som hadde vært benyttet ved finansielle kriser gjennom det første hundreåret til den norske staten tilbake på 1800-tallet.

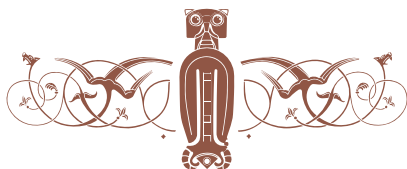
Det har snarere vært regelen enn unntaket at statlige låneopptak har blitt brukt aktivt i forbindelse med finanskriser i Norge. Vi nevnte innledningsvis 1819-obligasjonene, men også i forbindelse med finanskrisene i 1848 og 1857–58 ble statslån brukt aktivt for å sikre kreditt til næringsliv og privatpersoner. Staten tok opp lån i utlandet og fordelte disse gjennom de statlige diskonteringskommisjonene som ble administrert av Finansdepartementet.⁹ Da den akutte krisen oppstod i desember 1857, tok også sparebankene statsobligasjoner fra sine beholdninger og lånte dem ut til kunder som dermed lettere kunne skaffe seg likviditet i internasjonale markeder, og holde hjulene i gang under dysfunksjonelle markedsforhold.

Også den gangen var altså arbeidsdelingen under kriser slik at det var staten, ikke Norges Bank, som tok opp nødvendige lån for å avhjelpe situasjonen. Slik sett hadde bytteordningen som ble etablert i 2008 sine klare paralleller i tidligere kriser der staten grep inn, om nødvendig med betydelige låneopptak, for å sikre en fungerende økonomi også i krisetider.

⁹ Åsmund Egge, 1988, «Statens diskonteringskommisjoner. Finansdepartementet som statsbank i det 19. århundre.», Dr. avhandling ved Universitetet i Oslo.



Speciedaleren fra 1819 med Karl Johans portretthode og 20-kronermynten i gull fra 1874 med Oscar II. Disse to sentrale myntene fra 1800-tallet er laget av far og sønn Middelthun. Georg Middelthun (1779-1831) var Norges første myntmester på Kongsberg. Sønnen Julius Middelthun (1820-1886) designet den norske kronemynt i gull som inngikk i den skandinaviske myntunion. Foto: Norges Bank.



LARS JONUNG

Den skandinaviska myntunionen

Eurons tillkomst och kris har skapat intresse för erfarenheterna från tidigare valutasamarbete mellan enskilda nationalstater.¹ Här i Norden finns goda skäl att studera den skandinaviska myntunionen som vilade på den gemensamma skandinaviska valutan, kronan. Den är ett exempel på ett penningpolitiskt samarbete mellan självständiga och demokratiska nationalstater. Unionen mellan Norge och Sverige utgjorde inget hinder för nationell frihet på det ekonomiska området. Den skandinaviska myntunionen, som varade i ett halvt sekel, från 1873 till 1924, bör betraktas som en framgångsrik valutaunion.

Tillkomsten

Den skandinaviska myntunionen tillkom under åren 1873-75 med Danmark, Norge och Sverige som medlemmar. Den vilade på en ny gemensam myntenhet, den skandinaviska kronan, som gavs ett guldinnehåll på 1/2480 kilo rent guld, d.v.s. en krona motsvarade 0,40323 gram guld. Myntunionen blev därmed en del av den internationella guldmyntfoten, vilken med detta steg infördes i Skandinavien.

Flera faktorer drev fram unionen. De tre länderna hade en lång tradition med snarlika silvermyntenheter vilket underlättade tillkomsten. En norsk speciedaler motsvarade ungefär två danska rigsdaler som i sin tur var näst intill lika

¹ Jag har fått värdefulla kommentarer från forskningssjef Øyvind Eitrheim på Norges Bank.

med fyra svenska riksdaler. Följaktligen bestod delar av mängden pengar i omlopp i ett land av mynt och sedlar präglade i de två andra länderna. Det flesta silvermynten i Norge var till exempel präglade i Danmark.

I de skandinaviska länderna diskuterades under 1860-talet valet av myntfot – valet stod mellan guld och silver – och fördelarna med decimalsystemet som beräkningsgrund för mynt av lägre valör, d.v.s. för skiljemynten. Debatten utmynnade i stöd för en gemensam guldmyntfot grundad på tiotalssystemet. En valuta kopplad till guldets ansågs lämplig eftersom Skandinaviens viktigaste handelspartner, Storbritannien och Tyskland, var på guldmyntfoten.

Röster höjdes även för att de nordiska länderna borde koppla sina valutasystem till ett större lands. Tre alternativ fanns: ett franskt, ett engelskt och ett tyskt. Det franska förkastades eftersom den latinska myntunionen, som Frankrike skapat med bl.a. Belgien och Italien, vilade på bimetallism, dvs. på både silver och guld. Frankrikes förlust i kriget mot Tyskland 1870–71 gjorde francen mindre attraktiv. Storbritannien, som var centrum för guldmyntfoten, hade skiljemynt som inte var grundade på decimalsystemet – något som dämpade intresset för en engelsk valutakoppling. Efter kriget med Preussen 1864 var ett valutapolitiskt samarbete med Tyskland uteslutet från dansk sida. En renodlad skandinavisk lösning framstod därför som den bästa när Danmark, Norge och Sverige ingick en överenskommelse om att skapa en gemensam valutaunion 1873. Norge tvekade till en början, men skrev till slut under 1875.

Funktionssättet

Med den skandinaviska myntunionen ersattes de gamla myntenheterna med den nya, den skandinaviska kronan, där en krona motsvarade hundra ören. Varje medlemsland präglade guldmynt i valörerna 10 och 20 skandinaviska kronor, de så kallade huvudmynten, med samstämmigt guldinnehåll, men med olika utseende. Mynt med lägre valörer, skiljemynten, präglades i silver och koppar. Medlemsländernas mynt var för allmänheten helt likvärdiga eftersom de vilade på den gemensamma valutaenheten och var lagligt betalningsmedel i hela unionen.

En första fördjupning av myntunionen ägde rum 1885 då de tre centralbankerna införde kostnadsfria dragningsrätter eller anvisningar på varandra på större belopp. Nu kunde en centralbank omedelbart få ett lån hos de övriga centralbankerna för att täcka underskott i betalningsströmmarna inom unionen. Den-

na räntefria kreditgivning mellan centralbankerna gjorde att de tre valutorna även vid stora transaktioner handlades till full paritet på valutamarknaderna. De inbördes växelkurserna blev således 1:1:1.

Myntunionen omfattade inga regler för de sedlar som gavs ut i Skandinavien. Eftersom guldmynten, huvudmynten, hade höga valörer i förhållande till de lägsta valörerna på utelöpande sedlar, förblev sedlar i allmänt och omfattande bruk. Guldmyntfoten utvecklades av detta skäl inte till en «ren» guldmyntfot i Skandinavien eftersom guldmynten inte spreds i den allmänna rörelsen. Guldinnehavet koncentrerades till de sedelutgivande affärsbankerna och till centralbankerna.

Norge och Sverige förstärkte unionen 1894 genom att centralbankerna accepterade varandras sedlar till lika värde. Danmark anslöt sig till detta avtal 1901. Därmed hade myntunionen omvandlats till en sedelunion. En gemensam skandinavisk checklagstiftning år 1897 fördjupade valutasamarbetet.

Den skandinaviska myntunionen representerade ett mer långtgående valuta-politiskt samarbete än den klassiska guldmyntfoten, till vilken de flesta europeiska länder var knutna. I Skandinavien var skiljemynten lagligt betalningsmedel i samtliga medlemsländer, och sedlarna var helt likvärdiga inom unionen efter 1901. Valutaenheten var också gemensam. Något liknande arrangemang fanns inte i omvärlden.

Den ekonomiska utvecklingen

De tre skandinaviska länderna uppvisade god tillväxt från mitten av 1800-talet till det första världskrigets utbrott. Kapitalflödena var betydande. Industrialiseringen finansierades genom import av kapital. Arbetskraftens rörlighet var hög. Dette återspeglades av den omfattande emigrasjon till Nordamerika. De finansiella kriserna var av begränsad omfattning.

Den klassiska guldmyntfoten medförde en långtgående monetär och finansiell integration. Utvecklingen var likartad för nominella storheter som räntor, penningmängd och priser i länder knutna till guldmetall. Det är svårare att dra slutsatser om effekterna av guldmyntfoten och myntunionen på den reala utvecklingen inom Skandinavien, d.v.s. på tillväxten, integrationen, handelsströmmarna och investeringarna eftersom det saknas forskning på området. Enligt samtida källor gynnades gränshandeln mellan länderna i unionen. Mynt-

unionen kombinerades dock inte med ett skandinaviskt frihandelsområde, vilket motverkade de handelsskapande effekterna mellan länderna. Inom myntunionen tillkom istället tullar i slutet av 1800-talet.

Slutet

Att döma av historien bryts valutaunioner mellan länder ner av politiska spänningar, i första hand av krig och politiska kriser. Krisen mellan Norge och Sverige hotade att leda till krig 1905. En fredlig lösning kom dock till stånd. Unionsupplösningen blev inget hot mot det samarbete som myntunionen utgjorde.

Vid krigsutbrottet i augusti 1914 förklarades skandinaviska sedlar oinlösliga i guld. Grundvalen för parikursen mellan de skandinaviska valutorna försvann med detta steg. Unionen upplöstes sedan stegvis under en period av tio år. Efter ett tag började de skandinaviska sedlarna avvika från parikursen. I slutfasen uppstod kursskillnader även mellan skiljemynten. Unionen upphävdes genom avtal under 1920-talet.

Den skandinaviska myntunionen hade en inbyggd svaghet: den saknade en central myndighet med kontroll över utgivningen av skandinaviska kronor och över räntepolitiken. Så länge som myntunionens medlemmar också var medlemmar av guldmyntfoten, var utrymmet för nationella avvikelser inom penningpolitiken begränsat. När de skandinaviska sedlarna gjordes oinlösliga till guld 1914, innebar detta att Danmark, Norge och Sverige i realiteten övergick till pappersmyntfot med inbördes flytande växelkurser. Därmed öppnades möjligheten för nationella skillnader i penningpolitiken. Detta blev med tiden slutet för unionen.

Knut Wicksell om myntunionen

Knut Wicksell, som idag framstår som den främste nationalekonom som Sverige frambringat, var en varm anhängare av skandinaviskt samarbete. Hans norskfödda hustru, Anna Bugge, bidrog till denna inställning, inte minst till hans stöd för Norge i unionsfrågan. I ett föredrag vid Norsk Statsøkonomisk Forenings möte i Oslo i april 1917 diskuterade Wicksell hur det skandinaviska monetära samarbetet kunde utvecklas sedan det skandinaviska penningväsendet förlorat sin koppling till guldet och blivit grundat på pappersmyntfot.

Wicksell önskade att centralbankerna i Danmark, Norge och Sverige skulle driva «en gemensam, ehuru icke därför nödvändigtvis för alla tre länderna identisk, diskontopolitik». Samarbetet kunde ske via telegraf eller telefon, genom en permanent kommitté eller en gemensam centralbank, vilken borde etableras som

en statsinstitution utan något privatekonomiskt vinstintresse. Wicksell såg det nybildade Federal Reserve systemet i USA, där flera centralbanker samarbetade under en gemensam styrelse, som en möjlig förebild för Skandinavien.

Wicksell såg två uppgifter för det skandinaviska penningpolitiska samarbetet, dels att värna om «kreditlifvet», vad vi idag kallar den finansiella stabiliteten, dels att ge en så hög grad av konstans åt penningvärdet som möjligt, d.v.s. skapa en stabil prinsnivå. Wicksell såg ingen större motsättning mellan dessa två uppgifter, vanligtvis sammanföll de till en enda, underförstått att stabilisera prinsnivån.

Wicksells rekommendation om en stabil prinsnivå byggde på den teori för prinsnivåns bestämning som han presenterade i slutet av 1800-talet. Enligt Wicksell borde målet för centralbankspolitiken vara att hålla en konstant prinsnivå. Medlet för detta var ändringar i centralbankens diskonto. Enligt dagens jargong utgör Wicksells penningpolitiska norm ett specialfall av *inflation targeting*, nämligen med inflationen satt till noll.

I artikeln «Det skandinaviska penningväsendet efter kriget», även den från 1917, upprepade Wicksell sina argument från föredraget inför Statsøkonomisk Forening. Nu ger han starkare stöd åt en «verklig centralbank för alla tre länderna, t. ex. med säte i Göteborg». Enligt Wicksell bör denna centralbank vara en ren mellanstatlig institution. Den bör anstränga sig att utveckla check- och giroväsendet och på så sätt minska användningen av sedlar. Hans vision var det kontantlösa samhället.

Idag kan vi konstatera att Wicksells resonemang kring den skandinaviska myntunionen i väsentliga drag förebådade den europeiska valutaunionens konstruktion med en central styrelse baserad på medlemsstaternas centralbanker. Den använder sig främst av diskontopolitik och dess mål är låg och stabil inflation – en variant av Wicksells norm.

I ett opublicerat manuskript från slutet av 1923 gav Knut Wicksell på nytt sitt stöd till «ett återställande av den skandinaviska myntunionen, som före kriget bragte alla tre folken obestridliga fördelar.» I artikeln «Valutaspörsmålet i de skandinaviska länderna» publicerad i *Ekonomisk Tidskrift* 1925, föreslog han ett återupptagande av myntunionen. Han beskrev den som «en förebild i smått till det framtida ordnande av hela världens penningväsen på en enhetlig bas, som så länge föresvävat nationalekonomerna.»

Wicksells rekommendationer väckte ingen genklang. Efter kriget strävade istället Danmark, Norge och Sverige var för sig efter en återgång till guldmyntfoten – utan någon gemensam politik. Sverige återgick tidigt till guld, Danmark och Norge följde efter några år senare – utan att någon myntunion liknande den som fanns före det första världskriget kom till stånd.

Mot en ny union?

Idag förefaller en ny skandinavisk valutaunion – liknande den som fanns före det första världskriget, utopisk. Danmark är kopplat till euron med en fast växelkurs för den danska valutan. Danmark får därmed den inflation som bestäms av den europeiska centralbankens politik. Penningpolitiken i Norge och Sverige bygger på explicita inflationsmål och rörliga växelkurser. Finanspolitiska samordningsproblem fanns inte under den skandinaviska myntunionen eftersom finanspolitik som ett led i stabiliseringspolitiken var ett okänt begrepp för dåtidens ekonomiska beslutsfattare. Förutsättningarna för ett skandinavisk valutapolitiskt samarbete byggt på fasta växelkurser mellan de tre länderna är sämre idag än de var för 140 år sedan. Kanske har de skandinaviska länderna blivit mindre internationella i sitt valutapolitiska synsätt än de var i början på 1870-talet när myntunionen etablerades?

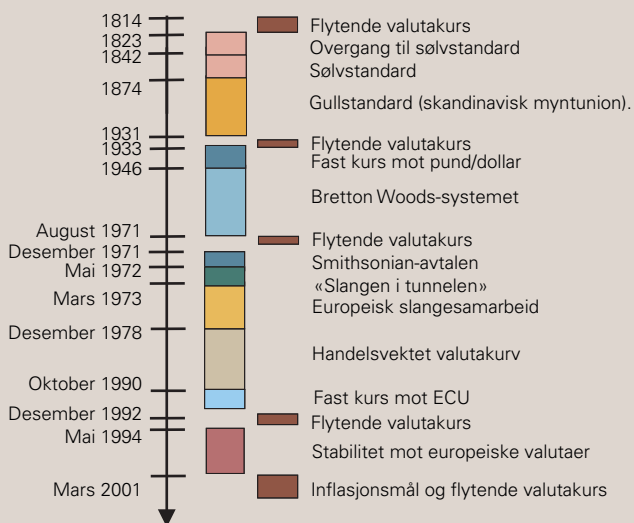
Målet för dagens penningpolitik är ett fast penningvärde och medlet är en räntepolitik utformad av en självständig centralbank, antingen i form av en nationell centralbank eller i form av en mellanstatlig centralbank som ECB. Sett i detta perspektiv är vi i vissa avseenden tillbaka till samma läge som när den skandinaviska myntunionen bildades i början av 1870-talet: fullständig kapitalrörlighet och centralbanker som är skilda från det dagspolitiska spelet med målet att upprätthålla ett fast penningvärde genom styrning av den korta räntan. I själva verket är det rimligt att se dagens centralbankspolitik som en återgång till en stabiliseringspolitisk ordning vilken liknar den som gällde under den klassiska guldmyntfoten – men med en viktig skillnad: kopplingen till guld har ersatts med ett inflationsmål, d.v.s. metallmyntfoten är ersatt med en pappersmyntfot. Det innebär att dagens centralbankspolitik vilar på Knut Wicksells teorier så som han utvecklade dem kring det förra sekelskiftet.

Trots att den skandinaviska myntunionen upplöstes för 90 år sedan lever den än idag i namnet på de tre forna medlemmarnas valutaenheter – de heter fortfarande krona och öre. Skulle en skandinavisk valutaunion på nytt skapas, torde valet av namn på valutaenheten för den nya unionen vara en enkel fråga att lösa.

Norsk penge- og valutapolitikk etter 1814

I det meste av perioden siden 1814 har Norge søkt å styre penge- og valutapolitikken etter en fast verdi enten i forhold til sølv, gull eller andre lands valutaer. Fram til etableringen av den skandinaviske myntunionen i 1873-75 siktet man mot en fast kurs i forhold til sølv, men som Brautaset skriver i sin artikkel, tok det mange år før man fikk dette til, og først i 1842 var kursen fast. Som Jonung skriver, valgte Sverige, Danmark og Norge i 1873-74 kroner som myntenhet. Kronen ble knyttet til gull som en del av den skandinaviske myntunionen. Den faste verdien mot gull ble holdt fram til utbruddet av første verdenskrig, men den skandinaviske myntunionen ble først opphevet en del år senere. Avviklingen av gullstandarder, paripolitikken på 1920-tallet og mange av endringene som senere skjedde i norsk penge- og valutapolitikk, omtales i Rødseths artikkel i denne boken.

Norsk penge- og valutapolitikk etter 1814



Kilde: Norges Bank



*Utsikt over Byffjorden i Arendal. Oljemaleri av Lauritz Hansen, ca. 1860.
Bildet tilhører Aust-Agder kulturhistoriske senter.*



JOHS. G. TORSTVEIT

Arendalskrakket

Arendal var i 1875 en småby med 4197 innbyggere på et areal av 0,33 km². Denne småbyen utmerket seg ved å være landets største skipsfartsby. Den var også suverent landets rikeste by, målt etter gjennomsnittsformue og inntekt per capita. Skipsfarten var den viktigste næringen for byen og distriktet. Årene 1870-74 var gullår for arendalsrederne med 17 prosent årlig gjennomsnittlig netto utbytte av kapital investert i skip. Investeringslysten i området var stor. Flere av de ivrigste investorene ga uttrykk for at de savnet en forretningsbank. En av disse var Andreas D. Geelmuyden. Han var stor bedriftseier og skipsreder i Arendal. Den unge, dynamiske rederen Axel Herlofson, også fra Arendal, var av samme oppfatning. Disse to kjente hverandre og ble enige om å arbeide for egen forretningsbank i Arendal. Geelmuyden kjente Thomas Johannesen Heftye som forretningsforbindelse.

Heftye bodde i Kristiania og var en av landets største kapitaleiere. Ikke bare det. Han var økonom i det norske toppsjiktet. Blant annet gav han ut en bok om den nordiske myntunionen. I boken viet han stor plass til omtale av landets første finansminister, grev Wedel Jarlsberg. Familiene Heftye og Jarlsberg var inngiftet i samme familie, og grev Wedel Jarlsberg var svigerfar til Heftyes kusine, Cathrine. Kort sagt: Bedre samarbeidspartner kunne de to arendalittene Herlofson og Geelmuyden neppe få.

Sommeren 1874 vendte de to seg til Heftye om saken. Det var lett for dem å vise til den betydelige inntekt og kapital som nå strømmet til Arendal, og hvilke muligheter en ny finansinstitusjon der ville ha. Heftye var ikke vanskelig å overbevise. Han så også behov for forretningsbank i den rike Arendalsregionen, og hvilke muligheter noe av hans egen kapital ville kunne få gjennom en slik bank.

Etter drøftinger mellom disse tre høsten 1874 kom det snart rykter ut om en ny forretningsbank i Arendal. Saken vakte debatt. Morgenbladet i Kristiania stilte seg negativ. 15. november 1874 hevdet avisen at en ny privat forretningsbank for Arendal like gjerne kunne ende i krakk som i suksess. Heftyes navn var dratt inn i debatten, og han tok til motmæle. I Aftenposten 20. november forteller han at aksjer ikke ville legges ut for (offentlig) salg. Hva de tre foretok seg med egne penger, hadde det alminnelige publikum ingenting med, hevdet Heftye.

Men den mektige mannen slo snart seg selv på munnen. Alt 11. desember kom kunngjøring om at 90 aksjer til ny forretningsbank i Arendal var lagt ut for offentlig salg. De tre hadde på forhånd holdt av et like stort antall aksjer for seg selv, aksjene ble fordelt 50/50. De satt derfor i utgangspunktet med nær aksjemajoriteten.

Fra 1. januar 1875 var Arendal Privatbank i drift. De tre storaksjonærene og stifterne skulle utgjøre direksjonen i banken. I tillegg kom et forstanderskap på åtte, valgt av innskyterne. I kraft av sin kapital, erfaring og kunnskap utpekte Heftye seg som direktør. Med da Heftye sjelden var i Arendal, gikk Herlofson reelt inn i direktørstillingen i Heftyes fravær. Heftye oppnevnte Joseph Hammer fra Arendal som sin personlige stedfortreder i direksjonen.

Etableringen av Arendals Privatbank skjedde raskt, ja, så raskt at banken ikke hadde utfyllende vedtekter for driften ved oppstarten. Et slikt reglement kom heller aldri på plass, og ettersom Herlofson, uten formell ansettelse, gled inn i stillingen som banksjef, skulle han som direktør kontrollere seg selv som banksjef. Skillet mellom kontroll og utøvende virksomhet på dette nivået var derfor opphevet. Finansmannen Heftye gjorde ingenting med saken. Mange så Heftye som garantist for banken, og Arendals Privatbank nøt fra første dag stor tillit, noe som blant annet Herlofson etter hvert skulle komme til å utnytte grovt. Overfor innskyterne fungerte den som en sparebank, og i årene som fulgte, kunne den skumme inn ledig kapital også fra småsparere og mindre eiere.

Banksjefen som lurte alle

Som direktør og banksjef hadde Herlofson fra første år derfor tilgang til en velfylt pengebølge. I første omgang benyttet han sin posisjon til å dele ut store lån til de to meddirektørene (Hammer som Heftyes stedfortreder), til fem av de åtte i representantskapet og til de fleste i viktige posisjoner i banken. I hovedsak var alle disse lånene langt større enn det låntakeren hadde sikkerhetsmessig dekning for. Spesielt omsorgsfull var han med å forsyne revisorene med store lån. Med disse utlånene kjøpte han seg ubetinget lojalitet. Både styret av banken og de ansatte var nå spesielt avhengig av hans velvilje.

Nå var veien ryddet. Han kunne forsyne seg og sin egen virksomhet med kapital. Det trengtes. For alt i 1877 var Herlofson i realiteten konkurs. Men ved tilgang på kapital fra og gjennom banken holdt han forretningsdriften sin flytende i hele ni år til, til tross for den etter hvert umulige økonomiske situasjonen han havnet i. Fra 1877 leverte han forfalskede regnskap for driften av banken. Heftye som opplagt hadde kompetanse til å avsløre den tvilsomme regnskapsføringen, foretok seg ingenting. Forfalskede bankregnskap og taushet fra bankledelse og ansatte var bærebjelkene i Herlofsons svindelprosjekt, godt støttet av hans allment høye anseelse og rause lånegiving til sentrale bankansatte og revisorer. I all hovedsak var det hans eget umettelige kapitalbehov og stadig mer ukritiske holdning og handling som førte banken mot stupet. For den reelt negative egenkapitalen i hans virksomhet hindret ham ikke fra å utvide sin forretningsdrift, år for år. Behovet for frisk kapital var akselererende.

Hvordan få tak i frisk kapital?

1886 var et dårlig inntjeningsår for både skipsfart og annet næringsliv i Arendalsdistriktet. Presset mot Herlofson økte. Frisk kapital kunne han bare få gjennom Arendals Privatbank. Herlofson fikk kjennskap til at Bergen Privatbank og Skien Privatbank under de vanskelige konjunktorene, som ikke bare rammet arendalsrederne, hadde fått statlige innskuddsmidler. Han fikk da ideen om at slik kapitaltilførsel også burde bli gitt til Arendals Privatbank, og valgte Brønlund til å arbeide for saken. Emil Brønlund bodde i Arendal. Som Axel Herlofson var han dispasjør¹. Brønlund omtales som en person med store tale-

¹ Dispasjør er en beskjeftigelse der en arbeider med oppgjør etter skipshavari, ved tap av både skip og last, for å beregne dette tapet og fordele det.

gaver og sjarm. Brønlund skulle bearbeide departement og statlige institusjoner for å få ønskelig resultat. To hovedargumenter skulle vektlegges:

- Midler som staten forvaltet, burde fordeles til distriktsbanker også for å fremme vekst i det lokale næringslivet
- Arendals Privatbank var like berettiget til statlige innskudd som Bergen Privatbank og Skien Privatbank. Arendals Privatbank var spesielt utsatt på grunn av lavkonjunktur i skipsfartsnæringen.

Brønlund tok først kontakt med Departement for offentlige Arbeider. Der var det ekspedisjonssjef Carl Olsen som møtte ham, og Olsen forhandlet på vegne av Den Almindelige Brandforsikrings-Indretning for Bygninger (Norges Brannkasse).

Forhandlingene mellom Brønlund og Olsen begynte 20. mai 1886. Etter første møtet telegraferte Brønlund til Herlofson: «Hovedformaalet fremmet saavidt, at Resultatet er nesten absolutt sikkert.» Nye møter resulterer i to nye telegram til samme dag. «Resultatet av Sammenkomsten meget tilfredstillende» og «I Eftermiddag erholdt ytterligere Sikkerhed for resultatet, endog for en Del Skriftlig.»

25. mai var en hektisk dag. I løpet av dagen forfatter Herlofson tre brev til Brønlund. I det første instruerer han Brønlund å diskontere 49 166,67 kroner kontant fra Arendals Sparebank og betale pengene til Heftye «uden noget mundtlig Tilleg-» Klokken 16 kom nytt brev. Her forteller han at «kroner 100000 staar til vor Disposition —» i Norges Brandkasse, og han befaler Brønlund å betale Heftye 112 000 kroner og 37 000 kroner til Isak Kobre. I det tredje brevet opplyser Herlofson at han har telegrafert til Carl Olsen om at Brønlund har fått fullmakt til å få lånesummen utbetalt. Samme dag sender Brønlund tre telegram til Herlofson. Det første gjaldt tidspunkt for møtet med statsråd Baard Madsen Haugland. Det andre forteller at Brønlund «Skal nøyaktig befølge ordren». Men det tredje telegrammet er merkelig og forteller at jakten på kapital i departementene langt fra var begrenset til brannkassen. «Vedkommende netop besøgt mig Hotellet, var særdeles forekommende. Stillede i Udsigt Ordning øvrige Instituter efter nærmere Conference.»

26. mai sender Brønlund brev til Herlofson og orienterer om hvordan saken hadde utviklet seg. «— jeg tog Hest, kjørte til Olsen, fik av ham beskjed om at Pengene antagelig om ½ Time skulde være færdige til mig hos Kvæstor Aars paa Universitetet-» Men Kvæstor hadde ikke hatt nok kontanter, heller ikke Kredit-

kassen. I Norges Bank kunne han få 100 000 kroner «– da jeg gav Kvittering paa Bagsiden af Deres Telegram.» På den samme turen fikk han hevet kontant 49 166,67 kroner i Creditbanken «med Sparebankens Anvisning.» Kl 12.45 kom han til Heftye og betalte 112 000 kroner for Protector's regning. (Protector var et sjøassuranselskap der Herlofson var direktør.) – «og navnlig med forundring spurte (kassereren) om jeg medbrakte det Hele i Contanter.» Kassereren «modtog Pengene uden andre Spørgsmaal og Bemærkninger.» Til slutt skrev Brønlund: «Statsråden kom innom mig i gaaraftes sent, sad en god stund og passiarerede, var meget venlig, men examinerede mig skarpt om Heftye's forhold til Privatbanken (Carl Olsen havde kaldet den «Heftye's Filial») og lod forstaa at denne Herre ikke var i hanns Gunst.»

Men nå har Brønlund fått foten innenfor Finansdepartementet. I samtalen 25. mai hadde han tatt opp med finansministeren hvor nødvendig det var for Arendals Privatbank med større innskudd enn de 100 000 kroner som nå var bevilget. To dager etter telegraferer Brønlund til Herlofson: «I Dag gjennomgaaet Uddragene (av regnskap for Arendals Privatbank). Statsraaden vil conferere paanyt med Collegaerne; definitiv Ordning forhaabentlig i Overmorgen.»

28. mai morgen telegraferer Brønlund: «-Sagen fra i gaaraftes under Finansministeren, med hvem jeg skal sammen i dag.» Senere på dagen sender han telegram igjen. Han ber Herlofson svare på om han er villig eller uvillig til å motta innskudd fra statskassens kontante beholdning. I fall ja: på hvilke vilkår? Før Herlofson har svart, sender Brønlund et langt telegram: «Finansministeren er utilbøielig indskyde directe mindre Banker, anser mest correct indskyde det hele begge Arendalsbankene, der selv kan fordele som de vil: antydede dog Mulighed directe Kragerø, Risør, Grimstad. Han begjærer skriftlig Andragender, paaberaabende sædvanlig Vedtegt. –og samme officielle betingelse, som han har med Bergen og Skien Privatbanker, nemlig 3 Maaneders Opsigelse, der dog underhaanden kan forstaaes vil i Praxis blive ganske betydelig dæmpet-» Men blikket til Brønlund sveiper videre, mot nye muligheter for kapital. «Jeg anstiller ved Astrups velvillige Mellomkomst. Undersøgelser Kirke- og Arme-departementerne, om Midler der er erholdige paa contractmæssig lengre Opsigelse-» «Øyeblik- Svar udbedes» Brønlund. Samme dag telegraferer Herlofson tilbake: «Behag andrage Finansdepartementet om Indskud Arendals Privatbank, i lighed med Skiens og Bergens Bankerne af Statskassens contante Beholdning, paa saa lang Opsigelse og til saa lav Rente, som Forholderne til-lade. Discretion forbeholdet. Telegrafer A. Herlofson.»

29. mai sender Brønlund svartelegram. «Efter allerede Formiddag besøgt begge Statsraader, modtaget gode Tilsagn, erholdt jeg Deres Telegram. Har atter besøgt Finansministren, er belovet Svar Tirsdag Formiddag senest. Jeg foreslo 2-300 Mille, høist 3%, han lovede strække seg længst mulig. Kammerherren her i dag angaaende Communelaanet-»

1. juni kom gledesbudskapet. «Endelig i Dag kom 200 Mille, senere sandsynligt mer om ønskes. Renten fastslaaet til 3 ½, hvilken samtlige Banker vedtaget. Telegrafer Instructioner. Forhaabentlig yderligere Brand penge senere.»

6. juni kom instruksene fra Herlofson: «Remitter hertil 200 Mille røde, grønne sedler. – Indbetal 20 Handelsbanken, 100 Heftye`s og 60 Creditbanken, alt regning Arendals Privatbank. Discretion som før. Anbefaler hjemreise onsdag Aften, forsøge arrangere møde Bank Representanter Kragerø, Risør, Tvedestrand under Anløberne, anbefale indsende Andragende.»

Vi ser at av de 200 000 kronene ble 180 000 kroner brukt til å dekke lån Herlofson hadde tatt opp i Arendals Privatbanks navn. Herlofson ønsket ikke å bruke Brønlund mot departementene i neste oppdrag. Nå skulle Brønlund brukes til å overtale bankrepresentanter fra de nærmeste kystbyene i øst om plassering av penger i Arendals Privatbank. Den operasjonen skulle vise seg å være til liten nytte. Heftye må ha ant uråd med de store kontantinnbetalingene fra Herlofson i mai/juni 1886. Han tok kontakt med Herlofson og gav uttrykk for uro. Misstemningen mot Herlofson resulterte i at Heftye, etter tilbud fra Herlofson, solgte 30 aksjer i Arendals Privatbank til Herlofson.

De optimistiske tonene fra Brønlund om muligheter for flere innskudd fra Finansdepartementet, fristet Herlofson til selv å gripe mer aktivt inn. Han fikk direksjonene i Grimstad Sparebank, Tromø Sogns Sparebank og Arendal Haandværkeres Laaneindretning med på felles søknad om statlige innskudd. 10. juni skriver Brønlund til statsråd Haugland og ber om svar innen neste dag. Samme dag, 10. juni, behandles søknaden i departementet og gis avslag.

De tre sparebankene som her stod sammen med Arendals Privatbank, forvaltet alle små summer sammenlignet med Privatbanken. Dessuten var O.B.Sørensen som representerte Tromø Sogns Sparebank, slektsrelatert til Herlofson og hadde stort personlig lån i Arendals Privatbank. I Arendals Haandværkeres Laaneindretning hadde Herlofson et innskudd på 40 000 kroner og var suverent største innskyter. Men det bare Herlofson selv visste, var at disse pengene som

715
1886

~~W.T.~~

Herr Habsreud Haugland:

Følgende Banker & Admies, som have udgivet
Andragender om Indtækt af offentlige skatter,
have for Gieblikkets Representanter
her i Byen, nemlig

Grimstad Sparebank

Thrones Logns Sparebank

Arendals Handelskassens Cautionbank

Arendals Privatbank

og de to Representanter, som vi foruden mig
de Herrer O. B. Skreus for Thronen og
Arendal, Axel Herlofsen for Arendal
samt Fr. Lunde for Arendal
vill være særlig forberedte for gunstige
over for Andragender inden deres Afreise
herfor i morgen aften - Bedrøvet de Habsreud
ikke tog denne arbedige Hensigt og
der jeg den Åre at begynde Med særlig Høghed
arbejdet

Victoria Hotel 10/6/1886

E. Brønlund

Brevet av 10. juni 1886 til finansminister
Baard Haugland fra Emil Brønlund på vegne av
blant annet Arendal Privatbank og Axel Herlofsen.

gav 3 prosent rente, hadde han lånt til 10 prosent rente. De to som representerte disse sistnevnte bankene, var helt under Herlofsons kontroll.

24. juli sender Brønlund brev til ekspedisjonssekretær Olai Olsen og ber om 200 000 kroner i innskudd til Arendals Privatbank. Begrunnelsen var tynn. Distriktets sparebanker hadde ikke fått innskudd, og Arendals Privatbank kunne motta innskudd i Sterling om departementet ønsket det. Brevet forteller om økende desperasjon hos Herlofson, og søknaden gav ikke uttelling.

I august oppdaget Geelmuyden ved en tilfældighet hvor grovt forfalsket bankregnskapet var. Han solgte sine aksjer i Arendals Privatbank til Herlofson, men han holdt kjeft om svindelen. Herlofson satt nå med aksjemajoriteten alene. Disse aksjene ble ham til liten glede, for krav fra kreditorene strømmet på.

Banken går over ende.

Vendepunktet kom 25. september 1886. Den dagen stilte Axel Herlofson i Arendals Sparebank og ba om et personlig lån på 100 000 kroner. Han fikk lånet, men ryktet kom ut om at Axel Herlofson var i pengevansker. 27. september kom det derfor run på Arendals Privatbank, og 28. september måtte banken stenge. Storsvindelen til Axel Herlofson kom deretter for dagen, og etter mye dramatik ble han arrestert på kaien i Kristiansand i det han skulle entre en amerikadamper. Regnskapsgjennomgang viste at Arendals Privatbank var konkurs, likeledes brødrene Axel og Oscar Herlofson. Axel hadde blant annet stiftet stor gjeld i sin brors navn, og Herlofsonbrødrene hadde en samlet gjeld på 12,5 millioner kroner. Dimensjonen skjønner vi ved at denne gjelden var større enn samlet formue i Kristiansand samme året.

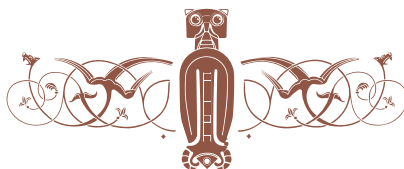
Thomas Heftye døde 4. oktober 1886 som følge av sjokk over det som hadde hendt Axel Herlofson og Arendals Privatbank.

Etter Arendals Privatbanks og Herlofsons fall, kom et ras av konkurser i Arendalsregionen. På de tre siste månedene i 1886 kom 82 konkurser i Nedenes Amt, og raset fortsatte i 1887 med 55 konkurser i amtet. Ca. 1/3 av formue og inntekt i Arendal forsvant på et par år. Rundt 2000 personer mistet arbeidet. Arbeidsledighet og nød drev mange bort fra amtet og folketallet sank. Krakket førte til en stagnasjon som ble varig både i næringsliv og folketall. Først i 1970 var folketallet i Aust-Agder høyere enn folketallet i 1890.

Bankkraket i Arendal i 1886 er trolig den største økonomiske katastrofe som har rammet noen norsk landsdel om vi ser bort fra avsviingen av Finnmark og Nord-Troms i 1944/45. Men etter 10 år var Finnmark og Nord-Troms gjenreist og optimismen rådet. Etter Arendalskraket fulgte 80 år med relativ stillstand, og enda i dag sliter en med ettervirkninger. De realøkonomiske virkninger av et krakk i finansmarkedet eller i sentrale finansinstitusjoner, kan altså være både dype og langvarige.



Tollerne i Stavanger oppstilt utenfor den flotte Tollboden i 1894. Rundt 1850 stod toll for over 80 prosent av statens inntekter. Tollandelen holdt seg senere rundt 60 prosent fram til begynnelsen av 1900-tallet. Bildet tilhører Norsk Tollmuseum.



THORBJØRN GJØLSTAD

Hvordan skaffe inntekter?

Artikkelen konsentrerer seg om finansieringen av offentlige utgifter for Norge i den første tiden etter løsrivelsen fra Danmark i januar 1814. Toll- og skattefinansiering sto sentralt, men også opplåning på statens hånd, ny nasjonal valuta og bruk av seddelpressen var viktige grep. Den videre utviklingen senere på 1800-tallet beskrives mer kortfattet

Inngangen til 1814 – krise på krise

Fram til 1814 hadde den norske befolkningen, den gang snaut 900 000 personer, gjennomlevd en lengre økonomisk og sosial krise. Napoleon-krigenes langvarige fastlandsblokade hadde lenge svekket også Norges utenrikshandel og økonomi. I tillegg hadde det vært et hardt klima med flere uår i jordbruket. Dødeligheten i befolkningen var uvanlig høy. Naturalhusholdning var fortsatt svært utbredt; under 10 prosent av befolkningen bodde i byene.

Den uheldige utenrikspolitikken til kong Frederik 6. hadde ført dobbeltmonarkiet Danmark-Norge inn i offisiell allianse med Frankrike, og dermed i krig med både den svenske hær og den britiske marine. Danmark-Norges militære styrke var underlegen på begge fronter. Den britiske marine, som var mer effektiv enn den franske, angrep sjøtransportene fra og til Norge og forverret blokadesituasjonen betydelig. Opptil 3 000 norske sjøfolk satt i britisk fangenskap, og både kornimporten fra Danmark og trelast- og fiskeeksporten til Europa ble sterkt

skadelidende. Det normale varebytte, som den norske befolkningens hverdagsliv var ganske avhengig av, tørket inn. I stor grad måtte risikofylt kapervirksomhet og smugling erstatte lovlig utenrikshandel for å stagge sulten i lokalsamfunnene. Ibsens litterære figur Terje Vigen hadde mange forbilder i virkeligheten.

Dobbeltmonarkiets allianse med Napoleon var dog ikke av det hjertelige slaget. Regimet i København kunne underhånden både støtte opp om kornforsendelser fra danske lagre til Norge, og bidra til en viss beskyttelse mot den franske og britiske blokadetrafikken. Krigssituasjonen vanskeliggjorde statsstyrets løpende forbindelse med København. Kongen måtte operere med en norsk regjeringskommisjon i Christiania i en periode fram til 1810 (ledet av stattholderen), med vide fullmakter fra København. Fjernstyret derfra ble mindre fjernt. Den senere finansminister, Herman Wedel Jarlsberg, var på slutten medlem av kommisjonen, og ble i tillegg leder av provideringskommisjonen for innførsel av korn. I denne kornhandelen spilte han en heltetmodig hovedrolle gjennom farefulle sjøreiser mellom Norge og Danmark.

Den siste danske stattholder i Norge, 26 år unge prins Christian Frederik, var kong Frederik 6.s fetter og tronarving. I sitt norske stattholderembete fra sommeren 1813 ble han intenst involvert i løsningen av Norges akutte, økonomiske og forsyningsmessige behov i krisetiden. Utover høsten vurderte han gjenoppretelse av en kollegial regjeringskommisjon, men valgte i stedet å styrke stattholderskapets administrasjon og virkeområde som det praktisk nødvendige statsstyre for Norge. Sveriges planer om å overta Norge fra Danmark var vel kjente, og gjorde den danske overhøyhet mer og mer usikker. Napoleons avgjørende militære nederlag i folkeslaget ved Leipzig i oktober 1813, med Sveriges franskfødte kronprins Carl Johan (Bernadotte) som en viktig bidragsyter til de alliertes seier, åpnet for realiseringen av Sveriges overtakelsesplan.

Den danske tronarving og stattholder måtte altså allerede før årsskiftet 1813-1814 tenke og handle nytt om organiseringen av det norske statsstyret. Denne norske lederrollen i krisetiden gjorde ham til en kunnskapsrik og populær Norgesvenn, og førte ham rett inn i en hovedrolle i Norges frigjøringskamp som ble utspilt gjennom skjebneåret 1814.

Knut Mykland beskriver oppgaven hans slik: «Han hadde ingen politisk erfaring og skulle stilles overfor større og vanskeligere politiske spørsmål enn kanskje noen norsk politiker før ham og etter ham. Han hadde heller ingen stab av

trenede rådgivere til disposisjon, ingen som kunne utforme hans konsepter og skrive hans taler.» (Norges Historie bind 9 (1978) s. 262.) Dette til en smule ettertanke i den strevsomme hverdagen blant nåtidens rikspolitikere.

Inngangen til 1814 – det etablerte skattesystemet

Skattesystemet som var utviklet for Norge i dansketiden, måtte av ikke minst praktiske grunner videreføres under og etter de svære politiske endringene i 1814. Omveltningene krevde naturlig nok ekstra tiltak fra det nye norske statsstyret, men man hadde det gamle systemet med løpende statsinntekter som basis. Derfor er det naturlig å starte skattepresentasjonen med det etablerte systemet ved inngangen til 1814.

Dette skattesystemet hadde to faste hovedpilarer. Den ene pilaren var tollavgifter, på både import og eksport, administrert av en egen tolletat styrt fra København. Også innenlandsk produksjon av visse vareslag, ikke minst brennevin, ble avgiftsbelagt så langt kontrollen rakk. Så veldig langt rakk den nok ikke. De avgiftspliktige var riktignok produsentene, ikke salgsleddene, men produsentene var mange, små, lokale og spredte. Den alminnelige tollkontroll av utenrikshandelen, som stort sett gikk sjøveien, ble noe lettet av næringspolitiske pålegg om hvilke havner som skulle benyttes. Men tollinntektene var svært sårbare i krise- og krigstider som svekket utenrikshandelen. Danskene var vesentlig mer selvforsynt, og klarte seg bedre i denne blokadesituasjonen. Det gjorde sitt til at danske økonomiske interesser var mer tjent med Napoleon enn det de norske interesser var.

Den andre hovedpilaren var matrikkelskatt på landbrukseiendommer og en lignende eiendomsskatt eller avgift på næringseiendom og -drift i kjøpstedene. Fogdene, underlagt amtmennene, hadde hovedansvaret for denne skatteforvaltningen. Disse skattegrunnlagene var relativt sikre og stabile, men ikke nødvendigvis rettferdige. Eiendomsmatrikkelen, dvs. den tallmessige verdsettelse i skyldmark og -øre ut fra antatt eiendomsavkastning, var svært gammel, og tilsvarte ikke de aktuelle verdiforhold over tid. Til gjengjeld slapp skatteinnehaverne arbeidet med årlige verdsettelse som grunnlag for de årlige skattene. Inndrivelsen kunne være mer krevende enn fastsettelsen, når det sviktet i enten betalingsevne eller -vilje hos grupper av skattepliktige. Ikke minst kunne skatte-trette bønder fort slå seg sammen, i dobbelt forstand, mot fogdenes pågang. Håndgemeng og annen voldsutøvelse, med etterfølgende rettssaker hos sorenskriveren, var ikke sjeldenheter i datidens skatteforvaltning.

Toll- og skatteinntektene ble sendt til dobbeltmonarkiets regjering i København, og det er antatt at bare ca. en tredjedel ble tilbakeført som statsbevilgninger til norske formål. En vesentlig del av disse bevilgningene gjaldt avlønningen av ansatte i den norske del av dobbeltmonarkiets statsforvaltning. Noe pekuniært bidrag til alminnelige velferdstiltak i Norge kom det sjelden fra København. Men regimet der bidro til en statlig organisering av kornforsyninger til Norge i nødsår. Slike nødsår var det mange av på den tiden, og den ordinære, private sjøtransport svant hen på grunn av sjøkrigen. Det kan kanskje kalles et ganske grunnleggende velferdstiltak å holde liv i en sultende befolkning, men den høye dødeligheten viser at det ikke lyktes å holde liv i alle.

Som tilleggslønn var mange av de norske ansatte i statsforvaltningen tildelt hver sin statlige embetsgård med til dels betydelige naturalinntekter. Slike tilleggsinntekter inngikk ikke i de offisielle, statlige inntekter, men kunne tas i betraktning ved lønnsfastsettelsen ellers. Ikke minst hos geistligheten kunne det være stor forskjell på fete og mindre fete kall, uten at forskjellene skyldtes den skattefinansierte, kontante lønn. Også visse sportler for embetstjenester overfor befolkningen fungerte som tilleggsinntekter for embetsmennene personlig. Videre var blant annet bøndernes skyssplikt for øvrighetens tjenestereiser en form for naturalbeskatning, forståelig nok av det mindre populære slaget.

Den lokale organiseringen av skolevesen og fattigvesen hadde prestene som hovedaktører, med finansielle bidrag fra prestegjeld-inntekter, uten å gå veien om København. Fattigvesenet var i hovedsak naturalbasert gjennom legdesystemet, dvs. plassering av uforsørgede, arbeidsuføre personer rundt omkring på matproduserende gårder. Statskassen i København slapp altså store utgifter og inndekningsbehov i sosialpolitikken den gang. Men så var da også denne politikken ganske primitiv og brutal i våre moderne øyne.

Av og til måtte regimet i København skrive ut ekstraskatter for å dekke særlige behov, ikke minst for krigsutgifter. Men også kongelige brylluper og andre sosietetsbegivenheter kunne komme i betraktning. Slike ekstraskatter var gjerne enda mindre populære enn de sedvanlige skattene. Ved overgangen til 1814 var det uaktuelt med slike ekstraskatter i Norge.

Dramaet gjennom 1814

Kiel-traktaten av 14. januar 1814 var kong Frederik 6.s formelle avståelse av Norge til svenskekongen. Derved oppsto den akutte politiske krise, som også forsterket den økonomiske. Det danske regjeringsapparatet forsvant over natten som kompetent myndighet i Norge (strengt tatt 10 dager senere, for det tok så lang tid å få nyheten bragt fra Danmark til Christiania). Dermed var landet havnet i et styringsmessig vakuum på toppen, i påvente av traktatens effektivering av det avtalte svenske kongeregime. Også forbindelsen med den danske statskasse forsvant, noe som skapte et akutt behov for ny finansiering i den norske statsforvaltning og nasjonaløkonomi. En særlig finansiell utfordring lå i traktatens bestemmelser om fordelingen av den felles dansk-norske statsgjeld, som hadde økt voldsomt under krigsårene.

På lokalplanet fungerte statsstyret derimot noenlunde som før, idet embetsverket (amtmenn, sorenskrivere, fogder, lensmenn, prester, tollinspektører mv.) fortsatte sitt daglige arbeid uten store omstillinger til å begynne med. Inn-til endringer kom fra Christiania, ble også praktiseringen av gammelt regelverk videreført. Toll- og skatteforvaltningen var altså intakt, og sørget for fortsatte statsinntekter i denne overgangstiden.

Prins Christian Frederiks embete som norsk stattholder falt bort som følge av Kiel-traktaten, men prinsen var ikke uforberedt på det oppståtte, styringsmessige vakuum. Han innkalte til det såkalte notabelmøtet på Eidsvoll 16. februar 1814. Der ble ikke bare innkallingen til den senere grunnlovsforsamling bestemt. Det ble også bestemt at han skulle styre landet midlertidig med tittel av regent, og reelt med eneveldig makt. Han hadde da allerede tatt fatt på de store, finansielle utfordringer, ved aktivt å bruke seddelpressen. Han fikk ledelsen av den dansk-norske Rigsbankens norske avdeling til å utstede 3 millioner nye riksbankdaler til bruk for løpende statsutgifter. Videre ble denne avdelingen nasjonalisert som en midlertidig norsk Rigsbank. Toll- og skatteinntektene skulle selvsagt gå direkte til regentens norske statskasse, istedenfor til Danmark, og denne statskassen overtok den løpende dekning av kontante lønninger mv. i den norske forvaltning.

Etter notabelmøtet fulgte regenten opp 2. mars 1814 med dannelsen av et regjeringsråd på seks medlemmer (fem departementssjefer og rigsbanksjefen). Finansdepartementet ble besatt med to regjeringsråder, nemlig F.G. Haxthausen og Carsten Tank. Som unionsvennlig overfor Sverige kunne ikke Herman Wedel

Jarlsberg brukes i regjeringsrådet, selv om han først var påtenkt der. Regjeringsrådene var reelt sett bare rådgivere, idet beslutningsmyndigheten lå hos regenten alene. Men den unge regent fikk altså omsider sitt institusjonelle nettverk av sentrale rådgivere. Og detaljer kunne han delegere.

Ett viktig første grep fra det nye Finansdepartementet var Tollanordningen av 6. april 1814 om midlertidige bestemmelser for varers inn- og utførsel til og fra riket. De gamle tollsatsene fra dansketiden ble i store trekk videreført. Med faglig innsikt i seddelpressens og krisetidens inflatoriske virkning visste Finansdepartementet allerede da å gardere seg. Som hovedregel skulle all toll betales i rede sølv eller sølvvaluta (sølvgaranterte sedler), eller i sikre veksler i britisk eller hollandsk valuta. Bare innførselstoll på korn og andre matvarer, og medisinalvarer mv., kunne betales i ugaranterte og dermed sterkt inflasjonsutsatte sedler. Danmark ble, som den naturlige konsekvens av Kiel-traktaten, definert som nytt utland, slik at vareforsendelser mellom dette landet og Norge kom inn under tollregimet. I tillegg til traktatlogikken kunne vel dette også ses som et pek til danskenes manglende ivaretagelse av norske interesser før traktaten.

Også ellers ble de gamle skatte- og naturalordninger til driften av statsforvaltningen i store trekk som nevnt videreført. På grunn av den løpende, sterke inflasjonen måtte satsene oppjusteres, og den folkelige misnøyen mot begge deler tiltok. De nye skattetiltak som etter hvert ble planlagt og iverksatt, kom i tillegg, og la sten til byrden for svært mange.

Grunnlovsforsamlingen på Eidsvoll begynte sitt arbeid annen påskedag 11. april 1814. Konstitusjonskomiteens arbeid med Grunnloven og dens prinsipper er vel kjent. Mindre kjent er finanskomiteens parallelle arbeid der. Denne komiteen skulle sammen med Finansdepartementet undersøke rikets finanser og lage utkast til budsjett over statens inntekter og utgifter. Komiteinnstillingen konkluderte med at Norge kunne bestå i fredstid som selvstendig stat ved hjelp av overskuddet av sine inntekter. Man baserte seg blant annet fortsatt på uendrede tollsatser. Men for å dekke de akutte behov for midler til statens drift fram til det første påtenkte Stortinget i 1815, måtte det etter komiteens beregning skaffes et beløp på minst 14 millioner riksbankdaler. Beløpet skulle oppnås ved utstedelse av nye bankosedler, altså en ny omgang med seddelpressen.

Under grunnlovsforsamlingens debatt 13. mai om denne innstillingen opponerte Herman Wedel Jarlsberg sterkt i et hovedinnlegg. Han anså komiteens beregninger altfor luftige, og antok at Norge i virkeligheten måtte regne med en vesentlig høyere statsgjeld enn det finanskomiteen antok. Gitt en mer realistisk, norsk andel av den dansk-norske fellesgjelden, var inntekstpotensialet ved nasjonal selvstendighet alt for lavt til å bære selvstendigheten, mente han. Men den faglige tyngde som denne motstanden var tuftet på, sto seg ikke mot angrepene fra forsamlingens flertall (selvstendighetspartiet). Wedel Jarlsbergs motstand ble mistenkeliggjort ut fra hans svenskvennlighet og ståsted i unionspartiet. Komiteinnstillingen ble vedtatt med 76 mot 29 stemmer, hvilket omtrent tilsvarte styrkeforholdet mellom selvstendighetspartiet og unionspartiet.

Flertallets syn kan både i datid og i ettertid synes svakt fundert ut fra rene økonomifaglige kriterier. Hovedargumentet deres var at når man først har bestemt seg for selvstendighet, må man også ville og tro på midlene til å praktisere den. Men uansett var det politisk sett avgjørende for landet at flertallet beholdt sin optimistiske, diskutabile selvstendighetstro gjennom hele tiden på Eidsvoll. Denne selvstendighetstroen var nemlig drivkraften i det grunnlovsarbeidet som muliggjorde at Norge deretter kunne opprettholde og utvikle sin selvstendighet også innenfor den påtvungne unionen med Sverige.

Bortsett fra statusendringene gjennom kongevalget og Grunnloven (fra regent til konge, og fra regjeringsråder til statsråder), ble både det sentrale og lokale statsstyre i store trekk videreført i den korte selvstendighetsperioden fram til november 1814. Preget av opplyst enevelde forsvant gjennom den nye maktfordeling og Kongens konstitusjonelle rolle etter Grunnloven. Blant annet på grunn av den økte seddelmengden holdt inflasjonen god fart, men det sentrale statsstyret måtte først konsentrere seg om Sveriges krav om å overta Norge i henhold til Kiel-traktaten. Dette kravet hadde stormaktenes støtte, men det ferske, norske regime ville ikke gi seg uten sverdslag. Karl Johans sterke hær og marine rykket så inn sørfra, og dette tvang fram den nye unionen.

Den 4. november 1814 kunne det overordentlige Stortinget (konstitusjonelt sett en ny grunnlovsforsamling) vedta tilpasninger i Grunnloven om personalunion med Sverige, og velge kongen der til norsk konge. Den reviderte Grunnloven sikret at både lovgivnings-, beskatnings- og bevilgningsmyndighet lå til de norske folkevalgte, og ikke kunne dikteres fra Stockholm.

De første svenskeårene – innløsningsskatt, sølvskatt og statsgjeld

Som nyutnevnt finansminister under den felles svensk-norske konge (reelt under kronprins Carl Johan) ble Herman Wedel Jarlsberg en drivende kraft, både i statsrådets alminnelige arbeid og spesielt i løsningen av de akutte, økonomiske utfordringene. Fram mot det første ordentlige Storting i 1815 forberedte han både en pengereform og flere betydelige skattetiltak. Stortinget vedtok den nye nasjonale valutaen, spesiedaleren, til inn- og avløsning av det gamle, kompliserte seddelsystemet. Samtidig ble Norges Bank vedtatt opprettet. På skattesiden vedtok Stortinget både en særskilt innløsningsskatt til støtte for pengereformen, og en sølvskatt til fundering av Norges Bank.

Karsten Alnæs skriver i Historien om Norge Bind III s. 161: *«Det ble tungt og det ble opprørende. Opprørende fordi både innløsningsskatten og sølvskatten ble ujevnt fordelt. Innbyggerne i byene måtte i gjennomsnitt ut med ti ganger mer enn folk på bygdene, noen byfolk måtte også svi mer enn andre. I Kristiansand for eksempel, betalte hver innbygger 6 spesiedaler i sølvskatt, i Drammen 16. Verst var det kanskje å ofre arvesølvet: sølvkanner, lysestaker fat, ringer, smykker og klenodier som hadde vært i slektens eie i generasjoner. Mang en bonde og borger måtte skrape kistebunnen.»*

Det var ikke nok sølv tilgjengelig i landet til å dekke opp hele sølvskatten, og innkrevingen varte nesten i ti år. Etter hvert måtte også kobber og inflasjonssikret valuta godtas som oppgjør for sølvskatten.

Den mer ordinære, løpende statsskatten fra landbruksmatrikkelen og bynæringene ble forankret i en ny skattelov av 1. juli 1816. Fordelingen var 4/5 på bygdene og 1/5 på kjøpstedene (land- og kjøpstadsskatten). Fordi kjøpstedene ikke hadde noe matrikkelgrunnlag for skattefastsettingen, ble det etablert lokale ligningskommisjoner for fordeling av skatten på byborgerne. Også grunnlaget for de lokale skattene, især fattigskatten og skoleskatten, ble etter hvert hentet fra statsskattegrunnlaget i denne Norges første alminnelige skattelov.

Norges endelige andel av den dansk-norske statsgjeld var i flere år uavklart. Regnet i den nye norske valutaen hadde Napoleons-krigene brakt denne fellesgjelden opp i vel 25 millioner spesiedaler. Norge var igjen heldig, og forhandlerne dyktige, da man i 1819 fikk en avtale med Danmark om at bare 3 millioner spesiedaler skulle falle på Norge. Med alminnelige, kontante toll- og skatteinntekter på bare mellom 1 og 2 millioner spesiedaler i året i denne tiden var dette

likevel en tung bør. Gjeldsbetjeningen krevde i mange år ca. en femdel av statsbudsjettet.

I 1818 var det ikke mulig å oppnå statslån i utlandet, men i 1820 ble regjeringen kredittverdig for et slikt lån på en halv million spesiedaler (med sølvklausul). Renten var riktignok høy, 12 prosent, og ikke bare på grunn av årstallet ble lånet kalt «tyvelånet».

Det store, langsiktige lyspunktet var at landet, og Europa med, hadde fått fred etter Napoleons Waterloo i 1815. Befolkningen vokste igjen, med tryggere forsyningsvilkår og friere markedstilgang i utlandet. Mange lands behov, ikke minst Storbritannias, for tollinntekter og næringslivsbeskyttelse etter krigsanstrengelsene ledet riktignok til tollmurer som vanskeliggjorde deler av norsk eksport. Men den politiske demringstid, som dikteren Johan Sebastian Welhaven kalte årene etter 1814-dramaet, var også en økonomisk demringstid, med stigende produksjon og skattegrunnlag. Fra 1822 av gikk statsbudsjettet med overskudd, hovedsakelig pga. stigende utenrikshandel og derav følgende tollinntekter. I samme år så Stortinget seg råd til å bevilge 150 000 spesiedaler til oppstart av Det Kgl. Slott i Christiania. Så det var blitt mer å rutte med. Under den senere byggeprosess viste Stortinget seg mer påholden i bevilgningsiveren på dette kongelige området. Det skyldtes i stor grad en gradvis forskyvning av Stortingets sammensetning fra kongevennlige embetsmenn til mer påholdne bønder.

Stortinget hadde i denne perioden en beskjedne møtefrekvens, med korte samlinger bare hvert tredje år. Både proposisjoner og stortingsvedtak om skatter måtte være flerårige, i motsetning til den senere ettårsbegrensning i Grunnloven § 75 a. Kongen i statsråd var derfor mer selvstendig i tollsaker mv. som etter Grunnloven § 17 kan avgjøres ved provisoriske anordninger utenom Stortingets samlinger.

Utover 1800-tallet – kommuneforvaltningen tar over mye

Gjennom formannskapslovene ble den kommunale forvaltning etablert fra 1837 av, etter hvert også med egen, alminnelig beskatningsrett. Den direkte statsskatten i by og land forsvant, idet kommunene overtok og videreførte skattegrunnlaget derfra (matrikkelskyld og næringsverdi) som sitt. Etter hvert ble kommunestyrene også ansvarlige for virksomheten til de lokale kommisjonene for fattigvesen, skolevesen, kirkekaske mv. Kommunestyrene ble dermed

forvaltere av en rekke ulike, lokale, direkte skatter. En mindre del av disse lokale skattene bidro til å finansiere den beskjedne amtsforvaltningen som hadde oppsyn med de lokale embetsmennene.

Fra 1837 til 1891 nøyde staten seg med indirekte skatter, fortsatt i første rekke toll og alkoholavgifter. Rundt 1850 var tollandelen over 80 prosent av statskasseinntektene. Omkring 1860 ga disse indirekte statsskattene et årlig proveny på ca. 4,5 millioner spesiedaler, derav 58 prosent fra toll og 16 prosent fra brennevin. Tollandelen holdt seg rundt 60 prosent til begynnelsen av 1900-tallet. Men for folk flest var det de kommunale skattene som betød mest, både fordi de var mest synlige, og fordi de var avgjørende for driften av det enkelte lokalsamfunn.

I den kommunale skattereformen fra 1882 ble skatteartene slått sammen og skattegrunnlagene omlagt til antatt inntekt og formue, i tillegg til eiendomsskatt. De gamle, matrikkelbaserte skattegrunnlagene hadde for lengst sluttet å duge. De kommunale myndigheter fastsatte den enkeltes inntekt og formue skjønnsmessig, åpenbart med mye synsing og uten synderlig dokumentasjon. Også lønn og pensjon ble mer allmenne skattegrunnlag. Forsørgelsesbyrde ble hensyntatt. Mye av skatteoppkreverfunksjonene ble overført fra fogd og lensmann til kommunekassererne. Fra 1892 ble disse kommunale skattegrunnlagene også brukt som grunnlag for en statlig inntektsskatt oppå den kommunale.

Gjennom 1800-tallet gjennomgikk landet altså en ganske langsom skatteutvikling. Bærebjelkene i form av toll og eiendomsrelaterte skatter fortsatte, men det skjedde en forsiktig introdusering av inntekt og formue som mer generelle skattegrunnlag. Også da var skattepolitikk og skattehåndhevelse det muliges kunst, ikke minst fordi myndighetenes informasjonstilgang om den enkeltes faktiske økonomi forble ganske primitiv. Det var først utover 1900-tallet at et mer moderne skattesystem med omfattende informasjonstilgang, vokste fram.

Utviklingen i skatter og avgifter fra 1865

Fordelingen på skattarter er vesentlig endret de siste 150 årene. Tollinntektene, som var svært betydningsfulle fram til første verdenskrig, og fortsatt store i mellomkrigstiden, har nesten forsvunnet. Skatt på inntekt og formue (direkte skatter) har blitt stadig viktigere – og gått fra å være en ren kommuneskatt til å bli i hovedsak statlig. Avgifter (indirekte skatter) har vært en viktig inntektskilde for staten over hele perioden. Innføring av nye skatter og avgifter har over tid skapt et bredere skattegrunnlag som har gjort veksten i offentlige inntekter mulig.

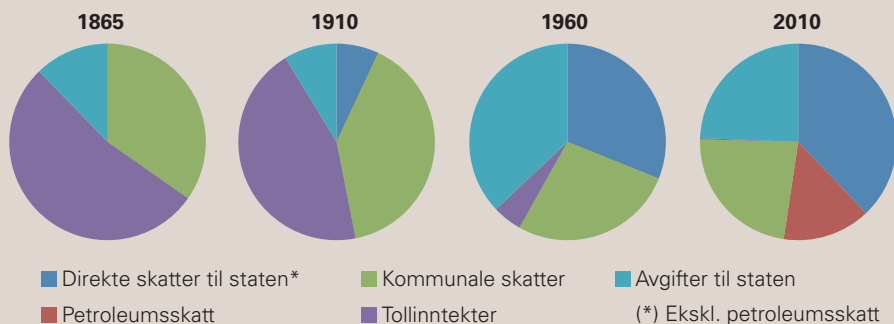
I siste halvdel av 1800-tallet var det meste av skatteinntektene fordelt mellom tollinntekter til staten og skatt på inntekt og formue til kommunene. Staten hadde i tillegg en del avgiftsinntekter, særlig på alkohol. Den samlede skatteinngangen vokste svakt fra om lag 6 prosent av BNP i 1865 til om lag 8 prosent i 1910.

Fra 1910 til 1960 kom store endringer i skatter og avgifter. Mange av de grunnleggende trekkene ved dagens skattesystem ble fastlagt tidlig i denne perioden. Inntektsskatten til staten økte og ble mer progressiv, mens tollinntektene gikk tilbake. Det ble innført en rekke særavgifter til staten, blant annet på motorvogner, bensin og tobakk. I 1935 ble det innført generell omsetningsavgift på varer. Skatteinntektene økte kraftig, til om lag 29 prosent av BNP i 1960.

Etter 1960 fikk direkte skatter til staten enda større betydning. Med styrking av pensjonsrettighetene og trygdeytelsene, særlig innføring av Folketrygden i 1967, ble det innført trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Inntektene fra den framvoksende petroleumsvirksomheten ga et nytt og økende skattegrunnlag for staten. Skattereformen i 1992 bidro til vekst i selskapsskatten også fra fastlandsnæringene. På avgiftssiden ble omsetningsavgiften erstattet av merverdiavgiften i 1970, og fra 2001 ble generelt tjenester omfattet. I 1990-årene ble det innført en rekke miljøavgifter. De samlede skatteinntektene økte til om lag 42 prosent av BNP i 2010.

...

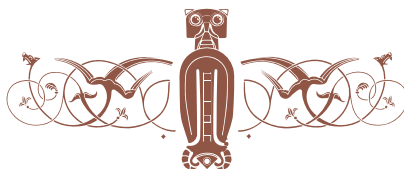
Skatte- og avgiftsinntekter fordelt etter art. 1865, 1910, 1960 og 2010



Figuren er basert på data fra ulike statistikker utarbeidet av Statistisk sentralbyrå. Valg av år og sammensetning av data er gjort i Finansdepartementet. Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



*Banksjef Nicolai Kielland-Thorkildsen spilte en sentral rolle da Norge tok opp statslån i den dramatiske situasjonen før unionsoppløsningen i 1905. Bildet er malt av Asta Nørregaard
Foto: Rune Aakvik/Oslo Museum.*



KARSTEN ALNÆS

Statslånene i 1904 og 1905

I løpet av året 1904 økte spenningen mellom unionspartnerne Norge og Sverige. På begge sider fryktet man muligheten for en væpnet konflikt. Dette var en risiko man hadde regnet med tidligere, og i de ti årene som gikk forut for 1904 hadde den norske regjeringen derfor styrket forsvarsevnen.

Av den grunn kjøpte marinen inn fire nye panserskip fra England og en rekke mindre fartøyer. Nye festningsanlegg reiste seg langs grensen, verneplikten ble forlenget. I 1896 bygde man en patronfabrikk på Raufoss for å sikre hæren forsyninger av ammunisjon, og nye geværer ble kjøpt inn. En kvinnegruppe i Norges Forsvarsforening samlet også inn penger, som førte til at man kunne kjøpe inn torpedobåten Valkyrien. En stor frivillig skytterorganisering og et betydelig folkelig engasjement stimulerte forsvarsviljen.¹

Vi trenger et statslån!

Regjeringen var imidlertid klar over at skulle man sette hær og flåte i fullt beredskap, og ellers fylle lagrene med mat, uniformer, støvler, geværer og annet tiltrengt utstyr, måtte regjeringen skaffe friske penger gjennom skatter, avgifter og lån. Finansminister Gunnar Knudsen la til rette som best han kunne, og

¹ Hagemann. 1996. 284

spurte seg for hos låneinstitusjoner i London og Berlin, som først var imøtekommende, senere forbeholdne til å yte lån i en så spent situasjon.

Da Knudsen imidlertid henvendte seg til franske banker, ble han møtt med større velvilje, og i mars-april 1905 sendte det franske finansinstitutt Comptoir d'Escompte sin agent, Monsieur Labrough, til Kristiania for å tilby den norske staten et lån på 40 millioner kroner med en rente på 4 prosent og en kurs av 92 prosent. Det var et svært dyrt tilbud om lån, men risikoen for banken var også stor dersom krigen brøt ut.²

Gunnar Knudsen forteller at representanten fra den franske banken «var nokså overlegen», og «erklærte seg på bankens vegne villig til at lade Norge få et lån på 40 millioner, men til 4% og en kurs af 94%. Da var det riktignok forudsætningen at det kunde tilbagebetales inden 5 år.»³

For å få forslaget godtatt hos kongen før det skulles legges frem i Odelstinget, pekte regjeringen i sin innstilling på at hensikten med statslånet var at pengene skulle forsterke statens reservefond. Statsminister Michelsen våget ikke å røpe at pengene skulle gå til opprusting og mobilisering.

Mens Finansdepartementet utredet saken, oppholdt den franske utsendingen fra Comptoir d'Escompte seg fortsatt i Kristiania, og ville ikke dra hjem før forhandlingene var sluttført.

Banksjef Kielland-Torkildsen tar affære

På dette tidspunkt hadde banksjefen i den norske Centralbanken, Nicolai Kielland-Torkildsen, for lengst entret den aktuelle scenen, og inntar fra nå av en helt avgjørende rolle i den politiske og finansielle thrilleren som utspiller seg.

Kielland-Torkildsen var en forutseende og moderne bankmann med et stort internasjonalt nettverk. Han hadde vært med på å stifte Centralbanken i 1899 og gjorde den til en av de største forretningsbanker i landet. Snart inntok den en ledende stilling i den norske finansverdenen og utfordret også de svenske storbankene.

² Nissen. 1957.151 ³ Kielland-Thorkildsen. 1906. 22

Alt i oktober 1904 hadde Christian Michelsen spurt Kielland-Torkildsen om ikke pengemarkedet nå var i en slik situasjon at det kunne være gunstig for den norske stat å ta opp et lån på 30 millioner kroner, ja, senere kunne man kanskje heve det til 40?⁴

I slutten av samme måned, altså oktober 1904, dro Kielland-Torkildsen til Paris og kunne etter samtaler med to ledende franske banker melde tilbake til den norske statsministeren at tidspunktet var særdeles gunstig, og at man burde handle raskt.

Men banksjefens besøk i Paris førte til sterke reaksjoner i svenske finansielle og politiske miljøer, og Kielland-Torkildsen refererer fra en samtale han hadde med den innflytelsesrike svenske banksjefen Marcus Laurentius Wallenberg, der den svenske finansmannen uttrykker en sterk forbitrelse over at nordmennene vil ta opp et lån på denne måten.

Lånopptaket ble likevel gjort den 5. desember 1904, og førte til en skarp brevsling mellom Kielland-Torkildsen og den svenske banksjefen. Den franske banken krevde dessuten en kongelig signatur, og i den spente situasjonen som forelå, kunne det jo godt tenkes at den svenske kronprinsen Gustaf ville nekte sanksjon, og dermed føre til at saken ble utsatt. Men det ble den ikke, og den norske staten fikk sitt lån.⁵

Noen måneder senere skapte krigstrusselen behov for et nytt lån. Og i april 1905 forhandlet Gunnar Knudsen, slik vi har hørt, med representanten for Comptoir d'Escompte om et norsk statslån på 40 millioner kroner. Hvorfor han ikke straks brukte Kielland-Torkildsen også denne gangen, svarer han slik på i et brev til Kielland-Torkildsen: «Jeg kan ikke nu erindre, hvorfor jeg ikke tidligere have sendt bud til Dem. Formodentlig må jeg ha gået ud fra, at långiverne af 1905 ikke vel kunde antages at ville gå med på et nyt lån.»⁶

Kielland-Torkildsen får et oppdrag

På dette tidspunkt begynte imidlertid Kielland-Torkildsen å handle på egen hånd. I ifølge sin egen beretning oppsøkte han finansminister Knudsen og opplyste at han kunne stille seg til disposisjon. Knudsen innkalte ham da til samtale

4 Kielland-Thorkildsen. 1906. 5

5 Kielland-Thorkildsen. 1906. 2.

6 Kielland-Thorkildsen. 1906. 22.

øyeblikkelig og ba ham under denne samtalen straks om å dra til Paris og ordne et nytt lån, også denne gangen på 40 millioner. Dette altså til tross for at finansministeren samtidig forhandlet med en annen fransk bank i Kristiania!

Men det visste ikke Kielland-Torkildsen, selv om han senere skriver til finansministeren at visst hadde han sine mistanker!⁷

Knudsen hadde det heller ikke lett: «Vanskelighetene var imidlertid at holde Franskmanden gående med forhandlinger, medens De gjorde Deres Pariser-tur», skriver han til Kielland-Torkildsen senere.

Brevet er gjengitt i Kielland-Torkildsens velskrevne og interessante beretning «Statslaanene af 1904 og 1905, deres historie», som han forfattet på nyåret 1906.⁸ Også statsråd Edvard Hagerup Bull kommenterer tilbudet fra den franske banken og var bestyrtet over betingelsene: «Straks jeg kom til Kristiania erfared jeg at Kielland-Torkildsen var rejst til udlandet. Kort efter i statsrådet, at det var i anledning af det påtænkte nye lån. De tidligere svar fra alle tre hovedlande var alt annet end opmuntrende. En udsending fra Comptoir national d'escompte havde stillet i udsigt 93 pct. For et 4 pct. lån!»⁹

Ifølge biografien *Gunnar Knudsen* av Bernt A. Nissen var det finansministeren selv som «i all hemmelighet» på eget initiativ sendte Kielland-Torkildsen til Paris og fikk ham til å inngå en låneavtale med banken Credit Lyonnais, som nå ytte et lån på 40 millioner kroner til en kurs av 96 prosent og en rente til 3,5 prosent.¹⁰

Kielland-Torkildsen skildrer det som skjedde på en så livlig, omfattende og morsom måte at man tenker: for en forteller og for en historie! Allerede 8. april forlater han Kristiania, i Paris farer han omkring og taler med en rekke bankdirektører og banksjefer, og allerede den 13. april mottar han et tilbud fra Credit Lyonnais som han telegraferer omgående til regjeringen i Kristiania.

For en fulltreffer!

I Kristiania faller man ned fra himmelen. Det må «under disse omstendigheter» sies å være «et særdeles heldig lån», skriver Nissen i sin biografi over Gunnar

7 Kielland-Torkildsen. 1906. 22

8 Kielland-Torkildsen. 1906. 2

9 Hagerup Bull. 1955. 21

10 Nissen. 1957. 151

Knudsen.¹¹ Og Hagerup Bull er henrykt: I sammenligning med det representanten fra Comptoir d'Escompte tilbød «var det storartet», skriver han.¹² Ja, det var «langt, langt over hvad vi kunde vente».

Hagerup Bull frykter imidlertid «den mig altfor velkjente jalousi fra Wallenbergs side». «Derfor skal vi heller ikke rykke ud med hvor lånet kan fåes,» føyer han til. Det var altså åpenbart at svenskene mislikte Kielland-Torkildsens handleevne.

Imens oppholdt Gunnar Knudsen den franske forhandleren i Kristiania «med utflukter» som han siden sa, «for han turde ikke slippe den sjanse som der bød seg, selv om den var dyr.»¹³ Nyansene i fremstillingen av det som skjedde, avspeiler nok bare de ulike syn Gunnar Knudsen og Kielland-Torkildsen hadde på sin egen rolle for det svært gunstige utfallet av forhandlingene. Men de to handlekraftige, elskverdige herrer respekterer hverandre fullt ut. Ikke minst uttrykker Knudsen seg uforbeholdent rosende om banksjefen når han 2. mars 1906 skriver følgende:

«Deres dygtige arbeide i Paris ved denne leilighed vil nok ikke bli glemt. Som situationen var, havde man vistnok blevet nødt til at bide i comptoirs d'Escomptes sure æble, om ikke De havde optrådt på scenen.» Og videre: «Deres raske optræden sparte statskassen for en god slump med pænge. Derom er der ingen tvivl. Endnu engang tak.»¹⁴

I samtalen som Kielland-Torkildsen referer mellom ham selv og de franske bankdirektørene, går det videre frem at den norske regjeringen fremdeles ikke hadde utarbeidet stortingsproposisjonen om lånopptaket ennå, og at kongen ennå ikke var informert. Men som Kielland-Torkildsen sa det: «Mine Underhandlinger er baserede pa kongelig Approbation og Storthingsbeslutning. Der- som ikke begge disse to Betingelser foreligger, er mine Underhandlinger uden Betydning.»¹⁵

Kielland-Torkildsen utførte dette oppdraget uten vederlag: «Hverken Central-banken eller jeg ønsker nogetsomhelst. Dette er en Sag som ikke vedkommer

11 Hagerup Bull. 1955. 20

12 Hagerup Bull. 1955. 20

13 Nissen. 1957.151

14 Kielland-Torkildsen. 21.

15 Kielland-Torkildsen. 16.

Centralbanken i mindste Maade, det er mig personlig som underhandler for det norske Finansministerium, og Centralbanken maa settes aldeles utenfor det hele, ellers kunde vi komme i en falsk stilling til Syndikatet.»¹⁶

Det er selvsagt at sakens politiske implikasjoner gjør saken vanskelig for de franske bankdirektørene, men «at de ikke var bundne, med mindre kongelig Resolution beholdtes, syntes at fjerne Betænelighederne.» Det går også frem at det var helt uvanlig at en bank innenfor den internasjonale organisasjonen av forretningsbanker påtar seg en slik oppgave.

Hvordan mykner vi opp kronprins Gustav?

Vanskelighetene var likevel ikke ryddet av veien. De franske bankene krevde at den norske regjeringen skulle godkjenne betingelsene innen to dager, at Stortinget skulle legge frem sin proposisjon i løpet av 15 dager, og at kongen måtte sanksjonere vedtaket innen samme tid.¹⁷

Kravene til Stortinget og kongen (kronprinsen) viste seg å være vanskelige å innfri på grunn av påskeferien, og Kielland-Torkildsen ble bedt om forhandle seg frem til en forlenget tidsfrist som løp ut 5. mai. Det ville han greie på den betingelse at den norske regjeringen straks ville godta tilbudet.

Det oppsto imidlertid betydelig dramatikk også i den siste fasen av forhandlingene som gjaldt selve betingelsene og ikke før den 17. april kunne Kielland-Torkildsen undertegne avtalen på vegne av finansminister Gunnar Knudsen, mens ekspedisjonssjef Kristoff, som var kommet fra Kristiania i anledning avtalen, også skrev navnet sitt under.¹⁸

Da de to nordmennene forlot den franske banken, ønsket en av de franske bank-sjefene navnet på den norske ambassadøren i Paris for at han kunne stadfeste at papirene som gjaldt avtalen ble lagt ut på børsen. Kielland-Torkildsen protesterte heftig mot at svenskene skulle blandes inn: «Ude paa Gangen spurgte jeg Expeditionschefen om jeg kanske havde været for opfarende, men jeg var blevet saa forbittret over stadig paa denne Vis at komme ud for Svenskerne.»¹⁹ Kristoff svarte at dette hadde banksjefen overhodet ikke vært.

16 Kielland-Torkildsen. 17.

17 Kielland-Torkildsen. 18.

18 Ibid

19 Ibid

25. april 1905 godkjente kronprinsen i statsråd i Stockholm både statslånet, marinebudsjettet og en betydelig apanasje til prins Gustav Adolf, kongens sønnesønn, og hans tilkommende. Hagerup Bull forteller kort og lakonisk: «Efter betænkningen, men før statslånet og marinebudsjettet foredroges apanage propositionen. Den vakte åbenbart kronprinsens store tilfredshed. Både forslaget i og for sig og beløbets størrelse, antager jeg.» Og videre: «Da kronprinsen efter statsrådets slutning rakte os hånden, sagde han os også -enkeltvis- «Tak».²⁰

Om saken den 25. april er å si følgende: Tidlig på året var det kommet melding fra Stockholm om at kronprins Gustafs eldste sønn, Gustav Adolf, skulle gifte seg med den engelske prinsessen Margaret av Connought, niesen til kong Edward 7, og underforstått burde ikke den norske regjeringen gi paret en apanasje?

Prinsipielt var Michelsen tilhenger av en republikansk styreform. Men her gjaldt det å holde seg inne med kongehuset, både fordi situasjonen mellom Sverige og Norge for tiden var svært spent, og fordi en sjenerøs bevilgning av en apanasje ville gjøre det vanskeligere for kronprins Gustav å nekte sanksjon for en proposisjon om et stort statslån.

Taktikken til Michelsen lyktes. Under statsrådsmøtet i Stockholm den 25. april gikk det akkurat som planlagt. Den norske statsministeren i Stockholm, Jørgen Løvland, informerte rolig om at Stortinget hadde besluttet å gi Gustav Adolf en apanasje på 50 000 kroner i året. Kronprinsen smilte, og en rødmeende glede spredte seg over ansiktet hans etter denne uventede gesten fra den norske regjeringen.

Noen sekunder etterpå ble kronprinsen sittende taus en stund som om han trengte tid til å fordøye det. Da Løvland senere la fram låneforslaget på 40 millioner kroner, så kronprinsen først måpende på dem, som om han brått var blitt vekket av en behagelig drøm.²¹

Men så gjenvant han fatningen. Med alvorlig mine lyttet han oppmerksomt til Løvlands formale utredning om behov for å styrke statens finanser. Situasjonen var så absurd at statsrådene Harald Bothner og Edvard Hagerup Bull hadde

20 Hagerup Bull. 1955.27

21 Andersen. 2005

vondt for å holde masken. Men kronprinsen lot ikke til å merke det minste, og da Løvland overrakte ham proposisjonen, undertegnet han den uten et ord.

Lørdag 29. april innfant imidlertid kronprinsen seg i Kristiania og da spurte han Michelsen om statsministeren nå ville svare ham ærlig på hva pengene skulle brukes til? Michelsen sa de skulle brukes til innkjøp av korn og klær, og ikke til våpen, i alle fall ikke ennå.

2. mai godkjente Stortinget statslånet, og Kielland-Torkildsen telegraferte straks til Credit Lyonnais. Etter dette informerte den franske banken de andre kreditt-institusjonene i det såkalte Syndikatet om transaksjonen, og den 8. mai ble størsteparten av pengene stilt til disposisjon for Finansdepartementet.

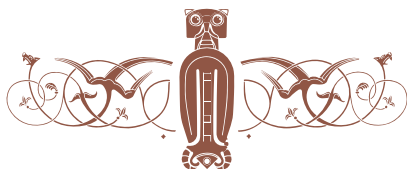
Det er ingen tvil om at Kielland-Torkildsens innsats var helt avgjørende. Kielland-Torkildsens etterkommere eier et brev fra Edvard Hagerup Bull, som etterfulgte Gunnar Knudsen som finansminister, og som satt i Michelsens regjering. Der skriver Hagerup Bull at «For den bedrift, De den gang øvede, vil jeg som god nordmann alltid være Dem taknemlig». Og videre skriver han at «standbringelsen af lånet af 1905 er den ikke mindst mærkelige af dette mærkelige års oplevelser.»²²

Det hører selvsagt med til historien at ledelsen i Credit Lyonnais ble svært bekymret over den stadig skarpere konflikten mellom Norge og Sverige etter dette, og ikke minst over regjeringsvedtaket den 7. juni der nordmennene i virkeligheten sa opp unionen. Ville det bli krig, og hvilke følger ville det få for den franske banken som hadde forsynt den norske staten med et såpass stort lån?

22 Kielland-Torkildsen. 21.

Arbeidsledige i kø foran arbeidskontoret på 30-tallet i Reidar Aulies strek. «Måtte det bli mange arbeidsledige for at inflasjonen skulle komme ned?» spør Asbjørn Rødseth blant annet i denne artikkelen. Bildet tilhører Nasjonal-museet for kunst, arkitektur og design.

Arbeidsledige i kø foran arbeidskontoret på 30-tallet i Reidar Aulies strek. «Måtte det bli mange arbeidsledige for at inflasjonen skulle komme ned?» spør Asbjørn Rødseth blant annet i denne artikkelen. Bildet tilhører Nasjonal-museet for kunst, arkitektur og design.



ASBJØRN RØDSETH

Høg fart og hard landing

Stabil pengeverdi og høg sysselsetting er viktige mål for den økonomiske politikken. Realisme er likevel på sin plass når det gjeld kva politikken kan få til. Vi må finne oss i at inflasjonen og talet på arbeidsledige vil variere. Forsøk på finstyring kan gjere meir skade enn gagn. Det gjeld å unngå at det går alvorleg galt. På 1900-talet kom inflasjonen ut av kontroll i tre tilfelle: 1914–1920, 1939–1953 og 1969–1988. Tre periodar peikar seg ut med uvanleg mange arbeidsledige og dårleg utnytting av potensialet for vekst: 1921–1926, 1931–36 og 1988–1993. Denne artikkelen handlar om desse periodane. Kom problema utanfrå eller var dei heimegjorde? Var pengepolitikken viktig for utviklinga i realøkonomien? Måtte det bli mange arbeidsledige for at inflasjonen skulle komme ned? Kva rolle spelte finanspolitikken? Er det slik at ekstra gode tider fører til ekstra dårlege tider etterpå?¹

Høg fart 1914–20 Prisnivået tredobla

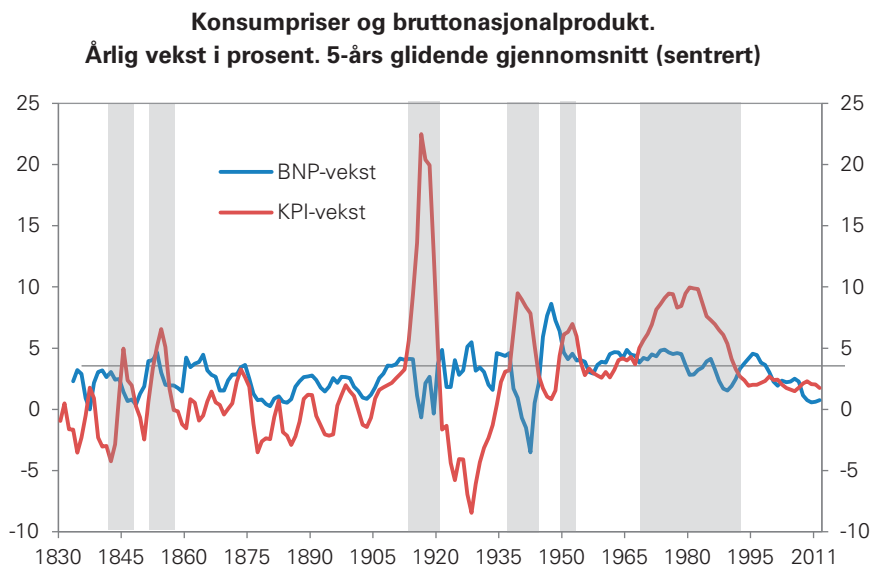
Verdskrigen 1914–18 førte på velkjent vis til inflasjon. I Europa blei retten til å løyse inn pengesetlar i gull straks suspendert. Målt i gull steig prisane på varer overalt. I europeiske land blei inflasjonen forsterka ved at papirpengane fall i verdi i forhold til gull. Unntaket var den norske krona, som blei liggjande over gullpariteten i åra 1916–1918. Det som låg bak, var at for Noreg førte krigen til store overskott på driftsbalansen. Noregs Bank kjøpte for lite av den valutaen

¹ Takk til Arent Skjæveland og Einar Lie for nyttige kommentarar til tidlegare versjonar.

som kom inn til å hindre at krona steig over pari. Samtidig lånte banken ut så mange kroner at den fekk problem med den øvre grensa for kor stor pengemengde det var lov å ha i sirkulasjon. Dispensasjon blei gitt frå begge grunnreglane for pengepolitikken. Noregs Bank hadde plassert seg i eit farleg hjørne.

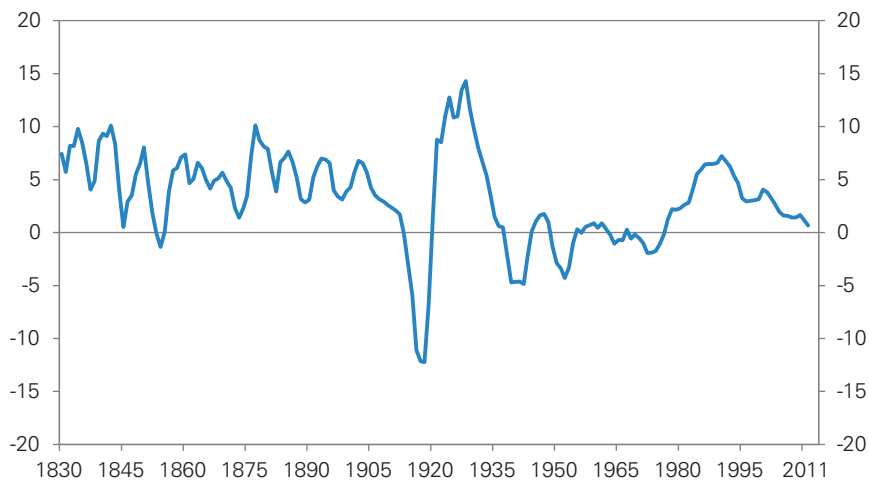
Etter at krigen var slutt, raste kronekursen nedover. Ei stund var krona under halvparten av pari. Prisnivået heldt fram med å stige sterkt heilt til utgangen av 1920. Ifølgje samtidige observatørar let Noregs Bank kursen passere pari på veg ned nesten utan motstand. Fallet i kroneverdien har blitt forklart med store underskott på handelsbalansen. Størst var underskottet i 1919 med 18 prosent av BNP. Gjenoppbygging av handelsflåten (stimulert av skattelette), fylling av tomme lager og boom i privat konsum gav rekordhøg import, medan eksporten brukte lengre tid på å nå førkrignivå. Fall i forventa framtidig kroneverdi må likevel ha spelt ei vesentleg rolle for at krona sokk så djupt. Verken pengepolitikken eller finanspolitikken gav grunn til å ha tillit til krona. Staten hadde på slutten av krigen store underskott, og gjelda auka raskt.

I heile inflasjonsperioden blei både korte og lange nominelle renter verande om lag på same nivå som i 1913. Realrentene varierte då med inflasjonen.



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Kortsiktig realrente. 5-års glidende gjennomsnitt. 1830–2011



Kilder: Statistisk sentralbyrå, Thomson Reuters og Norges Bank

I gjennomsnitt for 1914–1920 var realrenta minus 12–13 prosent per år. (Som nominell rente er då brukt bankane sin marginale finansieringskostnad i Noregs Bank). Kor høge realrenter folk såg for seg framover, er vanskeleg å vite. At uttrykket «dyrtid» var hyppig brukt, peiker mot at dei rekna med at prisnivået skulle ned igjen. Mot det taler den kraftige kredittveksten gjennom perioden. Utlån til publikum var 3,6 gonger større i 1920 enn i 1914. Det gjorde økonomien meir sårbar for prisfall. Aksjekursar og prisar på fast eigedom steig sterkt, men når vi ser perioden 1914–1920 under eitt, steig dei likevel mindre enn det generelle prisnivået. Tydelegvis var det mange, ikkje minst i forretningsbankane, som ikkje tok inn over seg den potensielle fallhøgda for prisar og lønningar. I 1920, rett før priset fallet, fekk industriarbeidarar lønnsstillegg på 24,5 prosent ved tvungen lønnsnemnd. I kappløpet oppover hang lønnsnivået lenge etter prisnivået, men i 1918 blei prisnivået passert i høgt tempo.

Hard landing 1921–26

Vendepunktet kom då Nicolai Rygg, kjent tilhengar av å få krona tilbake til pari, blei utnemnd til sentralbanksjef seint på hausten 1920. Valutahandlarane bråsnudde, og kronekursen steig. Inflasjonen gjekk frå pluss 15 prosent i 1920 til minus 17 prosent i 1922. Det var fleire årsaker til priset fallet, ikkje minst, priset ute, men utnemninga av Rygg må ha snudd forventningane. Kronekursen

fall då også igjen då det viste seg at Rygg ikkje hadde hastverk. Noregs Bank kjøpte no og då kroner, men kursen heldt fram med å svinge utan klar retning til 1925. Det året kom britiske pund tilbake til gullstandarden. Internasjonale investorar fann det då attraktivt å spekulera i at også krona skulle tilbake til gull. Ved utgangen av 1926 var ho nesten i pari. Formelt blei plikta til å veksle til pari kurs innført igjen i 1928. Prisnivået fall kvart år frå 1926 til 1933, særleg kraftig i 1926 og 1927.

Etter ei realrente på *minus* 12–13 prosent per år i inflasjonsperioden 1914–1920 blei realrenta *pluss* like mange prosent i deflasjonsperioden 1920–1928. Forskjellen i nominelle renter mellom dei to periodane var marginal. I dag blir ein slått av i kor liten grad rentevåpenet blei brukt. Derimot var intervensjonane i valutamarknaden store. Paradokset er at enkeltåret med størst intervensjonar var 1926 då Noregs Bank kjøpte valuta for å *bremse styrkinga* av krona. Resultatet blei likevel ei hard landing.

I 1920 kom det for dagen alvorlege tap i fleire bankar. Gjennom det meste av tiåret rulla konkursar, utleggsforretningar og bankkriser over landet. Talet på ledige gjekk frå nesten null til over 6 prosent av arbeidsstyrken. Det blei konkursar i fleng. I alt var det 131 bankar som innstilte betalingane sine. Med tanke på ubalansane som var bygd opp i perioden før, var dette neppe til å unngå dersom prisane skulle ned mot eit nivå som var konsistent med gullparitet. Utsiktene til prisfall skremte folk frå å investere. Om dei prøvde seg, var bankvesenet lite i stand til å gi nye lån. Store innskottsmiddel var frosne i bankar under offentlig administrasjon.

Fleire land som gjekk tilbake til gullparitet, har liknande historier, men Noreg ser ut til å ha hatt ei djupare og meir langvarig krise. Det har vore delte meingar om korfor. Var det våre uerfarne, uregulerte og uforsiktige forretningsbankar? England nådde pari utan bankkrise. Var det dei store fraktinntektene frå skipsfarten som førte til meir spekulasjon og større svingingar? Var det måten politikken blei gjennomført på? Svaret er nok at alle medverka. Ein viktig del av forklaringa på at det gjekk så ille, er nok at politikken var så lite resolutt. Både lønnsnemnda som delte ut store tillegg til industriarbeidarar, vanlege folk som sette seg i gjeld, bankane som gav dei lån og investorar som selde kroner i 1919–1920, feilvurderte situasjonen. Det fortel oss at oppfatningane om framtida mangla det ankerfestet som penge- og finanspolitikken ideelt sett skulle gitt. At paripolitikken skulle få alvorlege konsekvensar, var ikkje til å unn-

gå. Kreditorar måtte ta tap, og bankar måtte gå under. Ingen vil vel i dag slå inn på ein bevisst deflasjonspolitik. Men skulle ein først tilbake til pari, så kunne ein meir resolutt og brutal politikk kanskje vore meir human. Betre med ei rask avklaring enn ein deflasjon som drar ut.

1931–38 Harde år

I Noreg var det god vekst på slutten av 20-talet, sjølv om arbeidsløysa framleis var høg, og prisnivået fallande. Produksjonsvolumet nådde ein topp i 1930, fall bratt i 1931, for så å vekse vidare resten av trettitalet. Nivået frå 1930 blei passert i 1934. Arbeidsløysa auka frå 6,4 prosent i 1929 til 10,4 prosent i 1931 for så å falle langsamt til 6,3 prosent i 1938. Igjen kom viktige bankar i vanskar, men færre enn på 1920-talet.

Dei dårlege tidene starta i USA og spreidde seg derifrå. Utslaga i Noreg blei små samanlikna med i USA og Tyskland. I september 1931 gav Storbritannia slepp på gullstandarden, og pundet blei i realiteten devaluert med ein tredel. Noreg følgde straks. Prisfallet i Noreg stoppa i 1933. Då hadde konsumprisane gått ned 11 prosent sidan 1929 og 50 prosent sidan 1920. Nominelle lønningar slutta å falle året etter, ned 9 prosent sidan 1929 og 50 prosent sidan 1920. Her må det føyast til at lønnsutviklinga varierte sterkt mellom ulike grupper og at gjennomsnitta er høgst usikre. Internasjonalt er det stort samsvar mellom vendepunktet for produksjonen og tidspunktet eit land gjekk frå gullstandarden. Land som devaluerte tidleg og mykje, fekk også ein mindre nedgang i produksjonen enn andre. Begge delar stemmer godt for Noreg.

Nyare historieskriving har framheva at trass i det store tilbakeslaget i starten, var 1930-talet ein av dei beste vekstperiodane Noreg til då hadde hatt. Sett i lys av veksten i etterkrigstida og den høge arbeidsløysa ved slutten av trettitalet kan ein likevel spørje om ikkje vekstpotensialet eigentleg var enda større. Veksten i folkemengda i arbeidsdyktig alder var uvanleg stor.

Frå 1922 til og med 1934 heldt investeringsandelen av BNP seg under 20 prosent, med unntak av toppåret 1930. Mot slutten av 1930-talet steig den til 25 prosent. I etterkrigstida var investeringsandelen gjennomgåande over 30 prosent, også etter at gjenreisinga var over. Låge realinvesteringar og sterk vekst i arbeidsstyrken er ikkje nokon god kombinasjon. Høg realrente på grunn av prisfall og bankar med dårleg utlånsevne forklarar at investeringane ikkje var høgare.

Europeiske land erfarte i 1980- og 1990-åra at talet på ledige går lettare opp enn ned. Lønns- og prisveksten tok fart igjen sjølv om det var langt fleire arbeidsledige enn det som tidlegare var sett på som konsistent med balanse i økonomien. Fenomenet er kjent som «hysterese». I Noreg auka inflasjonen eller deflasjonen minka kvart år frå 1932 til 1937. Ei slik utvikling kan vere teikn på hysterese, men i dette tilfellet er nok prisutviklinga i hovudsak forklart av avslutninga av paripolitikken i 1928 og devalueringa i 1933. Hysterese har blitt forklart med tap av kompetanse hos dei ledige, negativ sortering eller fagforeiningar som driv opp lønningane til dei som er på innsida til eit nivå der bedriftene er lite interessert i å ta inn fleire. Reallønnsveksten på trettitalet var moderat. Det tyder ikkje på at det var vanskeleg å skaffe arbeidskraft med rette kvalifikasjonar. Derimot kan det kanskje tyde på at for høge reallønningar dempa etterspørselen etter arbeidskraft. I lys av seinare erfaringar kan etterverkningar frå problema på 1920-talet ha medverka til det høge talet på ledige på 1930-talet.

Ein annan assosiasjon som 30-talet kan gi, er til litteraturen om framveksande økonomiar. Norsk økonomi var på mange måtar todelte. Lønnsforskjellane var store mellom arbeidarar i moderne industribedrifter og i meir tradisjonelle næringar. Låge investeringar gjorde at få «moderne» jobbar med høg lønn var tilgjengelege. Kanskje var det betre å vente på jobb i den moderne sektoren enn å ta arbeid i meir tradisjonelle verksemdar.

Høg fart 1939–53 Prisnivået dobla og vel så det

Den andre store inflasjonen kom i to bølger 1939–1942 og 1949–52. Mellom dei blei prisveksten halden i sjakk av strenge reguleringar av dei prisane som gjekk inn i indeksen. Den første bølga blei driven fram av same slags krefter som inflasjonen under første verdskrig. Okkupasjonsmakta sin bruk av pengepressa blei eit nytt og viktig element. Devalueringa i 1949 av krona og andre europeiske valutaer i forhold til dollar utløyste den andre runden med sterk prisstiging. Devalueringa gjorde det nødvendig å lette på prisreguleringane også for norskproduserte varer. Effekten på prisnivået blei ytterlegare forsterka av at arbeidstakarane fekk kompensert med lønnstillegg.

Krigen hadde, som den førre, ført til stor oppdemt importetterspørsel. Igjen var det lettare å få i gang importen enn eksporten. Etter 1918 fekk desse ubalansane spele seg ut på ein ukontrollert måte. Etter 1945 var det streng valutaregulering og rasjonering av mange importvarer. I begge krigane hadde skipsfarten

tent opp eit stort valutaoverskott. I 1919 var det reiarane som disponerte valutaen, i 1949 staten. Marshall-hjelpa betra valutasisuasjonen ytterlegare.

Medan mange kom ut av den første store inflasjonen med høg gjeld, var det motsett denne gongen. Få hadde tatt opp nye lån, og inflasjonen hadde redusert realverdien av dei gamle. Mange hadde brent seg på å ta opp lån under den første krigen, og under okkupasjonen var det vanskeleg å finne noko å investere i. Problemet ved krigsslutt i 1945 var ikkje bankane sine utlån, men at dei var overfora med likviditet. Summen dei hadde av pengesetlar, innskott i Noregs Bank og statskassevekslar var om lag dobbelt så stor som utlån til publikum.

Mjuk landing 1954

Etter krigen erstatta Bretton-Woods-systemet gullstandarden. Sentralbanken i USA skulle syte for eit stabilt prisnivå der, medan sentralbankane i andre land skulle syte for at den lokale dollarkursen var fast. I Noreg var det frå 1945 også eit erklært mål at prisnivået skulle vere konstant. At dei to måla, fast kurs og fast prisnivå, kunne vere inkonsistente, blei ein først merksam på seinare. Medan 1919–20 skapte tvil og forvirring, klarte styresmaktene å overtyde om at devalueringa i 1949, og prisstiginga som følgde, var ei eingongssak.

Sidan målet var å halde prisane stabile, ikkje å få dei tilbake til 1939-nivå, var ekstreme realrenter ikkje nødvendig. Ein kunne klare seg med heilt normale renter berre folk hadde tillit til at styresmaktene ville nå målet om stabile prisar. Det ser dei ut til å ha hatt. Talet på arbeidsledige blei verande lågt. Når forholda ligg til rette for det, går det altså an å få inflasjonen raskt ned ved å påverke inflasjonsforventningane. Dette er velkjent frå avslutninga av mange hyperinflasjonar. Ved å ta «omstart» har ein fått bort inflasjonen frå ein dag til den neste. Etterkrigstida var ein ny start med nytt mannskap. Erfaringar med tidlegare inflasjon og deflasjon var mindre relevant enn kva det nye mennesket sa om kursen.

For å halde inflasjonen låg etter at den har komme ned, er det ikkje nok med ord. Dei underliggjande årsakene til inflasjonen må sjølvstakt bort. Staten må ta inn nok skatt. Det var eit sentralt politisk mål i etterkrigstida å halde renta låg. Det førte til ein tendens til inflasjon, som staten prøvde å nøytralisere gjennom ein stram finanspolitikk og kontroll med tilgangen på kreditt. Så lenge ein klarte å halde valutakursen fast, var det dessutan grenser for kor høg inflasjonen kunne bli. Etterspørselspresset gav seg i staden klarast uttrykk i form av høgare



Faksimile av
forsiden av VG
7. mars 1967.

relative lønnskostnader og underskott på driftsbalansen. Etter 1965 blei finanspolitikken mindre stram.

Frå 1953 til 1969 varierte inflasjonen stort sett mellom 1 og 4,5 prosent. Prisnivået var ikkje stabilt, noko regjeringa blei kritisert for. Ein valplakat frå 1965 viser eit kronestykke godt plassert i ei skrustikke. Teksten: «Høyre – en stabil krone». Fleire utgreiingar om prisproblema blei gjennomført utover 1960-talet. Dei viser både at stabilitet framleis var målet, og at folk var begynt å tvile på at målet ville bli nådd. Hovudoppslaget i VG 7. mars 1967 var «Aukrust og co gir opp priskampen?». Det Aukrust, Stoltz og Holthe hadde gjort var å forklare korfor vi med fast valutakurs måtte vente høgare inflasjon enn USA når vi hadde større forskjell i produktivitsvekst mellom konkurranseutsett og skjerma sektor. På eitt eller anna tidspunkt, kanskje omkring 1970, gjekk folk over til å sjå på litt inflasjon som normalt. Dagens mål om 2,5 prosent årleg inflasjon svarer til dobling av prisnivået på 28 år. Etter 1934 har inflasjonen vore negativ berre i eitt år (1948).

Alt i alt ser det ut som den andre store inflasjonen blei avslutta utan store real-økonomiske kostnader. Arbeidsløysa heldt seg låg, og veksten var historisk sett høg. Leksa frå 20-talet var lært, paripolitikk utenkjeleg. Det var konsensus om målet for pengepolitikken og vilje til å ta i bruk sterke verkemiddel. Akilles-hælen var lågrentepolitikken. Dei midla som kom i staden, hadde sterke biverknader og minkande effekt ved lang tids bruk.

Høg fart 1969–81 Prisnivået tredobla

Utover 1960-talet var det veksande inflasjon både i USA og i Europa. Den forplanta seg til Noreg gjennom fastkurssystemet og kom i tillegg til inflasjonstendensen som alt var der. Trua på stabilt prisnivå blei underminert. Dermed kom inflasjonen inn i ein oppovergåande spiral, og den tredje bølga var i gang. I Noreg steig inflasjonen kvart år frå 1970 til 1975. Trenden gjekk vidare opp til inflasjonen nådde toppen i 1981 med 13 prosent. Deretter gjekk den både opp og ned før den kom ned på det som i dag blir sett på som akseptabelt nivå, litt inn på 1990-talet.

Med samanbrotet av Bretton-Woods-systemet i 1971 forsvann ankeret for pengepolitikken. Noreg prøvde å følge ei hard line ved å knyte krona til tyske mark gjennom «slangesamarbeidet» og ved å revaluere. Tyskland var kanskje det landet i Europa som hadde gått lengst i å gi sentralbanken frie hender til å slå ned inflasjon. Noregs Bank fekk ikkje frie hender, og vi veit vi heller ikkje om banken hadde lyst til å slå. Norsk inflasjon kom i alle fall ikkje ned på tysk nivå. Noreg gjekk inn i «devalueringstiåret» 1976–1986 med i alt 10 store og små devalueringar.

Etter kvart som inflasjonen auka, blei den nominelle renta i pengemarknaden gradvis heva. Frå 1970 til 1976 blei realrenta likevel verande negativ. For dei fleste hushald førte høge marginalsattar til at realrenta etter skatt var negativ heilt til mot slutten av 1980-talet. Samtidig blei skattlegginga av bustader sterkt redusert ved at likningsverdiane ikkje blei justert for prisstiging.

Hoppet i oljeprisane i 1973–74 (OPEC I) førte til stagflasjon, og mange blei arbeidsledige i Europa og USA. I Noreg skapte det store overskrifter at talet på registrerte ledige nesten blei dobla frå 1974 til 1975. Det kom krav om tiltak. Relativt til arbeidsstyrken var det ikkje fleire ledige i 1975 enn i gjennomsnitt for dei åra som hadde gått etter krigen. Likevel blei finanspolitikken gjort meir ekspansiv. Philipskurva blei forneakta eller neglisjert av mange. Kurva sa jo at

lønnsveksten ville bli høg sjølv om det var eit godt stykke igjen til det som blei oppfatta som full sysselsetting. Konsekvensen var at forsøk på å skape «full sysselsetting» ved å stimulere etterspørselen ville bli undergravne av høg kostnadsvekst. Vi må enten finne andre verkemiddel eller godta at det normalt vil vere ein del ledige. Enda så seint som i 1988 kom det kraftige reaksjonar i opinionen då Steigumutvalet i sine analyser la til grunn at vi kunne bli nøydde til å finne oss i litt høgare arbeidsløyse enn før.

Forsøk blei gjort på å stoppe inflasjonsspiralane gjennom ulike former for inntektspolitikk. Kleppe-pakken i 1974 inneheldt subsidiar, skattelette og andre godsaker tilsvarande over 2 prosent av statsbudsjettet. Resultat: 17 prosent i lønnstillegg pluss 8 prosent lønnsgliding. I september 1978 blei det ved lov innført forbod mot å setje opp prisar og lønningar gjeldande til utgangen av 1979. Straks etter sette inflasjonen ny rekord. På 50- og 60-talet hadde Noreg tilsynelatande oppnådd alt godt på ein gong: arbeidsløyse nær null, låg inflasjon, låg rente og høg vekst. Det tok tid å erkjenne at dette ikkje var mogleg i lengda.

Finanspolitikken blei utover 70-talet svært ekspansiv. Oljeinntekter blei brukt på forskott. Det har vore sett på som eit rasjonelt tiltak for å fordele bruken av oljeinntekter over tid. I sanntid såg det ikkje like rasjonelt ut. Stadig blei det ropt på statlege pengar når bedrifter hadde problem. Kostbare reformer blei vedtekne på rekke og rad. Inntektspolitikken enda som regel med ei ekstrarekning til statskassa, rentehevingar med større rentesubsidiar til statsbankane. Kort sagt, politikken var inkonsekvent. Ein ville ha alt på ein gong. Inflasjonen tok over der politiske prioriteringar mangla. Det kunne vore verre. I forhold til andre europeiske land, kom Noreg gjennom 70- og 80-talet med få arbeidsledige og middels inflasjon. Kostnadsnivået steig i forhold til andre land. På grunn av olja var det ikkje til å unngå, men låg vekst i produktivitet forverra kostnadsposisjonen ytterlegare.

1982–1993 Landingsforsøk, fest høgt oppe, blåmandag

Internasjonalt kom det eit vendepunkt ved overgangen til 1980-talet. Med Volcker som leiar sette Federal Reserve seg føre å knekke inflasjonen kosta kva det kosta ville. Det same gjorde Thatcher si regjering i Storbritannia. Resultatet blei rekordhøge renter og etterkrigsrekordar i talet på arbeidsledige, men inflasjonen gjekk også raskt nedover.

I Noreg begynte meir forsiktige tilstrammingar på same tid. Det gjaldt både pengepolitikken og finanspolitikken. I 1982 og 1983 var inflasjonen framleis høg, men på rask veg ned, medan andelen arbeidsledige sette etterkrigsrekord. Dette var vår stagflasjonsperiode. Den blei kort. Høge oljeprisar, store oljeinvesteringar, mindre kredittregulering og meir ekspansiv finanspolitikk skapte ein kraftig oppgang. Ved midten av 80-talet var inflasjonen på veg opp igjen. Aksjekursar, prisar på fast eigedom og publikums gjeld vaks i høgt tempo. Dette skjedde trass i at pengemarknadsrentene blei haldne på det høge nivået dei var komne opp på ved starten av 80-talet og at realrenta (før skatt) var positiv. Kredittveksten skjedde også trass i at politikken heldt utlånsrentene nede slik at rentemarginen på utlån var nær null. Grenselaus optimisme og bankar som gjorde alt for å kapre marknadsandelar før rentetaket blei fjerna, blei ein farleg kombinasjon. Aktivitetsnivået var høgt, inflasjonen på veg oppover i rask fart. Som i 1920 blei økonomien sårbar. I motsetning til under første verdskrig var realinvesteringane no store, i ein del tilfelle for store skulle det vise seg.

Fallet i oljeprisen i fjerde kvartal 1985 viste at også statsfinansane var sårbare. Spekulasjonen mot krona våren 1986 var ein vekkjar. Stemninga blei mindre optimistisk, investeringane gjekk ned og finanspolitikken blei gradvis stramma til.

Lønnsoppgjeret i 1986 førte til kortare arbeidstid og kraftig vekst i lønnskostnadene over dei to neste åra. Det føyer seg inn i ei rekke av lønnsoppgjer, 1920, 1974, 1986, som grand finale for dei gode tidene. Så kom blåmåndagen.

Det var overraskande for mange, og det tok tid før folk trudde det, men regjeringa var tydelegvis innstilt på å gå hardt til verks for å stoppe inflasjonen. I alle fall skulle devalueringa i 1986 bli den siste. Å tvihalde på ein fast kurs var ein velprøvd taktikk for å bli kvitt inflasjon. Tradisjonelt blei kursen halden fast ved at sentralbanken kjøpte eller selde valuta til den fastsette kursen i dei mengdene som blei etterspurde. Etter som den internasjonale kapitalmobiliteten blei større, måtte det større intervensjonar til. Med den skrale tilliten Noreg hadde i 1986, blei dette uhandterleg. Renta måtte ta over jobben og brukast meir aktivt enn før. Situasjonen nærmast tvang fram at rentesettinga blei delegert til Noregs Bank hausten 1986. Samtidig gjorde stadige små angrep på kronekursen at ein politikk der ein no og då de- eller revaluerte, ville føre til uhandterlege spekulasjonsbølgjer. Delegeringa demonstrerte at regjeringa meinte alvor med at devalueringa våren 1986 skulle bli den siste.

Medan realrenta hadde vore svakt negativ i 1969 – 1981, blei ho pluss 6-7 prosent i 1986 – 1993. Auken i realrentene kom for det meste frå redusert inflasjon, ikkje frå auka nominelle renter. Bankrentene auka enda meir fordi rentemarginen blei flytta frå innskottssida til utlånssida. På toppen kom endringar i skattesystemet som reduserte verdien av rentefrådraget. Skiftet i realrenta var ikkje like stort som på 20-talet, men både årsak og verknad liknar.

Høg gjeld gjer økonomien sårbar for oppgang i realrentene. Alle uventa fall i inflasjonen betyr at realrenta blir høgare enn venta. Inflasjonsforventningane har samtidig ein direkte og sterk effekt på faktisk inflasjon. Etter 20 år med inflasjon var inflasjonsforventningane godt inngrrodde. Ord var ikkje nok til å få dei ned. Faktisk inflasjon måtte gå først og så dra ned forventningane. Det kravde ei sterk krone og ein generelt stram økonomisk politikk. I praksis blei det høge renter som gjorde mykje av jobben. Rentehevingar ute initiert av Tyskland, kombinert med låg tillit til krona i valutamarknadene, gjorde at det tok forholdsvis lang tid før den nominelle renta følgde inflasjonen nedover. Om taktikken var den beste, kan kanskje diskutert, men ein periode med høgare realrenter enn folk var førebudd på var ikkje til å unngå i noko tilfelle. Ein meir resolutt politikk på eit tidlegare tidspunkt kunne gjort større forskjell.

Spenningar skapt av den høge tyske renta førte i 1992 til at land etter land, også Noreg bøygde seg for spekulantane og let valutaen flyta. Ti år tidlegare kunne eit land stoppe spekulantane ved å la det vere ekstremt dyrt å låne pengar over natta. No dugde ikkje dette heller. Meir marknadsfinansiering av bankane og mindre renteregulering hadde ført til at ekstreme renter rask fekk store konsekvensar både for bankane og for rentene til vanlege kundar. Forsvar med ekstreme renter var ikkje lengre truverdig. Heilt frå 1814 hadde Noreg hatt som mål ein fast valutakurs i forhold til først sølv, så gull og seinare andre land sine pengesetlar. Det var periodar med flytande kronekurs, men målet var då alltid at valutakursen skulle bli fast igjen så snart tilhøva gjorde det mogleg. Frå 1994 var det ikkje slik lengre, sjølv om ønsket om stabil valutakurs blei tillagt ei viss sjølvstendig vekt inntil 2001, då det blei underordna det nye inflasjonsmålet.

Då røyken utover i 1993 la seg etter angrepet på krona hausten før, viste det seg at spekulantane hadde tapt, kronekursen var nesten som før, prisstiginga den lågaste på 30 år og renta kunne setjast raskt ned. Tilliten til krona var på plass og inflasjonen knekt, men det blei sett ny etterkrigsrekord i talet på arbeidsledige, dobbelt så mange som i det tidlegare rekordåret. BNP for Fastlands-

Noreg gjekk ned med 2,6 prosent frå 1987 til 1989 og passerte det tidlegare toppnivået først i 1992. Dette kan ha vore det lengste tilbakeslaget i norsk økonomi sidan det i 1877–83. Bankkrisa kan samanliknast med den på 1920-talet ved at så store og sentrale delar av bankvesenet blei ramma. Oppryddinga var meir resolutt på 1990-talet og samla tap på utlån noko mindre i forhold til BNP. Frå 1987 til 1993 gjekk prisen på bustader ned med 25 prosent, 40 prosent relativt til konsumprisindeksen.

Frå toppen i 1993 gjekk prosenten som var arbeidsledige nedover, men den blei verande høgare enn i perioden 1950–1980 til eit stykke ut på 2000-talet. Kanskje var det unormalt få ledige i etterkrigstida, men bildet av utviklinga etter den siste bankkrisa får ein også til å tenkje på hysteresse.

Fellestrekk og forskjellar

Bakgrunnen for dei to første inflasjonane var klassisk: krig og budsjettunderskott. Den tredje tok fart etter at trua på eit konstant prisnivå var blitt undergraven over lengre tid. Vi finn dei tre bølgene igjen i dei fleste i land, men med ulike utslag. Det var sikkert både smitte og parallellitet mellom land. Felles for alle tre episodane var at det i Noreg gjekk lenge før rentevåpenet blei tatt i bruk med særleg styrke. Utgiftsveksten via statlege kasser var ute av kontroll ikkje berre under okkupasjonen, men også 1916–1920 og på delar av 1970-talet.

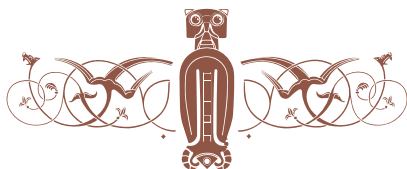
Etter høg fart blei det hard landing med høge realrenter, bankkrise og mange arbeidsledige i to av tre tilfelle. Før dei harde landingane var det høg fart også i gjeldsveksten og i prisane på aksjar og fast eigedom.

Hovudgrunnen til at overgangen frå høg inflasjon til meir stabile prisar gjekk relativt greitt omkring 1950, var at ein etter krigen starta med blanke ark, konsensus om eit klart mål, og styresmakter som verka handlekraftige. Hovudgrunnen til at landinga blei så hard etter den første krigen var at målet for politikken kravde eit kraftig prisfall i ein situasjon der økonomien på grunn av høg gjeld var svært sårbar. Hovudgrunnen til at det blei hard landing etter den tredje inflasjonen, var at inflasjonsforventningane var så inngrodd og igjen høg gjeld. Ein lite resolutt politikk over lang tid var medverkande til begge dei dårlege utfalla ved at tilliten til styresmaktene var svekka. Tilliten dei hadde omkring 1950 var på den andre sida ikkje heilt fortent, for lågrentepolitikken, som det då blei lagt opp til, kom til å undergrava målet om prisstabilitet.



Abraham Berge var både statsminister og finansminister i 1923 og 1924. Den gang ga staten lån til Handelsbanken uten at Stortinget ble orientert. I 1926 ble Berge stilt for Riksrett for ikke å ha informert Stortinget, men ble frikjent.

A. C. Berge
1851 - 1936.
(1906 - 07, 1910 - 12, 1923 - 24).



BJØRN SKOGSTAD AAMO

Bankkrisen på 1920-tallet

Bankkrisen på 1920-tallet er den mest omfattende i Norges-historien. 131 banker måtte innstille sine betalinger og ble avviklet, fusjonert eller rekonstruert etter offentlig administrasjon. Krisen i bankvesenet bidro til en klar svekkelse av den økonomiske utviklingen.¹

Utgangspunktet var at verdenskrigen fra 1914 til 1918 ga høye priser for varer og skipsfartstjenester og rekordstore inntekter til mange norske næringer. Suspenderingen av kronens tilknytning til gull (gullstandarden) 4. august 1914 åpnet for en vesentlig mer ekspansiv finans- og pengepolitikk. Oppgangen i aksjemarkedet trakk store grupper av befolkningen inn i aksjemarkedet med egne og lånte penger. Den spekulative tidsånden er godt skildret i Johan Falkbergets «Bør Børson jr.».

I perioden 1914 til 1918 ble det etablert hele 1304 nye aksjemeglerforetak for å betjene den økte aktiviteten. Meglervesenet var ikke underlagt noen form for regulering eller tilsyn.

¹ Framstillingen bygger i betydelig grad på «Vern mot kriser? Norsk finanstilsyn gjennom 100 år» ved Sverre Knutsen og Gunhild J.Ecklund.

Spekulasjonsbølgen var i stor grad lånefinansiert. Fra 1915 til 1917 økte utlåne-
ne fra norske finansinstitusjoner med nesten 60 prosent. Det var særlig forret-
ningsbankene som sto for utlånsøkningen, ofte i form av kassakreditter.

I perioden 1914 til 1920 økte antall forretningsbanker fra 119 til 192. Langs
hele kysten tok næringsdrivende i store og mindre byer initiativ til dannelse av
nye privatbanker – eller forretningsbanker som de senere er kalt. Et typisk
eksempel var Mandal og Oplands Privatbank som ble stiftet i 1917–1918,
og gikk overende i 1922–23 etter store tap på utlån til skipsfart, hvalfangst
og aksjekjøp.

Mens det fra 1900 var etablert en Sparebankinspeksjon (riktignok med bare en
ansatt de første årene), var det ikke reguleringer eller tilsyn for forretnings-
banker. Heller ikke for skadeforsikring var det etablert regulering eller tilsyn.
Også denne virksomheten ekspanderte raskt.

Lovgivningen som var etablert for sparebanker og livsforsikring sprang ut av
at virksomheten hadde et visst sosialt tilsnitt som begrunnet beskyttelse av
brukerne. Lovgiverne la til grunn at kundene av forretningsbanker, meglervirk-
somhet og skadeforsikring i stor grad var profesjonelle og kunne beskytte seg
selv. Selv om det hadde vært bankkriser knyttet til krakkene i Arendal og
Kristiania, var behovet for å beskytte samfunnet mot finansielle kriser ikke blitt
erkjent slik at det hadde ført til egnede lover og tiltak. Finansmarkedene ble
ikke sett i sammenheng. Forsikringsspørsmål var underlagt Sosialdepartemen-
tet, ikke Finansdepartementet. Megling av verdipapirer tilhørte Handels-
departementet.

Selv om børskursene passerte en topp allerede i 1917 var markedene i 1919 og
1920 preget av optimisme og etterkrigsboom. Etter krigen var det et stort udek-
ket behov for forbruksvarer og mye penger i omløp. Den økonomiske nedgan-
gen satte inn for fullt fra og med 1921. Sjefdirektør Nicolai Rygg i Norges Bank
kommenterte utviklingen for bankene med de kjente ordene: «*Nu stiger en
storsjø under stavnen*». Bankene hadde med kortsiktige innlån gitt langsiktige
lån til industri og til finansiering av aksjekjøp. Krisen hadde de fleste av de trekk
som har preget bankkriser både før og siden: *Det var en sterk oppgang i økonomi
og eiendomsverdier som ikke var bærekraftig og så brister boblen når nedgangen
melder seg.*

Kroneverdien sank med de internasjonale prisene da verdenskrigen tok slutt. Den realøkonomiske utviklingen ble utover på 20-tallet også bremset av ønsket om å gjenopprette kronens verdi og tilknytning til gull; – ofte kalt paripolitikken. Det var nødvendig å føre en stram penge- og finanspolitikk for å få dette til. Både for landbruket og andre næringer som hadde store lån i forhold til verdier, var det krevende å betale tilbake lån i kroner som etter hvert ble mere verd enn de som var lånt. Det er grunn til å påpeke at boblen brast og bankkrisen ble innledet **før** den strammere finans- og pengepolitikk hadde fått virke. Det var ikke pari-politikken som utløste bankkrisen, men krisen ble forsterket og forlenget på grunn av den stramme penge- og finanspolitikken for å gjenopprette gullstandarden. Kronen ble formelt knyttet til gullstandarden igjen fra 1.mai 1928.

Først i etterkant av krisen ble det fra 1. januar 1925 etablert en Bank- og Sparebankinspeksjon som også omfattet forretningsbankene. Det var Norges Bank som i årene før dette måtte stå for krisehåndteringen, ofte med mangelfull dokumentasjon om bankenes virksomhet. Det ble brukt både garantier, likviditetsslån og innskudd av preferansekapital, dvs kapital som gikk foran annen aksjekapital men hadde sikkerhet etter andre kreditorer. I første omgang var det banker i distriktene som fikk problemer. Det var et omfattende samarbeid med de større forretningsbankene for å finne løsninger for mindre banker i krise. Det ble nødvendig også å ta i bruk statlige bevilgninger fra Stortinget etter forslag fra Finansdepartementet.

Etter hvert fikk også de større bankene i hovedstaden problemer. I 1922 fikk både den nest største banken, Centralbanken, og den største, Foreningsbanken, hver 50 millioner i ansvarlige lån, hvorav Norges Bank og Finansdepartementet reelt sett sto for det meste. Krisen forverret seg i 1923 og for forretningsbankene måtte 13 prosent av utestående lån i forretningsbankene avskrives som tapt. Det var tendenser til panikk blant innskyterne og utlånsvirksomheten ble strammet inn.

Det ble etter initiativ fra sentralbanksjef Rygg vedtatt en ny administrasjonslov i mars 1923. Det året ble 20 aksjebanker og 5 sparebanker satt under administrasjon. Loven ga mange banker en pustepause og begrenset på kort sikt omfanget av krisen. I alt ble 47 aksjebanker (forretningsbanker) og 20 sparebanker satt under administrasjon fram til 1928, da loven ble opphevet. Loven ga nye innskudd fortrinn framfor tidligere innskudd, noe som ga uro blant mange innskytere. Det var ytterligere 18 banker som ble avvirket uten å være satt under administrasjon i den aktuelle periode.

Nye problemer for Centralbanken og Foreningsbanken førte til innskyterflukt i den femte største banken, Handelsbanken. Press fra styret direkte overfor statsminister Abraham Berge, som også var finansminister, førte til et hemmelig bankinnskudd fra staten til Handelsbanken våren 1923 på 25 millioner kroner. Stortinget ble ikke orientert om dette, heller ikke da banken året etterpå fikk et tilskudd på ytterligere 15 millioner kroner. Banken lot seg likevel ikke redde og måtte innstille senere samme år. Manglende informasjon til Stortinget ga et etterspill, der Abraham Berge ble stilt for Riksrett. Et flertall i Stortinget fant imidlertid at situasjonen for banknæringen var så spesiell at mangelen på informasjon kunne forsvares. 7. juli 1928 opphørte adgangen til å sette banker under offentlig administrasjon. Dette markerte slutten på 1920-årenes bankkrise.

Også sparebankene ble berørt av krisen og flere måtte avvikles eller sammen-slås med andre.

Sparebankinspektør Bjarne Haugaards iherdige innsats, med undersøkelse av 263 sparebanker (nær halvparten) i årene 1916 og 1917 bidro til en vesentlig mer forsiktig utlånsvirksomhet enn hos forretningsbankene. Sparebanknæringen som helhet kom derfor ganske godt gjennom krisen.

Økingen i antall forretningsbanker førte til at daværende finansminister Omholt i 1918 fikk vedtatt en midlertid lov med krav til konsesjon. Politisk uenighet og motstand fra privat banknæring, blant annet når det gjaldt myndigheten til en foreslått Bankinspeksjon, gjorde at arbeidet med en varig lov trakk ut i tid. Den ble først vedtatt i 1924 som Lov om aktiebanker. Etter initiativ i Stortinget ble det vedtatt å ha en felles inspeksjon for banker og sparebanker, selv om både forretningsbanker og sparebanker i utgangspunktet ønsket seg hver sin myndighet. Denne felles bankinspeksjon ble operativ fra januar 1925 og bidro etter hvert til bedre tilsyn og større trygghet også for forretningsbankene.

Boligprisutviklingen

Figuren under viser realprisutviklingen for boliger i Norge de siste 163 årene og dekker over både gleder og sorger. De som eier boliger i Norge har opplevd en kraftig verdipøkning, særlig de siste tjue årene.

Den kraftige stigningen på 1890-tallet ledet fram til Kristiania-krakket i 1899 som igjen førte til at seks nystiftede banker gikk over ende i løpet av få år. Det var i første rekke investorer som bygde eiendommer for utleie og samtidig spekulerte i aksjer som påførte bankene de store tapene. Få vanlige folk eide boliger i byene.

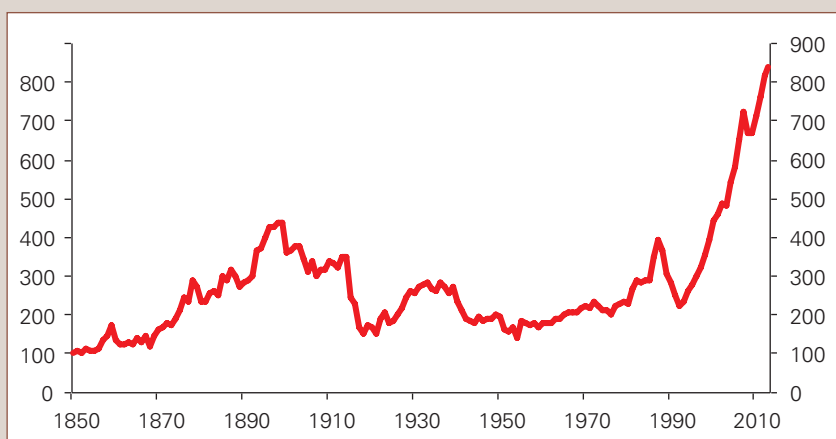
Bankkrisen på 1920-tallet var i første rekke knyttet til forretningsbankenes utlån til skipsfart, industri og aksjespekulasjon og i mindre grad til eiendomsutviklingen. Nedgangen i eiendomsprisene var likevel medvirkende. Fortsatt var det få vanlige folk som eide boliger.

Den sterkeste boligprisoppgangen i perioden skjedde på 1980-tallet. De kvantitative kredittreguleringene ble langt på vei opphevet i 1984, samtidig som svært mange fortsatt fikk dekket halvparten eller mer av sine renteutgifter gjennom fradrag ved beskatningen. Fra 1. januar 1985 til 1. januar 1987 viser eiendomsmeglernes

statistikk en vekst på over 50 prosent i de nominelle boligprisene. Nå var det i høy grad vanlige folk som kjøpte boliger i rekordfart. Opphevingen av prisreguleringen for borettsboliger gjorde at mange hadde fått økt sine verdier og ville øke sin boligstandard.

De tre store bankene DnC, Bergen Bank og Kredittkassen økte i hvert av årene 1984, -85 og -86 sine utlån med mellom 25 og 40 prosent. Så ble det da også bankkrise, der staten i 1990 -92 må ta over og tilføre de største bankene milliardbeløp. Bankenes tap kom i liten grad direkte fra boliglån. Fordi husholdningene måtte bruke mye mer penger på å betjene boliglånene, reduserte de sine innkjøp slik at det ble store tap på lån til forretningsbygg.

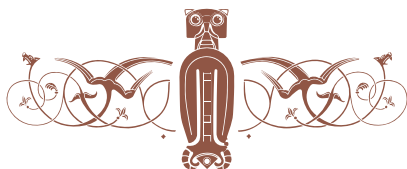
Med unntak for en liten korreksjon i 2008-2009 knyttet til den internasjonale finanskrisen, har realboligprisene steget hvert år siden 1992. De har blitt tredoblet i forhold til bunnåret 1992 og fordoblet siden toppåret 1987. Risikoen for en korreksjon i boligpriser er en viktig årsak til de tiltakene Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet de siste årene har satt i verk for å styrke bankenes egenkapital og sikre en forsvarlig utlånsvirksomhet til boliger fra bankene.



Figuren bygger på en indeks konstruert av Norges Bank på grunnlag av omsetningsdata for eiendommer i større norske byer. Valg av 1850 som utgangspunkt og beregning av realboligpriser ved divisjon med konsumprisindeksen er gjort i Finansdepartementet



Den gamle regjeringsbygningen har siden den ble bygget i 1906 huset Finansdepartementet. Det ruvende bygget med fasade i granitt er tegnet av arkitekt Henrik Bull. Over hovedinngangen står inskripsjonen «Enighet gjør stærk». Foto: Herman Neupert, 1930.



EINAR LIE

Finansdepartementet – mellom fortid og fremtid

Da krigen tok slutt i 1945, var det usikkert hvilken rolle Finansdepartementet ville få i fremtidens norske økonomiske planlegging og politikk. 25 år tidligere, etter den første verdenskrigen, var det en alminnelig oppfatning i Norge og mange andre europeiske land at man snarest mulig måtte reetablere de økonomiske og sosiale forholdene fra før krigen. Den gang var det den langvarige fremgangen etter 1905 som definerte «førkrigsnormaliteten». Planleggingen under og etter siste krig skjedde imidlertid med 1920- og 1930-årenes kriser i friskt minne. Styringen av de krigførende landenes økonomi ga også sterke impulser. Norske eksilpolitikere i London hadde vært vitne til hvordan Storbritannias industriproduksjon var blitt firedoblet etter en sterk sentralisering av rustningsøkonomien i en tidlig fase av krigen.

Mellomkrigstidens og krigstidens erfaringer skulle i 1945 omsettes i en mer planmessig og intervensjonistisk politikk. For å gjennomføre politikken trengtes et nytt, eller iallfall kraftig reformert, administrativt apparat. Under og etter krigen ble det gjennomført en serie utredninger av hvordan den fremtidige sentraladministrasjonen burde se ut. Særlig oppmerksomhet ble viet den delen av administrasjonen som skulle ha ansvaret for den økonomiske politikken. Og felles for de små og store planene som ble lagt, var at det departementet som alltid hadde vært tillagt oppgavene med statens inntekts- og utgiftspolitik, samt med

bankene og kredittvesenet, ikke var tiltenkt noen sentral rolle i den fremtidige planleggings- og styringsstaten. Finansdepartementet ble – ikke uten grunn – forbundet med den økonomisk-politiske tenkningen som særlig arbeiderbevegelsens ledere ønsket å bryte opp fra.

Finansdepartementets oppgaver og embetsmennenes kompetanse

Finansdepartementets sentrale funksjoner belyses best ved å kaste et blikk tilbake til tiden etter første verdenskrig, til den funksjonen departementet hadde i sparepolitikken på 1920- og tidlig på 30-tallet. Tidlig på 1920-tallet hadde departementet tre avdelinger: Finansavdelingen, Tollavdelingen og Skatteavdelingen. Av disse hadde Finansavdelingen en klart dominerende posisjon. Innad trer dette klart frem ved at de to sistnevnte avdelingene var blitt til ved at arbeidsoppgaver var skilt ut fra Finansavdelingen. Da departementet fikk en fjerde avdeling i 1933 — Den alminnelige avdeling — var også dette en deling av Finansavdelingen. Den oppgaven som utgjorde kjernen i avdelingens arbeid, og som var urørt av alle avskallinger mot nye avdelinger, var forberedelsen av statens budsjetter og den etterfølgende kontrollen med at budsjettet ble fulgt.

Disse oppgavene gjorde Finansavdelingen til selve ryggraden i landets finansforvaltning, og det var denne avdelingen som måtte ta de tyngste løftene i mellomkrigstidens spare- og rasjonaliseringsbestrebelse. Bakgrunnen for denne kampanjen var den sterke, ukontrollerte økningen i statens gjeld og løpende utgifter som fulgte i kjølvannet av den første verdenskrigen. Da finanskrisen ble oppdaget, startet arbeidet med å bringe balanse mellom statens inntekter og utgifter. Dette arbeidet ble naturlig ført frem på to fronter, der det «inntekts-givende» Finansdepartementet og de «kostnadskrevende» fagdepartementene ble stående på hver sin side. En økning i inntektene ville i praksis gi en økning i skatte- og tollinntektene — slik det var helt frem til oljevirksomheten ga en ny mulighet til å regulere inntektene — og dette betydde utbygging og effektivisering av toll- og skattevirksomheten. På utgiftssiden arbeidet den såkalte «øksekomiteen» for nedskjæringer i departementenes størrelse. Nedskjæringene kom imidlertid ikke til å ramme Finansdepartementet, som med unntak for ett år kunne vise til en uavbrutt vekst gjennom hele mellomkrigsperioden. Både absolutt og relativt var Finansdepartementet det departement som hadde sterkest økning i antallet ansatte fra 1914 til 1939.

I 1933 hadde Finansavdelingens fått en ny ekspedisjonssjef i Friedrich Georg Nissen, som før han flere år tidligere kom til Finansdepartementet, blant annet

hadde bakgrunn som bankinspektør under den store finanskrisen i 1920-årene. Nissen ble sittende i nærmere 20 år som ekspedisjonssjef, inntil han i 1952 ble departementets første ordinære finansråd. Sterkere enn noen annen kom han til å trekke med seg sin finanspolitiske grunnholdning, preget av erfaringene fra en tid uten tilstrekkelig fast kontroll med statsfinansene, inn i etterkrigstidens Finansdepartement. I den første tiden etter krigen representerte han et budsjettpolitisk syn som sto i sterk kontrast til det den moderne sosialøkonomi forfektet. Etterkrigsøkonomene betraktet overveiende statens økonomiske disposisjoner som et middel, målet var de samfunnsøkonomiske konsekvensene av politikken. I Nissens tilrådninger til politikerne finnes det derimot ingen spor av samfunnsøkonomiske betraktninger. Finansdepartementets helt sentrale oppgave var å sørge for at finansene — statens soliditet og likviditet — var sterkest mulig. Det ser for eksempel ikke ut til at konjunktursituasjonen ble tillagt relevans i forhold til større beslutninger i finans- og kredittpolitikken.

Embetsmennenes faglige bakgrunn gir et klart vitnesbyrd om hvilken kompetanse som krevdes av departementet i denne perioden. Blant de ansatte med høyere utdanning var juristene dominerende i de fleste av departementene, men i Finansdepartementet var innslaget særlig sterkt. Av akademikere med fast ansettelse i Finansdepartementet i mellomkrigstiden var drøyt 92 prosent jurister, mens gjennomsnittet for de øvrige departementene lå i underkant av 75 prosent. Ellers ble statsøkonomene stadig sterkere representert i mellomkrigstidens forvaltning. Det var særlig Handelsdepartementet som rekrutterte statøkonomer til sine stillinger, i Finansdepartementet forble juristdominansen ubestridt.

For Finansdepartementets hovedoppgaver var ikke slike som krevde fagøkonomisk innsikt. Det som med rimelighet kan kalles økonomisk politikk i mellomkrigstiden, var i første rekke næringspolitikken. Denne lå utenfor Finansdepartementet. I pengepolitikken hadde Norges Bank en svært selvstendig posisjon i forhold til politiske myndigheter, både formelt og reelt. Det er betegnende at under den såkalte paripolitikken på tjuetallet, da kronens verdi bortimot ble doblet gjennom en kontraktiv pengepolitikk med store realøkonomiske følger, ikke ble vedtatt av politiske myndigheter, men gjennomført ved sentralbanksjefens initiativ og ledelse. I etterkrigstiden har finanspolitikk og tidvis reguleringspolitikk spilt sentrale roller. Men den moderne finanspolitikk er et ektefødt barn av de økonomisk krisene, og ble ikke etablert som politisk og administrativ praksis før i etterkrigstiden. Reguleringspolitikken ble betraktet

som et juridisk og ikke et økonomisk område frem til krigen, og den administrative plasseringen var deretter, i Justisdepartementet.

Positivt sett var Finansdepartementets oppgave å forvalte statens finanser etter noenlunde etablerte og klart definerte retningslinjer. I dette lå dels et arbeid med å sette sammen et budsjett etter politiske intensjoner, og dels en kontroll med at statskassens midler faktisk ble brukt etter budsjettets retningslinjer. Disse oppgavenes krav til fortolkning, snarere enn til analyse av tiltakenes konsekvenser for økonomien, gjorde det sterke juristinnslaget naturlig.

En «ny» sentraladministrasjon?

I mylderet av planer som før og like etter krigen ble lagt for en ny sentraladministrasjon, er det særlig to retninger som peker seg ut. Det ene gikk på utbyggingen av et pyramidisk, korporativt system som skulle ligge utenpå den ordinære sentraladministrasjonen. Det andre gikk på en reform av det eksisterende apparat. Et hovedelement av et vedtak fattet av Londonregjeringen på slutten av dennes virkeperiode, gikk ut på å etablere et nytt «Økonomidepartement». Herfra skulle hovedlinjene i den økonomiske politikken trekkes opp. Viktige regulerings spørsmål, særlig knyttet til Prisdirektoratets virksomhet, skulle overføres fra Finansdepartementet til det nye Økonomidepartementet. Økonomidepartementet skulle også ha ansvar for flere sentrale virkemidler i næringspolitikken.

I de nye planene for utbygging av ekspertise på økonomisk planlegging i sentralforvaltningen, slik den kom til uttrykk i programmene fra arbeiderbevegelsen og delvis også i Fellesprogrammet, lå en klar trussel mot Finansdepartementets sterke stilling. På flere områder ville et organ som skulle drive nasjonal, økonomisk planlegging, bli overordnet det tradisjonelle statshusholdet. Ifølge den moderne finans- og pengepolitiske teori skulle statens inntekts- og utgiftsnivå tilpasses den samfunnsøkonomiske situasjonen, ikke statens finansielle evne. Skulle denne teorien få gjennomslag i praktisk politikk, ville dermed sentrale premisser også i budsjettpolitikken bli overlatt de økonomiske planleggerne. De planene som var lagt under krigen, gikk imidlertid langt videre enn dette. Det offentlige skulle også drive en sektor- og næringslivsplanlegging, blant annet for å bygge opp bransjer som hadde et stort vekstpotensial.

Den nye departementskonstruksjonen truet med å stille Finansdepartementet i skyggen. Nå gikk det ikke slik; men først i 1952 var det i grunn klart at den varige løsningen ville bli en integrering av planleggings- og økonomifunk-

sjonene med de tradisjonelle oppgavene knyttet til finansforvaltningen i bred forstand. Første trinn var bekjempelsen av vedtaket om et stort, nytt Økonomi-departement. Arkitekten bak forslaget var den innflytelsesrike prisdirektøren Wilhelm Thagaard. Hans motpart var Gunnar Jahn, finansminister i to perioder på trettitallet, og igjen finansminister i Einar Gerhardsens samlingsregjering fra juni 1945. Dragkampen mellom de to venstremennene Jahn og Thagaard gjennom 1945 dreide seg dels om fordeling av innflytelse institusjoner i mellom, men under lå store forskjeller i synet på hvilken rolle staten skulle ha i økonomien. Jahn forsvarte Finansdepartementets posisjon, men var samtidig kritisk til å etablere nye sentrale planleggingsinstitusjoner med vidtgående fullmakter til inngrep ovenfor næringslivet.

I Jahns periode ble en iverksettelse av den vedtatte nyordning av departementstrukturen blokkert. Da Erik Brofoss ble gjort til finansminister i november 1945, var vedtaket kommet på avstand. I tillegg bidro flere tunge saker, særlig nyordningen av pengesystemet, til at Finansdepartementets arbeidsområder direkte ble koplet sammen med viktige makroøkonomiske planleggingsspørsmål. Brofoss kom i mange år til å være den sentrale skikkelsen i norsk økonomisk politikk og ansettelse av han som finansminister ble starten på en betydelig modernisering og styrking av Finansdepartementet.

Allerede i 1946 ble en slags nasjonalbudsjettsskisse vedlagt statsbudsjettet. Skissen viste forskjellige alternativer som kunne velges for den norske gjenreisningen etter krigen, og det var orientert spesielt mot å få frem hvordan en høy investerings- og gjenreisningstakt ville få konsekvenser for handelsbalansen og det løpende konsumet. Året etter, i 1947, ble det første virkelige nasjonalbudsjett presentert Stortinget. Dette var svært detaljert i beskrivelsen av målene og midlene for den økonomiske politikken. I tillegg hadde nasjonalbudsjettet for 1947 en lengre prinsipiell innledning som begrunnet hvorfor det var riktig å lage et nasjonalbudsjett, der samfunnsøkonomiske mål ble stilt opp, og Finansdepartementet redegjorde for hvilke virkninger det økonomisk-politiske opplegget ville få.

Det første nasjonalbudsjettet bidro til å gjøre 1947 til et år med store og til dels opphetede diskusjoner omkring regjeringens planleggingsøkonomi. Nasjonalbudsjettet ble den viktigste skyteskiven for opposisjonen, og de borgerlige partiene gikk inn for at nasjonalbudsjetter ikke skulle utformes for fremtiden. I denne debatten gled (minst) to temaer over i hverandre: hvorvidt det overhode

skulle utarbeides nasjonalbudsjetter, og hva slags økonomisk politikk som faktisk skulle føres. Sammenblendingen skyldtes nok særlig at de store og stadig mer omfattende reguleringsinngrepene ble presentert og begrunnet i nasjonalbudsjettet. Sentrale embetsmenn som Petter Jakob Bjerve og Eivind Erichsen deltok i den offentlige debatten med budskap om at et nasjonalbudsjett var en hensiktsmessig måte å koordinere og presentere det økonomisk-politiske opplegg uavhengig av politikken konkrete innhold. Men det tok mange år før dette budskapet nådde helt frem.

Handelsdepartementet tur-retur

Høsten 1947 oppsto det en prekær valutakrise. Regulert utenrikshandel og høy gjenreisningstakt stilte krav om god kontroll og oversikt over hvordan knappe valutareserver ble benyttet. Direktorat for import- og eksportregulering i Handelsdepartementets mistet imidlertid oversikten over hvor store utestående importlisenser som var gitt. For å redde situasjonen ble det nødvendig med en kraftig tilstramming av importen. Brofoss tok dessuten selv initiativet til at han skulle flytte over til Handelsdepartementet. De nye planleggingsoppgavene, knyttet til arbeidet med nasjonalbudsjettet, fulgte Brofoss til hans nye departement.

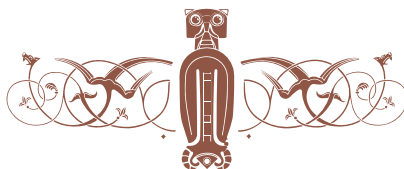
Ytre sett innebar dette en løsning som kunne minne om den Jahns to og et halvt år tidligere hadde satt alt inn på å bekjempe: en etablering av et økonomisk-politisk maktsentrum utenfor Finansdepartementet. Det er imidlertid verdt å merke seg at begrunnelsen for å flytte Brofoss og hans store prosjekt, nasjonalbudsjettet, til Handelsdepartementet, lå i at reguleringen av utenriksøkonomien nå fremsto som mer avgjørende virkemidler for å sikre en balansert økonomisk utvikling enn de virkemidlene som tradisjonelt var forvaltet av Finansdepartementet. Da gjenreisningen var overstått og Norge deregulerte sin utenrikshandel i tråd med forpliktelsene som var inngått da landet sa ja til å motta Marshallhjelp, ble situasjonen en annen. Da Trygve Bratteli ble spurt om å bli finansminister høsten 1951, ønsket han å føre arbeidet med nasjonalbudsjettet over til Finansdepartementet. Forslaget ble støttet av daværende byråsjef Eivind Erichsen i Kontoret for nasjonalbudsjettet – nettopp fordi de utenriksøkonomiske virkemidlene var i ferd med å havne i bakgrunnen, og de finans- og pengepolitiske virkemidlene fikk større virkning enn de hadde hatt i den gjennomregulerte gjenreisningsperioden. Derfor burde planleggingen gjenforenes med departementet for statens finanser og bankvesenet, argumen-

terte Erichsen. Våren 1952 ble så Økonomiavdelingen i Finansdepartementet opprettet med den samme Erichsen som avdelingens første sjef.

Dette bekreftet og befestet den organisatoriske løsningen man i Norge kom til å velge for plasseringen av det sentrale økonomiske planleggingsorganet: Dette skulle innplasseres i den eksisterende sentraladministrasjonen, og det skulle ligge i tilknytning til de viktigste samfunnsøkonomiske virkemidlene. Internasjonalt hører imidlertid denne løsningen mer til unntaket enn regelen. Enkelte land har benyttet et eget Økonomidepartement for planleggingsfunksjonene, andre har plassert planleggingen i mer ekspertdominerte direktorater eller kommisjoner med store permanente staber, og noen steder har statsministerens kontor kommet til å ivareta slike oppgaver. Den norske løsning har skapt et sterkt og innflytelsesrikt finansdepartement. Den institusjonelle foreningen av den samfunnsøkonomiske planleggingsfunksjonen og det tradisjonelle finansdepartementet har også gjort at man har unngått de koordinasjonsproblemene og kompetansediskusjonene som tidvis har preget politikkutformingen i land med en «delt» løsning.



Et historisk øyeblikk i kjølvannet av Kings Bay ulykken: Statsminister Einar Gerhardsen møter Stortingets gruppeledere 11. april 1963 for å drøfte granskning av Industridepartementet. Fra venstre ser vi Finn Gustavsen (SF), Bent Røisland (V), ekspedisjonssjef Kristian Bloch fra SMK, justisminister O.C. Gundersen, John Lyng (H), Kjell Bondevik (KrF) og Nils Hønsvald (A). Foto: Scanpix.



ASTRI TVERSTØL

Økonomiforvaltning i staten: Fra pengekonvolutter til målstyring

Vinteren 1962/63 kokte det omkring Kings Bay-saken i avisspaltene og i Stortinget. 21 mennesker hadde mistet livet i den tragiske gruveulykken på Svalbard 5. november 1962. Saken førte til regjeringskrise sommeren etter. Industristriminister Kjell Holler gikk av da Tønseth-kommisjonens rapport ble lagt fram 20. juni 1963, og Einar Gerhardsens regjering måtte gå av 23. august.

Tønseth-kommisjonen avdekket grove brudd på sikkerhetsforskriftene i gruve-
ne på Svalbard, og rettet til dels sterk kritikk mot så vel styret for Kings Bay Kull-
kompani, gruveledelsen og Bergmesteren på Svalbard. I vår sammenheng er
det imidlertid vel så interessant at kommisjonen også tok opp interne forhold i
Industridepartementet. I oktober 1963 ble byråsjef Harry Lindstrøm i Berg-
verkskontoret siktet for alvorlige tjenesteforsømmelser. 21. oktober ble han
fengslet, siktet for grov utroskap i tjenesten.

Samme dag som fengslingen fant sted rettet Kristelig Folkepartis stortings-
representant Karl J. Brommeland følgende interpellasjon til Regjeringen:

*«Kan en regne med at den senere tids utvikling i Industridepartementet vil føre til
at der oppnevnes en granskningskommisjon slik at offentligheten kan få full
opplysning om forvaltningen der?»*

Under behandlingen av interpellasjonen 30. oktober 1963 åpnet Brommeland med å si at de forhold som var avdekket i Industridepartementet sommeren og høsten 1963 ikke bare hadde skapt en tillitskrise mellom statsadministrasjonen og Regjeringen på den ene side og Stortinget på den annen side, «*men også skaket opp sinnene og skapt forferdelse over hele landet.*»

Statsministeren – som på det tidspunktet igjen var Einar Gerhardsen – svarte at «... *en slik granskning måtte vel i første rekke ha som siktepunkt å bringe på det rene om det har vært noe i veien med retningslinjene for forretningsgangen i den administrasjon det gjelder, om det har vært noe i veien med selve systemet, og hvilke tiltak det i tilfelle kan bli tale om for å sikre at forvaltningen tilfredsstiller de krav som en må stille, ut fra hensynet både til en rasjonell og effektiv drift, og til den nødvendige kontroll og sikkerhet.*»

15. november 1963 ble det derfor nedsatt ytterligere en granskningskommisjon, ledet av byrettsjussitiarius Carl Johan Seckman Fleischer. Kommisjonens oppgave var i tråd med Gerhardsens oppsummering. Fram til Kontroll- og konstitusjonskomiteens undersøkelse av departementenes tilskuddsforvaltning i 2012 var dette ett av sannsynligvis meget få eksempler på at den interne forvaltningen i et norsk departement har blitt gransket.

Fleischer-kommisjonen leverte en grundig rapport på 143 sider i august 1964. Slik en kunne forvente av en jurist av den gamle skolen – Fleischer hadde sin bakgrunn fra Justisdepartementet i mellomkrigsårene – ble problemet til at det hadde forekommet brudd på «den alminnelige byråkratiske arbeidsmåte», og løsningsen ble å gjenopprette det klassiske byråkratis prinsipper. Dette passet imidlertid svært dårlig med den nye tidens krav til effektivitet i arbeidet med industrireising og økonomisk utvikling. Regjeringen gikk sterkt ut mot Fleischer-kommisjonens konklusjoner, og forsvarte mer elastiske og problemorienterte saksbehandlingsformer. På noen områder måtte en likevel gi kommisjonen rett.

Fleischer-kommisjonen hadde avdekket flere eksempler på meget tvilsom praksis i økonomiforvaltningen i Industridepartementet. Det kom regelmessig inn større kontantbeløp i posten som betaling av konsesjonsgebyrer, uten at det var rutiner for å sette pengene raskt inn i banken. Det var etablert en serie kasser og regnskaper på ulikt nivå i departementet, og det var etablert hele fire anvisningsprotokoller. Enkeltaksbehandlere var kasserere og regnskapsførere for særlige tilskuddsordninger og fond. En kontorfullmektig i Den alminnelige avdeling

hadde som bijobb å være forhandler av stempelmerker. Kommisjonens beskrivelse – som er basert på en rapport utarbeidet av Rasjonaliseringsdirektoratet– gir et inntrykk av at situasjonen var ute av kontroll. Direktoratet konstaterer i tillegg tørt at *«Industridepartementets regnskaps- og anvisningsordning følger så vidt en kan se, stort sett den norm som er vanlig i departementene ellers (...).»*

Mindre enn én uke etter at rapporten var lagt fram, bestemte Regjeringen at den ville nedsette et utvalg for å gjennomgå reglementer og instruksjoner for departementene. Det gjeldende Reglement for regjeringskontorene var blitt fastsatt i 1959, men dette var i praksis bare en revisjon og «oppmyking» av et reglement som skrev seg fra 1905. Det var åpenbart behov for å tenke nytt.

Sammensetningen av utvalget som fikk oppgaven med å lage et nytt reglement er et uttrykk for at oppgaven ble ansett som viktig. Det ble oppnevnt fire medlemmer: rasjonaliseringsdirektør Leif Skare, riksrevisor Lars Breie, ekspedisjonssjef Truls Glesne i Finansdepartementet, og ekspedisjonssjef Finn Midtskaug fra Statsministerens kontor.

Leif H. Skare - utvalgets leder - var statens rasjonaliseringsdirektør fra 1955–57 og 1964-1980, og en utrettelig talsmann for rasjonalisering, effektivisering og styrking av den administrative ledelsen i departementer og direktorater. Han hadde handelsdiplomeksamen fra NHH i 1938 og hadde allerede utgitt flere lærebøker i regnskap og administrasjon, blant annet *«Maskinbokføring og automatisering av regnskapsarbeidet»* fra 1960.

Lars Breie var cand. jur fra 1933, innvalgt på Stortinget for Buskerud Ap fra 1945. Han var riksrevisor fra 1950 til 1978, og hadde vært medlem av Statens rasjonaliseringsråd fra 1955.

Truls Glesne var sosialøkonom og ekspedisjonssjef i Finansavdelingen i Finansdepartementet fra 1960 til 1979. Finn Midtskaug var i 1964 nylig utnevnt som ekspedisjonssjef ved Statsministerens kontor – i stillingen som senere ble regjeringsråd – og var jurist med bakgrunn fra Justisdepartementet og internasjonalt arbeid.

Utvalget engasjerte byråsjef Dag Anton Omholt som sekretær. Omholt var også jurist, 35 år gammel, og på dette tidspunktet leder for Vitenskapskontoret i Kirke- og undervisningsdepartementet. Han hadde vært saksbehandler i Finans-

departementet fra 1953 til 1961, og hadde der vært ansvarlig for å skrive St. prp. nr. 144 *Om endringer i statens budsjett- og regnskapssystem og i bevilgningsreglementet* som ble lagt fram i 1958. Glesne hadde nok merket seg Omholt som en effektiv og dyktig fagmann. Det skulle vise seg å bli bruk for begge deler.

Utvalget tok mål av seg til å utforme ikke bare ett, men tre reglementer som skulle avløse det nå foreldede reglementet fra 1959: ett for departementenes organisasjon og saksbehandling, ett for personalforvaltningen og ett for økonomiforvaltningen i departementene. Det er det siste vi skal følge videre her.

I Reglement for regjeringskontorene fra 1959 manglet det i følge Rasjonaliseringsdirektoratet *«regler og bestemmelser for hvordan de økonomiske forhold i departementene skulle ordnes rent generelt»*. Sjefen for hvert departement – i samråd med Finansdepartementet – skulle gi forskrifter om behandlingen av verdipapirer og penger ved mottak, oppbevaring, overføring til Norges Bank osv., og *«utferdige en instruks for føringen av regnskapene i vedkommende departement»*. I 1963 var det bare to departementer som hadde slike instruksjer; Finansdepartementet og Sosialdepartementet. Industridepartementet hadde det ikke.

Skare-utvalget gjorde en omfattende jobb gjennom to år og hele 29 møter. Dag Omholt forteller om samlinger over flere dager, blant annet på Staur gård. Oppgaven ble opplevd som «veldig lystbetont» og spennende – men også krevende, selv om det ikke var store uenigheter i utvalget. En kan undres over at utvalgsmedlemmene hadde tid til dette arbeidet ved siden av sine andre oppgaver.

Utvalgets innstilling forelå i 1966, i stor utstrekning skrevet av Omholt, med bidrag fra Rasjonaliseringsdirektoratet og Personaldirektoratet. Den var på 78 sider, inkludert komplette utkast til reglementer og utkast til en normalinstruks som *«vil kunne være til hjelp for departementene i deres arbeid»* med å utforme nødvendige egne instruksjer.

Den 47 år gamle innstillingen – og utkastene til regelverk – framstår som overraskende moderne i synet på arbeidsordning og regler for saksbehandling i departementene, og gir et sterkt forsvar for rasjonelle og kostnadseffektive løsninger. Rutinesaker burde skilles ut til direktoratene, departementene skulle drive langsiktig planlegging og målstyring, og ansvar for å avgjøre saker burde delegeres *«så langt ned i departementets organisasjon som forsvarlig»*. Avdelingen ble for første gang den viktigste enheten i et departement, men utvalget la stor

vekt på fleksible organisasjonsformer og samordning på tvers. Tydelige og gode reglementer var en forutsetning for både delegering og samarbeid. I innstillingen uttrykkes dette slik: *«Koordineringen mellom departementene blir også stadig viktigere og vanskeligere, og et av midlene til å oppnå bedre samordning er administrative normer og reglementer som omfatter hele eller større deler av statsforvaltningen»*.

Utvalget hadde drøftet om reglementet burde gjelde for statsforvaltningen som helhet, men kom likevel til at virkeområdet burde avgrenses. Departementene ble selv gjort ansvarlige for at det ble utarbeidet instruksjer om økonomiforvaltningen i underliggende virksomheter.

Etter at innstillingen var levert til Statsministerens kontor høsten 1966 skjedde det lite. I oktober 1965 hadde regjeringen Gerhardsen blitt avløst av en borgerlig koalisjonsregjering under ledelse av Per Borten, og innstillingen fra Skare-utvalget ble liggende¹. Finansdepartementets arkivmateriale om den videre behandlingen av utvalgets innstilling er ikke bevart. Den 9. oktober 1970 fastsatte imidlertid Regjeringen Borten de tre reglementene – nesten uten endringer fra de opprinnelige utkastene som var lagt fram fire år tidligere.

For første gang ble det fastsatt bestemmelser om budsjettarbeid i departementene. Målsettingen var at *«dette skal legges opp slik at det gir grunnlag for tilfredsstillende prioritering mellom departementets arbeidsoppgaver, at det sikrer nødvendig samordning av virksomheten, og at det bidrar til at virksomheten gjennomføres på en effektiv og økonomisk måte»*. Reglementet inneholdt også bestemmelser om bevilgningskontroll, anvisning og attestasjon av utgifter, inn- og utbetalinger, regnskapsføring, kassehold og avhending.

I den trykte utgaven fra 1970 har Finansdepartementets gitt sine merknader til de enkelte paragrafene i reglementet. Til § 4 om bevilgningskontroll understrekes det at *«det er videre nødvendig at det foreligger en klar presisering av hva målsettingen skal være på de forskjellige områder (...) Så langt det er praktisk mulig, må departementene kvantifisere de mål en tar sikte på å oppnå og de tiltak en setter i verk for å oppnå målene.»*

1 Det skjedde likevel mye innenfor forvaltningspolitikken på denne tiden: Modalsli-utvalget var blitt oppnevnt i 1966, og leverte sin innstilling om den sentrale forvaltnings organisasjon fire år senere. I 1970 ble det vedtatt en ny offentlighetslov, og den nye forvaltningsloven trådte i kraft samme år.

Dette er kanskje første gang mål- og resultatstyring kommer til syne i statlige regelverk, men det er i tilfelle bare begynnelsen på en lang utvikling. På 1970-tallet fikk vi NOU 1972:5 *Om programbudsjettering* som ledet til St. meld. nr. 37 (1973-1974) *Om den videre utvikling av statens budsjettssystem*. Haga-utvalget la ti år senere fram NOU 1984:23 *Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem*. Noen av aktørene var de samme, men det kom også nye: utvalgets leder, departementsråd Per Haga, var tidligere ekspedisjonssjef i Finansavdelingen. Daværende rasjonaliseringsdirektør, Inger Louise Valle, var også medlem av utredningsutvalget.

Haga-utvalget resulterte i St. prp. nr. 52 (1984-85) som tilrådte endringer i bevilgningsreglementet i tråd med utvalgets forslag. Stortinget vedtok et revidert bevilgningsreglement 20. mars 1985, hvor prinsipper om mål- og resultatstyring var innarbeidet i §§ 2 og 13. Hermansen-utvalget la fram NOU 1989:5 *En bedre organisert stat* med forslag til viktige endringer i styringsformer. Finansdepartementet hadde begynt forsøk med innføring av en konsernkontoordning for staten.

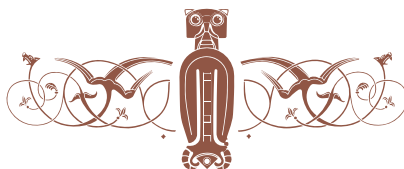
Statlig økonomiforvaltning og styring var i rask endring. Det ble stadig mer klart at reglementet for økonomiforvaltningen i departementene fra 1970 måtte få avløsning.

Økonomireglementet som ble fastsatt ved kgl. resolusjon 26. januar 1996 førte videre mange av de samme temaene som Skare-utvalget hadde drøftet på 1960-tallet: statsbudsjettet og gjennomføringen av dette, regnskap og annen rapportering og kontrollfunksjoner. Forskjellen lå i at det nye regelverket var et nytt fullstendig konsept for bedre økonomistyring i staten. For første gang ble linjene trukket fra budsjettforslaget via gjennomføring av politiske vedtak til evaluering av måloppnåelse. Formålet med regelverket var – slik det også hadde vært nær femti år tidligere – «*en mer effektiv styring og utnyttelse av statlige midler og en bedre mål- og resultatoppnåelse.*»

Det ligger ikke lenger pengekonvolutter på skrivebordene.



Boreplattformen Gulftide startet prøveproduksjon på Ekofisk sommeren 1971. 15. juni strømmet den første oljen opp fra Norges første oljefelt. Bildet tilhører Norsk Oljemuseum.



TORE ERIKSEN

Oljeinntektene til varig glede

I 1963/1964 ble statene rundt Nordsjøen enige om en deling av kontinental-sokkelen mellom seg, basert på prinsipper trukket opp av FN. Gjennom de neste fem årene ble det gitt utvinningstillatelser for petroleum på drøyt 90 blokker på norsk side, og i 1971 startet den første prøveproduksjonen på Ekofisk-feltet. I 2012 var Norge verdens nest største eksportør av naturgass og syvende største eksportør av råolje.

Framveksten av den nye næringen ga store muligheter, men stilte samtidig det norske samfunnet overfor en rekke problemstillinger:

- hvordan skulle virksomheten organiseres for å sikre overordnet styring og kompetanseoppbygging i Norge?
- hvordan skulle man utforme skattesystemet slik at de ekstraordinære inntektene som fulgte med oljevirksomheten ville tilfalle fellesskapet, og samtidig sørge for at oljeselskapene fikk insentiver til å utnytte ressursene på sokkelen på en god måte?
- hvordan og i hvilket tempo kunne petroleumsinntektene brukes slik at man ikke svekket den langsiktige bærekraften i resten av økonomien?

Av disse problemstillingene har nok den siste fått mest oppmerksomhet i den alminnelige debatt. Man kan også trygt si at den har preget det løpende arbeidet i Finansdepartementet i de siste førti årene. Departementet etablerte tidlig en grundig analyse av hvordan oljevirksomheten ville påvirke norsk økonomi.

Denne analysen har vært et grunnlag for et finanspolitisk rammeverk som bidrar til at oljeinntektene blir til varig glede for det norske samfunnet.

Allerede før den sterke oppgangen i oljeprisene fra årsskiftet 1973/74 var det klart at petroleumsvirksomheten ville bli langt mer enn en episode i norsk historie. Dette var et hovedperspektiv i St.meld. nr. 25 (1973-74) *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*, som ble lagt fram av finansminister Per Kleppe i Trygve Brattelis andre regjering. I nært samarbeid med andre berørte departementer tok Finansdepartementet i denne meldingen opp flere av de vesentlige spørsmålene som utsiktene til en stor petroleumsnæring reiste. Et viktig budskap var at bruken av statens inntekter fra oljevirksomheten etter hvert ville få betydelige konsekvenser for sysselsetting og næringsutvikling. Dette ble illustrert med anslag for utviklingen i norsk økonomi fram til 1980.

I stortingsmeldingen ble sysselsettingen i petroleumsnæringen i 1980 anslått til rundt 10 000 årsverk. Samtidig ble det anslått at en bruk av oljeinntekter innenlands tilsvarende om lag 4 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien kunne føre til om lag 40 000 flere årsverk i næringer som var skjermet mot konkurranse fra utlandet. Finansdepartementet understreket at sysselsettingsbehovet i skjermede næringer ville påvirkes av hvor mye oljepenger som ble brukt. Det ble derfor også lagt fram alternative beregninger, med en bruk av oljeinntekter tilsvarende henholdsvis 2 og 6 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Meldingen beskrev hvordan den økte sysselsettingen i skjermede næringer i hovedsak måtte hentes fra konkurranseutsatt virksomhet. Det ble påpekt at overføring av sysselsetting fra konkurranseutsatte til skjermede næringer kunne komme i stand gjennom ekstra økning i de nominelle lønnskostnadene. Dette ville redusere lønnsomheten i de konkurranseutsatte næringene, som i liten grad kan velte økte kostnader over i prisene på sine produkter. Kronekursen ble forutsatt uendret, i tråd med fastkurspolitikken som da var målet i pengepolitikken.

Anslagene for sysselsettingen i oljevirksomheten i 1980 traff godt. Med et nivå tilsvarende 6 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien kom imidlertid bruken av oljeinntekter i 1980 opp på linje med det høyeste alternativet som ble presentert i St.meld. nr. 25. I meldingen var det anslått at en slik bruk av oljeinntekter ville kreve en overføring på rundt 70 000 årsverk fra konkurranseutsatte til skjermede næringer mellom 1974 og 1980. At sysselsettingen i industrien og utenriks sjøfart likevel bare falt med 31 000 årsverk i samme periode,

må ses i sammenheng med at samlet sysselsetting økte med hele 156 000 årsverk. Dette var dobbelt så mange som anslått i meldingen, noe som i hovedsak skyldtes den sterke veksten i kvinners yrkesaktivitet. Mens vel 43 prosent av kvinnene i yrkesaktiv alder hadde lønnet arbeid i 1974, var denne andelen økt til 54 prosent i 1980. Denne økningen bidro til nye inntekter i norsk økonomi og dermed til økt etterspørsel etter både skjermede og konkurranseutsatte produkter. Hele sysselsettingsoppgangen fant imidlertid sted i skjermede næringer, og den økte etterspørselen etter produkter fra konkurranseutsatte næringer måtte i stor grad møtes med økt import. Inntektene fra petroleumsvirksomheten innebar at dette kunne skje uten negative følger for utenriksøkonomien.

Selv om to av de store strukturelle endringene i norsk økonomi på 1970-tallet i noen grad balanserte hverandre, illustrerte analysene i St.meld. nr. 25 at økt bruk av petroleumsinntekter over tid måtte påregnes å føre til avskalling fra det konkurranseutsatte næringslivet. For å sikre langsiktig balanse i økonomien var det derfor viktig å begrense bruken av oljeinntekter, slik at den konkurranseutsatte sektoren ikke ble for liten. Dette tilsa at det i perioder ville være nødvendig å investere deler av statens løpende inntekter fra petroleumsvirksomheten utenfor Norge. Slike investeringer kunne bidra til at petroleumsinntektene ville bli til glede også etter at petroleumsreservene var uttømt.

I St.meld. nr. 25 (1973-74) så en for seg at innenlandsk bruk av oljeinntekter i noen grad kunne frikoples fra den løpende utvinningen. Det ble likevel argumentert for at både en samlet samfunnsmessig vurdering og hensynet til en langsiktig utnyttelse av ressursene tilsa et forholdsvis moderat tempo i oljeutvinningen. Dette tempoet ble etter hvert tallfestet til 90 millioner tonn oljeekvivalenter. Både størrelsen på reservene og den framtidige utviklingen i petroleumspriser og utvinningskostnader var imidlertid usikre. Derfor var det ikke opplagt hva som ville være et riktig utvinningstempo. Dette var noe av bakgrunnen for at regjeringen Willoch i 1982 satte ned et utvalg for å utrede forhold av særlig betydning for den framtidige utviklingen at petroleumsvirksomheten, det såkalte Tempoutvalget.

Tempoutvalget ble ledet av Hermod Skånland, daværende nestformann i Norges Banks direksjon og tidligere ekspedisjonssjef i Økonomiavdelingen i Finansdepartementet. Utvalget foreslo blant annet at det langsiktige nivået på petroleumsutvinningen burde fastlegges med sikte på å gi et stabilt størrelsesforhold mellom statens løpende inntekter fra petroleumsvirksomheten og etterspørselen

fra fastlandsøkonomien. Tanken var at dette kunne gi grunnlag for en relativt jevn inntektsanvendelse uten for store omstillinger i økonomien. Utvalget pekte på at en kunne håndtere svingende petroleumspriser ved å frikople den løpende bruken av oljeinntekter fra *innbetalingene* fra utvinningen av petroleum ved å etablere et fond. Fondet skulle fungere som en buffer mellom varierende statlige inntekter fra oljevirkksomheten og de mer stabile utgiftene over statsbudsjettet. Utvalget trodde imidlertid ikke at det ville være politisk mulig å bygge opp et så stort fond at det også kunne bli til nytte etter oljealderen.

Langtidsprogrammet 1986-1989 ble lagt fram av finansminister Rolf Presthus i mars 1985. I Langtidsprogrammet og i St.meld. nr. 32 (1984-85) om oppfølging av Tempoutvalgets innstilling ble det varslet at man ville arbeide med en fondsordning som kunne underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av oljeinntektene og tjene som buffer mot uforutsette svingninger i disse inntektene. Samtidig ble perspektivet for anvendelse av oljeinntektene utvidet, ved at oljereservene ble sett på som en del av nasjonalformuen og utvinningen som en tapping av denne formuen.

Med et slikt formuesperspektiv blir det viktig for spørsmålet om utvinnings-tempo hvorvidt avkastningen ved å la oljen ligge under havbunnen er større eller mindre enn avkastningen ved å hente den opp og reinvestere inntektene. Et slikt formuesperspektiv inviterer også til å skille spørsmålet om den løpende bruken av oljeinntektene fra den løpende utvinningen av ressursene. Som Tempoutvalget påpekte, ville opprettelsen av et fond legge til rette for en slik frikopling. Retningslinjene for bruken av oljeinntekter burde også ta hensyn til behovet for et allsidig sammensatt næringsliv og til at risikoen for å måtte stramme inn i den økonomiske politikken i perioder med lave oljepriser ble begrenset. I meldingen ble det lagt vekt på at den økonomiske politikken måtte ta høyde for store endringer i oljeinntektene, som i sin natur er svært usikre.

Det kraftige fallet i petroleumsprisene rundt årsskiftet 1985/86 illustrerte denne usikkerheten. Samtidig innebar prisfallet at spørsmålet om å opprette et fond framsto som nokså lite presserende. Etter hvert steg imidlertid oljeinntektene igjen, og et petroleumsfond ble på ny aktualisert.

I 1990 la finansminister Arne Skauge fram Ot.prp. nr. 29 (1989-90) *Om lov om Statens petroleumsfond*. Formålet med fondet var å underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av petroleumsinntektene. Fondets inntekter skulle være sta-

tens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og avkastningen av den kapitalen som var investert i fondet. Fondets midler skulle bare anvendes til en beløpsmessig overføring til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget. Muligheten for å yte kreditt til staten eller private ble eksplisitt avvist. Det ble lagt vekt på at avsetning av fondsmidler måtte inngå i en helhetlig budsjettprosess, og at det ikke skulle skje noen fondsoppbygging uten at dette gjenspeilte faktiske overskudd på statsbudsjettet. Det ble foreslått at fondet skulle forvaltes som statens øvrige midler. Finansdepartementet pekte i den sammenheng på at forvaltningen av valutatilgodehavender finner sted gjennom Norges Bank, og at slike tilgodehavender representerer en buffer mot varierende valutainntekter fra petroleumsvirksomheten.

I proposisjonen ble det lagt opp til en tredelt framgangsmåte når overføringene fra fondet til statsbudsjettet skulle fastlegges:

- Generelle langsiktige retningslinjer skulle trekkes opp i Langtidsprogrammet, blant annet basert på en langsiktig vurdering av utviklingstrekk i oljeinntektene og langsiktige vurderinger av konsekvensene for norsk økonomi av å bruke oljeinntektene.
- Neste års overføring skulle hvert år vurderes i Revidert nasjonalbudsjett.
- Regjeringens konkrete forslag til overføring skulle fremmes i de årlige budsjettene, med utgangspunkt i de gjeldende langsiktige retningslinjene og en vurdering av situasjonen i norsk økonomi.

Det ble lagt opp til å plassere fondsmidlene som finansinvesteringer i utlandet. Stortingets flertall sluttet seg, med noen mindre tilføyelser, til forslagene i proposisjonen.

Kombinasjonen av en langvarig lavkonjunktur i norsk økonomi og relativt lave netto petroleumsinntekter for staten gjorde at det ikke ble avsatt midler i Petroleumsfondet de første årene. Den første overføringen ble foretatt av finansminister Sigbjørn Johnsen i Brundtland II-regjeringen 31. mai 1996, på grunnlag av statsregnskapet for 1995. Overføringen var på nesten 2 milliarder kroner. Ved utgangen av 2000 var fondskapitalen kommet opp i nærmere 390 milliarder kroner eller vel 26 prosent av BNP. Med utsikter til ytterligere kraftig økning i fondskapitalen var det behov for eksplisitte retningslinjer for en langsiktig og planmessig bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet. Finansminister Karl Eirik Schjødt-Pedersen presenterte handlingsregelen for bruk av oljeinntekter i St.meld. nr. 29 (2000-2001) *Retningslinjer for den økonomiske politikken*. Ret-

ningslinjene ble lagt fram samtidig med Stoltenberg I-regjeringens langtidsprogram for 2002-2005.

Et flertall på Stortinget sluttet seg til de nye retningslinjene, som innebærer at petroleumsinntektene fases inn i norsk økonomi om lag i takt med forventet realavkastning av Statens petroleumsfond (Statens pensjonsfond utland fra 2006), anslått til 4 prosent. Handlingsregelen forener flere hensyn:

- Den sikrer at bruken av petroleumsinntektene har et langsiktig perspektiv og kommer alle generasjoner til gode.
- Den skaper forutsigbarhet om innfasing av petroleumsinntektene i norsk økonomi.
- Den bidrar til å forankre forventningene i valutamarkedet og til at store og varierende oljeinntekter ikke i seg selv fører til en ustabil krone.
- Den legger til rette for at bruken av oljeinntekter på kort sikt kan tilpasses situasjonen i norsk økonomi.

Gjennom handlingsregelen fikk budsjettpolitikken en mer eksplisitt langsiktig forankring enn tidligere. Samtidig med at handlingsregelen ble introdusert, ble det også etablert en ny retningslinje for *pengepolitikken*, som innebærer at Norges Banks rentesetting skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon rundt 2½ prosent. På kort og mellomlang sikt skal pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. De økonomisk-politiske retningslinjene legger dermed opp til at budsjettpolitikken og pengepolitikken sammen skal bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi.

Allerede da Tempoutvalget i 1983 la fram sin innstilling, var oppmerksomheten rundt den framtidige finansieringen av folketrygden økende. Den gangen var oppmerksomheten særlig rettet mot den forventede økningen i alderspensjonene på grunn av økt pensjonsopptjening og flere eldre. Senere har det blitt klart at aldring av befolkningen også vil bidra til store statsfinansielle utfordringer i tiårene som kommer i form av økte utgifter til helse- og eldreomsorg. Samtidig betyr den raske veksten i kapitalen i Statens pensjonsfond utland, og utsikter til ytterligere økning framover, at Norge står bedre rustet enn mange andre land til å møte disse utfordringene.

For å understreke at kapitaloppbygging på statens hånd vil lette det framtidige presset mot statens budsjetter, foreslo finansminister Per Kristian Foss i regjeringen

Bondevik II at Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet skulle samles under en felles ”paraply”, Statens pensjonsfond. Høsten 2005 sluttet Stortinget seg til dette forslaget, og vedtok Lov om Statens pensjonsfond. Fondet skal understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter. Alle sentrale bestemmelser om håndteringen av statens petroleumsinntekter ble videreført.

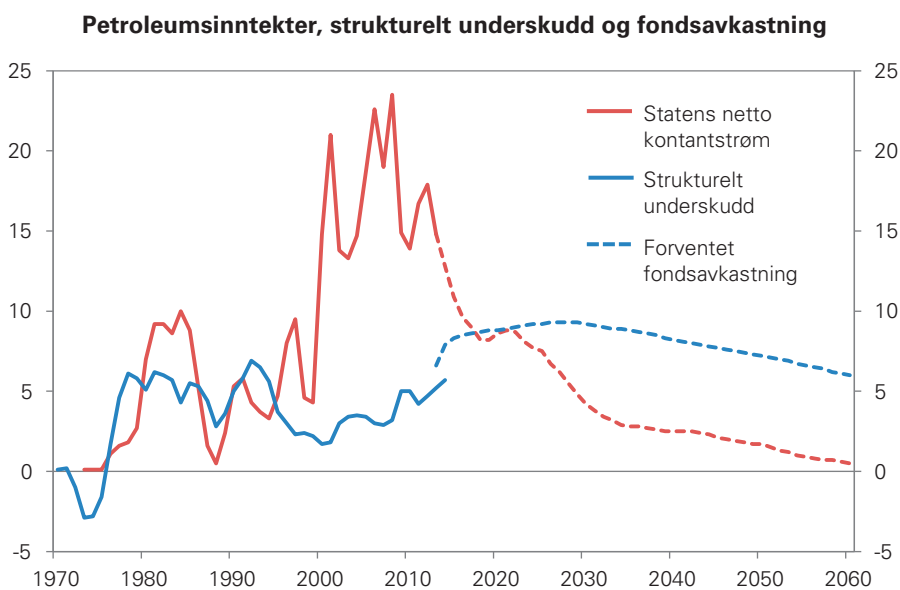
Da Statens petroleumsfond ble en del av Statens pensjonsfond 1. januar 2006, var fondskapitalen kommet opp i 1 390 milliarder kroner. Etter dette er fondet mer enn tredoblet. Ved utgangen av 2013 var verdien av fondet 5032 milliarder kroner. Samtidig har nærmere 2 500 milliarder oljekroner (regnet i 2013-kroner) så langt blitt brukt over statsbudsjettet om vi ser hele oljealderen under ett.

De første årene etter at handlingsregelen ble introdusert i 2001 var både norsk og internasjonal økonomi inne i en konjunkturedgang, og veksten i fondet stoppet opp. I tråd med handlingsregelen lå da bruken av oljeinntekter høyere enn forventet fondsavkastning. Det samme var tilfellet etter den internasjonale finanskrisen høsten 2008, da budsjettpolitikken ble brukt aktivt for å motvirke virkningene tilbakeslaget internasjonalt hadde på norsk økonomi. I gode tider har bruken av oljeinntekter ligget lavere enn forventet fondsavkastning. Det var situasjonen fra 2004 og fram til finanskrisen i andre halvår 2008. Det samme har vært situasjonen i årene etter 2010. Ser vi årene fra 2002 til 2013 under ett, er det i alt brukt 827 milliarder oljekroner over statsbudsjettet (regnet i løpende priser). Dette er rundt 110 milliarder kroner mindre enn den forventede normale realavkastning for fondet i samme periode. At handlingsregelen i så stor grad er blitt fulgt, har styrket dens troverdighet.

Det er en slående forskjell mellom dagens opplegg for bruk av oljeinntekter og budsjettpolitikken som ble ført på 1970- og 1980-tallet. Etter tolv års økt innfasing i tråd med handlingsregelen ligger fortsatt dagens nivå på bruken av oljeinntekter lavere enn nivået på slutten av 1970-tallet og inn på 1980-tallet, målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, slik figur 1 viser. Sårbarheten i den politikken som den gang ble ført, kom tydelig til syne da oljeprisen falt kraftig vinteren 1985-86. Resultatet ble til slutt underskudd i statsbudsjettet selv når oljeinntektene var regnet med. Gjennom store deler av 1990-tallet var det derfor innstramminger som preget finanspolitikken. I alt ble det strammet inn med over 5 prosent av BNP for Fastlands-Norge fra 1992 til 2000, målt ved endring i det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Det er mer enn

økningen i bruken av oljeinntekter i de årene handlingsregelen så langt har virket. Handlingsregelen innebærer at bruken av oljeinntekter har fått et mer solid langsiktig ankerfeste enn den hadde på 1970- og 1980-tallet.

For et land med store, svingende og forbigående inntekter fra naturressurser er det viktig å ha et slikt ankerfeste for budsjettpolitikken. Sammen med fondsmekanismen legger handlingsregelen et grunnlag for at bruken av petroleumsinntekter blir forutsigbar, samtidig som norsk økonomi skjermes fra svingninger i oljeprisen. Ved å investere en vesentlig del av petroleumsinntektene i utlandet legges det samtidig til rette for å stabilisere valutakursen. På denne måten ivaretar det finanspolitiske rammeverket stabiliserings- og pengepolitiske hensyn. Ved å begrense bruken av oljeinntekter til den forventede realavkastningen av fondskapitalen ivaretas hensynet til framtidige generasjoner. Slik sikrer handlingsregelen og fondsmekanismen at oljeinntektene kan bli til varig glede.



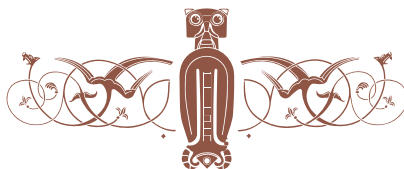
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.
Tilleggsproposisjonen 2014, fremlagt av regjeringen Solberg.

Figur 1 Bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet, statens oljeinntekter og forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Det finnes en rekke eksempler på land som ikke har greid å håndtere rikdom i form av inntekter fra ikke-fornybare naturresurser på en god måte. Fristelsen til å bruke ekstraordinært høye, men forbigående, inntekter vil ofte være stor. Mange land har erfart at det lett etableres et utgiftsnivå som ikke lar seg opprettholde over tid, samtidig som mye krefter lett ødes i en fordelingskamp i stedet for å bidra til produktiv virksomhet. Den relativt sterke veksten i fastlandsøkonomien gjennom de siste 40 årene viser at Norge langt på vei har greid å styre unna slike problemer. Det må blant annet ses i lys av at vi har greid å opprettholde og videreutvikle gode institusjoner.

Men også vi møter utfordringer. Utbyggingen av oljevirksomheten har gitt store etterspørselsimpulser inn i norsk fastlandsøkonomi. Produktinnsats, lønnskostnader og investeringer i petroleumsvirksomheten nådde i 2013 14,5 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Petroleumsvirksomheten har således bidratt vesentlig til etterspørselsveksten i fastlandsøkonomien i tiårene etter at vi fant olje, med en årlig etterspørselsimpuls på 0,3 prosent av BNP for Fastlands-Norge i gjennomsnitt over perioden. I et langsiktig perspektiv, etter hvert som oljen og gasen tar slutt, vil denne etterspørselen gradvis gå ned igjen. Og skulle oljeprisen falle markert slik vi tidligere har opplevd, kan nedgangen komme brått.

Stilt overfor slike utfordringer, blir det enda viktigere å ha et langsiktig og robust opplegg for håndtering av statens oljeinntekter. Det er med på å sikre et næringsliv som er levedyktig også når oljealderen en gang tar slutt. Og det sikrer handlefrihet i finanspolitikken om etterspørselen i økonomien skulle falle brått, for eksempel som følge av internasjonale forhold.



Referanser

Artiklene «Fra Wedel Jarlsberg til Brofoss» av Francis Sejersted, «Finansdepartementet – mellom fortid og framtid» av Einar Lie og «Oljeinntektene til varig glede» av Tore Eriksen har tidligere vært trykket i boka «Den gamle regjeringsbygningen 100 år», Finansdepartementet 2006. Eriksens artikkel er en oppdatert versjon.

Kapittel 1

Austnes, Martin (2014a), «Frykten for pengeadelen» – Et innblikk i Norges første bank- og pengedebatt» i Hommerstad, Marthe og Morten N. Ottesen (red.), *Ideal og realitet – 1814 i politisk praksis for folk og elite*, Oslo; forventes utgitt våren 2014.

Austnes, Martin (2014b), *Utformingen av det nye Norges bank- og pengevesen: Et historisk perspektiv på reformprosessen og tilknyttede debatter ca. 1814-16*, avhandling levert for graden PhD, Universitetet i Oslo.

Brautaset, Camilla (2002). «The Emergence of an independent Norwegian Economic Policy: some notes on current views and empirical findings». I Psalidopoulos, Michalis og Mata, Maria Eugenia (red.), *Economic Thought and Policy in Less Developed Europe. The Nineteenth Century*, Routledge, London; 37-64.

Brautaset, Camilla og Øksendal, Lars Fredrik (2013). «Fortellinger og forklaringer i norsk økonomisk historie», i Heiret, Jan, Ryymin, Teemu og Skålevåg, Svein Atle (red.), *Fortalt Fortid. Norsk Historieskriving etter 1970*, Pax Forlag, Oslo; 292-319.

Brautaset, Camilla (2014b), «1814 og alt det der. Det nasjonaløkonomiske byggverket kjem på plass, 1816-1822» i Dyrvik, Ståle og Anne-Hilde Nagel (red.), *Kritiske perspektiv på 1814*, Bodin, Bergen; forventes utgitt våren 2014.

Heiret, Jan (2013). «Samtidsfortellinger som nasjonalhistorie», i Heiret, Jan, Ryymin, Teemu og Skålevåg, Svein Atle (red.), *Fortalt Fortid. Norsk Historieskriving etter 1970*, Pax Forlag, Oslo; 61-96.

- Hodne, Fritz (1981). *Norges økonomiske historie 1815-1970*, J. W. Cappelens Forlag AS, Oslo; 618 pp.
- Dyrvik, Ståle (2011). *Norsk Historie 1536-1814*. Vegar til sjølvstende. Det Norske Samlaget, Oslo; 335pp.
- Dyrvik, Ståle (2013). «Foreininga som brest», i Helle, Knut, Dyrvik, Ståle, Hovland, Edgar og Grønlie, Tore, *Grunnbok i Norges Historie. Fra vikingtid til våre dager*, Universitetsforlaget, Oslo: 183-208.
- Efterretninger om den for Rigsretten mod Statsraad Grev Wedel-Jarlsberg anlagte Sag paabegyndt den 2den October 1821, paadømt den 18de Juni 1822.* (1822). Grøndahl, Christiania; 56 pp.
- Klovland, Jan Tore (2004). «Monetary aggregates in Norway, 1819-2003», i Øyvind Eitrheim, Jan T. Klovland and Jan F. Qvigstad (red.), *Historical Monetary Statistics for Norway 1819-2003*, Norges Banks Skriftserie, Occasional Papers No. 35, Norges Bank, Oslo: 181-240.
- Eitrheim, Øyvind, Gerdrup, Karsten og Klovland, Jan Tore (2004). «Credit, banking and monetary developments in Norway 1819–2032, i Øyvind Eitrheim, Jan T. Klovland and Jan F. Qvigstad (red.), *Historical Monetary Statistics for Norway 1819-2003*, Norges Banks Skriftserie, Occasional Papers No. 35, Norges Bank, Oslo: 377-408.
- Klovland, Jan Tore (2013). «Contributions to a history of prices in Norway: Monthly price indices, 1777-1920», *Norges Bank Working Paper 2013/23*, Oslo; 191 pp.
- Kristiansen, Oskar (1931). *Norges Finanser 1814-1830*. Oslo, Cammermeyers Boghandel; 502pp.
- Kristiansen, Oskar (1925). *Penge og Kapital, Næringsveie. Bidrag til Norges økonomiske historie 1815-1830*. Oslo, Cammermeyers Boghandel; 399pp.
- Jahn, Gunnar, Eriksen Alf og Munthe Preben (1966). *Norges Bank Gjennom 150 år*. Oslo, Norges Banks Seddeltrykkeri; 420pp.
- Norsk offisiell statistikk XII 245 (1968). *Norsk Historisk Statistikk 1968*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Nielsen, Yngvar (1892). *Grev Herman Wedel Jarlsberg og hans samtid, 1779-1840*, 5. hefte, Alb. Cammermeyer og P.T.Mallings Boghandel, Kristiania; 160 pp.
- Nielsen, Yngvar (1892). *Grev Herman Wedel Jarlsberg og hans samtid, 1779-1840*, 5. hefte, Alb. Cammermeyer og P.T.Mallings Boghandel, Kristiania; 160 pp.
- Nielsen, Yngvar (1892). *Grev Herman Wedel Jarlsberg og hans samtid, 1779-1840*, 5. hefte, Alb. Cammermeyer og P.T.Mallings Boghandel, Kristiania; 160 pp.
- Nissen, Bernt A. (1964). «Det nye Norge grunnlegges», i Dahl, Thorleif, Coldevin, Axel og Schreiner, Johan (red.), *Vårt folks historie*, Bind IV, H. Aschehoug & Co, Oslo; 403 pp.
- Rygg, Nicolay (1918). *Norges Banks Historie*. Første Del, Centraltrykkeriet, Kristiania; 392 pp.
- Steen, Sverre (1953). *På fallitens rand*, J.W. Cappelens Forlag, Oslo; 339 pp.

- Stråth, Bo (2005). «Union og demokrati : dei sameinte rika Noreg-Sverige 1814-1905», i *Sverige og Norge gjennom 200 år*, Pax Forlag, Oslo, 738 pp.
- Sørensen, Øystein (2001). «Kampen om Norges Sjel», Eriksen, Trond Berg og Sørensen, Øystein (red.), *Norsk idehistorie*, Bind III, Aschehoug, Oslo: 444 pp.
- Ulvund, Frode (2014). Fridomens grenser. Handhevinga av «jødeparagrafen i Norge 1814-1851, Scandinavian Academic press; forventes utgitt våren 2014.

Kapittel 3

- Dyrvik, Ståle; Feldbæk, Ole. 2005. *Mellom brødre*. Aschehous norgeshistorie /Bind 7.
- Eitrheim Øyvind og Qvigstad, Jan F. 2005. Tilbakeblikk på norsk pengehistorie. Norges Banks skriftserie, nr. 7. Konferanse 7. juni 2005 på Bogstad gård.
- Fure, Eli. 2005. «Selvstyre og union» i Berg Floater, Tine (red.) 2005. *Fritt eller bundet/ Det norske rikets selvstendighet gjennom 750 år*. Riksarkivaren. Skriftserie 22.
- Heftye, T.J. 1877. *De skandinaviske Banker og deres Pengesedler*. Christiania.
- Hovland, Edgar og Nordvik, Helge Wallum: «Det industrielle gjennombrudd i Norge 1840-1914 med samtidens og ettertidens øyne» som står i Basberg, Nordvik og Stang (1997): *I det lange løp. Essays i økonomisk historie tilegnet Fritz Hodne*. Fagbokforlaget.
- Keilhau, Wilhelm. 1929. *Det norske folks liv og historie gjennom tidene. Bind IX Tidsrummet 1840 til omkring 1840*. Aschehoug. Oslo.
- Krog Steffens, Haagen. 1914. *Den norske Centraladministrations Historie 1814-1914*. Stenersens forlag. Kristiania.
- Kolsrud, Ole. 2001. *Maktens korridorer. Regjeringskorridorene 1814- 1940*. Riksarkivarens skriftserie 12.
- Kristiansen, Oscar. 1925. *Penge, kapital og næringsveie*
- Kristiansen, Oscar. 1931. *Norges finanser 1814-1830*. Oslo 1931.
- Langslet, Lars Roar. 2011. *Konservatisme på norsk. Elleve historiske portretter*. Pax. 2011.
- Maurseth, Per. 1979. *Den norske sentraladminstrasjons historie/ Bind 1 1814-1844*. Universitetsforlaget
- Motzfeld, Peter. 1888. *Breve og Optegnelser*. Gyldendal. København.
- Nielsen, Yngvar. 1902. *LensgreveJohan Caspar Herman Wedel Jarlsberg/ Tredie Del 1815-1840*. W.C. Fabritus & Sønner A/S. Christiania.
- Pavels, Claus. *Dagbogs-Optegnelser 1815-1816*. Christiania 1867
- Pryser, Tore. 2012. *Bønder-øvrighet-soldater/ 1814 i Oppland i grasrotperspektiv* (stensil)
- Rian, Øystein. 1980. *Vestfolds historie. Grevskapstiden 1671-1821*. Vestfold fylkeskommune.
- Larvik. 1980
- Rygg, N. 1918. *Norges Banks historie /Første del*. Kristiania
- Seip, Jens Arup. 1997. *Utsikt over Norges historie*. Gyldendal. Oslo 1997.

Sejersted, Francis. 2006. «Fra Wedel til Brofoss» i Malkenes, Rune (red). 2006. *Den gamle regjeringsbygningen 100 år – et byggverk og et embetsverk.*

Kapittel 6

- Danielsen, Rolf C. (1984). *Borgerlig oppdemningspolitikk 1918–1940*, bd. 2 i F. Sejersted m.fl. (red.): Høyres historie
- Egge, Åsmund (1988), *Statens diskonteringskommisjoner. Finansdepartementet som statsbank i det 19. århundre.*, Doktoravhandling for dr.philos graden ved Universitetet i Oslo.
- Eitrheim, Ø. og M. Bay Fevolden (2014). «Statsfinansene i årene 1815-2012» (kommer som Norges Bank Staff Memo)
- Hertzberg Erichsen, M. og T. Halvorsen (1998). «Marshallplanen og norsk offisiell statistikk». Notater 98/77, Statistisk sentralbyrå
- Hiorth, Otto (1952), «Statens utgifter og inntekter 1913/14–1949/50», Økonomi nr. 20, Skriftserie utgitt av Næringsøkonomisk Forskningsinstitutt.
- Hodne, Fritz (1980). *Stortingssalen som markedsplass. Analyse av statens grunnlagsinvesteringer 1840-1914*, Bergen: Norges Handelshøyskole.
- Hvidsten, Vetle (2013). «Norges Banks balanse 1817-1945: Konsolidering av delregnskapene». Norges Bank Staff Memo, Nr. 11, 2013.
- Hylland, Aanund (2005). «Statens reservefond 1904-1925. Et forsøk på å binde politisk handlefrihet». Penger og Kreditt 3/05.
- Kristiansen, Oscar (1931). *Norges Finanser 1814-1830*. Cammermeyers Boghandel, Oslo.
- Rygh, E. (1875). «Norges Statsgjæld». *Folkevennen*, 34, 53-70. Det Mallingske Bogtrykkeri, Christiania.
- Rygg, N. (1918). *Norges Banks Historie: Første del*. Kristiania.
- Steen, Sverre (1954). *Krise og avspenning*, Bd. 3 i historieverket *Det frie Norge*
- Tvethe, M. B. (1848). *Norges Statistik*. Chr. Tønsbergs Forlag, Christiania.
- Woxen, J. (1889). «Norges Statsgjæld». Centraltrykkeriet, Christiania.

Kapittel 8

- F. E. Blichfeldt: Revisjonsindberetninger i Arendals Privatbanks og Axel Herlofsons Concursboer. Kristiania 1887.
- Johs. G. Torstveit: Storsvindel, bankkrakk og nytt politisk parti. Arendal 1886-88. Arendals Tidende forlag, Arendal 2012.
- Riksarkivet: Serie Db- Journalsaker C, pakke 612: Journalsaker 601-1050/1886.

Kapittel 10

- Andersen, Roy. 2005. *Spillet bak kulissene*. Aschehoug. Oslo
- Bothner, Harald. 1987. *Dagbøker fra 1905*. Utgitt av Harald Hals. Trondheim.
- Castberg, Johan. 1953. *Dagbøker 1900-1917*. Oslo.
- Hagemann, Gro. 1996. *Det moderne gjennombrudd. Aschehougs norgeshistorie, bind 9*. Oslo
- Hagerup, Francis. 1951. *Dagbøker*. Falck Myckland. Oslo
- Hagerup Bull Edvard. 1955. *Dagbøker frå 1905*. Oslo.
- Kielland-Torkildsen, Nicolai. 1906. *Statslaanene af 1904 og 1905 og deres historie*.
En maskinskrivet versjon av Kielland-Torkildsens håndskrevne beretningsammen
med en rekke brev fra Gunnar Knudsen, Edvard Hagerup Bull, Christian Michelsen
og Marcus Wallenberg.
- Nissen, Bernt. A. 1957. *Gunnar Knudsen*. Aschehoug. Oslo.
- Sars, J.E. *Norges historie –tidsrummet 1885-1905. Fremstillet for det norske folk*.
Aschehoug. Christiania 1909

Kapittel 11

- Lie, Einar (2012) *Norsk økonomisk politikk etter 1905*, Oslo, Universitetsforlaget.

Kapittel 14

- St.meld. nr. 86 (1962-63) *Om eksplosjonsulykken på Svalbard (Ny Ålesund) 5. november 1962*.
Rapporten fra Tønseth-kommisjonen er tatt inn som særskilt vedlegg til meldingen.
- Markussen, Hjalmar: *Proessen mot Lindstrøm. Et politisk justismord*.
Dokumentarforlaget 2000.
- Stortingsforhandlinger 30. oktober 1963 s. 307-325.
- Innstilling om administrasjonsordningen og forvaltningen i Industridepartementet*. Avgitt av
Granskningsutvalget oppnevnt ved Kronprinsregentens resolusjon av 15. november 1963.
Fleischer-kommisjonen. (Innstillinger og betenkninger 1964 del II)
- Grønlie, Tore: *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*
(B. 1: Ekspansjonsbyråkratiets tid 1945-1980)
- Innstilling om reglementer og instrukser for departementskontorene*,
Statsministeren, Oslo 1966.
- Reglement for økonomiforvaltningen i departementene med normalinstrukser*.
Rundskriv fra Finans- og tolldepartementet 9. oktober 1970.
- Intervju med Dag Anton Omholt 29. april 2013.
- Omholt's skriftlige kommentarer til artikkelen datert 9. august 2013.
- Intervju med Arild Sundberg 6. mai 2013.

Omtale av forfatterne

Johs. G. Torstveit, Cand. philol. med hovedfag i historie. Forfatter og medforfatter av flere bøker, bl. a. "Storsvindel, bankkrakk og nytt politisk parti. Arendal 1886-1888." Han har gjennom mange år publisert artikler til lokalhistoriske skrifter og andre informasjonsorganer.

Karsten Alnæs, utdannet Cand. phil., forfatter og journalist, har utgitt romaner, novellesamlinger og barnebøker, og flere populærhistoriske verk, sist «1814-Miraklenes år». Han har undervist i den videregående skolen og på Journalisthøgskolen, vært formann i Den norske Forfatterforening og kulturredaktør i Dagbladet, og har hatt tilknytning til flere aviser, tidsskrift og blader som fast medarbeider.

Carl Emil Vogt er historiker og forfatter med en phd i historie fra Universitetet i Oslo. Hans biografi om Fridtjof Nansen i 2011 ble nominert til Brageprisen. For tiden arbeider han med en biografi om Herman Wedel Jarlsberg som skal ut høsten 2014.

Øyvind Eitrheim er direktør med spesialoppgaver tilknyttet ledelsen i Norges Bank og har ansvar for prosjekter med tilknytning til bankens tohundreårs-jubileumsprosjekt og internasjonale konferanser.

Einar Lie er professor i økonomisk historie ved humanistisk fakultet på Universitetet i Oslo. Han har publisert en rekke artikler og bøker, blant annet har han skrevet to bøker om Finansdepartementets historie.

Camilla Brautaset er førsteamanuensis i økonomisk historie ved institutt for AHKR ved Universitetet i Bergen. Brautaset tok sin doktorgrad ved NHH og har tidligere jobbet som forsker ved London School of Economics and Political Science. Hennes forskningsinteresser retter seg særlig mot økonomisk vekst og utenrikshandel. Hun leder for tiden et større NFR-prosjekt om Norge og Kina.

Asbjørn Rødseth er professor i økonomi ved Universitetet i Oslo. Rødseth jobber mest med makroøkonomi, med fokus på internasjonale aspekter og arbeidsmarkeder. Han har vært en aktiv deltaker i debatten om norsk finans- og penge-

politikk. Han har hatt mange verv, blant annet som medlem i hovedstyret i Norges Bank og styret i Finanstilsynet.

Tore Eriksen er ambassadør ved den norske delegasjonen til OECD og UNESCO. Eriksen er samfunnsøkonom og var finansråd før han tiltrådte stillingen som ambassadør. Han har også jobbet ved statsministerens kontor.

Lars Jonung, er professor ved Nationalekonomiska institutionen ved Ekonomihögskolan ved Lunds universitet. Jonung har medvirket i flere større svenske og internasjonale forskningsprosjekter og utredninger. Han har vært økonomisk rådgiver for statsminister Carl Bildt årene 1992–1994. Han har også jobbet ved Generaldirektoratet før Økonomi og Finans (Ecfm) i Europa-kommisjonen. Jonung har utgitt en rekke bøker og artikler, blant annet om den skandinaviske myntunionen.

Astri Tverstøl er statsviter og avdelingsdirektør i Finansavdelingen i Finansdepartementet. Hun leder en seksjon som har ansvar for regelverk, prinsipper og standarder for god økonomistyring i staten.

Thorbjørn Gjølstad er tidligere ekspedisjonssjef i Finansdepartementet. Han var leder av Skattelovavdelingen i Finansdepartementet fra 1988 til 2012.

Bjørn Skogstad Aamo er spesialrådgiver i Finansdepartementet. Han er tidligere Finanstilsynsdirektør og statssekretær i Finansdepartementet og ved Statsministerens kontor. Han er professor II ved Universitetet i Agder.

Francis Sejersted er blant våre fremste historikere og er professor i økonomisk og sosial historie ved Universitetet i Oslo. Han har gitt viktige bidrag til forståelsen av de historiske linjene bak det moderne Norge, blant annet i bøkene «Den vanskelige frihet», «Demokrati og rettsstat» og «Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre.»

Finansministre 1814–2014

18.11.1814 – 01.01.1822 Johan Casper Herman Wedel-Jarlsberg
01.01.1822 – 10.11.1836 Jonas Collett
10.11.1836 – 07.05.1846 Jørgen Herman Vogt
07.05.1846 – 19.06.1847 Olaus Michael Schmidt
19.06.1847 – 29.08.1849 Jørgen Herman Vogt
29.08.1849 – 30.04.1850 Valentin Christian Wilhelm Sibbern
30.04.1850 – 03.07.1850 Christian Zetlitz Bretteville
03.07.1850 – 29.09.1850 Niels Andreas Thrap (tilforordnet)
29.09.1852 – 28.06.1853 Jørgen Herman Vogt
28.06.1853 – 06.08.1853 Hans Riddervold
06.08.1853 – 09.09.1853 Jørgen Herman Vogt
09.09.1853 – 22.03.1854 Christian Zetlitz Bretteville
22.03.1854 – 03.07.1854 Niels Andreas Thrap (konstituert)
03.07.1854 – 24.06.1855 Jørgen Herman Vogt
24.06.1855 – 27.09.1855 Hans Christian Petersen
27.09.1855 – 08.07.1856 Otto Vincent Lange
08.07.1856 – 01.09.1857 Erik Røring Møinichen
01.09.1857 – 14.09.1858 Otto Vincent Lange
15.09.1858 – 11.10.1859 Erik Røring Møinichen
11.10.1859 – 15.06.1861 Otto Vincent Lange
15.06.1861 – 28.08.1861 Erik Røring Møinichen
28.08.1861 – 14.09.1861 Otto Vincent Lange
14.09.1861 – 10.10.1862 Erik Røring Møinichen
10.10.1862 – 22.06.1863 Otto Vincent Lange
22.06.1863 – 20.10.1865 Henrik Laurentius Helliesen
20.10.1865 – 17.10.1866 Erik Tøring Møinichen
17.10.1866 – 23.06.1867 Henrik Laurentius Helliesen
24.10.1867 – 18.08.1868 Erik Røring Møinichen
18.08.1868 – 20.08.1868 Hans Gerhard Colbjørnsen Meldahl
20.08.1868 – 16.10.1869 Henrik Laurentius Helliesen
16.10.1869 – 26.11.1869 Erik Røring Møinichen
26.11.1869 – 15.10.1870 August Christian Manthey
15.10.1870 – 13.07.1872 Henrik Laurentius Helliesen
13.17.1872 – 04.07.1873 August Christian Manthey

04.07.1873 – 24.02.1874 Henrik Laurentius Helliesen
 24.02.1874 – 07.04.1874 August Christian Manthey
 07.04.1874 – 25.05.1875 Henrik Laurentius Helliesen
 25.05.1875 – 22.06.1875 Jacob Aall (konst.)
 22.06.1875 – 05.07.1875 Henrik Laurentius Helliesen
 05.07.1875 – 27.07.1875 Jacob Aall (konst.)
 27.07.1875 – 28.10.1875 Henrik Laurentius Helliesen
 28.10.1875 – 28.10.1876 Jens Holmboe
 28.10.1876 – 25.07.1878 Henrik Laurentius Helliesen
 25.07.1878 – 22.08.1878 Jens Holmboe
 22.08.1878 – 29.08.1878 Henrik Laurentius Helliesen
 29.08.1878 – 03.10.1879 Christian August Selmer
 03.10.1879 – 22.09.1880 Jens Holmboe
 22.09.1880 – 04.07.1881 Henrik Laurentius Helliesen
 04.07.1881 – 05.09.1881 Christian Homan Schweigaard
 05.09.1881 – 13.10.1883 Henrik Laurentius Helliesen
 13.10.1883 – 04.04.1884 Christian Homan Schweigaard
 04.04.1884 – 26.06.1884 Herman Johan Foss Reimers
 26.06.1884 – 01.04.1888 Baard Madsen Haugland
 01.04.1888 – 29.05.1888 Olai Johan Olsen (konst.)
 01.06.1888 – 13.07.1888 Baard Madsen Haugland
 13.07.1888 – 21.07.1888 Oscar Jacobsen
 21.07.1888 – 18.09.1888 Olai Johan Olsen (konst.)
 20.09.1888 – 11.10.1888 Jacob Liv Rosted Sverdrup
 11.10.1888 – 30.04.1889 Olai Johan Olsen
 30.04.1889 – 06.06.1889 Peder Olrog Schjøtt
 06.06.1889 – 04.07.1889 Edvard Hagerup Bull (konst.)
 05.07.1889 – 13.07.1889 Olai Johan Olsen
 13.07.1889 – 06.03.1891 Evald Rygh
 06.03.1891 – 02.05.1893 Johannes Wilhelm Christian Steen
 02.05.1893 – 01.03.1895 Ole Andreas Furu
 01.03.1895 – 16.03.1895 Emil Stang
 16.03.1895 – 27.03.1895 Johannes Vinding Harbitz
 27.03.1895 – 24.10.1895 Ole Andreas Furu
 24.10.1895 – 14.11.1895 Fredrik Stang Lund
 14.11.1895 – 17.02.1898 Birger Kildal
 17.02.1898 – 21.06.1898 Elias Sunde
 21.06.1898 – 02.08.1898 Johannes Wilhelm Christian Steen

02.08.1898 – 15.06.1900 Georg August Thilesen
 15.06.1900 – 23.10.1900 Elias Sunde
 23.10.1900 – 03.11.1900 Georg August Thilesen
 06.11.1900 – 13.12.1900 Søren Tobias Årstad
 13.12.1900 – 03.01.1901 Vilhelm Andreas Wexelsen
 03.01.1901 – 01.02.1901 Elias Sunde
 01.02.1901 – 01.07.1901 Søren Tobias Årstad
 01.07.1901 – 09.06.1903 Elias Sunde
 15.06.1903 – 22.10.1903 Aanon Gunerius (Gunnar) Knudsen
 22.10.1903 – 16.07.1904 Birger Kildal
 16.07.1904 – 02.08.1904 Poul Benjamin Vogt
 02.08.1904 – 01.09.1904 Birger Kildal
 01.09.1904 – 11.03.1905 Peter Christian Hersleb Kjerschow Michelsen
 11.03.1905 – 31.10.1905 Aanon Gunerius (Gunnar) Knudsen
 31.10.1905 – 27.11.1905 Peter Christian Hersleb Kjerschow Michelsen
 27.11.1905 – 07.11.1906 Edvard Hagerup Bull
 07.11.1906 – 28.10.1907 Abraham Theodor Berge
 28.10.1907 – 19.03.1908 Johan Magnus Halvorsen
 19.03.1908 – 02.02.1910 Aanon Gunerius (Gunnar) Knudsen
 02.02.1910 – 18.02.1912 Abraham Theodor Berge
 18.02.1912 – 30.01.1913 Fredrik Ludvig Konow
 30.01.1913 – 24.04.1915 Anton Thorkildsen Omholt
 24.04.1915 – 17.07.1915 Otto Albert Blehr (konst.)
 17.07.1915 – 25.04.1919 Anton Thorkildsen Omholt
 26.04.1919 – 01.08.1919 Aanon Gunerius (Gunnar) Knudsen
 01.08.1919 – 16.06.1920 Anton Thokildsen Omholt
 16.06.1920 – 22.06.1921 Edvard Hagerup Bull
 22.06.1921 – 06.03.1923 Otto Albert Blehr
 06.03.1923 – 25.07.1924 Abraham Theodor Berge
 25.07.1924 – 05.03.1926 Arnold Holmboe
 05.03.1926 – 28.01.1928 Fredrik Ludvig Konow
 28.01.1928 – 15.02.1928 Christopher Hornsrud
 15.02.1928 – 12.05.1931 Per Berg Lund
 12.05.1931 – 25.02.1932 Peder Ludvik Kolstad
 25.02.1932 – 14.03.1932 Jon Sundby (fung.)
 14.03.1932 – 03.03.1933 Jon Sundby
 03.03.1933 – 01.11.1934 Per Berg Lund
 01.11.1934 – 20.03.1935 Gunnar Jahn*

20.03.1935 – 13.11.1936 Adolf Indrebø
 13.11.1936 – 30.06.1939 Kornelius Olai Person Bergsvik
 30.06.1939 – 28.11.1941 Oscar Fredrik Torp
 28.11.1941 – 25.06.1945 Paul Ernst Wilhelm Hartmann
 08.05.1945 – 14.05.1945 Egil K. Sundt (rådmann i Finansdep.)
 25.06.1945 – 05.11.1945 Gunnar Jahn
 05.11.1945 – 06.12.1947 Erik Brofoss
 06.12.1947 – 19.11.1951 Olav Meisdalshagen
 19.11.1951 – 22.01.1955 Trygve Martin Bratteli
 22.01.1955 – 28.12.1956 Mons Lid
 28.12.1956 – 23.04.1960 Trygve Martin Bratteli
 23.04.1960 – 04.02.1963 Petter Jakob Bjerve
 04.02.1963 – 28.08.1963 Andreas Zeier Cappelen
 28.08.1963 – 25.09.1963 Dagfinn Vårvik
 25.09.1963 – 12.10.1965 Andreas Zeier Cappelen
 12.10.1965 – 17.03.1971 Ole Myrvoll
 17.03.1971 – 18.10.1972 Ragnar Christiansen
 18.10.1972 – 16.10.1973 Jon Ola Norbom
 16.10.1973 – 08.10.1979 Per Andreas Kleppe
 08.10.1979 – 14.10.1981 Ulf Sand
 14.10.1981 – 25.04.1986 Rolf Presthus
 25.04.1986 – 09.05.1986 Arne Skauge
 09.05.1986 – 16.10.1989 Gunnar Berge
 16.10.1989 – 03.11.1990 Arne Skauge
 03.11.1990 – 25.10.1996 Sigbjørn Johnsen
 25.10.1996 – 17.10.1997 Jens Stoltenberg
 17.10.1997 – 17.03.2000 Gudmund Restad
 17.03.2000 – 19.10.2001 Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
 19.10.2001 – 17.10.2005 Per Kristian Foss
 17.10.2005 – 20.10.2009 Kristin Halvorsen
 20.10.2009 – 16.10.2013 Sigbjørn Johnsen
 16.10.2013 – Siv Jensen

* I perioden 15.04.1940 – 25.09.1940 var Gunnar Jahn medlem av administrasjonsrådet som finansminister.
 25. september overtok kommisarisk statsråd og okkupasjonsregimet.

«Finansdepartementet 200 år – Norsk økonomi fra bankerott til overskudd» forteller gjennom 15 artikler om den økonomiske utviklingen i Norge gjennom 200 år, og hvordan Finansdepartementet har preget denne. Det er også fortellinger om sterke personligheter og dramatiske enkeltepisoder. Flere artikler omhandler tiden rundt 1814 og landets første finansminister, Grev Johan Caspar Herman Wedel Jarlsberg. I tråd med bokens tittel er det også historien om hvordan en fattig ung nasjon med store underskudd i løpet av 200 år er blitt et av verdens rikeste land.

...

BIDRAGSYTERE:

Camilla Brautaset, Carl Emil Vogt, Karsten Alnæs, Francis Sejersted, Einar Lie, Øyvind Eitrheim, Lars Jonung, Johs. G. Torstveit, Thorbjørn Gjølstad, Asbjørn Rødseth, Bjørn Skogstad Aamo, Astri Tverstøl og Tore Eriksen.



FINANSDEPARTEMENTET