

Valutareguleringen og skipsfarten: 1945-1948

Oda Faremo Lindholm



Masteroppgave i historie
Vår 2014

Institutt for arkeologi, konservering og historie (IAKH)

UNIVERSITETET I OSLO

© Oda Faremo Lindholm

2014

Valutareguleringen og skipsfarten: 1945-1948

Oda Faremo Lindholm

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Copy Cat, Oslo

Forord

Takk til veileder Einar Lie som har hjulpet meg gjennom dette arbeidet og som har kommet med svært gode råd og innspill langs veien. Takk til Norges Bank, ved Øyvind Eitrheim, som har gjort kontorplass, arkiv og printer tilgjengelig. Det har vært til stor hjelp. Takk til Norges Rederiforbund for det samme. Takk til alle som har lest kapitler og utdrag og kommet med innspill. I den forbindelse vil jeg takke særlig Eivind Thomassen, som jeg har delt kontor med i Banken og som jeg til stadighet har testet ideer og utkast på. Jeg vil også takke resten av gjengen som har vært involvert i bankprosjektet for å ha laget et spennende og hyggelig forskningsmiljø. Nevnte Eivind, Christoffer Kleivset, Bastian Klunde, Tine Petersen og Gjermund Forfang Rongved har vært svært viktige for meg i den sammenheng. Til slutt vil jeg takke min samboer, Ketil, som har holdt ut med meg i en svært intens arbeidsperiode. Og selvsagt: takk, mamma og pappa.

Oslo, 12.mai, 2014

Oda Faremo Lindholm

Innhold

Forord	III
1 Innledning	1
<i>Problemstilling og avgrensing</i>	2
<i>Tidligere forskning/ fagdebatt</i>	4
<i>Kilder, metode og oppgavens struktur</i>	6
2 Valutaregulering seiler frem	10
<i>Fristilt fra gullet</i>	10
<i>Introvert økonomisk politikk</i>	13
3 Forholdet mellom valutareguleringen og skipsfarten tar form	26
<i>Reguleringens formål</i>	26
<i>Et spørsmål om valuta</i>	30
<i>Behovsprøving</i>	39
<i>Inntekspotensial</i>	42
<i>Oppsummering</i>	44
4 Den vanskelige høsten og første steg mot kontraheringsstopp	46
<i>Tidlige oversiktsarbeider</i>	46
<i>Ugunstige handelsavtaler</i>	48
<i>Sverige skriver opp krona</i>	49
<i>Krisen</i>	50
<i>Hvorfor oppsto krisen?</i>	54
<i>Rettsoptimisme?</i>	58
<i>Veien til kontraheringsstopp</i>	59
<i>Svekkede argumenter for fortsatt satsning</i>	65
<i>Oppsummering</i>	67
5 Debattposisjoner	69
<i>Opptakten til kontraheringsstoppen</i>	74
<i>Kontraheringsstoppen blir innført</i>	76
<i>Reaksjoner på kontraheringsstoppen</i>	77
<i>Etterdønninger</i>	80
<i>Forskyvninger</i>	83

<i>Oppsummering</i>	84
6 Effekten av valutaregulering og kontraheringsstopp på norsk skipsfart: med Haugesund som case-studium.	86
<i>Moderniseringsangst</i>	86
<i>Valutarådets preferanser</i>	89
<i>Valutarisk selvfinansiering</i>	92
<i>Konsekvens</i>	93
<i>Oppsummering</i>	95
7 Konklusjon	97
<i>Hvordan sviktet kontroll- og oversiktsarbeidet?</i>	98
<i>Hvordan utviklet flåtens valutainntekter seg?</i>	99
<i>Hvorfor fløt så mye valuta ut gjennom skipsfarten?</i>	101
Kilder og litteratur	103
<i>Forkortelser</i>	103
<i>Kildeoversikt</i>	103
<i>Offentlige dokumenter</i>	103
<i>Litteratur og trykte kilder</i>	104
<i>Hovedoppgaver / doktorgradsavhandlinger</i>	105
<i>Artikler</i>	106
<i>Upubliserte skrifter</i>	106
Vedlegg	107
Vedlegg 1: Valutalovens § 1	107

1 Innledning

Denne oppgaven vil i hovedsak handle om valutaregulering og se nærmere på hvordan norske myndigheter anvendte valutaloven av 1946 til å styre økonomisk politikk i de første årene etter andre verdenskrig. Jeg vil se nærmere på valutareguleringen som system, lovens formålsoppnåelse, hva slags konsekvenser og reaksjoner loven fikk og hva slags prioriteringer den la til rette for i den umiddelbare etterkrigstiden. Her vil jeg se særlig på norsk skipsfart og hvorvidt, eventuelt hvordan, denne næringen nøyte en politisk spesiell rolle. Det har vært skrevet mye om henholdsvis gjenreisningstiden, norsk skipsfart og teknisk om valutareguleringen. Denne oppgaven vil via valutareguleringen og skipsfartsnæringen forsøke å gi en mer helhetlig, tentativ fremstilling av de umiddelbare årene etter freden i 1945.

Valutaloven av 1946 var Norges første faktiske valutalov. Loven var en fullmaktslov og la til rette for at norske myndigheter skulle kunne drive en svært omfattende detaljstyring over hvordan valuta fra Norges Bank skulle bli brukt etter andre verdenskrig. I så måte tillot den store deler av norsk pengebruk i den umiddelbare etterkrigstiden et politisk tilsnitt, da det var myndighetenes vurderinger for hva som var rett og galt å bruke penger på som satte rammene for økonomisk ressursfordeling, over privatpersoner og det private næringsliv. Valutaloven mottok derfor kraftig kritikk i medier og fra regjeringens politiske opposisjon. Mange opplevde valutareguleringen som negativ statlig overstyring sterkt preget av politiske undertoner, heller enn som et effektiviserende tiltak.

I min oppgave vil jeg se på Regjeringens tenkte mål med valutareguleringen og hvilke konsekvenser systemet fikk for særlig norsk skipsfart. Dette er interessant fordi Norge i løpet av perioden min oppgave omhandler havnet i situasjoner som valutaloven i utgangspunktet var etablert for å forhindre. Det tvang Regjeringen til å gjøre en snuoperasjon i sin reguleringspraksis overfor skipsfarten og innføre kontraheringsstopp. Kontraheringsstoppen resulterte i kraftig debatt. Vi skal derfor også komme nærmere inn på de offentlige reaksjonene på disse hendelsene.

Problemstilling og avgrensing

Den umiddelbare etterkrigstiden var naturlig nok en forholdsvis kaotisk periode i Norge, i politisk og økonomisk henseende. Makt- og handelsforhold var forskjøvet. Folket forventet en rekordhurtig økning i levestandard. Behovene var enorme, mens midlene var små. I denne oppgaven ønsker jeg å se nærmere på hvilke interesser som spilte mot hverandre i forbindelse med valutareguleringen og hvilken betydning dette fikk for gjenreisningsprosjektets startfase, særlig i forbindelse med norsk skipsfart. Det er følgelig en oversiktsoppgave og jeg håper at min oppgave kan være et oppklarende bidrag til historiefremstilling fra perioden, at den kan si noe om hvilke vurderinger som ble gjort innen visse deler av arbeidet i de aller tidligste fasene av etterkrigstiden, og hvilke konsekvenser disse vurderingene fikk.

I forbindelse med arbeidet som ble gjort med valutareguleringen, skiller det seg ut et knippe hovedaktører. Disse er særlig Norges Bank, Norges Rederiforbund og Regjeringen, da særlig Handelsdepartementet, Finansdepartementet og Industridepartementet. Skipsfarten, representert i Norges Rederiforbund, fikk en enestående særstilling som privat næringslivsinteresseorgan i forbindelse med valutareguleringen. Det skyltes skipsfartens evne til å seile inn dollar og det store behovet for frakt rundt om i Norge i forbindelse med gjenreisningen. Hver for seg har det vært skrevet mye om disse aktørene, men det finnes få grundige fremstillinger av hvordan de forholdt seg til hverandre i denne intense perioden. I min mastergrad ønsker jeg derfor å se nærmere på dette i forbindelse med reguleringsarbeidet og hvilke vurderinger som ble gjort av norske myndigheter, da særlig i diskusjonene som ledet frem til to av periodens mest alvorlige hendelser i nevnte kontekst, henholdsvis valutakrisen i 1947 og kontraheringsstoppen i 1948/ 1949. For å kunne gjøre det er jeg avhengig av følgende avgrensing:

For det første må jeg avgrense perioden. I og med at jeg ønsker å se på arbeidet knyttet til valutareguleringen og dens effekt på den økonomiske politikken i umiddelbar etterkrigstid, særlig i forbindelse med skipsfarten, har jeg valgt å avgrense arbeidet til innføringen av kontraheringsstoppen. Det vil si at min oppgave først og fremst omhandler perioden fra 8. mai 1945 og ut 1948, året der kontraheringsstoppen ble innført. Det fremstår som en naturlig avgrensning også fordi Norge våren 1948 begynte å motta Marshall-hjelp, noe som endret en del av premissene for den økonomiske politikken myndighetene førte. Kontraheringsstoppen varte frem ut 1950, så det vil bli

naturlig å trekke noen linjer også inn i tiden etter 1948 for å få frem reaksjonene tiltaket skapte, samt hvilke konsekvenser det i alle fall ble fryktet at kontraheringsstoppen ville få for norsk skipsfart. Morten Hammerborg argumenterer for eksempel sterkt i sin bok «Skipsfartsbyen - Haugesunds skipsfartshistorie 1850-2000» for at kontraheringsstoppen fikk en svært sentraliserende effekt, med en forskyvning fra vest til øst for rederinæringen i Norge. Samtidig ble det etablert nye preferanser for hva slags rederier som fremdeles hadde livets rett. Innenfor denne tidsavgrensningen skiller også valutakrisen i 1947 seg ut som en episode der mange av de nevnte hovedaktørens synspunkter og vurderinger vil komme godt frem og jeg vil derfor gå nærmere inn på opptakten til krisen. For å kunne kontekstualisere beretningen vil det være viktig med et bakgrunnskapittel som belyser hvorvidt valutareguleringen var et skille fra tidligere reguleringspraksis i Norge eller eventuelt bare en videreføring av den. Bakgrunnskapitlet må også etablere skipsfarten sin rolle i den norske økonomien fra tiden før første verdenskrig og i mellomkrigstiden.

For det andre må jeg definere valutareguleringen. Hva gikk den, rent lovmessig, ut på? Var valutaregulering noe nytt for Norges del? Hvordan skulle reguleringen gjennomføres? Hvordan skilte aktørene seg i synspunkter på gjenreisningsarbeidet og hvordan myndighetene skulle prioritere gjennom valutareguleringen? Kommer en eventuell politisk særposisjon for skipsfartsnæringen til syne i reguleringsarbeidet? Det er også svært interessant å se på Valutalovens formålsoppnåelse. Hvorfor oppsto det en valutakrise når valutabeholdningen i Norges Bank tilsynelatende var strengt regulert? Påvirket forskjellige samfunnsforhold lovens formålsoppnåelse eller eventuelt mangel på dette?

For det tredje må jeg også få frem hvilken spesiell rolle handelsflåten hadde i norsk næringsliv. Her blir det viktig å få frem hvor viktig skipsfarten hadde vært før krigen og hvordan den etter krigen var viktig i forbindelse med tilgang til valuta. Hvordan påvirket skipsfartens status politikere til stadig å prioritere skipsfarten når det kom til valutafordeling innen norsk næringsliv? Hvilken rolle spilte skipsfarten i opptrappingen til valutakrisen i 1947 og hvorfor ble kontraheringsstoppen vurdert som et riktig tiltak i 1948? Og hvilke overordnede konsekvenser fikk kontraheringsstoppen for både norske myndigheter og skipsfarten?

Tidligere forskning/ fagdebatt

Det har vært skrevet mye, men ganske fragmentert, litteratur om de første årene etter krigen. Den umiddelbare etterkrigstiden er også gjerne år man hopper glatt over i en del litteratur om etterkrigstiden.¹ Oversiktsverk kan selvsagt ikke gå voldsomt dypt inn på hver eneste økonomiske kontrollmekanisme i etterkrigstiden og mer detaljert litteratur om økonomi i norsk etterkrigstid er, i liket med min oppgave, mer fokusert på et fenomen, en næring eller en aktør. Blant den viktigste litteraturen i denne forbindelse kan nevnes Einar Lies «Ambisjon og tradisjon», historien om Finansdepartementet fra fredstid og frem til 1965. «Ambisjon og tradisjon» fokuserer naturlig nok på nettopp Finansdepartementet. Den omhandler også en lang periode, slik at årene jeg ønsker å fokusere på behandles forholdsvis kort. Den sier svært lite om skipsfart og kontraheringsstopp, men en god del som er relevant for meg i forbindelse med hvilke interesser myndighetene ønsket å fremme etter krigen.

Gunnhild Ecklund sin doktorgradsavhandling «Creating a new role for an old central bank: The Bank of Norway 1945 – 54” ser på perioden fra Norges Bank sitt ståsted. Norges Bank var en viktig aktør i forbindelse med valutareguleringen, men hennes fremstilling av disse årene omhandler først og fremst hvordan Norges Bank fikk en ny rolle etter krigen. Norges Bank mistet mye av den autonome stillingen den tidligere hadde hatt, noe som blant annet kan knyttes til valutareguleringen.² Det er allikevel ikke slik at hennes avhandling går nøyte inn på arbeidet og debatten rundt reguleringen og hvordan valutaloven påvirket norsk næringsliv.

Sverre Knutsen har på sin side skrevet doktorgradsavhandlingen «Staten og kapitalen i det 20. århundre – Reguleringer, kriser og endringer i det norske finanssystemet 1900-2005». Denne dekker utviklingen i det norske finanssystemet med særlig blikk på krakk og kriser, men selv om avhandlingen dekker etterkrigstiden forteller den svært lite om valutakrisen i 1947. Også Even Lange har skrevet mye om den samme perioden som er relevant for mitt arbeid, da særlig artikler som ”Planning and Economic Policy in Norway, 1945-60” i *Scandinavian Journal of History*. Lange har i tillegg skrevet mye skipsfartshistorie, men ingen større tekster som forbinder forholdet

¹ For eksempel blir årene kun behandlet med fem-seks sider i Sverre Knutsens doktorgradsavhandling «Staten og kapitalen i det 20. århundre – Reguleringer, kriser og endringer i det norske finanssystemet 1900-2005»

² Ecklund, Gunnhild. *Creating a new role for an old central bank: The Bank of Norway 1945-1954*. Series of Dissertations No. 2. (BI: 2008) S. 78.

mellom reguleringen og skipsfarten i denne perioden. Lars Fredrik Moe Øksendal har skrevet hovedoppgaven "En fast kurs – Norsk betalingspolitikk 1945-58". Denne har vært interessant for mitt arbeid, da den gir et overordnet blikk over Norges motivasjon for å innføre en økonomisk politikk preget av detaljstyring som valutaregulering. Den omhandler allikevel en så lang periode at valutareguleringen og årene jeg vil gå inn på blir fremhevet innslagsvis. Fritz Hodnes "Norges økonomiske historie 1825-1970" har ellers vært et godt oversiktsverk, da det går nøye inn på økonomisk-politisk utvikling i Norge før, under og etter krigen.

Nærmest opp mot mitt eget prosjekt ligger Olaf T. Engvig sin hovedfagsoppgave «Kontraheringsstoppen 1948-1950: Skipsfartens stilling i gjenreisingsproblematikken» fra 1975. Denne oppgaven fyller noe av det samme formålet som jeg ønsker, men da for de årene kontraheringsstoppen varte, og med et utgangspunkt i skipsfarten og ikke valutareguleringen. Den dekker følgelig i liten grad tiden frem til valutakrisen i 1947 og hvilken betydning krisen og dens opptakt faktisk fikk for innføringen av kontraheringsstopp året etter. Det kommer ellers også tydelig frem i Engvig sin innledning at han har arbeidet med kilder som fremmer skipsfartsmiljøet sine interesser og den fremstår dermed som noe ensidig i sin fremstilling. Engvigs vurderinger av kontraheringsstoppens konsekvenser er til sist svært kort behandlet og vurderes ut ifra skipsfartens rolle internasjonalt. I mine vurderinger har jeg i tillegg tatt med langt mer nasjonale konsekvenser, som på sett og vis fremstår som mer dramatiske enn de internasjonale.

I tidligere forskning fremstår valutareguleringen først og fremst som noe som nevnes, en faktor i en større fremstilling, heller enn noe som får hovedfokus. I de tekstene der valutaloven av 1946 spiller en større rolle, er det hovedsakelig snakk om en NOU, "Om revisjon av valutareguleringen", og Odd Per Brekk og Per Christiansen sine bidrag i Norges Bank sin skriftserie, henholdsvis "Norsk valutapolitikk" og "Valutalovens formål". Disse tekstene er forholdsvis korte og svært tekniske, men har vært viktige for å forstå teknikalitetene rundt valutaloven.

For skipsfartens del finnes det mye statistisk materiale som langt på vei har bekreftet at næringen under Nortraship gjorde en svært viktig jobb i å sikre fremmed valuta og inntekter for norske myndigheter under krigen. Statistikker forteller også mye

om flåtens størrelse, krigstap og påfølgende vekst.³ Det finnes også en samling fra Skipsfartsøkonomisk institutt som heter "Valutaregulering og skipsfart", som omhandler mye av det tekniske forholdet mellom nettopp reguleringen og skipsfarten. Denne har vært nyttig for deler av oppgaven. I forbindelse med skipsfarten er ambisjonen for min del i denne oppgaven å fremheve hvordan og hvorvidt den fikk en spesiell politisk rolle og konsekvensen av dette, belyst via valutareguleringen. Min oppgave er altså langt på vei en kvalitativ historisk tilnærming til temaet, selv om en del statistikk har blitt brukt.

Kilder, metode og oppgavens struktur

Kildeomfanget til denne oppgaven er veldig stort. Jeg har valgt å hovedsakelig basere meg på overnevnte oversiktsverk, samt en rekke arkivmateriale tilknyttet valutareguleringen, da særlig fra Den interdepartementale valutakomiteé, Valutarådet, Skipsvalutakomiteen, Norges Bank og Norges Rederiforbund. I tillegg har jeg benyttet meg av noen av aktørenes historiografier, avisdebatter, nasjonalbudsjettene og stortingstidene. I arbeidet med førstehåndskilder har jeg sett på arbeid og referater tilknyttet de forskjellige komiteene som arbeidet direkte med gjenreisningsprosjektet og skipsfarten. Komiteknippet som har skilt seg ut har vært Valutautvalget av 1946, Den interdepartementale valutakomiteé, Valutarådet og Skipsvalutakomiteen. Disse kildene har jeg funnet både på Riksarkivet, i Norges Rederiforbund sitt arkiv og i Norges Bank sitt arkiv. I tillegg har arbeidet med opprettelsen av Nasjonalbudsjettet vært relevant, samt finansdebatter i Stortinget. Jeg har sett på debatter rundt særlig kontraheringsstoppen og valutakrisen media. Utover dette finnes det en NOU om valutareguleringen som jeg har benyttet meg av og noen stortingsmeldinger. Jeg har også lest en del av aktørenes bøker med tilbakeblikk på perioden, samt noen oversiktsverk og artikler. Jeg har også benyttet meg av noe statistikk fra skipsfartsnæringen, som oftest hentet fra Statistisk Sentralbyrå eller fra Skipsfartsøkonomisk Institutt ved Norges Handelshøyskole i Bergen.

En oversiktsoppgave kan fort bli alt for bred i temaet den skal omfatte, og jeg har vært avhengig av en klar avgrensning på tema. Derfor har jeg valgt å arbeide med en avgrenset, kort periode (umiddelbar etterkrigstid) og knyttet problemstillingen til et

³ Særlig fra Skipsfartsøkonomisk Institutt ved Norges Handelshøyskole i Bergen har det blitt gjort store innsamlinger av skipsfartsrelatert data.

fenomen (valutareguleringen) i forbindelse med særlig en næring (skipsfarten). Selv om det finnes store mengder materiale jeg kan basere oppgaven min på, hjelper det også å ha definert hendelser jeg mener vil fremheve aktørenes vurderinger og synspunkter (valutakrisen 1947 og kontraheringsstoppen i 1948/ 1949). Jeg tror på at blandingen av tidligere oversiktsverk og førstehåndskilder fra arbeidet i de mange komiteer og utvalg, samt offentlige dokumenter og debatt, vil være et godt grunnlag for å lage en redelig argumentasjon rundt aktørenes interesser og synliggjøring av det jeg mener finnes av uenigheter, mangler og/eller hull i tidligere fremstillingen av perioden.

Bredden i kildematerialet stiller meg overfor en rekke forskjellige problemstillinger rundt hvordan kildene burde konfronteres og behandles. For å danne meg et generelt bilde av perioden, mener jeg at de mange oversiktsverkene vil hjelpe meg i å begrense et eventuelt *ensidighetsproblem*. Dersom disse bøkene skulle basere seg på feiltolkninger, mener jeg at bredden i oversiktsverkene over etterkrigstiden vil kunne korrigere det meste som måtte være av slike feiltolkninger. Den andre hoveddelen av mitt kildemateriale er førstehåndskilder, møtereferater og annet arbeid tilknyttet overnevnte komiteer. Ofte har møtereferatene ingen henvisning til hvem som har skrevet dem. Hva som ble sagt og gjort internt i disse komiteene hang selvsagt i stor grad sammen med hvordan de var satt sammen. Dette er heldigvis tilgjengelig informasjon. Medlemmene i de forskjellige komiteer og utvalg var som oftest representanter fra regjeringen, handelsdepartementet, finansdepartementet og/ eller industridepartementet, samt fra rederinæringen og Norges Bank. Disse hadde sterke egeninteresser, som de selvsagt også argumenterer for. Bredden i utvalgene kommer frem når debatter og uenigheter synes i referatene. I mer generelle referater er møtedeltakeres eventuelle uenigheter eller partiske fremstillinger langt vanskeligere, om enn i det hele tatt mulig, å tolke. I tillegg må jeg ta høyde for at en sekretær også kan finne på å legge sine egne tolkninger inn i et referat. Når det så kommer til kildenes troverdighet hjelper det derfor at jeg har forholdt meg til flere komiteer som har arbeidet med samme problem. Det gjør det mulig å sette kildene *opp mot hverandre* og dermed minske potensialet for å selv feiltolke mange av førstehåndskildene.

Opgaven omhandler en tid preget av mye prøving og feiling, slik at komitéarbeidene av og til også overlapper og motsier hverandre. Gisle Stray Breistein ved Skipsfartsøkonomisk institutt forsøkte i 1984 å finne en samling over alle meldinger og rundskriv som ble gitt ut i forbindelse med Valutaloven av 1946 i løpet av de første

årene før loven ble revidert i 1950. Han lykkes ikke med det, men antok ut ifra det han fant at det i perioden 1945-50 ble sendt ut minst 500 slike. Disse gikk inn på hvordan loven kunne gjennomføres av valutabanker, uten spesiell tillatelse fra Norges Bank eller departementene. Stray skriver at dokumentene "må sies å være meget uoversiktlige og i stor grad kan det med hensyn til innhold observeres motstrid mellom dem".⁴ Det siste problemet er på sett og vis en fordel i forbindelse med min problemstilling, da jeg leter etter motstridende interesser og eventuelle misforståelser som kan ha bidratt til kriseforløpene i den umiddelbare etterkrigstiden.

Stortingstidene og NOUen jeg har benyttet meg av er offentlige dokumenter, der avsender av det som sies kommer svært tydelig frem. I stortingsdebatter er det for eksempel lett å huske på at debattantene har politiske motiver, da deres partitilhørighet enten står tydelig nevnt eller er lett å finne frem til. Slik tilhørighet er noe vanskeligere å tolke ut av mer generelle avisartikler og lignende, da samme opplysninger ikke er like lett å finne om journalistene. Her gjelder det å ha avisens politiske ståsted i bakhodet. I forbindelse med tekster fra "Fremtidens Norge" og "Kontrast" vet man for eksempel godt at disse er produsert av arbeiderbevegelsen. Handel- og Sjøfartstidene sympatiserte på sin side med høyresiden av norsk politikk. I forbindelse med slike tekster er det viktig å sjekke om eventuelle fakta som blir presentert, og som jeg kanskje ønsker å benytte meg av i min egen argumentasjon, faktisk stemmer eller om de er bearbeidet ut i fra politisk motivasjon fra skribentene.

Oppgavens struktur vil være en stykkevis gjennomgang av emnene presentert i problemstillingen. Kapittel 2 vil være et bakgrunnskapittel der jeg vil gjøre rede for både tradisjoner innen norsk økonomisk styring og hvordan den norske skipsfarten etablerte seg som en av verdens ledende handelsflåter. Videre vil jeg komme inn på hvorvidt valutareguleringen representerte et skille i økonomisk praksis, samt etablere skipsfartens rolle i norsk næringsliv og vise til hvordan næringen endte opp med en plass rundt noen av de viktigste forhandlingsbordene etter krigen. I kapittel tre vil jeg se nærmere på det første arbeidet som ble gjort i forbindelse med valutareguleringen og hvordan det la til rette for flåtens gjenreisning. Hva var valutalovens formål og hvordan ble dette søkt oppfylt? Hvilke prioriteringer ble gjort i forbindelse med valutapolitikken og hvordan ble valutareguleringen brukt til å kontrollere handelsflåtens gjenreisning? I

⁴ Breistein, Gisle Stray. *Valutaregulering og skipsfart*. (Bergen: 1984). S. 57

kapitel fire vil jeg gå gjennom oppløpet til valutakrisen i 1947. Her vil jeg også sette valutakrisen opp mot valutalovens formål. Hvordan kunne det oppstå en tilsynelatende overraskende valutakrise i det som skulle være en gjennomregulert økonomi? I kapitel fem vil jeg gå nærmere gjennom debatter i mediene og i finansdebatter som omhandlet valutareguleringen og skipsfartens rolle og se hvordan aktørene argumenterte rundt valutakrisen og kontraheringsstoppen. Hvilke kontroverser oppsto i forbindelse med myndighetenes reguleringspraksis? Her vil jeg også ta et mer grundig blikk på kontraheringsstoppen og hva denne fikk å si for Regjeringens omdømme. I kapitel seks vil jeg gå inn på kontraheringsstoppens følger. Både generelt for flåtens sammensetning via prioriteringene som valutareguleringen baserte seg på, og også mer spesielt ut ifra et case-studium på rederne i Haugesund. Til sist kommer det en konklusjon i kapitel syv.

2 Valutaregulering seiler frem

Dette bakgrunnskapitlet vil omhandle tiden fra inngangen til første verdenskrig og frem til slutten av andre verdenskrig. Jeg vil forsøke å male et bakteppe av den økonomiske situasjonen i Norge og utviklingen i reguleringstendenser utover 1920- og 1930-tallet. I den forbindelse vil jeg se nærmere på hvorvidt valutareguleringen representerte en tilstramming eller en oppløsning i detaljstyring av den norske statsøkonomien. Hvordan foregikk utviklingen av det økonomiske systemet i Norge, fra gullstandard til mellomkrigstid og depresjon, ny verdenskrig og så fred? Representerte valutaregulering noe nytt i 1945? Jeg ønsker også å vise skipsfartens utvikling i Norge i samme periode. Dersom den norske skipsfarten fikk en politisk spesiell rolle i den umiddelbare etterkrigstiden, må det i stor grad være på grunn av statusen den etablerte som internasjonal frakter i løpet av tiden før og under andre verdenskrig. Så hvordan utviklet den norske flåten seg i løpet av mellomkrigstid og under andre verdenskrig? Hva var dens bidrag til Norges utenriksøkonomi? Hva var argumentene for å gi den en eventuell særbehandling?

Fristilt fra gullet

Frem til august 1914 var Norge med i gullstandardsystemet, som la godt til rette for valutakonvertibilitet og tilhørende vare- og valutaflut i det vestlige handelsmarkedet. På sensommeren 1914 ble systemet suspendert som følge av utbruddet av første verdenskrig. Etter krigsutbruddet agerte norske myndigheter hurtig for å sikre at forsyninger fremdeles skulle komme seg til og fra Norge. Næringsliv og utenrikspolitikk ble derfor hengende tett sammen. Midlene som ble tatt i bruk for å sikre norsk tilgang til varer var i stor grad lover og forordninger, ofte med fullmaktskarakter.⁵ For å styre disse lovene opprettet myndighetene flere administrative organer. Norges Bank stanset blant annet, via provisorisk anordning, all innveksling av sedler med gull 4. august 1914. Dette var et klart brudd med den tradisjonelle logikken som hadde preget pengepolitikken siden 1842. Regjeringen vedtok også ved kongelig resolusjon av 25. august av 1914 å gå til kraftig reduksjon av den avgiften som Norges Bank var forpliktet

⁵ Hodne, Fritz. *Norges økonomiske historie 1815-1970*. (Oslo: Cappelen forlag. 1981) s. 443

å betale for overskridelse av seddelutstedelsesretten.⁶ Suspensjonen av gullstandarden fikk betydelige følger for norsk økonomi og vårt finansielle system.

At kronen ble fristilt fra gullet i 1914 ledet til en firedobling av den sirkulerende seddelmengden fra 1914 til 1920. Den store økningen i pengemengden skyldtes et stort behov for betalingsmidler som stammet fra prisstigningen som hadde foregått i løpet av første verdenskrig, samtidig som norske myndigheter måtte sikre landets arbeidsliv og dekke behovet for import. En enorm fiskehandel med England under samme periode hadde også ledet til betydelig pengeøkning, da England skulle lånefinansiere hele summen på 140 millioner kroner med kroner fra Norges Bank. Pengeflommen skyldtes altså delvis prisstigning i utlandet, samtidig som den økte pengemengden i seg selv jaget opp prisene internt i Norge. Konsumprisindeksen tredoblet seg fra 36,7 poeng i juli 1914, til 110,3 poeng som gjennomsnitt for 1920.⁷ Men selv om mellomkrigsårene i Norge ofte blir omtalt som kriseår, i stor grad på grunn av den store depresjonen, var ikke perioden så verst om man ser på overordnet økonomisk vekst. Med unntak av årene 1920-1926 og 1930-34, da den økonomiske fremgangen per innbygger lå på henholdsvis -0,1 % og 0,1 %, nøytt perioden 1916-1939 under ett en årlig vekst per innbygger på 2,1 %.

Generelt sett er ikke 2,1 % veldig dårlig, men på tross av dette utviklet det seg en viss disproporsjon mellom arbeidsledigheten og utbyggingen av realkapitalen. I løpet av 1921 innførte Kongressen i USA lovgivning som stanset den voldsomme arbeidsinnvandringen. Resultatet ble at arbeidsstokken i Norge i tiåret 1915-1924 sto 7,3 % høyere enn i tiåret før. Det representerer det høyeste spranget i den norske yrkesbefolkningen i det 20. århundre. Samtidig sank norske bruttoinvesteringer i løpet av mellomkrigstiden. I mellomkrigsårene lå disse på 17 % av BNP, mot ca. 20 % tiåret før og 33-35 % i årene etter 1945. Årene 1920-1939 ble preget av svært høy arbeidsledighet. Den lå på over 20 % blant fagorganiserte arbeidere i ni av disse årene. At store mengder ledig arbeidskraft sammenfalt med lavere investeringsnivå for utbygging av realkapitalen bidro til å rette skepsis mot markedsøkonomiens selvregulerende mekanismer.⁸

⁶ Knutsen, Sverre. *Staten og kapitalen i det 20. århundre. Regulering, kriser og endring i det norske finanssystemet 1900-2005*. Doktorgradsavhandling. (Universitetet i Oslo: 2005). S. 135

⁷ Hodne, Fritz. *Norges økonomiske historie 1815-1970*. s. 452

⁸ Hodne, Fritz. *Norges økonomiske historie 1815-1970*. S. 439-440

For å motvirke inflasjonstendensene og samtidig å forsøke å nå den gamle gullpariteten gjennomførte norske myndigheter en lang deflasjonsperiode fra 1920-1933. Det ble sett på som ønskelig å senke importprisene på grunn av Norges store utenrikshandel, men tiltaket resulterte uunngåelig nok også i en forringelse av norsk eksport sin konkurranseposisjon. Europa var ellers preget av kraftige tollrestriksjoner i kjølvannet av første verdenskrig, som hadde resultert i 11 000 km med nye landegrenser. USA hadde etablert seg som verdens fremste økonomiske stormakt.⁹ 1920-tallet var følgelig preget av relativt høye lønnskostnader, langvarig, og i startfasen, deflasjon og valutauro.

Hendelsene som fant sted under og etter første verdenskrig i forbindelse med gullstandardsystemet, representerte fundamentale endringer i det norske økonomiske systemet. Hovedmålet for den norske regjeringen utover 1930-tallet var å overkomme den økonomiske krisen som etter hvert hadde manifestert seg, samtidig som regjeringen søkte å redusere norsk arbeidsledighet. Det ble stor debatt rundt hvorvidt fremtidens pengepolicy skulle belage seg på sentralisert planlegging og direkte reguleringer for å forhindre lignende kriser i fremtiden.¹⁰ Flere land som var rammet negativt av krigen begynte å benytte seg av tollforhøyelser og eksport- og importregulering, som igjen resulterte i en klar innskrenking i verdenshandelen. Dette gjaldt også Norge.¹¹

Regulering i mellomkrigstiden

I løpet av første verdenskrig ble det etablert en krigsøkonomi, også i nøytrale Norge. Utover 1920-tallet hadde sentralbanksjef Nikolai Rygg åpnet for flere støttetiltak i bankvesenet som følge av valutauro og det var utstrakt bruk av tollbeskyttelse, eksportreguleringer og tilfeller av kartellvirksomhet i norsk industri. I følge Fritz Hodne ble resultatet av dette et slags endelig farvel med det som ble ansett for å være økonomisk liberalisme, før blandingsøkonomien tok over på 1930-tallet. Da tok sentrale myndigheter stadig sterkere kontroll over inntektsfordelingen i Norge, blant annet i form av statlig prisregulering.¹² Gullstandardsystemets sammenbrudd ble samtidig

⁹ Hodne, Fritz. *Norges økonomiske historie 1815-1970*. S. 471

¹⁰ Ecklund, Gunnhild. *Creating a new role for an old central bank*. S. 46

¹¹ Næringsøkonomisk forskingsinstitutt, *skriftserien Økonomi nr. 8: Handels- og valutapolitikken i Norge etter krigen*, (Oslo: januar 1950) S. 69

¹² Hodne, Fritz. *Norges økonomiske historie 1815-1970*. S. 513

inngangen til den første perioden med flytende valutakurs Norge hadde sett siden 1842. Kursen fløt helt frem til 1928 da kronen på ny nådde pariverdi med gullet.¹³ I 1931 brøt gullstandardsystemet sammen igjen. "De harde tredveårene" kom til å bære preg av proteksjonisme og konkurrerende devalueringer på kronen.¹⁴

Konkurranseregulering, kartellisering, importrestriksjoner, økte tollbarrierer, valutaregulering og bilaterale handelsavtaler var alle trekk ved økonomisk nasjonalisme som ble styrket i løpet av 1930-tallet. Etter devaluering av den norske kronen i 1931 ble det etablert et frivillig samarbeid mellom bankene og Norges Bank for å tilpasse avgang og tilgang på fremmed valuta. Det ble opprettet en valutakomiteé som overså valutakontrollen, men det hadde enda ikke blitt etablert noen lovfestet valutaregulering. Det ble startet smått opp med clearinghandel.

Den 18. mai 1940 gjorde Administrasjonsrådet vedtak om regulering av valutaomsetningen og frivillig regulering av valuta i bankene ble så erstattet av en statlig regulering.¹⁵ Under den tyske okkupasjonen ble varehandelen hovedsakelig ordnet med kvoteavtaler og betalingsoppgjør ved clearing. Disse betalingene ble formidlet av Norges Bank, og fra november 1940, gjennom Norges Clearinginstitutt. Formålet ved clearingavtalene var å redusere behovet for oppgjør i valuta mellom landene. Med en clearingavtale gjorde man heller avregning av den gjelden og tilgodehavender som fant sted gjennom eksport, import, fraktavtaler og utbytter mellom land. Clearingavtaler ble i flere tilfeller nødvendig for at Norge i det hele tatt skulle få utbetalt sine tilgodehavender fra land med valutamangel.¹⁶ I 1937 ble det anslått at 12% av verdenshandelen ble gjort via clearingavtaler, året etter 36% og i 1939 ble det anslått at det samme gjaldt for 73% av verdenshandelen.¹⁷

Introvert økonomisk politikk

Etter at gullstandardsystemet brøt sammen klarte ikke de vesteuropeiske landene å umiddelbart bevege seg tilbake til fullstendig valutakonvertibilitet. Sommeren 1944 samlet alle de 44 allierte landene seg under Bretton Woods-konferansen i New

¹³ Qvigstad, Jan F. og Arent Skjæveland, "Valutaregimer" i *Stabilitet og langsiktighet. Festskrift til Hermod Skånland*. (Oslo: Aschehoug, 1994), S. 235-264 (s. 238).

¹⁴ Qvigstad, Jan F. og Arent Skjæveland, *Valutaregimer*, S. 255.

¹⁵ Knutsen, Sverre. *Staten og kapitalen i det 20. århundre*. S. 268-269.

¹⁶ Haare, Harald. *Clearingen i Norges Bank*. Staff Memo, Norges Bank: nr. 12, 2012. S. 1-3.

¹⁷ Haare, Harald. *Clearingen i Norges Bank*. S. 11

Hampshire, USA for å etablere en ny pengepolitisk policy. Der ble de enige om å føre en pengepolitikk som skulle opprettholde en fast vekslingskurs ($\pm 1\%$) for sin valuta målt i forhold til gull. Det skulle videre ta 15 år til før disse planene ble realisert. Først ved utgangen av 1958 innførte de vesteuropeiske landene den valutakonvertibilitet de hadde blitt enige om. Den strukturelle ubalansen mellom europeisk og amerikansk økonomi gjorde det for vanskelig å delta i dette valutasystemet på like vilkår som USA. Europa, og Norge, var avhengig av et visst nivå av fullført gjenreisning før man kunne gjennomføre global konvertibilitet. I mellomtiden fortsatte systemet med bilaterale handelsavtaler og clearing, samt handel med hard currency.¹⁸ Marshall-hjelpen ble på sin side først tilgjengelig for Norge i april 1948. Før det ble norsk forbruk i utlandet hovedsakelig finansiert av inntekter fra skipsfarten og av valutabeholdningen i Norges Bank.

Bretton Woods-avtalen ble ratifisert i Norge i 1945, og i 1946 ble Norge medlem av IMF. Norge fulgte i så måte, i grove trekk, med i den felles politiske utviklingen. Åpenhet, liberalisering og økonomisk samarbeid var det politiske idealet i vesten og særlig Bretton Woods, IMF, og OECD (den gangen OEEC) gjorde seg gjeldende når det kom til å sette internasjonal regimestandard for etterkrigstidens handelsmønster.

Organisasjonene arbeidet for at konvertibilitet, stabile valutakurser og fritt varebytte skulle erstatte konkurrerende devalueringer og restriksjoner på handel og betaling. Tanken var at økt gjensidig avhengighet kunne være med på å sikre fred for fremtiden, Samtidig la krigsødeleggelser og ikke-konvertible valutaer et enormt press på nasjonale valutabeholdninger og handel, da det til stadighet oppsto mer og mer intrikate handelsavtaler mellom land, kombinert med mangel på de valutaer som ble foretrukket brukt i internasjonal handel. I den umiddelbare etterkrigstiden viste dette seg derfor å være vanskelige idealer å leve etter og resultatet ble ofte det motsatte av liberal åpenhet; heller proteksjonisme i satt i system av valutareguleringer og tollrestriksjoner. På den ene siden ønsket norske myndigheter tilgang til utenlandske markeder fordi Norge hadde en stor utenriksøkonomi. På den andre siden ville de samtidig bevare så mye som mulig av landets økonomiske autonomi for best mulig å sikre seg mot internasjonale konjunktursvingninger.¹⁹

¹⁸ Øksendal, Lars Fredrik. Fast kurs. Norsk betalingspolitikk 1945-58. Hovedoppgave. (Trondheim: 2001) S. 5

¹⁹ Øksendal, Lars Fredrik. *En fast kurs*, s. 50-51

Den økonomiske ustabiliteten i etterkrigs-Europa ble styrket av at krigen på mange måter hadde delt verden i to når det kom til forskjellige nasjoners handelspolitiske- og finansielle stilling. På den ene siden hadde man land med høy produksjon, stor eksportevne og gode muligheter for kredittytelse. Disse landene hadde positiv betalingsbalanse. På den andre siden fantes land som var slet med «knapphetsøkonomier»: lav produksjon, store importbehov og sviktende betalingsevne. Alle europeiske land hadde underskudd på betalingsbalansen med USA. Denne todelingen bidro til å styrke offentlig regulering av europeisk utenrikshandel, og behovet for å styrke tilgangen på dollar via eksport var stort.²⁰

Norge var langt på vei en knapphetsøkonomi, selv om Nortraship hadde sikret en forholdsvis stor valutabeholdning ved utgangen av krigen (nærmere 800 millioner kroner skulle tilfalle staten av Nortraship sitt overskudd innen organisasjonen ble avviklet²¹). Problemet var Norges enorme importbehov for råmaterialer og forbruksvarer i forbindelse med gjenreisningen, kombinert med det faktum at vi hadde få store internasjonalt orienterte eksportnæringer. Det opplevde behovet for å regulere den økonomiske ressursfordelingen slik myndighetene så det best ble dermed stort. Med dette i mente ønsket Regjeringen å supplere det tradisjonelle Statsbudsjettet med et Nasjonalbudsjett. Mens Statsbudsjettet omhandlet den norske statens utgiftsrammer og anslåtte inntekter for et kalenderår, skulle Nasjonalbudsjettet i tillegg si noe om Regjeringens syn på gjennomføringen av den økonomiske politikken og sette økonomien i en større sammenheng. Det første utkastet til et norsk nasjonalbudsjett ble presentert for stortinget i februar 1946. Målet for dette var å vise at den norske gjenreisningen ville kreve et stort importoverskudd, og at for å begrense de negative effektene av et slikt virkemiddel ville det bli nødvendig å begrense privat forbruk og offentlig konsum.²²

Ikke alle på Stortinget var allikevel helt enige i at dette formålet ble skjøttet på best mulig vis gjennom de nye reguleringsmekanismene. Nestleder i Finans- og Tollkomiteen, Rolf Stranger, viste til at statsbudsjettets utgifter til drift fra samme år representerte en firedobling av det siste budsjettet som hadde blitt lagt frem før krigen, fra 554 til 2112 millioner kroner. At dette budsjettet måtte bli stort, var komiteemedlemmene tilsynelatende enige om, men både Stranger og andre i opposisjonen stilte spørsmål

²⁰ Næringsøkonomisk forskingsinstitutt, *Handels- og valutapolitikken i Norge etter krigen*, S. 4

²¹ Norges rederiforbund. *Norges rederiforbund 50 år*. Jubileumsverk (Oslo: 1959). S. 44

²² Bjerve, Petter Jacob. *Kvifor fekk vi Nasjonalbudsjettet?* (Oslo: 1991) S. 87

rundt hvorfor Regjeringen samtidig hadde lagt seg på en reguleringslinje som krevde en såpass kraftig utviding av byråkratiet. Dette ville koste ekstra mye penger å gjennomføre samtidig som den norske økonomien allerede var såpass knapp at myndighetene slet med å få dekket basale importutgifter.²³

For opposisjonen var ikke bare det første utkastet for nasjonalbudsjettet i 1946 skummelt fordi det forsvarte en stor utviding av statsadministrasjonen. Kombinert med arbeiderbevegelsens fremtidsplaner portrettert i blant annet «Framtidens Norge», representerte Nasjonalbudsjettet og det tilhørende reguleringsystemet noe mer enn en midlertidig løsning for en krisetid der streng kontroll var nødvendig. Nasjonalbudsjettet så heller ut til å bekrefte en regimeendring der mengde- og prisreguleringer ville bli faste institusjoner i statsapparatet. I og med at forbrukslista for statsbudsjettet for 1946 også ble lagt såpass høyt som den ble, var opposisjonen overbevist om at det ville bli svært vanskelig, om ikke umulig, å kutte dramatisk i de samme budsjettene i årene etter.²⁴ I «Ambisjon og tradisjon» blir disse motstridende interessene omtalt som «etterkrigstidens kraftigste slag om den økonomiske politikken», da hvert eneste forslag som ble fremlagt i nasjonalbudsjettet som hadde med utvidet statsadministrasjon å gjøre ble ansett av opposisjonen som økt, negativ statlig intervensjon i økonomien.²⁵ For venstresiden fremsto tiltak som nasjonalbudsjettet og valutareguleringen som det eneste riktige system for at man skulle klare å dirigere offentlige midler dit det var mest hensiktsmessig. Det ble sett på som effektivisering av venstresiden, stikk motsatt av hva deres mer liberale motparter på høyresiden mente.

Uavhengig av opposisjonens motstand var prosessen dette "slaget" baserte seg på kommet godt i gang allerede før krigen var over. I løpet av krigen ble det opprettet et fullstendig kontrollapparat for den norske utenrikshandelen. I tillegg til et strengt lisensieringssystem ble det opprettet offentlige og halvoffentlige importmonopoler, som for eksempel Norsk brenselimport. I mai 1945 kom eksilregjeringen dermed hjem til et godt utviklet, intakt kontrollapparat som kunne kontrollere utenrikshandelen. All lisensgivning ble underlagt og videreført av Direktoratet for eksport- og importregulering, under Forsyningsdepartementet.²⁶ Før særlig amerikanske interesser i Bretton Woods og OEEC begynte å fremme ønsker om liberalisering av den

²³ Stortinget, *Stortingstidende 1946*, finansdebatt, 1. april 1946, s. 427

²⁴ Lie, Einar. *Ambisjon og Tradisjon*. S. 100

²⁵ Lie, Einar. *Ambisjon og Tradisjon*. S. 95

²⁶ Næringsøkonomisk forskningsinstitutt, *Handels- og valutapolitikken i Norge etter krigen*, s. 15

internasjonale handelen i 1948, praktiserte norske myndigheter følgelig sterk regulering og kontroll over den norske økonomien. Samtidig gikk den handelspolitiske utviklingen i stor grad tilbake i retning tosidige avtalesystemer basert på avtaler om varebytte med varelistene.²⁷

Lovfestet valutaregulering

Valutaregulering i seg selv var altså ikke noe nytt i 1945, verken i Norge eller i resten av verden. Helt siden gullstandardsystemet brøt sammen hadde norsk utenriksøkonomi basert seg på en stadig større grad av regulering og kontroll av økonomien. Ikke-konvertible valutaer hadde så banet vei for mer konkret valutaregulering, et omfattende clearingsystem og utstrakt bruk av tosidige handelsavtaler. Under okkupasjonen ble håndhevelsen av valutabestemmelser basert på Administrasjonsrådets midlertidige bestemmelser. Men selv om Norge hadde et godt utbygd reguleringsapparat hadde vi allikevel inntil 1946 aldri hatt noen lovfestet valutaregulering.

Clearingavtaler hadde økt voldsomt i antall under krigen, da gull ikke var disponibelt i Norge lenger, samtidig som det ikke fantes noen fri valuta. Clearinghandelen økte såpass mye at kontrollen over den ble flyttet fra Norges Bank og over i et eget clearinginstitut, opprettet 6. september 1940. De fleste av clearingavtalene var tilknyttet varehandel. Med hjemmel i midlertidig lov om innførselsforbud m.v. av 22. juni 1934 hadde Administrasjonsrådet også bestemt at det måtte foreligge valutalisens fra Norges Bank i forbindelse med all vareimport.²⁸

10. november 1944 besluttet Londonregjeringen, med tanke på tiden etter frigjøringen, en provisorisk anordning som ga Finansdepartementet fullmakt til å treffe beslutninger om valutakontroll, da regjeringen antok at Norge ville ha langt mindre tilgang til utenlandske betalingsmidler enn det det var behov for når freden kom. Det ble sett på som essensielt å sikre det man hadde av valuta til såkalt «prioritert import». Anordningen om valutaregulering fra 1944 trådte i kraft i juni 1945 og med det falt Administrasjonsrådets tillatelser og regler også bort. Mange av reglene ble allikevel videreført i fullmaktsloven. Banker og andre som ville foreta betalinger i utlandet måtte

²⁷ Næringsøkonomisk forskningsinstitut, *Handels- og valutapolitikken i Norge etter krigen*, s. 19

²⁸ Haare, Harald. *Clearingen i Norges Bank*. S. 12-13. Det måtte altså foreligge skriftlig lisens fra Norges Bank om at de ville stille til rådighet de betalingsmidler som var nødvendige for dekning av kjøpesummen.

fremdeles søke om lisens fra Finansdepartementet via Norges Bank. Betalinger til og fra Norge måtte skje gjennom Norges Bank eller andre Finansdepartementet bemyndiget. Norges clearinginstitutt ble endelig avviklet først 1. oktober 1946, men opplysningen om at det skulle legges ned ble sendt ut fra Finansdepartementet allerede 18. september 1945.²⁹

Norges Bank fikk raskt på plass nye betalingsavtaler med ulike land, som de sendte ut retningslinjer for. Disse nye forskriftene for valutaregulering representerte en svært omfattende økning i lisensieringsoppgaver for valutamyndighetene. For å unngå unødig lisensiering av akseptable forhold ble det derfor foretatt en rekke liberaliseringer, ikke i form av endringer i valutareguleringens forskrifter, men ved at Norges Bank ga autoriserte valutabanker og meglere lov til å gjennomføre forskjellige transaksjoner uten at det forelå lisens fra Norges Bank. I den forbindelse ble det sendt ut et utall meldinger og rundskriv fra Norges Bank til valutabanken med instruksjoner for hvordan dette skulle foregå.³⁰ Som nevnt i innledningskapitlet var disse meldingene såpass uoversiktlige og mange i antall at den nye valutakontrollen dermed representerte en både tilsiktet og utilsiktet desentralisering i forhold til den strenge kontrollen som hadde eksistert under okkupasjonen.

Desentraliseringen var tilsiktet i den forstand at myndighetene ønsket å fordele lisensieringsarbeidet i de tilfellene de anså som generelt akseptable transaksjoner. Men den var også utilsiktet, da det høye antallet meldinger rundt hva som kunne fullføres lovlig, uten spesiell tillatelse fra Norges Bank eller departementene, gjorde systemet uoversiktlig. Sistnevnte faktum var i all sannsynlighet en viktig årsak til valutakrisen 1947, som vi skal komme nærmere inn på i kapitel fire. At alle betalinger i utgangspunktet skulle gå igjennom Norges Bank eller andre Finansdepartementet bemyndiget var et tiltak som skulle sikre myndighetene oversikt over omfanget på utenlandstransaksjoner. Når det bare i løpet av perioden 1945-1950 ble sent ut flere hundre meldinger vedrørende saker relatert til valutareguleringen som kunne gjennomføres uten spesiell tillatelse fra Norges Bank eller departementene, er det nærliggende å anta at dette var med på å forkludre myndighetenes oversikt over antallet utenlandstransaksjoner og størrelsen på disse.

²⁹ Haare, Harald. *Clearingen i Norges Bank*. S. 16

³⁰ Haare, Harald, *Clearingen i Norges Bank*. S. 15

Den provisoriske anordningen fra 1944 ble avløst av en permanent lov 19. juli 1946. Å feste praksisen ved lov var nytt. Valutaloven av 1946 omfattet de bestemmelser som gjaldt norske aktørers transaksjoner overfor utlandet, samt transaksjoner i valuta mellom norske aktører. Valutareguleringen hindret at private aktører kunne låne fritt til og fra utlandet. Den sikret at også de midler som ble lånt til forbruksformål støttet opp under statens pengepolitikk. Et av hovedsiktemålene for valutareguleringen var å sikre en kreditt- og likviditetsutvikling i tråd med det nyetablerte nasjonalbudsjettet og der ble det lagt vekt på å satse på næringer som sikret innflyt av fremmed valuta. Mengdemessig hadde Norges Bank et generelt et ønske om å holde valutaeservene på et nivå tilsvarende fire måneders import.³¹

Det norske skipsfartseventyret

Til tross for to verdenskriger og en økonomisk verdenskrise ble den norske handelsflåten seks- til syvdoblet i løpet av årene 1900-60. Flåte ble i samme periode også svært moderne, sett i verdenssammenheng, og den norske handelsflåtens transportkapasitet økte voldsomt. Allerede i 1850 var Norge den sjette største skipsfartsnasjonen i verden, og den tredje største i 1880. Kun USA og Storbritannia lå foran. Den tyske flåten vokste forbi vår i 1890, men den norske flåten ble liggende som en god nummer fire inn i 1900. ³²

Selv om Norge var en nøytral nasjon under første verdenskrig ble handelsflåten sterkt rammet av krigen og led et tap på rundt 1,3 millioner bruttotonn. Tapet tilsvarte nærmere halvparten av den totale flåten. Mellomkrigstiden ble derfor en periode der norske redere var desperat avhengige av nye tilskudd til sine flåter. I de første 18 månedene etter krigen nøt rederne av en positiv etterkrigskonjunktur. Det var høye frakter og full beskjeftigelse for flåten.³³ Så satte den økonomiske krisen inn på 1920-tallet. Mange redere gikk konkurs og led store tap, men fra 1921 til 1929 økte også verdenshandelen med 60 %. Det ga beskjeftigelse til stadig mer tonnasje. Olje- og tankfarten nøt særlig vekst og her så norske redere sitt snitt. Før første verdenskrig

³¹ Odd Per Brekk, *Norges Banks Skriftserie Nr. 16: Norsk Valutapolitikk*, (Oslo: Norges Bank seddeltrykkeri, 1986)s. 7. Første norske valutaloggivning er forøvrig Administrasjonsrådets «Midlertidige bestemmelser om utenlandske betalingsmidler, fordringer og verdipapirer m.m.» av 17. juli 1940.

³² Norges Rederiforbund, *Norges Rederiforbund 50 år*. S. 3

³³ Norges Rederiforbund, *Norges Rederiforbund 50 år*. S. 16

hadde norske redere ligget bakpå i overgangen fra seilskip til damp. I mellomkrigstiden tok de derimot ledelsen når det kom til overgangen fra damp til motor. I 1939 var hele 60% av den norske flåten motordreven, en høyere andel enn noen andre land sine flåter. De nye, moderne og hurtiggående skipene var med på å nok en gang hevde Norges internasjonale posisjon innen skipsfarten.³⁴

På starten av oljeeventyret fraktet de fleste oljeselskaper oljen sin selv, men etter hvert begynte stadig fler å outsource oljefrakt til eksterne selskaper. Dette nøt norske redere godt av. I årene 1925 og utover opplevde den norske tankflåten nok en gang en rik ekspansjonstid – ofte på tvers av konjunkturer. Innen andre verdenskrig brøt ut hadde den norske tankflåten vokst seg opp i nesten to millioner bruttotonn, det vil si mer enn 40% av Norges samlede flåte. Norge satt på dette tidspunktet på en tredjedel av hele verdens tankflåte, og hadde i tillegg de mest moderne skipene.³⁵ Kun en meget liten andel av de norske skipene seilte innenlands, noe som resulterte i en særstilling for skipsfarten i norsk økonomi, fordi næringen sto for anskaffelsen av store deler av de mengdene valuta som trengtes til norsk import. Nærmere en tredjedel av all norsk import hadde blitt finansiert gjennom skipsfartens valutainntekter og flåten dekket halvparten av landets valutautgifter.³⁶ Skipsfarten sine inntekter var i årene 1937-39 like store, og i perioder større, en samlet norsk vareeksport.³⁷

Høsten 1939 brøt det så ut ny verdenskrig. For den norske skipsfarten skulle denne verdenskrigen utarte seg svært annerledes enn den første. Norge ble okkupert og det meste av flåten ble dermed fjernet fra redernes kontroll, enten det skyltes at båter som lå i norske havner ble ekspropriert av tyskerne, eller at norske båter i utenlandshavner havnet under Nortraship sin ledelse. Andre verdenskrig ble i så måte en unntakstilstand for norske redere.³⁸

Skipsfarten og valutareguleringen

Sommeren 1939 utgjorde den norske handelsflåten over 4,8 millioner bruttotonn, 7 % av verdens samlede flåte. Ca. to tredjedeler av denne ble drevet med dieselmotor, noe

³⁴ Norges Rederiforbund, *Norges rederiforbund 50 år*. S. 19

³⁵ Norges Rederiforbund, *Norges rederiforbund 50 år*. S. 24-25

³⁶ Stortinget, *Stortingstidene 1947*, s. 1787 (Brofoss)

³⁷ Hodne, Fritz. *Norges økonomiske historie 1815-1970*. S. 526

³⁸ Hammerborg, Morten, *Skipsfartsbyen: Haugesunds skipsfartshistorie 1850-2000*. (2003) s. 242

som utgjorde 18 % av verdens samlede motortonnasje. Erfaringen fra før første verdenskrig og i mellomkrigstiden var klar: Før første verdenskrig hadde den norske flåten lidd av at den ikke umiddelbart kastet seg på overgangen fra seil til damp. Under mellomkrigstiden viste det seg at det lønnet seg å være modig og satse, da den norske flåten ble firedoblet over to tiår. Samtidig utviklet den seg til å bli en av verdens mest moderne og effektive flåter. Kun 19 % av den norske flåten var over 20 år gammel da andre verdenskrig brøt ut.³⁹ Valget om å satse på modernisering hadde tjent flåten særs godt.

I løpet av andre verdenskrig tapte Norge så hele 47 % av handelsflåten i krigsforlis. På grunn av særstillingen skipsfarten hadde etablert før krigen brøt ut, så norske redere for seg at myndighetene ville ha en umiddelbar satsningsiver etter å få gjenreist flåten etter freden. Både før og etter krigen hadde Norge en stor utenrikshandel per innbygger, noe som betød av norske myndigheter var avhengig av å dyrke frem eksportnæringer som igjen kunne dekke utgiftene knyttet til utenlandshandelen. På grunn av sin internasjonale orientering hadde skipsfarten hatt enorm betydning for norsk betalingsbalanse.⁴⁰ Handelsflåten var heller ikke bare viktig på grunn av dens evne til å seile inn valuta, men også på grunn av flåtens mest grunnleggende arbeidsoppgave; å frakte varer til Norge. Med en halvert flåte var det viktig for staten å gjenreise flåten så raskt som mulig for å i det hele tatt sikre nok tonnasje til de nødvendige leveranser til Norge av særlig kull, korn, kraftfôr og salt.⁴¹

Valutareguleringen la til rette for at Regjeringen kunne styre midler dit de selv så det hensiktsmessig. Skipsfartens evne til å innbringe sårt tiltrengt fremmedvaluta som igjen kunne brukes på prioritert import gjorde at næringen fikk nyte stor frihet under den ellers strenge valutareguleringen, om enn for en kort periode. Skipsfarten var samtidig en noe atypisk næring for arbeiderbevegelsen å gi fordeler. Den var svært kapitalintensiv, inntektene belaget seg på flytende fraktrater og gikk til et forholdsvis lite knippe med allerede rike redere. Myndighetenes næringsfokus kom dermed under stadig hardere kritikk utover etterkrigstiden, særlig etter hvert som at det ble klart at reservene i Norges Bank begynte å bli for små til at man kunne fortsette

³⁹ Norges Rederiforbund, *Norges rederiforbund 50 år*. S. 30

⁴⁰ Næringsøkonomisk forskningsinstitutt, *Handels- og valutapolitikken i Norge etter krigen*, s. 14

⁴¹ Statistisk sentralbyrå, *Statistisk-økonomisk oversikt over året 1946*. (Oslo: Aschehough, 1947) S. 69

skipsfartssatsningen uten å risikere å gå tom for midler til andre næringer og viktig import.

Norske redere følte på sin side at det kun var rett at de skulle nyte store tildelinger etter krigen, både takket være midlene de hadde seilt inn under krigstid og på grunn av de store tapene flåten hadde lidd. Skipene som sto igjen hadde i tillegg opplevd stor slitasje. Rederne hadde tapt store antall bruttotonn av flåtene sine og måtte bruke mye penger i tiden fremover på å reparere slitte skip og erstatte forlis.⁴² Dette var ikke ubetydelige argumenter i debatten om hvordan den økonomiske ressursfordelingen skulle foregå etter krigen.

For Regjeringen representerte situasjonen et dilemma. Skulle de bruke en stor andel av det som var av valutabeholdning i Norges Bank på investeringer i skipsfarten, en utenlandsnæring med få, rike hovedaktører, som var svært innbringende i dollar, eller til å bygge opp Norges industriapparat her hjemme, som kanskje politisk sett var mer populært blant folk flest. I "Fremtidens Norge", et førsteutkast for hvordan gjenreisningen i Norge skulle gjennomføres, gitt ut av Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon i 1944, ble det blant annet påpekt at myndighetene ikke hadde brukt nok penger i mellomkrigstiden på å utvide det norske produksjonsapparatet til å produsere ønskede forbruksvarer, men heller importert slikt fra utlandet og dermed gått glipp av både inntektspotensial og arbeidsplasser her hjemme. Å satse på skipsfart betød at staten ville måtte plassere penger både i utlandet og i hendene på allerede rike redere. I «Fremtidens Norge» blir det også poengtert at den norske verftsindustrien ikke var stor nok til å pleie det norske behovet for nye båter, da den norske handelsflåten hadde som nevnt blitt halvert av ødeleggelser og slitasje under krigen. Kun to-tre av 26 skipsverft ble påstått å holde standard i forhold til bygging av nye, moderne skip.⁴³ Det var derfor ikke noe alternativ å gjenreise brorparten av flåten via norske verft og norske arbeidsplasser. Flåten måtte hovedsakelig gjenreises i utlandet.

I tråd med redernes ønske kom gjenreisningen av flåten i gang så raskt som overhodet mulig etter krigen. Rett etter freden kom rundt 200 000 nye bruttotonn tonnasje til Norge, bestilt fra Sverige før okkupasjonen. I 1945-46 overtok Norge også rundt 80 00 brutto tonn tysk tonnasje i krigserstatninger. I 1946 ble det kjøpt inn ca.

⁴² Hodne, Fritz. *Norges økonomiske historie 1815-1970*. S. 534

⁴³ Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon. *FRAMTIDENS NORGE: Retningslinjer for gjenreisningen*. (Stockholm: 1944) S. 67-69. Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon (i dag LO) gav ut utkastet sammen med Norsk Sjømannsforbund, under eksil i Stockholm.

200 000 bruttotonn second hand-tonnasje fra diverse utland, samtidig som det ble levert rundt 55 000 bruttotonn nybygd tonnasje fra norske og utenlandske verksteder. I følge Veritas hadde Norge ved utgangen av 1946 dermed en flåte på 3 288 000 brutto tonn. 31. desember 1946 hadde man i tillegg utestående ca 2 146 000 brutto tonn kontrahert- eller importlisensiert tonnasje, slik at man totalt, mengdemessig, så ut til å kunne overstige førkrigsnivået innen det som var utestående ble levert. Da ville flåten utgjøre totalt 5 434 000 brutto tonn, mot de 4,8 millioner bruttotonn flåten besto av i 1939. Allikevel var ikke skipsfartsnæringen fornøyd. De mente til og med at mengdenivået, og da ikke minst tilfredsheten rundt å ha nådd dette nivået, gav handelsflåten foruroligende dårlige framtidsutsikter.⁴⁴ Det skyltes i hovedsak tre faktorer: For det første hadde det foregått en forskyvning i skipenes alderssammensetning, slik at man i 1947 hadde en eldre og mindre moderne tonnasjesammensetning enn før krigen. For det andre måtte en del skip regnes med å gå tapt i forlis i fremtiden. Etter at kontraheringsstoppen ble innført i 1948 ble dette et ekstra viktig poeng, da man ikke hadde noen satt grense for kontraheringsstoppens varighet. Det oppsto dermed uvisshet rundt hvorvidt forliste skip ville kunne erstattes. For det tredje så skipsfartsnæringen det som svært viktig for flåtens høye, internasjonale stilling at man til enhver tid hadde mer tonnasje under utvikling eller nye bestillinger som kunne dekke eldre tonnasjes løpende, fremtidige avgang. Det var viktig for å hele tiden kunne ligge i teknologisk forfront. Denne bekymringen ble også forsterket under kontraheringsstoppen.

Oppsummering

De første årene etter okkupasjonen nøt rederne stor frihet under valutareguleringen, slik vi skal komme inn på i neste kapittel, men fra og med 1947 måtte næringen belage seg på kraftige innstramminger i lisensieringen. Reaksjonen ble noe panikkartet, basert på skipsfartsnæringens tidligere erfaringer med viktigheten av modernisering. En av hovedårsakene til at Norges posisjon innen internasjonal skipsfart hadde blitt så stor som den hadde blitt i mellomkrigsårene skyldes næringens og private investorers vilje til å satse penger og risiko på teknologisk framgang. Takket være den innsatsen satt

⁴⁴ Finans- og tolldepartementet, *Stortingsmelding nr. 10: Om nasjonalbudsjettet 1947*, 1947, s. 149

Norge på kanskje verdens mest moderne tankflåte i 1939.⁴⁵ Den umiddelbare gjenreisningen av flåten etter andre verdenskrig besto på sin side i stor grad av second hand-tonnasje, og selv om mange nye skip ble kontrahert både i slutfasen av og rett etter krigen, ble ikke disse levert før tidligst 1948. Innen flåten var størrelsesmessig like stor som før krigen, høsten 1949, og Regjeringen så seg midlertidig fornøyd, var den norske handelsflåten derfor av en langt mindre moderne karakter relativt sett, enn hva den hadde vært før krigen. I tillegg hadde både verden og Norge sine økonomier ekspandert kraftig i løpet av de ti årene som hadde gått fra 1939 til 1949. Rederne mente derfor at det var nødvendig å ha en faktisk større flåte i 1949 enn i 1939, for at den relativt sett skulle kunne regnes som like stor.⁴⁶

Valutaloven spilte en stor rolle for både tempoet på og sammensetningen av flåtens gjenreising. Selv om myndighetene og skipsfartsnæringen syntes å dele en sterk interesse i flåtens gjenreisning, ble myndighetene utover 1940-tallet langt mer tilbakeholdne i sin lisensiering overfor skipsfarten. For myndighetene var det viktigste målet hele tiden å sikre valutabeholdningen, og ikke nødvendigvis å gjenreise flåten bare for flåtens skyld. Flåten skulle gjenreises fordi den ble ansett som en av de mest effektive måtene å samle inn valuta på og fordi den var essensiell for å både frakte og finansiere Norges store import. Før krigen hadde flåtens valutainntekter betalt for nærmere en tredjedel av all norsk import. For rederne handlet flåtens gjenreisning i langt større grad om rettmessighet. Flåten skulle gjenreises på grunn av krigsinnsatsen med påfølgende krigsforlis og fordi den hadde seilt inn såpass viktig kapital til den norske staten under krigen. Skipsfarten og valutareguleringen hang dermed svært tett sammen, men motsetningsforholdene mellom myndighetenes og skipsfartens motiver for gjenreisning av flåten skapte en vanskelig dikotomi.

Innledningsvis stilte jeg spørsmål ved hvorvidt valutaregulering i seg selv var noe nytt i 1945. Etter dette kapitlets gjennomgang blir svaret på det nei. Etter krigen kom eksilregjeringen hjem til et fullstendig reguleringsapparat etablert i løpet av okkupasjonen. Da hadde mangelen på gull og konvertible valutaer institusjonalisert bruken av clearingavtaler, som først hadde startet opp som konsekvens av en frivillig valutaregulering innført på starten av 1930-tallet. Denne typen handelsavtaler økte enormt i antall i løpet av krigens år og motstanden mot valutaregulering var derfor

⁴⁵ Norges rederiforbund, *Norges rederiforbund 50 år*, s. 24-25

⁴⁶ Norges rederiforbund, *Norges rederiforbund 50 år*, s. 48

heller ikke veldig stor i de første etterkrigsårene. Men fullmaktelementet i Valutaloven av 1946, som også hadde eksistert i den provisoriske anordningen av 1944, var derimot gjenstand for bekymring blant både den politiske opposisjonen og for privat næringsliv i Norge. At Regjeringen kunne drive økonomisk politikk med fullmaktslovgivning i bakhånd, samtidig som venstresiden hadde flertall på Stortinget, representerte et uønsket usikkerhetsmoment. Dette skal jeg komme nærmere inn på i de neste kapitlene.

3 Forholdet mellom valutareguleringen og skipsfarten tar form.

I dette kapitlet vil jeg se nærmere på hvordan det umiddelbare reguleringsarbeidet etter krigen foregikk. Jeg vil gå gjennom de beslutninger som ble tatt som fikk særlig betydning for valutareguleringen og Regjeringens økonomiske politikk. Hvilke prioriteringer ble gjort i starten av arbeidet med valutareguleringen? Et viktig element blir å etablere valutalovens formål og hvordan myndighetene søkte å legge til rette for lovens formålsoppnåelse. I dette kapitlet vil jeg også se på de første forbindelsene mellom valutareguleringen og skipsfarten. Hvordan reagerte skipsfartsnæringen selv på kontrollregimene som ble pålagt dem? Og hva ble næringens største utfordringer og ønsker de første årene etter krigen?

Reguleringens formål

I arbeidet med denne oppgaven er det viktig å ha et klart bilde av hva valutalovens formål var, for videre å kunne gjøre vurderinger rundt myndighetenes lisensieringspraksis overfor skipsfarten. For å tolke valutalovens formål er det naturlig å gå direkte til lovteksten. Da valutaloven av 1946 kom på plass var det valutalovens § 1 som var den sentrale lovteksten i forbindelse med selve valutareguleringen (se vedlegg 1 for full lovtekst fra § 1). Av den kom det frem at Finansdepartementet via valutaloven hadde fullmakt til å gi og endre bestemmelser som rammet alle utenlandsbetalinger til og fra Norge. Valutaloven knyttet også lisensplikt til for eksempel stiftelse av gjeld til en utlending, erverv og overdragelse av utenlandske betalingsmidler, verdipapirer og fordringer. Særlig de disposisjoner som belastet den norske valutabeholdningen skulle reguleres. Valutaloven innførte også avståelsesplikt, som betød at Finansdepartementet kunne pålegge privatpersoner og bedrifter å måtte bytte inn valuta mot norske kroner. Ut i fra dette er det ikke helt gitt at det går an å definere selve formålet ved loven uten å tillegge for mye av egen tolkning. Valutaloven hadde for eksempel ingen tilhørende formålsparagraf. Myndighetene formulerte heldigvis flere ganger konkrete formål for loven, gjerne i forbindelse med lovforarbeider. Under bakgrunnsarbeidet med den provisoriske anordningen fra 10. november 1944 uttalte Handelsdepartementet at:

«For å sikre at den valuta som sto til rådighet ble anvendt til dekning av de viktigste behov, var det nødvendig å føre kontroll med omsetningen av utenlandske betalingsmidler mv. Det er videre nødvendig at en slik valutakontroll ble satt i verk før eller senest samtidig med at forbindelsen med utlandet ble gjenopprettet etter Norges frigjøring, ellers kunne det i den første tid bli truffet disposisjoner som ikke var samfunnsmessig forsvarlige, og som hadde kunnet få en uheldig innflytelse på Norges betalingsforhold til utlandet.»⁴⁷

Denne begrunnelsen ble gjentatt da den permanente valutaloven av 1946 ble fremmet. Ut ifra denne formålsbeskrivelsen kan man ane paternalistiske trekk i at myndighetene her ga uttrykk for at det var de selv som best kunne sikre slik «samfunnsmessig forsvarlig» økonomisk ressursfordeling via valutareguleringen. I Ot.prp. nr. 5 1977-78, i forbindelse med endringer i lov om valutaregulering av 14. juli 1950, ble det igjen poengtert at lovens formål hadde vært, og fremdeles var, «å sikre en hensiktsmessig disponering av valutareservene ved at man har oversikt og kontroll med betalingsstrømmene.»⁴⁸ Det var åpenbart viktig for Regjeringen å ha kontroll over norske betalingsforhold mot utlandet for å kontrollere at penger ikke ble brukt utenfor hva de anså som hensiktsmessige forbruksrammer. Hensiktsmessig anvendelse av valutabeholdningen betød videre mer enn bare pengebruk som etterstrebet å oppfylle de mål for gjenreisningen som ble fremmet i «Framtidens Norge» og i de nye nasjonalbudsjettene. Det betød også at det var viktig å utvikle produksjon som sikret gunstige bytteforhold i utenlandshandelen og som ble betalt for i riktig valuta, i såkalte «hard currencies».

Utstrakt bruk av tosidige handelsavtaler, clearing og andre bytteavtaler hadde vært gjengse handelsmetoder siden gullstandardens fall, som konsekvens av vanskelige valutaforhold. Bretton Woods-systemet søkte etter krigen å etablere en slags ny gullstandard for etterkrigstiden, bare at det nå var snakk om en dollarstandard.⁴⁹ Under Bretton Woods-konferansen sommeren 1944 ble det avtalt nye vekslingsrater mot dollaren, som igjen ble låst mot gull på 35\$ per ounce.⁵⁰ Landene som deltok i systemet holdt sine offisielle internasjonale reserver hovedsakelig i gull eller dollar og hadde rett

⁴⁷ Christiansen, Per. *Om valutalovens formål*, s. 15

⁴⁸ Christiansen, Per. *Om valutalovens formål*, s. 11

⁴⁹ Munthe, Preben. *Eurodollarmarkedet og nasjonal kredittpolitikk*, (Oslo:1971). s. 111-112.

⁵⁰ en ounce= 28,3495231 gram.

til å selge dollar til Federeal Reserves mot gull til offisiell pris. Dollar ble følgelig fremste handelsvaluta og internasjonale vekslingsmiddel etter krigen. Pund sterling hadde blitt gjort konvertibel mot dollaren i 1940 på en kurs som varte gjennom krigen og inn i de første etterkrigsårene. Canadiske dollar ble konvertible mot dollar i 1945. Canadiske dollar og pund sterling falt derfor også inn under kategorien «hard currencies» og var gangbare internasjonale betalingsmidler. De vesteuropeiske landene klarte på sin side først å innføre den valutakonvertibilitet man hadde blitt enige om ved utgangen av 1958.⁵¹ Via valutareguleringen ble norsk eksport søkt rettet mot land som betalte i hard currency, samtidig som norske myndigheter ønsket å unngå å importere fra land som krevde det samme. Etter andre verdenskrig endret derfor norske handelsforhold seg kraftig. Forskyvingene var resultatet av både slik «hensiktsmessig» styrt internasjonal handel og hvor man på det tidspunktet faktisk fikk kjøpt varer fra.

Tabell 1. Den norske utenrikshandelen prosentvis fordelt på de forskjellige land ⁵²

	Eksport			Import		
	1939	1947	1948	1939	1947	1948
Storbritannia	24.14	14.52	15.77	16.86	19.31	18.37
Tyskland	14.59	2.71	5.46	18.95	1.85	2.54
Sverige	10.62	10.65	8.77	10.21	8.44	13.27
USA	10.44	4.88	7.65	10.79	24.85	13.4
Frankrike	4.44	6.35	6.6	3.21	3.97	4.56
Danmark	4.18	7.6	5.9	3.66	4.8	5
Belgia	3.72	5.39	4.85	4.65	6.36	3.69
Nederland	3.36	5.1	5.41	2.58	3.07	3.37
Japan	2.31	0	0.34	0.55	0	0.04
Portugal	1.48	2.45	1.65	0.49	0.46	0.31
Argentina	1.45	2.54	0.8	3.68	4.19	1.72
Sveits	1.1	0.98	1.1	1.21	0.66	0.99
Brasil	0.65	1.96	1.6	0.61	1.04	2.25
Sovjet	0.44	3.37	4.68	0.54	1.37	3.65
Andre	17.08	31.5	29.37	22.01	19.63	26.84
Sum	100	100	100	100	100	100

Tabell 1 viser disse forskyvningene i Norges handel med utlandet før og etter andre verdenskrig. Slik vi kan se stoppet så og si handelen med Tyskland opp. Dette

⁵¹ Paul R. Krugman og Maurice Obstfeld. *International Economics: Theory & Policy*. (Boston: Pearson Education, 2009) S. 515.

⁵² Næringsøkonomisk forskingsinstitutt, *Handels- og valutapolitikken i Norge etter krigen*, s. 53

representerte enorm endring, da nærmere 20% av Norge sin import hadde kommet fra Tyskland før krigen. Norge trengte derfor nye, store handelspartnere for å dekke importbehovet tilknyttet gjenreisningen, men myndighetene var samtidig avhengige av å handle enten via handelsavtaler eller via handel med hard currency. At det tyske produksjonsapparatet nærmest ble utryddet etter andre verdenskrig bidro sterkt til Norge og resten av Europa sitt dollarproblem. Importnivåene fra Storbritannia holdt seg ganske stabile. Dette var ikke så rart, da Norge hadde store tilgodesummer i pund sterling fra krigsforliserstatninger. Samtidig importerte Storbritannia ca 10% mindre fra Norge i 1947 enn før krigen. Norsk eksport til USA ble halvert, mens vår amerikaimport steg fra 10,79% til hele 24,85%. Det var ikke mulig å kjøpe alle de samme varene Norge tidligere hadde importert fra Tyskland fra Storbritannia. Den største eksportøren som kunne hjelpe til å bidra hullet etter Tysklands fall ble USA.⁵³ Og mens handelen med for eksempel Belgia, Sverige og Danmark foregikk via gjensidige varebytte- og betalingsavtaler, foregikk handelen med USA i vesentlig del via betaling i fri valuta, det ville hovedsakelig si i amerikanske dollar.⁵⁴ Etter krigen var følgelig det å handle ut ifra ønsket om å spare valutabeholdningen ofte lettere sagt en gjort. Norske myndigheter måtte selge og kjøpe varer til og fra land både ut ifra hvilke avtaler som var tilgjengelige, konvertibilitet, tilgodehavender og det faktiske tilbud.

⁵³ Næringsøkonomisk forskningsinstitutt, *Handels- og valutapolitikken i Norge etter krigen*, s. 64

⁵⁴ Statistisk sentralbyrå, *Statistisk-økonomisk oversikt over året 1946*, s. 36

Et spørsmål om valuta

Tabell 2. Den norske importens sammensetning i årene 1939, 1945-48.⁵⁵

	1939		1945		1946		1947		1948	
	Verdi i mill. kr.	% av total	Verdi i mill. kr.	% av total	Verdi i mill. kr.	% av total	Verdi i mill. kr.	% av total	Verdi i mill. kr.	% av total
Forbruksvarer	239,3	17,4	532	44,1	586,6	26,7	742	19,4	679	18,3
Ikke-varige produksjonsmidler	619,2	45,3	390,1	32,2	895,8	40,8	1481	38,9	1439	38,8
Varige produksjonsmidler	371,7	27,2	116,6	9,9	459,8	20,9	847	22,2	900	24,3
Import av skip	136	10,1	167	13,8	252,9	11,6	746	19,5	688	18,6
SUM	1366,2	100	1205,7	100	2195	100	3816	100	3706	100

Tre hovedgrupper i tabellen: Forbruksvarer, ikke-varige produksjonsmidler som råvarer, brensel og andre hjelpstoffer, og varige produksjonsmidler, som metaller og maskiner.

Tallene i denne tabellen gir ikke nødvendigvis et helt korrekt bilde av endringene i importvolumet, på grunn av datidens kraftige prisstigning. Prisstigningen varierte i tillegg nokså sterkt i de forskjellige varegruppene.

En ting var at det norske handelsmønsteret opplevde forskyvinger. Tabell 2 viser i tillegg at det norske importnivået ganske umiddelbart etter krigen økte kraftig. Det forekom nesten en dobling av totalnivået fra 1938 til 1946. Importnivåene fortsatte også å øke kraftig i de påfølgende årene. Med en så stor vekst innen nasjonalforbruket var det ikke rart at det opplevde behovet for å planlegge og å koordinere forbruket ble ansett som prekært. Det var da også bred politisk enighet rundt selve behovet for en viss grad av planmessighet for myndighetens forbruk, samt en kontroll over hva private foretak også foretok seg. Hvor stor denne kontrollen faktisk skulle bli, var det derimot ikke enighet om mellom de forskjellige politiske leire.⁵⁶

Nye handelsforhold, en halvert handelsflåte, Norges voldsomme importbehov, kombinert med prisstigning og inflasjonsfrykt preget naturlig nok den norske valutapolitikken utover 1940-tallet. For å håndtere den høye likviditeten i Norge

⁵⁵ Næringsøkonomisk forskningsinstitutt, *Handels- og valutapolitikken i Norge etter krigen*, s.67

⁵⁶ Næringsøkonomisk forskningsinstitutt, *Handels- og valutapolitikken i Norge etter krigen*, s.68

innførte Regjeringen høsten 1945 en ny policy kalt «Stabiliseringslinjen». Stabiliseringslinjen skulle sikre at norske prisnivåer holdt seg på sitt daværende nivå via prisregulering og ressursallokering, kombinert med begrensinger og tak på lønnsutbetalinger. I tillegg skulle det settes en ny valutakurs ut ifra hensynet til norske prisnivåer.⁵⁷ Allerede 12. juli 1944 ble Valutakurskomiteen opprettet for å utrede og avgi innstilling til visse valuta- og pengespørsmål i forbindelse med den kommende gjenreisningen. På grunn av den store utenrikshandelen var det prekært med en kurs som tok hensyn til de store investeringene som skulle gjennomføres. Jo mer fordelaktig kurs den norske kronen hadde på det internasjonale handelsmarkedet, jo lenger holdt blant annet Norges Bank sin valutabeholdning. Men det var uenighet rundt hva en fordelaktig kurs faktisk var. En lav kronkurs kunne hjelpe norske eksportindustriers konkurranseposisjon, samtidig som det var åpenbart at Norges importbehov raskt kom til å overskride vår eksportevne. Norsk vareeksport hadde aldri vært i stand til å betale for all import. Skipsfarten hadde på sin side dekket alene så mye som en tredjedel av de norske importutgiftene i 1930-årene.⁵⁸ Representanter fra skipsfartsnæringen fikk derfor en plass i valutakurskomiteen, da myndighetene ønsket å legge til rette for at skipsfarten så raskt som mulig skulle kunne bidra på lignende vis. Utover det besto Valutakurskomiteen av politikere som Trygve Utheim og Erik Brofoss, professor Wilhelm Kielhau og flere representanter fra privat næringsliv.

Innad i komiteen ble det oppnådd enighet om målet for fremtidens pengepolitikk:

1. Man måtte søke å få en krone hvis verdi var stabil
2. Kronen måtte gis en verdi som ville muliggjøre en opprettholdelse og en videre utvikling av landets økonomiske liv.
3. Kronens verdi måtte være slik, at staten ville være i stand til å oppfylle sine forpliktelser og løse de foreliggende statsoppgaver.⁵⁹

Det ble diskutert hva slags kursforhold kronen skulle ha i forhold til pund og dollar etter frigjøringen. Komiteen delte seg over spørsmålet. I 1943 var den norske

⁵⁷ Ecklund, Gunnhild. *Creating a new role for an old centralbank*. S. 77

⁵⁸ Norges Rederiforbund 50 år. 15. September 1959. Jubileumsverk. S. 46

⁵⁹ Norges Rederiforbund: Mappe 3-A-1, s. 2, bilag 1.

pundkursen satt til 20 kr. En fraksjon ønsket å beholde kursen der den var: på 20 kr per pund og dollar. Å beholde kursen slik den var, var et høyt alternativ. Den andre fraksjonen ønsket å senke kronkursen til 24 kr. De antok at det lave alternativet ville fremme mest mulig stabilitet i en ny økonomisk situasjon og at det kunne forbedre Norges internasjonale handelsposisjon. Flertallet i Valutakurskomiteen mente allikevel at kun ved å holde kursen på 20 kroner ville man unngå å røkke ved det forholdsvis stabile valutasystemet som allerede var etablert. En lavere kronkurs ville i følge dem heller ikke være forenlig med stabiliseringspolitikken Regjeringen ønsket å etablere. Skipsfartsnæringens flertall ønsket lavest mulig kronkurs for å styrke den norske flåten sin konkurransstilling på det internasjonale fraktmarkedet.

Skipsreder Odd Berg tilhørte allikevel den fraksjonen som ønsket seg en høyest mulig kronkurs. At noen representanter fra skipsfartsnæringen kjempet for det høye kursalternativet høres kanskje rart ut, men for redere med moderne båter vil sterk kurs bety at de kunne tjene mer, da deres båter uansett ville være konkurransedyktige og ettertraktet som internasjonale fraktere. For redere med marginale, umoderne båter, som rett etter krigen, før nykontraheringen hadde kommet ordentlig i gang, var den største gruppen redere i Norge, ville høy kurs derimot bety det motsatte. Mange av disse ønsket seg følgelig en devaluering. 23. mai 1945 henvendte allikevel Odd Berg seg, som fungerende president i Norges Rederiforbund, til Norges Bank for å presisere forbundets ønske om en stabil kronkurs i forhold til pundet. Å endre kronkursen ble sett på som risikabelt for skipsfarten og dens daværende etablerte handelsforhold.⁶⁰ På et generelt plan kjempet skipsrederne for en hurtig gjenreisning av flåten, med fokus på både størrelse OG heving av standard på båtene. At Berg på vegne av Norges Rederiforbund ønsket høy kurs hang trolig sammen med at han antok at en eventuell ny, norske flåte hurtig ville bli svært konkurransedyktig intensjonalt, tross høy pris på norsk frakt.

Regjeringen opprettet også Valutakomiteen 1945 for å få flere vurderinger på samme spørsmål. Denne besto av professor Ingvar Wedervang, sekretær Peter Jakob Bjerve, direktør Johs Brunæs, grosserer Carl Bøyesen, direktør Falck, professor Ragnar Frisch, direktør Jarlsby, sekretær Johnsen, professor Wilhelm Kielhau (som også hadde tilhørt den tapende fraksjonen i Valutakurskomiteen av 1944), professor Mork, forretningsfører Nordahl, advokat Olsen, direktør Rasmussen, sekretær Klaus Sunnanå

⁶⁰ Norges Rederiforbund: Mappe 3-A-1, bilag 1.

og skipsreder Werring. Denne komiteen fremla 23. september 1945 et enstemmig forslag om å senke kursen til 24 kr under påskuddet om å "fremheve nødvendigheten av en målbevisst politikk for å kontrollere og avbøte de sosiale ulemper som en (valuta)kursheving kan fremkalle".⁶¹

At denne komiteen ønsket å senke kursen til 24 kr hang sammen med flere vurderinger. Hensynet til eksportnæringene veide tungt. Valutakomiteen mente at norske eksportører ville være tjent med en lav kronkurs da dette ville bedre deres konkurranseposisjon på internasjonale markeder. Men lavere kronkurs betød også at hjemmenæringer potensielt kunne rammes negativt. Jordbruket var for eksempel avhengig av stor import av råstoffer og med en høyere valutakurs ville prisen på råstoffer fra utlandet øke. Hensynet til eksportnæringene var for valutakomiteen allikevel viktigere enn hensynet til hjemmenæringene. Denne vurderingen begrunnet de med at Norge foretok det meste av sine kjøp og betalinger i utlandet med oppgjør i fremmed valuta og at kursene derfor bare spilte mindre rolle for de reelle motytelser Norge måtte gi for sin import.⁶²

På dette tidspunktet kompenserte Regjeringen for inflasjon ved hjelp av kraftige prissubsidier i bytte mot moderasjon i lønnskrav for å hjelpe til med å stabilisere prisnivået. For Regjeringen sin del var det følgelig svært viktig å etterstrebe en valutakurs som ikke ville drive levekostnadsindeksen kraftig oppover, da det igjen ville få innvirkning på arbeidernes lønnskrav. Valutakomiteen gjorde derfor en grovanslag på kostnadene ved devalueringen de ønsket seg og anslo at en importprisstigning på 20% (som devalueringen representerte) ville drive levekostnadsindeksen mellom 2 og 5 % oppover, dersom den ikke ble motvirket av subsidier. Selv om deres forslag altså ville resultere i en økning på levekostnadsindeksen mente komiteen at spiralvirkningen mellom lønninger og levekostnad ikke ville bli stor nok til at den i vesentlig grad ville øke inflasjonsfaren og videre frata eksportnæringen dens fordel ved en valutakursheving.⁶³

Prisdirektoratet og Norges Bank fremmet på sin side også et ønske om å senke kronkursen, men kun til 22 kr, mens flertallet i Det økonomiske samordningsråd anbefalte at nivået på 20 kr ble beholdt. Den 17. oktober 1945 sa Regjeringen seg til slutt

⁶¹ Finans og tolldepartementet, *Stortingsmelding nr 3. 1945*, s. 1.

⁶² Finans og tolldepartementet. *Stortingsmelding nr 3. 1945*, vedlegg 1, s. 12

⁶³ Finans og tolldepartementet. *Stortingsmelding nr 3. 1945*, vedlegg 1, s. 15

enige med Det økonomiske samordningsråd og den første valutakurskomiteen og beholdt kronekursen på 20 kroner mot pundet. I og med at pund sterling var en av få valutaer som på det tidspunktet var konvertibel mot dollar, betød det at den "nye" kronekursen indirekte også ble satt til dette nivået mot dollar. Dollarkursen ble ca. fem kroner per dollar. I forbindelse med vedtaket uttalte Finansdepartementet:

"hovedmålet med Norges økonomi etter krigen er så hurtig som mulig å heve nasjonalinntekten. Dette mål kan en ikke nå uten å bygge opp igjen og gjøre våre produksjonsfaktorer mer effektive. Det viktigste her er å gjenreise kapitalapparatet og å bygge arbeidskraftens effektivitet opp igjen. (...) Slik som forholdene ligger an for øyeblikket har Norge en valutabeholdning å løpe på, men for tiden er tilgangen på valuta fra vår skipsfart og vår eksport meget liten og vi må regne med at vi i årene framover vil måtte arbeide med underskudd på vår betalingsbalanse, slik at det fra den vil bli et press på kursen. Men dette er ikke det viktigste. Det hovedspørsmål som reiser seg i forbindelse med valutaen er om en ved å senke kursen på den norske krone kan bidra noe til at gjenreisningen kan gå hurtigere".⁶⁴

Svaret på siste spørsmål var i følge myndighetene nei. På kort sikt ville kanskje eksportnæringene kunne nyte av en mer fordelaktig konkurranseposisjon, ja, men for myndighetene var ønsket om effektivitet i arbeidskraften viktigere.

Finansdepartementet anslo at staten for budsjettåret 1945 allerede så ut til å måtte punge ut med 300 millioner kroner i prissubsidier for å klare å beholde det daværende levekostnadsnivået. En heving av valutakursen til 24 kroner ville i følge dem koste omlag 200 millioner kroner til, altså en samlet prisstøtte på rundt 500 millioner kroner. De anslo at driftsinntektene for Norge i 1945 ville ende på rundt 1000 millioner kroner. En valutakursheving ville altså koste staten omlag halvparten av sine driftsinntekter bare i prisstøtte. Det var et budsjettforslag Finansdepartementet ikke ville stå inne for, særlig med tanke på det store behovet for norsk kreditt i utlandet som var nødvendig for å kunne gjennomføre nødvendig import og de store forestående utgiftene til skipsfarten. Og dersom Finansdepartementet i det hele tatt ikke kunne avse 200 millioner kroner i

⁶⁴ Finans- og tolldepartementet, *Stortingsmelding nr 3. 1945*, s. 2

økte prissubsidier, ville det ende opp med å gå ut over det norske arbeidslivets effektivitet ved å åpne for konflikter rundt norske lønnsnivåer. Dessuten slet store deler av verden fremdeles med råstoffmangel, noe som betød at Norge ville få økte råstoffutgifter etter hvert som tilgangen bedret seg og man kunne begynne å importere større kvanta. Med en økt valutakurs ville det bety nok et forstyrrende omkostningsforhold på lang sikt.⁶⁵ Den nyvalgte, høye kronekursen varte frem til 19. september 1949, da den norske kronen, i likhet med mange andre europeiske valutaer, ble kraftig devaluert.

Skipsvalutakomiteen

I Finansdepartementets overnevnte uttalelse ble flåtens bidrag til norsk valutatilgang kort poengtert. Denne hadde i løpet av første del av fredsperioden vært liten, noe som selvsagt skyltes flåtens store krigstap, men også flåtens daværende ugunstige sammensetning av skip. Behovet for å komme i gang med nykontraheringer for å modernisere handelsflåten var stort. Under krigen hadde tilgangen til nye skip vært svært dårlig og de skip man faktisk hadde fått tak i hadde vært av mindre ettertraktet sort.⁶⁶ Samtidig som flåten krympet stadig mer inn som følge av krigsforlis, ble den erstattet av mindre ettertraktede, eldre skip. Fra Storbritannia fikk uteflåten i 1942 fem motorlasteskip, to damplasteskip, særlig egnet for trelast, pluss ytterligere tre motorlasteskip og tre dampskip som alle var nye skip bygd under krigen. Den fikk også seks eldre, amerikanske trampfartskip (skip uten linjer) som var bygget umiddelbart etter første verdenskrig, som flåten måtte ta imot bare for å få de andre, nyere båtene. Av overnevnte 19 skip gikk tre av nybyggingene og fire av de eldre amerikanske skipene tapt i løpet av krigens siste år. Hjemmeflåten nøt en noe bedre tilgang til nye skip. Tilveksten besto hovedsakelig av nye småskip bygd i Norge og kjøpt fra utlandet og eldre småskip kjøpt fra utlandet. Til sammen utgjorde tilveksten til hjemmeflåten 312 skip på 85 000 bruttotonn.⁶⁷

Regjeringen begynte derfor å legge til rette for nyinnkjøp av skip så raskt som overhode mulig etter at krigen tok slutt. Det største problemet var de enorme

⁶⁵ Finans og tolldepartementet. *Stortingsmelding nr 3. 1945*, s. 3-4

⁶⁶ Finans og tolldepartementet. *Stortingsmelding nr 3. 1945*, vedlegg 1, s. 15

⁶⁷ Statistisk sentralbyrå, *Statistisk-økonomisk oversikt over året 1946*, s. 67

valutasummene som var nødvendige for å få til en fullgod gjenreisning av flåten og den tilhørende frykten for at midlene ikke skulle bli investert på en riktig måte. I løpet av de umiddelbare etterkrigsårene ble det derfor opprettet flere generelle koordineringskomiteer i skjæringspunktet mellom Norges Rederiforbund, Norges Bank og Regjeringen. Umiddelbart etter freden foreslo Skipsfartsdirektoratet at det burde opprettes et rådgivende utvalg som spesifikt kunne bistå direktoratet i å vurdere søknader om salg til utlandet av norske skip og kjøp til Norge av utenlandsk tonnasje.⁶⁸ Et halvår senere kom Finansdepartementet i samråd med Norges Bank på banen og foreslo at det skulle opprettes en komité til behandling av spørsmål vedrørende valutakontrollen med handelsflåtens fraktinntekter. Til sammen resulterte disse forslagene i Skipsvalutakomiteen, som ble gitt følgende mandat:

1. komiteen skulle bistå myndigheten ved fastsettelse av regler og bestemmelser om kontroll og avgivelse av fraktinntekter. Videre skulle den bistå ved avgjørelse om dekning av rederienes utgifter i utlandet og kontroll herav, herunder også spørsmål om større reparasjoner og kjøp eller kontrahering av skip i utlandet.
2. komiteen skulle tilrettelegge formidling av opplysninger, råd og henstillinger i valutaspørsmål mellom valutamyndighetene og rederiene for at rederiene alltid skulle kunne være a jour med hensyn til valutaspørsmål som berørte shipping, og for at valutamyndigheten til en hver tid kunne ha opplysninger om rederienes valutaproblemer de forskjellige land.
3. Komiteen skulle formidle samarbeid mellom valutamyndighetene og Fraktkontrollen for at valutamyndighetene til enhver tid skulle kunne ha oversikt over hvilke frakter som ble godkjent av kontrollen og hvordan fraktene kunne bli ventet å inngå, likesom man sikret seg at disse fraktavtalene ble sluttet i samarbeid med valutamyndighetene.⁶⁹

Skipsvalutakomiteen skulle bestå av en representant fra Finansdepartementet, en fra handelsdepartementet, en fra Norges Bank og to fra Norges Rederiforbund.

⁶⁸ Norges rederiforbund: Mappe 3-B-2, Skriv datert 6. Oktober 1945.

⁶⁹ Norges rederiforbund: Mappe 3-B-2, Skriv datert 9. mars 1946.

Komiteen ble vedtatt av Finansdepartementet, som siden provisorisk anordning av 10. november var bemyndiget til å utferdige bestemmelser vedrørende valutakontrollen, ved Erik Brofoss 9.april 1946.

Norges Rederiforbund ønsket naturlig nok at Skipsvalutakomiteen skulle ha minst mulig kontroll over hva norske redere foretok seg. Myndighetene ønsket på sin side en så sterk kontroll over norske utenlandsbetalinger som mulig. Norges Bank var enig med myndighetene i at man antakelig måtte følge hver enkelt betaling som hadde med nylisensiering og kontrahering å gjøre, men foreslo samtidig at denne kontrollen gjerne kunne bli underlagt Rederiforbundet selv.⁷⁰ Dette var spesielt: at Rederiforbundet selv skulle få styre, ikke bare opplysning om, men den faktiske kontrollen av sine egne medlemmer. Dette gav dem langt mer frihet enn det de fleste andre næringer nøt på det tidspunktet. De fleste ble i all hovedsak nøye kontrollert av Finansdepartementet og Norges Bank under valutareguleringen. Skipsfartens særbehandling ble forsterket av at Norges Bank og sentralbanksjef Gunnar Jahn, i forkant av nedsettelsen av Skipsvalutakomiteen, i tillegg hadde foreslått at skipsfarten til en viss grad burde unndras fra avståelsesprinsippet valutaloven hadde innført. Altså skulle redere til en viss grad få beholde noe av sin utenlandsvaluta for å kunne drive mer effektivt i utlandet og det ble foreslått at større rederier skulle få beholde egne konti i utlandet med fremmed betalingsvaluta. Norges Bank anbefalte i tillegg at staten burde gå med på et forslag fra rederne om å la dem sette av 10 % av sine inntekter i nettofrakter til egen drift «idet vi mener at en sådan spore til å tjene ettertraktet utenlandsk valuta vil være avgjort heldig.»⁷¹

Det ble innført forholdsvis store krav til valutakontrollen for norske rederier, men det ble som foreslått lagt til rette for at rederne nærmest skulle få gjennomføre den selv. Rederiene måtte i første omgang avgi oppgaver på:

- A. saldo på sine valutakontoer hos norske banker eller direkte konti i utenlandske banker. Samtidig skulle det gis oversikt over bevegelser på kontoene for tiden 30/9-46 til 31/12-46.

⁷⁰ Norges rederiforbund: Mappe 3-B-2: kommer frem i brev signert Hegnar i Norges Bank. Uten dato og mottaker.

⁷¹ Mappe RA/S - 1386/D/Da/L0005 - "Valutautvalg. Sammensetning og mandat" - Brev fra NB til Finansdepartementet datert 14. Februar 1946.

- B. Forfalte, ikke-betalte frakter fra utlandet, tilgodehavender hos agenter, meglere, egne kontorer og andre private forbindelser i utlandet per 31/12-46.
- C. Beholdning per 31/12-46 av utenlandske verdipapirer og norske verdipapirer beroende i utlandet.
- D. Per 31/12-46 betalinger på nybygningskontrakter og kjøp av skip i utlandet samt materialer til nybygninger i utlandet.
- E. Sjøforsikringserstatninger i den del av året 1946 rederiene hadde ordnet med forsikringen selv.
- F. Årsregnskap for 1946.⁷²

Skipsfartens selvkontroll viste seg raskt å være mindre tilfredsstillende. I forbindelse med unndragelse fra avståelsesprinsippet i Valutaloven, som gikk ut på at privatpersoner måtte oppgi valuta til Norges Bank i bytte mot norske kroner i den utstrekning Norges Bank bestemte, oppsto det blant annet raskt problemer. I tillegg til å gjelde penger tjent etter Valutalovens inngåelse, hadde Norges Bank vedtatt at all valuta inntjent etter 17.7.1940 skulle tilbys til salg til Norges Bank eller annen norsk valutabank. Den eneste valuta som ble unntatt bestemmelsen var pund sterling. Norske redere hadde fått tillatelse av Norges Bank til å holde på kontobeløp til dekning av løpende driftsutgifter for nær fremtid. Den 4. september 1946 ble det presisert i et skriv fra Norges Bank at banken langt ifra hadde fått alle dollar de hadde anmodet fra skipsfartsnæringen og at næringen hadde beholdt langt mer valuta enn hva de hadde fått unndragelse til. Fra bestemmelsen kom i gang og frem til 15. mai 1946 kom det også frem fra rederiforbundets egen kontroll at rederne hadde økt sine beholdninger med ca. 6, 2 millioner dollar, men kun solgt 1,5 million av dem til norske banker. At skipsfartsnæringen selv skulle få utøve kontroll over sin egen næring viste seg følgelig ikke å være særlig effektivt. Selv om valutaloven hadde lovfestet opplysnings- og avståelsesplikt betød ikke det at alle føyet seg etter den. Norges Bank sitt svar på situasjonen var å advare om at avståelsesplikten ville skjerpes, da Bankens gryende dollarmangel i stor grad hadde oppstått på grunn av innkjøp av amerikansk tonnasje.⁷³

⁷² Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005 – ”Valutautvalg. Sammensetning og mandat”. Brev datert 27.12.1946, sendt fra Finansdepartementet til alle norske redier.

⁷³ Norges rederiforbund: Mappe 3-B-2: Cirkulære nr 86-1946

Dette første forsøket på å gi skipsfarten ansvar for sin egen kontroll viser en klar motvilje fra norske redere til å føye seg etter valutaloven og myndighetenes krav.

Behovsprøving

Skipsfarten hadde slurvet med både avståelse av valuta og innrapportering av egne inntekter. Samtidig la skipsfarten beslag på store deler av Norges Bank sin valutabeholdning i forbindelse med flåtens gjenreisning. Ut i fra tabell 2 på side 30 kan vi se at over ti prosent av myndighetenes forbruk i 1946, og nesten 20 prosent i 1947, gikk til import av nye skip. Lisensiering til valutabruk på skip knyttet ergo valutaloven og handelsflåtens gjenreisning tett sammen, da en vilkårlig bruk av så store andeler av statsfinansene ville være uholdbart. Finansminister Erik Brofoss i årsskiftet 1946/ 1947 opprettet derfor «Valutautvalget av 1946», et utvalg som skulle kartlegge hva som faktisk var pressende behov for i forbindelse med gjenreisningen av handelsflåten.

Utvalget besto av ekspedisjonssjef Peter Simonsen (formann), ekspedisjonssjef Chr. Brinch, kontorsjef i Norges Bank, Helge Schirmer, skipsreder Odd Berg, skipsreder Niels Werring, sekretær Kjell Christiansen fra Handelsdepartementet og sekretær Johan Seland fra Norges Rederiforbund. Valutautvalget av 1946 ble satt sammen for å forsøke å få overblikk over flåtens daværende tilstand, samt fremtidige utsikter for gjenreising. Utvalget møttes åtte ganger over drøye to måneder; 21. desember 1946, 28. januar 1947, 6. februar 1947, 17. februar 1947, 19. februar 1947, 20. februar 1947, 21. februar 1947 og 22. februar 1947.

Utvalgets oppgave var å:

1. Skaffe en oversikt over, samt bedømme, det totale behov for kontrahering og skipskjøp fra utlandet i løpet av perioden frem til 1950.
2. Skaffe oversikt over ubenyttede forliserstatninger i fremmed valuta.
3. Skaffe oversikt over hva som var kontrahert for norsk regning ved norske verksteder, og hvilken ytterligere produksjonskapasitet man kunne regne med hos disse verkstedene i tiden frem til 1950.
4. Komme med forslag på hensyn til de retningslinjer man burde gå frem etter da en del søknader om valuta til skipskjøp og kontraheringer måtte avslås på grunn av valutasisuasjonen slik som den var, eller slik som man måtte regne med at den

ville utvikle seg⁷⁴

Som nevnt i bakgrunnskapitlet satt Norge ved slutten av 1946 på en flåte på rundt 3 288 000 brutto tonn, samtidig som det var utestående ca 2 146 000 brutto tonn kontrahert- eller importlisensiert tonnasje. Det betød at man så ut til å kunne overstige førkrignivået innen alle utestående skip ble levert. Å nå det totale mengdenivået ville allikevel ta såpass lang tid at 3 288 000 bruttotonn ble utgangspunktet for utvalgets behovsanalyse.⁷⁵ Skipsfartsnæringen var heller ikke fornøyd med det foreløpig oppnådde tallet, samtidig som den var svært skeptisk til hvorvidt modernisering av flåten var sikret i tilstrekkelig grad med den mengden nylisensiering som enda ikke hadde blitt klar til levering. Utvalget regnet derfor på hvordan aldrende skip kom til å påvirke flåten. I 1940 var mengden skip på over 20 år lik 643 000 brutto tonn. I 1951, forutsatt ingen avgang i flåten, ville dette tallet ha steget til 1 368 brutto tonn, altså en drøy fordobling. Skipene som ble bygd under eller kort tid etter første verdenskrig, var de som falt inn under den høyeste aldersklassen (25+ år).⁷⁶ Fra 1940 til 1951 ville altså den utdaterte tonnassen ha vokst med 944 000 brutto tonn.

Ved å regne med at man med en avgang på fem prosentpoeng per år⁷⁷, samt to års leveringstid på kontraheringer, kom utvalget frem til at det til en hver tid måtte være bestilt tonnasje tilsvarende 10 % av flåten for å holde den ved like. Lengre levering betød at man var avhengig av desto mer tonnasje under bestilling for å holde nivået oppe. Per 1.1. 1940 var det bestilt 557 000 brutto tonn for norsk regning i utlandet, pluss 102 000 brutto tonn til kontrahering hjemme i Norge, altså 659 000 brutto tonn totalt. For å oppnå samme størrelse 1.1. 1950, samt like god fremtidsdekning, regnet utvalget seg fram til at behovet ville tilsvare ca 1 mill brutto tonn innen 1950, dersom flåten både skulle kvalitativt og kvantitativt gjenreises.⁷⁸ Den tonnassen Norge hadde utestående til levering ble vedtatt av utvalget å ikke være nok til å sikre at flåten ville kunne gå forbi sitt førkrignivå. Uten ny tonnasje ville den eksisterende flåten nå en topp i 1951 på ca. 4,7 millioner brutto tonn, altså noe lavere enn i 1939/ 40. Utvalget hevdet derfor at man trengte utstrakt videre kontrahering for å kunne overgå handelsflåtens

⁷⁴ Norges rederiforbund: Mappe 3-B-1: *Valutautvalget av 1946*, innstilling 22.2.1947

⁷⁵ Norges rederiforbund: Mappe 3-B-1: *Valutautvalget av 1946*, innstilling 22.2.1947

⁷⁶ Finans- og tolldepartementet, *Stortingsmelding nr. 10 1947*, s. 150 Utvalget definerte "overårig tonnasje" som dampskip over 25 år og andre skip over 20 år.

⁷⁷ Tap i forlis ble regnet via gjennomsnitt til 80 000 brutto tonn (1/2 prosentpoeng per år).

⁷⁸ Norges rederiforbund: Mappe 3-B-1: *Valutautvalget av 1946*, innstilling 22.2.1947

førkrigsstørrelse.

Men å fortsette den voldsomme kontraheringsaktiviteten man hadde påbegynt i de første årene etter krigen var lettere sagt enn gjort. I løpet av årene 1945 og 1946 hadde norske redere hatt stor frihet til å kontrahere der det var mulig å få bygd skip. Staten hadde også assistert ved kontrahering og kjøp i den grad det var påkrevd. Så godt som alle søknader om valuta til skip hadde blitt innvilget. Bare i 1946 ble det kontrahert tonnasje for rundt 2, 3 milliarder kroner som skulle leveres i årene frem til 1951.⁷⁹ 1947 ble det året fremt til kontraheringsstoppen der flåten nøy sin aller største netto tilvekst, på 923 000 tonn brutto tonn. Størstedelen av dette, 658 brutto tonn, var eldre skip, hovedsakelig krigsbygde skip fra Amerika. I 1946 var flåtens økning på 393 000 bruttotonn, altså godt under halvparten så mye som i 1947.⁸⁰ Det ville være umulig for rederne og staten å klare fremtidige forpliktelser dersom man opprettholdt et såpass høyt kontraheringstempo uten at det kom til å gå ut over annen livsviktig import til Norge. For Valutautvalget av 1946 fremsto en innstramming i lisensieringspraksisen som løsningen på dette problemet, for å unngå nettopp den situasjonen Norge skulle havne i; at de måttet stanse all ny kontrahering og kjøp. De uttalte i den forbindelse at

«Utvalget regner med at en kan komme i den situasjon at en må nekte samtykke til kontraheringer som sett på lenger sikt fremstiller seg som valutamessig fordelaktige. En viss tilstramming i lisensgivingen nå når det gjelder nybygninger med sen levering er å foretrekke framfor at myndighetene senere av hensyn til den valutamessige likviditet blir nødt til helt å stanse nykontrahering og kjøp av tonnasje i utlandet for en kortere eller lengre periode.»

Det sistnevnte ble allikevel tilfellet, kontraheringsstoppen var mer enn "en viss tilstramming av lisensgivingen". Selv om medlemmene i utvalget var enige i at det måtte strammes inn på handelsflåtens forbruk, mente de på sin side at lisensiering fremdeles burde kunne gis, men kun ut ifra følgende retningslinjer:

1. Avgjørelse treffes på grunnlag av en bedømmelse av betydningen av at vedkommende kontrakt eller kjøp kommer i stand under hensyn til den til

⁷⁹ Finans- og tolldepartementet, *Stortingsmelding nr. 10 1947*, s. 35

⁸⁰ Statistisk sentralbyrå, *Statistisk-økonomisk oversikt over året 1948*, s. 77

enhver tid foreliggende valutasisuasjon, idet det dog tas et visst hensyn til de under 4 nevnte momenter.

2. De forskjellige tonnasje-grupper stilles i prinsippet likt ved søknadens bedømmelse.

Dette gikk skipsvalutakomiteen i første omgang med på. De krevde fra og med 1947 dermed utstrakt dokumentasjon på blant annet rederes tonnasetap under krigen, deres tonnasje-erhvervelse etter krigen, valutaforbruk til nykontrahering og kjøp etter krigen og tonnasje solgt til utlandet etter krigen (de overnevnte fire momenter). De krevde også at rederiene som fikk innvilget lisens måtte sørge for at deres valutainntekter måtte komme den norske valutahusholdning til gode.⁸¹ Resultatet av disse føringene ble en favorisering av lisensiering til nykontrahering og innkjøp av skip som skulle inn i allerede innarbeidet linjetonnasje, samt tonnasje som høyst sannsynlig ville sikre annen lønnsom beskjeftigelse, ikke minst i foretrukket valuta.⁸² Det betød at store, allerede godt etablerte rederier ble favorisert. Deres allerede moderne flåter var de mest effektive og inntektsbringende, samtidig som de drev innen internasjonal linjefart som ofte ble betalt i dollar. Prioriteringene sa ikke noe om hva slags standard skipene skulle ha, bare at de måtte passe inn i de deler av næringen som i størst grad kunne garantere inntekt. Det er interessant at utvalget i punkt 2 samtidig ønsket at de forskjellige tonnasje-grupper skulle stille likt ved lisensvurderinger. Dette ble ikke tilfellet, slik vi skal komme særlig inn på i kapittel seks og dette fikk fatale følger for mange norske redere.

Inntektspotensial

Valutautvalgets føringer var det første store frempeket til kontraheringsstoppen i 1948. Dette var en utvikling som naturlig nok ble forsterket av valutakrisen i 1947, som skal behandles nærmere i neste kapitel. At det ble innført fullverdig kontraheringsstopp i 1948 kan allikevel synes som en merkelig beslutning, da behovet for videre kontrahering og satsning innen næringen ble anbefalt ikke bare av næringen selv, men også av offentlig oppnevnte utvalg. Skipsfartsnæringen brukte flittig deres evne til å

⁸¹ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005 "Handelsflåtens gjenoppbygging". Utkast til cirkulære, 22.4.1947.

⁸² Norges rederiforbund: Mappe 3-B-1: *Valutautvalget av 1946*, innstilling 22.2.1947

seile inn sårt tiltrengt valuta til å argumentere for hvorfor de burde få fortsette å nyte større friheter enn andre deler av norsk næringsliv under valutareguleringen. De mente at økt inntekt i stor grad også handlet om økt kontrahering. Da norske redere innså at utviklingen gikk mot stadige innstramminger i lisensiering til næringen forsøkte de derfor å overbevise norske myndigheter om deres inntekspotensiale over de neste årene, og satte alternativene med og uten videre kontrahering opp mot hverandre. Norges rederiforbund gjennomførte en grovberegning av deres egen forventede inntekt ved hjelp av daværende inntektsnivåer og overslag på hittil inngåtte kontrakter, med og uten ytterligere kontrahering. Utviklingen ville i følge dem, år for år, se slik ut uten ytterligere kontrahering:

- 1948: 580 mill. kr.
- 1949: 628 mill. kr.
- 1950: 652 mill. kr.
- 1951: 648 mill. kr.

Med planlagt ytterligere vekst (altså nykontraheringer) så overslaget slik ut:

- 1948: 588 mill. kr.
- 1949: 642 mill. kr.
- 1950: 695 mill. kr.
- 1951: 766 mill. kr.

Nye kontraheringer ville altså kunne bidra til en markant, dog her kun potensiell, bedring på betalingsbalansen. Næringens hovedproblem var selvsagt at dette kun var overslag, samtidig som at de ikke kunne garantere hvor stor del av inntektene som kom til å bli dollar. Det var dollar staten først og fremst var ute etter, men alle disse overslagene ble gjort i kroner på grunnlag av inntekter i alle mulige valutaer.⁸³ Og i en prekær situasjon måtte selv slike flotte prediksjoner vike for den faktiske realiteten der forbruket måtte kuttes dramatisk ned på. Summene på Rederiforbundets undersøkelse var kanskje store og lovende, men det foregikk samtidig en enorm prisstigning rundt om

⁸³ Norges rederiforbund: Mappe 3-B-1: *Valutautvalget av 1946*, innstilling 22.2.1947

i verden. Dette poengterte Brofoss også under Stortingets finansdebatt i 1948. Selv om flåtens inntekter for 1948 så ut til å ende på rundt 850-900 millioner kroner det året, så måtte flåten faktisk ha tjent 1400-1500 millioner kroner for å kunne ha gitt samme nettobidrag til betalingsbalansen det året som hva den hadde gjort før krigen. Samtidig betød den voldsomme mengden skip kontrahert frem til 1948 at staten måtte ut med enorme summer til løpende nedbetalinger på kjøpsforpliktelser mot utlandet. Dersom man tok inntekten til flåten i 1948, altså ca. 850-900 millioner kroner, og trakk fra avbetalinger på allerede mottatte skip og forskuddsbetalinger på skip som var på vei, så ville skipsfartens faktiske bidrag til betalingsbalansen i 1948 bli på ca 380 millioner kroner. Det beløpet lå langt under hva Norges Rederiforbund selv hadde anslått (580-588 millioner kroner). Nykontraheringer og reparasjoner representerte massive utgifter, sammen med nevnte prisstigning. At flåten hadde blitt såpass voldsomt skadelidende under krigen sammenlignet Brofoss med et tap som ”om hele vår treforedlingsindustri og Hydros anlegg var blitt totalt ødelagt.”⁸⁴

Oppsummering

Valutalovens formål var å sikre kontroll over utenlandske betalinger til og fra Norge og å sikre norske myndigheter oversikt over valutabeholdningen. Loven påla privatpersoner og privat næringsliv å avstå valuta i bytte mot kroner til Norges Bank på oppfordring, og påla næringer også å avgi oppgaver over deres egne inntekter og forbruk. Gjennom valutaloven søkte myndighetene å sikre «hensiktsmessig dipsonering» av valutabeholdningen. Skipsfarten viste en del motstand når det kom til denne typen kontroll. De ble rammet av en stadig strengere valutalisensiering utover den umiddelbare etterkrigstiden. Regjeringen satte valutakursen til 20 kroner mot pundet, i tråd med den nyinnførte stabiliseringslinjen som søkte å stabilisere pris- og lønnsnivåer. Det var delte meninger vedrørende kursnivået blant rederne. Mindre redere ønsket svak kronekurs for å bedre sin konkurranseposisjon. Sterke redere jublet for sterk kronekurs, da deres tjenester uansett var etterspurt.

Gjennom 1945 og 1946 fikk norske redere kontrahere forholdsvis fritt under valutareguleringen. De fikk i utgangspunktet også selv utføre kontroll over sin egen næring, før denne viste seg å være gjennomført på en svært lite tilfredsstillende måte.

⁸⁴ Stortinget, *Stortingstidene 1948*, finansdebatt 15. April 1948, s. 560-561

Gjenreisningen av handelsflåten hadde krevd hele 23, 5% av nettorealinvesteringene i 1947 og var den klart største enkeltpost i investeringsprogrammet samme år.⁸⁵ Samtidig besto det meste av ankommen tonnasje i første omgang av mindre moderne skip, og dette stresset både rederne og det offentlig oppnevnte Valutautvalget av 1946. Rederne var svært opptatt av å sikre nye og moderne skip til den nye flåten. Valutautvalget av 1946 delte redernes syn på at andelen overårig tonnasje var såpass mye høyere etter krigen enn det den hadde vært før, at selv om man var godt på vei mot en størrelsesmessig gjenreisning allerede i 1947, så var flåten langt ifra sikret fullverdig remplassing. De anbefalte derfor å fortsette å lisensiere til nykontraherings og kjøp av skip, men under nye, strengere føringer for å unngå en situasjon der full kontraheringsstopp måtte innføres.

Årene 1947, 1948 og videre ut kontraheringsstoppen ble en tid der Regjeringen via valutareguleringen la kraftige føringer for både hvor mye som skulle bygges og hvilke typer skip som skulle bygges, og på hvilket finansielt grunnlag. Det siste hadde mye å si for hvilke redere som i det hele tatt klarte å tilføre sine flåter nye skip etter 1947. I 1947 ble det stadig mer åpenbart at Norge sto overfor en valutakrise og Regjeringen begynte å se en mer og mer direkte sammenheng mellom de store valutautgiftene til gjenreisningen av handelsflåten og den stadig mer krisepregede valutatilstanden i Norges Bank. At skipsfarten ble pålagt store restriksjoner etter at krisen brøt ble allikevel kraftig debattert.

⁸⁵ Engvig, Olav. *Kontraheringsstoppen*, s. 18.

4 Den vanskelige høsten og første steg mot kontraheringsstopp

I løpet av 1946 og frem mot høsten 1947 manifesterte det seg en stadig økende uro forbundet med Norges valutasituasjon, som kulminerte i valutakrise høsten 1947. I dette kapitlet vil jeg ta for meg kriseforløpet og hvordan det påvirket opptakten til kontraheringsstoppen. Det har av flere blitt poengtert at denne krisen kom som en overraskelse på norske myndigheter.⁸⁶ Men på hvilken måte ble myndighetene tatt på sengen? I forrige kapittel ble det etablert at et av regulerings fremste formål var å sikre oversikt og kontroll over valutabeholdningen og de disposisjoner som rammet den. Dersom krisen virkelig kom som en overraskelse må reguleringen ha feilet på noe vis. Hvilke enkelthendelser fikk mest å si for den negative utviklingen? Hvilke tiltak ble gjort for å skaffe seg oversikt over valutasituasjonen? Her vil jeg først se på opptakten til krisen, før jeg vil se på hvordan skipsfartsnæringen påvirket hendelsesforløpet. Hvordan bidro investeringer og forbruk innen skipsfarten til krisen, og dermed også indirekte til kontraheringsstoppen som ble pålagt dem i løpet av årene 1948/49–1950?

Tidlige oversiktsarbeider

Allerede i november 1945 sendte Finansdepartementet ut en oppfordring til departementene og kapitalintensive næringer, der disse ble bedt om å fylle ut et skjema vedrørende deres forventede valutabehov for 1946.⁸⁷ Umiddelbart etter krigen ba Regjeringen også Nortraship om å lage en oversikt over den norske handelsflåten sine utenlandsinntekter, først og fremst i dollar. Regjeringen ønsket å skaffe seg oversikt over hvorvidt pengebruken innen næringen kunne forsvares ved hjelp av tilsvarende store inntekter. Skipsfartsnæringens stilte seg skeptisk til å anskaffe en slik oversikt og den uteble da også i første omgang. Det første førte til at regjeringen ikke bare truet med, men faktisk også stanset alle lisensieringer til nykjøp og kontrahering av skip før

⁸⁶ For eksempel Einar Lie. *Ambisjon og tradisjon*. S. 103

⁸⁷ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0014. Navnløs folder. Brev fra Finans- og tolldepartementet, datert 27. November 1945.

en slik oppgave forelå.⁸⁸ I starten av januar 1946 var resultatene av undersøkelsen inne og overslaget viste at nettobehovet for import i dollar og pund for 1946 var på

- Ca. 3-400 millioner kr i pund – 20 millioner pund
- Ca. 150 millioner i dollar – 30 millioner dollar
- Ca. 15 millioner kroner i canadiske dollar

Mot slutten av januar 1946 tok endelig også Nortraship kontakt med Finansdepartementet for å meddele at de også hadde samlet inn beregninger som viste at skipsfarten tjente inn ca 2 500 000 dollar, pluss 730 000 pund i måneden. I annen valuta ble det anslått at man tjente så lite at det ikke oversteg hva som gikk med til utgifter i samme valuta.⁸⁹ Dollar- og pund-anslagene for næringens inntekt var store, men det var også utgiftene tilknyttet flåtens gjenreisning. Satt opp mot behovene for import listet over kan vi se at inntektene fra skipsfarten alene var langt ifra nok til å dekke løpende valutautgifter. Særlig ikke for flere år frem i tid.

Bare få måneder senere ble det også gjort overslag over pund sterling- og dollar-behovet i Norge for årene etter 1946. Fra disse overslagene kommer det frem at særlig på grunn av et stort forbruk av pund sterling innenfor skipsfarten ville pund sterling-beholdningen være oppbrukt innen midten av 1949. Altså, at under plausible forutsetninger ville det ikke ta mange år før Norges pund sterling-reserver var uttømt, tross inntektene Nortraships oversikt viste til.⁹⁰ Samme forbruksberegninger ble gjort for dollar-beholdningen. Her var resultatet enda mer dramatisk. Det importbudsjettet som i utgangspunktet var planlagt av Forsyningsdepartementet for 1947 ville sluke hele Norges Banks dollarbeholdning, samt alle dollarinntektene fra skipsfarten innen utgangen av 1947.⁹¹ Undersøkelsene synliggjorde et stort behov for nedskjæringer på import og overføringer innenfor de forskjellige valutagruppene, men akkurat det var ikke bare bare å gjennomføre.

⁸⁸ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0014. Navnløs folder. Brev fra Handelsdepartementet, Skipsfartsavdelingen datert 7. januar 1946, signert ekspedisjonssjef Christian Brinch.

⁸⁹ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0014. Navnløs folder. Skriv fra Skipsfartsavdelingen, Handelsdepartementet. Datert 30. januar 1946.

⁹⁰ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0014. Navnløs folder. Oversikt laget av Valutakontoret, datert 1. oktober 1946.

⁹¹ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0014. Navnløs folder. Oversikt laget av Valutakontoret, datert 13. desember 1946.

Ugunstige handelsavtaler

Å holde tilbake på det meste av vareimport var aldri noe alternativ. Etterspørselen etter råvarer og forbruksvarer kombinert med forventet (stadig høyere) levestandard blant det norske folk gjorde også all innstramming i import til potensielt latente politiske avgjørelser, da det nærmest alltid ville eksistere en nærings- eller forbrukergruppe som ville føle seg urettmessig rammet av kutt. Det var uansett ikke vanskelig å rettfærdiggjøre store innkjøp og nye investeringer rett etter krigen. Resultatet ble en så å si unngåelig kjøpefest i de første etterkrigsårene, særlig innen skipsfarten.

Den interdepartementale valutakomiteé ble opprettet i juli 1945 og var et av de første forsøkene på å for alvor koordinere den norske valutapolitikken. Komiteen besto av medlemmer fra Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Forsyningsdepartementet og Norges Bank.⁹² Allerede de første møtoreferatene fra komiteearbeidet viser flere overskridelser av planlagte importoverskudd på bilaterale handelsavtaler, parallelt med store eksportoverskudd til land der Norge ikke nødvendigvis var interessert i importtilbudet.⁹³

Allikevel kommer få bekymringer til syne i det første arbeidet i Den interdepartementale valutakomiteé. Unntaket var samtaler rundt handelsavtalene med Belgia og Frankrike. Disse blir stadig mer negativt preget utover høsten 1945 og våren 1946 og toppe seg 15. mai 1946. I et møtoreferat ble det ytret om handelsavtalen med Frankrike at «Frankrike har ikke leveringsmuligheter for nær sagt noen ting, og hele avtalen ser trøstesløs ut». Som en konsekvens av denne situasjonen ble det derfor foreslått at man burde begynne å gå mer forsiktig til verks ved utstedelse av importlisenser. Frykten var at myndighetene kunne låses til flere slike ugunstige handelsforhold.⁹⁴

I løpet av 1945 og første halvdel av 1946 lå fokuset under møter ofte heller på fristilling av mer import enn på innstramming av den. Blant annet ville valutakomiteen fristille all lisensiering av viktige råstoffer og varer som "man ikke antar at der kan bli for meget av." Det ble også fremstilt forslag om å frigi helt importen fra alle land som

⁹² Ecklund, Gunnhild. *A new role for an old central bank*, S. 88.

⁹³ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005 – "interdepartemental valutakomiteé".

⁹⁴ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005 – "interdepartemental valutakomiteé". Møtoreferat i den interdepartementale valutakomiteé, 8. Mai 1946.

ikke krevde bruk av hard currency.⁹⁵ Forsyningsdepartementet sendte på sin side ut forslag om frilisting og lemping av importrestriksjonene 4. juni 1946, blant annet til Norges Bank og Samordningsrådet.⁹⁶ Representantene i Den interdepartementale valutakomiteen var ellers også imot forslag fra Utenriksdepartementet om å innføre valutalisens på varer på B-listene. Avslaget ble begrunnet med at det ville føre til mye ekstraarbeid.⁹⁷

I de første undersøkelsene rundt den norske valutasituasjonen og hvordan denne kom til å utvikle seg hadde det kommet en rekke tegn på at Norge beveget seg mot valutaknapphet, samtidig som at myndighetene allerede hadde begynt å overstige planlagte importbudsjetter. Flere av de bilaterale handelsavtalene viste seg også å være lite gunstige. Men det var vekst i norsk næringsliv og i stedet for å la seg skremme av de negative varslene og begrense import og handel, fremstår det heller som om myndighetene så for seg at en fortsatt næringsvekst i Norge ville klare å møte disse bekymringene.

Sverige skriver opp krona

Utviklingen i norsk økonomi i begynnelsen av 1946 ble nemlig sett på som forholdsvis god. Eksportnivået lå betydelig under nivået for 1938, men nøy en mer gunstig prisutvikling enn importen. Bytteforholdet mellom eksport og import var også bedre enn hva det hadde vært i 1938. Nettoresultatet for året ved utgangen av 1946 ble likevel en betydelig nedgang i den nasjonale valutabeholdningen (både i Norges Banks valutabeholdning, i opptjente frakter og ubenyttede assurancesummer), på 1100 millioner kroner. Mesteparten av valutautgiftene skyltes investeringer i skip.⁹⁸

Jo lenger ut i året 1946 man kom, jo flere ting bidro så med å øke bekymringsnivået. Rett før Den interdepartementale valutakomiteé skulle møtes 17. juli 1946, skrev den svenske sentralbanken opp den svenske kronen. Den svenske kronekursen gikk fra 118,55 kr per hundre svenske kroner til hele 138,30 kr per hundre

⁹⁵ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005 – ”interdepartemental valutakomiteé”. Møtereferat i den interdepartementale valutakomiteé, 15. Mai 1946.

⁹⁶ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005 – ”interdepartemental valutakomiteé”. Møtereferat i den interdepartementale valutakomiteé, 5. juni 1946

⁹⁷ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005 – ”interdepartemental valutakomiteé”. Møtereferat i den interdepartementale valutakomiteé, 4. juli 1946.

⁹⁸ Norges Bank: *Norges Bank beretning 1945-1948*, Direktør Gunnar Jahns foredrag i Norges Banks representantskapsmøte 10. februar 1947. S. 5

svenske. Før oppskrivningen skylte Norges Bank Sveriges Riksbank 297.897, 43 kr. Med den nye SEK-kursen steg beløpet med 49.669, 67 kr, til en total på 347.567,1 kr. Fra møtoreferatene kan det merkes tydelig frustrasjon innad i Den interdepartementale valutakomiteen og representanter fra Norges Bank syntes det var "lite rimelig" at de måtte bli skadelidende. Utover den allerede etablerte gjelden, hadde Norge frem til Sveriges kroneoppskriving nemlig kontrahert svært mange skip fra Sverige.⁹⁹ Oppgaver fra Handelsdepartementet viser at Norge per 15. desember 1946 hadde kontrahert 126 skip fra nabolandet siden krigen tok slutt, tilsvarende 1 305 000 dødtonn. Det gjorde Sverige til det landet i Norge hadde kontrahert absolutt mest skip fra.¹⁰⁰

Mye av tonnasjen norske redere hadde kontrahert i Sverige hadde ikke spesifisert noen konkret leveringsdato, men skulle ankomme Norge rundt 1950–51. Hevet SEK-kurs betød at endelig betaling for flere av disse skipene kunne resultere i høyere pris enn først antatt, da de fleste rederne gjorde opp endelig oppgjør idet skipene var klare til levering. Etter oppskrivningen av kursen mente valutakomiteen at det var uaktuelt med ytterligere skipskontraheringer i Sverige i nærmeste fremtid, i og med at prisen nå hadde blitt såpass mye høyere. Mot Sverige viste importlistene ellers per slutten av mai 1946 en import på 107 mill. kr., mens norsk eksport dit var på 67 mill. kr. At Sverige skrev opp kronen rammet Norge ekstra hardt fordi kursoppskrivingen også sammenfalt med en generell prisstigning ellers i verden. Komiteen gikk derfor nøye gjennom importlistene for å forsøke å finne importområder der det eventuelt kunne kuttes. Det viste seg kjapt å være vanskelig å finne fullverdige importalternativer til en billigere penge.¹⁰¹

Krisen

På det siste møtet i Den interdepartementale valutakomiteé i midten av desember 1946 ble det satt av mye tid til å vurdere valutasituasjonen. I løpet av januar 1947 skulle Norge betale 12, 5 mill. dollar til det internasjonale valutafond, og det var inngått flere skipskjøp i USA som la bånd på nye, betydelige millionbeløp i dollar. Konsekvensen av disse lisensene var at Norges Bank allerede hadde måttet selge unna gull for ca. 17

⁹⁹ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005 – "interdepartemental valutakomiteé". Møtoreferat i den interdepartementale valutakomiteé, 14. august 1946

¹⁰⁰ Statistisk sentralbyrå, *Statistisk-økonomisk oversikt over året 1946*, s. 68

¹⁰¹ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005 – "interdepartemental valutakomiteé". Møtoreferat i den interdepartementale valutakomiteé, 17. juli 1946

millioner dollar for å kunne behandle de løpende utgiftene, noe sentralbanksjef Gunnar Jahn likte svært dårlig. Innførselen av dollar var åpenbart lavere enn forbruket og underskuddet måtte dekkes av statens valutabeholdning. Norge hadde ved utgangen av 1946 ca. 15 millioner dollar utestående rente- og avdragsbetalinger i USA, og det ble foreslått at man burde begynne å selge unna en del av Finansdepartementets portefølje av norske dollarpapirer for at man, sammen med midlene fra det allerede solgte gullet, skulle kunne betale ned på deler av dollargjelden. Det ble ikke fattet noen konkret beslutning på dette møtet, men diskusjonen bekreftet det stadig mer akutte aspektet ved særlig dollarproblemet og at dette kun så ut til å øke.¹⁰² Under det neste møtet, 4. januar 1947, ble det poengtert nok en gang at staten var nødt til å kutte kraftig ned på valutaforbruket i løpet av 1947.¹⁰³

Den globale prisstigningen som hadde funnet sted, med særlig fokus på USA, ble årsak til stor bekymring utover andre halvdel av 1946. Ringvirkningene av den amerikanske prisstigningen ble dramatiske. Oppskrivningen forringet store deler av Europa sin kjøpeevne, samtidig som den gikk hardt over europeiske dollarbeholdninger. De fleste land måtte innføre store innstramningstiltak for å unngå å havne i en situasjon der innbyrdes kredittoverskridelser måtte betales med dollar. Alvorligst for Norge ble de konsekvensene den forverrede dollarsituasjonen fikk i Storbritannia, som ble hardest rammet. Britene så seg nødt til å avvikle systemet som tillot andre land å veksle sine pund sterling-beholdninger til dollar. Det forringet kraftig både Norges og flere andre europeiske lands reelle tilgang til dollar.¹⁰⁴

I juni 1947 sendte Det Pengepolitiske Kontor ut et notat angående forsommerens problematiske utvikling, som igjen ble diskutert i Den interdepartementale valutakomiteé et par uker senere. Kontoret hadde i oppgave å stille med «pengepolitiske saker», utarbeide nasjonalbudsjettet, bidra med teoretisk kunnskap vedrørende rentespørsmålet og å bygge ut en driftsstatistikk over statens finansielle stiling.¹⁰⁵ På grunnlag av foreliggende statistikk beregnet Det pengepolitiske kontor at importen ville vise en samlet økning på ca 400 millioner kr i 1947. Det ble samtidig fremhevet i Den interdepartementale valutakomiteé at Norges Banks valutauttelling i løpet av 34 dager,

¹⁰² Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005 – ”interdepartemental valutakomiteé”. Møtereferat i den interdepartementale valutakomiteé, 18. desember 1946

¹⁰³ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005 – ”interdepartemental valutakomiteé”. Møtereferat i den interdepartementale valutakomiteé, 4. januar 1947

¹⁰⁴ Løvdal, Thomas. *Bidrag til valutarådets historie* (manuskript). (Oslo: 1988) S. 37

¹⁰⁵ Bjerve, Petter Jacob. *Økonomisk planlegging og politikk*. (Det norske samlaget, Gjøvik: 1989) S. 103-104

innen 30. juli samme år, ville ha gått opp til 144 millioner kroner. Denne summen tilsvarte omkring det dobbelte av Nasjonalbudsjettets årsgjennomsnitt. Valutakomiteen satte opp en statistikk over Norges Banks nettouttelling i fremmed valuta i tiden januar til mai 1947, som viste at det månedlige gjennomsnitt var på omkring 80 millioner kroner. De største postene for juni måned var overføringer til England til dekning av skipsbygning utgifter, 12,6 millioner kroner, og overføringer for Statens Kornforretning, 19 millioner kroner, mens Forsvarsdepartementet fikk overført 9,4 millioner kroner. På tross av store engangsbetalinger slo Det pengepolitiske kontor fast at den negative utviklingen var resultatet av et stort, systematisk overforbruk og oppsummerte med at det derfor måtte «gripes inn drastisk og omgående slik at importen kan begrenses og valutainntektene faktisk kommer inn».¹⁰⁶

Valutakomiteen antok at de store utbetalingene i juni måned skyltes at de nå var ved slutten på budsjettåret. Det ble påpekt at import- og eksportbudsjettene hang sammen med lisensiering og dermed ikke falt direkte sammen med leverings- og betalingsstatistikken. En stor del av de varene som kom inn i løpet av de fire første månedene i 1947, var ergo lisensiert i 1946, og det var først ved juletider i 1946 at Norge blant annet begynte å stramme inn på pundimport, som myndighetene frem til da hadde behandlet svært liberalt.¹⁰⁷ Senest 2. november 1946 hadde det blant annet blitt fremmet forslag om frilisting av import fra Storbritannia, da inntrykket var at man satt på nok pund sterling til at det ikke kom til å bli et valutarisk problem. Uenighet innad i Valutakomiteen på hvorvidt dette var en god idé oppstod allikevel, da man ifølge komitémedlem og byråsjef i Utenriksdepartementet, Nils Anton Jørgensen, kunne risikere "å få inn i landet all slags unyttige varer hvis importen blir sluppet fri så lenge valutamangelen enda er forholdsvis akutt".¹⁰⁸

En erklæring fra Regjeringen vedrørende den alvorlige valutasituasjonen ble sendt ut 15. september. I erklæringen ble det påpekt at det foreløpige beløpet på Norges vareimport så ut til å bety at importen kom til å overstige det budsjetterte beløpet for import i Nasjonalbudsjettet for 1947. Det ble antatt at overforbruket skyltes at

¹⁰⁶ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005 – "interdepartemental valutakomité". Møtereferat i den interdepartementale valutakomité, 9. juli 1947.

¹⁰⁷ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005 – "interdepartemental valutakomité". Møtereferat i den interdepartementale valutakomité, 9. juli 1947.

¹⁰⁸ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005 – "interdepartemental valutakomité". Møtereferat i den interdepartementale valutakomité, 21. november 1946. Sitat fra Byråsjef N. A. Jørgensen fra Utenriksdepartementet

prisnivået i 1947 ble langt høyere enn hva man hadde regnet med i importprogrammer, slik at valutautgiftene ble høyere enn hva regjeringen hadde sett for seg. Regjeringen mente det derfor var nødvendig å undersøke nærmere hvilke konsekvenser utestående lisenser kunne få. Disse undersøkelsene viste seg å være langt ifra fornøylig lesing. Per 1. september 1947 sto det ute lisenser for rundt en milliard kroner.¹⁰⁹

Etter denne oppdagelsen ble det smertelig åpenbart at Norge var enormt sårbare for flere prisøkninger på de varer som lisensene omfattet, eller en uventet konsentrasjon i en enkelt måned av de valutautlegg som ville kreves. Sveriges kroneoppskriving satt fremdeles friskt i minne. Det samme gjaldt den amerikanske prisstigningen og Bank of Englands bortgang fra dollar-vekslingssystemet.

For å til enhver tid kunne ha den nødvendige kontroll over løpende valutautlegg så Regjeringen det nødvendig å iverksette såkalt valutarasjonering etter disse funnene, utover bare regulering. Det innebar en endring i praksis. Tidligere hadde valuta uten videre blitt stilt til disposisjon dersom importlisenser fra Forsyningsdepartementet forelå. Den nye ordningen åpnet for å kunne skjære ned på allerede lisensiert import. Selv om lisenser var innvilget, kunne Norges Bank stanse hevelsen av disse, dersom de anså valutasituasjonen for å være for prekær. Vedtaket åpnet altså for å skjære ned på import som allerede var lisensiert gjennom valutareguleringen. Norges Bank skulle gi direktiver til hver enkelt bank om hvilken valutamengde som til enhver tid kunne nyttes til forskjellige betalinger.¹¹⁰ Ordningen var naturligvis tungvinn, men norske myndigheter var ikke lenger i en posisjon der de kunne ta hensyn til bekymringer rundt arbeidsmengde idet i sine beslutninger.

Hva var så valutakrisen? Var valutakrisen egentlig en dollarkrise, slik noen har hevdet?¹¹¹ Var krisen konsekvensen av mengden utestående lisenser? For meg synes det for smalt å forholde seg til slike fragmenterte forklaringer. Valutakrisen i 1947 fremstår heller som sammenfallet av flere svært uheldige, og tildels uventede, hendelser. Prisstigning i USA, prisstigning i Sverige og mangelfull kontroll over utestående betalingsfordringer har vi her sett at satte Regjeringen i en uventet prekær situasjon. Valutakrisen var også et eksempel på svært dårlig formålsoppnåelse for valutaloven. Å

¹⁰⁹ Lie, Einar. *Ambisjon og Tradisjon. Finansdepartementet 1945-65*. Universitetsforlaget, Oslo. 1995. S. 103.

¹¹⁰ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005 – "Valutautvalg. Sammensetning og mandat". Skriv, "Kongelig resolusjon om oppnevning av valutaråd". Signert "Det kongelige statsrådsekretariat, bifalt ved kongelig resolusjon av 19. September 1947".

¹¹¹ Pharo. Helge (1976). "Bridgebuilding and reconstruction" *Scandinavian journal of history*, Vol. 1, S. 125-153.

begrense valutakrisen til et fenomen eller en hendelse, enten det var dollarmangel eller overforbruk i skipsfarten, blir følgelig for enkelt. For å utdype det må vi se nærmere på hvorfor krisen oppsto.

Hvorfor oppsto krisen?

Importoverskuddet som mye av gjenreisningen var basert på var planlagt og ble i sin tid sett på som et nødvendig onde. Norges valutasituasjon ble i så måte betraktet som et stort problem for det norske gjenreisningsprosjektet også før 1947, men tiltak som Det pengepolitiske kontor, Nasjonalbudsjettet, Skipsvalutakomiteen og Den interdepartementale valutakomité ble etablert for å sikre at handel allikevel skulle kunne drives innenfor bærekraftige rammer. Særlig gjennom vinteren og våren 1947 utviklet så pr forholdet mellom eksport- og importvarer seg uheldig. Valutabalansen ble raskt svakere enn hva man hadde anslått i Nasjonalbudsjettet, men situasjonen ble allikevel ikke ansett for å være prekær helt enda. Blant annet ble det ikke formanet noen nedskjæring i importen i meldingen «om s rlige tiltak for å trygge landets økonomi», som ble presentert for Stortinget i august 1947. Etter at Regjeringen bare en måned senere måtte sende ut en erklæring om den dramatiske utviklingen for Norges valutasbestand og om innføring krisetiltak som valutarasjonering og importkutt, forklarte Brofoss i et brev til byråsjef i Det pengepolitiske kontor, Petter Jakob Bjerve, hva som hadde endret situasjonen:

«Det står jo ikke til å nekte at det var et forferdelig sjokk at Forsyningsdepartementet hadde løpende ute lisenser for nesten en milliard kroner. Det triste er jo at Forsyningsdepartementet oppholdt oss med godt snakk om størrelsen på disse utestående lisenser. Da det i sin tid foreslo økning i importbudsjettet var det jo med det forholdsvis beskjedne beløp av 400 millioner til 2809 millioner, og at stigningen på 400 millioner skulle dekkes med omkring halvparten, 200 millioner i øket eksport. Det faktiske forhold er midlertidig at Forsyningsdepartementet har lisensiert slik at importprogrammet formodentlig vil ligge oppimot 3 milliarder.»¹¹²

¹¹²Lie, Einar. *Ambisjon og Tradisjon. Finansdepartementet 1945-65*. Universitetsforlaget, Oslo. 1995. S. 103.

Ut i fra sitatet å dømme er det tydelig at Direktoratet for import- og eksportregulering, som var underlagt Handelsdepartementet, ikke hadde klart å holde seg innenfor importbudsjettet. Einar Lie hevder at de voldsomme budsjettmessige overskridelsene ikke nødvendigvis skyltes mangel på lojalitet eller samarbeidsvilje med planleggingssystemet, men heller at rapporteringsrutinene ikke ga god nok oversikt over forholdet mellom lisensiert og realisert import. Reguleringen av valutabruk var delt mellom Forsyningsdepartementet og Finansdepartementet og det var nødvendig med både importlisens og tillatelse til utførelse av valuta for å handle i utlandet. Forsyningsdepartementet vurderte importørens reelle behov, mens valutatilDELingen kom fra Finansdepartementet. Det var imidlertid ikke slik at alle lisenser ble brukt umiddelbart, eller brukt i det hele tatt, slik at den løpende lisensieringsstatistikken i Forsyningsdepartementet og valutatilDELingsstatistikken i Finansdepartementet ikke nødvendigvis samsvarte med hverandre. Lie hevder derfor at man kanskje kunne ha unngått den vonde overraskelsen i 1947, hadde man hatt en oversikt over slike ubenyttede lisenser.¹¹³

Det har blitt utarbeidet et utgitt manus til Valutarådets historie av Rådets medlem Thomas Løvold. Løvold deler Lie sitt syn på hvor reguleringsarbeidet sviktet. Han skriver at et svært viktig element i vurderingen av valutasituasjonen var nettopp størrelsen på utestående lisensieringer. Det ble svært vanskelig å skaffe fullverdig oversikt over disse, da de forskjellige lisensieringsmyndighetene var spredt over flere departementer og instanser. Mangelen på oversikt betød at man heller ikke hadde oversikt over verken størrelse på utestående fordringer, og heller ikke når diverse valutakrav kom til å forfalle. Det hadde vært ønskelig at alle former for «valutakontroll» ble samlet i Norges Bank, slik at kun en instans arbeidet med kontrollen og kunne rapportere til de øvrige instansene. Løvold skriver videre at dette var det tenkte formålet til valutareguleringen da denne kom på plass sommeren 1946.¹¹⁴ I og med at valutakrisen skjedde et drøyt år etter at Valutaloven ble lovfestet, må det kunne sies at arbeidet med valutareguleringen i så måte feilet i å skaffe denne kontrollen. På sett og vis bidro nok heller reguleringsarbeidet til å øke forvirringen ved å spre ansvaret for reguleringen over et høyt antall forskjellige instanser. Valutaregulering ble utført i de forskjellige departementene nevnt her, samt i Norges Bank, men ble også fordelt ut over

¹¹³ Lie, Einar. *Ambisjon og tradisjon*, s. 103.

¹¹⁴ Løvold, Thomas. *Bidrag til Valutarådets historie (manuskript)*. S. 13

diverse valutabanker, via et høyt antall overlappende og til dels motstridende meldinger om lisensieringspraksis sendt ut fra Norges Bank, slik jeg kom inn på tidligere i oppgaven via Gisle Stray. Dette satte åpenbart kjepper i hjulene for valutalovens formålsoppnåelse og gjorde det vanskelig å bevare tilfredsstillende oversikt og kontroll.

Allerede i starten av 1947 hadde Gunnar Jahn også poengtert at reguleringsystemet ikke utelukkende la til rette for mer kontroll, men ofte heller mer kaos. Han erkjente at Norges Bank ville få en mindre betydelig rolle under valutareguleringen, men mente samtidig at fordelingen av Norges Banks tidligere arbeidsoppgaver over såpass mange forskjellige instanser neppe ville gjøre det noe enklere å beholde oversikten over valutabruken. Jahn uttalte at «de faktiske forhold med Forsyningsdepartementets herredømme over importen, Handelsdepartementets herredømme over skipsbestillinger, valutaens fordeling på staten, Nortraship og Norges Bank har ikke, tross det samarbeid som har vært etablert, gjort det lett for Finansdepartementet eller Norges Bank å beholde oversikten».¹¹⁵ Den brede fordelingen av reguleringsansvar ble altså oppfattet som problematisk også i sin egen samtid, uten at det ble gjort veldig mye for å legge om på rutinene i den umiddelbare etterkrigstiden. I sine forklaringer på hvorfor Regjeringen ble overrasket av krisen deler altså Lie, Løvold og Stray Gunnar Jahn sitt synspunkt. Den utstrakte fordelingen av ansvar tåkela oversikten over valutasituasjonen og antallet utestående lisensieringer. Dette er et godt og viktig poeng, men jeg mener det finnes et par andre viktige faktorer som også bidro til å gi valutakrisen en overraskende karakter.

Blant annet tok overføringen av valuta fra Norges Bank-London, Nortrsaship og Finansdepartementet til Norges Bank i Oslo et og et halvt år etter at krigen tok slutt å fullføre. Dette gjorde det vanskelig å drive fullgod valutakontroll. Umiddelbart etter krigen disponerte Norges Bank i Oslo en svært liten, fysisk valutabeholdning. Avviklingen av Nortraship innebar at Norges Bank etter hvert fikk overført de deler av landets valutabeholdninger som frem til da hadde vært disponert av Finansdepartementet og Nortraship i London, slik at det på tampen av 1946 forekom et voldsomt valutainnrykk i Norges Bank. Tallene for Norges Banks valutabeholdning (kontotilgodehavender og kortsiktige investeringer i utlandet, midlertidige anbringelser i gull, utenlandske verdipapirer samt norske verdipapirer i utenlandsk mynt) pr. 16.12

¹¹⁵ Norges Bank: Norges Bank beretning 1945-1948, Direktør Gunnar Jahns foredrag i Norges Banks representantskapsmøte 10. februar 1947. S. 11

var i alt 262,39 millioner kroner. Per 23.12, etter oppgjøret med staten, var det tilsvarende beløp 994,83 millioner kroner.¹¹⁶ Hendelsen synes enorm på papiret om man ser på tallene, men overføringen i seg selv virker det som om fikk lite oppmerksomhet i sin samtid. Det finnes for eksempel ingen debatt rundt det i Den interdepartementale valutakomitees møtereferater og Erik Brofoss kommenterer hendelsen bare så vidt på Stortinget 15. januar, men ikke noe utover en bekreftelse på at overføringen hadde skjedd.¹¹⁷ Også i Norges Bank egne årsberetninger blir dette behandlet svært nøkternt. Lite blir sagt utover at overføringen faktisk hadde forkommet.¹¹⁸

Uavhengig av hvordan overføringen ble oppfattet representerte den en voldsom oppsving i Norges Banks valutabeholdning. Den skapte også et langt mer gunstig grunnlag for å danne seg oversikt over valutasituasjonen for Norges Bank. Under Gunnar Jahns foredrag på Norges Banks representantskapsmøte 11. februar 1946 ble det poengtert at mangelen på et fullverdig regnskap over Norges valutabeholdning skyldes nettopp at overnevnte oppgjør ikke var fullført, slik at det ble svært vanskelig for Norges Bank å skaffe seg en fullverdig oversikt over den faktiske valutasituasjonen det året, utover en totalsum.¹¹⁹ Under det samme møtet året etter sa Jahn følgelig at han var svært glad for at oppgjøret etter London-tiden ble avsluttet og mente at overføringen fra valutabeholdningen til Norges Bank ville lette oversikten og regnskapet, selv om staten tross alt fremdeles beholdt det reelle herredømme over og ansvar for valutaen.¹²⁰ Det er ikke vanskelig å se for seg at mangel på spesifisert oversikt representerte et problem for valutareguleringens formålsoppnåelse. Jeg mener derfor det er viktig å ta denne hendelsen med i vurderingen av hvordan Regjeringens oppfatning valutasituasjonen kunne sprike så mye med hvordan ting faktisk lå an; at Regjeringen kunne påstå at de hadde nok valuta til å klare seg ut 1948 i august 1947 for så å måtte gå ut og offentlig informere om valutakrisen bare en måned senere.

¹¹⁶ Norges Bank: *Norges Bank beretning 1945-1948*. Beretning og regnskap for 1946. S. 99

¹¹⁷ Stortinget, *Stortingstidene*, Finansministerens redegjørelse 15. januar 1947, s.10

¹¹⁸ Norges Bank: *Norges Bank beretning 1945-1948*. Beretning og regnskap for 1946. S. 99

¹¹⁹ Norges Bank: *Norges Bank beretning 1945-1948*. Beretning og regnskap for 1945. S. 13

¹²⁰ Norges Bank: *Norges Bank beretning 1945-1948*, Direktør Gunnar Jahns foredrag i Norges Banks representantskapsmøte 10. februar 1947. S. 11

Uten å legge alt for mye vekt på det er det også verdt å merke seg at Brofoss¹²¹ sa ting som gjør det mulig å tolke at han før krisen trodde det ville forekomme et internasjonalt prisfall. Under et møte i Statsøkonomisk forening i september 1946 sa Brofoss blant annet at "Der vil ikke gå så lang tid før prisfallet er konstatert som det er gått fra frigjøringen til i dag." Dersom Brofoss baserte sine økonomiske vurderinger på antakelser om at et prisfall ville skje godt før utgangen av 1947, så forklarer også det noe av grunnen til hvorfor Regjeringen ble tatt såpass på sengen. Utover 1947 ble Norge i all hovedsak kun rammet av prisøkninger. Med prisfall ville selvsagt valutabeholdningen ha holdt lengre.

Rettsoptimisme?

Politikerne ønsket å skape en bærekraftig utenriksøkonomi ved hjelp av valutareguleringen, men endte med valutakrise i løpet av kun to år etter at krigen tok slutt. I ettertid er det en ting å se tilbake i kildene og inne konkrete eksempler på hvor reguleringen feilet. En annen ting er å sette seg inn i aktørenes samtidsforståelse og forsøke å forstå hva det var som skjedde. I neste kapitel skal vi komme nærmere inn på aktørenes posisjoner i debatt der denne samtidsforståelsen kommer klarer frem. Noe høyresiden så ut til å stadig kritiserte Regjeringens styre for, var at valutareguleringen og apparatet rundt den skapte en kunstig tro om at de hadde kontroll. I den forbindelse er det godt mulig at Regjeringen faktisk ble rammet av en form for rettsoptimisme.

I retts sosiologien undersøkes det ofte hvor effektive lover er i å oppnå sine tilsiktede virkninger. Det rettsoptimistiske synet baserer seg på tanken om at det går an å styre samfunnsutviklingen gjennom lov.¹²² Valutareguleringen hadde hjemmel i rettsregler og søkte følgelig å gjøre nettopp det. Samtidig endte Regjeringen opp med et resultat som lå ganske langt unna det valutaloven var tilsiktet å skape. I og med at Regjeringen ga fra seg mye makt ved å fordele reguleringsansvaret over såpass mange forskjellige instanser kan det virke som om de tok det litt forgitt at valutaloven var effektiv i seg selv. Loven var streng, men valutasituasjonen måtte bli forholdsvis prekær

¹²¹ Stortinget, *Stortingstidene 7b*, finansdebatt 24. Mars 1949. S. 583. Gjengivelse av Brofoss sitt foredrag i Statsøkonomisk forening september 1946. Det ble også poengtert at tidsskriftet "Kontakt" i starten av 1949 skreiv at Arbeiderpartipolitkere "ventet med matematisk sikkerhet prisfall i løpet av høsten 1947".

¹²² Mathisen, Thomas. *Retten i Samfunnet. En innføring i retts sosiologi*. (Oslo: Pax, 2011) S. 177-178

før Regjeringen strammet inn på hvordan den ble benyttet og hvor hardt den rammet. Jusprofessor Thomas Eckhoff har skrevet om nevnte problematikk:

«Mange mennesker har overdrevne forestillinger om hva som kan oppnås ved hjelp av lovgivning. ...Det virker nesten som om folk tror at lovene har magisk kraft, slik at hvis det bare blir bestemt ved lov hvordan noe skal være, så blir det slik. Det finnes imidlertid nok av eksempler, både fra vårt eget og andre land som ikke har hatt de tilsktede virkninger.»¹²³

Eckhoff nevner særlig økonomisk reguleringslovgivning som et område med dårlig måloppnåelse i norsk rettshistorie, da det private næringslivs interesser sjelden falt sammen med statens og at de to sidene derfor endte opp med å jobbe mot hverandre. Slik vi så i kapitel tre var for eksempel skipsfartens selvkontroll i forbindelse med valutareguleringen lite tilfredsstillende. Myndighetene måtte stramme inn på Valutaloven utover 1950-tallet og innføre ny lovtekst om at de kunne etterprøve private aktørers innsendte oppgaver ved å kreve tilgang til regnskaper o.l., fordi det var utbredt praksis for å lyve på disse oppgavene.¹²⁴ Jeg mener særlig noen punkter understreker hvordan valutaloven av 1946 kan trekkes frem som et eksempel der slik rettsoptimisme feilet. Både graden av den manglende oversikten over utestående lisensiering og misforholdet mellom Regjeringens situasjonsoppfatning og hvor prekær tilstanden for valutabeholdningen var i 1947 spiller inn. Slik vi skal se i neste kapittel tolket heller ikke Regjeringen valutakrisen som et bevis på at valutaloven av 1946 ikke var effektiv i å nå målene som var satt for den, og svarte på krisen ved å forsterke valutareguleringen, heller enn å se på alternative løsninger. Det vitner om at Regjeringen, på tross av valutalovens mangelfulle formålsoppnåelse høsten 1947, fremdeles hadde tro på at systemet kunne sikre tilfredsstillende kontroll og oversikt over valutabeholdningen.

Veien til kontraheringsstopp

Etter hvert som det enorme valutaforbruket innen skipsfarten ble knyttet stadig sterkere til den negative utviklingen i Norges Banks valutareserver etterspurte Skipsvalutakomiteen en oversikt fra Rederiforbundets medlemmer over status på

¹²³ Eckhoff, Torstein. *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs og miljøspørsmål*. (Oslo: Tano, 1983). S. 35

¹²⁴ Stray, Gisle. *Valutaregulering og kontraheringsstoppen*. S. 220

flåtens gjenreisning. I februar 1947 sendte Rederiforbundet tilbake statistikk over den remplassing- og nybygging av skip som hadde kommet i stand innen januar samme år. Rederiforbundet fikk også sine medlemmer til å berette deres fremtidsplaner for videre kontrahering for de nærmeste årene. Statistikken omfattet oppgaver fra 208 rederier.

Tabell 3. Remplaserings- og nybyggingsstatistikk januar 1947.

Gruppe 1: Rederier som har remplassert tonnasjen ved kjøp og kontrahering (A5 større enn A1+A2).

Gruppe 2: Rederier som ikke har remplassert tonnasjen ved kjøp og kontrahering (A1+A2 større enn A5).

Gruppe 3: Rederier hvor tonnasjen ikke har undergått forandring.

Gruppe 4: Rederier som ikke disponerte tonnasje.

<u>Tonnasje, utvikling og fremtidsplaner.</u>		<u>Tonnasje, 1000 br.r.t.</u>			
		<u>Gruppe 1 + 3 + 4</u>	<u>Gruppe 2</u>	<u>Sum</u>	
1	A1	Tonnasje pr. 3.9.1939.	974	2014	2988
2	A2	Bestilt, ikke mottatt pr. 3.9.1939	165	230	395
3	A3	Avgang tonnasje og kontrakter 3.9.1939 til 31.12.1946	510	1275	1785
4	A4	Innkjøpt, faktisk eller avtalt kontrahert.	874	672	1546
5	A5	Forventet tonnasje (A1+A2+A4-A3)	1495	1624	3119
6	A1+A2	Tonnasje og kontrakter pr. 3.9.1939.	1139	2244	3383
7	A5- (A1+A2)	Økning (+), Nedgang (-)	+ 356	- 620	- 264
8	C1	Vil selge 1.1.1947 – 31.12.1950	193	247	440
9	C2	Vil kjøpe og kontrahere 1.1.1947 – 31.12.1950	745	1076	1821
10	C2-C1	Fremtidig ekspansjon	552	829	1381
11	A5+C2-C1	Tonnasje 31.12.1950, planlagt	2047	2453	4500
12	11-6	Økning 1950 fra 1939	908	209	1117
13	%-tvis	økning 1950 fra 1939 (A1+A2)	80%	9%	33% ¹²⁵

Tallene viser at handelsflåtens sin anslåtte størrelse i 1950 så ut til å ligge godt over hva den hadde vært i 1939. En stor del av veksten er nykontraherte skip og

¹²⁵ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005 "Handelsflåtens gjenoppbygging". Remplaserings- og nybyggingsstatistikk fra januar 1947, sendt fra Norges Rederforbund til Norges Bank med brev, datert 7. Februar 1947. Basert på oppgaver fra 208 rederier med en stor prosentdel av den samlede førkrigstonnasje.

handelsflåten ville i stor grad dermed også bestå av nye, moderne båter etter hvert som disse ble levert. Problemet var bare at man sjelden visste helt konkret når skip ville være klare til levering. Rederne hadde selvsagt fått med seg at det politiske debattklimaet gikk til stadig hardere angrep på skipsfartsnæringens enorme tildelinger, slik vi skal komme nærmere inn på i neste kapittel. De ble derfor stadig mer opptatt av å kommunisere at en eventuell innstramming i norsk lisensieringspolicy ville få dramatiske konsekvenser for Norges konkurransedyktighet på det bråmoderne fraktmarkedet. Rederne fryktet at myndighetene fokuserte for sterkt på kvantitativ over kvalitativ gjenreisning.

Det var åpenbart flere ting som fremdeles talte for videre utvidelse av den norske handelsflåten. Den bidro betydelig til den norske handelsbalansen og skipsvalutakomiteen mente at det var klart at flåtens inntekter i utenlandsk valuta etter hvert ville overstige utgiftene. Økte valutainntekter kunne igjen sikre muligheter til å kjøpe inn råvarer og produksjonsutstyr som kunne sikre arbeidsplasser her hjemme. Dette var i klar tråd med regjeringens mål om full beskjeftigelse. I tillegg var både Tyskland og Japans handelsflåte så å si ekskludert fra det internasjonale handelsmiljøet. Det var altså mange hull den norske handelsflåten fremdeles kunne være med på å fylle. Verdensbehovet for olje steg stadig, og behovet for oljefrakt var på vei opp. Det samme gjaldt størrelsen på verdenshandelen. I kjølvannet av Valutautvalget av 1946 sine undersøkelser hadde Skipsvalutakomiteen også poengtert at en såpass stor andel av Norges nasjonalformue allerede var plassert i handelsflåten, at det ville være skjebnesvangert dersom denne svært kapitalintensive investeringen skulle ende opp med å stagnere. Dette var en frykt rederne i aller høyeste grad delte.¹²⁶

Med en opptrappende krise skulle en del strukturelle forhold mellom skipsfarten og valutareguleringen endre seg utover 1947. Den interdepartementale valutakomite sitt siste møte fant sted 10. september 1947. Etter det ble dens arbeid videreført av Skipsvalutakomiteen og Valutarådet.¹²⁷ Både Ecklund og Løvold har omtalt den interdepartementale valutakomiteen som mangelfull når det kom til kunnskapsmessig sammensetning og Løvold hevder i sitt manus at Valutarådets opprettelse i september 1947 i så måte var en direkte konsekvens av valutakrisen. Krisen blottla behovet for et bedre sammensatt koordineringsorgan. I Regjeringens erklæring 15. september 1947

¹²⁶ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005 "Handelsflåtens gjenoppbygging". utredning av spørsmål om valutatildeling til kjøp og kontrahering av skip, s. 18-19.

¹²⁷ Ecklund, Gunnhild, *Creating a new role for an old central bank*. S. 88

kom det frem at importtallet for de første 7 månedene av 1947 viste en samlet import eksklusiv skip på 1772 mill. kr. Det var beregnet en vareimport på 2450 millioner kroner for hele året i Nasjonalbudsjettet, men på det tidspunktet sto det fremdeles flere store kontraktsfestede innkjøp igjen. Dette var forutsett forbruk, men som hadde usikker leveringstid og som det dermed var vanskelig å planlegge i forhold til. Det var anslått ett underskudd på driftsbalansen med utlandet til 955 mill. kr. i Nasjonalbudsjettet, men en gjennomgang av importtallene viste som nevnt tidligere at prisene lå betydelig over hva man først hadde antatt, samtidig som valutautgiftene da også hadde blitt mye større enn hva man hadde forventet.¹²⁸ Noe av det første Rådet gjorde var derfor å innføre full stopp i lisenstildelingen til kontrahering i september 1947, da det sto klinkende klart for dem at valutaforbruket måtte stanses umiddelbart. Dette tiltaket ble myket opp nok så hurtig etter, men tendensen frem til kontraheringsstoppen ble fra da av en stadig strammere lisensieringspolicy.¹²⁹

Valutarådet besto av formannen og nestformannen i Norges Banks Direksjon, statssekretærene i Finansdepartementet og Handelsdepartementet, de til enhver tid fungerende sjefer for Utenriksdepartementets handelspolitiske avdeling, Finansdepartementets statsgjeld- og valutaavdeling og direktoratet for Eksport og Importregulering. Rådet var sterkt involvert i oppbygningen av handelsflåten. En av Rådets største umiddelbare arbeidsoppgaver var å finne en måte å få kontroll over de enorme mengdene med valuta som rant ut i skipsfarten. Etter krigen hadde flere rederier søkt om å få selge unna gammel tonnasje, for så å forsikre seg om at de skulle kunne bruke salgssummen i valuta til finansiering av nye skip. Andre søkte også først og fremst om å få kontrahere tonnasje i utlandet, for så å måtte selge unna eldre tonnasje. I kjølvannet av dette kom systemet for «valutarisk selvfinansiering» til.¹³⁰ All lisensiering til ny kontrahering ble stanset i september 1947, men mulighetene åpnet seg igjen litt senere på høsten, så lenge kjøpene ble 100 % valutarisk selvfinansiert av rederne selv. Det betød at kjøp eller kontrahering av skip i utlandet etter hvert måtte finansieres ved salg til utlandet av eldre skip og/ eller lån og kreditter fra utlandet med minimumsløpetid på fem år.¹³¹

¹²⁸ Norges Bank: Løvold Thomas. *Manuskast på historien til Valutarådet*. S. 7

¹²⁹ Stortinget, *Stortingstidene 1948*. S. 550

¹³⁰ Norges Bank: Løvold Thomas. *Manuskast på historien til Valutarådet*. S. 78

¹³¹ Stortinget, *Stortingstidene 1947*. S. 1859.

I tillegg kom Skipsvalutakomiteen med følgende forslag til Rådet (som ble vedtatt):

- a) «At rederiet må forplikte seg til å selge kontrakten i tilfelle de norske valutamyndigheter skulle forlange det», og
- b) «at rederiet må forplikte seg til å slutte skipet på tidscertepartier til førsteklasses befrakter på betingelser som de norske valutamyndigheter finner akseptable, når valutamyndighetene forlanger at dette skal gjøres».

Etter Rådets etablering kan det virke noe uklart hvordan makten mellom Valutarådet og Skipsvalutakomiteen skulle fordele seg. Skipsvalutakomiteens mandat var å bistå myndighetene i spørsmål tilknyttet skipsfart og valutakontroll. Rådets skulle også bistå Finansdepartementet, Forsyningsdepartementet og Norges Bank med gjennomføring av valutaregulering og være rådgivende organ for de nevnte departementer ved behandlingen av saker som var av valutamessig, forsyningsmessig og av handelspolitisk karakter. Begge organer var følgelig rådgivende, og i av relevans for denne oppgaven; begge organ drev med vurdering av skipsfart i forbindelse med valutareguleringen.¹³² Det kommer allikevel tydelig frem gjennom deres samhandling at Valutarådet trumfet Skipsvalutakomiteen. Løvolds skriver for eksempel at selv om Rådet skulle beskjefte seg med flåtens gjenreisning, så hadde Rådet «gått inn for å beholde Skipsvalutakomiteen parallelt med sitt eget virke». Av den formuleringen kan det nesten fremstå som om Skipsvalutakomiteen eksisterte på Rådets nåde. Ut ifra møtereferater kommer noen av de samme holdningene frem. Vanlig prosedyre var at Skipsvalutakomiteen først gikk igjennom og vurderte lisenssøknader, som så ble innvilget eller avslått av valutarådet og sendt til myndighetene for siste vurdering. Under et møte i Rådet 15. oktober 1947 innvilget de allikevel et stort hurtigruteskipkjøp i Danmark, uten at Skipsvalutakomiteen i det hele tatt hadde vært involvert på forhånd. Det sto også kort at Rådet kun ville informere Skipsvalutakomiteen om deres beslutning og ikke at komiteen eventuelt ville få vurdere den selv i etterkant. Under samme møte besluttet Rådet også å ikke innvilge en søknad om lisens til 25% av kjøpesummen på et Liberty-skip, tilsvarende 200 000 dollar, selv om Skipsvalutakomiteen på sin side hadde anbefalt at lisensen burde ha blitt innvilget.¹³³

¹³² Norges Bank: Protokoll over møtene i Valutarådet: 22.9.1947 til 30.12.1947. *Instruks for valutarådet.*

¹³³ Norges Bank: Protokoll over møtene i Valutarådet: 22.9.1947 til 30.12.1947. Møtereferat 15.10.1947.

Under vurderingene av søknadene om kontrahering/ innkjøp som ble sendt til Rådet, ble det fra høsten 1947 av lagt stor vekt på utsiktene for hvorvidt fraktinntekter ville kunne dekke den gjelden nykontrahering og annet forbruk ville produsere. Det var store svingninger i skipsfartskonjunktorene og også variasjoner mellom avkastingen i trades, typer og størrelser på skip. Det ble tatt hensyn til i forbindelse med disse vurderingene. Det kunne resultere i flåtesammensetninger som tillot redere å dekke sin gjeld på under ett år, men også kombinasjoner som var langt tregere i inntjening. Utover 1940-tallet ble mengden av sistnevnte kombinasjon problematisk, fordi den nødvendiggjorde utlegg fra andre disponible reserver. Å risikere for mange slike tilfeller var uholdbart så lenge valutasituasjonen var som den var, og bidro trolig til å presse myndighetene i retning kontraheringsstopp. Slike vurderinger skapte samtidig presedens for at Rådet favoriserte en viss form for skip og trades norske redere involverte seg i. Slik vi skal se senere i oppgaven var det først og fremst snakk om store, stabile linjer og tankfart, som hovedsakelig ble drevet av allerede ressurssterke redere.

Svekkede argumenter for fortsatt satsning

Kriseåret 1947 hadde vært det året etter krigen med tidenes største innførsel av nye skip, rundt 245 000 brutto tonn. Den største mengden av den "nye" tonnasjen besto riktig nok av eldre tonnasje fra utlandet, først og fremst skip bygd og brukt (og dermed også slitt) under krigen i USA. 526 000 brutto tonn av handelsflåten bestod av slike innkjøpte second hand-skip, som snart sto i fare for å bli raskt utdatert. 1. januar 1948 hadde Norge en handelsflåte på ca 3 916 000 brutto tonn, men den var, relativt sett, langt ifra like moderne som flåten hadde vært i mellomkrigstiden.¹³⁴ Dette var grunnlag for bekymring. Bekymringen for flåtens sammensetning trumfet allikevel ikke den frykten for valutasituasjonen som norske myndigheter følte på i løpet av høsten 1947. 3. september 1947, midt under den vanskelige høsten, hadde norske myndigheter 6 000 000 dollar i likvider. Sentralbanksjef Gunnar Jahn skrev da i brev til Brofoss at de måtte ha som mål å ikke komme under 2 000 000 dollar, at dette beløpet var deres "working capital"-grense (og at det var snaut nok). Jahn skrev også at han gikk ut i fra at alle kjøp av amerikansk tonnasje øyeblikkelig ble stoppet. Jahn så med bekymring på den kommende perioden, særlig på grunn av utestående skipsreparasjoner og et

¹³⁴ Stortinget, Stortingstidene: nasjonalbudsjettet 1948, *Kongens trontale 1948*, s. 6

kornmonopol. Disse fakta ville gjøre det svært vanskelig, om i det hele tatt mulig, å sikre seg noe pusterom i forbindelse med valutasisuasjonen. Siste utvei var å benytte seg av Norges Bank sitt valutagull, men det ville Jahn på alle måter helst unngå. Han fryktet det ville se svært dårlig ut dersom det ble kjent i USA at Norge var kommet til et punkt der landet måtte selge unna gull for å klare å betale ned på sine lån.¹³⁵

Under Marshall-konferansen som foregikk i samme periode, i juli-september 1947, anslo den norske delegasjonen at landets kommende valutaunderskudd kom til å nå 50 millioner dollar i 1948.¹³⁶ Verken lån eller kreditter ble tatt opp i andre land enn USA i 1947. Da lån på dollar ble stadig vanskeligere å få tak i anslo norske myndigheter at man under visse forutsetninger ville klare seg ut 1948 uten å oppta nye lån i utlandet, men det fordret at man kuttet kraftig ned på import fra dollarlandene. Myndighetene skulle først og fremst sette av valuta til faste utgifter, inkludert kontraktmessig bundne utgifter, og her spilte allerede gjenreisningen av skipsflåten en stor rolle, da nykontraheringene som var inngått før 1947 tok tid å ferdigstille, samtidig som de ofte ble finansiert via langtidslån. Først etter at utgiftene til handelsflåten var tilgodesett kunne man derfor se hva man hadde igjen av valuta til annet bruk.¹³⁷

De enorme summene som var tilgodesett skipsfarten, kombinert med lange leveringstider gjorde nok regjeringen nervøs, ikke bare på grunn av at det var vanskelig å sette faste betalingsfrister, men også fordi det var vanskelig å se for seg når investeringene kom til å gi avkastning. Hvor lang tid ville det egentlig gå før man kunne høste fruktene av de enorme summene som hadde blitt investert? At Regjeringen i midten av november 1947 bestemte seg for å innføre valutarisk selvfinansiering på nykontraheringer av skip, for så å stramme stadig mer inn på skipsfartens handlingsrom utover 1948 er ikke vanskelig å forstå. Skipsfartens gjenreiseing hadde krevd hele 23,5 % av nettoinvesteringene i kriseåret 1947 og var den klart største enkeltpost i investeringsprogrammet.¹³⁸ Norske redere argumenterte for at det hadde foregått fordelaktige forskyvinger i fraktmarkedet i kjølvannet av krigen som ville bidra til økt etterspørsel etter norsk frakt. Men samtidig hadde også USA gjort stadig større inntog i samme marked. Før krigen transporterte USA kun 25 % - 30 % av sin utenrikshandel

¹³⁵ Mappe RA/S - 1386/D/Da/L0014. "Valutabehov- og inntekter". Brev fra Gunnar Jahn til Erik Brofoss, datert 3. September 1947.

¹³⁶ Statistisk sentralbyrå, *Statistisk-økonomisk oversikt over året 1947*, s. 9

¹³⁷ Statistisk sentralbyrå, *Statistisk-økonomisk oversikt over året 1947*, s. 32-33

¹³⁸ Stortinget, *Stortingsmelding nr. 10, 1947*. S. 127

med egne skip og garantien for at USA ville måtte bruke store summer på å finansiere sin utenlandsfrakt var dermed svært solid. Men i løpet av andre verdenskrig, da et enormt antall norske og andre internasjonale handelsskip ble opptatt med krigsrelaterte oppgaver, forliste eller ble ekspropriert av aksemaktene, så USA seg nødt til å sette flere og flere egne skip inn for å dekke sitt eget fraktbehov. I 1946 fraktet USA derfor allerede 60% av sine varer med egne skip. Den amerikanske handelsflåtens vekst representerte en ikke uvesentlig reduksjon ikke bare i en norsk, men også europeisk sammenheng for skipsnasjoners dollartilgang. Dette svekket et av norsk rederes fremste argumenter for viktigheten av en stor norsk flåte: handelsflåtens enestående evne til å seile inn dollar. Etter USAs voldsomme inntog på fraktamarkedet var denne langt mer volatil.¹³⁹

Kravet om valutarisk selvfinansiering betød at det for de aller fleste redere eksisterte kontraheringsstopp fra og med inngangen til 1948. Formelt hadde den enda ikke blitt innført, men det var svært få redere som hadde råd til fullfinansiere hele skipskjøp.

Oppsummering

Ganske umiddelbart etter krigen ble det gjennomført flere undersøkelser vedrørende importbehov og forventede inntekter i Norge. Disse var som oftest overslagsbaserte og ble trolig derfor ikke tatt voldsomt hensyn til før valutasituasjonen for alvor begynte å stramme seg til. Slike undersøkelser og tilsynelatende streng valutaregulering klarte ikke å hindre norske myndigheter fra å havne i det som ble en overraskende valutakrise. Denne krisen handlet i stor grad om dollarmangel (ref. nevnte 6 000 000 dollar som working capital i Norges Bank 3. september 1947), men krisen var i mine øyne også langt mer en bare en dollarkrise. Den var i tillegg en generell hard currency-krise og en krise delvis forårsaket av manglende oversikt over utestående lisensieringer og betalingsplikter. Et tregt valutaoppgjør mellom staten og Norges Bank etter krigen hadde i tillegg bidratt til å forkludre oversikten over valutabeholdningen. Kombinert med global prisstigning, med særlig fokus på USA og Sverige, kulminerte disse hendelsene i panikkstemning høsten 1947. I tillegg fremstår det i visse kilder som om Brofoss og andre skikkelser i arbeiderbevegelsen så for seg et kommende prisfall, heller enn kontinuerlig prisstigning gjennom 1947.

¹³⁹ Statistisk sentralbyrå, *Statistisk-økonomisk oversikt over året 1947*, s. 8

Et av Regjeringens fremste mål med valutareguleringen hadde hele tiden vært å sikre kontinuerlig tilgang til valuta og kontroll over valutabeholdningen i Norges Bank. Men strategien de så langt hadde valgt, nemlig å styre store summer til skipsfarten, hadde ikke hindret dem fra å havne i en valutakrise. Med særlig tanke på valutakrisen i 1947, men også den vanskelige valutasituasjonen som fortsatte i god tid etter at Marshall-hjelpen begynte å strømme inn våren 1948, er det grunn til å hevde at loven hadde en lav formålsoppnåelse. Kanskje skyldes dette at Regjeringen ble rammet av en grad av rettsoptimisme.

Det enorme forbruket innen skipsfarten ble knyttet stadig sterkere til den negative utviklingen for Norges valutasituasjon utover 1947. Med fullmakt i valutaloven innførte Regjeringen via Valutarådet full stans av all lisensiering til skipsfarten høsten 1947. Denne ble myket opp noe, men markerte starten på kraftige innstramminger i myndighetenes lisensieringspraksis overfor skipsfarten. Valutakrisen synliggjorde at Regjeringen sto i fare for å gjøre fatale feilinvesteringer og uheldige disponeringer av det som var igjen av valuta. Samtidig hadde de gjort seg avhengig av en konjunkturfølsom næring som valutarisk tilbyder, selv om den verken kunne garantere tilgang til hard currency eller stabil etterspørsel etter sine tjenester. Det var grunnlag for stor bekymring. Ved utgangen av 1947 ble derfor også krav om valutarisk selvfinansiering innført for redere som ville fortsette å kontrahere. Regjeringens økonomiske vurderinger gjennom de første etterkrigsårene ble satt under kraftig søkelys og fremprovoserte vidstrakt debatt.

5 Debattposisjoner

Alle politiske partier på Stortinget var for økonomisk planlegging umiddelbart etter krigen, men i varierende grad og ofte kun som et midlertidig virkemiddel.¹⁴⁰ På tross av den umiddelbare enigheten var Arbeiderpartiregjeringsens økonomiske styre på ingen måte spart for kritikk, særlig etter hvert som det viste seg at valutareguleringen ikke evnet å sikre verken fullverdig kontroll over statsfinansene eller jevn tilgang til valuta. Både det norske næringsliv og norske politikere ble derfor stadig mer uenige i hvordan statsfinansene helst burde ha vært styrt utover 1940-tallet. I debatter rundt valutakrisen, de enorme tildelingene av valuta til skipsfartens og så påfølgende kontraheringsstopp kom disse uenighetene til overflaten, blant annet via pressen eller i stortingsforhandlinger. I dette kapitlet vil jeg derfor se nærmere på hvordan myndighetene, den politiske opposisjonen og skipsfartsnæringen posisjonerte seg. Hva mente den politiske opposisjonen om reguleringssystemet og dets rolle i henholdsvis valutakrisen høsten 1947 og om kontraheringsstoppen året etter? Hva var Regjeringens argumenter for å snu i deres lisensieringspraksis overfor skipsfarten? Hva mente den politiske opposisjonen om de store tildelingene norsk skipsfart nøt under valutareguleringen? Og hvordan så skipsfartsnæringen selv på valutareguleringen og kontraheringsstoppen?

Umiddelbart etter krigen

Både i mediene og under den første finansdebatten etter krigen underbygges inntrykket om at det var forholdsvis bred enighet rundt behovet for valutareguleringens eksistens. «Man må regne med at det ennå i lang tid etter frigjøringen vil være for liten tilgang på utenlandsk valuta til at landets samlede importbehov kan bli dekket og det blir derfor påkrevd en fortsatt importregulering for å sørge for at den utenlandske valuta som står til disposisjon, blir benyttet til å skaffe til veie de varer som landet først og fremst trenger, så som de nødvendige forsyninger av livsfornödenheter og varer til gjenreiseing av næringslivet», sto det på lederplass i *Verdens Gang* 24. juli 1945. Det fremstår som en

¹⁴⁰ Even Lange og Helge Pharo (1991): "Planning and economic Policy in Norway, 1945-1960", *Scandinavian Journal of History*, 16:3. 217

representativ formulering tilknyttet behovet for valutareguleringen som ble fremmet i andre aviser og også på Stortinget i løpet av det første året etter krigen.

Valutareguleringen ble som oftest omtalt som en nødvendig videreføring av det reguleringsystem som hadde blitt etablert i løpet av okkupasjonen.¹⁴¹

Under finansdebatten som fulgte fremleggelsen av Statsbudsjettet for 1946 var politikerne også enige i valutareguleringens nødvendighet. Men slik det så vidt ble nevnt tidligere i oppgaven gav Høyre-mann og nestleder i finans- og tollkomiteen, Rolf Stranger, klart uttrykk for bekymring rundt de planøkonomiske ideene som gjennomsyret Regjeringens økonomiske politikk.¹⁴² Stranger mistenkte at et slikt varig system ville koste staten langt mer enn det den eventuelt ville klare å spare ved å holde seg til strenge planer for import og annet forbruk. Et fungerende planøkonomisk styre ville fordre kraftig utbygging av statsadministrasjonen, som igjen ville koste langt mer enn det den ville klare å spare inn, hevdet Stranger.

Han viste til at det siste vedtatte driftsbudsjett for Norge før krigen hadde vært på 554 millioner kroner, mens driftsbudsjettet i 1946 hadde økt til hele 2112 millioner kroner. Det var omtrent en firedobling av utgiftene og var det største driftsbudsjettet frem til da i norgeshistorien. Stranger anså dette for å være et lite bærekraftig nivå på statsutgiftene. Han la skylden på kostnadsøkningen hos det kraftige utvidede administrasjonsapparatet, og hevdet at det ville være svært vanskelig å få forbruket ned igjen når utgiftene til byråkratiet først ble lagt så høyt. Stranger antok heller at dette ville vokse.¹⁴³ Opposisjonens tidligste kritikk av Regjeringens økonomiske styre var i første omgang altså rettet mot planøkonomien og den voldsomme administrasjonen det fordret. Valutareguleringen var kun et middel for å nå planøkonomiske mål, og ble derfor i liten grad rammet av denne typen kritikk. Om noe så var det heller bred enighet rundt behovet for kraftig, statlig kontroll over forbruk, eksport og import.

I løpet av 1945 og første halvdel av 1946 eksisterte det også bred enighet i mediene om at flåten måtte få tildelt store summer via valutareguleringen. Rederiforbundet var ofte ute og forklarte hvorfor dette var både riktig og viktig. Blant annet hadde lederen i Norges Rederiforbund allerede i september 1945 en stor kommentar i VG om både betydningen av å få gjenreist flåten, samtidig som han ga

¹⁴¹ Verdens Gang, 24. juli 1945, S. 4

¹⁴² Stortinget, *Stortingstidende 1946*, Finansdebatt 1. april 1946, S. 422

¹⁴³ Stortinget, *Stortingstidende 1946*, Finansdebatt 1. april 1946, S. 427

kraftig uttrykk for denne tidligere nevnte rettmessigheten som mange redere følte på. I og med at flåten hadde sikret myndighetene store valutareserver via krigsseilas, var skipsfarten etter krigen svært opptatt av at det nå var deres tur til å få tilbake av myndighetene.¹⁴⁴ Dette og andre lignende innlegg fikk i stor grad stå ubesvart i avisene, slik at det er naturlig å anta at det eksisterte en bred konsensus rundt denne oppfatningen. Både folket og politikere anså skipsfartens innsats i krigen som formidabel og motsa heller ikke det faktum at den i etterkrigstiden burde få kompensasjon i form av fullverdig gjenreisning etter krigen.

Krisen

Så, utover 1947 strammet valutasituasjonen seg stadig til. Og i kjølvannet av den uheldige økonomiske utviklingen økte også kritikken rettet mer eksplisitt mot selve valutareguleringen. Hvorfor hadde den ikke klart å sikre det den hadde blitt etablert for å gjøre; nemlig å skaffe kontroll og oversikt over valutabeholdningen? Situasjonen ble ikke noe bedre av at bare uker før krisen var et faktum, 15. August 1947, kom stortingsmelding 43 «Om særlige tiltak til trygging av norsk økonomi» ut. I stortingsmeldingen hevdet Regjeringen at landets valutareserver og utestående kreditter ville kunne dekke norske valutautgifter til utgangen av 1948. Det sto skrevet som følger:

«Med de valutareserver en har og de kreditter som står til disposisjon, vil en kunne møte landets valutaforpliktelser til utgangen av 1948... Regjeringen har overveid meget nøye de spørsmål som her reiser seg, og er kommet til det resultat at en *ikke*¹⁴⁵ bør slå inn på noen alminnelig nedskjæring på importen slik det er gjort i en rekke andre land... En er derfor av den oppfatning at en skal ta sikte på å opprettholde en import av det omfang som er stilt opp i Nasjonalbudsjettet for 1947».¹⁴⁶

Naturlig nok ønsket folk en forklaring på hvordan Regjeringen kunne ha hatt såpass stor

¹⁴⁴ Verdens Gang, 26.9.1945. S. 6

¹⁴⁵ Forfatters uthevelse

¹⁴⁶ Stortingsmelding 43, *Om særlige tiltak til trygging av landets økonomi*, 1947. S. 15

tillit til valutabeholdningen i august, for så å måtte sende ut en offentlig erklæring vedrørende krisesituasjonen bare en måned senere. I oktober 1947 publiserte Klaus Sunnanå, direktør i Det økonomiske samordningsråd, i den forbindelse en artikkel i Arbeiderpartiets tidsskift «Kontakt», der han forsøkte å vurdere seg frem til årsaken til valutakrisen. Selv om han var direktør i et av de fremste koordineringsorganene for den planøkonomiske politikken, og burde hatt svært gode forutsetninger for å skaffe seg oversikt, skrev han selv at "vi helt uventet har kommet opp i en alvorlig valutaknipe". Sunnanå hadde ikke, i likhet med Regjeringen, klart å forutse at det skulle gå så galt. "Diverre ser det ut som om ingen førebels har full oversikt over situasjonen", måtte han videre unnskyldes med. Sunnanå mente at manglende oversikt var en viktig årsak til krisen. Dette hadde Regjeringen også medgått at spilte inn i kriseforløpet. Men Sunnanå argumenterte videre for at reguleringsregimets manglende gjennomføringskraft hadde hatt minst like mye å si: "Ein kjem difor til det syrgjelege resultat at det på ein eller fleire kantar har vore svikt i evna til å gjennomføre programmet". Han var ikke enig med de konservative kritikerne i at det var det planøkonomiske systemet det var noe galt med, men mente heller at mekanismene som skulle sikre gjennomføringen av programmene ikke la til rette for en effektiv måloppnåelse. Her hadde valutareguleringen vist særlig lite tilfredsstillende resultater. Sunnanå hevdet at det politiske systemet i Norge fordret en mer effektiv administrasjon enn det de på det tidspunktet hadde, da kontrollarbeidet var fordelt over et utall forskjellige avdelinger.¹⁴⁷

At Sunnanå gikk til angrep på selve reguleringsystemet, at han mente at det ikke evnet å sikre en effektiv kontroll, gjør at hans uttalelser skiller seg fra resten av hans partifellers ytringer i media, som hovedsakelig hadde forsøkt å forsvare det. Artikkelen ble derfor lagt godt merke til i flere politiske leire og ble blant annet tatt opp i stortingsdebatten om Nasjonalbudsjettet i oktober 1947. Der ble det stilt spørsmål ved hvorvidt Regjeringens påstander om valutatilstanden i august var direkte misvisende eller om det hadde hendt noe katastrofalt i løpet av de to siste månedene. Brofoss avviste påstander om at krisen oppsto fordi Regjeringen kun hadde oversikt over valutabeholdningen ut ifra totalsummer og at den ikke var spesifisert i valuta. Både hans og Mons Lid ga uttrykk for at løsningen på oversiktsproblemet måtte være å stramme enda mer inn på valutareguleringen, heller enn å revurdere mekanismene slik Sunnanå

¹⁴⁷ Artikkel fra Arbeiderpartitidsskriftet «Kontakt», gjengitt i Verdens Gang 17.10.1947.

oppfordret til. Regjeringens svar på valutaproblemet var altså ikke en omlegging av systemet som hadde eksistert parallelt med at problemene økte, men heller å styrke det. Opposisjonen reagerte kraftig på dette grepet og mente det store apparatet rundt valutareguleringen skapte en kunstig tro på hvor stor kontroll man faktisk hadde.¹⁴⁸

Den politiske opposisjonen så krisen som en gylden anledning til å gå hardt til angrep på Regjeringens reguleringsregime. Høyre-mann og professor ved Norges Handelshøyskole, Erling Petersen bygget videre på Sunnanå sin artikkel i «Kontakt» uken etter at den hadde blitt publisert. Debattinnlegget bar den dramatiske tittelen «Erkjennelsen». Petersen hevdet innledningsvis at det var bemerkelsesverdig hvordan planøkonomien «feilet» under en periode som skulle ha vært svært gunstig for denne typen økonomisk system. Dersom planøkonomien virkelig var så effektiv, mente Petersen at systemet burde ha nytt stor suksess under den umiddelbare etterkrigstiden, en periode som var såpass kritisk avhengig av økonomisk styring.

Petersen skrev at valutakrisen langt ifra oppstod fordi den norske utenriksøkonomien eventuelt skulle ha skrumpet inn, slik noen hadde antatt. Veksten innen utenriksøkonomien hadde heller vært større enn forventet, i følge ham. Petersen stilte derfor spørsmål ved investeringsprogrammet og hvorfor dette ikke hadde latt seg gjennomføre på en bærekraftig måte: "Overvurderer det planøkonomiske system vi har arbeidd med, sentraliserte organers evne til å gjennomføre i praksis de planer de uten større vanskeligheter setter ned på papiret?" I sitt svar på dette var Petersen svært klar på at myndighetene definitivt hadde overvurdert valutareguleringens faktiske effektivitet. En plan kunne kanskje se effektiv ut på papiret, men man måtte også klare å bevise at planen faktisk var gjennomførbar, poengterte han. Petersen mente at Regjeringen hadde landet såpass langt unna det de hadde skissert som forventede resultater i sine opprinnelige planer, at det i seg selv var et bevis på hvor ineffektiv valutareguleringen var. Han hevdet at reguleringsystemet generelt hadde vært lite hensiktsmessig for å sikre de resultatene myndighetene hadde satt opp, men særlig valutareguleringen, valutakrisen tatt i betraktning.¹⁴⁹

I kjølvannet av krisen var linjene dermed forholdsvis klare mellom de tre hovedaktørene. Regjeringen forsvarte forholdsvis hardnakket sitt eget system. I stedet for å revurdere valutareguleringen, styrket de heller det systemet som i følge den

¹⁴⁸ VG, Stortingsdebatten gjengitt 12. november 1947, s. 6

¹⁴⁹ Verdens Gang, 18.10.1947, s. 1 og siste side, "Erkjennelsen" av Erling Petersen.

politiske opposisjonen hadde vært med på å forårsake hele krisen. Blant annet etablerte de Valutarådet og iverksatte en rekke nye, strengere krav for valutatilgang. At Regjeringen forsvarte sin egen politikk er kanskje ikke overraskende, men det fantes altså røster også i arbeiderbevegelsen som var kritiske til reguleringslinjen man hadde lagt seg på (ref. Sunnanå). Den politiske opposisjonen på høyresiden var overbevist om at valutareguleringen verken var effektiv nok eller at den var det beste alternativet for å skaffe seg oversikt. Skipsfarten var på sin side forholdsvis medgjørlig enn så lenge. Blant annet hadde norske rederes respons på økt valutakontroll i løpet av 1947 vært forholdsvis ok. Da det blant annet ble fremstilt krav fra Regjeringen om at alle nye skip måtte chartres til dollar-betalende land, selv om det kunne bety lavere frakter, så hadde rederne gått med på det kravet. Det gjaldt langt ifra alle sider ved privat næringsliv i Norges som hadde blitt utsatt for lignende krav.¹⁵⁰ At de på det tidspunktet lå lavt i media hang trolig sammen med at folk begynte å knytte det store forbruket innen skipsfarten i stadig større grad til valutakrisen. Men også deres medgjørlighet skulle snart endre seg, etter hvert som Regjeringens reguleringspraksis ble stadig strammere.

Opptakten til kontraheringsstoppen

Etter fremleggelsen av Statsbudsjettet for 1947 gikk finansnemda i Stortinget gjennom dokumentet og slo fast at budsjettet la alt for stor vekt på skipsfarten. Regjeringens valutaprioriteringer hadde ifølge dem resultert i en risikabel ensidighet. De problematiserte risikoen ved ensidighet kombinert med en stadig mer presset valutasituasjon, og mente myndighetene hadde vært for dårlige til å satse på annen industri som også hevet innenlands produksjon.¹⁵¹ Dette var et syn som venstresiden på stortinget til stadighet hadde poengtert. Kritiske ytringer mot valutareguleringen fra høyre fløy gikk som oftest ut på at ja, det eksisterte et behov for regulering av valuta, men at fullmaktelementet i valutaloven skapte et uholdbart usikkerhetsmoment som det var vanskelig for privat næringsliv å forholde seg til. Dette skal vi komme nærmere inn på i forbindelse med selve kontraheringsstoppen, som er et godt eksempel på nettopp slik inngripen. For venstresiden var det negative med valutareguleringen ikke nødvendigvis middelet i seg selv, men heller hvordan Regjeringen valgte å benytte seg

¹⁵⁰ VG, Stortingsdebatten gjengitt 12. november 1947, s. 6

¹⁵¹ Verdens Gang, 9.10.1947. S. 1

av den, nemlig ved å prioritere stort valutabruk til skipsfarten. 15. April 1948, møttes Stortingets finans- og tollkomite for å diskutere mulige løsninger på valutakrisen og potensielle innstrammingsiltak. Finans- og tollkomiteens leder, Mons Lid (AP), mente det var viktig at et høyt forbruk via gjenreisning og produksjonsøkning ble opprettholdt for å sikre økonomisk sanering i Norge. Dette var også Arbeiderpartiregjerings offentlige politikk.¹⁵² Lid erkjente at det voldsomme importvolumet etter krigen ble muliggjort ved hjelp av bruk av valutaeserver, og ikke kun av løpende inntekter. I 1948 var disse reservene på vei til å ta slutt, regnskapsbalansen var grim og det samme gjaldt fremtidig importevne. Eksportnivået de første 11 månedene i 1947 var 16% lavere enn i 1938. Importen var på sin side 4 % høyere.¹⁵³ Skipsfarten hadde betalt for svært mye av importen før krigen, men selv om skipsfartens bidrag til betalingsbalansen var betydelig også i 1948, var flåtens relative bidrag nå blitt langt mindre, først og fremst på grunn av skipstap og de enorme utgiftene knyttet til gjenreisningen av flåten.¹⁵⁴

Emil Løvlien fra Norges Kommunistiske Parti uttrykte under samme debatt en følelse store deler av venstresiden delte; at Regjeringen hadde bedrevet direkte sløsing av valutaeserverne i de første etterkrigsårene og at Regjeringen burde ha vist langt større forsiktighet ved disponering av valuta til skipskjøp og kontraheringer: "Ved å binde seg til redernes kontrakter har Regjeringen faktisk opphørt å bestemme over landets økonomiske politikk, og er blitt et organ som forvalter en kapitalistisk politikk dirigert av enkelte grupper", hevdet han. Et av Arbeiderpartiregjerings hovedargumenter for den voldsomme satsningen på skipsfart hadde vært at den skulle sikre ny dollartilgang. Løvlien mente det faktum at dollartilgangen sank samtidig som flåten vokste var et bevis på hvor feilslått satsningen på skipsfarten hadde vært. Han mente det var fullt berettiget å kreve at hele gjenreisningsprogrammet skulle revideres.¹⁵⁵ Løvlien var innstendig. Under finansdebatten året etter fortsatte han kritikken av Regjeringens bruk av penger på skipsfarten og kalte satsningen intet mindre enn «hasardiøs».¹⁵⁶

¹⁵² Stortinget, *Stortingstidene 1948*, finansdebatt 15. april 1948, s. 533

¹⁵³ Stortinget, *Stortingstidene 1948*, finansdebatt 15. april 1948, s. 535

¹⁵⁴ Stortinget, *Stortingstidene 1948*, finansdebatt 15. april 1948, s. 560-561

¹⁵⁵ Stortinget, *Stortingstidene 1948*, finansdebatt 15. april 1948, s. 553

¹⁵⁶ Stortinget, *Stortingstidene 1949*, finansdebatt 22. mars 1949, s. 474

Kontraheringsstoppen blir innført

Etter synliggjøringen av Norges voldsomt sårbare valutasituasjon var det kritisk nødvendig å begynne å kutte i vareimport som ble betalt med fremmed valuta. Skipsfarten var den klart største enkeltpost på importbudsjettet og dermed også den mest effektive å kutte i. At handelsflåten så ut til å nå sin førkrigsstørrelse innen 1949 var et fortserkende argument for å kutte i kontraheringen. I et brev kalt "Valuta til kontrahering og kjøp av tonnasje" sendt fra finansminister Brofoss til Skipsfartsavdelingen i Industridepartementet 23. mars 1948 konkluderte Brofoss med at de kjøp og kontraheringer som hadde blitt gjort frem til da skulle ha sikret flåten en vekst som tilsvarte førkrignivået. Samtidig innrømte han at "en er fullt klar over at det kan diskuteres om dette vil være tilstrekkelig til å sikre den fremtidige konkurranseevne". Men på grunn av den anspente valutasituasjonen så Brofoss seg nødt til å forsøke å sikre valuta til andre næringer og import. Omstendighetene gjorde at finansdepartementet antok at de inntil videre ikke kunne stille valuta til disposisjon for nye kontraheringer og kjøp.¹⁵⁷

Selv om Brofoss altså fryktet at de allerede inngåtte investeringene ikke var tilstrekkelige, var det politiske presset på ham og Regjeringen blitt så stort under valutakrisen at han var villig til å se bort i fra både egen frykt og redernes argumenter for de negative effektene av å drive svært strengt regulert kontrahering. Stans av lisensieringer skulle fra da av også gjelde for avtaler som potensielt kunne vært valutarisk selvfinansiert og i 1948 eksisterte det dermed for de aller fleste norske redere kontraheringsstopp, selv om den ikke var offentlig bekreftet.

Under et sentralstyremøte i Skipsvalutakomiteen den 10.12.1948 opplyste ekspedisjonssjef Brinch om at myndighetene endelig hadde sett seg nødt til å formelt innføre kontraheringsstopp, noe han begrunnet med valutaknapphet og at oppstillingen for nasjonalbudsjettet for 1949 viste at Norges råvarebehov ikke kunne dekkes. Raskt etter dette begynte Brofoss å bruke ordet "kontraheringsstopp" i media. I et nyttårsintervju med Arbeiderbladet argumenterte han med at 1948 var et år med rask utbygging av produksjonsutstyr, altså vekst. Brofoss viste til en rekke solskinnshistorier fra det norske industrieventyret, i et forsøk på å forklare det norske folk at mangelen på

¹⁵⁷ Norges rederiforbund: Mappe 3-B-41: brev datert 23. mars, 1948, fra handelsdepartementet til industridepartementet, skipsfartsavdelingen

forbruksvarer skyltes at Norge var kommet godt i gang med den industrielle gjenreisningen. "Det er Regjeringens syn at en må sette gjenreisninga i forgrunnen når det gjelder den økonomiske politikken", hevdet Brofoss og refererte til viktigheten ved å gjenreise norsk eksportindustri i et forsøk på å motarbeide underskuddet på den norske betalingsbalansen mot utlandet, som på dette tidspunktet var på bort imot en milliard kroner. Den største enkeltposten på importsiden var import av skip med om lag 700 millioner kroner i 1948. Kontraheringsstopp ville følgelig være et svært effektivt tiltak i å få ned importen. "Gjenreisninga av flåten er nå sikret, og det vil ikke lenger bli gitt lisenser til ytterligere bestillinger i utlandet uten i helt spesielle tilfelle", sa Brofoss i intervjuet. Han forklarte videre den voldsomme pengebruken på flåten ved at næringen hadde kunnet dekke deler av sine egne utgifter umiddelbart med løpende inntekter.¹⁵⁸

Reaksjoner på kontraheringsstoppen

At Brofoss brukte ordet kontraheringsstopp i media skapte store reaksjoner, både positive og negative. For dem som hadde mislikt Regjeringens tildelinger til skipsfarten fremsto kontraheringsstopp som en god ting. For representanter på høyresiden og særlig i skipsfarten ble kontraheringsstoppen sett svært negativt på, men av to forskjellige årsaker. For høyresiden handlet aversjonen mot kontraheringstoppen i stor grad om at den var muliggjort av fullmaktene i valutaloven og hvor problematisk de mente slik inngripen var. Under finansdebatten våren 1949 fikk Regjeringen hard medfart for sitt vedtak. Deres økonomiske politikk ble omtalt som statsdirigering av borgerlige Gabriel Moseid fra Bondepartiet «i en grad som vil undergrave folkestyret», og måten de brukte fullmaktsloven på ble sammenlignet med et «byråkratisk statsdirigert, diktatur av økonomisk art».¹⁵⁹ Også Einar Hareide fra Kristelig Folkeparti slang seg på diktaturkritikken og mente Regjeringens overstyring av privat næringsliv representerte et svært alvorlig overtramp.¹⁶⁰

For skipsfartsnæringen var kontraheringsstoppen først og fremst negativ på grunn av åpenbare egeninteresser. Rederne fryktet at de ikke skulle kunne drive kontinuerlig kontrahering og dermed også gå glipp av fraktinntekter dersom etterspørselen etter tonnasje overskred tilbudet. En annen, mer overhengende frykt, var at de også skulle

¹⁵⁸ Norges rederiforbund: Mappe 3-B-41: Arbeiderbladet, nyttårsintervju 31.12.1948

¹⁵⁹ Stortinget, *Stortingstidene 1949*, finansdebatt 22. mars 1949, s. 477

¹⁶⁰ Stortinget, *Stortingstidene 1949*, finansdebatt 22. mars 1949, s. 579

miste markedsandeler til konkurrerende skipsfartsnasjoner. Norges rederiforbund påpekte i et brev til Industri-, håndverk- og skipsfartsdepartementet i mars 1950 at "...mens norsk foretagsomhet er lammet på grunn av lisensstopp vinner våre konkurrenter innpass i trades hvor vi hittil har vært ledende".¹⁶¹ Det ble skrevet i Norske handel- og Sjøfartstidene om hvordan både britiske og greske redere begynte å kontrahere skip som Norge inntil da hadde vært forholdsvis alene om å besitte, noe som representerte en farlig utvikling for særlig norsk tankfart. Etter hvert som Norge også kontraherte færre skip i Storbritannia, ble det mindre arbeid ved britiske verft. Den britiske rederstanden ønsket både å opprettholde arbeidsplasser ved britiske verft, samtidig som de så muligheten for å benytte seg av færre befraktinger av certepartier med norsk tonnasje, som igjen ville spare dem for utenlandsk valuta. Derfor begynte de å bygge flere egne skip til befraktning. I tillegg oppfordret britiske oljeselskaper britiske redere til å bygge nye tankskip, etter hvert som norske redere ble nektet nye lisenser til tankbåter som kunne tidsbefraktes.¹⁶² Sannsynligvis ville en slik utvikling ha forekommet i utlandet uansett, men det er nærliggende å anta at timingen for britisk og gresk nysatsning ble styrket av tilsynelatende usikre og lite forutsigbare forhold i Norge. Kontraheringsstoppen ble innført på et tidspunkt der skipsfarten nøt den største økningen i trafikkintensitet og fraktrater i hele etterkrigstiden.¹⁶³

Kontraheringsstoppen ble i tillegg innført samtidig som en ny, internasjonal raffineringsspolitikk ble etablert. Det betød at oljeselskaper fikk nye krav til spesifikasjoner på fraktskip. Norske redere fryktet i den forbindelse at en stor andel av oljeselskapene kun ville inngå langsiktige certepartier for nykontraherte skip med utenlandske rederier og at norske redere etter hvert ville bli avskåret fordi de ikke ville klare å henge med på den teknologiske utviklingen og kravene som fulgte. To av kontraheringsstoppens største problemer var altså modernisering og omdømme: for handelsflåten var det livsnødvendig å hele tiden bevege seg fremover, samtidig som flåtens gode renommé i utlandet måtte bevares. Et tredje problem var kontraheringsstoppens udemokratiske karakter og de konsekvenser det fikk for nasjonal redernæring. Dette blir belyst med et kort case-studium i kapitel seks.

¹⁶¹ Norsk rederiforbund: Mappe 3-B-41: Brev datert 7. Mars 1950

¹⁶² Norsk rederiforbund: Mappe 3-B-41: Norske handels- og sjøfartstidene 21. April 1950

¹⁶³ Gjermoe, Eilif 1974. *Den norske skipsfart og verdenskonjunkturerne i etterkrigstiden*, Skipsfartsøkonomisk institutt, Norges Handelshøyskole – Bergen, s. 12.

At både Hellas og England begynte å kontrahere flere skip og også mer moderne skip, var naturlig nok grunnlag for bekymring. Men at kontraheringsstoppen i seg selv var årsaken til at også andre land begynte å profitere på den voldsomme moderniseringen som forgikk og de økte fraktinntektene dette åpnet for virker som en overvurdering av kontraheringsstoppens faktiske følger. Muligens skaffet kontraheringsstoppen en åpning for kontrahering ved britiske verft etter hvert som valutakrisen førte til at andre land måtte bremse deres kontraheringsvirksomhet i utlandet. Men dette ville trolig også skjedd uavhengig av kontraheringsstoppen, om enn kanskje et par år senere. Økt internasjonal konkurranse ville etter all sannsynlighet ta seg opp så fort krigsrammede sjøfartsnasjoner begynte å komme seg på beina igjen.

Redernes kritikk fikk allikevel gjenklang også på høyresiden. Wilhelm Keilhau, professor i samfunnsøkonomi og medlem av Valutarådet av 1946, hadde svært lite til overs for Regjerings snuoperasjon i lisensieringspraksisen. Han gikk derfor hardt ut mot Regjeringens nye strategi i Aftenposten 7. November 1950. Keilhau støttet opp under redernes egne påstander om at kontraheringsstoppen ledet til at særlig britiske verft begynte å utvikle flere og flere tankskip som ville utfordre Norges posisjon på fraktmarkedet. Et viktig poeng var at tilstanden for stadig større deler av den norske flåten på dette tidspunktet begynte å nærme seg overårig tonnasje, noe som skjedde hurtigere enn mange hadde trodd på tross av kraftig slitasje og skader fra krigen. I tillegg kritiserte han Regjeringen for å risikere Norges gode forhold til særlig verft i Danmark og Sverige. Var det virkelig så enkelt at Regjeringen så seg fornøyd i det sekund flåten var kommet opp på et størrelsesmessig førkrignivå? I så fall anså Keilhau Regjeringen sin næringspolitikk som reaksjonær. "Utviklingen går videre, og en næring som vil følge med sin tid, kan ikke være tilfreds med et nivå fra ti år tidligere". Han poengterte at det var viktig å også sette flåtens størrelsesforhold opp mot en stadig voksende befolkning, samt forbedret levestandard. Og at det var valutasituasjonen som ga Regjeringen det største incentivet for å legge lokk på skipsfartssatsningen fant han direkte paradoksalt, da det i følge ham var nettopp ekspansjon innen skipsfarten som raskest mulig vil kunne øke den norske statskassens tilgang til fremmed valuta.¹⁶⁴

Et viktig poeng i Keilhaus kritikk av Regjeringen var knyttet til hvor begrensende han mente valutareguleringen hadde vært overfor skipsfarten. Dette er et argument som

¹⁶⁴ Norsk rederiforbund: mappe 3-B-41: Aftenposten 7. November 1950: "Kontraheringsstoppen i spifarten og den norske planøkonomi", innlegg av professor Wilhelm Keilhau

gjennomsyrrer mye av opposisjonens kritikk. Keilhau poengterte at det i effekt hadde vært kontraheringsstopp siden andre halvdel av 1948, da Regjeringen begynte å kreve fullstendig "valutarisk selvfinansiering" på nye kontraheringer. Valutaen til nye kjøp kunne verken tas fra Norges Banks valutabeholdning eller av løpende inntekter fra andre seilende skip. I følge Keilhau ville man da bare ha tre mulige pengeskilder til rådighet: lån av hele byggesummen fra verkstedet eller fra en utenlandsk bank, salg av gamle skip, eller assurancesummer mottatt fra utlandet. Disse kildene var ifølge Keilhau noe staten på ingen som helst måte hadde noe å gjøre med i utgangspunktet, og dermed hadde skipsfarten heller ingenting å takke Regjeringen for etter 1948.¹⁶⁵

Denne type tankegang virker å se fullstendig bort fra det faktum at det eksisterte en høyst reell valutakrise og at Regjeringen var svært usikre på hvordan de best skulle møte den. Det var som nevnt bred enighet rundt behovet for en regulert økonomi umiddelbart etter krigen. Regjeringen så på sin side en realitet der valutasituasjonen var svært knapp og hvor skipsfarten hadde fått nyte stor, muligens for stor, frihet til å benytte seg av valuta. Keilhau og mange av hans meningsfeller på høyresiden så det stikk motsatt. Regjeringen hadde gjort svært lite, kanskje heller faktisk motarbeidet skipsfarten på dens vei mot gjenreisning. Denne type kritikk var såpass utbredt at Regjeringen så seg nødt til å adressere den under finansdebatten i 1949. Etter at Norges Rederiforbund hadde omtalt valutareguleringspolitikken for å være «skipsfartsskadelig politikk» i pressen kommenterte Ingvald Haugen (AP) hvor smålig denne karakteristikken var og rundet av med et kort «det er takken for hjelpen fra det hold.»¹⁶⁶ Haugen og hans partifeller anså på sin side myndighetenes reguleringspraksis for å ha vært nettopp det; hjelp.

Etterdønninger

Debattene rundt kontraheringsstoppen fortsatte på Stortinget lenge etter at vedtaket ble innført. Under finansdebatten i 1951, etter å ha hørt Arbeiderpartiets handelsminister snakke varmt om Regjeringens økonomiske politikk, reagerte Utheim fra Venstre kraftig. Særlig kritiserte han de store investeringene i statlige anlegg som Regjeringen hadde gått inn for, noe han mente man ikke hadde økonomisk grunnlag for å klare. Utheim

¹⁶⁵ Norsk rederiforbund: mappe 3-B-41: Aftenposten 7. November 1950: "Kontraheringsstoppen i spisfarten og den norske planøkonomi", innlegg av professor Wilhelm Keilhau

¹⁶⁶ Stortinget, *Stortingstidene 1949*, finansdebatt 22. mars 1949, s. 581

fortsatte kritikken med å gå inn på skipsfarten og de prioriteringer som var gjort der. Fra og med sommeren 1948 hadde myndighetene nesten ikke gitt noen lisensiering for kontrahering av norske skip ved utenlandske verksteder. En side av saken var hvordan enkelte rederier ble skadet av denne politikken, sa Utheim, en annen var hvilken innvirkning det kunne komme til å få på hele samfunnsøkonomien. I 1949 var mange verksteder villig til å bygge skip til fast pris, og tilbød også tidlig levering. Forholdene endret seg kraftig i løpet av 1950 som følge av Korea-krigen, da flere land ble opptatt med opprustning og å forberede beredskapslagre. Prisene steg. Utheim så på forsinkelsene kontraheringsstoppen forårsaket som en direkte årsak til at briter og grekere fikk mulighet til å trenge seg inn i tankfarten og betegnet situasjonen som "et skoleeksempel" på hva som skjedde når forretningsmessige prinsipper ble skjøvet i bakgrunnen.¹⁶⁷

Debatten tilspisset seg mot slutten av dagen, med to motpoler, med Einar Gerhardsen og Brofoss på den ene siden, mot de borgerlige representantene. Brofoss reagerte i utgangspunktet på Utheim sin tidligere kritikk av Regjeringens økonomiske prioriteringer og repeterte de faktiske forhold: Flåten var per 1.1.1940 ca 4.8 millioner tonn, den var 2.7 millioner tonn i 1945, og den var på om lag 6 millioner tonn på debattens tidspunkt. Det var også lisensiert for levering i 1952, 1953 og 1954, så mye at flåten under normal avgang ville øke med ca. 100 000 tonn per år. Brofoss' argumentasjon gikk ikke godt hjem hos verken Hambro og Moseid, som mente handelsministerens mål om å få flåten opp på samme kvantitative nivå som før krigen ikke var tilstrekkelig. De anså det som essensielt å samtidig søke kontinuerlig modernisering og utbygging av avleggse skip, og at dette ville være umulig å få til under kontraheringsstoppen. Utheim kritiserte så Regjeringen for å ha tillatt for stor andel av de nykontraherte skipene til å bli låst i langtidcertepartier. Dette var et problem også daværende leder i Norges Rederiforbund, Ths. S. Falck Jr. hadde poengtert i et innlegg angående kontraheringsstoppen i Handel- og Sjøfartstidene noen måneder tidligere. Falck hadde opplyst om at fraktene på det tidspunktet var på vei opp, men at dette ikke var noe norske redere umiddelbart kunne profittere på fordi store deler av den norske

¹⁶⁷ Norges Rederiforbund: Mappe 3-B-41: Finansdebattdebatt i Stortinget, gjengitt i Norges Handel og Sjøfartstidene 12.4.1951.

flåten på det tidspunktet var bundet til mer eller mindre langsiktige fraktkontrakter.¹⁶⁸ At de var det, skyltes unektelig valutareguleringens prioriteringer, som hadde favorisert lisensiering til skip som skulle inn i faste linjer i og med at disse garanterte stabil avkastning. Kritikken av denne praksisen gikk ikke Brofoss med på, da linjefrakt ble ansett som svært fordelaktig før 1949, mens fraktratene hadde vært langt mer ustabile. I følge Brofoss kunne ikke Regjeringen ha forutsett den positive fraktutviklingen.¹⁶⁹

Denne argumentasjonen fortsetter i samme tradisjon som høyresidens opprinnelige kritikk av kontraheringsstoppen, da særlig den typen Keilhau fremmet. Det var åpenbart at det var store penger å tjene på skipsfarten. Skip i gode linjer kunne i utgangspunktet ofte betale ned sin egen gjeld bare i løpet av et år, for så å tjene inn valuta til staten. Verdensøkonomien var i vekst og den teknologiske utviklingen innen skipsfarten forgikk svært hurtig. De borgerlige politikerne ønsket at norsk skipsfart skulle få ta del i dette eventyret uten for stor grad av statlig overstyring. Argumentet var at skipsfarten kjapt betalte for seg selv og mere til, så lenge de bare fikk lån til å kjøpe en båt først. For Regjeringen, som var under kraftig press fra både politisk- og næringslivsmessig hold var ikke situasjonen like svart/ hvit. De måtte hele tiden gjøre løpende vurderinger på hvilke næringer som skulle få noe av den lille valutaen som fantes i Norges Bank særlig i 1947 og 1948, før Marshall-hjelpen var sikret. Brofoss sine vurderinger av kontraheringsstoppen gjør det tydelig at dette ikke nødvendigvis var noe han ønsket, men at det var noe han anså som nødvendig på grunn av den prekære valutasituasjonen. Da Brofoss for eksempel åpnet finansdebatten i 1949, den første debatten etter kontraheringsstoppens inntreden, begrunnet han hvorfor skipsfarten måtte innfinne seg med de nye retningslinjene. For hans del var det enkelt: Det hjalp ikke hvor fortreffelig det var å kontrahere skip i utlandet, når det ikke umiddelbart genererte valuta til annen import tilbake. Det var godt mulig at flåten om flere år ville skape valutaoverflod i Norge, men der og da, da Norge trengte valuta som verst, skaffet ikke skipsfarten valuta i tilfredsstillende grad. Og det var et stort problem.¹⁷⁰ For høyresiden representerte kontraheringsstoppen først og fremst et brudd med deres liberale tanker rundt hvordan privat næringsliv burde få operere. For Regjeringen var

¹⁶⁸ Norges Rederiforbund: Mappe 3-B-41: Norges Handel- og Sjøfartstidene 22.12.1950: "Norsk skipsfart i 1950".

¹⁶⁹ Norges Rederiforbund: Mappe 3-B-41: Finansdebattdobbatt i Stortinget, gjengitt i Norges Handel og Sjøfartstidene 13.4.1951

¹⁷⁰ VG, Stortingsdebatten gjengitt 12. november 1947

kontraheringsstoppen et eksempel på beinhard realpolitikk der krisevurderinger hadde presset frem et slikt drastisk tiltak.

For skipsfartens del ble kontraheringsstoppen åpenbart også oppfattet som noe negativ. De hadde et sterkt ønske om å henge med på veksteventyret som foregikk innen internasjonal skipsfart. Deres tidligere erfaringer fra drift i mellomkrigstiden hadde gitt dem kraftig tro på betydningen av modernisering for flåtens vekst og fordelaktige konkurranseposisjon. I løpet av mellomkrigstiden ble den norske flåten svært konkurransedyktig som følge av kraftig satsning på motor over damp, samt moderne løsninger for frakt av olje. Modernisering hadde vært årsaken til at norske redere klarte å hevde seg såpass kraftig på det internasjonale fraktmarkedet, og panikken bredte dermed raskt om seg etter hvert som kontraheringsstoppen ble et kjent faktum og man risikerte å falle bak for den teknologiske utviklingen.¹⁷¹ Rederne anklaget også Regjeringens omlegging fra liberal til strengt valutaregulering overfor skipsfarten for å handle om politisk motivert delegering av midler heller enn et genuint ønske om å gjenreise og modernisere flåten. At kontraheringsstoppen var et storpolitisk spill som heller ble avgjort av hvilke beslutninger som var politisk populære enn hva som ble ansett som riktige prioriteringer. I tillegg mente de kontraheringsstoppen var udemokratisk, da kravet om valutarisk selvfinansiering betød at de eneste som hadde råd til å fortsette å kontrahere og å kjøpe skip var de aller største, rikeste rederiene, som i all hovedsak var lokalisert på Østlandet.¹⁷²

Forskyvninger

Ut ifra denne gjennomgangen kan man se at opposisjonen på sett og vis forflyttet seg fra venstre til høyre, når det kom til synet på Regjeringens lisensieringspraksis overfor skipsfarten. Før valutakrisen og kontraheringsstoppen var det først og fremst representanter fra ytterste venstre fløy som hadde kritisert Regjeringens prioriteringer. Da gikk kritikken ut på at skipsfarten fikk for mye valuta og at investeringsstrategien til Regjeringen var for ensrettet. I og med at de hadde vært svært kritiske til den ensidige satsningen på skipsfarten var de følgelig også positive til kontraheringsstoppen da den ble innført.

¹⁷¹ Hammerborg, Morten. *Skipsfartsbyen: Haugesunds skipsfartshistorie 1850-2000* (2003). S. 238

¹⁷² Norges Rederiforbund: mappe 3-B-4: Brev datert 18.11.1947

Etter valutakrisen og kontraheringsstoppen kom derfor stadig mer av kritikken mot Regjeringens lisensieringspraksis fra høyresiden, men av stikk motsatt årsak. De hadde store problemer med å godta Regjeringens voldsomme lisensieringstilstramming. Slike dramatiske inngripener i privat næringsliv, i tillegg ovenfor en sektor som det nærmest var opplest og vedtatt at var blant våre fremste innen å sikre valuta til staten før krisen, ble oppfattet som noe svært negativt. Skipsfarten var i tillegg en internasjonal næring som høyreopposisjonen ikke mente at burde lide under nasjonale begrensinger.¹⁷³ I mer generell forstand holdt valutareguleringens opposisjon seg forholdsvis uendret. Det var høyresiden som i utgangspunktet hadde hatt de første og sterkeste innvendingene mot valutareguleringen, først på grunn av lovens fullmaktskarakter, og som gikk hardest ut mot valutareguleringen i kjølvannet av krisen. Da ble valutareguleringen kritisert for å være lite effektiv og kanskje også villedende, i den forstand at den skapte en illusjon av kontroll, heller enn faktisk kontroll.

For skipsfartsnæringens del hadde valutareguleringen de første årene etter krigen arbeidet sammen med den. At utenriksøkonomien måtte reguleres i den umiddelbare etterkrigstiden, mens det eksisterte stor valutauro og usikre handelsforhold, ble godtatt fra de fleste politiske og næringslivsmessige hold. Men etter hvert som myndighetene begynte å stramme inn på sin lisensieringspraksis overfor skipsfarten ble rederne svært kritiske, også høylytt i media. Dermed ble kontraheringsstoppen en offentlig belastning for Regjeringen. I stedet for å sikre forutsigbarhet for næringen anså rederne valutareguleringen i stadig større grad som et usikkerhetsmoment, særlig da fullmaktskarakteren i valutaloven hadde gjort det mulig for Regjeringen å stanse all lisensiering på forholdsvis kort tid.¹⁷⁴

Oppsummering

Valutareguleringens vurderte rolle i krisen varierte, men mange, selv Arbeiderpartifolk (ref. Sunnanå), måtte medgå at valutareguleringen i alle fall ikke hadde sikret Regjeringen fra å unngå å havne i en svært uoversiktlig og uventet posisjon. Opposisjonen til høyre mente reguleringen hadde hatt en mer konkret rolle i krisen.

¹⁷³ Norsk Rederiforbund: Mappe 3-B-41: Verdens Gang 4.1.1951: Leder, s. 4, "Verdensmarkedets Næring!"

¹⁷⁴ Norges Rederiforbund: Mappe 3-B-41: Norges Handel- og Sjøfartstidene 22.12.1950: "Norsk skipsfart i 1950".

Erling Petersen hevdet for eksempel at reguleringsystemet i seg selv var mangelfullt i forhold til å kunne sikre effektiv oppnåelse av Regjeringens planer. Allikevel synes det vanskelig å finne noen retrett i Regjeringens tro på valutareguleringen som kontrollmekanisme. Etter krisen ble løsningen heller å styrke reguleringsapparatet enn å komme opp med nye alternativer. At fullmaktselementene ved valutaloven la til rette for at Regjeringen kunne gjøre såpass brå omvendinger i sin reguleringspraksis som hva kontraheringsstoppen representerte provoserte mange, der i blant Keilhau. Den økonomiske politikken ble plutselig oppfattet som øyeblikksbetont, heller enn nøye planlagt, slik planøkonomien ga uttrykk for at den skulle være. Høyresiden anså valutareguleringen for å ha vært en stor hindring for flåtens gjenreisning etter krigen, mens Regjeringen selv så på deres lisensieringspraksis under samme periode som hjelp.

Selv om innføringen av kontraheringsstoppen ble kritisert for å være basert på øyeblikksbetonte motiver, så sannsynligvis Regjeringen få veier utenom da valutabeholdningen begynte å gå mot bunn. I 1948 var underskuddet på norsk betalingsbalanse nesten en milliard kroner, mens skipsfarten hadde fått innvilget 700 millioner kroner til lisensiering og kjøp av skip for samme år. Å fjerne skipsfarten fra importbudsjettet, med unntak av utgifter til reparasjon, var åpenbart et svært effektivt tiltak for å kutte i utgiftene. At valutakrisen så og si sammenfalt med flåtens størrelsesmessige gjenreisning ga i tillegg Regjeringen og Brofoss effektive og saklige argumenter for å innføre kontraheringsstopp, selv om rederne og høyresiden stilte seg svært kritiske.

Kontraheringsstoppen utløste kraftig debatt. Venstresiden var glade for tiltaket, mens høyresiden var svært kritiske av både ideelle og faktiske årsaker. Mens konservative politikere oppfattet kontraheringsstoppen som et eksempel på et alvorlig overtramp av statlig overstyre, fryktet skipsfartsnæringen selv at de skulle tape sin posisjon i det internasjonale fraktmarkedet. De fryktet for markedsandeler, for hvorvidt det ville være mulig å drive kontinuerlig modernisering, de fryktet for sine gode forhold til utenlandske verft og sin internasjonale anseende og de fryktet at signalene Norges sendte til utlandet ville hisse konkurrenter til å utfordre deres posisjon. Slik vi skal se i neste kapittel ble ikke alle disse skrekks scenariene virkelighet, men kontraheringsstoppen fikk allikevel et knippe faktiske konsekvenser som det er viktig å se nærmere på.

6 Effekten av valutaregulering og kontraheringsstopp på norsk skipsfart: med Haugesund som case-studium.

I en oversiktsoppgave som min er det interessant å se nærmere på et eksempel der valutareguleringen fikk konkrete følger. Kontraheringsstoppen ble det klart mest omfattende tiltaket fra valutaloven overfor norsk skipsfart i umiddelbar etterkrigstid. I dette kapitlet vil jeg derfor se på hvordan valutareguleringens prioriteringer virket inn på den nasjonale rederivirksomheten. Mens skipsfarten hadde kunnet nyte stor frihet og bedrive hyppig kontraheringsvirksomhet i løpet av 1945 og 1946, førte valutakrisen i 1947 til at forholdene endret seg kraftig. Det var skipsvalutakomiteen og Valutarådet, satt sammen av Regjeringen, som behandlet redernes lisenssøknader, før de ble avgjort på departementsnivå og fullført i Norges Bank. Myndighetenes preferanser fikk dermed stor effekt på flåtens utvikling etter krigen. Så hvilke skip og sektorer av skipsfarten ble prioritert? Og hvordan ble skipsfartsnæringen og Regjeringen rammet av kontraheringsstoppen? I forbindelse med disse spørsmålene vil jeg sette min analyse opp mot historiker Morten Hammerborg sin fremstilling av gjenreisningen av flåten i Haugesund som et lite case-studium.

Moderniseringsangst

Etter andre verdenskrig hadde de første bidragene til gjenreisningen av flåten i stor grad bestått av second hand-tonnasje. Og selv om mange nye skip ble kontrahert både i sluttfasen av og rett etter krigen, ble ikke disse levert før tidligst 1948. Da flåten var størrelsesmessig like stor som før krigen høsten 1949 var flåten derfor av en langt mindre moderne karakter relativt sett, enn hva den hadde vært tidligere. Det ledet rederne til å hevde at flåten dermed var lagt ifra gjenreist 1949, i motsetning til hva blant annet Brofoss hadde hevdet i media, og at kontraheringsstoppen ville kunne få fatale følger for den norske handelsflåtens konkurranseposisjon. Frykten ble forsterket

av at man i utgangspunktet ikke visste hvor lenge kontraheringsstoppen kom til å vare.¹⁷⁵

Disse bekymringene var svært relevante for skipsfartsbyen Haugesund. Før første verdenskrig hadde både banker og personlige investorer stilt villig opp med lån og kreditt til rederne i byen. Vekst handlet da i all hovedsak om rederens egen vilje til å satse, noe veldig mange også gjorde. Så kom første verdenskrig og den norske flåten led store tap. I mellomkrigstiden satt man i Haugesund igjen med en todelt flåte, noe som gjør byen til et godt eksempel på en mer generell utvikling. På den ene siden fantes redere som satt igjen med restene fra storsatsningen fra jobbetiden og som etter hvert etablerte småforetak med de gamle skipene de fremdeles satt på. Denne delen av flåten besto for det meste av aldrende dampskip som i bestefall kunne vise til beskjedne overskudd på grunn av ineffektive båter, stort mannskapsbehov og høye reparasjonsutgifter. På den andre siden hadde man tre store redernavn: Knut Knudsen O.A.S., H.M. Wrangell og Christian Haaland. Disse tre rederne vokste seg store i løpet av mellomkrigstiden fordi de valgte å investere store summer i moderne motorskip, både tank- og linjeskip. De store rederne drev globalt, mens smårederne drev lokalt. Smårederne slet i stadig større grad med stagnasjon i eget marked, mens det globale shippingmarkedet på sin side var preget av vekst i flåtene, høy kapitalinnsats og overskudd. Den todelte flåten i Haugesund resulterte i svært forskjellig utvikling for smårederne og de større familierederiene i mellomkrigstiden, og dette faktum ble enda mer markant etter andre verdenskrig.¹⁷⁶

Idet tyskerne okkuperte Norge befant mesteparten av den norske flåten seg i utlandet. De mest moderne skipene i den norske handelsflåten var sjelden eller aldri hjemme. De gjaldt også for de store familierederne i Haugesund. De som drev globalt med sine nye, moderne skip kjørte linjefart, tankfart og stortrampfart over hele kloden og havnet dermed i stor grad i Nortraship sine hender. Nortraship hadde som formål både å ta vare på skipene de hadde ansvar for, særlig de mest moderne og verdifulle, samtidig som de arbeidet for å ivareta norske skipsfartsinteresser til etterkrigstiden ved for eksempel å holde fast ved markedsandelene særlig linjerederiene hadde tilkjempet seg i mellomkrigstiden. Det betød at okkupasjonen gikk svært forskjellig ut over de skipene som var i og utenfor aksemaktens hender. Smårederne i Haugesund sine skip,

¹⁷⁵ Norges rederiforbund, *Norges rederiforbund 50 år*, s. 48

¹⁷⁶ Hammerborg, Morten. *Skipsfartsbyen : Haugesunds skipsfartshistorie 1850-2000*, s. 239

som i stor grad hadde blitt værende i Norge under okkupasjonen, hadde blitt utsatt for hard slitasje, samtidig som rederne hadde hatt få eller ingen muligheter til å bedrive reparasjoner og vedlikehold på skipene. Hovedoppgaven for rederne i Haugesund, i likhet med redere ellers i landet, ble derfor å bygge opp næringen så fort som mulig etter krigen, for ikke å miste markedsandeler både her hjemme og i utlandet. I Haugesund gikk gjenreisningen av flåten allikevel tregere enn ellers i landet.¹⁷⁷

Selv om viljen var stor og man i de umiddelbare etterkrigsårene hadde muligheter til å få lånehjelp fra staten, var det store problemer med å få kjøpt og bygget nye skip etter krigen. Den store etterspørselen presset priser opp, det var lang leveringstid og Europa led av akutt stålmangel. Rederiene på Østlandet, og da særlig Oslo, hadde posisjonert seg ved bestille en mengde skipskontrakter ved svenske verft i slutfasen av, og rett etter, krigen, de såkalte puljekontraktene. Oslo alene hadde bestilt 47 skip på over 420 000 bruttotonn, noe som tilsvarte rundt 70 000 bruttotonn mer enn Haugesunds samlede flåte før krigen. På toppen av dette hadde også krigsforlisene rammet svært ulikt. Noen redere tapte alt, mens andre beholdt så og si hele flåten sin.¹⁷⁸

Takket være de store verdiene i Nortraship gikk flåtens gjenreisning i gang med et tilsynelatende godt utgangspunkt, men skipsprisene steg samtidig hurtig. I Haugesund fikk mange småredere lave erstatningssummer for sine tap, i tillegg til at de i mellomkrigstiden hadde vært fanget i en ond sirkel: skipene de disponerte ble stadig mindre verdt som følge av depresjon, deflasjon og økende alder. Skipsmateriellet ble stadig dårligere og mange slet med å hevde seg på fraktmarkedet. Disse skipene fikk dermed de laveste fraktene, samtidig som de var belastet med de høyeste driftskostnadene takket være stort mannskapsbehov, hyppige reparasjoner og dyre klassifiseringer. Fortjenester ble ofte for små til å kunne bygge opp tilstrekkelig med midler til å klare å kjøpe inn ny tonnasje. Forliserstatningene ga i utgangspunktet mulighet til å satse på nytt med innkjøp og bryte ut av den onde sirkelen. Samtidig hang nysatsning tett sammen med størrelsen på forliserstatningene og økonomisk kapasitet utover disse.¹⁷⁹ Valutarådets og Skipsvalutakomiteens vurderinger fikk stor effekt på hvilke redere som klarte å bygge seg opp igjen etter krigen, da deres preferanser hang tett sammen med ønsker fra staten om å unngå å havne som lånegarantist og

¹⁷⁷ Hammerborg, Morten. *Skipsfartsbyen : Haugesunds skipsfartshistorie 1850-2000*, s. 246-247

¹⁷⁸ Hammerborg, Morten. *Skipsfartsbyen : Haugesunds skipsfartshistorie 1850-2000*, s. 265

¹⁷⁹ Hammerborg, Morten. *Skipsfartsbyen : Haugesunds skipsfartshistorie 1850-2000*, s. 269

prioritering av forskjellige typer trades og skip. På grunn av dette ble det etter hvert stadig vanskeligere for smårederne å få realisert nye prosjekter, da de satt på svært beskjedne midler og var avhengig av store lånesummer for å få finansiert nye skip før skipenes virke eventuelt kunne betale ned på lån igjen.

Valutarådets preferanser

I Norges Bank sin årsberetning for 1945 kommer det frem at de større rederiene, også i Haugesund, begynte å kontrahere forholdvis umiddelbart etter krigen. Like lett var det ikke for smårederne. I Haugesund ga deres små, forholdsvis utdaterte skip lave assuransesummer i erstatning for krigsforlis, og generelt også lave inntekter. Det betød at de hadde lite kapital spart opp, og overføringene for assuransesummene tok i tillegg lengre tid en forventet. I årsberetningen står det tydelig at dette representerte et stort problem for de mindre rederne, da det betød at de ikke hadde råd til å starte gjenreisningen så fort som de kanskje hadde ønsket.¹⁸⁰

Utover 1946 begynte assuransesummene endelig å komme inn, men det resulterte ikke i noen umiddelbar kontraheringsboom blant smårederne. Slik vi så i kapitel tre hadde Norge sikret seg en viss mengde ny tonnasje på tampen av krigen, men denne besto i all hovedsak av secondhandtonnasje og mindre moderne, krigsbygde skip. I og med at flåten umiddelbart etter krigen var slitt og begynte å få et stadig større innslag av overårig tonnasje, ønsket både redere og norske myndigheter at det hovedsakelig skulle kontraheres nye, moderne skip. Secondhand-tonnasje skulle helst unngås. Dette representerte et problem for smårederne i Haugesund. For selv om lisensieringspraksisen i utgangspunktet var liberal i de første etterkrigsårene, så handlet gjenreisningen også om hva rederne faktisk hadde råd til å skaffe seg. Smårederne søkte i første omgang nettopp om lån til secondhand tonnasje, som selv unner det liberale lisensieringsregimet ikke ble fritt innfridd. Det var jo allerede ventet store mengder second hand-tonnasje til levering. Det smårederne til slutt fikk kjøpe var en rekke mindre skip fra Storbritannia, bygd for krigsformål. Disse var små, kunne betales i pund og var billige. Videre kunne de bygges om ved lokale verft og brukes som små fraktebåter. Disse småbåtene skapte både virksomhet ved innenlandsverft, samtidig som de fylte et viktig transportbehov i Norge, da de andre store, moderne båtene ble sendt ut

¹⁸⁰ Norges Bank, *Norges Bank beretning 1945-1948, Beretning og regnskap for 1945*, S.47

på globale fraktruter. Men fra og med mai 1947, da også pundbeholdningen begynte å bli kritisk ble alle ordinære søknader om også slike skip avvist.¹⁸¹

Jo strengere valutareguleringen ble, jo vanskeligere ble det for smårederne å få gjort noe. Valutalovgivningen var først og fremst transaksjonsorientert. Den knyttet lisensplikt til for eksempel stiftelse av gjeld til en utlending, erverv og overdragelse av utenlandske betalingsmidler, verdipapirer og fordringer. Det var med andre ord aktive disposisjoner som var underlagt reguleringen og særlig de disposisjonene som belastet den norske valutabeholdningen. Avståelsesplikten gjald i tillegg valuta tjent inn etter 1940. Flere av de største rederiene hadde lagt opp store mengder midler som de kunne handle med fra før krigen, og hadde også konti i utlandet der de hadde fullmakt til å holde midler store nok til å sikre drift. Slikt hadde ikke smårederne, og den typen transaksjoner de var i stand til å gjøre var også de som var strengest regulert; stiftelse av gjeld i utlandet, overdragelse av valuta ved salg osv. Det gjorde forholdene enda skjevere.

Utover 1947 fremkommer det av Skipsvalutakomiteens møtenotater at den norske valutasituasjonen gjorde det stadig vanskeligere å sikre en fullgod kontinuerlig utvikling av den norske handelsflåten. Søknader på lisenser til kontrahering og kjøp ble lagt under stadig strengere kontroll og skulle fra og med høsten 1947 gå gjennom to rådgivende instanser før de eventuelt ble godkjent på departementsnivå.¹⁸² Fra høsten 1947 var det Valutarådet som til syvende og sist hadde siste rådgivende ord i lisensieringsspørsmål og jo mer prekær valutasituasjonen ble, jo mer synlige ble deres preferanser. Under et møte i Valutarådet 4. Oktober 1947 ble følgende søknader anbefalt enten innvilget eller avslått:

Anbefalt innvilget: små oppgraderinger på skip i Bergen. Anbefalt innvilget: tildeling av 1351 pund til selskap i Oslo som allerede hadde fått innvilget 1900 pund til kjøp av tre lektere, til tilleggsomkostninger. Ikke anbefalt innvilget: Reder i Fosnavåg, Sunnmøre, som søkte om pund til innkjøp av brukt damptråler. Ikke anbefalt innvilget: Søknad fra reder i Stavanger om 9.8 millioner SEK til kontrahering av ny dieseltanker. Anbefalt innvilget: Søknad om å droppe salg av et skip som betingelse for innvilgning av valutatildeling til reder i Oslo, da vedkommende kunne slutte femårig avtale i dollar-

¹⁸¹ Hammerborg, Morten. *Skipsfartsbyen : Haugesunds skipsfartshistorie 1850-2000*, s. 273

¹⁸² Norges rederiforbund: Mappe 3-B-2: Notat om møte i skipsvalutakomiteen, 4/10-1947 (skrevet 7.10).

handel. Ikke (for tiden) anbefalt innvilget: Søknad fra reder i Fjøsanger om 515 000 pund til kontrahering av motortanker med levering i 1949/ 50. Ikke (for tiden) anbefalt innvilget: søknad fra reder i Sandefjord om 490 000 pund til kontrahering av dieseltanker. Anbefalt innvilget: Søknad fra rederi i Bergen om å selge to båter for så å kunne bruke inntjeningen på å kjøpe/ kontrahere det de selv ønsket for salgssummen.¹⁸³

Ut ifra møtoreferatet er det tydelig at Valutarådet på dette tidspunktet vegret seg for å gå inn for søknader der høye lånesummer var involvert. Da valgte man heller å anbefale handel som rederiene kunne finansiere selv, slik som sistnevnte søknad fra Bergen. Valutarådet var også villig til å gå bort ifra tidligere fremsatte krav, dersom redere kunne sikre dollar, jamfør søknad fra «reder i Oslo». Aktørene som ble anbefalt tildelt mest penger var de som allerede hadde avtaler i gang. En søknad om å kjøpe et gammelt dampskip ble også avvist. Dampskip var kanskje billig, men på dette tidspunktet mer eller mindre avleggs. Valutarådets fokus var tilsynelatende lavt forbruk, inntjening av dollar og modernisering.

For smårederne i Haugesund var slike preferanser vanskelige å leve med. For det første betød små assuresummer at de ofte kun hadde råd til delfinansiering av kontraheringer og kjøp. For det andre hadde de sjelden etablerte linjer, særlig ikke i utlandet. Det de hadde råd til dersom kravet var full egenfinansiering var først og fremst små, umoderne frakteskip, men slikt ønsket Valutarådet å unngå. For smårederne var kontrahering som oftest avhengig av store lånesummer, og selv om skipsfartsnæringen lenge hadde argumentert for at de var en av få næringer som raskt evnet å tjene inn igjen summen de hadde lånt, så var ikke dette noe Valutarådet lenger var villig til å satse på.

Løsninger med full låne- eller delfinansiering ble stadig mindre aktuelt utover 1948. Etter hvert begynte Rådet til og med å anbefale avslag på lisenser til å ta opp lån i utlandet selv om skipene hadde fått linjeavtaler i dollar. Under et møte i Rådet noen dager etter overnevnte, ble det diskutert en sak vedrørende Hamres rederi. De ville kjøpe et skip i USA og hadde fått lån i en amerikansk bank på 325 000 dollar. Skipet var tidsbefraktet i dollar i Belgia for tre år, men belgiske myndigheter ville kun gi valutalisens for ett år av gangen. Den amerikanske banken krevde på sin side garanti for

¹⁸³ Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005 – ”Valutautvalg. Sammensetning og mandat”. Møtoreferat, Valutarådet. 4. Oktober 1947.

at dollar ville bli stilt til disposisjon fra norske myndigheter til innfrielse av lånet dersom belgiske myndigheter ikke fornyet sin valutalisens. På grunn av risikoen for at belgiske myndigheter kunne stanse valutalisensen etter et år, sa Valutarådet nei til tilsagn om slik valuta og skrev at «amerikanerne får beholde skipet» i sin konklusjon.¹⁸⁴

Valutarisk selvfinansiering

Bruttoinvesteringene i skip og båter fikk en sterkt fallende tendens fra 1948 og helt frem til 1952. Denne utviklingen var tilsiktet fra myndighetenes side og en direkte følge av den lisensieringspraksis som ble fulgt. Kontraheringsstoppen ble først og fremst gjeldende for årene 1948–1950 og i denne perioden ble lisenser for import av skip kun gitt unntaksvis. Disse bestemmelsene ble fulgt svært strengt og i løpet av de tre årene regimet varte ble det kun gitt importlisens for 166 000 bruttotonn. I 1948 innførte man prinsippet om "lisensiering på betingelse av valutarisk selvfinansiering", mens tørrlastskip var det eneste skipsfartøyet på friliste.¹⁸⁵ I realiteten var også dette kontraheringsstopp for fryktelig mange, da det var *svært* få redere som hadde råd til full selvfinansiering. Det betød også at smårederier i Norge stagnerte i stadig større grad, mens de få store rederiene, som satt på de største mengdene med egenkapital, kunne fortsette å utvikle sine flåter også noe inn i 1948.

Kravet om valutarisk selvfinansiering gjaldt under hele kontraheringsstoppen, men selv med slike midler i bakhånd fikk ikke redere nye lisenser da reguleringen var på sitt strengeste. Regjeringen var tilbøyelig til å være enige i kritikernes påstand om at dette selvfinansieringskravet var direkte udemokratisk, i og med at kun store rederier ville være i stand til å oppfylle betingelsene for adgang til kontrahering og kjøp. Allikevel så de ingen vei utenom tiltaket etter hvert som store kutt i valutaforbruket gjorde seg presserende.¹⁸⁶ Effekten av dette ble synlig ikke bare på hvilke redere som klarte å fortsette å modernisere, men også i en geografisk forskyving. De store familierederiene lå i hovedsak på Østlandet og i Oslofjords-området. Denne typen rederier var så og si de eneste som hadde mulighet til å drive kontinuerlige oppgraderinger under krav om full valutarisk selvfinansiering. Dette regimet fikk derfor store konsekvenser for flere mindre byer, deriblant Haugesund. Haugesund var frem til andre verdenskrig en av

¹⁸⁴ Norges Bank: Protokoll over møtene i Valutarådet: 22.9.1947 til 30.12.1947. Møte 9.10.1947.

¹⁸⁵ Statistisk sentralbyrå, *Norges økonomi etter krigen*, s. 393

¹⁸⁶ Norges rederiforbund: mappe 3-B-4: Brev datert 18.11.1947

Norges fem største skipsfartsbyer, men de fleste rederiene i Haugesund drev i mindre skala enn det man gjorde på Østlandet.¹⁸⁷

De største rederne i Haugesund, også i umiddelbar etterkrigstid, søkte først og fremst om midler til å kjøpe nye skip og ikke second hand-tonnasje. De søkte alle om tankskip på opp til 35 000 dødvekttonn og/ eller linjeskip på opp til halve størrelsen. De fokuserte på raskt gjenoppbygning, slik at de kunne får innpass på gamle markeder igjen, men denne gangen med ny og større tonnasje. Søknader om kjøp av gamle skip ble da også som oftest avvist og hovedregelen var at ingen skip eldre enn 20 år skulle gis kjøpstillatelse. Det gjorde situasjonen vanskelig for redere med små midler og resultatet av denne komitépolitikken ble derfor at mange småredere ga opp å i det hele tatt sende inn søknader etter hvert som skipsvalutakomiteen og valutarådet jevnt over ga avslag på det de søkte på.¹⁸⁸

Konsekvens

Kontraheringsstoppen fremstår som det mest dramatiske reguleringsvedtaket som rammet skipsfartsnæringen i tiden min oppgave omhandler. Men ble konsekvensene av kontraheringsstoppen like dramatiske som det rederne selv antok i forrige kapitel? Kontraheringsstoppen fremstår som en vanskelig episode, ikke bare for skipsfartsnæringen, men også for Regjeringen selv. Den var definitivt en politisk belastning, et slags håndfast bevis på at myndighetene sa en ting og gjorde noe annet. I Nasjonalbudsjettet for 1947 kan man blant annet lese: "Det vil således i høyere grad enn tidligere være nødvendig å tilrettelegge for en næringspolitikk som først og fremst tar sikte på en utvidelse av virksomhetene i industri og skipsfart. Det vil ikke være mulig å øke levestandarden i fremtiden uten langt større tilgang på valuta. Det legges derfor den aller største vekt på så hurtig som mulig å få bygget opp igjen vår handelsflåte. ...Av hensyn til den store betydning skipsfarten har for vår valutasituasjon og vår levestandard, og for å bevare skipsfartens konkurransevne på fraktmarkedet, har en funnet det riktig å stille valuta til rådighet for skipsrederne, slik at gjenreisningen av handelsflåten kan skje så hurtig som mulig."

¹⁸⁷ Hammerborg, Morten. *Skipsfartsbyen : Haugesunds skipsfartshistorie 1850-2000*, s. 269

¹⁸⁸ Hammerborg, Morten. *Skipsfartsbyen : Haugesunds skipsfartshistorie 1850-2000*, s. 271-272

Og i Stortingsmelding 54 fra 1948 sies det videre: "Det synes derfor rimelig ikke bare å gjenreise flåten til førkrigsstørrelse, men også utover dette, slik at flåten på ny kan levere omtrent samme relative bidrag til betalingsbalansen som i etterkrigstiden". Parallelt med slike uttalelser inntok myndighetene en stadig mer restriktiv holdning til kontrahering og kjøp av skip. Det ble innført store restriksjoner på kontraheringer i Sverige og England fra og med 1947 og valutarisk selvfinansiering fra 1948.¹⁸⁹ Det så ikke bra ut og etter hvert som Regjeringen begynte å stramme inn på sin lisensieringspraksis, ble dette også heftig debattert i media slik vi så i forrige kapittel. Opposisjonen brukte kontraheringsstoppen som et effektivt eksempel på at Regjeringen anvendte fullmaktsloven slik det passet dem i øyeblikket, mens deres mer generelle planer fortalte om helt andre mål og virkemidler.

Valutareguleringen og kontraheringsstoppen fikk flere uheldige følger for norske redere, på både veldig lokale og mer overordnede plan. Generelt sett fremstår de allikevel som langt mindre fatale enn først antatt. På et nasjonalt plan hadde Valutarådet tilsynelatende ingen agenda om å favorisere enkelte byer eller landsdeler i arbeidet med valutareguleringen, men var derimot utelukkende opptatt av å dele ut minst mulig valuta, noe som igjen skulle sikre mest mulig valuta til reservene i Norges Bank.¹⁹⁰ Dette ønsket førte allikevel til en form for aktiv diskriminering av type rederier og søknader. Store rederier som hadde den nødvendige kapitalen, gjerne i gammel valuta (fra før krigen) og som hadde erfaring med tankskip eller som satt på gode linjer nye skip eventuelt kunne gå inn i, ble fortrukket av myndighetene. Å dele ut penger til disse fremsto som sikre investeringer. Det betød slik vi så tidligere i kapitlet at smårederne i Haugesund, og også ellers rundt omkring i landet, fikk stadig større vansker med å få godkjent lisenser, da de sjelden hadde slike oppsparte midler eller innarbeidede linjer i utlandet.

Valutarådet og Skipsvalutakomiteen sin strategi førte til at Oslofjord-området opplevde vekst. Dette gjaldt også for flere større familierederier, som i Haugesund. De mindre rederiene i Haugesund nøy ikke samme skjebne. Deres lisensieringssøknader var spesielt tallrike frem til 1947, frem til kravet om valutarisk selvfinansiering ble innført. Men det som for dem så ut som en diskriminering fra myndighetenes side, var ikke annet enn resultatet av skipsvalutakomiteen og Valutarådets sine retningslinjer. 1947 var

¹⁸⁹ Stray, Gilse. *Valutaregulering og skipsfart*. S. 189

¹⁹⁰ Hammerborg, Morten. *Skipsfartsbyen : Haugesunds skipsfartshistorie 1850-2000*, s. 275

i realiteten siste mulighet for de fleste norske redere til å skaffe seg valutalisens før 1951 på grunn av kontraheringsstoppen.¹⁹¹ Trege assuranceoverføringer hadde også ført til at smårederne ikke fikk mulighet til å gjøre nevneverdige kontraheringer før reguleringens innstrammingsprosess begynte.

Oppsummering

Frykten for at andre skipsfartsnasjoner skulle ta over den norske flåten sin rolle parallelt med at norske redere ikke fikk kontrahere nye skip var stor. Særlig stresset Regjeringens fokus på kvantitativ over kvalitativ gjenreisning av flåten norske redere. Da Brofoss i sitt nyttårsintervju henviste til at flåten var gjenreist snakket han for eksempel ikke om relative størrelser, men den faktiske mengden tonn. Å arbeide mot et størrelsesmål tilsvarende det som hadde vært ti år før i tid fremstå som særlig bekymringsfullt fordi både den norske og globale handelsøkonomien hadde ekspandert kraftig i løpet av de siste årene. De fryktede konsekvensene av både slike mengdemål og kontraheringsstoppens stagnerende effekt ble ikke nødvendigvis tilfellet, da Norge utover 1950-tallet igjen manifesterte sin rolle som verdens fraktemenn. Dette på tross av at nye skipsfartsnasjoner som Hellas da også hadde tatt en stor bit av fraktmarkedet. Utover frykten for disse internasjonale konsekvensene, virker valutareguleringen og kontraheringsstoppens mest dramatiske, negative konsekvens derfor å ha vært nasjonal. Udemokratiske retningslinjer gjorde det vanskelig for små redere å komme seg opp å frem. En sentralisering fra vest til øst fant også sted. Da Marshall-hjelpen kom våren 1948 bedret valutasituasjonen seg, og oppløsninger i kontraheringsstoppen ble påstartet januar 1951.¹⁹² Særlig økt behov for oljefrakt skulle føre til at den utegående flåten nøy full beskjeftigelse og stor vekst for utover 1950-tallet. Da ble flåten fordoblet, forynget og kvalitetsmessig forbedret. Med sine 10 millioner brutto tonn utgjorde den norske flåten i 1959 vel 8 % av verdensflåten, noe som ikke bare representerte en tonnasjemessig økning, men også en relativ økning av flåten siden 1939. I 1939 hadde den utgjort 7 % av verdensflåten.¹⁹³

At myndighetenes preferanser i Valutarådet først og fremst rammet de små rederne var resultatet av en udemokratisk praksis og det så selvsagt ikke bra ut for

¹⁹¹ Hammerborg, Morten. *Skipsfartsbyen : Haugesunds skipsfartshistorie 1850-2000*, s. 275

¹⁹² Stray, Gilse. *Valutaregulering og skipsfart*. S. 190

¹⁹³ Norges Rederiforbund, *Norges Rederiforbund 50 år*, s. 49-51.

Arbeiderpartiet. Men det spørres om ikke noen av småredernes tilbakegang også var noe Schumpeter ville ha omtalt som "the more cheerful side of a depression", der virksomheter som hadde gått ut på dato måtte vike for mer progressive og innovative bedrifter. I Haugesund sitt tilfelle ville mange av de små rederne ha vist seg å være lite levedyktige i lengden. Mange baserte driften sin på gamle, ombygde skip. Noen drev til og med fremdeles med damp. Skipsfarten var en såpass kapitalintensiv virksomhet at valutareguleringens prioriteringer i praksis betød at det var de rikeste som kom seg raskest på bena igjen etter krigen. At Arbeiderpartiet prioriterte stordrift og i noen tilfeller tok knekken på den lille mannen var uheldig og på grensen til ironisk, sett i ut i fra deres politiske verdigrunnlag. Allikevel er det vanskelig å finne voldsomme argumenter for at mindre, nasjonalt orienterte rederier fortjente særprioritering i en såpass valutaknapp krisetid, der brorparten av alle lisensierte investeringer ble gjort med håp om å generere valuta tilbake. De mindre rederne drev hovedsakelig nasjonalt og skapte i beste fall lave overskudd på grunn av høyt mannskapsbehov på skipene og store utgifter til reparasjoner og vedlikehold.

Slik vi så tidligere i oppgaven hadde lederen i Norges Rederiforbund, Odd Berg, i sin tid gått inn for et høyt kronekrusalternativ etter krigen. Det gjorde han fordi både han og andre norske redere ønsket en hurtig modernisering av flåten. En moderne flåte ville være ettertraktet og befraktet selv om den var forholdsvis dyr. Dette ønsket ble i stor grad delt av norske myndigheter og kom klart til syne i skipsvalutakomiteens og valutarådets vurderinger. Regjeringen delte redernes skepsis til den store andelen overårig tonnasje som kom til Norges umiddelbart etter krigen, og ønsket derfor at ytterligere lisensiering i hovedsak skulle innfris til redere som ønsket å bygge nytt. Men slik kapitalintensiv praksis viste seg å være vanskelig å gjennomføre i lengden. Da valutakrisen først inntraff så Regjeringen få andre, mer effektive tiltak for å bedre valutasisituasjonen enn å kutte bort den forbruksposten som tok den absolutte største valutakaken i importprogrammet. Kontraheringsstoppen synes fra deres side å være logisk, selv om den brøt med lisensieringspraksisen som hadde regjert frem til da.

7 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg forsøkt å se nærmere på hvordan norske myndigheter anvendte valutaregulering til å styre økonomisk politikk i de første årene etter andre verdenskrig, med et særlig fokus på lisensieringspraksisen overfor skipsfarten. Jeg har i tillegg knyttet fokus særlig til valutakrisen i 1947 og til kontraheringsstoppen. Dette arbeidet har ledet meg til følgende konkluderende betraktninger:

Kort fortalt var valutareguleringen et system skulle sikre norske myndigheter kontroll over de disposisjoner som potensielt kunne belaste den norske valutabeholdningen. Valutaloven var en fullmaktslov og inneholdt også et avståelsesprinsipp der Norges Bank kunne kreve inn valuta i bytte mot norske kroner. Valutaregulering var en naturlig videreføring av den reguleringspraksis som allerede hadde blitt etablert i løpet av mellomkrigstiden og under okkupasjonen. Kombinert med arbeiderbevegelses ønske om å belage sin økonomiske politikk på planøkonomiske teorier, høstet valutaloven allikevel mye kritikk, først og fremst fra høyresiden. Det var viden akseptert at økonomien måtte reguleres strengt umiddelbart etter krigen, men høyresiden så med sterk skepsis på at valutareguleringen skulle bli institusjonalisert og var svært kritiske til fullmakten som lå til grunn i valutaloven.

For skipsfartens del var også særlig sistnevnte faktum en bekymring. Den gikk derfor tidlig ut i media etter okkupasjonen og forsvarte store valutatilodelinger til næringen. Skipsfarten så det som selvsagt at de skulle nyte store fordeler under valutareguleringen, både på grunn av at den hadde lidd store tap under statlig kontroll i Nortraship og fordi den ble ansett for å være en effektiv tilbyder av utlandsk valuta. Norske verft hadde ikke kapasitet til å gjenreise den halverte flåten, slik at lisenser til store valutasummer til bygging av skip i utlandet var nødvendig. De første to årene etter krigen fikk norske redere stort sett medhold på sine valutasøknader, så lenge de gikk til skip i moderne, etablerte trades. Men etter hvert som valutaproblemer strammet seg til overraskende raskt utover 1947 ble lisensieringspraksisen overfor skipsfarten også stadig strengere.

Valutaloven la til rette for å gjennomføre nettopp slike endringer. Fullmaktelementet i valutaloven gjorde at regjeringen kunne innføre kontraheringsstopp i 1948/ 49. Samtidig var lovens formål i utgangspunktet å hindre at

Norge havnet i situasjoner ala høsten 1947, da valutakrisen inntraff. For krisens del mener jeg særlig tre problemer i forholdet mellom valutareguleringen, skipsfarten og Norges økonomiske situasjon var viktige for utviklingen i de umiddelbare etterkrigsårene: at valutareguleringen sikret en for lav grad av oversikt og kontroll, at skipsfarten ikke seilet inn så mye dollar som den umiddelbart ble antatt at skulle gjøre og at skipsnæringen hadde sviktet i å investere i verftsindustrien, slik at det ble nødvendig å fortsette å bruke valuta i utlandet for å kunne drive nybygg og reparasjoner på skip i lang tid etter at krigen tok slutt.

Hvordan sviktet kontroll- og oversiktsarbeidet?

Valutalovens overordnede formål hadde vært å sikre kontroll over utenlandske betalinger og valutabeholdningens størrelse. Gjennom valutareguleringen forsøkte norske myndigheter å begrense utflyt av valuta fra Norges Bank, og samtidig å sikre at den valutaen som ble brukt gikk til prioritert import og investeringer som i beste fall kunne generere valuta tilbake. Norges Banks første problem i arbeidet med å danne seg oversikt over den faktiske valutabeholdningen i Norge stammet fra at valutaoverføringen mellom staten og Banken tok helt til slutten av 1946 å gjennomføre. I følge Gunnar Jahn representerte dette et problem fordi banken hovedsak dannet seg et bilde av valutasituasjonen via totalsummer, heller enn spesifisert oversikter. Særlig dollarbeholdningen var svært lav, helt nede i 6 000 000 dollar 3. september 1947. Jeg anser ikke valutakrisen for å utelukkende være en dollarkrise, slik andre har hevdet (ref. nevnte Pharo), men at for dårlig oversikt over dollarbestanden var en svært viktig faktor er klart. På toppen av dette avslørte undersøkelser fra Det pengepolitiske kontor at det fantes utestående lisenser på over en milliard kroner. Slike funn synliggjorde hvor enormt sårbare Norge var for videre prisstigning og andre omveltninger i verdensøkonomien. Brofoss hadde tilsynelatende også sett for seg et nærliggende prisfall, men kontinuerlig prisstigning ble heller tilfellet. Mangelen på oversikt skyltes videre at både at lisensieringsansvaret var fordelt på flere departementer etter næring, og at Norges Bank hadde utdelt lisensieringsmyndighet til svært mange underliggende valutabanker og meglere.

For disse første årene, særlig med tanke på valutakrisen i 1947, men også den vanskelige valutasituasjonen som fortsatte i god tid etter at Marshall-hjelpen begynte å

strømme inn våren 1948, er det grunn til å hevde at loven hadde en lav formålsoppnåelse. Politikerne ønsket å skape en bærekraftig utenriksøkonomi ved hjelp av valutareguleringen, men endte med valutakrise i løpet av kun to år etter at krigen tok slutt. Slik jeg kom inn på i kapitel fire er det derfor mulig å tolke at Regjeringen ble rammet av en form for rettsoptimisme. En fullgod valutaregulering viste seg å være svært komplisert og vanskelig å gjennomføre, trolig langt vanskeligere enn Regjeringen hadde antatt. For å lette arbeidsmengden og for å effektivisere arbeidet ble ansvaret for reguleringen fordelt over flere instanser, men dette bidro til slutt til at Regjeringen heller mistet oversikt.

Hvordan utviklet flåtens valutainntekter seg?

De første årene etter krigen var ikke bare valutareguleringen vanskelig å gjennomføre. Det ble også stilt store spørsmål ved hvorvidt prioritering av skipsfarten var beste måte å generere valuta tilbake på, både av opposisjonen til venstre, men også etter hvert av Regjeringen selv. Før krigen hadde skipsfarten finansiert nesten en tredjedel av norsk import.¹⁹⁴ Det er åpenbart at skipsfarten fikk en politisk spesiell rolle etter krigen på grunn av ønsket om å nok en gang sikre flåten en lignende rolle som valutarisk tilbyder. Men slik vi har sett flere steder i oppgaven, tross massiv kontraheringsaktivitet og størrelsesmessig gjenreist flåte i 1949, så var dens relative bidrag til handelsbalansen mye mindre etter krigen enn før. At det fikk Regjeringen til å tvile på hvor vidt det hadde vært riktig å investere så mye valuta i flåten er naturlig å anta. For hvor mye bidro egentlig skipsfarten på betalingsbalansen?

I november 1948 hadde Valutarådet utarbeidet en oversikt over redernes inntekter i dollar og pund. Fra januar til september samme år beløp disse seg til 893 millioner brutto og 519 millioner netto. Til reparasjoner ble det brukt 124 millioner, 364 millioner gikk til skipskontrakter og det var i tillegg gått inn for salg av skip til om lag 35 millioner kroner. I alt hadde handelsflåten i perioden bragt inn til fri disposisjon ca. 60 millioner, noen Rådet omtalte som «et meget beskjedent» bidrag til handelsbalansen.¹⁹⁵ En snau måned etter det igjen ble det også lagt frem en beretning over skipsutgiftenes prosentvise andel av fraktinntektene. Beregningen viste at utgiftsprosenten ikke hadde

¹⁹⁴ Stortinget, *Stortingstidene, 1947*, s. 1787

¹⁹⁵ Norges Bank: Protokoll over møtene i Valutarådet 1.6.1948-28.12.1948. Møte 19.11.1948. S. 362.

steget i løpet av de siste to årene om man tok samlede fraktinntekter under ett, men at det hadde skjedd en sterk forskyvning slik at utgiftene i dollar hadde steget kraftig. I dollar var utgiftsprosenten gjennomsnittlig på 30 % i 1947 og 47 % i 1948 til og med oktober. I pund var gjennomsnittet på 59 % i 1947 og 44 % i 1948 til og med oktober. Pund og dollar til sammen utgjorde 44 % i 1947 og 45 % til og med oktober 1948.¹⁹⁶

Skipsfartens bidrag til betalingsbalansen var i 1948 relativt sett mye lavere etter krigen enn hva det hadde vært før krigen.¹⁹⁷ Høsten 1948 kom det også frem fra møter i Rådet at at Norge ville ha til disposisjon 12, 9 millioner dollar per måned til import, et nivå som lå godt under det man hadde ligget på 1947, selv om Marshall-hjelpen nå bidro med dollar sammen med skipsfarten.¹⁹⁸ Til dekning av underskuddet på driftsbalansen overfor utlandet i 1947 var det satt av 1412 millioner kroner, mens det i Nasjonalbudsjettet for 1948 ble antatt at importen måtte reguleres slik at underbalansen ble redusert til 655 millioner kroner. Det var under halvparten av nivået fra året før. Da Marshall-hjelpen kom våren 1948 forhindret den heldigvis den enorme planlagte nedskjæringen på import. Men det var altså Marshallhjelpen som hindret nedskjæringen, et bidrag omtalt som «manna fra himmelen» av Venstres Trygve Utheim, og ikke skipsfartens inntekter.¹⁹⁹

At Regjeringen dermed snudde i sin lisensieringspraksis overfor skipsfarten synes enda enklere å forstå. Skipsfartens seilte ikke inn like mye som Regjeringen hadde håpet å få i avkastning for de store investeringene de hadde gjort og stadig flere kjøp ble gjort i dollar. Innen 1949 hadde myndighetene via valutareguleringen lisensiert 5000 millioner kroner til handelsflåten etter krigen. Men til tross for kraftig økning i tonnasje sank nettoinntekten på dollar i skipsfarten fra 188 mill kroner i 1947 til 127 millioner i 1948.²⁰⁰ Midt i en valutakrise synes det uforsvarlig å fortsette et slikt investeringsnivå før summene på marshall-hjelpen ble avklart og før skipsfarten kunne vise til større og mer stabile inntekter. Og selv etter at Marshall-hjelpen var etablert, måtte man fremdeles kutte kraftig i import. I så måte var kontraheringsstoppen valutareguleringens mest effektive måte å kutte både det generelle importforbruket og mer spesielt i dollarforbruket. Allikevel var langt i fra alle fornøyde med Regjeringens

¹⁹⁶ Norges Bank: Protokoll over møtene i Valutarådet 1.6.1948-28.12.1948. Møte 3.12.1948. S. 372

¹⁹⁷ Stortinget, *Stortingstidene 1948*, finansdebatt 15. April 1948, s. 560-561

¹⁹⁸ Norges Bank: Protokoll over møtene i Valutarådet 1.6.1948-28.12.1948. Møte 20.10.1948. S. 340.

¹⁹⁹ Stortinget, *Stortingstidene 1949*, finansdebatt 22. mars 1949, s. 457

²⁰⁰ Stortinget, *Stortingstidene 1949*, finansdebatt 22. mars 1949, s. 467

tiltak. I den offentlige debatten kan man se en tydelig forskyvning i opposisjonen til Regjeringens lisensieringspraksis overfor skipsfarten. Før kontraheringsstoppen lå meningsmotstanderne først og fremst til venstre, og de baserte sin kritikk på at Regjeringen var alt for ensidige i sin bruk av valuta. Etter kontraheringsstoppen lå de mest kritiske røstene til Regjeringens lisensieringspraksis til høyre og de var svært negative til hvordan Regjeringen hadde innført en såpass alvorlig overstyring av en privat næring som det kontraheringsstoppen representerte. Rederne fryktet på sin side at kontraheringsstoppen skulle få alvorlige konsekvenser for den norske skipsfartsnæringens konkurranseposisjon. Som vi så i forrige kapittel tok denne seg raskt opp utover 1950-tallet. Kontraheringsstoppen fikk derfor sine mest dramatiske utslag i nasjonale forskyvninger, styrket av at valutareguleringen før det hadde lagt til rette for en udemokratisk prioritering av ressurssterke, store rederier.

Hvorfor fløt så mye valuta ut gjennom skipsfarten?

Fremdeles gjenstår spørsmålet: hvorfor led valutabeholdningen så kraftig samtidig som tonnasjen, og dermed også valutainntekspotensialet, i Norge steg? I finansdebatten fra 1949 ytret Arbeiderparti-mann Gunnvald Engelstad: «Vi har alltid trodd, og fått impodet fra våre guttedager, at skipsfarten var vår hovednæring, og det er riktig at den også har vært det. Men med all respekt for den store innsatsen som har blitt gjort, når vi ser på den voldsomme investering hittil etter krigen med 3, 6 milliarder, så viser tallet at handelsflåten ikke har gitt så meget som vi egentlig har ment at den skulle.» Videre påpekte han at «Sverige har halvdelen av den handelsflåten vi har, men de har like stor netto valutainntekt av sin handelsflåte.» Hvordan kunne det stemme?

Grunnen lå i at samtidig som man hadde vært voldsomt fokusert på å bygge opp handelsflåten, hadde norske skipsfartsinvestorer vært alt for dårlige til å bygge ut verftene i Norge. Slik det ble sagt i Fremtidens Norge var det umulig for norske redere å gjennomføre gjenreisningen av flåten her hjemme i Norge på kort tid, da kapasiteten ved norske verft var alt for lav. En stor grunn til at valutareguleringen og skipsfarten ble så tett knyttet sammen disse første årene etter krigen var nettopp derfor; dersom flåten skulle gjenreises, så måtte man kontrahere i utlandet. Dette var verken ønskelig eller ideelt, noe valutakrisen var et sterkt eksempel på. For å unngå denne utflyt av valuta hadde Regjeringen faktisk satt opp ett vekstprogram for rederienes verft, men med lite

tilfredsstillende måloppnåelse. Skipsbyggingsindustrien skulle i teorien øke sin kapasitet fra 50 000 tonn til 100 000 tonn innen 1952, pluss en økning på 25 % i reparasjonskapasitet. Denne siden av skipsindustrien hadde hatt langt ifra samme rivende utvikling som den nye flåten, tilegnet av tonnasje kontrahert i utlandet og betalt med hard currency hadde hatt. I 1949 hadde arbeidet med verftene kommet svært kort. Utbygging av norske verft, der både bygging og reparasjoner kunne gjennomføres, ville ha spart Norges for betydelige mengder valuta, slik det hadde gjort i Sverige. Der var verftsindustrien var såpass stor at de hadde kapasitet både til å gjennomføre tilstrekkelig av egen kontrahering pluss store deler av vår.²⁰¹

I dag, med helt andre rammer for å kunne drive overvåkning av statsfinanser, ville en valutaregulering ala det Regjeringen ønsket på 1940-tallet være langt enklere å gjennomføre. Men tilbake på 1940-tallet, der kontroll måtte gjennomføres ved fysisk gjennomgang av tusenvis av dokumenter og ikke innrapportering i et enkelt dataskjema, der kommunikasjon gikk gjennom brevkorrespondanse og der redere til stadighet motkjempet overstyring og innsyn i sine bedrifter lå forholdene dårlig til rette for en effektiv valutaregulering. Det var også langt mer komplisert å få kommunisert valutaloven ut til dem den gjaldt. Svaret på krisen ble i første omgang å stramme inn på valutakontrollen. Selv om systemet i seg selv altså ikke ble revurdert i så stor grad at man begynte å tenke på andre alternativer, lå det åpenbart tung læring i valutareguleringens første år. Valutaloven av 1946 ble følgelig bearbeidet kraftig i 1950. Valutaloven av 1950 sikret tilgang til langt mer omfattende ettersyn av oppgavene private næringslivsaktører leverte inn, presiserte gjeldende valutareguleringsbestemmelser og forhøyet straffene for overtredelse av loven.²⁰²

²⁰¹ Stortinget, *Stortingstidene 1949*, finansdebatt 23. mars 1949, s. 543

²⁰² Stray, Gisle. *Valutaregulering og skipsfarten*. S. 220

Kilder og litteratur

Forkortelser

Ot.prp.	Odelstingsproposisjon
RA	Riksarkivet
SEK	Svenske kroner
AP	Arbeiderpartiet
H	Høyre
NKP	Norges kommunistiske parti
V	Venstre

Kildeoversikt

Norges Rederiforbund:

Mappe 3-A-1, Mappe 3-A-22, Mappe 3-B-1, Mappe 3-B-2, Mappe 3-B-4, Mappe 3-B-41

Riksarkivet:

Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0005, Mappe RA/S – 1386/D/Da/L0014, Mappe RA/S-1386/D/Da/L0044

Norges bank:

Protokoll over møtene i Valutarådet: 22.9.1947 til 30.12.1947, 3.1.1948 til 28.5.1948, 1.6.1948 til 28.12.1948 og 4.1.1949 til 8.7.1949

Offentlige dokumenter

Foreløpige retningslinjer til veiledning under arbeidet med nasjonalbudsjettet for 1948,
6.6.1947. Det pengepolitiske kontor.

Norges Bank årsberetning 1945-1948, 1949. Norges Bank.

NOU 1983: 54 *Om revisjon av valutareguleringen.*

Samfunnsøkonomiske studier nr. 12, 1965. *Norges økonomi etter krigen.* Statistisk sentralbyrå.

Statistisk-økonomisk oversikt over året 1947, 1948. Statistisk sentralbyrå.

Statistisk-økonomisk oversikt over året 1948, 1949. Statistisk sentralbyrå.

Stortingsmelding nr 3, 1945. Finans- og tolldepartementet

Stortingsmelding nr 10, 1947. *Om nasjonalbudsjettet 1947.* Finans- og tolldepartementet.

Stortingsmelding 43, 1947. *Om særlige tiltak til trygging av landets økonomi.* Finans- og tolldepartementet.

Stortingsmelding nr 1, 1948. *Det norske statsbudsjett 1948.* Handelsdepartementet.

Stortingstidene 1947

Stortingstidene 1948

Stortingstidene 1949

Brekke, Odd Per. "Norsk valutapolitikk". *Norges banks skriftserie*, 1986 (16).

Christiansen, Per. "Om valutalovens formål". *Norges banks skriftserie*, 1980 (8).

Litteratur og trykte kilder

Arbeidernes faglige landsorganisasjon og Norsk sjømannsforbund. *FRAMTIDENS NORGE: Retningslinjer for gjenreisningen.* Stockholm: 1944.

Breistein, Gisle Stray. *Valutaregulering og skipsfart.* Bergen: Skipsfartsøkonomisk institutt, Norges Handelshøyskole, 1984.

Bjerve, Petter Jakob. *Økonomisk planlegging og politikk.* Gjøvik: Det norske samlaget, 1989.

Eckhoff, Torstein. *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs og miljøspørsmål.* Oslo: Tano, 1983.

Eichengreen, Barry. *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System.* New Jersey: Princeton University Press, 2008.

Eriksen, Knut Einar og Helge Øystein Pharo. *Kald krig og internasjonalisering. 1945-1965.* Oslo: Universitetsforlaget, 1997.

- Gjermoe, Eilif. *Den norske skipsfart og verdenskonjunktorene i etterkrigstiden*. Bergen: Skipsfartsøkonomisk institutt, Norges Handelshøyskole, 1974.
- Hammerborg, Morten. *Skipsfartsbyen - Haugesunds skipsfartshistorie 1850-2000*. Eide forlag, 2003.
- Hanisch, Tore Jørgen, Espen Søylen og Gunhild Ecklund. *Norsk økonomisk politikk i det 20. Århundre. Verdivalg i en åpen økonomi*. Kristiansand: Høyskoleforlaget, 1999.
- Knutsen, Sverre. "Staten og norsk skipsfinansiering 1955-1975". I *det lange løp – Essays i økonomisk historie tilegnet Fritz Hodne*. Redigert av Bjørn L. Basberg, Helge W. Nordvik og Gudmund Stang. Bergen: Fagbokforlaget, 1997.
- Knutsen, Sverre. *Staten og kapitalen i det 20. århundre – Reguleringer, kriser og endringer i det norske finanssystemet 1900-2005*. Oslo: Unipub, 2007.
- Lie, Einar. *Ambisjon og Tradisjon. Finansdepartementet 1945-65*. Oslo: Universitetsforlaget, 1995.
- Lie, Einar og Christian Venneslan. *Over evne. Finansdepartementet 1965-1992*. Oslo: Pax forlag A/S, 2010.
- Mathisen, Thomas. *Retten i Samfunnet. En innføring i retts sosiologi*. Oslo: Pax forlag A/S, 2011.
- Munthe, Preben. "Eurodollarmarkedet og nasjonal kredittpolitikk" i *Økonomi og politikk. Festskrift til Ole Myrvold*. Redigert av Petter Jakob Bjerve. Oslo: Sosialøkonomisk institutt, 1971.
- Norges Rederiforbund. *Norges Rederiforbund 50 år. Jubileumsverk*, 1959.
- Paul R. Krugman og Maurice Obstfeld. *International Economics: Theory & Policy*. Boston: Pearson Education, 2009.
- Straumann, Tobias. *Fixed Ideas of Money. Small States and Exchange Rate Regimes in Twentieth-Century Europe*. New York: Cambridge University Press, 2010.

Hovedoppgaver / doktorgradsavhandlinger

- Ecklund, Gunhild J. *Kredittpolitikk som redskap i den samfunnsøkonomiske styringen fra 1965 til 1980*. Hovedfagsoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1995.

Ecklund, Gunhild J. *Creating a new role for an old central bank: The Bank of Norway 1945-1954*. Dr.Oecon-avhandling, BI Handelshøyskolen, 2008 (2).

Engvig, Olaf T. *Kontraheringsstoppen 1948-1950: Skipsfartens stilling i gjenreisingsproblematikken*. Hovedfagsoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1975.

Øksendal, Lars Fredrik Moe. *En fast kurs. Norsk betalingspolitikk 1945-58*. Hovedfagsoppgave i historie, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 2001.

Artikler

Bjerve, Petter Jacob. «Kvifor fekk Norge Nasjonalbudsjettet?». *Norsk økonomisk tidsskrift*, 1991 (105. årgang, hefte 2).

Haare, Harald. «Clearingen i Norges Bank». Staff Memo, Norges Bank. 2012 (Nr. 22).

Lange, Even og Helge Øystein Pharo. "Planning and Economic Policy in Norway, 1945-60". *Scandinavian Journal of History* 16, 1991 (3): 215-228.

Næringsøkonomisk forskingsinstitutt. "Handels- og valutapolitikken i Norge etter krigen". *Skriftserien Økonomi*, 1950 (8).

Pharo, Helge. «Bridgebuilding and reconstruction». *Scandinavian Journal of History*, 1976 (1): 135-152

Upubliserte skrifter

Løvold, Thomas. *Bidrag til Valutarådets historie (manuskript)*. Oslo: Norges Bank, 1988

Vedlegg

Vedlegg 1: Valutalovens § 1

«Betaling av enhver art fra Norge til utlandet eller fra utlandet til Norge skal utelukkende skje gjennom Norges Bank eller den Finansdepartementet bestemmer:

Finansdepartementet kan gi bestemmelser om:

- a. Overdragelse og erverv av utenlandske betalingsmidler, utenlandske verdipapirer, utenlandske fordringer og av norske verdipapirer og betalingsmidler som befinner seg i utlandet, samt om overdragelse til eller erverv fra utlending av norske betalingsmidler, verdipapirer og fordringer.*
- b. Opptagelse av kreditt eller lån i utlandet og garantistillelse herfor, ytelse av kreditt eller lån til utlending og garantistillelse herfor, og om enhver annen økonomisk eller finansiell forføyning som kan medføre plikt til betaling fra Norge til utlandet eller fra utlandet til Norge.*
- c. Forføyninger over utlendingers fordringer i Norge og garantistillelse i favør av utlendinger.*
- d. Utførsel og innførsel av betalingsmidler og verdipapirer.*
- e. Avståelse av utenlandske betalingsmidler, verdipapirer og fordringer mot betaling i norske kroner.*

I de bestemmelser som Finansdepartementet utferdiger i henhold til 2. ledd, kan det pålegges plikt til å gi myndigheter og Norges Bank de opplysninger som disse finner nødvendige til gjennomføring av bestemmelsene. Kongen kan oppnevne en rådgivende komité som skal bistå med gjennomføringen av de bestemmelser som Finansdepartementet utferdiger i henhold til denne paragraf.»²⁰³

²⁰³ Breistein, Gisle Stray. *Valutaregulering og skipsfart*. S. 46-47