

Mellom «non-intervention» og «samfundsvillie»

Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet

av

Knut Grove

Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier
Universitetsforskning i Bergen
Desember 2002

*Prosjektet «Forretning, forvaltning og folkestyre»,
NFR-programmet «Offentlig sektor i endring»*

Notat 25-2002

Innhold

Forord.....	iii
Samandrag.....	iv
Abstract.....	v
Mellom «non-intervention» og «samfundsvillie»	7
Innleiing.....	7
Mellom det private initiativ og «den kraftige statsstyrelse»	8
Eit samfunn i endring.....	8
Frå merkantilisme til privatkapitalisme.....	9
Oppkomsten av eit norsk økonomisk system	12
Eit norsk system?.....	15
Frå det private initiativ til den aktive kommune.....	16
Den norske bykommunen	16
Kommunaliseringa skyt fart.....	20
Eit kommunalt reguleringsystem.....	22
Litteratur.....	24

Forord

Prosjektet «Forretning, forvaltning og folkestyre» kom i gang i 1999, og blir avsluttet på nyåret 2003. Her blir søkelyset rettet mot kommunal forretningsdrift, som har som sitt utgangspunkt at kommunene i tiden ved overgangen til det 20. århundret tok over en rekke aktiviteter som var startet opp i privat regi. Fra denne *kommunaliseringen* ser vi i dag en *dekommunalisering* som fører oppgaver ut av kommunens virkefelt eller over til konkurranse med private. Begrep som *fristilling*, *konkurransesutsetting* og *privatisering* dominerer diskusjonen, noe som viser at forretningspolen i dag har sterkest kraft.

I prosjektet analyseres spenningsforholdet mellom forretningsmessig frihet og politisk styring innen renovasjon, elektrisitetsforsyning og sporvegsdrift i Oslo og Bergen, mens det i tillegg kastes kontrasterende, komparative blikk på tilsvarende virksomheter i Göteborg og Århus. De tre virksomhetsområdene har blitt sett som viktige kommunale oppgaver samtidig som de har hatt en kommersiell innretning.

Forskerne Knut Grove og Jan Heiret har arbeidet ved prosjektet gjennom hele perioden, der to forskingsassistenter og to hovedfagsstudenter også har vært med. Prosjektet har vært finansiert av og vært en del av programmet «Offentlig sektor i endring – om organisering, verdiskaping og demokratisk styring» (OSIE) ved Norges Forskningsråd. Programmet følger opp sentrale problemstillinger fra innsatsområdet Ledelse, organisasjon og styring (LOS) som ble avsluttet i 1996, men fokuserer i sterkere grad på organiseringen og utviklingen i forvaltningen, og på effektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjonen. Programmet er dessuten mer opptatt av de konsekvensene den organisatoriske utviklingen har for verdiskaping og demokratisk styring i offentlig sektor.

Knut Grove

Jan Heiret

Knut Venneslan
(prosjektleder)

Samandrag

Midt på 1800-talet kom diskusjonen om kva oppgåver som skal vera private og kva som skal vera det offentlege sitt ansvar i gang i Norge. Eg tek her for meg forholdet mellom private og offentlege oppgåver under oppkomsten frå denne tida og fram mot 1900-talet, med vekt på utviklinga på det kommunale nivået. I første del er det viktig å få fram grunnlaget for klassisk økonomisk tenking og måten denne tenkinga blei utforma på i Norge. Utgangspunktet låg i brotet med merkantiliismen som politisk og økonomisk system, der liberalismen representerte ein reaksjon der fridom tydde fridom frå staten – så vel økonomisk som for den einskilde borgar. I Norge kom stat – og kommune – likevel til å få ei meir omfattande rolle i det økonomiske livet enn det klassisk økonomisk tenking syntes å føresetta. Eg forsøker her både å få fram kontinuiteten i denne tenkinga frå Smith til Mill og i Norge Schweigaard, og korleis den offentlege reguleringa som har blitt påvist gjennom staten kjem enno tydlegare fram på det kommunale plan i løpet av siste del av 1800-talet. Synet på staten si rolle i den faktiske samfunnsutviklinga på 1800-talet har blitt diskutert mellom norske historikarar, og blir trekt drøftande inn i framstillinga og knytt til forholda på det kommunale nivået.

I andre del går eg over til å sjå på synet på regulering av økonomiske verksemd på det kommunale nivået. Korleis slo den økonomisk-ideologiske tenkinga rundt offentleg regulering inn i norske bykommunar mellom 1850 og 1900? Medan det var grensene for statsmakta som var grunnlaget for diskusjonane rundt staten si rolle i økonomien, stod kommunane sin fridom til å ta på seg oppgåver i sentrum i norske bysamfunn sentralt. Utviklinga av det lokale sjølvstyret går saman med ei endring i synet på kva det offentlege og i dette tilfellet kommunen skal ta på seg, som tek til rundt 1870 og som kulminerer i tida rundt første verdskrig. Det er her tale om ei kommunalisering av oppgåver i det norske bysamfunnet der kommunen tek over ei rekkje oppgåver som i utgangspunktet hadde blitt utført av private. Kommunaliseringa uttrykte i denne forstand også framvoksteren av eit kommunalt regulerings-system grunna på eit syn på private og offentlege oppgåver med vekt på kommunal eigarskap og drift som kom til å bli retningsgjevande fram til 1980-åra.

Abstract

In Norway, the discussion of which economic activities that should be private and which public started in the middle of the 19th century, a discussion linked to the breakthrough of a modern economic system in the country. Here I deal with the relation between private and public activities from the time they were established as common goods in the Norwegian cities to the beginning of the 20th century. In the first part, the basis for the economic classics and the way their thinking were formulated in the Norwegian context, where the state – and the municipalities – got a more pronounced role in economic life than classic economic thinking seemed to assume.

In the second part I look at the economic regulations at the municipal level, concentrating on the largest cities. How did the economic-ideological thinking of public regulations come about in Norwegian cities between 1850 and 1900? Here the local self-government developed together with a change in attitude to what kind of activities the municipality should take care of, beginning in the 1870s. This municipalization also expressed the growth of a municipal regulation system stressing the public ownership and management which came to dominate until the end of the 1980s.

Mellom «non-intervention» og «samfundsvillie»

Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet.¹

Innleiing

Midt på 1800-talet kom diskusjonen om kva oppgåver som skal vera private og kva som skal vera det offentlege sitt ansvar i gang i Norge. På nasjonalt plan var det i første omgang bygging og drift av jernbanar det stod om, medan gassverk og vannverk etter kvart stilte ekspanderande bysamfunn overfor spørsmålet om kommunen sjølv eller private skulle bygga, driva og eiga slike anlegg som skulle vera for alle.

Eg skal her ta for meg grunnlaget for desse diskusjonane, korleis reguleringane blei grunnjevne i stat og kommune og på kvifor dei endra seg fram mot 1900. Innleiingsvis ser eg på det økonomisk-ideologiske grunnlaget for synet på offentleg regulering av økonomien. Med «økonomisk-ideologisk» meiner eg måten økonomisk tenking var knytt til politisk tenking og tilrettelegging. Kva var grunnlaget for den økonomiske liberalismen si avvising av offentleg innblanding i økonomiske forhold? Eg går i første del inn på oppfatningane om kva som skulle vera privat og kva som skulle vera offentlege oppgåver – i første rekkje kva staten skulle ta på seg – rundt 1840. Her er det viktig å få fram grunnlaget for klassisk økonomisk tenking gav og måten denne tenkinga blei utforma på i Norge. Synet på staten si rolle i den faktiske samfunnsutviklinga på 1800-talet har blitt diskutert mellom norske historikarar, og blir trekt drøftande inn i framstillinga.

I andre del går eg over til å sjå på synet på regulering av økonomiske verksemd på det kommunale nivået. Korleis slo den økonomisk-ideologiske tenkinga rundt offentleg regulering inn i norske bykommunar mellom 1850 og 1900? Medan det var *grensene* for statsmakta som var grunnlaget for diskusjonane rundt staten si rolle i økonomien, stod kommunane sin *fridom* til å ta på seg oppgåver i sentrum i norske bysamfunn sentralt. Det kommunale sjølvstyret hadde blitt styrkt med Formannskapslovene i 1837, og gav opphav til «en permanent dialog» mellom sjølvstyret og

¹ Notatet er det eine av to om kommunaliseringssprossane i norske byar rundt overgangen frå det 19. til det 20. hundreåret, der dette har eit økonomisk-ideologisk inntak, medan det andre tek for seg korleis kommunaliseringa konkret fann stad (sjå «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1930».) Såleis representerer dei to supplerande forskingsmessige inntak, sjølv om det vil vera noko overlapping i omtalen av kommunaliseringa som fenomen. Notatet blei elles lagt fram på professor Øyvind Bjørnsons seminar ved Historisk institutt, Universitetet i Bergen i mars 2001, og eg takkar for kommentarar der.

rolla som lokalt forvaltningsorgan.² For å vurdera korleis økonomisk-ideologisk tenking påverka reguleringa av bestemte typar økonomisk verksemd i bysamfunna, er spenningsforholdet eit av to sentrale realhistoriske forhold som må trekkjast inn. Det andre er dei konkrete oppgåvene dei største norske bysamfunna stod overfor frå midten av 1800-talet, med dei endringane som då skaut fart.

Mellom det private initiativ og «den kraftige statsstyrelse»

Eit samfunn i endring

Rundt midten av 1800-talet skaut endringane i det norske samfunnet fart. I eit land med spreidd folkesetnad der over 90% av innbyggjarane levde av jordbruk og fiske, skjedde det no mykje på kort tid. Frå 1835 til 1875 blei produksjonen av varer og tenester tredobla og folkesetnaden auka med 50%, frå 1,2 til 1,8 millionar. Det tok til å voksa fram industri rundt dei store byane Christiania, Bergen og Trondhjem. Produkta frå den nye industrien blei bodne fram på marknader som blei bunde saman av eit betra vegnett og gjennom jernbanen, den nye tida sitt fremste transport- og kommunikasjonsmiddel. I siste halvdel auka den delen av innbyggjarane som budde i byar og tettstader – frå 17% til 38%. Ein stor del av auken kom i dei største byane: Bergen hadde i 1855 vel 26.000 innbyggjarar, medan byen i 1900 hadde rundt 75.000 innbyggjarar og vel 91.000 i 1920.³ I hovudstaden nærast eksploderte folketalet. Frå rundt 40.000 innbyggjarar i 1855, meir enn tredobla innbyggjartalet seg i tida fram til 1885 (130.000), medan det budde 220.000 menneske i Kristiania ved hundreårsskiftet.⁴

Den raske økonomisk voksteren og urbaniseringa, i tillegg til tettare integrasjon av økonomisk verksemd i europeiske handelsnett og gode profittthøve i marknadsoverorienterte næringar viser tilsynkomsten av trekk ved eit moderne kapitalistisk samfunn.⁵ Norge utvikla eit økonomisk system der økonomisk liberalisme var utgangspunkt og ideal, men med staten i ei tilsynelatande sentral rolle. Staten si framskotne rolle framstår som eit paradoks i forhold til klassisk økonomisk teori, og har gjeve opphav til omgrep som Jens Arup Seips «det norske system», Francis Sejersteds «avbøtningsstat» og «demokratiske kapitalisme» og Rune Slagstads «statlig lutrede liberalisme».⁶

² Rolf Danielsen: «Frihet og likhet. Det lokale selvstyres dilemma», i Hans Eyvind Næss m.fl.: *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*, 1987, s. 309.

³ Sjø Egil Ertresvåg: *Et bysamfunn i utvikling. 1800–1920*. Bind III, 1982, s. 456 og *Historisk Statistikk, Befolkning. Tabell 3.1. Hjemmehørende folkemengde*. Statistisk sentralbyrå 1999

⁴ Jan Eivind Myhre: *Hovedstaden Christiania. Fra 1814 til 1900*. Bind 3, 1990, s. 386.

⁵ Kåre Amundsen: *Norsk sosialøkonomisk historie 1814–1890*, 1963, s. 11, Pål Thonstad Sandvik: *Mekanisk industri i en europeisk periferi: Fabrikken ved Nidelven 1843–76*, 1994.

⁶ Sejersted, Francis: *Demokratisk kapitalisme*, 1993, s. 171, Slagstad, Rune: *De nasjonale strategier*, 1998, s. 15, Seip, Seip, Jens Arup: «Det norske system» i den økonomiske liberalismes klassiske tid (1850–1870), s. 26. I: Seip, Jens Arup: *Tanke og handling i norsk historie*, 1968. Jfr også Jens

Her ser eg for det første kva som var innhaldet i klassisk økonomisk teori som den økonomiske liberalismen henta sitt grunnlag frå. Deretter ser eg korleis denne tenkjemåten fekk ei særreiga utforming i Norge og forsøker å få fram kvifor. I denne årsaksforklaringa blir synspunkta som er skisserte over trekte inn.

Frå merkantilisme til privatkapitalisme

Framvoksteren av liberalismen slik han stod fram mot slutten av 1700-talet la grunnlaget for klassisk økonomisk teori og vekta denne la på å avgrensa styresmaktene sin innverknad over økonomiske aktivitetar i samfunnet. Liberalismen var langt på veg ein reaksjon mot staten si rolle i det merkantilistiske systemet, der staten la sterke band på så vel økonomisk som politisk liv – med eineveldet som politisk motstykke til merkantilismen som økonomisk system. Under merkantilismen hadde staten regulert økonomien for å fremja egne – dvs einevoldsstaten – sine interesser. Økonomi og politikk var to sider av same sak. Det var også sett som viktig å ha overskot frå handelen med utlandet, og ein nasjon kunne berre bli rik på kostnad av andre. Her innebar liberalismen ein reaksjon der fridom tydde fridom frå staten – så vel økonomisk som for den einskilde borgar.

Det var med dette som bakgrunn dei klassiske økonomane med Adam Smith (1723–1790) i brodden nedfelte som prinsipp at stat og styresmakter skulle overlata all økonomisk verksemd til marknaden si usynlege hand.⁷ I reindyrka form innebar dette eit økonomisk system der staten heilt skulle halda seg borte. Mellom landa skulle det vera frihandel, og samfunnsoppgåvene i det enkelte land skulle løysast gjennom private initiativ.⁸ Motstanden mot statleg innverknad blei berebjelka i den klassiske økonomiske teorien. Dette var med på å leggja grunnlaget for ein heilskapleg økonomisk analyse som gav eit slagkraftig teoretisk våpen til å bryta ned det merkantilistiske økonomiske systemet. Samstundes peika også Adam Smith på problema med å venta på marknadssignal innanfor område som vegar, kanalar, post, utdanning m.v., gode som «etter sin natur» ikkje ville kunna skaffast av marknaden.⁹ Denne reservasjonen var likevel knappast det som blei mest lagt vekt på i den vidare utviklinga. Utover på 1800-talet fekk læra hegemoniet i store deler av Vest-Europa, i si mest reindyrka form i Storbritannia.

Arup Seip: «Den klassiske liberalisme» i Jens Arup Seip: *Utsikt over Norges historie, Første del*, 1974.

⁷ Adam Smith: *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* (oppr. 1776)., her <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/>, *Archive for the History of Economic Thought*, McMaster University, Ontario i Canada..

⁸ Amundsen, s. 14.

⁹ «Article 1, Part 3 I: Book Five. Of the revenue of the sovereign or commonwealth», i Smith, same stad. Jf også Trygve Solhaug: «Adam Smith: The Wealth of Nations – en bok som forandret verden», i *Historie. Populærhistorisk magasin*, 2/1994, særleg s. 55. Fritz Hodne: *Norges økonomiske historie 1815–1970*, 1981, s. 213.

Utbreiinga av den økonomiske liberalismen var med på å gje ei dramatisk økonomisk utvikling i den vestlege verda, ei økonomisk utvikling den nyklassiske økonomen Alfred Marshall (1842–1924) tidleg på 1900-talet meinte hadde ein fart utan nokon parallell i fortida og som truleg ikkje ville få nokon i framtida.¹⁰ Økonomisk liberalisme var såleis ei suksessoppskrift for å få til vokster og framgang. Medan liberalismen som økonomisk doktrine gjekk sin sigersgang, endra den politiske liberalismen seg gjennom ordskifte med politiske motstandarar på ulike fløyar.¹¹ Dette gav opphav til eit skilje mellom ein liberalisme som la hovudvekt på økonomisk fridom og ein som la hovudvekta på politisk fridom. Den første retninga trekte ei nokså direkte line til den klassiske økonomiske teorien, og blei populært kalla «Manchester-liberalisme» eller «laissez faire-liberalisme», med Herbert Spencer (1820–1903) som fremste namn.¹² Politisk-ideologisk var Spencer «radikalt laissez faire-liberalistisk, grensende til det anarkistisme».¹³ Økonomisk fridom var det sentrale, og kunne ikkje avgrensast utan katastrofale følgjer for heile menneskeætta si utvikling. I siste instans blei spørsmålet om det beste politiske systemet eit biologisk spørsmål. For Spencer galdt dei same lovene for det menneskelege samfunnet som for artane si utvikling. Han hadde alt før Darwin tala om «the survival of the fittest» i tilknytning til artane si utvikling. Men Spencer meinte denne tenkinga kunne overførast også til menneskelege samfunn.¹⁴ Spencer utvida sin tankemodell ved å knyta han til samfunnsforskarer (og presten) Thomas Malthus (1766–1834) sin teori om at folk formeirte seg raskara enn jorda var i stand til å gje auka matproduksjon. Såleis ville det normale vera at folk levde på eksistensminimum, og berre krig, epidemiar og svolt kunne stansa voksteren i folkesetnaden. I sin første utforming av teorien, la Malthus altså til grunn at det i første rekkje var auka mortalitet, fleire døde, som kunne avgrensa folkevoksteren.¹⁵ Knytt saman med Malthus' teori om folkevekst blei resultatet ein sosialdarwinisme, med vekt på at kampen for tilveret som ein føresetnad for menneskeleg utvikling. Samfunnsmessig utvikling var ein prosess driven fram av kamp og konkurranse på alle nivå.¹⁶ Det politiske systemet er berre eit hjelpeorgan for

¹⁰ Sitert etter Francis Sejersted: *Historisk introduksjon til økonomien*, 1985, s. 55. Om Marshall, sjå *Archive for the History of Economic Thought*, McMaster University (jf litteraturliste).

¹¹ Sven-Eric Liedman: *De politiske ideers historie. Fra Platon til kommunismens fall*, 2000, s. 144–145, s. 149.

¹² Liedmann, s. 145.

¹³ Om Spencer i Olav Korsnes, Heine Andersen og Thomas Brante (red.): *Sosiologisk leksikon*, 1997, s. 309.

¹⁴ Liedmann, s. 145.

¹⁵ m Malthus' teori, sjå t.d. Francis Sejersted: *Den vanskelige frihet 1814–1851*, s. 95–97, der Sejersted nyttar Malthus' reise til Norge sommaren 1799 som utgangspunkt for å diskutera befolkningseksplosjonen i Norge, som skaut fart etter 1815. Malthus viste alt i 1799 til forholda i Norge i revisjonen av teorien sin, der han la større vekt på at det også var mogleg å senka fødselstalet.

¹⁶ Jf Korsnes, Andersen og Brante (red.), same stad.

økonomisk og sosial utvikling. I høve til Smiths utgangspunkt går laissez-faire-liberalismen langt vidare i synet på staten og det offentlege si rolle i samfunn og økonomi. Som det går fram av Spencers syn, stod Manchester-liberalistane for ei vulgarisering av Smith sine idear, der staten si rolle blei nedvurdert på ein måte det ikkje er grunnlag for hjå Smith.¹⁷

Den andre hovudretninga var den sosialliberale, som streka under at politisk fridom er viktigare enn økonomisk, og som godtek visse typar reguleringar frå samfunnet si side.¹⁸ Her slutta økonomen og filosofen John Stuart Mill (1806–1873) seg til den klassiske økonomien, men understrekar at det ikkje eksisterer ein absolutt valfridom mellom ulike former økonomisk fordeling.¹⁹ Reguleringar er viktige for å motarbeida naud og fattigdom i arbeidarklassa og for å unngå oppkomsten av økonomiske monopol på kostnad av den frie konkurransen. Mange oppgåver som er viktige for samfunnet, vil ikkje bli utført om samfunnet skal venta på private initiativa til bygging av vegar, hamner, kanalar, hospital, skular og anna.²⁰ Som vi såg, hadde Smith vore inne på at marknaden ikkje fungerte innanfor desse område. Mill er likevel tydelegare når det gjeld ønsket om å regulera for å oppnå bestemte politiske mål – særleg sett opp mot Manchester-liberalistane sine utleggingar.

For økonomar blir Mill gjerne sett som den som gav økonomisk liberalisme si endelege utforming.²¹ Men revisjonane av den økonomiske liberalismen for å tilpassa han ein endra røyndom gjer Mill like mykje til ein formidlar mellom gamalt og nytt. På same tid som den økonomiske liberalismen stod på høgda, kom nye samfunnsproblem til syne.²² Mill såg dermed problem ved den klassiske økonomiske læra som forgjengarane sine to generasjonar tidlegare ikkje kunne sjå.²³ Samstundes fekk han arvtakarar som førte tanken om samfunnet sin rett og nærast moralske plikt til å ta på seg bestemte oppgåver vidare.²⁴ I sin reviderte form kom sosialliberalismen til å leggja det ideologiske fundamentet for synet på det offentlege si rolle i dei fleste vestlege land frå slutten av 1800-talet.

¹⁷ Sjå Solhaug, s. 54–55. Jf også kapittel 1 om forholdet mellom marked og moral med utgangspunkt i Smith hjå Sejersted, 1993, spesielt s. 21–22.

¹⁸ Liedmann, s. 145–146.

¹⁹ Liedmann, s. 150–51.

²⁰ John Stuart Mill: «*Of the Grounds and Limits of the Laissez-faire or Non-interference Principle*» I: *The Principles of Political Economy*, Book 5, Chapter 11, pkt 16, oppr. London 1848, her etter nettutgåva til Archive of the History of Economic Thought, sjå litteraturliste.

²¹ Jfr omtalen av Mill i Graham Bannock et al: *The Penguin Dictionary of Economics*. 1998.

²² Eric Roll: *A history of economic thought*, 1966, s. 353–354.

²³ Jfr Sejersted 1993, s. 26–28 som går inn på endringane i den historiske situasjonen frå Adam Smith til Mill.

²⁴ Rolf Danie I sen: «Kommunaliseringsprosessen i norske byer 1880–1920» I Nagel, Anne-Hilde (red.), *Velferdskommunen. Kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*, 1991, s. 55.

Oppkomsten av eit norsk økonomisk system

I Norge tok det forholdsvis lang tid før den økonomiske liberalismen blei kjent. Såleis heldt ei rekkje av reguleringsordningane frå einevaldstida heldt fram etter 1814, sjølv om den nye grunnlova langt på veg så vel økonomisk som politisk var tufta på liberalismen sine ideal.²⁵ Det var med juristen, økonomen og politikaren Anton Martin Schweigaard (1808–1870) som forminga av eit norsk økonomisk system tok til å ta form frå slutten av 1830-talet. Det teoretiske fundamentet for Schweigaard var klassisk økonomisk tenkjing med utgangspunkt i Adam Smith.²⁶ I omforminga av økonomisk tenkjing til praktisk politikk kom det doble forholdet til økonomi og politikk utspela seg.

For Rune Slagstad er Schweigaard mannen som sameina den økonomiske liberalismen med Frederik Stangs forestilling om «kraftig Statsstyrelse» og statleg initiativ: «Resultatet ble den norske planliberalisme: ideologien om en kapitalistisk markedsøkonomi med staten i en fremskutt, intervenserende rolle.» Her markerte Schweigaard front mot «den engelske Skole». Forestillingar om «at Kræfterne overladte til sig selv finde sin fordelagtigste Anvendelse» kunne ikkje vera styrande for «den virkelige Statspraxis»: «Forkastes altsaa Non-Interventionens Princip som øverste Grundsetning i den politiske økonomi, saa bliver der Plads for en fra Samfundsvillien udgaaende Paavirkning ogsaa i økonomiske Anliggender», heitte det hjå Schweigaard.²⁷

Kvifor denne motstanden mot «Non-Interventionens Prinsipp»? Jens Arup Seip legg vekt på at statsapparatet har vore viktig for å få eit kollektivt samvirke i eit land med ein busetnad spreidd over ein lang periferi. Under den industrielle og økonomiske ekspansjonen midt på 1800-talet blei det skapt «visse behov som i Norge bare kunne tilfredstilles ved at man lot staten gripe aktivt inn som organisator og kapitalformidler».²⁸ Dermed oppstod det Seip kalla «det norske system». Hovudpunkta var her for det første at dei direkte interesserte skulle ta initiativ og bidra med kapital, for det andre at staten skulle gje hjelp, i første rekke til dei som hadde anstrengt seg mest. Dernest burde staten overta organiseringa av tiltaket og stå for bygginga, men sjølve føretaket burde organiserast i privatøkonomiske former.²⁹ I dette systemet var allmennånda verksam ved sida av eigainteressa.³⁰ Enkeltmenn skal gje støyten til foretak, ikkje staten. Men når eit initiativ slik signaliserer allmennånd, er det staten skal hjelpa til. Og då skulle staten overta administreringa av prosjektet, og i praksis ansvaret for dette. Samstundes burde prosjektet organiserast som eit privat

²⁵ T.d. stod sagbruksprivilegia ved lag heilt fram til 1860. Sejersted 1985, s. 58.

²⁶ Solhaug, s. 58, Amundsen, s. 13f.

²⁷ Slagstad, s. 15, a. 55ff.

²⁸ Seip 1968, s. 26.

²⁹ Seip, s. 57.

³⁰ Seip, s. 44–45 der han også gjev att sitatet frå Schweigaard.

selskap, sjølv om staten både hadde faktisk styring og økonomisk ansvar.³¹ Seip drøftar avstanden mellom ordninga som blei praktisert i det norske system og laissez-faire-prinsippet som dei fleste bekjente seg til. Han peiker for det første på at statsbanesystemet – staten sitt ansvar for å sørge for eit tenleg jernbaneutbygging – og andre ordningar med offentleg engasjement var kjent i Norge då det første forslaget om ein norsk statsbane kom i 1848. For det andre viser Seip til at dei økonomiske liberalistane hadde blitt tvungne til å godta at det fanst foretak som «etter sin natur» ville måtte ha ein monopolprega karakter – fri konkurranse kunne ikkje få fritt speleroom over alt. Jernbanen var mellom dei første av slike naturlege monopol, og det blei såleis alt i forslaget om statsbanar frå 1848 vist til at den engelske grunnsetninga om den passive statsstyringa også i England no hadde «bleven bestridt med megen Heftighet og Styrke». Men for Seip blir staten likevel ein reiskap i maktkampen mellom regjering og storting, der Schweigaards ønske om oppretthalda balansen i det konstitusjonelle systemet blir det som ligg bak tilskjeringa hans av laissez-faire-doktrina. Balansegangen mellom regjering og storting har blitt sett på som eit kjenneteikn ved Embetsmannsstaten, som hadde si stordomstid fram til rundt 1870. Embetsmannsregimet støtta seg på regjeringa og rutinepolitikken, medan den voksande bondemakta tok stadig fleire sete i Stortinget og ønskte sterkare politisk kontroll. Innføringa av årlege storting i 1870 var det som forrykka tyngdepunktet til fordel for Stortinget og innevarsla Embetsmannsstaten sitt fall som blei endeleg ved innføringa av parlamentarismen i 1884.³² Dermed avviser Seip noko særskild ideologisk motivering, «selv om et slikt motiv skulle ha gjort seg gjeldende».³³

Francis Sejersted ser Seips framstilling av det norske system eit uttrykk for staten si ordnande hand. Den automatiske reaksjonen frå det offentlege på private initiativ innebar ei oppfølging av hovudoppgåva til den liberalistiske staten, nemleg å føra ein politikk som var råd å føresei og såleis kunne danne grunnlaget for forretningsverksemd i ein tidleg industrikapitalistisk fase. For å løyse ei slik oppgåve kan staten ikkje vera heilt tilbaketrekt.³⁴ Sejersted bygger her oppunder framstillinga si av embetsmannsstaten som ein rettsstat, der det å vera føreseieleg var grunnleggjande.³⁵ Dette dannar grunnlaget for ein stat som spelar ei ordnande og

³¹ Seip, s. 46, s. 52.

³² Jf t.d. Tore Pryser: *Norsk historie 1800–1870*. Samlaget (Oslo) 1985, s. 255–263.

³³ Seip s. 70.

³⁴ Sejersted, s. 57–59.

³⁵ Sejersted 1985. s. 59 (note), skilnaden mellom Seips og si eiga fortolking, men meiner dei utfyller kvarandre: Seip ser automatikken i lys av maktkampen mellom regjering og storting, Sejersted som eit uttrykk for at rettsstatsprinsippet han søker «var relativt enerådende i regjeringen», medan Stortinget hadde sterkare innslag av det motsette prinsippet. Når det galdt jernbanepolitikk i den aktuelle perioden, var det regjeringa si politikk som rådde.

tilretteleggjande rolle, og som gav opphavet for det Sejersted seinare kalla demokratisk kapitalisme.³⁶

Rune Slagstads syn på staten er i sin konsekvens det motsette av Seips og delvis ei vidareføring av Sejersteds syn: nemleg Schweigaards utmynting av eit «norsk system» på ein medviten og handlekraftig måte. Slagstad meiner at «Det ble skapt en ny måte å tenke om politikk på: muligheten for rasjonell samfunnsstyring gjennom en aktivt intervenserende statsmakt med basis i den sosialøkonomiske og statistiske kyndighet»³⁷ Igjen blir det streka under at staten skulle spela ei meir aktiv rolle enn klassikarane meinte. Men staten sine inngrep handla også om meir enn direkte nytte. Folket skulle opp på eit høgare utviklingsnivå – samfunnet skulle kultiverast og dannast. Det var i evna til felles arbeid («samvirke») for offentlege føremål det kulturelle utviklingsnivået til eit folk viste seg. Oppgåva til staten blei å regulera og på den måten skilje mellom ulike økonomiske krefter ut frå eit overordna omsyn til det å skapa eit godt samfunn og moralske framsteg, held Slagstad fram.³⁸ Slagstads poeng er at handlingsideologane såg utviklinga av kapitalismen som eit dannelsingsprosjekt, der det kollektive uttrykt gjennom det statlege hadde ein langt meir framtrédande plass enn det den liberale ideologien i tida tilsa: «Samfunnet som det gode fellesskap lot seg ikke liberalistisk realisere bare via markedets konkurranse, men krevde ifølge embetsmannsstatens strateger styring via politikkenes synlige hånd og via samfunnsinstitusjonenes 'Sedelighed'. Stang og Schweigaard forfektet en planliberalisme», heiter det hjå Slagstad.³⁹

³⁶ Sejersted 1985, s. 60. Dette er seinare framhalde av Sejersted i ei rekke samanhengar, først i Sejersted 1978, s.16. Poenget er at omfanget av det statlege engasjementet ikkje treng vera omfattande, men at staten sitt engasjement er sterkt der han går inn. Jfr her Sejersteds innlegg under sesjonen om økonomisk historie under Verdiskongressen i Oslo, august.2000 (saman med Göran B. Nilsson, «Nation Building and the Economy: Norway and Sweden».ø)

³⁷ Slagstad, s.14.

³⁸ For å fange liberalismens høyeste samfunns mål grep Stang til vendinger som «edel Communisme», og stilte spørsmålet om «det Punkt, hvor det voxende Fællesskab ophører at være en Fordeel»: «Kun saa længe, men ogsaa ganske vist saa længe, er Fremskridtet i Fællesbefindelse, Fællesvirksomhed velgjørende, som de svare til Fremskritterne i Almeenaand». Liberalismens norske ideologer advarte mot den rendyrkede frikapitalisme. Slagstad, s. 15. Men ein diskusjon om samanhengen mellom tenkinga Mill og Schweigaard si tenkjing manglar hjå Slagstad, som slik vi ser, framhevar han regjeringssjef Frederik Stangs innverknad. Dette tydeleggjer eit sentralt poeng i kritikken mot Slagstads bok, fråveret av ein felleseuropeisk horisont for den norske moderniseringsprosessen, som såleis også i økonomisk samanheng blir meir særeigen når han ikkje blir sett inn i ein overordna samanheng. Jfr særleg Gunnar Skirbekk: «Omgrepet 'kunnskapsregime' som grep om [ei tolking av] norsk modernisering» og Iver B. Neumann: «Nasjonalt kultur, postnasjonalt politikk?» I: Rudeng, Erik: *Kunnskapsregimer. Debatten om De nasjonale strateger*, Pax 1999, kommentert av underteikna i bokmeldinga av *Kunnskapsregimer* i *Hifo-nytt* 2/2000, s. 48–50.

³⁹ Slagstad, s. 16.

Kva så med koplinga til Mill og sosialliberalismen sitt reguleringsyn? Legg vi i staden vekt på lina som går frå Smith til Schweigaard og Mill som samtidige, kan det sjå ut som om Schweigaards oppfatningar er meir i tråd med klassisk økonomisk tenkjing enn debatten over synleggjer. Såleis meiner økonomiske historikaren Trygve Solhaug at Schweigaards syn viste at han hadde lese sin Adam Smith, og fått med seg at «Non-interventionen» til Manchester-liberalistane ikkje var i tråd med Smiths tenkjing. Solhaug viser mellom anna til at Schweigaards sympati for koplinga mellom privat og offentleg finansiering i land der det var vanskeleg å reisa privat kapital, var i tråd med det Smith hadde tilrådd. Noko «norsk system» i Seips forstand, var det såleis ikkje tale om, i følge Solhaug.⁴⁰ Såleis kan vi peika på ei line frå Smith og fram til både Schweigaard og Mill. Når økonomen Kåre Amundsen viser korleis Schweigaard argumenterte i tråd med Mill når han slo fast at om ein i praksis skulle godta at det som er lønsamt kom av seg sjølv, så ville kommunikasjonssystema «overalt være langt mindre utviklet, end det nu er»,⁴¹ kan dette også sjåast som ei stadfesting av dei begge vidareførte element i Smiths tenkjing som laissez-faire-liberalistane såg bort frå. Den økonomiske historikaren Fritz Hodne viser også til at Schweigaard tala om «...de individuelle Interessers Kortvarighed og Omskiftelighed i Sammenligning med Samfundenes paa en ubestemmelig Fremtid beregnede Interesser» i høve til kommunikasjon og undervisning. Han slår vidare fast at både Mill og Schweigaard må sjåast som representative for tidas tankar. Hodne vektlegg som Solhaug kontinuiteten i tenkjing frå Smith til Schweigaard: «de så likt på disse ting». Han nedtonar motsetnaden mellom laissez-faire og offentleg drift av særskilde tenester (grunnlagsinvesteringar), og legg vekt på at dei to ikkje stod i noka prinsipiell motsetnad, men «Tvert imot, i teori og praksis gikk de to i skjønn harmoni». Hodne trekkjer også linjene vidare framover, og seier det er kort veg frå Schweigaards påpeiking av at marknaden spela falitt ut frå dei ovannemnde goda sin natur, til den moderne teorien om offentlege gode.⁴² I analysa si av kva staten si rolle faktisk var i denne perioden, legg Hodne vekt på faktorane Sejersted framhevar, der høvet til kalkulasjon og tryggleik var avgjerande.⁴³

Eit norsk system?

Kåre Amundsen har samanfatta dei norske økonomane sitt syn på forholdet mellom offentleg og privat på 1800-talet.⁴⁴ Deira gjennomslag i det norske samfunnet var stort, med Anton Martin Schweigaard som den sentrale handlingsideologen, og blei lagt til grunn for oppfatninga av korleis det norske samfunnet skulle moderniserast. Schwei-

⁴⁰ Solhaug, s. 55.

⁴¹ Amundsen, s. 14.

⁴² Hodne, s. 215.

⁴³ Hodne, s. 230.

⁴⁴ Amundsen, s. 17.

gaardts økonomiske tenkjing og «det norske system» representerte ei tillempa norsk utgåve av økonomisk liberalisme, men med politisk styring i ei form som låg nærare opp til sosialliberalisme enn «Manchester-liberalismen». Samstundes blei liberalismen sitt doble forhold til økonomisk og politisk fridom bygd inn i systemet. På same måte som Mill var ein forløpar for sosialliberalismen slik han seinare skulle bli utvikla, kan Schweigaards system heller enn som episode som tok slutt etter 1870 (Seip), heller sjåast som konstituerande og framoverskodande. Då høver «det norske system» pent inn som grunnlegginga av av Sejersteds demokratiske kapitalisme og rolla til staten som kompensator og Schweigaard trer fram som den samfunnsmessige modernisatoren Slagstad ser han som.

Frå det private initiativ til den aktive kommune

På nasjonalt nivå fekk staten i perioden 1840 til 1870 ei framskoten rolle i eit norsk økonomisk system som i utgangspunktet var tufta på økonomisk liberalisme, men som i praksis fekk sosialliberalismen inn som ein trojansk hest. Staten fekk både ei regulerande og kompensatorisk rolle som blei viktig for samfunnsutviklinga vidare. Men regulerings- og kompensasjonsrolla til det offentlege var ikke isolert til staten. I tillegg blir særtrekka ved den norske nasjonalstaten enno tydelegare på lokalt nivå, og når vi skal sjå på forholdet mellom kva som skulle vera private og kva som skulle vera offentlege oppgåver i bykommunane, må desse særtrekka først introduserast. For det andre vil eg sjå på dei konkrete oppgåvene dei største norske bysamfunna stod overfor, og kva rolle kommunen skulle ha i løysinga av desse oppgåvene.

Den norske bykommunen

Jan Eivind Myhre seier i byhistoria til Oslo at det nærast fann stad ein kollektiv revolusjon frå 1840 til 1870,⁴⁵ medan Egil Ertresvåg i Bergen bys historie skriv om ei grunnleggjande omlegging av kommunen sine verkeområde. Vassverk, og brannstyrke og politistyrke blei etablert som ein del av eit kommunalt apparat. Denne utviklinga som fann stad i dei store norske byane er det som ligg til grunn for omgrepet kommunalisering. Utviklinga i landkommunane følgte eit anna, og mindre ekspansivt mønster på desse (og velferds-)områda.

Dei grunnleggjande prinsippa blei likevel langt på veg dei same for bykommunar og landkommunar gjennom Formannsskapslovene i 1837. Med Rolf Danielsen kan vi tala om dei norske kommunane sitt «Janus-andlet».⁴⁶ Spørsmålet om kor fritt kommunane skulle stå i forhold til staten hadde stått sentralt då lovene blei utforma. Forskjellen mellom ei minimumsløysing med total sentralstyring frå staten

⁴⁵ Myhre, s. 336–337.

⁴⁶ Danielsen 1987, s. 309.

over kommunane og ei maksimumsløysing som ville gjera Norge til ein laus føderasjon med kommunane som «sjølvstyrte republikkar» representerte ytterpunkta som blei diskuterte. I sluttresultatet blei dette doble forholdet bakt inn, og gav dermed spelerom for ulik vektlegging av sjølvstyreaspektet og forvaltingsaspektet. Historia til dei norske kommunane blir dermed ein «permanent dialog» mellom desse to posisjonane. Formannsskapslovene knesette den negative avgrensinga for kommunane sitt verkeområde – utover enkelte uttrykkeleg avgrensa oppgåver (t.d. utanrikspolitikk) kunne kommunane i prinsippet ta på seg alle typar oppgåver – på same tid som dei blei sentralforvaltninga sitt lokale organ.

Det kommunale engasjementet auka sterkt frå 1850-åra, i første rekkje i byane, og særleg i Drammen og Bergen ved sida av Christiania.⁴⁷ Frå eit rett nok svært lågt utgangspunkt fann det stad ei markant forsterking av offentleg innsats frå 1850 og særleg etter 1870. Så stod då også kommunane i prinsippet sterkt økonomisk – fram til 1892 hadde dei monopol på direkte skatt, og i 1910 utgjorde kommuneskatten framleis ca 85% av dei totalt utlikna skattar. Denne auken i kommunal velstand heldt fram også etter at verdskrisa slo inn i Norge i 1873, med dårlege tider for næringslivet og stillstand i det økonomiske livet elles som resultat. Først midt på 1890-talet blei tidene igjen betre, før eit nytt krakk gav dårlege konjunkturar fram til 1905.

Edgar Hovland slår fast at det er vanskeleg å talfesta storleiken på kommunale tiltak i perioden før 1890 på grunn av skilnaden i rekneskapsføring i kommunane.⁴⁸ Han viser likevel stor auke for bykommunane, særleg frå 1866 til 1885, med rundt 40% auke i utgifter.⁴⁹ Såleis er auken i teknisk sektor – regulering, gater og brulegging, gatelys, vannforsyning, renovasjon og kloakkering langt større enn dei kommunale utgiftene tilsynelatande tilseier.⁵⁰ Som for staten var *nytte* eit utgangspunkt for det kommunale engasjementet. Kommunen skulle leggja til rette, ikkje sjølv driva med aktivitetar som ikkje var nødvendige – om private utførte oppgåvene. Slik strekar det under eit sentralt prinsipp ved den økonomiske tenkinga i samtida: misbruk av offentlege midlar må unngåast – også på kommunalt nivå.

Forholdet mellom kommunen og staten gav eit utgangspunkt for kommunal ekspansjon. Såleis viser Hovland til Seips norske system, og det private initiativet som låg til grunn for å utløysa statleg støtte.⁵¹ Her blei det private initiativ snart til eit lokalt initiativ: «Hva var vel mer naturleg enn at kommunestyre og amtsting ville bruke sin beskatningsrett til å bygge under og forsterke privates strev med å skaffe distriktet et

⁴⁷ Amundsen, s. 68–69. Det var også her eit markert skilje mellom by- og landkommunar.

⁴⁸ Hovland, Edgar: «Grotid og glanstid» s. 79–81, i: Næss, Hans E. m. fl., 1987.

⁴⁹ Hovland, s. 83, tabell 2. Skilnaden mellom by- og landkommunar er her stor: landkommunane sine utgifter gjekk tilsvarande tilbake i same periode. Årsakene var både auka folketal og økonomisk aktivitet i byane, det motsette i bygdene.

⁵⁰ Hovland, s. 85, tekst og Tabell 5.

⁵¹ Hovland, s. 99.

tjenlig kommunikasjonsnett. Den frivillige private 'subskripsjon' skulle raskt følges av den tvungne kommunale.» Det lokale initiativet og vektlegginga av at ting best kunne løysast på det lokale nivået, er elles også tilstades i Smiths tenkjing – såleis hadde administreringa av veglysa i London på Smiths tid på ein god måte funne stad i regi av byen.⁵²

Kva var så haldningane til kommunalt engasjement i bysamfunna? Her synest særleg tre forhold å ha tala til fordel for auka kommunal aktivitet:⁵³ For det første økonomiske: tidene blei betre for bynæringane og for byborgarane (det blei betre tider for byhandelen og lågare skattekrav frå staten). For det andre gjorde sjølve ekspansjonen i bysamfunnet det både mogleg og nødvendig med fellestiltak innanfor område som hamnebygging, skulevesen, vassforsyning og så vidare. For det tredje og kanskje viktigast skjedde det hjå den leiande borgarskapen ei endring i synet på kva oppgåver ein kommune burde ha. Stadig fleire kom til å meina at kommunen burde gå i brodden og visa veg ved å satsa på reformar som kunne bringa byen framover «i velvære og velstand». Medan det tidlegare hadde blitt sett på som viktig å avgrensa oppgåvene til kommunen, blei eit stigande kommunebudsjett etter kvart sett som «en Betingelse for Fremskridt».

Det sentrale spørsmålet blei kor grensene for det kommunale aktivitets- og styringsområdet gjekk. I sjølvstyret sitt namn viste det seg at grensene kunne trekkjast langt: i praksis kunne kommunen ta på seg det meste som «etter sagens natur» ikkje låg hjå statsmakta. Kommunen var i første rekkje ein økonomisk samanslutnad, der dei styrande organa hadde vide fullmakter, også til å driva forretningsdrift: «Den legitimerede satsing på kollektiv service i byene med bygging av kommunale gassverk, vannverk, badeanstalter og mot slutten av perioden [før 1890] også hestesporveier.»⁵⁴ Vektlegginga av fridomen kommunane sjølve hadde til å ta på seg kollektive tiltak av økonomisk art, gav den aktive kommune ein heilt annan status enn den aktive stat, seier Hovland. Med sin status som ein økonomisk fellesskap var han difor i stor grad fridd frå dei innsnevrande banda til liberalismen.⁵⁵ Kommunen kan i staden knytast til den sosialliberale retninga, sjølv om denne tankemåten i liten grad blei aktualisert før mot slutten av hundreåret.

Schweigaards avvisning av «Non-Interventionen» då økonomisk liberalisme blei introdusert i Norge, peika bort frå Spencers liberalisme og reindyrka «laissez-faire»,

⁵² Smith, same stad og Solhaug, s. 55.

⁵³ Med utgangspunkt i Ertresvaag 1982, s. 212–13.

⁵⁴ Hovland, s. 101–102.

⁵⁵ Hovland, s. 102. Sjå også note 123, s. 319. Hovland kjem her med ein påstand som «ikke lar seg dokumentere med en enkel henvisning», men som bygger på inntrykk frå innstillingar og debattar knytte til avgrensinga av det kommunale verkefeltet. Liberalismen blei derimot viktigare som eit «argumentasjonsarsenal» for motstandarar av visjonen om kommunen som eit instrument for omfordeling i lokalsamfunnet.

og mot eit system der staten – og kommunane – spela ei sentral rolle for å regulera økonomiske aktivitetar.⁵⁶ Men på same måte som staten, skulle kommunen ha ei kompensatorisk rolle og berre tre inn når det var nødvendig og ikkje konkurrera med private. Men han stod fritt, og måtte vurdere «efter de forhaandenværende Omstendigheter». Slik følgte økonomane sitt syn på offentleg reguleringar framleis den økonomiske liberalismen i Schweigaards utforming, men utan Schweigaards autoritet. I så vel synet på forholdet mellom politikk og økonomi og på økonomisk tenking skjedde det no endringar. Liberalismen sin doble karakter som var bygd inn i Schweigaards system, slo no ut på motsett pol: ikkje den økonomiske liberalismen, men den sosialliberale, slo no inn.

Såleis finn Rolf Danielsen når han ser på tida etter 1880 eit fráver av «ekstreme sosialdarwinistiske holdninger»⁵⁷ i Norge. Danielsen viser til at det frå dette tidspunktet – i den grad ideologiske element var å finna – var slike i kommunaliseringdebatten i første rekkje henta frå Thomas Hill Green – altså til engelsk sosialliberalisme ein generasjon etter Mill. Green vidareutvikla sosialliberalismen til Mill.⁵⁸ Utgangspunktet hans var at det borgarlege samfunn hadde blitt verkeleggjort, og at borgarane no måtte forsvara sine posisjonar. I denne situasjonen var ikkje statsmakta lenger føydal og absolutistisk.⁵⁹ Green vende seg difor mot førestillinga om at ei kvar lov inneber ufridom, men heldt i staden fram at ei lov som hindra ei gruppe å utsuga ei anna, tvert om fremja fridomen og rettane til einskildindivid. Når det galdt økonomiske forhold, hadde tidlege liberale, inkludert Mill, meint at politikk og økonomi burde ha så lite med kvarandre å gjere som mogleg. Hjå Green og andre seinare liberale fekk såleis politiske instansar ei økonomisk oppgåve som regulator av økonomiske relasjonar mellom forskjellige samfunnsgrupper. Slik reformulerte Green liberalismen sitt fridomsomgrep på ein måte understreka trongen for offentleg regulering og inngrep.

Danielsen held fram at sosialliberalismen hadde tradisjonar i Norge, slik han illustrerer frå Trondheim: «Her kunne man knytte an til en norsk tradisjon hvoretter infrastrukturbygging, for eksempel jernbaneanlegg, alltid hadde vært et offentlig anliggende, blant annet fordi kapitalbehovene var så store og lønnsomheten for tvilsom til at man kunne overlate oppgavene til private. Sluttresultatet ble derfor, fra 1898, et kommunalt elektrisitetsverk og i den logiske forlengelse av dette, kommunal sporveisdrift. Det var nøyaktig de samme erfaringer og den samme tekniske rasjonalitet som allerede i 1888 førte til beslutningen om opprettelse av et kommunalt

⁵⁶ Amundsen, s. 17.

⁵⁷ Danielsen, s.55.

⁵⁸ Liedman, s. 234.

⁵⁹ Om Green, sjå heimesida til «Modern Western Philopsohy» <http://library.thinkquest.org/3376/modindex.htm> hjå «The ThinkQuest Library of Entries».

telefonselskap»⁶⁰ Danielsen viser her til liks med Seip til forholda knytte til infrastruktur, der Seips naturlege førsetnader legg store føringar på kva løysingar som er moglege. Men i motsetnad til Seip peikar Danielsens konklusjonar utover dragkampen om Stortinget og framover mot kommunaliseringa.

I tillegg til ein sosialliberal tradisjon auka kommunal ekspansjon kunne knytast til, ser vi at Danielsen nyttar omgrepet *teknisk rasjonalitet*. Over blir det nytta på kollektivt nivå og viser til måten kommunen forklarte og forsvarte å ta på seg nye oppgåver. Samstundes nyttar Danielsen teknisk rasjonalitet også på individnivå, for å forklara korleis personar som i andre (i første rekkje politiske) samanhengar motsette seg alle former for offentlege inngrep i tilknytning til sitt profesjonelle virke blei sterke pådrivarar for kommunale løysingar. Den faglege innsikta, hjå Danielsen lekamleggjort gjennom statsfysikus Marius Bøckman i Trondheim, sette prinsipielle politiske motførestillinger ut av kraft.⁶¹ Gjennom sitt profesjonelle virke såg Bøckmann til dømes kommunen som fremste garantist for at renovasjonen i byen kunne drivast på ein måte som førebygde epidemiar og sikra folkehelsa, samstundes som han som politiskar hardt motarbeidde forslag om gratis skulemateriell for dei fattigaste i byen – det var ikkje ei oppgåve for det offentlege.

Kommunaliseringa skyt fart

Kommunalisering innebar at kommunen tok på seg stadig fleire oppgåver som ein sentral og relevant del av sine aktivitetar.⁶² I norske byar skaut denne prosessen fart rundt 1890 og hadde si glanstid i tida fram mot 1920. Ved inngangen til eit nytt hundreår var tyngdeforskuvinga frå privat mot kommunal drift av aktivitetar som sporvegsdrift renovasjon markant, og del av ein internasjonal tendens.⁶³ Det siste viser også til at kommunaliseringa no blei oppfatta som noko moderne, eit trekk som viste at ein by var på høgda med si tid.⁶⁴

Kor grensene for den kommunale aktiviteten var ikkje klart. Sjølv om Jan Eivind Myhre tek utgangspunkt i forholda i Kristiania, er spørsmålet han stiller relevant for alle dei store bysamfunna i Norge mot slutten av 1800-talet: «Hvor langt gikk ansvarsområdet for kommunen? Var det en oppgave for det offentlige å drive sporveier, å sørge for videregående skolegang, å formidle arbeid?»⁶⁵ Det er viktig å ha klart for seg at kontrollen med kommunens utgifter var det sentrale, uansett kva omfang ein meinte det kommunale verkefeltet burde ha. Oppgåvene skulle løysast på ein billegast mogleg måte – noko det var opning for også kunne skje i kommunal regi.

⁶⁰ Danielsen, s. 58.

⁶¹ Danielsen, s. 57–58.

⁶² Danielsen, s.

⁶³ Danielsen 1991, s. 53–54.

⁶⁴ Jf Torstenson, s. 59.

⁶⁵ Myhre, s. 477.

Ikkje minst sidan kommunen uansett måtte kontrollera drifta, kunne det gjerne vera like effektivt at han dreiv aktivitetane sjølv. Debatten om kommunens ansvar tok av frå 1896, då tilbodssystemet og kontrollen med dei kommunale arbeida skulle utgreiast.⁶⁶

Synet på kommunen var også påverka av at fleire av innbyggjarane no enten var med i styre og stell, eller i alle fall kunne vera med å bestemma kven som skulle vera det. Hovland viser at medan kommunane dei første 50 åra etter formannsskapslovene var ein elitekommune, som involverte få både i styre og val, blei dei frå slutten av 1880-åra i stadig større grad folkekommunar. Innbyggjarane blei meir opptekne av kommunen, på same tid som kommunen måtte ta stadig større omsyn til at dei som budde i kommunen og deira behov. Striden rundt parlamentarismen gav i første omgang lokale refleksar av partipolitiseringa på nasjonalt plan, men utan at dette nedfelte seg i ulike syn på kommunen og oppgåvene han skulle ha.⁶⁷

På kommunalt nivå slo partipolitikken gjennom hausten 1894 då Venstre innleidde eit «kommunalt fremskridtsprogram». I første rekke innebar dette ein ny og meir aktiv politikk overfor den voksande arbeidarklassen i dei norske byane.⁶⁸ Venstre stod i byane fram som naturlege allierte for arbeidarane etter si programfesting av mange av krava deira.⁶⁹ Utmyntinga av det som kan kallast ein sosialradikal politikk eit også uttrykk for kamp om arbeidarrøystene med det nystifta (1889) Arbeidarpartiet. Denne politikken utløyste endringar i så vel kommunelover som vallover (det viktigaste var utvida røysterett).⁷⁰ Samtidig slo partiet fast at kommunen burde ta over så vel transport- som renovasjonsoppgåvene i bysamfunnet. Den sosialradikale profilen skulle også skilja Venstre klarare frå Høgre på lokalt nivå. I andre halvdel av 1890-talet slo så den aktive kommunepolitikken gjennom.⁷¹ Det kan sjå ut som om dette gjennomslaget var lettare å få til enn tidlegare motstand skulle tilsei. Eit moment var at motstanden mot kommunal næringsdrift i hovudsak var av teoretisk karakter, eit argument som stod seg dårleg når privatøkonomiske interesser ikkje var trua og kommunal drift i tillegg kunne gje pengar i bykassa.⁷² For økonomane stod ikkje lenger fram som ein avantgarde i eit samfunn på veg vekk frå Embetsmannsstaten. Medan det i det saksorienterte politiske livet, der spenninga mellom regjering og storting danna grunnlaget for motsetnadane i det politiske livet, kom partipolitikken inn som ein del av parlamentarismen. Dei nye partia avspeglar også endringane i samfunnsstrukturen. I tillegg til demokratiseringa, var også den tiltakande industrialiseringa i ferd med å

⁶⁶ Myhre, s. 477–478.

⁶⁷ Hovland, s. 107.

⁶⁸ Danielsen 1997, s. 162. Nyorienteringa fann samtidig stad i Stavanger, Bergen, Trondhjem og Kristiania.

⁶⁹ Hovland, s. 109.

⁷⁰ Hovland, s. 111.

⁷¹ Danielsen 1997, s. 192.

⁷² Danielsen 1997, s. 193.

løfta fram ein ny samfunnsklasse, arbeidarane. Sosialismen alt Mill hadde ottast, manifesterte seg no i partipolitikken. Og her blei det artikulert krav til kommune og stat. I den komande perioden slo den kommunale velferdspolitikken gjennom, og grunnlaget for det som har blitt kalla *velferdskommunen* blei lagt.⁷³ Velferdskommunen var eit politisk produkt og såg dagen samtidig med alminneleg røysterett og dei politiske partia. Kommunevalprogram.⁷⁴ «Municipalsosialismen» var ei viktig vidareføring.⁷⁵ Som kravet om kommunal sporvei viste, innebar dette programmet i bykommunane ei samanveving av velferd og forretning.

Kva var så resultatane? Ser vi på bykommunen sine utgifter i perioden frå 1890 til 1910 finn vi att den kommunale ekspansjonen i den store auken i kommunale grunnlagsinvesteringane: tekniske anlegg – utbygging av gatenett, kloakkar, vassforsyning og kommunal renovasjon skaut fart, kommunikasjonane til omlandet blei bygd ut (støtte til jernbaneanlegg), forbetring og auka vedlikehald av vegnettet og utbygging av hamneanlegg og ikkje minst utbygging av betre intern transport i byane, i første rekke gjennom sporveiane. Dessutan voks det fram kommunale verksemdar som kunne omfatta vassverk, renovasjonsverk, gassverk, elektrisitetsverk, badeanstaltar, folkekjøkken, kino og kommunale sporveigar. I by etter by i Norge blei slike tenester bygde ut i regi av kommunale monopol.⁷⁶

Eit kommunalt reguleringsystem

I dette notatet har eg teke for meg forholdet mellom private og offentlege oppgåver under oppkomsten av eit norsk økonomisk system frå midten av 1800-talet, med vekt på utviklinga på det kommunale nivået. Utgangspunktet låg i brotet med merkantilisismen som politisk og økonomisk system, der liberalismen representerte ein reaksjon der fridom tydde fridom frå staten – så vel økonomisk som for den einskilde borgar. I Norge kom stat – og kommune – likevel til å få ei meir omfattande rolle i det økonomiske livet enn det klassisk økonomisk tenking syntes å føresetta. Eg forsøker her både å få fram kontinuiteten i denne tenkinga frå Smith til Mill og i Norge Schweigaard, og korleis den offentlege reguleringa som har blitt påvist gjennom staten kjem enno tydelgare fram på det kommunale plan i løpet av siste del av 1800-talet. Utviklinga av det lokale sjølvstyret går saman med ei endring i synet på kva det offentlege og i dette tilfellet kommunen skal ta på seg, som tek til rundt 1870 og som kulminerer i tida rundt første verdskrig. Det er her tale om ei kommunalisering av oppgåver i det norske bysamfunnet der kommunen tek over ei rekkje oppgåver som i

⁷³ Tore Grønlie: «Velferdskommunen». I Nagel 1991, s. 43ff.

⁷⁴ Anne Lise Seip: «Velferdskommunen og velferdstrekanten – et tilbakeblikk», i Nagel 1991, s. 27.

⁷⁵ Jf Danielsen 1987, s. 310.

⁷⁶ Hovland, s. 117.

utgangspunktet hadde blitt utført av private, og som hang saman med eit skille mellom kva som skulle vera private og kva som skulle vera offentlege oppgåver som stod tidlegare i tida mellom 1840 og 1870 enn i den påfølgande perioden. Kommunaliseringa uttrykte i denne forstand også framvoksteren av eit kommunalt regulerings-system grunna på eit syn på private og offentlege oppgåver som kom til å bli retnings-gjevande fram til 1980-åra.

Litteratur

- Amundsen, Kåre (1963) *Norsk sosialøkonomisk historie 1814–1890*. Universitetsforlaget.
- Bannock, Graham et al (1998) *The Penguin Dictionary of Economics*. Penguin.
- Ertresvåg, Egil (1982) *Et bysamfunn i utvikling. 1800–1920*, bind III. Bergen: Universitetsforlaget.
- Grove, Knut (2000) «Bokmelding. Erik Rudeng (red.) Kunnskapsregimer», *Hifo-nytt*, 2/2000.
- Hodne, Fritz (1981) *Norges økonomiske historie 1815–1970*. Oslo: Cappelen.
- Korsnes, Olav, Heine Andersen og Thomas Brante (red.) (1997) *Sosiologisk leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Liedman, Sven-Eric (2000) *De politiske ideers historie. Fra Platon til kommunismens fald*, [dansk utg.] København.
- Mill, John Stuart (1848) *The Principles of Political Economy*, Book 5, Chapter 11, pkt 16. oppr. London 1848, her etter nettutgåva til *Archive of the History of Economic Thought*, McMaster University, Ontario i Canada. Denne internettstaden forsøker å samla alt relevant materiale for studiet av økonomisk historie, med materiale som inkluderer så vel originaltekstar som omtale og biografiske opplysningar
- Myhre, Jan Eivind (1990) *Hovedstaden Christiania. Fra 1814 til 1900*, bind 3. Oslo: Cappelen.
- Nagel, Anne-Hilde (red.) (1991) *Velferdskommunen. Kommunenes rolle i utviklingen av velferdssstaten*. Bergen: Alma Mater.
- Næss, Hans Eyvind, m.fl (1987) *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Universitetsforlaget.
- Pryser, Tore (1985) *Norsk historie 1800–1870*. Oslo: Samlaget.
- Roll, Eric (1966) *A history of economic thought*. London.
- Rudeng, Erik (1999) *Kunnskapsregimer. Debatten om De nasjonale strateger*. Oslo: Pax.
- Sandvik, Pål Thonstad (1993) *Mekanisk industri i en europeisk periferi: Fabrikken ved Nidelven 1843–76*. Ad notam Gyldendal, 1994 Sejersted, Francis: *Demokratisk kapitalisme*. Oslo.
- Seip, Jens Arup (1968) *Tanke og handling i norsk historie*. Oslo: Gyldendal.

- Seip, Jens Arup (1974) *Utsikt over Norges historie. Første del*. Oslo: Gyldendal.,
- Francis Sejersted (1978) «Den vanskelige frihet 1814–1851», i Knut Mykland (red.): *Norges historie*, bind 10. Oslo: Cappelen.
- Sejersted, Francis (1993) *Demokratisk kapitalisme*. Oslo: Univsersitetsforlaget.
- Sejersted, Francis (1985) *Historisk introduksjon til økonomien* Oslo: Cappelen.
- Slagstad, Rune (1998) *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax.
- Smith, Adam (oppr. 1776) *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* her <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/>, *Archive for the History of Economic Thought*, McMaster University, Ontario i Canada.
- Solhaug, Trygve (1994) «Adam Smith: The Wealth of Nations – en bok som forandret verden», *Historie. Populærhistorisk magasin*, 2/1994.
- Statistisk sentralbyrå (1999) *Historisk Statistikk*.
- Torstenson, Inge (1997) *Fra nattmann til renholdsverk : avfall og renovasjon i Oslo gjennom tusen år*. Oslo: ProArk.
- «Thomas Hill Green», heimesida til «Modern Western Philopsohy» <http://library.thinkquest.org/3376/modindex.htm> hjå «The ThinkQuest Library of Entries.

NOTATSERIE ROKKANSENTE RET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,
e-post: post@rokkan.uib.no, <http://www.rokkansenteret.uib.no>

NR

- 25-2002** *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.
- 24-2002** *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 23-2002** *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 22-2002** *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortory States». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002** *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 20-2002** *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 19-2002** *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 18-2002** *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government — the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 17-002** *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 16-2002** *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 15-2002** *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 14-2002** *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 13-2002** *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 12-2002** *Nina Berven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. . The Globalization Program.
- 11-2002** *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 10-2002** *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 9-2002** *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 8-2002** *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 7-2002** *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 6-2002** *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.

- 5-2002** *Elin Aasmundrud Mathiesen:* «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 4-2002** *Christian Madsen:* «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 3-2002** *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang:* «Roma – en midlertidig døv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 2-2002** *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang:* «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 1-2002** *Håkon Høst:* «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.