

Statens reservefond 1904–1925. Et forsøk på å binde politisk handlefrihet?

Aanund Hylland, professor i samfunnsøkonomi og beslutningsteori ved Universitetet i Oslo og spesiallærer i Norges Bank*

Statens reservefond ble opprettet i 1904 som en urørlig kapital til bruk i nødens stund, hvis en større nasjonal ulykke skulle ramme vårt folk. I 1911 ble fondet, som da var på 40 millioner kroner, grunnlovfestet for å sikre at det ikke ble brukt i strid med forutsetningene.

Likevel gikk det ikke bra med reservefondet. Dets midler skulle plasseres i «førsteklasses» utenlandske verdipapirer, så som britiske, franske og tyske statsobligasjoner. Dette ble den gangen oppfattet som det sikreste man kunne tenke seg, men da første verdenskrig brøt ut, falt fondet sterkt i verdi. Formelt ble kapitalen opprettholdt, men det skjedde ved hjelp av urealistisk bokføring. Fondet ble avvirket i 1925.

Artikkelen forteller historien om Statens reservefond og om forsøket på å bruke Grunnloven til å sikre at det fungerte etter hensikten. Spørsmålet om hvorvidt og hvordan det politiske systemet kan og bør «binde seg selv», er drøftet. Forfatteren mener at forsøket på selvbinding i samband med Statens reservefond mislyktes, og måtte mislykkes når den politiske viljen til å forsvare fondet og dets formål ikke var til stede. Han er generelt skeptisk til bruk av konstitusjonelle regler til å styre økonomisk politikk.

Likheter og forskjeller mellom Statens reservefondet og Statens petroleumsfond er påpekt. Det er diskutert om og hvordan erfaringene fra det førstnevnte kan være relevante for det sistnevnte.

1 Innledning

Fra 1911 til 1925 lød Grunnloven § 110 slik:¹

«Statens Reservefond, som udgjør fireti Millioner Kroner, skal udelukkende kunne anvendes til Afværgelse af Farer for Riget eller, naar Landsulykke har rammet Riget. Reservefondet skal forvaltes overensstemmende med de af Stortinget derom fastsatte Regler.»

Statens reservefond ble vedtatt opprettet i 1904. Det skulle være en urørt og urørlig kapital, «der kun kan gribes til i overordentlige tilfælde eller i nødens stund, hvis en eller anden større nationalulykke skulde ramme vort folk».² I 1911 ble fondet grunnlovfestet for å sikre «at det, saalænge det bestaar, til enhver tid er til disposition».³

Det gikk ikke bra med reservefondet. Da første verdenskrig brøt ut, falt dets aktiva sterkt i verdi. Formelt ble kapitalen opprettholdt, men det skjedde ved hjelp av urealistisk bokføring. Fondet ble avvirket i 1925.

Grunnloven står øverst i vårt rettslige hierarki. Når Stortinget vedtar en grunnlovsbestemmelse, blir det derfor truffet vedtak i den høyeste og mest forpliktende formen vår rettsorden kjenner. Dette var likevel ikke tilstrekkelig til å sikre at Statens reservefond fungerte etter hensikten. Da de økonomiske realitetene satte fondet under press, var det ingen sterk politisk vilje til reelt å respektere Grunnloven § 110, snarere kan man si at det var en sterk vilje til å omgå bestemmelsen. Altså mis-

lyktes det stortingsflertallet som i 1911 ønsket å binde kommende flertall til å opprettholde fondet.

Det er en viss likhet mellom det som i sin tid var formålet med Statens reservefond og dagens formål med Statens petroleumsfond, selv om utviklingen (hittil) har vært langt gunstigere for Petroleumsfondet. Derfor kan det kanskje være noe å lære av erfaringene med reservefondet, men så vidt jeg vet ble disse overhodet ikke trukket inn da Petroleumsfondet ble vedtatt opprettet. Sannsynligvis var de som forberedte etableringen av Petroleumsfondet, overhodet ikke klar over at det tidlig på 1900-tallet hadde eksistert et Statens reservefond.

Formålet med denne artikkelen er først og fremst å fortelle historien om Statens reservefond og om forsøket på å bruke Grunnloven til å sikre at det skulle fungere etter hensikten. Dessuten sier jeg litt om hvilke erfaringer som kan trekkes av det som skjedde med reservefondet.

En mer detaljert disposisjon er følgende: Først kommenterer jeg spørsmålet om hvorvidt og hvordan det politiske systemet kan og bør «binde seg selv» (avsnitt 2). Avsnitt 3 handler om opprettelsen og grunnlovfesting av reservefondet. I avsnitt 4 spør jeg hvor stort fondet egentlig var, vurdert etter dagens forhold. Utviklingen videre og avviklingen av fondet er tema for avsnitt 5, mens avsnitt 6 handler om erfaringene med fondet og grunnlovfesting. I avsnitt 7 kommer jeg med noen generelle bemerkninger om Grunnloven og økonomisk politikk, før jeg i avsnitt 8 avslutter med noen ord om Petroleumsfondet.

* Artikkelen bygger delvis på et upublisert notat fra 1991. Jeg takker Carl Andreas Claussen og Gunnvald Grønvik for nyttige kommentarer.

¹ Paragrafen har hatt tre ulike innhold. I november 1814, da Grunnloven ble revidert i samband med unionen med Sverige, ble det som § 110 vedtatt en bestemmelse om at Norge beholder sin egen (sentral)bank og sitt eget penge- og myntvesen. En slik regel fantes ikke i Grunnloven av 17. mai 1814, formodentlig fordi den da ble regnet som unødvendig, men innen unionen var regelen viktig. Da den siterte formuleringen ble vedtatt i 1911, regnet man den eksisterende regelen som overflødig, jf. note 14. Siden 1911 er sentralbanken ikke nevnt i Grunnloven. Det eneste som står om pengevesenet, er at Stortinget fører oppsyn over dette (§ 75 punkt c). Fra 1925 til 1954 var § 110 tom. Deretter har paragrafen inneholdt den någjeldende regelen om «retten til arbeid», som i 1980 fikk et tillegg om ansattes medbestemmelse på arbeidsplassen.

² Finansminister Christian Michelsen i Stortinget i desember 1904, se *Forhandlinger i Stortinget (1904/05)* side 490 første spalte.

³ *Indst. S. XXXIV (1910)* side 8 andre spalte.

2 Bør og kan det politiske flertallet «binde seg selv»?

Reservefondet ble grunnlovfestet for å sikre at det ikke ble forminsknet eller anvendt i strid med formålet uten at man gikk veien om å endre eller oppheve Grunnloven § 110, noe som ifølge Grunnloven § 112 ville kreve to tredjedels flertall på Stortinget.⁴ Det flertallet som i 1911 grunnlovfestet reservefondet, ville altså hindre at et knapt framtidig flertall skulle kunne treffe beslutninger i strid med formålet med fondet.

Dette blir ofte omtalt som at stortingsflertallet «binder seg selv», men denne formuleringen kan være misvisende. Et individ kan binde seg selv. Den som sliter med å slutte å røyke, kan f.eks. sørge for at det ikke er sigaretter i huset, slik at når viljen vakler, fins det ingen fristelse å falle for.⁵ I politisk sammenheng er det først og fremst et spørsmål om å binde framtidige flertall. De som binder, og de som blir bundet, er vanligvis ikke de samme personene, selv om noen kan høre til begge grupper.

Fra et demokratisk synspunkt kan denne formen for binding være problematisk. Den innebærer at flertallet blir begrenset i sin handlefrihet. Dersom demokrati betyr at flertallet når som helst skal kunne vedta hva som helst, må man konstatere at enhver form for politisk binding, deriblant at man har en grunnlov som bare kan endres ved en spesiell prosedyre, er udemokratisk.

Dette er en svært snever oppfatning av begrepet demokrati. Det er fullt mulig å hevde at reelt demokrati i mange tilfeller blir fremmet snarere enn hemmet av at flertallet i visse tilfeller er underlagt bindinger. I de siste tiårene har det vært mye diskusjon om i hvilken grad statens myndigheter bør, og hvordan de i tilfelle kan, begrense sin egen handlefrihet. Dette har jeg diskutert i andre sammenhenger.⁶

Det er altså fullt mulig, på demokratisk grunnlag, å forsvare den formen for binding man ønsket å etablere i 1911. Kunne det ha vært gjort på annen måte enn ved grunnlovsendring?⁷

Det var vedtatt et reglement for reservefondet.⁷ Regjeringen foreslo i 1909 å endre reglementet slik at det skulle kreves stortingsvedtak med to tredjedels flertall for å redusere fondets kapital eller bruke midler fra fondet.⁸ Det var likevel klart at en slik bestemmelse ikke kunne gi noen garanti mot misbruk fra flertallets side.

Stortinget kunne nemlig når som helst, med vanlig flertall, oppheve kravet om to tredjedels flertall. Politisk kunne regelen likevel bety noe, siden flertallet i praksis kanskje ville vike tilbake for å endre reglementet, selv om det samme flertallet ville ha brukt av fondets midler om reglementet hadde tillatt et vanlig flertall å gjøre dette.

Det ble også antydnet at man kunne *lovfeste* fondet. Også da ville det ha vært mulig for Stortinget, dvs. Odelstinget og Lagtinget, å endre loven med vanlig flertall. Det er likevel mulig at en lov ville ha blitt oppfattet som mer bindende enn et reglement.

Her er det viktig å være oppmerksom på de formelle og juridiske realitetene, noe de politiske aktørene i årene omkring 1910 åpenbart var. Man skulle kanskje tro at Stortinget kunne skape en effektiv garanti mot at reservefondet ble brukt i strid med forutsetningene ved å vedta en lov som regulerte bruken av fondet, og skrive inn i denne at den bare kunne oppheves eller endres med kvalifisert flertall, f.eks. to tredjedeler.

Problemet kan ikke løses på den måten.

Anta at Stortinget på et tidspunkt vedtar en lov som inneholder en regel om at loven bare kan oppheves eller endres med to tredjedels flertall. Siden vedtar Stortinget å endre loven, og sistnevnte vedtak blir fattet med knapt flertall, dvs. mindre enn to tredjedeler. Hva gjelder da? Det siste vedtaket gjelder, og loven er endret. Det er nemlig Grunnloven som bestemmer prinsippene for hvordan Stortinget fungerer og hvordan lover blir vedtatt, og det følger av denne at vanlig flertall er tilstrekkelig for å vedta, endre eller oppheve lover.⁹ Dette kan Stortinget som lovgiver ikke endre. I forhold til vanlig lov er Grunnloven *lex superior* (høyere lov), som gjelder selv om den ordinære loven skulle si noe annet. En bestemmelse i en lov om at den bare kan endres på en spesiell måte, strider altså mot Grunnloven og har ingen virkning dersom lovgiveren, på den måten Grunnloven har fastsatt, vedtar å endre loven.¹⁰

Konklusjonen er at grunnlovsfesting rettslig sett er det eneste midlet det politiske systemet kan bruke for å innskrenke handlefriheten til framtidige flertall. Andre muligheter, som ble nevnt i diskusjonen om Statens reservefond og som er drøftet ovenfor, vil rettslig sett være «slag i lufta», selv om de politisk kan ha betydning.

⁴ Dessuten skal et forslag til grunnlovsendring fremmes og kunngjøres før et valg, men behandles etter valget. Tanken er at velgerne skal kunne ta standpunkt til forslaget i samband med valget, men slik fungerer det sjelden eller aldri i praksis.

⁵ I hvert fall krever det tid og innsats å skaffe sigaretter, og i mellomtiden er det mulighet for at det «langsigtede jeg» som vil slutte å røyke, har vunnet tilbake kontrollen fra det «kortsiktige jeg» som ville ha falt for fristelsen om sigaretter hadde vært lett tilgjengelig.

⁶ Se Hylland (2000) om den spesielle bindingen av politisk handlefrihet som ligger i at sentralbanken har en viss grad av selvstendighet; Hylland (2001) om tilsvarende spørsmål for andre offentlige organer med delvis uavhengighet; samt Hylland (2004) om eksistensen av en grunnlov som flertallet ikke uten videre kan endre. Se også Hylland (1984) om spørsmål mer direkte knyttet til temaet for denne artikkelen.

⁷ Se vedlegg til *St.prp. nr. 18 (1908)*. Reglementet er nærmere omtalt i avsnitt 3.

⁸ Se *St.prp. nr. 18 (1909)* side 5. Forslaget ble ikke anbefalt av stortingskomiteen, se *Indst. S. nr. 181 (1909)*. Flertallet ville foretrekke at fondet ble grunnlovfestet.

⁹ For å forenkle ser jeg bort fra inndelingen av Stortinget i Odelsting og Lagting samt regelen om kongelig sanksjon. Det endrer ikke hovedpoenget.

¹⁰ Dette er ikke til hinder for at Stortinget ved lov kan vedta bestemmelser som har betydning for andre lover. F.eks. bestemmer EØS-loven (lov 27. november 1992 nr. 109) § 2 at bestemmelser i lov som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, i tilfelle konflikt skal gå foran andre bestemmelser som regulerer samme forhold. Dette gjelder så lenge Stortinget aksepterer det. Siden EØS-loven er en vanlig lov og ikke en grunnlovsbestemmelse, kan Stortinget likevel når som helst vedta at en ny lov skal gjelde selv om den måtte stride mot EØS-avtalen eller bestemmelser nevnt i EØS-loven § 2. Internt i Norge vil en slik lov gjelde, og den vil måtte anvendes av domstolene, selv om det vil kunne føre til at Norge som stat bryter sine internasjonale forpliktelser.

3 Etablering og grunnlovfesting av Statens reservefond

Da Statens reservefond ble vedtatt opprettet i 1904, ble kapitalen i første omgang satt til *ti millioner* kroner, men allerede våren 1905 ble den økt til *50 millioner*. Oppbyggingen av fondet skjedde ved at det ble tatt opp statslån. Stortinget vedtok i 1906 å «forminske» fondet med ca. *10 millioner* kroner, hvorav det meste ble brukt til å dekke ekstraordinære utgifter i samband med de politiske begivenhetene i 1905.¹¹ Deretter var kapitalen konstant på *40 millioner* kroner til fondet ble avvirket, dvs. formelt var den så stor, men den reelle verdien ble etter hvert langt lavere (se avsnitt 5).

Formålet var å ha en reserve til bruk på en «regnværsdag», eller som det mer dramatisk ble sagt, et fond det kan gripes til i nødens stund, hvis en større nasjonal ulykke skulle ramme vårt folk. For å oppnå dette måtte plasseringen av fondets midler være både *sikker* og *likvid*, og mesteparten burde plasseres utenfor Norge.

I 1905 ble det fastsatt reglement for fondet. I § 3 første ledd ble det bestemt at minst halvparten av kapitalen skulle plasseres i «førsteklasses» utenlandske verdipapirer. Som eksempler på slike ble nevnt «britiske konsols, den franske stats rentes, tyske riksobligasjoner». Resten kunne plasseres i utenlandske bankinnskudd og andre lett omsettelige utenlandske verdipapirer.

Kapitalen skulle være urørlig «utenfor overordentlige tilfælder, saasom hvis staten maatte bli indviklet i krig eller rammes av store landsulykker». Regjeringen skulle, med Stortingets samtykke, beslutte om bruk av eller reduksjon i kapitalen.¹²

Det kostet noe å holde seg med et slikt fond. Staten betalte mer i renter på sine lån enn den fikk i avkastning på fondets investeringer. Denne utgiften var man villig til å påta seg. Følgende uttalelse er sannsynligvis representativ for holdningen på Stortinget i perioden 1904–1914:¹³

«Det tab, som dette fond aarlig paafører staten, er vistnok ikke i og for sig ubetydeligt; men ser man tabet som en forsikringspræmie, staten betaler, og saaledes maa man ubetinget se det, saa finder komiteen, at man vanskelig kan unddra sig samme.»

Det var full enighet på Stortinget om at staten burde ha et reservefond. Det kunne diskuteres hvor stort fondet burde være, men etter 1906 ble det ikke fremmet forslag om å øke eller redusere kapitalen.

Derimot var det uenighet om fondet burde grunnlovfestes. Forslag om dette ble første gang fremmet av regjeringen i 1906. Da forslaget kom til behandling i 1908, ble det støttet av et flertall i konstitusjonskomiteen. Det fikk også flertall ved voteringen i Stortinget, men ikke tilstrekkelig flertall for grunnlovsendring.¹⁴

Nye grunnlovsforslag av omtrent samme innhold ble fremmet i 1908, til behandling etter valget i 1909.¹⁵ Flertallet i konstitusjonskomiteen – *fem* medlemmer – støttet forslaget om grunnlovfesting. De mente at alle andre ordninger kom til kort når det gjaldt å sikre at fondet virkelig fungerte i samsvar med forutsetningene, og uttalte:¹⁶

«Komiteens flertal finder, at den eneste fuldt betryggende maate at sikre reservefondet paa er at grundlovfæste det. Man vil da ha sikret sig, at det, saalænge det bestaar, *til enhver tid* er til disposition – og herpaa lægger man stor vegt, idet selv en *midlertidig* anvendelse kan medføre betydelig risiko i vort kapitalfattige land – og at det ikke kan formindskes eller anvendes i noget andet øiemed end forutsat ved dets opprettelse, uten at vælgerne har faat anledning til at uttale sig om et saadant forslag.»

Det forelå flere alternative grunnlovsforslag. Flertallet foretrakk et forslag som slo fast at fondet utgjorde 40 millioner kroner, men som ikke innebar krav om at kapitalen alltid skulle være så stor. Formuleringen ble tolket slik at dersom fondet helt eller delvis ble disponert i samsvar med forutsetningene, hadde staten ikke plikt til å bringe kapitalen opp igjen til tidligere nivå.

Mindretallet – *to* medlemmer – viste til at ingen andre land hadde et grunnlovfestet reservefond. Videre uttalte disse medlemmene:¹⁷

«Skulde vi i vort land gaa til et efter mindretallets mening saa ekstraordinært skridt som at grundlovfæste reservefondet, maatte der kunne paavises forhold, som gjorde, at vi ikke kunde være betrygget med de bestemmelser, som i andre lande hadde vist sig fuldt tilstrækkelige. Grundlovens § 112 kræver, at erfaring skal ha vist, at en ændring i dens bestemmelser bør foretages, inden dette sker; men mindretallet kan ikke finde, at saa her er tilfældet. Mindretallet deler nemlig flertallets opfatning om nødvendigheden av at ha dette fond, og at fondet bør være sikret mot nedsættelse eller anvendelse i andre øiemed end de, hvorfor det er opprettet, er der heller

¹¹ Disse opplysningene er hentet fra *Indst. S. XXXIV (1910)* side 1–2.

¹² Det var et formelt skille mellom bruk av kapitalen (reglementet § 4) og forminsking av fondet (§ 1). Etter at fondet ble grunnlovfestet, var det neppe adgang til å forminske kapitalen under 40 millioner kroner, men reglementet ble ikke endret.

¹³ Sitatet er fra *Indst. S. XXXIX (1908)* side 50 andre spalte. Uttalelsen er gjengitt, åpenbart med tilslutning, i *Indst. S. XXXIV (1910)* side 4 første og andre spalte. I sistnevnte innstilling heter det for øvrig (side 7 andre spalte) at fondet medførte «en aarlig utgift, som ikke er ubetydelig; den vil aar om andet andrage til henimot kr. 100 000,00». Med en kapital på 40 millioner kroner innebærer det en rentedifferanse på 0,25 %.

¹⁴ Se *St.prp. nr. 102 (1905–1906)* og *Indst. S. XXXIX (1908)*. — Om den dagjeldende § 110 heter det i proposisjonen (side 5 andre spalte) at «§ 110 i den nugjældende grundlov fastslaar Norges ret til sin egen bank og sit eget pengevæsen og antages derfor overflødig efter unionens opløsning». Det later til å ha vært enighet om dette. Spørsmålet ble ikke kommentert i den videre saksbehandlingen fram til ny § 110 ble vedtatt i 1911.

¹⁵ *Dokument nr. 81 (1908)*, forslag nr. 31 og 32. Det dreide seg denne gangen om forslag fremmet av individuelle stortingsrepresentanter.

¹⁶ *Indst. S. XXXIV (1910)* side 8 andre spalte.

¹⁷ Opplysninger om forholdene i andre land er gitt på side 6–7 i innstillingen; se også *St.prp. nr. 18 (1909)* side 6–7. Flere land hadde reservefond eller liknende ordninger, men disse var i 1910 ikke grunnlovfestet noe sted. Mindretallets uttalelse er sitert fra innstillingen side 8–9.

ingen meningsforskjell om. Denne opfatning er vistnok ogsaa den rent overveiende i vort land. Der er saaledes efter mindretallets opfatning ikke nogen grund til nu at grundlovfæste bestemmelserne om reservefondet.»

Stortinget behandlet saken i august 1911. Flertallets forslag ble vedtatt med 91 mot 28 stemmer, altså godt og vel to tredjedels flertall.

4 Hvor stort var Statens reservefond?

Var 40 millioner kroner mye penger da reservefondet ble grunnlovfestet i 1911? Det er ikke uten videre lett å sammenlikne med dagens økonomiske forhold eller pengeverdi. Uansett hvordan man regner, kan det reises saklige innvendinger. Derfor skal jeg regne på flere forskjellige måter.

Dersom man baserer seg på konsumprisindeksen, var 40 millioner kroner i 1911 like mye verdt som 1 930 millioner i 2003.¹⁸

Dersom man oppjusterer 40 millioner kroner fra 1911 til 2003 i forhold til nominell økning i brutto nasjonalprodukt, blir svaret 39 073 millioner.¹⁹

Siden det dreide seg om Statens reservefond, kan det synes naturlig å ta utgangspunkt i statens løpende utgifter. Disse var på ca. 121 millioner kroner i budsjettåret 1910–11.²⁰ I 2003 var samlede utgifter unntatt overføringer til Statens petroleumsfond ca. 674,6 milliarder kroner.²¹ Dersom reservefondet skulle utgjøre samme andel av statens løpende utgifter som det gjorde i 1911, måtte det i 2003 være på 223 milliarder kroner.

Det er altså stor forskjell på de tre resultatene. Det siste av de tre svarene er mer enn 100 ganger så stort som det første. Spesielt det siste regnestykket gir utvilsomt et stort tall, men selv dette er vesentlig mindre enn dagens kapital i Statens petroleumsfond.

5 Den videre utviklingen og avviklingen av fondet

Som nevnt gikk det ikke bra med fondet. Da første verdenskrig brøt ut, viste det seg at det som skulle være «førsteklasses» og lett omsettelige utenlandske verdipapirer, så som franske og tyske statsobligasjoner, falt sterkt i verdi. Formelt ble reservefondets kapital opprettholdt på 40 millioner kroner, men det skjedde ved at man bokførte verdipapirene til innkjøpspris, selv om det var klart at omsetningsverdien var vesentlig lavere. Avslutningen av krigen brakte ikke papirene opp til sin gamle verdi i norske kroner.

Det ble aldri vedtatt å bruke penger fra fondet i samsvar med første verdenskrig. Sannsynligvis ville det ha

vært forenelig med Grunnloven § 110 å bruke av fondets midler til formål knyttet til krigen. Selv om Norge ikke var krigførende part, kunne det med full rett hevdes at staten pådro seg utgifter «til Afværgelse af Farer for Riget».

I 1923 opplyste Finansdepartementet at fondets tyske og franske statspapirer hadde en bokført verdi lik innkjøpsprisen på ca. 19,7 millioner kroner, mens de neppe var verdt mer enn 1,13 millioner. I realiteten var derfor fondets kapital ikke litt over 40 millioner kroner, som regnskapet viste, men bare ca. 22 millioner.²² Samtidig var det gitt store lån fra fondet til staten.²³ Det var neppe i samsvar med reglene.

Regjeringen foreslo i 1923 å oppheve grunnlovsbestemmelsen om reservefondet. Finansdepartementet begrunnet forslaget slik i et brev til Justisdepartementet:²⁴

«Det må også innrømmes, at erfaringen tilfulle har vist, at fondet ikke lenger svarer til sin hensikt, og at dets grunnlovsfestelse forsåvidt ikke alene var overflødig, men også uheldig på grunn av de sterke bånd, som derved blev lagt på statsmaktene med hensyn til anbringelsen av fondets midler, idet man ved fastsettelsen av reglene herfor har måttet ta fornødent hensyn til øiemedet med fondets anvendelse.

Efter nærværende departements mening er reservefondet iallfall i sin nuværende skikkelse en helt forfeilet innretning, og man finner derfor, at hvad der først og fremst må komme under overveielse og gjøres til gjenstand for nærmere behandling, er spørsmålet om en ophevelse av fondet eller i ethvert fall en fullstendig omdannelse eller omleggelse av fondets gjenværende kapital.

Da imidlertid en sådan ordning ikke vil kunne gjennomføres, uten at grunnlovens § 110 først er ophevet, skal man forinnan videre foretas, tillate sig å henstille til det ærede departement snarest mulig å foranledige fremsatt proposisjon til Stortinget om ophevelse av den nevnte grunnlovsbestemmelse.»

Utenriks- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til forslaget om å oppheve Grunnloven § 110, og dette ble enstemmig vedtatt i juni 1925. Deretter ble reservefondet vedtatt avviklet.

6 Erfaringene med Statens reservefond og grunnlovfesting

Basert på forholdene og rådende politiske holdninger i 1904 talte gode grunner for å opprette Statens reservefond.

Det er riktig at fondet utgjorde en forsikring. Man må

¹⁸ Grytten (2004a) tabell 14. Konsumprisindeksen økte fra 124,8 i 1911 til 6020,4 i 2003.

¹⁹ Grytten (2004b) tabell 7 og 8. Den implisitte prisdeflatoren økte i perioden 1911–2003 fra 2,27 til 101,90, og mengdeindeksen økte fra 4,80 til 104,45.

²⁰ St.prp. nr. 1 (1912) side 20. Budsjetterminen løp fra 1. juli til 30. juni.

²¹ Dokument nr. 1 (2004–2005) side 2.

²² St.prp. nr. 123 (1923) side 5 første spalte.

²³ Dette er opplyst i *Imst. S. nr. 30 (1925)*.

²⁴ St.prp. nr. 123 (1923). Brevet er trykt på side 4–6; sitatet er fra side 5–6.

naturligvis vurdere om det er grunn til å tegne forsikring. Det avhenger av premiens størrelse, hvordan man ser på risikoen for at forsikringstilfellet vil inntreffe, om man er i stand til å bære tapet uten å være forsikret, og hvordan man vurderer muligheten for at forsikringen vil være til effektiv hjelp.

For å fungere som forsikring må fondet være likvid, det må bestå av sikre investeringer, og verdien av disse må ikke være avhengig av at det går bra med Norges og statens økonomi. Altså må verdiene være plassert i utlandet eller i universelle verdier. Til gjengjeld må man finne seg i at avkastningen er lav, slik at det koster noe å opprettholde fondet. Dette er forsikringspremien.

Da reservefondet ble opprettet og reglementet ble vedtatt, hadde man til hensikt å plassere midlene slik. Franske og tyske statsobligasjoner må den gangen ha blitt oppfattet som helt likvide og som noe av det sikreste man kunne tenke seg. Så kom første verdenskrig, og de var verken solide eller likvide. Det er ren etterpåklokskap å hevde at det ble gjort en feilinvestering; man kan ikke med rimelighet kreve at noen omkring 1905 skulle være i stand til å forutse utviklingen. Historien kan likevel tjene som en advarsel. Det er ikke lett å finne investeringsobjekter som egner seg for et slikt reservefond. Det som på ett tidspunkt framstår som fullstendig solid, kan likevel vise seg ikke å være det.

Dersom man skal ha et reservefond, kan det være gode grunner til å trekke forvaltningen ut av den politiske prosessen. Stortingsflertallet bør altså ikke kunne disponere fondet på samme måte som statens øvrige midler. Man vil nemlig stadig bli fristet til å bruke det i strid med forutsetningene, og derfor kan det være fornuftig å ha institusjonelle ordninger som hindrer flertallet i å falle for slike fristelser, eller i det minste gjør det lettere å motstå dem. Som forklart i avsnitt 2 er det bare grunnlovsbestemmelser som på juridisk holdbar måte kan binde stortingsflertallet. Andre ordninger kan ha moralsk og politisk effekt, men ikke virkelig binde.

Binder Grunnloven effektivt? I prinsippet er det ingen tvil om at Stortinget er bundet av Grunnloven. Problemet er hvordan dette prinsippet skal håndheves. Hvem kan kontrollere at flertallet følger reglene, og hvordan kan noen gripe inn for å reparere skaden dersom Grunnloven blir brutt? I Norge kan domstolene sette til side vedtak av statens organer, inkludert lover og stortingsvedtak, dersom de strider mot Grunnloven. Dette forutsetter imidlertid at det fins en privat part – altså en privatperson, en bedrift, en forening, eller kanskje en løserer organisert interessegruppe – som kan hevde å ha fått sine rettigheter krenket, og som derfor har adgang til å reise sak. Dersom Statens reservefond var blitt brukt i strid med reglene, ville det neppe ha funnet noen som kunne ha brakt saken inn for domstolene. Norske domstoler kan ikke gripe inn på eget initiativ.²⁵

I tillegg til problemet med å reagere mot brudd på Grunnloven, kommer vanskene med å formulere reglene

så presist at man kan *konstatere* slike brudd. Reservefondets bokførte verdi ble opprettholdt, selv om den reelle verdien sank til ca. halvparten. Det ble ikke gjort noe for å bringe verdien opp igjen (bortsett fra at man ventet på bedre tider).

Var dette i samsvar med Grunnloven § 110? Jeg er tilbøyelig til å svare nei. Bestemmelsen sa at fondet «utgjør» 40 millioner kornet. Da må hensikten ha vært at dette beløpet skulle være tilgjengelig «i nødens stund». Dette ble undergravd av den urealistiske bokføringen.

Det går fram av forarbeidene at dersom fondet ble brukt etter formålet, var man ikke forpliktet til å fylle det opp igjen. Dette var imidlertid ikke situasjonen. Fondets eiendeler hadde sunket i verdi, og det er rimelig å tolke § 110 slik at Stortinget da var forpliktet til snarest mulig å sørge for at fondet igjen fikk sin grunnlovsbestemte størrelse.

Man traff aldri vedtak om å bruke av fondet i samband med første verdenskrig, selv om slik bruk sannsynligvis ville ha vært lovlig. Det understreker etter mitt syn mangelen på respekt for Grunnloven. Fondets verdi kunne ha vært redusert på lovlig vis, men i stedet opprettholdt man et skinn av at den opprinnelige verdien var bevart.

Lånene fra fondet til staten stred ikke mot Grunnlovens bokstav, men var utvilsomt i strid med forutsetningene for å opprette reservefondet.

Uttrykkene «fare for riket» og «landsulykke» er temmelig vage. Dersom Stortinget hadde vedtatt å bruke av fondet og slått fast i vedtaket at det forelå slik fare eller ulykke, skulle det mye til før noen annen, f.eks. en domstol, kunne trekke denne vurderingen i tvil. Her ligger enda en mulighet for å undergrave formålet med reservefondet.

Selv med en effektiv mekanisme for å reagere mot brudd på Grunnloven, kunne man altså bare ha sikret seg mot illojal bruk av reservefondet ved å skrive inn i Grunnloven detaljerte regler om bokføring, presise instruksjoner for forvaltningen, og en nærmere spesifisering av de formålene fondet kunne brukes til. Det ville i praksis ha vært umulig.

Man forsøkte å bruke Grunnloven til å sikre at Statens reservefond skulle fungere etter hensikten, men man mislyktes. Resonnementene foran tilsier at forsøket måtte mislykkes, når den politiske viljen til å forsvare fondet og dets formål ikke var til stede.

7 Grunnloven og økonomisk politikk

Fra tid til annen blir det tatt til orde for at deler av den økonomiske politikken bør skrives inn i Grunnloven. Er det fornuftig?

Grunnloven inneholder en del bestemmelser som har betydning for økonomisk politikk. Noen eksempler er regelen om at skattevedtak har begrenset rekkevidde i tid (§ 75 punkt a), forbudet mot tilbakevirkende lover

²⁵ Riksretten dømmer i saker mot bl.a. medlemmer av Stortinget om straffbare forhold «de som saadanne maatte gjøre sig skyldige i», jf. Grunnloven § 86. Det er Odelstinget som er påtalemyndighet, så dette løser ikke problemet når synderen er *stortingsflertallet*. Flertallet kan skifte etter neste valg, men riksrettsak mot medlemmer av det tidligere flertallet vil lett framstå som en politisk hevnaksjon og må betraktes som lite aktuelt.

(§ 97) og regelen om erstatning ved ekspropriasjon (§ 105). De forslagene jeg her har i tankene, er imidlertid mer spesifikke. Det har f.eks. vært hevdet at tendenser til overbud i politikken kan fjernes eller dempes ved å vedta grunnlovsbestemmelser om at statsbudsjettet skal gjøres opp i balanse, eller at statens utgifter bare kan øke i en viss takt, eller begge deler.

I utgangspunktet er jeg skeptisk til å bruke Grunnloven på denne måten. Erfaringene med reservefondet støtter etter mitt syn dette standpunktet. Generelt tror jeg slike bestemmelser vil ha liten effekt og ofte gjøre mer skade enn nytte. Dersom det ikke er politisk vilje til å begrense utgiftene, vil reglene kunne omgås på en rekke måter, tilsvarende de metodene for å omgå reglene om reservefondet som er drøftet i avsnitt 6.

Det kan innvendes at denne argumentasjonen er basert på at Stortinget til enhver tid vil gjøre sitt beste for å omgå og uthule Grunnloven. Jeg hevder ikke at det er den normale tilstanden. Stort sett kan vi regne med at både bindende regler og uformelle forutsetninger blir fulgt. Diskusjonen gjelder imidlertid hvorvidt grunnlovsbestemmelser er et egnet virkemiddel i økonomisk politikk. Dersom alle forutsetninger alltid blir fulgt, er det unødvendig å vedta formelle regler. Når dette overhodet er aktuelt, er det fordi man ikke stoler helt på at beslutningstakerne vil være lojale mot forutsetningene. Derfor må det være berettiget å basere diskusjonen på at også grunnlovsbestemmelser kan bli forsøkt omgått.

Fordelene ved grunnlovsregler er altså i beste fall små på det økonomiske området. Samtidig er det ulemper. Forholdene kan endre seg på måter som ikke var, og ikke kunne ha vært, forutsett da reglene ble vedtatt. De kan dermed komme til å hindre åpenbart fornuftige tiltak på det økonomiske området, dvs. de kan binde statsmaktene på andre måter enn tilsiktet. I den grad bestemmelsene er lette å omgå, kan man sannsynligvis også finne løsninger i slike situasjoner, men ved å gjøre det svekker man respekten for Grunnloven, samtidig som det blir klart at reglene ikke har fungert etter hensikten.

Paragrafer i Grunnloven kan ha moralsk og politisk virkning, i tillegg til eller i stedet for den rent juridiske. Hvis det er dette man vil oppnå ved å skrive prinsipper for økonomisk politikk inn i Grunnloven, vil muligheten for omgåelse ikke være noe problem, siden reglene ikke er ment å skulle binde. Denne framgangsmåten er betenkelig, først og fremst fordi den kan svekke Grunnlovens autoritet og stilling som vår rettsordens høyeste norm.

8 Statens petroleumsfond

Mye er sagt og skrevet om Petroleumsfondet, og jeg har lite å legge til. La meg likevel avslutte med noen ord om

dette aktuelle fondet, som kontrast til framstillingen av forhold som ligger 80–100 år tilbake i tid.

Statens petroleumsfond ble opprettet ved lovvedtak i 1990.²⁶ Ifølge loven § 1 skal fondet «underbygge de langsiktige hensyn ved anvendelse av petroleumsinntekter». Fondets inntekter er netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og avkastningen av fondets formue, mens utgiftene er en overføring til statsbudsjettet for å dekke det oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Avsetningen til Petroleumsfondet er altså de midlene som gjenstår når Stortinget har besluttet hvor mye som skal benyttes til forbruk eller investeringer over statsbudsjettet.²⁷

I 2001 ble «handlingsregelen for finanspolitikken» vedtatt. Den sier at oljeinntektene gradvis skal fases inn i økonomien, om lag i takt med forventet realavkastning av Petroleumsfondet.²⁸ Av dette følger implisitt hvordan fondets kapital vil utvikle seg.

Reglene for fondet er vedtatt dels ved lov og dels på lavere nivå i det juridiske hierarkiet. Som forklart i avsnitt 2 eksisterer det derfor ingen *rettslige* hindringer for at stortingsflertallet kan disponere over fondet, inkludert bruke det opp på dagsaktuelle og populære formål. Utreddingen fra «tempoutvalget», som lå til grunn for opprettingen av fondet, avslutter med noen bemerkninger i tråd med dette.²⁹ Det heter bl.a.:

«Vårt politiske system har beslutningsformer som kan bidra til at langsiktige økonomiske hensyn blir tillagt den vekt de politiske organer i prinsippet mener at de bør ha. Men utenom de bestemmelser som er nedfelt i Grunnloven, har ikke vårt system beslutningsformer som kan hindre de samme politiske organer i å fravike eller endre sine egne prinsipper.»

Handlingsregelen er også en regel flertallet på Stortinget når som helst kan endre eller ignorere.

Det gikk flere år før det ble overført penger til Petroleumsfondet, men siden 1996 har fondet vokst raskt. Det skyldes i stor grad høy oljepris og internasjonale konjunkturer. Likevel mener jeg det er grunn til å være fornøyd med – for ikke å si imponert over – den tilbakeholdenheten og disiplinen det norske politiske systemet har vist når det gjelder løpende bruk av oljeinntektene. Handlingsregelen har kanskje ikke blitt fulgt til punkt og prikke, men det politiske flertallet har i stor grad motstått fristelsen til å bevilge til mangslungne gode og populære formål. Det har ikke manglet på krav og forslag i den retningen.³⁰

Slik har det gått selv om flertallet ikke er underlagt formelle bindinger ved at Petroleumsfondet er grunnlovsfestet. Eller er det kanskje *fordi* Petroleumsfondet ikke

²⁶ Se lov 22. juni 1990 nr. 36 om Statens petroleumsfond. Forarbeider til loven: Utreddingen NOU 1983:27 fra det offentlig oppnevnte «tempoutvalget» ledet av Hermod Skånland; *Ot.prp. nr. 29 (1989–90)*; *Imst. O. nr. 32 (1989–90)*.

²⁷ Referert etter *St.meld. nr. 29 (2000–2001)* boks 2.1. — Petroleumsfondets midler skal plasseres i utlandet. Det samsvarer med forutsetningene for plasseringen av Statens reservefond, jf. avsnitt 3. Plasseringen av reservefondets midler skulle være *sikker og likvid*. Sikkerhet er viktig også for Petroleumsfondet, men likviditet står i en annen stilling.

²⁸ Se *St.meld. nr. 29 (2000–2001)* side 5 andre spalte.

²⁹ Se NOU 1983:27 avsnitt 7.9 (side 102).

³⁰ De fleste, også jeg, vil mene at det fins formål som står i en særstilling og burde ha vært (bedre) tilgodesett selv om det hadde medført avvik fra handlingsregelen og langsommere vekst i Petroleumsfondet. De virkemidlene som fins for å binde seg til langsiktige prioriteringer, er ganske grove. Derfor kan man ikke vente finjustert tilpasning til «riktig nivå». En noenlunde riktig regel som stort sett blir fulgt, er å foretrekke framfor ingen regel.

er grunnlovfestet at det hittil har gått ganske bra? Vi kan i hvert fall konstatere at Statens reservefond var grunnlovfestet og ble en fiasko, mens Statens petroleumsfond ikke er grunnlovfestet og hittil har fungert godt.

Dette kan tyde på at innen økonomisk politikk er uformelle, politiske bindinger minst like viktige som formelle, rettslig bindende regler. Det kan til og med tenkes at formelle regler fungerer som en avsporing. De kan omgås på mange måter, jf. avsnitt 6 og 7. Man skal ikke se bort fra at når slike regler eksisterer, blir oppmerksomheten konsentrert om å omgå dem, snarere enn om å løse det underliggende problemet.

Etter gjeldende regler er Statens petroleumsfond konstruert slik at det ikke er mulig at statsbudsjettet går underskudd samtidig som fondet vokser. Dette er viktig. I motsatt fall kunne vi risikere en situasjon der det blir skapt inntrykk av at det blir bygd opp et stort fond, mens statens totale finansielle balanse likevel er negativ.

Vi vet ikke hvordan det vil gå med Petroleumsfondet. Presset for økte løpende statsutgifter er og blir sterkt, og vi har ingen garanti for at den disiplinen det politiske systemet hittil har vist, vil holde i årene framover.

Det er tatt til orde for å knytte Petroleumsfondet nærmere til folketrygden.³¹ Det fins utvilsomt argumenter for et slikt forslag, uten at jeg her og nå skal ta standpunkt til det. I alle tilfeller gjelder avslutningsordene i utredningen fra tempoutvalget:³²

«Men et fond kan ikke erstatte de politiske myndigheters egen vilje til å legge fremtidsrettede hensyn til grunn for sin politikk.»

Litteratur

Bøker, artikler m.m.

Eitrheim, Øyvind, Jan T. Klovland og Jan F. Qvigstad (red.) (2004): *Historical Monetary Statistics for Norway 1819–2003*, Oslo: Norges Banks skriftserie nr. 35. <http://www.norges-bank.no/stat/historiske_data/en/hms/>

Grytten, Ola H. (2004a): *A consumer price index for Norway 1516–2003*, i Eitrheim et al. kapittel 3. <http://www.norges-bank.no/stat/historiske_data/en/hms/c3.pdf>

Grytten, Ola H. (2004b): *The gross domestic product for Norway 1830–2003*, i Eitrheim et al. kapittel 6. <http://www.norges-bank.no/stat/historiske_data/en/hms/c6.pdf>

Hylland, Aanund (1984): «Bør politikere binde sin egen handlefrihet? Om grunnlovfestet budsjettbalanse, oljefond og politisk hestehandel», *Bergen Bank kvartalsskrift* nr. 2, s. 87–101

Hylland, Aanund (2000): «Er uavhengig sentralbank udemokratisk? Betragtninger om pengepolitikk og folkestyre», i Qvigstad og Røisland, s. 15–59

Hylland, Aanund (2001): «Offentlige organer med delvis uavhengighet», i Tranøy og Østerud, s. 246–271

Hylland, Aanund (2004): «Flertallsstyre og demokrati», i Midgaard og Rasch, s. 161–184

Midgaard, Knut og Bjørn Erik Rasch (red.) (2004): *Demokrati – vilkår og virkninger*, 2. utgave, Bergen: Fagbokforlaget

Qvigstad, Jan Fredrik og Øistein Røisland (red.) (2000): *Perspektiver på pengepolitikken*, Oslo: Gyldendal Akademisk

Skånland, Hermod (2004): *Doktriner og økonomisk styring – et tilbakeblikk*, Oslo: Norges Banks skriftserie nr. 36. <<http://www.norges-bank.no/publikasjoner/skriftserie/36/innhold.html>>

Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.) (2001): *Den fragmenterte staten – Reform, makt og styring*, Oslo: Gyldendal Akademisk

Offentlige dokumenter

Dokument nr. 81 (1908) Grundlovsforslag fremsat paa seks og femtiende og syv og femtiende storting 1906/1907 og 1908

Dokument nr. 1 (2004–2005) 1 Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 2003 2. [...] <<http://www.riksrevisjonen.no/PDF/81428164.pdf>>

Indst. S. XXXIX (1908) Indstilling fra konstitutionskomiteen angaaende forandring af forskjellige paragrafer i grundloven

Indst. S. nr. 181 (1909) Indstilling fra budgetkomiteen angaaende statens reservefond

Indst. S. XXXIV (1910) Indstilling fra konstitutionskomiteen angaaende forslag til forandring av grundlovens § 110

Innst. O. nr. 32 (1989–90) Innstilling fra finanskomiteen om lov om Statens petroleumsfond

Innst. S. nr. 30 (1925) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om ophevelse av grunnlovens § 110

NOU 1983:27 *Petroleumsvirksomhetens framtid*

³¹ NOU 2004:1 avsnitt 10.6 (side 211–215). Se også Skånland (2004) side 128.

³² Se NOU 1983:27 side 102 andre spalte.

NOU 2004:1 *Modernisert folketrygd*. <<http://odin.dep.no/filarkiv/207745/NOU0404001-TS.pdf>>

Ot.prp. nr. 29 (1989–90) Om lov om Statens petroleumsfond

St.meld. nr. 29 (2000–2001) Retningslinjer for den økonomiske politikken. <<http://odin.dep.no/fin/norsk/dok/regpubl/stmeld/006061-040003/dok-bu.html>>

St.prp. nr. 102 (1905–1906) Angaaende forandring af forskjellige paragrafer i grundloven

St.prp. nr. 18 (1908) Angaaende Statens reservefond

St.prp. nr. 18 (1909) Om Statens reservefond

St.prp. nr. 1 (1912) Om statsbudget for budgetterminen 1ste juli 1912 til 30te juni 1913

St.prp. nr. 123 (1923) Om forandringer i grunnloven