



**Norges
Handelshøyskole**

*Norwegian School of Economics
and Business Administration*



Fra frischianisme til keynesianisme?

*En studie av norsk økonomisk politikk
i lys av økonomisk teori*

1945 - 1980

Espen Seilen

*Høyskolen i Agder
Avdeling for økonomi og samfunnskunnskap*

Januar 1998

Forord

Denne avhandlingen ble til som en del av prosjektet om Finansdepartementets historie, hvor undertegnede er tilknyttet som medforfatter. Våren 1995 ble arbeidet med det siste bindet av Finansdepartementets historie utsatt. Som en slags kompensasjon finansierte Finansdepartementet ett årsverk av denne avhandlingen, i tillegg til at arkivadgang og kontorlokaler ble stilt til disposisjon ut 1996. Ut over dette er avhandlingen dels finansiert av Høyskolen i Agder og dels privat.

En viktig forutsetning for å kunne gjennomføre denne studien har vært en forståelse av Finansdepartementets virksomhet, som vanskelig kunne vært oppnådd på grunnlag av skriftlig materiale alene. Som forsker har det derfor vært et privilegium å få arbeide i Finansdepartementet. Dette har gitt en unik innsikt i et miljø som ellers fremstår som nokså lukket for omverden. Jeg vil på denne måten takke alle de nåværende og tidligere ansatte i Finansdepartementet, som gjennom samtaler og kommentarer til manuskriptet, har bidratt til å gjøre dette prosjektet mulig. Spesielt vil jeg takke de ansatte i Planleggingsavdelingen for et hyggelig og inspirerende arbeidsmiljø.

Eivind Erichsen har stilt et stort materiale til disposisjon for arbeidet med avhandlingen, han har lest hele manuskriptet, og kommet med en rekke kritiske og konstruktive kommentarer. Han har på denne måten vært en uvurderlig støtte under arbeidet. Jeg ønsker også å rette en takk til Jan Madsen, som har lest og kommentert manuskriptet, og til arkivleder i Finansdepartementet, Jorunn Bødtker, for usedvanlig god hjelp i det praktiske kildearbeidet.

Videre vil jeg takke Gunhild Ecklund, som har lest og kommentert hele manuskriptet. Sist men ikke minst, vil jeg takke Tore Jørgen Hanisch. Uten hans faglige og personlige engasjement hadde dette prosjektet aldri latt seg gjennomføre.

Spikkestad 31. januar 1998

Espen Søylen

Innhold

Δ Kapittel 1: Innledning	1-4
Om problemstillingen	1-5
Aktører	1-7
Studie av økonomisk politikk	1-8
Studie av beslutningsprosesser	1-9
Historiografisk plassering	1-11
Kilder	1-16
Fremstillingen i perspektiv	1-18
DEL I Perioden frem til 1960	
Δ Kapittel 2: Keynesianismen og Osloskolen	2-24
Den keynesianske revolusjonen	2-25
Den klassiske makroøkonomien	2-27
Konjunkturproblemet	2-29
The General Theory of Employment	2-30
Keynesianismen	2-32
Fra depresjons-keynesianisme til nyklassisk keynesianisme	2-34
Ragnar Frisch og den aktive stat	2-36
Økosirk og Nasjonalregnskap	2-39
General Theory og økosirk	2-41
Osloskolen og keynesianismen	2-43
Kapittel 3: Administrasjon av detaljreguleringer	3-47
Økonomisk politikk fra krig til fred	3-48
Stabiliseringslinjen	3-52
Nasjonalbudsjettet - planlegging i detalj	3-56
Nasjonalbudsjettet 1947	3-62
Nasjonalbudsjettet og det administrative apparat	3-64
Mot et varig detaljreguleringsregime?	3-67
Valutakrise og Marshallhjelp	3-69
Detaljreguleringsregimet under press	3-71
Detaljreguleringsystemet bryter sammen	3-75
Tilbake til markedet?	3-78
Kapittel 4: Administrasjon av en åpen økonomi	4-81
Planlegging for en åpnere økonomi	4-82
Selektive virkemidler	4-84
Frilisting og konvertible valutaer	4-86
Fra rasjonering av varer til rasjonering av kreditt	4-87
Rente problemet	4-90
Nasjonalbudsjettkontoret advarer	4-95
Politisk oppgjør om den økonomiske politikken	4-98
Lavrentepolitikken etableres	4-103
Administrasjon av et etterspørselsoverskudd	4-108

Kapittel 5: Aktivitetsregulering på norsk.....	5-110
Fra Thagaard til Haavelmo	5-111
Konkurransopolitikk - et spørsmål om tro?	5-113
Februartiltakene 1955	5-118
En tiltaksplan mot internasjonal konjunkturedgang	5-121
Stram finanspolitikk og selektive tiltak.....	5-124
Pris- og lønnspolitikk	5-127
Motkonjunkturpolitikk i praksis	5-128
Sysselsettingstiltak	5-130
Konjunkturpolitikk?	5-132
«Motkonjunkturpolitikk på norsk»	5-135
 Kapittel 6: Behov for mer effektive bremseser.....	 6-137
Utilstrekkelig styring.....	6-138
Lønns- og prisspiralen	6-141
Korporativ inntektspolitikk.....	6-144
Et nytt samordningsråd?	6-148
En økonomisk begrunnelse for korporativ inntektspolitikk	6-152
Kredittpolitikk i en korporativ kanal	6-155
Femtitallets økonomiske politikk - arv etter Frisch?	6-158
Hvordan virket politikken?.....	6-161

DEL II Perioden 1960 - 1973

/ Kapittel 7: Sekstiårenes planlagte samfunn	7-165
Ambisjoner om et planlagt samfunn	7-166
Langtidsplanlegging av statens egne disposisjoner	7-169
Planlegging og politikk	7-173
Vekststrategien revideres	7-176
Offentlig sektor og økonomisk vekst	7-179
Markedsmekanismen legitimeres?.....	7-183
 > Kapittel 8: Nasjonalbudsjett og kredittreguleringer.....	 8-187
Nasjonalbudsjettet - indikativ planlegging	8-188
Nasjonalbudsjettarbeidet	8-189
Nasjonalbudsjettmodellen MODIS	8-191
Finansdepartementet tar styringen i kredittpolitikken	8-194
Kredittpolitikk uten styring?	8-199
Handelsdepartementet utfordrer overdepartementet	8-202
Osloskolen avviser den nyklassiske syntesen	8-205

Kapittel 9: Finanspolitiske reformer: Statsbudsjettet og langtidsbudsjettering9-210

Statsbudsjettet i samfunnsplanleggingens sentrum	9-211
Statsbudsjettet mellom administrasjon og politikk	9-214
Statsbudsjettet underordnes nasjonalbudsjettet?	9-218
Spillet om statsbudsjettet	9-221
Stillings- og byggesaker	9-224
Råbudsjettet	9-226
Budsjettforhandlingene	9-227
Budsjettets inntektsside	9-229
Budsjettet i Stortinget	9-230
Løpende budsjettsaker og budsjettkontroll	9-231
Langtidsbudsjett og rammebudsjettering	9-232
Innstilling fra Den finanspolitiske komité	9-236
Rammebudsjettering og Osloskolen	9-238

Kapittel 10: Budsjettreform og koalisjonsregjering 10-241

Statsbudsjettet for 1966 - rammebudsjettering i praksis	10-242
Regjeringsskiftet	10-243
Revisjon av budsjettet	10-245
Myrvolls finanstale	10-248
Folketrygd for enhver pris?	10-249
Budsjettet for 1967 - rammene sprekker	10-254
Fagdepartementene protesterer	10-258
1968-budsjettet - rammene virker?	10-260
1969-budsjettet - rammene omgås	10-261
Ut over alle rammer	10-264
Mot enda en budsjettreform	10-267

Kapittel 11: Programbudsjett - økonomisk analyse fremfor forhandlinger og kompromiss? 11-271

Impulser fra utlandet	11-272
Programbudsjettering til Norge	11-274
Programbudsjettering utredes	11-276
Behov for reformer	11-277
Programdokumentene	11-279
Faktorkostnader og velferdsindikatorer	11-280
Programbudsjettering og reformering av forvaltningens organisasjon	11-281
Kritikk av programbudsjetteringen	11-283
Fra programbudsjettering til «videre utvikling av statens budsjettssystem»	11-285
Angrep på overdepartementsmodellen?	11-287
Opplegg til ekspertstyre?	11-289
Finansdepartementet snur	11-292

Kapittel 12: Inntektspolitikk - nøkkelen til kontroll? 12-295

Inntektspolitikk i Osloskolen	12-296
PRIM og Hovedkursteorien	12-297
Guidelines	12-302
Finansdepartementets hegemoni utfordres	12-304
Finanspolitikken kobles til inntektspolitikken	12-308
Aksjonsprogram mot prisstigning	12-311
Regjeringen tar plass ved forhandlingsbordet	12-313
Bratteli presses til prisstopp	12-316
Mot formalisert korporativisme?	12-320
Et inntektspolitisk råd	12-322

DEL III Perioden 1973 - 1980

✓	Kapittel 13: Numerisk samfunnsplanlegging i oljealderen	13-327
	Fra «tillitsfull vekst» til forandring og usikkerhet	13-328
	MODIS IV og planleggingen av norsk økonomi	13-333
	MODIS IV og inntektspolitikken	13-339
	Et politisk landskap i endring	13-341
	De økonomiske konsekvensene av oljen	13-345
	Finanspolitiske ambisjoner uten verktøy?	13-351
✓	Kapittel 14: Administrasjon av en oljeøkonomi	14-358
	Inntektspolitisk famling i ulendt terreng	14-359
	Kombioppgjøret 1973	14-362
	Mot et kombinert hovedoppgjør?	14-364
	Den økonomiske balansen på inntektspolitikken alter	14-366
	Etterkrigstidens store lønnsoppgjør	14-370
	Med MODIS IV mot et kombinert inntektsoppgjør	14-372
	Inntektspolitikk på ad hoc-basis	14-376
	Kombioppgjøret 1975	14-378
	Mot et nytt stortingsvalg	14-382
	En landevinning i den økonomisk politikken?	14-384
✓	Kapittel 15: Motkonjunkturpolitikk i en oljeøkonomi	15-389
	Motkonjunkturpolitikk?	15-390
	Selektive støttetiltak	15-393
	Mot en omlegging i politikken?	15-399
	Norsk økonomi i krise?	15-404
	Lavrentepolitikken og inntektspolitikken oppgis	15-408
	Den vanskelige innstramningen	15-411
×	Kapittel 16: Fra frischianisme til keynesianisme?	16-417
	Internasjonal svekkelse av det keyneske paradigmet	16-418
	Osloskolen på sidelinjen	16-420
	Oppgjør med den økonomiske politikken	16-424
	Skånland, keynesianer eller monetarist?	16-427
	Bjerve går inn for å avvikle kreditrasjoneringssystemet	16-430
	Bjerve og Johansen - Osloskolen ved et skisma	16-432
	Mot en ny politikk	16-439
	Et styringsregime avvikles	16-443
	Keynesianisme?	16-445
✓	Kapittel 17: Oppsummering - konklusjon: Vitenskap for politikk	17-447
	Osloskolen og keynesianismen	17-448
	Osloskolen og den økonomiske politikken	17-450
	Osloskolen og Arbeiderpartiet	17-452
	Osloskolen og embetsverket	17-453
	Politikkens resultater	17-454
	Litteratur og kilder	457
	Bøker og artikler	457
	Stortingsmeldinger	465
	Stortingsproposisjoner	466
	Offentlige utredninger	466
	Andre publikasjoner	467
	Samtaler	468

Figurer

Figur 1: Utenrikshandel 1937-1952.....	3-70
Figur 2: Vekst i gjennomsnittlig levekostnadsindeks fra året før 1946-1954.....	3-77
Figur 3: Bankenes likviditet, september 1946 - september 1952.....	4-90
Figur 4: Innenlandske statslån og statens lån til statsbankene 1950/51 - 1958/59.....	4-105
Figur 5: Månedlig utvikling i levekostnadsindeksen 1952-1954.....	5-116
Figur 6: Registrert ledighet, årsgjennomsnitt 1950-1960.....	5-133
Figur 7: Statsbudsjettets utgifter og inntekter 1951/52 til 1959/60.....	5-135
Figur 8: Handelsbalanse 1950-1960, faste priser..	6-138
Figur 9: Årlig vekst i BNP 1950-1960, faste priser.....	6-138
Figur 10: Årlig prosentvis stigning i levekostnadsindeksen, 1953-1963.....	6-139
Figur 11: Årlig vekst i konsumpris og nominell lønnsvekst, tariff tillegg og glidning, 1956-1964.....	6-162
Figur 12: Prosentvis vekst i statsforvaltningens utgifter og konsumprisindeksen fra året før, 1960-1974..	7-180
Figur 13: Statsbudsjettets balanse 1962-1974.....	7-186
Figur 14: Budsjettert og registrert tilførsel av kreditt i Norge 1966-1974.....	8-209
Figur 15: Overskott før lånetransaksjoner, budsjet og regnskap, 1962-1969.....	9-239
Figur 16: Statens samlede finansieringsbehov 1962-1969.....	9-239
Figur 17: Registrert arbeidsledighet 1960-1974, årsgjennomsnitt.....	10-265
Figur 18: Overskott før lånetransaksjoner 1962-1972, Gul bok, S III, nysaldert budsjet.	10-266
Figur 19: Bevilgningsregnskapets utgifter 1962-1972, faste priser.....	10-267
Figur 20: Offentlige utgifter, andel av BNP, i 1960, 1968, 1973, i Sverige, Norge og OECD-Europa...	10-268
Figur 21: Norges handelsbalanse 1960-1972, faste priser.....	10-269
Figur 22: Årlig vekst i konsumprisindeksen 1960-1971.....	10-269
Figur 23: Hovedkursen for lønnsutviklingen over tid med «slingringsmonn».....	12-300
Figur 24: Gjennomsnittlig lønns- og prisstigning fra året før 1960-1974.....	12-309
Figur 25: Årlig vekst i brutto nasjonalprodukt 1965-1987, i faste priser.....	13-329
Figur 26: Nasjonalprodukt etter næring 1965-1985, i prosent av BNP.....	13-330
Figur 27: Antall sysselsatte personer 1950-1990.....	13-331
Figur 28: Arbeidsløse registrert ved arbeidskontorene og personer på tiltak, 1972-1991.....	13-331
Figur 29: BNP etter anvendelse 1970-1982, andel av BNP.....	13-332
Figur 30: Eksportoverskudd i millioner kroner 1966-1980, faste priser.....	13-332
Figur 31: Årlig vekst i lønn for voksne menn i industrien 1969 til 1981.....	14-370
Figur 32: Overskott før lånetransaksjoner 1974-1980, Gul bok, S III, nysaldert budsjet.....	15-391
Figur 33: Bevilgningsregnskapets utgifter 1970-1979, faste priser.....	15-391
Figur 34: Registrert ledighet 1965-1976.....	15-392
Figur 35: Valutakurser 1970-1990.....	15-402
Figur 36: Lønnskostnader per produsert enhet i enkelte land 1960-1975, norske kroner.....	15-402
Figur 37: Handelsbalanse 1967-1977, faste priser.....	15-403
Figur 38: Statsbudsjettets inntekter og utgifter 1973-1982, faste priser.....	15-412
Figur 39: Årlig vekst i statsforvaltningens utgifter etter regnskap, deflatert med konsumprisindeksen....	15-413

Kapittel 1

Innledning

Temaet i denne avhandlingen er de norske sosialøkonomenes rolle i økonomisk politikk og forvaltning fra omkring 1945 til 1980. Jeg tar utgangspunkt i påstanden om at den økonomiske tenkningen i den såkalte Osloskolen fikk stor betydning for utformingen av den økonomiske politikken, og skal undersøke i hvilken grad dette kan forklare viktige særtrekk ved norsk økonomisk politikk i denne perioden. På dette grunnlag oppstilles en todelt problemstilling:

1. Hvordan utviklet den økonomiske tenkningen i Osloskolen seg i forhold til internasjonal økonomisk tenkning, mainstream economics? I hvilken forstand kan Osloskolen sies å være keynesiansk?
2. I hvor stor grad har Osloskolen dannet grunnlaget for utformingen av norsk økonomisk politikk i denne perioden, og i hvilken grad har dette preget styringsfilosofien i Det norske Arbeiderparti som hadde regjeringsmakten mesteparten av tiden? I hvilken forstand har Osloskolens nære tilknytning til sentraladministrasjonen påvirket utviklingen av norsk sosialøkonomi?

Problemstillingen undersøkes fra to innfallsvinkler. For det første foretar jeg en sammenlikning av økonomisk tenkning hos den britiske økonomen John M. Keynes og den norske økonomen Ragnar Frisch. Keynes oppfattes normalt som hovedmannen bak den såkalte keynesianske revolusjonen. Frisch er grunnleggeren av Osloskolen. Her forsøker jeg å avklare forholdet mellom Frischs og Keynes' økonomiske tenkning og deres politiske anbefalinger. I forlengelsen av dette foretas en sammenlikning av den idehistoriske utviklingen i Osloskolen med utviklingen innen mainstream economics. På denne bakgrunn undersøker jeg om særtrekk ved norsk økonomisk politikk kan forklares som et resultat av særtrekk ved Osloskolen.

Den andre innfallsvinkelen, som utgjør avhandlingens hoveddel, er en detaljert studie av den økonomiske politikken og de beslutningsprosesser som har ligget til grunn for den i perioden 1950 til 1980. Den faktiske virkemiddelbruken analyseres på bakgrunn av faglige analyser og anbefalinger utarbeidet i Finansdepartementet. Disse faglige anbefalingene analyseres igjen i lys av den idehistoriske utviklingen i Osloskolen og foreliggende analyser av norsk politisk historie.

Om problemstillingen

Problemstillingen i denne avhandlingen tar utgangspunkt i det faktum at en rekke forfattere har påpekt særtrekk ved norsk økonomisk politikk i etterkrigstiden, og i betydelig grad forklart disse som et resultat av påvirkning fra Osloskolen. Det har videre vært påpekt at den økonomiske tenkningen i Osloskolen på viktige punkter skiller seg fra den form for keynesianisme som i denne perioden utgjorde mainstream economics. Til tross for dette har det vært vanlig å omtale den økonomiske politikken i etterkrigstiden som keynesiansk.¹

I denne avhandlingen kobles disse observasjonene. Jeg undersøker en hypotese om at de påpekte særegenhetene i norsk økonomisk politikk fra 1945 til 1980 kan forstås på bakgrunn av Osloskolens økonomiske tenkning, og den nære kobling det har vært mellom det sosialøkonomiske miljø og den og sentraladministrasjonen. Jeg undersøker samtidig i hvilken grad norsk økonomisk teori og politikk avviker fra mainstream economics. Undersøkelsene gjøres på to måter. Først ved å klargjøre likhetstrekk og forskjeller mellom økonomiske tenkning i Norge og andre land, for deretter å undersøke hvilken rolle den økonomiske tenkningen har spilt i utformingen av den økonomiske politikken.

Hoveddelen av avhandlingen er en detaljert studie av beslutningsprosesser og grunnlaget for disse i Finansdepartementet. I forhold til sektorstudier eller detaljstudier av kortere perioder, gir en slik studie over lang tid mulighet for oversikt over helheten i de historiske prosessene som lå til grunn for utviklingen av den økonomiske politikken. Det blir dermed mulig å legge mer overordnede problemstillinger til grunn for forskningen. En kostnad ved dette vil imidlertid være at det ikke i samme grad blir mulig med en dyptpløyende analyse. På den andre siden vil avhandlingen dermed kunne bidra til å trekke opp aktuelle problemstillinger for fremtidig forskning.

Det naturlige startpunkt for avhandlingen er den keynesianske revolusjonen. Denne kom til å utgjøre et vesentlig element innen mainstream economics i hele perioden denne avhandlingen omfatter, og regnes av mange som en av de viktigste begivenheter i sosialøkonomiens historie. Den keynesianske revolusjon knyttes gjerne til utgivelsen av John M. Keynes' hovedverk, *General Theory of Employment, Interest and Money* i 1936. Keynes var allerede før utgivelsen en av verdens ledende økonomer, og regnes på grunnlag av *General Theory* som den moderne makroøkonomiens grunnlegger. Keynes analyser kom i fantastisk grad til å inspirere yngre økonomer over hele verden slik at disse simpelthen ble keynesianere og dermed dannet skole. Det vi i dag konvensjonelt omtaler som keynesianisme er knyttet til den teoretiske utviklingen innen denne økonomiske skolen.²

I Norge kom Ragnar Frisch til å spille en svært viktig rolle for utviklingen av økonomisk vitenskap, både gjennom egen forskning, og ikke minst gjennom sine studenter. Frisch regnes som grunnlegger av den såkalte Osloskolen innen sosialøkonomien. En rekke økonomer har pekt på at Frisch på sentrale områder skilte seg fra Keynes. Allikevel omtales gjerne Keynes og Frisch i samme åndedrag av norske historikere, og den økonomiske politikken som ble ført her i landet regnes gjerne som keynesiansk. Det forutsettes implisitt at likheten er mer fremtredende enn forskjellene. Her skal viktige sider ved utviklingen av

¹ Se f.eks. Trond Bergh, «Norsk økonomisk politikk 1945-1965» i Trond Bergh m.fl. *Vekst og velstand*, Oslo 1985. Bergh og Hanisch, *Vitenskap og politikk*, Oslo 1984, Berge Furre, *Norsk historie 1905-1990*, Oslo 1992. Tore Grønlie, «Tiden etter 1945» i Rolf Danielsen m.fl. *Grunntrekk i norsk historie*, Oslo 1991, Tore Jørgen Hanisch, «Hovedlinjer i norsk økonomisk politikk», i Hanisch *Om valget av det gode samfunn*, Oslo 1996. Helge W. Nordvik, «Fra plan til marked: et historisk perspektiv», i Norman (red), *Næringspolitikk og økonomisk utvikling*, Oslo 1996.

² Se f.eks. Paul A. Samuelson, «The General Theory», i Stiglitz (ed) *The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson*, vol II.

den økonomiske tenkningen i Osloskolen sammenliknes med utviklingen i internasjonal mainstream economics, hvor keynesianismen lenge spilte en hovedrolle. Siden Paul A. Samuelson, både gjennom sin berømte lærebok og sine vitenskapelige artikler, kom til utøve en særlig viktig innflytelse for utviklingen innen mainstream economics, legger jeg vekt på å sammenligne de sentrale økonomene i Osloskolen med ham. Jeg vil naturligvis også trekke inn andre økonomer og retninger innenfor internasjonal mainstream economics.³

Norsk økonomisk politikk er i etterkrigstiden karakterisert ved et relativt omfattende innslag av administrativ ressursallokering, og klare korporative innslag. Særlig systemet med kredittrasjonering, slik det ble praktisert fra 1952 til midten av 1980-årene, og pris- og inntektspolitikken, er fremholdt i denne sammenheng.⁴ Videre er det i de beskrivelser som foreligger av Osloskolen nettopp lagt vekt på administrativ ressursallokering som et kjennetegn. Dette er en viktig motivasjon for å undersøke sammenhengen mellom Osloskolen og utviklingen av den økonomiske politikken som ble ført i Norge mellom 1945 og 1980.

For å klarlegge hvilken vekt økonomisk teori har hatt i utviklingen av den økonomiske politikken, og eventuelt hvilken teori, gjennomføres det en detaljert studie av beslutningsprosessene bak den økonomiske politikken fra årsskiftet 1951/52 og frem til 1978. Den detaljerte studien innledes og avsluttes med en mer generell beskrivelse av periodene før og etter, hvor hovedtrekkene i den økonomiske politikken sees i lys av den teoretiske utviklingen.

Utgangspunktet for arbeidet er kildemateriale i Finansdepartementets arkiv. Departementet hadde fra 1952 det overordnede ansvar både å administrere statens økonomiske disposisjoner over statsbudsjettet og for å overvåke og styre den nasjonale økonomiske utviklingen generelt. Finansdepartementet ble på den måten et knutepunkt mellom økonomisk teori, forskning og praktisk politikk i Norge.

Tematisk grenser avhandlingen inn mot en rekke tidligere analyser av norsk politikk, både utenriks- og sikkerhetspolitikk, industri- og næringspolitikk og de politiske partienes utvikling. Fordi problemstillingen her spesifikt er knyttet til den økonomiske politikken, vil de emner som analyseres hovedsakelig analyseres i et økonomisk perspektiv. Utviklingen av den økonomiske politikken vil likevel også bli drøftet på en mer generell politisk bakgrunn, og da særlig i forhold til den sosialdemokratiske tenkningen i Arbeiderpartiet. Noen dyptpløyende analyse på dette området ligger imidlertid utenfor denne avhandlingens ambisjonsnivå. Fordi det i særlig grad er beslutningsprosessene bak den økonomiske politikken, med spesiell vekt på de teoretiske og politiske vurderinger, som studeres, vil jeg også bare i begrenset grad gå inn på resultatene av politikken og den økonomiske utviklingen generelt.

³ Om Frisch og Keynes se f. eks. Jens Chr. Andvig, *Ragnar Frisch and the Great Depression*, Oslo 1985, Bergh og Hanisch 1984, Bjerkholt 1997, Preben Munthe, «Ragnar Frisch, Ole Colbjørnsen og Arbeiderpartiets kriseplaner», artikkel presentert på Det tredje forskermøte om økonomisk idehistorie, Kristiansand 1994. Typiske omtaler av norsk økonomisk politikk som keynesiansk finnes bla i Furre 1992, Trond Bergh, *Storhetstid*, Oslo 1987, Trond Nordby, *Korporatisme på norsk*, Oslo 1994, Francis Sejersted, «Sosialdemokratiet finner sin form», i *Demokratisk kapitalisme*, Oslo 1993. Paul A. Samuelson, «Personel Freedoms and Economic Freedoms in the Mixed Economy» artikkel fra 1964, gjengitt i Stiglitz (ed), vol II 1972. Pekkarinen, Jukka *Keynesianism and the Scandinavian Models of Economic Policy*, Working Paper, WP35 London School of Economics and Political Science 1988. Olav Bjerkholt, «Interaction between model builders and policy makers in the Norwegian tradition», paper til Conference on Empirical Models and Policy Making, Amsterdam, 14-16 mai 1997, kommer i *Economic Modelling* 1998.

⁴ Blant annet Gunhild J. Ecklund, *Kredittpolitikken som redskap i den samfunnsøkonomiske styringen fra 1965 til 1980*, upublisert hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1995. Hanisch 1996. Sverre Knutsen, *Etterkrigstidens strategiske kapitalisme og styringen av kapitalmarkedet som industripolitisk virkemiddel 1950-1975*, arbeidsnotat 1995/50: Handelshøyskolen BI. Einar Lie, *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*, Oslo 1995. Nordvik 1996. Espen Søylen, *Drømmen om et inntektspolitisk samarbeid*, upublisert hovedoppgave i historie, UiO 1993. Bent S. Tranøy, *Styring, selvregulering og selvsosialisering: Staten, bankene og kredittpolitikken 1950-1988*, upublisert hovedoppgave i historie, UiO 1993.

Aktører

Jeg forholder meg til et bredt spekter av aktører i avhandlingen, forskere, embetsmenn og politikere, og ulike typer organisasjoner som regjering, departementer, politiske partier Landsorganisasjonen (LO), Norsk Arbeidsgiverforening (NAF) og Norges bondelag.

Finansdepartementet står svært sentralt. Formelt utgjøres departementet av statsråden personlig. I fremstillingen spiller likevel statsrådene en tilbaketrukket rolle. Det er først og fremst tjenestemenn i Finansdepartementet som gjennom sin rolle i beslutningsprosessene fremstår som avhandlingens aktører. Dette har både sammenheng med kildetilfanget og problemstillingen.

Når det gjelder Finansdepartementets omgivelser forholder jeg meg i større grad til organisasjoner. Forholdet til de øvrige departementene, i Finansdepartementet kalt *fagdepartementer*, og til de ulike interesseorganisasjonene, analyseres for å se hvordan disse påvirket beslutningsprosessene i Finansdepartementet. Sentralt her står den korporativt pregede inntektspolitikken og det administrative arbeidet med statsbudsjettet. I begge tilfeller fremstår organisasjoner/fagdepartementer med klart identifiserbare interesser, og det utvikles ulike «spillprosesser» mellom aktørene.

Begrepet Osloskolen er allerede introdusert. Osloskolen er ingen aktør i egentlig forstand, men den vil i avhandlingen bli brukt som en betegnelse på en idehistorisk plattform, en syntese av de teoretiske arbeider og de mange praktisk orienterte utredninger som ble utarbeidet i et norsk sosialøkonomisk miljø. Begrepet er blant annet brukt av Bergh og Hanisch i boken *Vitenskap og politikk* (1984), og viser til en særegen økonomisk tenkning blant norske sosialøkonomer, med utspring i Ragnar Frischs økonomiske arbeider på trettitallet. De oppfatninger som kjennetegner Osloskolen er i første rekke utviklet og formidlet av Ragnar Frisch, Trygve Haavelmo og Leif Johansen, tre økonomer som alle er sentrale aktører i denne fremstillingen. Til Osloskolen knyttes så økonomer som gjennom sitt praktiske eller teoretiske virke videreførte visse elementer i denne økonomiske tenkningen. Begrepet gis innhold gjennom for det første å vise til at en gruppe norske sosialøkonomer har en felles oppfatning av sentrale økonomiske spørsmål, og for det andre at denne skilte seg fra oppfatninger hevdet av fremstående økonomer i andre land.

Foruten de tre sentrale økonomene fremtrer det en rekke andre viktige aktører i avhandlingen. Fra Finansdepartementet vil jeg fremheve Eivind Erichsen, som fra 1952 til han ble pensjonert i 1986, var den embetsmann som hadde det øverste ansvar for regjeringens økonomiske politikk. Både i kraft av sin stilling og på bakgrunn av det omfattende kildematerialet Erichsen har etterlatt seg, får han en fremtredende plass her. Av andre personer som stod sentralt i utviklingen av den økonomiske politikken, var Erik Brofoss viktig. Som finansminister og handelsminister spilte Brofoss en viktig rolle i utviklingen av Arbeiderpartiets økonomiske politikk i årene etter 1945. Deretter stod han som Sentralbanksjef, styreformann i Distriktenes utbyggingsfond og med sentrale tillitsverv i Arbeiderpartiet, i betydelig grad i begivenhetenes sentrum.

Av politiske aktører står særlig Trygve Bratteli og Per Kleppe sentralt. Den første som autodidakt økonom og den siste med embetseksamen fra sosialøkonomisk institutt. Begge var finansministre i perioder hvor det ble fattet viktige beslutninger i den økonomiske politikken. Bratteli var i tillegg statsminister i to perioder på syttitallet.

Studie av økonomisk politikk

Dette er langt på vei en studie av sider ved anvendt makroøkonomi, som i hovedsak bygges på en induktiv og delvis narrativ fremstillingsform basert på primære og sekundære kilder. I arbeidene med kildene er det lagt vekt på å utøve god kildekritikk ut fra historiefagets tradisjoner. Mye av den empiri som fremlegges kunne også vært analysert ut fra mikroøkonomisk teori, som for eksempel public choice og velferdsteori, uten at det gjøres her. Nå vil det sjeldent kunne trekkes en enkel forbindelseslinje fra teoretisk økonomi til økonomisk politikk. Det sentrale i denne avhandlingen er derfor å studere de ulike beslutningsprosessene som ligger bak den økonomiske politikken i Norge, for på den måten å forsøke og avdekke aktørenes referanseramme og begrunnelse for de beslutninger som fattes. Her spesielt med tanke på overensstemmelse mellom særtrekk ved Osloskolens økonomiske tenkning og de ideer som lå til grunn for beslutningene.

Med økonomisk politikk menes her virkemidler, institusjonelle ordninger og rammebetingelser regjeringen enten iverksetter etter fullmakt, eller foreslår for Stortinget, som har som formål å påvirke ressursanvendelse og inntektsfordeling i økonomien. Merk at virkemidler her også kan defineres negativt. Det vil si at dersom man ut fra økonomisk analyse står overfor et valg mellom å gripe inn i det økonomiske forløp eller la det være, kan det ut fra en konstruktivistisk tilnærming ansees som virkemiddelbruk *ikke* å gripe inn. Dette blir et poeng i forhold til Osloskolens tilnærming til markedsøkonomi, hvor det å la markedsmekanismen virke på et område av økonomien eksplisitt regnes som et virkemiddel. Altså det motsatte utgangspunkt av liberal økonomisk tenkning, hvor utgangspunktet er et autonomt marked.

Definert på denne måten omfatter økonomisk politikk foruten tradisjonell finans- og kredittpolitikk, både eiendomsrett og andre konstitusjonelle rammebetingelser, handelspolitikk, næringspolitikk, distriktpolitikk og offentlig vare- og tjenesteproduksjon. I avhandlingen behandles disse spørsmålene ut fra sosialøkonomenes nasjonaløkonomiske perspektiv, særlig slik dette kom til uttrykk i Finansdepartementet, som fra 1952 var både et økonomidepartement og et finansdepartement i tradisjonell forstand. Ansvarsområdet var dermed både utviklingen av den nasjonale økonomiens vekst og struktur, og statens økonomiske disposisjoner. For sosialøkonomen i Finansdepartementet var poenget at alle sider ved statsapparatets virksomhet ble undergitt en nasjonaløkonomisk analyse, og dermed i en viss grad underlagt den økonomiske politikken.

Alle studier av politikk har det til felles, at det som regel er langt lettere å få oversikt over de politiske intensjoner og bruken av virkemidler enn hvilke resultater virkemiddelbruken fører til. Dette gjelder også for økonomisk politikk. Økonomen Joseph E. Stiglitz skriver:

«...the consequences of government policies are often too complicated to predict accurately. There is often controversy about what the consequences will be. Indeed, even after a policy has been introduced, there is often controversy about what its effects are.»⁵

Slik uenighet om sammenhengene mellom økonomisk politikk og økonomisk utvikling har blant annet bakgrunn i ulikt teoretisk ståsted blant økonomer. Det er med andre ord ingen felles forståelse av hvordan en økonomi fungerer.

I denne avhandlingen tar jeg ikke først og fremst sikte på å vurdere resultatene av den økonomiske politikken, men å kartlegge de intensjoner og teoretiske oppfatninger politikken bygger på. I tillegg til å stille spørsmålet om i hvor stor grad den økonomiske

⁵ Joseph E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, second edition, London/New York 1988, side 13.

politikken er fundert på økonomisk teori, stilles også spørsmålet om hvilken økonomisk teori som eventuelt legges til grunn. For å vurdere dette fremheves karakteristika ved Osloskolens teoretiske tilnærming, slik de fremtrer gjennom en sammenligning med internasjonal mainstream keynesianisme, for en stor del representert ved Paul A. Samuelson. Det ble også i noen grad foretatt alternative analyser i Norge. Særlig i det første tiåret etter 1945 fantes det et aktivt økonomisk miljø, som orienterte seg mot liberal markedsøkonomi.

Det vil som regel være slik at den politiske debatten stort sett handler om valg av virkemidler, mens det i større grad er enighet om mål på aggregert nivå. Overordnede mål som full sysselsetting, økonomisk vekst og en sosialt rettferdig inntektsfordeling skapet i liten grad politisk debatt. Slike mål er imidlertid lite operasjonaliserbare. Som bakgrunn for valg av virkemidler vil det derfor som regel ligge mer operasjonaliserbare mål. Slike mål har i liten grad vært gjenstand for offentlig debatt, blant annet fordi det i samtiden var ytterst få som hadde innsikt i sosialøkonomisk teori, og som dermed kunne overskue konsekvensene av de økonomiske analysene. I ettertid vil en analyse av virkemiddelbruken i lys av den rådende økonomiske teori, i prinsippet gjøre det mulig å avlede de operasjonaliserbare mål for politikken. Dette vil kunne bidra til å avdekke hvilket forhold det var mellom økonomisk teori og økonomisk politikk.

Studie av beslutningsprosesser

I siste instans er økonomisk politikk et resultat av politiske beslutninger fattet i Stortinget. Bak en politisk beslutning ligger imidlertid ofte en rekke beslutninger fattet i forvaltningen, departementet eller regjeringen, enten som avgjørende beslutninger fattet etter fullmakt, eller som input til en avgjørende beslutningsprosess i Stortinget. Den avgjørende beslutningen fremkommer ofte som et resultat av en svært kompleks prosess i et omfattende institusjonelt apparat. Disse beslutningsprosessene er ofte uoversiktlige, og for en stor del lukket for offentlig innsyn. Det vil heller ikke være slik at prosessene alltid er dokumenterbare i form av skriftlige kilder.

Beslutninger på lavere nivå i forvaltningen omtales gjerne som administrative eller faglige beslutninger, mens beslutninger fattet av statsråd, regjering eller i Stortinget er politiske beslutninger. Det går imidlertid ikke an å trekke noe absolutt skille mellom faglige og politiske beslutninger. På den ene siden finner vi økonomer på alle nivåer av beslutningsprosessen, og på den andre siden vil ofte faglige beslutninger fattet av økonomer i forvaltningen ha konsekvenser for politikken.

Noe av det mest sentrale for å karakterisere økonomisk politikk er utformingen av det beslutningssystemet politikken hviler på. I økonomisk litteratur reises gjerne spørsmålet om hvordan det avgjøres hva, hvor, og hvor mye som skal produseres, hvordan produksjonsresultatet fordeles mellom privat konsum, kollektivt konsum og investeringer, videre hvordan nasjonalinntekten distribueres i samfunnet og hvilke økonomiske relasjoner det er til verden utenfor. Det sentrale er både hvor i økonomien slike spørsmål avgjøres, og hvilket «signalsystem» eller «koordinerende system» det er i økonomien. Helt enkelt kan det skilles mellom to hovedtyper koordinerende mekanismer i en økonomi:

1. Prismekanisme eller markedsmekanisme.
2. Kommandosystemet, hvor aktørene blir fortalt hva, hvordan hvor og når det skal produseres.

Det er tre kriterier for at markedsmekanismen kan sies å virke:

- De individuelle aktørene må selv kunne bestemme hva, hvordan, hvor og når de skal produsere og konsumere (nærings- og konsumentfrihet).
- Aktørene tilpasser seg fritt, i vid forstand, til de priser som tilbys dem.
- Prisene avgjøres av tilbud og etterspørsel.⁶

En viktig del av beslutningssystemet utgjøres også av eiendomsforholdene. Begrepet «eiendom» refererer til et sett av rettigheter til bruk og disposisjon over en gjenstand eller et «ikke-fysisk objekt». Disposisjonsretten over privat eiendom kan innskrenkes på ulike måter uten at eiendomsretten overtas av en offentlig instans. Typiske eksempler er inntekts- og eiendomsskatt, regulering av kjøp og salg av fast eiendom og pris- og mengdereguleringer.

Som drivkrefter for individuell innsats ligger ulike insentiver. Prinsipielt kan det skilles mellom tre typer. I en markedøkonomi vil de individuelle aktørene motiveres av profitt eller nytte. Videre kan samfunnet, som i en kommandoøkonomi, motivere individuelle aktører gjennom trussel om eller bruk av tvang gjennom et fysisk maktapparat. Samfunnet har også en «normativ makt» over individuelle aktører gjennom å etablere idealer for hva man bør og ikke bør gjøre av hensyn til en «overindividuell velferd», eller fellesskapets beste.⁷

En markedøkonomi er dermed karakterisert ved utstrakt privat eiendomsrett og desentraliserte beslutningsprosesser, med prismekanismen som koordinerende system slik at fortjeneste/nytte er de viktige insentivene for individuell innsats.

Omlegging av den økonomiske politikken i mellomkrigstiden førte til endringer både i eiendomsrettigheter og beslutningsprosessene i mange land. Den keynesianske revolusjon gav et økonomisk rasjonale til utbygging av den offentlige sektor og økende inngripen i privat sektor. Dette førte til at mange land utviklet det som vanligvis omtales som blandingsøkonomi. Professor i sosial- og økonomisk historie, Herman Van der Wee karakteriserer en blandingsøkonomi på følgende måte:

«In micro-economic terms, the forces of the competitive free-market system continued to hold sway but, at the same time, in a wider sense, capitalism became humanized by means of systematic government intervention. Governments accepts a social responsibility and set about the organization of the modern welfare state.»⁸

Grunnleggende for blandingsøkonomien er altså at markedsmekanismen får virke i en stor del av økonomien. I privat sektor skal det dermed i regelen være en desentralisert beslutningsprosess for spørsmål om hva, hvordan, hvor mye og hvor varer og tjenester skulle produseres, prisene må avgjøres av tilbud og etterspørsel, og insentivstrukturen dannes av profitt og nytte.

I avhandlingen vil norsk økonomisk politikk bli karakterisert ut fra disse kriteriene. Som påpekt var den norske økonomiske politikken fra 1945 kjennetegnet av en forholdsvis høy grad av administrative virkemidler. Også etter at detaljreguleringene ble oppgitt rundt 1950 fikk vi en økonomiske politikk som ikke først og fremst tok sikte på å skape balanse i ulike markeder, men snarere var bygget på en ambisjon om å styre allokering og fordeling gjennom mer eller mindre sentraliserte beslutningssystemer. Det er derfor et mål både å fastslå hvilke beslutninger som ble fattet hvor, og å trenge inn i den enkelte prosess for å avsløre de vurderingen og valg som ble foretatt.

⁶ Gregory Grossman, *Economic Systems*, second edition, New Jersey 1974, side 3f.

⁷ Samme sted, side 23f.

⁸ Herman Van der Wee, *Prosperity and Upheaval, The World Economy 1945-1980*, Harmondsworth: Pelican Books 1986, side 281.

Historiografisk plassering

Norsk økonomisk politikk og sosialøkonomisk tenkning er hittil bare i beskjeden grad analysert av historikere. I den grad disse temaene er berørt i historisk og samfunnsvitenskapelig litteratur, legges det gjerne til grunn at de norske sosialøkonomene bygget på Keynes, og det har bare i beskjeden grad vært fokusert på særtrekk ved den økonomiske politikken. En ambisjon i denne avhandlingen er nettopp å fokusere på særegenhetene i norsk økonomisk tenkning og politikk i perioden 1945-1980.

Det finnes en rekke idehistoriske fremstillinger som behandler Keynes og keynesianismen. For å kunne gi en beskrivelse av keynesianismens utvikling har jeg benyttet flere lærebøker i idehistorie.⁹ Det er imidlertid et problem at karakteristik og begrepsbruk variere fra forfatter til forfatter. Jeg har derfor, som allerede nevnt, i stor grad brukt økonomen Paul A. Samuelsons skrifter som bakgrunn for drøftingen av keynesianismen. En rekke av Samuelsons bidrag til økonomisk teori og debatt finnes i serien *The Collected scientific Papers of Paul A. Samuelson*. Både Samuelsons senere historiske artikler og de samtidige artiklene gir, sammen med de ulike utgavene av hans lærebok, *Economics*, en god innføring i keynesianismens utvikling.¹⁰

Norsk sosialøkonomisk tenkning er behandlet av Trond Bergh og Tore Jørgen Hanisch i boken *Vitenskap og politikk*. Her diskuteres Frisch og Osloskolen, men den idehistoriske utviklingen sees i liten grad i sammenheng med den økonomiske politikken. Forfatterne mener imidlertid at begrepet keynesianisme er dekkende for norsk økonomisk politikk. De fremhever den grunnleggende ide om økonomisk styring gjennom en generell styring av etterspørselen som «et hovedelement i den økonomiske politikk». De to forfatterne nyanserer allikevel bildet gjennom å vise til Frischs fokusering på tilbudssiden i økonomien og at Frisch-elevene utover på femtitallet stilte spørsmålsteget ved de enkle keynesianske vekstmodellene. I denne avhandlingen vil jeg videreføre diskusjonen, med utgangspunkt i en drøfting av forskjellene mellom Frischs og Keynes' tenkning i trettiårene.¹¹

Både norske og utenlandske forfattere har behandlet Ragnar Frischs økonomiske tenkning og vitenskapelige arbeider. Preben Munthe og Petter Jakob Bjerve har skrevet flere artikler.¹² Jens Chr. Andvig gjennomgår i avhandlingen *Ragnar Frisch and the Great Depression*, Frischs arbeider fra tyve- og trettiårene, og setter hans økonomiske tenkning inn i et internasjonalt idehistorisk perspektiv. Videre analyseres hans forslag til økonomisk politikk for å løse trettiårenes økonomiske problemer. Andvig fremhever det særegne i Frischs økonomiske tenkning, og hevder at dette, sammen med Frischs spesielle personlighet, kom til å sette sitt preg på hans studenter og dermed på Osloskolen. I tillegg

⁹ Canterbury, E. Ray, *The Literate Economist*, HarperCollins Publishers, New York 1995. Felder, Bernhard & Homburg, Stefan, *Macroeconomics and New Macroeconomics*, engelsk utgave, 2. ed. Heidelberg 1992. Landret og Colander, *History of Economic Theory*, Boston 1989. Sandelin, Trautwein och Wundrak, *Den ekonomiska tänknadets historia*, Stockholm 1995.

¹⁰ *The Collected scientific Papers of Paul A. Samuelson*, Stiglitz (ed.) Massachusetts 1972/Crowley (ed.) Massachusetts 1986. Samuelson, *Economics*, utkom første gang i 1948.

¹¹ Bergh og Hanisch, *Vitenskap og politikk. Linjer i norsk sosialøkonomi gjennom 150 år*, Oslo 1984

¹² Preben Munthe, *Norske økonomer: sveip og portretter*, Oslo 1992, og «Ragnar Frisch, Ole Colbjørnsen og Arbeiderpartiets kriseplaner» i serien: Reprint series/University of Oslo, Department of Economics, no 482. Petter Jakob Bjerve, «Ragnar Frisch og økosirksystemet. Del 1 og del 2», i serien: Reprint series/Statistisk sentralbyrå; 19, og «Innverknaden frå Ragnar Frisch på norsk makroøkonomisk planlegging og politikk» i serien Særtrykk/Statistisk sentralbyrå; 80. Bjerve omtaler også Frisch og bakgrunnen for den makroøkonomiske planleggingen i boken *Økonomisk planlegging og politikk*, Oslo 1989. I 1995 ble det arrangert et Frisch-symposium ved Universitetet i Oslo. Fra dette foreligger det en rekke artikler som er planlagt utgitt i bokform.

til Frischs egne skrifter, baserer jeg min fremstilling i stor grad på Andvigs avhandling, og deler langt på vei hans konklusjoner om Frischs økonomiske tenkning og hans bidrag til Osloskolens særpreg.

Hoveddelen av denne avhandlingen er knyttet til den økonomiske politikken som har vært ført i Norge. Norsk økonomisk politikk er i liten grad behandlet i internasjonal historisk oversiktslitteratur. I sitt standardverk om økonomisk politikk i etterkrigstiden, *Prosperity and Upheaval*, deler Herman Van der Wee de vesteuropeiske blandingsøkonomiene i tre varianter: En kollektivistisk (neo-collectivist), kjennetegnet ved statlig overtakelse av viktige næringer og sterk vektlegging av pris- og inntektspolitikk, en fri-markedsvariant hvor den statlige intervensjonen holdt til et minimum. Den siste varianten, sentralisert konsultasjon, kjennetegner små land i Vest-Europa, Sverige, Nederland, Østerrike og Belgia, med sentrale rådgivnings og diskusjonsorganer hvor de store organisasjonene i nærings- og arbeidslivet og regjeringen møttes. Van der Wee omtaler ikke Norge spesielt, men med utgangspunkt i hans begrepsapparat vil jeg plassere norsk økonomisk politikk i forhold til våre naboland.¹³

For å sette norsk utvikling i et internasjonalt perspektiv har jeg benyttet fremstillinger av svensk og dansk økonomisk planlegging og politikk. Svensk økonomisk politikk fra 1945 til 1971 er grundig behandlet i artikkelsamlingen *Svensk finanspolitikk i teori och praktik*. I Danmark har Økonomiministeriet utgitt en beretning om dansk økonomisk politikk, *Økonomiministeriet i 50 år 1947-1997*.¹⁴

I et arbeidsnotat ved London School of Economics fra 1988 har den finske økonomen Jukka Pekkarinen, sammenliknet forholdet mellom økonomisk tenkning, økonomisk struktur og økonomisk utvikling, med utviklingen i den økonomiske politikken i Sverige, Finland, Danmark og Norge. Pekkarinens problemstilling har dermed klare paralleller til den jeg legger til grunn for denne avhandlingen, men i artikkelform og basert på et begrenset utvalg sekundærlitteratur, blir hans analyse svært overfladisk. Pekkarinen er opptatt av når keynesianismen fikk fotfeste som teoretisk grunnlag for politikken i de nordiske landene. Han bruker begrepet keynesianisme slik at det ikke fremtrer forskjeller mellom de ulike landenes økonomiske politikk etter at keynesianismen først har fått fotfeste. Pekkarinen får allikevel frem svært interessante sider ved den økonomiske tenkningen og politikken i de ulike landene. Min avhandling kan godt sees som en utdyping av det norske tilfellet i Pekkarinens analyse.¹⁵

Mer spesielle sider ved den makroøkonomiske planleggingen er behandlet i boken *Economic Modeling in the Nordic Countries*. Her studeres de ulike modellene for makroøkonomisk planlegging i detalj. For Norges vedkommende er det modellen MODAG som analyseres, men også forgjengeren MODIS presenteres. Av analysen fremgår det klare særtrekk ved både det norske institusjonelle apparat for økonomisk planlegging og ved selve modellen som brukes.¹⁶ Dette særtrekket bekreftes også av professor Olav Bjerkholt i en artikkel om makroøkonomisk planlegging, «Interaction between model builders and policy makers in the Norwegian tradition». Her sammenliknes bruken av MODIS i Norge med planleggingen i en del andre land. Disse arbeidene bidrar med verdifull informasjon for min analyse. Bjerkholts konklusjon bygger også direkte opp under min utgangshypotese ved at

¹³ Van der Wee, *Prosperity and Upheaval*, the World Economy 1945-1980, Harmondsworth: Pelican Books 1986.

¹⁴ Lundberg, Erik m.fl., *Svensk finanspolitikk i teori och praktik*, Stockholm 1971. *Økonomiministeriet i 50 år 1947-1997*, Økonomiministeriet, København 1997.

¹⁵ Pekkarinen, *Keynesianism and the Scandinavian Models of Economic Policy*, i serien Wider Working Papers, WP 35/1988.

¹⁶ Bergmann & Olsen ed., *Economic Modeling in the Nordic Countries*, Amsterdam 1992.

han eksplisitt knytter trekk ved Ragnar Frischs økonomiske tenkning og hans ambisjoner for makroøkonomisk planlegging og styring til utviklingen i Norge.¹⁷

I omtaler av den økonomiske politikken i etterkrigstiden har boken *Norges økonomi etter krigen* ofte vært brukt som referanse. Boken er skrevet av blant andre Odd Aukrust, Per Sevaldson og Arne Øien, og ble utgitt av Statistisk sentralbyrå i serien Samfunnsøkonomiske studier i 1965. Fremstillingen gir en god oppsummering av den økonomiske utviklingen og bruken av virkemidler i årene 1945 til 1965. Daværende direktør i Statistisk sentralbyrå, Petter Jakob Bjerve, skriver i bokens forord at man har «strevd etter å gi en nøktern og objektiv analyse», og at store deler av boken «er fri for vurderinger».¹⁸ På flere områder vil jeg imøtegå dette. Både Bjerve og Aukrust var i høy grad aktører i den historien som analyseres, og fremstillingen bærer etter min vurdering preg av å være et forsvar for den politikken som ble ført.

I flere sammenhenger har historikere behandlet den økonomiske politikken og næringspolitikken etter 1945. Som historikeren Tore Grønlie påpeker, har det vært forsket betydelig mer på detaljreguleringssystemet som ble avvirket, enn den økonomiske politikken som ble utviklet i femti- og sekstiårene. Her vil denne avhandlingen være et betydelig bidrag gjennom å analysere viktige sider ved den økonomiske politikken i disse årene.¹⁹

Jeg vil drøfte perioden fra 1945 til omkring 1950 hovedsakelig på bakgrunn av den foreliggende sekundærlitteratur. Perioden er viktig som en bakgrunn for de beslutninger som ble tatt senere, både gjennom de erfaringer som ble vunnet, for å illustrere ambisjonsnivået i den økonomiske politikken, og fordi det i noen grad kan ha vært skapt ulike konstitusjonelle og politiske bindinger. Samtidig var det i denne perioden Osloskolen ble konstituert, og økonomene etablerte sine posisjoner i sentralforvaltningen. I min analyse er målet også å se hvordan styringsambisjonene og den økonomiske politikken passer til Frischs økonomiske tenkning.

En analyse med utgangspunkt i Osloskolens økonomiske tenkning vil kunne bidra til å kaste nytt lys over spørsmål som har opptatt historikere når det gjelder valg av virkemidler i den økonomiske politikken i de første årene etter 1945. Det har vært ulike syn blant norske historikere på i hva som var Arbeiderpartiregjeringens styringsfilosofi etter 1945. I forlengelsen av dette har det vært diskutert hvorfor regjeringen tilsynelatende snudde i spørsmålet om å innføre en permanent pris og rasjonaliseringslov i 1952. Historikeren Trond Bergh hevder blant annet i boken *Storhetstid*, at Arbeiderpartiet ikke ønsket å gå særlig langt i å innskrenke personlig og næringsmessig frihet.²⁰ På den andre siden mener historikerne Edvard Bull (Bull 1982), Berge Furre (Furre 1992), Tore Grønlie (Grønlie 1991) og Trond Nordby (Nordby 1994) at Arbeiderpartiet nettopp hadde til hensikt å innføre en økonomisk politikk basert på detaljreguleringer og korporative styrings-systemer. Disse ser utviklingen som et forsøk på å finne et alternativ til statlig overtagelse av eiendomsretten, men som allikevel kunne gi tilfredsstillende styring. Både Grønlie (1991) og Nordby (1994) viser til at regjeringen gjennom å takke ja til Marshallhjelp ble nødt til å oppgi importreguleringene, og dermed også mange av de indre reguleringene.²¹

Når det gjelder den sentrale perioden denne avhandlingen omfatter, 1950 til 1980, er

¹⁷ Bjerkholt, Olav, «Interaction between model builders and policy makers in the Norwegian tradition», paper to Conference on Empirical Models and Policy Making, Amsterdam, 14-16 May 1997, forthcoming in *Economic Modelling* 1998.

¹⁸ *SØS 12, Norges økonomi etter krigen*, side 5.

¹⁹ Grønlie, Tore, «Tiden etter 1945» i Danielsen m.fl. 1991.

²⁰ Bergh, Trond, *Storhetstid (1945-1965)*, Arbeiderbevegelsens historie bind 5.

²¹ Bull, *Klassekamp og fellesskap 1920-1945*, Norges Historie bind 13. Furre, *Norsk historie 1905-1990*, Oslo 1992. Grønlie 1991. Nordby, *Korporativisme på norsk 1920-1990*, Oslo 1994.

det som Tore Grønlie har påpekt, skrevet langt mindre om økonomisk politikk. Sider ved den økonomiske politikken er blant annet behandlet i Furre (1992), Grønlie (1991), Hanisch og Lange (1986), Hanisch og Nerheim (1992), Hodne (1989), Nyhamar (1990), Sejersted (1984).²² I de senere år er det også utgitt en del arbeider i forbindelse med prosjektet om Finansdepartementets historie, som også denne avhandlingen er en del av. De lange linjer i den makroøkonomiske politikken generelt er behandlet av Tore Jørgen Hanisch i artikkelen «Hovedlinjer i norsk økonomisk politikk, 1945-1990». Hanisch har fungert som veileder for de fleste hovedoppgavene i tilknytning til Finansdepartementets historie, og har også selv arbeidet med primærkilder i forbindelse med dette prosjektet.²³

Finansdepartementets historie i perioden 1945 til 1965 er grundig behandlet av Einar Lie i boken *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*. Lie disputerte senere for den filosofiske doktorgraden med denne fremstillingen og et teoretisk vedlegg, da under tittelen *Institusjon, profesjon og politikk*. Lie analyserer sosialøkonomenes inntog og virke i Finansdepartementet fra 1945 til 1965, men gir i liten grad en helhetlig fremstilling av den økonomiske politikken. Jeg bygger i betydelig grad på Lies meget grundige arbeid, men trekker på enkelte områder andre konklusjoner.²⁴

Om kredittpolitikken foreligger det flere spesielle studier som denne avhandlingen dels bygger videre på og dels setter inn i en større sammenheng. Historikeren Marit Graff Hagen skriver om den korporative kredittpolitikken under tittelen *Samarbeidsnemnda*, i sin hovedoppgave.²⁵ Statsviteren Bent Sophus Tranøy behandler omleggingen av kredittpolitikken fra korporativ til markedsbasert i hovedoppgaven *Styring, selvregulering og selv-sosialisering: staten, bankene og kredittpolitikken 1950-1988*.²⁶ Historikeren Sverre Knutsen tar for seg den industripolitiske siden av kredittpolitikken i arbeidsnotatet *Etterkrigstidens strategiske kapitalisme og styringen av kapitalmarkedet som industripolitisk virkemiddel 1950-1975*.²⁷ Historikeren Gunhild Ecklund har skrevet sin hovedoppgave i tilknytning til Finansdepartementets historie. Hun gir en historisk analyse av beslutningsprosessene bak utformingen av kredittpolitikken i hovedoppgaven *Kredittpolitikken som redskap i den samfunnsøkonomiske styringen fra 1965 til 1980*. Ecklunds fremstilling av kredittpolitikken fra 1965 står sentralt i denne avhandlingen.²⁸

Også inntektspolitikken er i noen utstrekning analysert tidligere, men bare i liten grad i lys av de strategier som ble utviklet for den samlede økonomiske politikken. Historikeren Hans Otto Frøland gir en grundig og kildenær analyse av inntektspolitiske problemstillinger i avhandlingen *Korporativt kompromiss gjennom korporativ konsert. Tariff og inntektspolitikk i LO-N.A.F-området 1950-1965*. Frøland har bare i begrenset grad sett inntektspolitikken som en del av den overordnede økonomiske politikken, men bidrar med

²² Bergh 1986, Hanisch og Lange, *Veien til velstand*, Oslo 1986. Hanisch og Nerheim, *Norsk Oljehistorie*, Oslo 1992. Hodne, Fritz, *God handel*, Oslo 1989. Nyhamar, Jostein, *Nye utfordringer*, bind 6 av Arbeiderbevegelsens historie, Oslo 1991, side 38. Sejersted, Francis, *Opposisjon og posisjon*. Høyres historie bind 3, Oslo 1984.

²³ Hanisch, «Hovedlinjer i norsk økonomisk politikk, 1945-1990», i Hanisch, *Om valget av det gode samfunn*, Kristiansand 1996.

²⁴ Lie, Einar, *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*, Oslo 1995.

²⁵ Graff Hagen, Marit, *Samarbeidsnemnda*. En studie av samarbeidet mellom staten og de private kredittinstitusjonene 1951-1965, upublisert hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1977.

²⁶ Tranøy, Bent S., *Styring, selvregulering og selvsosialisering: Staten, bankene og kredittpolitikken 1950-1988*, upublisert hovedoppgave i historie, UiO 1993.

²⁷ Knutsen, Sverre, *Etterkrigstidens strategiske kapitalisme og styringen av kapitalmarkedet som industripolitisk virkemiddel 1950-1975*, arbeidsnotat 1995/50: Handelshøyskolen BI.

²⁸ Ecklund, Gunhild J. *Kredittpolitikken som redskap i den samfunnsøkonomiske styringen fra 1965 til 1980*, upublisert hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1995.

viktig empiri til min analyse.²⁹

Historikeren Svein Dahl analyserer de kombinerte inntektsoppgjørene i boken *Kleppepakkene - feilgrep eller sunn fornuft*. Her gir Dahl et godt bilde av det inntektspolitiske spillet som foregikk omkring Kleppepakkene gjennom studier av LO og NAFs strategier. Dahl analyser regjeringens inntektspolitiske strategi på bakgrunn av den generelle partipolitiske situasjonen, men plasserer ikke inntektspolitikken i forhold til den overordnede økonomiske politikken.³⁰ Undertegnede har tidligere behandlet inntektspolitikken som en del av den økonomiske politikken i hovedoppgaven *Drømmen om et inntektspolitisk samarbeid*.³¹ Jeg vil i denne avhandlingen gi en grundigere analyse av inntektspolitikken i lys av den kortsiktige makroøkonomiske planleggingen som ble gjennomført på syttitallet.

Utbygging av den makroøkonomiske planleggingen er behandlet av Olav Hamran i hovedoppgaven *Teknikk eller politikk? Sosialøkonomane i Finansdepartementets framstøyt for å modernisera den statlege budsjettpolitikken på 1960-talet*.³² Historikeren Erlend Bjørtvedt går mer spesifikt inn i den planøkonomiske tenkningen og utformingen av virkemidler i hovedoppgaven *Visjon og kollisjon*.³³ Begge disse hovedoppgavene er skrevet med utgangspunkt i arkivmateriale fra Planleggingsavdelingen. Jeg har i stor grad benyttet det samme kildematerialet som disse oppgavene bygger på, men har allikevel hatt nytte av å kunne bygge på begge de foreliggende arbeidene.

Litt mer perifert i forhold til denne fremstillingen har historikeren Harald Espeli behandlet konkurransepolitikken og særlig industripolitikken i detalj i *Fra Thagaard til Egil Bakke. Hovedlinjer i norsk konkurransepolitikk 1954-1990* og *Industripolitikk på avveie. Motkonjunkturpolitikken og Norges Industriforbunds rolle 1975-1980*. Denne fremstillingen henter empiri fra begge disse.³⁴

De foreliggende arbeidene fra femti- seksti og syttiårene gir et stykke på vei et innblikk i departementsøkonomenes styringsambisjoner og beslutningsprosessen bak deler av den økonomiske politikken. I denne avhandlingen tar jeg sikte på å gi en helhetlig analyse av disse forholdene, og dermed sette de tidligere arbeidene inn i en større sammenheng, for å svare på spørsmålet om hvilken rolle Osloskolens økonomiske tenkning har spilt i utviklingen av norsk økonomisk politikk.

²⁹ Frøland, Hans Otto, *Korporativt kompromiss gjennom korporativ konsert. Tariff og inntektspolitikk i LO-N.A.F-området 1950-1965*. Doktoravhandling, Historisk institutt, Universitetet i Trondheim 1992.

³⁰ Dahl, Svein, *Kleppepakker - feilgrep eller sunn fornuft?*, Trondheim 1989.

³¹ Søylen, Espen, *Drømmen om et inntektspolitisk samarbeid*, upublisert hovedoppgave i historie, UiO 1993.

³² Hamran, Olav, *Teknikk eller politikk? Sosialøkonomane i Finansdepartementets framstøyt for å modernisera den statlege budsjettpolitikken på 1960-talet*, upublisert hovedoppgave UiO 1994.

³³ Bjørtvedt, Erlend, *Visjon og kollisjon*, upublisert hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1997.

³⁴ Espeli, Harald, *Industripolitikk på avveie. Motkonjunkturpolitikken og Norges Industriforbunds rolle 1975-1980*, Oslo 1992. Espeli, Harald, *Fra Thagaard til Egil Bakke. Hovedlinjer i norsk konkurransepolitikk 1954-1990*. SNF-rapport 39/93.

Kilder

Avhandlingen er i hovedsak basert på skriftlige og muntlige kilder fra Finansdepartementet, hvor også forfatteren oppholdt seg i fem år. Sammen med Sosialøkonomisk institutt ved Universitetet i Oslo og Statistisk sentralbyrå dannet Finansdepartementet det såkalte «jerntriangelet» i norsk økonomisk politikk. Til sammen representerte disse tre institusjonene utvikling av økonomisk teori, innsamling av statistisk materiale og empirisk forskning, og utøvende politikk og forvaltning. Det sentrale knutepunkt for forholdet mellom økonomisk teori og praktisk politikk og forvaltning har vært Finansdepartementet. Denne avhandlingen blir derfor langt på vei historien om Finansdepartementets rolle i norsk økonomisk politikk.

Finansdepartementets arkiv er ordnet avdelingsvis. Her er det hovedsakelig kilder fra Finansavdelingen (FA), Økonomiavdelingen (ØA) og Planleggingsavdelingen (PA) som er benyttet. Arkivet etter Valutaavdelingen i Handelsdepartement (VA) finnes også i Finansdepartementets arkiv.

I tillegg har tidligere finansråd Eivind Erichsen samlet mye materiale etter lang tjenestetid i Finansdepartementet. En stor del av dette materialet er blitt stilt til disposisjon. Her brukes referansen (EE) generelt, og EEI for inntektspolitisk materiale, som er arkivert kronologisk. Også i avdelingenes arkiv er noe materiale arkivert etter opphavsmann, slikt materiale benevnes med avdeling og vedkommendes navn.

Det har i perioder vært dårlige arkiveringsrutiner i departementet, og under hele arbeidet med denne avhandlingen pågikk det arbeid med å gjennomgå og systematisere arkivene og overføre materiale til Riksarkivet. De arkivreferanser som er benyttet i fremstillingen skal likevel kunne etterspores. Et særlig problem i forbindelse med arbeidet har vært at Økonomiavdelingens arkiv fra syttitallet inneholdt lite materiale. Eivind Erichsen hadde noe materiale i sitt materiale, men samlet sett gav arkivet et dårligere innblikk i beslutningsprosessen på syttitallet enn på sekstitallet.

Det reiser seg flere kildekritiske problemstillinger til materialet fra Finansdepartementet. I norsk konstitusjon er det statsråden som *er* departementet. Det gir derfor også metodisk en viss mening å bruke betegnelsen «departementet mener». Departementets, eller statsrådens «mening» i et spørsmål er et resultat av en beslutningsprosess internt i departementet. Kildemessig er det et problem at denne prosessen ofte i liten grad gjenspeiles i materialet. I mange sammenhenger vil notater fra saksbehandlere, hvis slike forekommer, og avdelingsnotater, gi uttrykk for et standpunkt som er tatt i forkant, enten av statsråden alene eller i samråd med sitt embetsverk. Notatet gir dermed *ikke* nødvendigvis uttrykk for den enkelte tjenestemanns personlige mening, men i stedet hva denne mener vil passe for den politiske ledelsen.

Et viktig moment i denne sammenheng er at det dermed ikke uten videre kan legges vekt på negative funn i departementets arkiver. Med andre ord betyr ikke mangelen på kritisk materiale nødvendigvis at det ikke ble reist kritikk. Problemet var at dette sjeldent ble nedfelt på en slik måte at det havnet i et arkiv. Særlig er dette tilfelle i Finansdepartementet, hvor man ikke fulgte en tradisjonell tredelt saksgang, men i større grad la opp til muntlig drøftinger og bare ett notat til statsråden. Fordi statsforvaltningen generelt og Finansdepartementet spesielt, er svært lukkede institusjoner, hører det med til sjeldenhetene at tjenestemenn uttaler seg offentlig. Dette gjelder særlig kritikk mot politisk ledelse. Dels er dette et resultat av makthierarkiet, dels av det lojalitetsidealet som hersker i forvaltningen. Absolutt lojalitet mot systemet blir lett en betingelse for sosial aksept og

eventuelt opprykk.³⁵

I perioden etter 1965 har regjeringsnotater og referater/notater fra regjeringskonferanser ikke vært tilgjengelige. Dette gjør det i noen grad vanskelig å vurdere den delen av beslutningsprosessen som foregår i regjeringen. Stort sett kan allikevel overveielser regjeringen har tatt klargjøres gjennom å sammenligne anbefalingene fra departementsavdelingene med de beslutninger regjeringen har tatt, i lys av den mer generelle politiske konteksten. Noen avgjørende svakhet kan derfor ikke dette sies å være.

For å kunne danne seg et bilde av beslutningsprosessen i Finansdepartementet er det viktig med kjennskap til de begrensninger som ligger i materialet. For å kompensere for disse vil det være nødvendig med innsikt i den økonomiske tenkningen aktørene var opplært i, og et godt kjennskap til det indre liv i departementet. Det siste gjør at det vil være nødvendig å supplere det skriftlige materialet i arkivene med bruk av muntlige kilder, eventuelt også supplert med private arkiver.

Avhandlingen bygger i noen grad på muntlige kilder, en nærmere oversikt gis bak i avhandlingen. Jeg har gjennomført samtaler med flere av aktørene, ofte i flere omganger. Samtalene har vært uformelle, og det er ikke fulgt et standardisert intervjumønster. Samtalenes funksjon har hovedsakelig vært å gi grunnlag for arbeidet med de skriftlige kildene. Gjennom å sammenholde samtaler med det skriftlige kildematerialet, har det vært mulig å trenge inn i beslutningsprosessene i Finansdepartementet. Særlig gjelder dette i den administrative budsjettprosessen, som i stor grad foregikk etter uformelle normer, og uten at det ble ført verken oversikt eller referater fra forhandlingsmøtene. Samtaler med aktørene gir også innsikt i personlige relasjoner og andre forhold som ikke nedfelles i kildematerialet, men som allikevel kan tillegges forklaringskraft. Slike samtaler kan også være en veiviser inn i ytterligere arkivmateriale.

Det er knyttet egne kildekritiske utfordringer til muntlige kilder. Vanligvis vil det være store variasjoner informanter i mellom, ofte avhengig av hvilket forhold de har eller har hatt til saksfeltet spesielt eller sentraladministrasjonen generelt. Både personlige og faglige forhold kan påvirke de opplysninger som gis, samt i hvilken grad informantene finner å kunne uttale seg fritt om et emne. Det vil også kunne være store variasjoner i informantenes hukommelse og grad av etter-rasjonalisering. Den direkte bruken av muntlige kilder er derfor gjort med omtanke, og bare etter kryssjekking med skriftlige kilder eller andre muntlige kilder.

Når det gjelder offentlige publikasjoner og sekundærlitteratur vises det til litteraturlisten bak i avhandlingen.

³⁵ Ett unntak fra dette er underskriftsaksjonen i forbindelse med EF-avstemningen i 1972, hvor flere høytstående tjenestemenn i Finansdepartementet offentlig inntok et annet standpunkt enn den politiske ledelsen.

Fremstillingen i perspektiv

Fremstillingen er i hovedsak kronologisk ordnet. Den er inndelt i tre hoveddeler og totalt 17 kapitler. I det følgende skal jeg kort gi en skisse av fremstillingen, problemstillinger, hypoteser og antyde enkelte konklusjoner.

Del I: Perioden frem til 1960

Kapittel 2:

I kapittel 2 presenteres sider ved J. M. Keynes' økonomiske tenkning og utviklingen av keynesianismen. Dette holdes opp mot Ragnar Frischs økonomiske tenkning og utviklingen i Osloskolen under Frisch, Trygve Haavelmo og Leif Johansen. Karakteristisk for Frisch og Osloskolen, er den konstruktivistiske tilnærmingen og vektleggingen av behovet for styring av økonomien. Mens Keynes og keynesianerne innefor mainstream economics holdt fast på nyklassisk likevektsteori i mikro, avviste Osloskolen dette. Trygve Haavelmo mente markedsmekanismen var grunnleggende ustabil, og at det derfor var nødvendig med en markedsadministrator i økonomien.

Kapittel 3:

Her gis en oversikt over den økonomiske politikken som ble etablert ved okkupasjonens slutt, og noen av de valg som ble foretatt ved innføringen av stabiliseringslinjen høsten 1945. Deretter presenteres nasjonalbudsjettet. Dette ble utviklet i 1946/47 på bakgrunn av Frischs arbeider med økosirk og nasjonalregnskapet, som et planleggingsverktøy for det detaljreguleringsregimet som det ble nødvendig å opprettholde etter valget av stabiliseringslinjen. Det argumenteres for at det regimet vi fikk for økonomisk planlegging og styring kan forstås på bakgrunn av den økonomiske tenkningen til Ragnar Frisch og Wilhelm Thagaard, og var ment som en varig alternativ til en markedsøkonomi. At prosjektet måtte oppgis var først og fremst et resultat av at det ikke var tilstrekkelig effektivt, slik at Norge måtte takke ja til Marshallhjelp. Som vilkår for Marshallhjelpen måtte nemlig de kvantitative reguleringene av utenrikshandelen oppgis, og det ble nødvendig å utvikle en ny økonomisk politikk.

Kapittel 4, 5 og 6:

I disse kapitlene presenteres den økonomiske politikken på femtitallet. Politikken gjenspeilte i høy grad Osloskolen økonomiske tenkning. Utgangspunktet var fortsatt konstruktivistisk, basert på en mistro til markedet som selvregulerende mekanisme, og en høy grad av styringsoptimisme. Femtitallets økonomiske politikk i Norge lå derfor langt til side for den keynesianismen som utgjorde mainstream economics.

Omkring 1950 ble det arbeidet med strategier for en ny økonomisk politikk, basert på faste valutakurser og en åpen økonomi. Etter anbefaling fra Peter Jakob Bjerve og Ragnar Frisch, etablerte Arbeiderpartiet et system basert på administrert lav rente og direkte reguleringer i kredittmarkedet, som også gav mulighet for kvalitativ styring gjennom ulike bremsemekanismer. Strategien var å holde «høyt trykk på kjelen» for å unngå konjunktursvingninger. Det var altså ikke tale om en styring av den generelle etterspørselen for å skape en balanse i økonomien, slik keynesianske økonomer anbefalte. Tvert i mot ble det lagt vekt på å skape et etterspørselspress som skulle styres administrativt, slik at det ikke

gav seg utslag i prisstigning og underskudd på utenriksbalansen. Ved en internasjonal lavkonjunktur var strategien å tilpasse det samlede forbruket gjennom en stram finanspolitikk, mens sysselsettingen skulle sikres gjennom selektive støttetiltak.

Det ble i hovedsak ført en stram finanspolitikk gjennom hele tiåret. Dette gav en høy offentlig sparing, som i det vesentlige ble brukt til å finansiere statsbankenes utlån. Både statsbankenes utlånsvirksomhet og svakheter ved styringssystemet i kredittmarkedet forøvrig, resulterte i prisstigning og underskudd på handelsbalansen. For å effektivisere de administrative bremsene, ble det etablert en kvantitativ styring av kredittilbudet gjennom et korporativt samarbeid mellom regjeringen og kredittinstitusjonene. Det ble også forsøkt å etablere en korporativ inntektspolitikk. De korporative innslagene var nest-best-løsninger sett fra Osloskolen, men forholdet til arbeidstakerorganisasjonene gjorde en mer direkte styring av lønns- og inntektsdannelsen umulig, og i kredittsystemet var det tekniske problemer knyttet til å styre mer direkte.

Del II: Perioden 1960 - 1973

Kapittel 7:

I del 2 blir det i særlig grad fokusert på sekstitallets forsøk på å reformere den økonomiske politikken. Fra omkring 1960 øker ambisjonsnivået for den økonomiske politikken i mange land. Dette skjedde også i Norge, men fortsatt var det en særpreget utvikling her. Mens det i andre land ble utviklet modeller med vekt på aktørenes atferd og det økonomiske tidsforløp, ble det i Norge lagt vekt på detaljstyring av den økonomiske utviklingen. I kapittel 7 gis en oversikt over de problemstillinger man stod overfor i Finansdepartementet tidlig på sekstitallet, og forsøkene på å løse dem. Til grunn for reformarbeidet lå både femtitallets styringsproblemer og forventningene om en stadig voksende offentlig sektor. Mens flere land etablerte ulike overordnede organer for en utvidet samfunnsplanlegging, la Finansdepartementet i Norge opp til å utvide kontrollen over samfunnsutviklingen gjennom å utvikle sine egne virkemidler i den økonomiske politikken, særlig finanspolitikken.

En mer avansert finanspolitikk skulle avlaste reguleringene i kredittpolitikken, og gjøre det mulig med en mer offensiv politikk for å påvirke ressursallokeringen. Innføringen av langtids-rammebudsjettering skulle sikre både kontrollen med utviklingen av i budsjettets omfang og budsjettbalansen, samt gi insentiver til en effektiv ressursutnyttelse i offentlig sektor. Senere ble programbudsjettering utredet, et avansert system for administrativ ressursallokering basert på liniær programmering. Ved siden av reformene av finanspolitikken ble også kredittpolitikken forsøkt reformert ved innføringen av en kredittpolitisk fullmaktslov.

Kapittel 8:

Finansdepartementet forsøkte å utvikle Nasjonalbudsjettet til et mer effektivt kortsiktig planleggingsverktøy, blant annet gjennom bruken av nasjonalbudsjettmodellen MODIS. MODIS var basert på kryssløpsanalyse, og Norge var det eneste land i den vestlige verden som utviklet denne typen disaggregert makroøkonomisk planlegging integrert i sentralforvaltningen. Etter innføringen av den kredittpolitiske fullmaktsloven i 1965 ble det også offentliggjort et kredittbudsjett som en del av nasjonalbudsjettet. Den nye kredittloven var ment å gi Finansdepartementet full kontroll over tilbudet av kreditt.

Kapittel 9/10/11:

Både på grunn av veksten i offentlig sektor og utviklingen av nye styringsredskaper fikk finanspolitikken økt betydning i den økonomiske politikken. Det ble gjennomført en reform for langtids-rammebudsjettering i 1965. Tanken var at dette skulle gjøre det mulig å drive en mer offensiv styring av ressursallokeringen gjennom overføringer over statsbudsjettet, samtidig som veksten i offentlig sektor gjorde det både viktigere og vanskeligere å styre denne. Budsjettssystemet var imidlertid svært komplisert, og en reform av dette var langt fra enkelt.

I kapittel 9 presenteres budsjettssystemet og reformforslaget. I kapittel 10 analyseres den praktiske gjennomføringen av reformen, som falt sammen med at det for første gang på 30 år ble en borgerlig regjering i Norge. Det argumenteres for at både Finansdepartementets håndtering av reformen, og regjeringens manglende oppfølging, var årsaken til at det hele må betegnes som nokså mislykket. I kapittel 11 presenteres programbudsjettering, som dels sees som et svar på de vanskelighetene man møtte i reformarbeidet, dels som en videreutvikling av ambisjonsnivået. Heller ikke programbudsjettreformen lyktes. Her argumenteres det for at de mislykkede reformene senere kom til å spille en rolle for den finanspolitiske utviklingen i siste del av syttitallet.

I kapittel 12 behandles inntektspolitikken. I forbindelse med hovedoppgjøret 1966 la det såkalte Aukrustutvalget frem en enkel makroøkonomisk modell for en liten åpen økonomi. Her ble problemet med lønnsvekst, pristigning og konkurransevne systematisert på en oversiktlig måte. Modellen ble normgivende for lønnsoppgjørene, og dannet utgangspunkt for en ny inntektspolitisk satsing fra omkring 1970. Strategien var igjen å etablere et korporativt organ hvor regjeringen deltok på linje med partene i nærings- og arbeidslivet. Organisasjonene ble tilbudt innflytelse i finanspolitikken i bytte for å tilpasse sine krav til den realøkonomiske rammen.

Del III: 1973 - 1980

Kapittel 13:

Del 3 omhandler økonomisk planlegging i oljealderen. I kapittel 13 trekkes det opp fire perspektiver:

1. Ved periodens begynnelse lanseres den til da mest avanserte utgaven av nasjonalbudsjettmodellen MODIS IV. Modellen passet godt til Finansdepartementets ambisjoner i inntektspolitikken, og dannet grunnlaget for en langt mer ambisiøs finanspolitikk. Både modellen og apparatet rundt den var et typisk produkt av Osloskolen. Den var vesentlig mer disaggregert enn modeller som ble brukt i andre vestlige land, og utgjorde en integrert del av det administrative system i sentraladministrasjonen.
2. Den politiske situasjonen var sterkt preget av EF-kampen og Arbeiderpartiets vanskelige parlamentariske stilling.
3. I 1973/74 ble oljeformuen erkjent, og Arbeiderpartiet kunne lansere en svært ambisiøs politikk.
4. Våren 1975 slo den internasjonale lavkonjunkturen ut i sviktende etterspørsel etter norsk eksport. På denne bakgrunn ble det iverksatt en rekke selektive støttetiltak, administrert ved hjelp av MODIS IV.

En av verdens mest avanserte modeller for makroøkonomisk planlegging gav regjeringen mulighet til å satse på en ambisiøs økonomisk politikk, som i tillegg til en styrt overgangen

til oljeøkonomi, inkluderer detaljerte mål for inntektsfordeling, ressursallokering, sysselsetting, bosettingsstruktur og utvikling av det offentlige tjenestetilbudet. Oljeformuen gav regjeringen mulighet til å fortsette både det ambisiøse reformprogrammet og til å gjennomføre tiltak for å opprettholde sysselsettingen under det internasjonale tilbakeslaget fra 1974. Resultatet ble imidlertid et inflatorisk klima, gjerne omtalt som hollandsk syke, med skyhøye lønnstillegg, rekordartet vekst i offentlige utgifter og svært svak produktivitetsutvikling. Da det ble aktuelt med en omlegging av politikken viste det seg at Finansdepartementet ikke lenger hadde kontrollen.

Her argumenteres det for at uten MODIS IV ville det ikke vært mulig å holde et så høyt ambisjonsnivå. Styringssvikten som oppstod i den økonomiske politikken tilskrives både selve modellen, det økonomiske håndverket utenom modellen og en manglende forståelse for institusjonelle forhold som preget økonomene i Osloskolen.

Kapittel 14 og 15:

Den inntektspolitiske satsingen under MODIS IV var et viktig element i den nye og ambisiøse økonomiske politikken på syttitallet. I kapittel 14 behandles inntektspolitikken og de såkalte kleppepakkene. Med avanserte økonomiske analyser og rause offentlige bidrag, forsøkte Per Kleppe og Finansdepartementet å etablere en ny inntektspolitisk orden. Denne skulle danne grunnlaget for en avansert økonomisk politikk, med et høyt innslag av administrativ ressursallokering. Den inntektspolitiske satsning i Norge gav politikken visse likhetstrekk med den keynesiansk-inspirerte politikken OECD-administrasjonen anbefalte sine medlemsland å føre. Her hevdes det at politikken i Norge hadde et mer omfattende ambisjonsnivå, som fortsatt lå langt unna mainstream economics.

Virkningene av den internasjonale lavkonjunkturen og de selektive tiltakene som ble iverksatt behandles i kapittel 15. Tiltakene ble lansert i en situasjon hvor det allerede eksisterte et inflatorisk klima. Det argumenteres for at MODIS IV er en viktig forklaringsfaktor for at disse tiltakene kunne gjennomføres i et så stort omfang. I Finansdepartementet trodde økonomene de hadde situasjonen under kontroll. Da det fra høsten 1977 ble aktuelt å legge om politikken viste det seg imidlertid at dette ikke var tilfellet. Her hevdes det at en del av problemene skyldes at det administrative budsjettssystemet både var svekket som følge av de mislykkede reformene, og at det uansett ikke ville være i stand til å håndtere et budsjett av slike dimensjoner som det man var opp i på slutten av syttitallet.

Kapittel 16:

Det politiske oppgjøret etter syttiårenes mislykkede økonomiske politikk endte med regjeringsskifte og omleggingen av politikken. I kapittel 16 behandles denne omleggingen og de reaksjoner som kom innen Osloskolen. Internasjonalt hadde keynesiansk makroøkonomi i flere år vært utsatt for heftige angrep fra flere økonomiske miljøer. Tiltroen til keynesiansk etterspørselsregulering minsket, og mer vekt ble lagt på de mikroøkonomiske konsekvensene av den makroøkonomiske politikken. I Norge argumenterer Leif Johansen for at slike akademiske diskurser ikke var særlig fruktbare. Flere norske økonomer markerer imidlertid et annet syn, og retter fokus mot mikroøkonomiske problemstillinger, blant dem Bjerve og Skånland. En diversifisering av den økonomiske miljøet i Norge førte til at Osloskolen gradvis mistet sitt særpreg.

Syttiårenes erfaringer førte til en utbredt erkjennelse av at problemene med styringssvikt var vel så store som ved markedssvikt. En rekke større offentlige utredningsarbeider staket ut en kurs som innebar en langt mindre ambisiøs økonomisk politikk, hvor

staten i større grad skulle spille rollen som tilrettelegger for at markedsmekanismen fikk virke. Det reduserte ambisjonsnivået åpnet også opp for å avvikle overdepartementsmodellen, og fra 1990 ble det innført rammebudsjettering i staten.

Den økonomiske tenkningen i Finansdepartementet var dermed snudd på hodet i forhold til tidligere. Mens det på det nærmeste hadde vært slik at markedet bare fikk slippe til innenfor visse rammer der styring var vanskelig eller umulig, ble offentlig inngrep i økonomien mot slutten av åttitallet begrunnet med at styringssvikten var mindre enn markedssvikten. Særlig omleggingen av kredittpolitikken kom til å markere det nye synets gjennombrudd, utviklingen førte til at norsk økonomisk politikk fikk klare keynesianske trekk på åttitallet. Mange år med administrert lav rente hadde imidlertid skapt sterke politiske bindinger, som ikke så lett lot seg løse opp av økonomiske analyser.

Kapittel 17:

Her oppsummeres avhandlingen. Det trekkes den konklusjon at Osloskolen har spilt en sentral rolle i utformingen av den økonomiske politikken. Virkemiddelbruken har stort sett blitt begrunnet teoretisk, det synes å være godt samsvar mellom Osloskolens teoretiske utgangspunkt og de anbefalingene som har vært gitt. På dette grunnlag kan Osloskolen sies å ha vært premissleverandør til utviklingen av Arbeiderpartiets økonomiske politikk. Et viktig grunnlag for samarbeidet var en felles konstruktivistisk styringsfilosofi. Oppgjøret med syttiårenes feilslåtte økonomiske politikk, førte både til at politikken ble lagt om, og til at Osloskolens særtrekk ble visket ut.

Det synes videre klart at Osloskolens tenkning også har vært påvirket av at sentrale økonomier innenfor skolen også var embetsmenn på høyt nivå i statsforvaltningen. Et utgangspunktet for Osloskolen, slik Frisch grunnla den på trettitallet, var å etablere et sentralt planleggingsorgan i statsadministrasjonen. På dette grunnlag var det ikke unaturlig at norske sosialøkonomer søkte posisjoner sentralt i det offentlige beslutningsapparat. Men dette har utvilsomt bidratt til at Osloskolen i stor utstrekning beholdt fokus på problemstillinger knyttet til økonomisk politikk. På den andre siden synes det underlig at Osloskolen fortsatte å legge til grunn en rasjonell beslutningsprosess hos «myndighetene», og at spørsmålet om styringssvikt ikke fikk på langt nær den samme oppmerksomhet som markedssvikt.

DEL I

Perioden frem til 1960

Kapittel 2

Keynesianismen og Osloskolen

Det kapitalistiske system stod ved et vendepunkt i mellomkrigstiden. Depresjonen i begynnelsen av trettiårene var av et til da ukjent omfang, og arbeidsledighet og sosial nød førte til en sterk politisk polarisering. I Sovjetsamveldet virket tilsynelatende planøkonomien etter oppskriften, mens markedsøkonomien eller det kapitalistiske systemet i Vesten, etter manges mening hadde spilt fallitt. Opinionsen i mange land krevde handling, og det ble skapt rom for sterke menn som Hitler og Mussolini.

Krisen satt økonomifagets troverdighet på prøve. Spørsmålet økonomene søkte svar på, var hvordan aktivitetsnivået i økonomien kunne påvirkes. De ytterliggående alternativene var sosialistisk eller fascistisk planøkonomi. I 1936 presenterte John M. Keynes en tredje vei, en aktiv stat innenfor rammen av en demokratisk liberal rettsstat. Keynes hadde allerede en etablert posisjon som en av verdens fremste økonomer, og hadde en stor produksjon av bøker og skrifter bak seg da han i 1936 gav ut *General Theory of Employment, Interest and Money*. Utgivelsen av denne boken har for ettertiden blitt stående som et vendepunkt i sosialøkonomiens historie.

General Theory ble omfavnet av økonomer verden over, og utviklingen som fulgte har i ettertid blitt omtalt som «den keynesianske revolusjonen». Keynes bidro til å gi økonomisk teori tilbake troverdighet som premissleverandør til den økonomiske politikken. Med utgangspunkt i ny kunnskap om makroøkonomiske økonomiske relasjoner, fastslo han at den økonomiske utviklingen ikke kunne overlates til markedet alene. For å gjenopprette full sysselsetting, måtte staten føre en aktiv økonomisk politikk.

I denne avhandlingen er det en sentral påstand at verken den økonomiske tenkningen i det norske sosialøkonomiske miljø, eller den økonomiske politikken som ble ført helt frem til åttitallet, kan karakteriseres som keynesiansk. Trond Bergh og Tore Jørgen Hanisch har brukt begrepet «Frisch-revolusjonen» om utviklingen i norsk sosialøkonomisk tenkning på trettitallet, og «Osloskolen» om den utvikling av faget som Frisch og hans elever stod for i etterkrigstiden. Professor Ragnar Frisch omtalte Keynes som en av mange i «den gruppen av moderne pengeteoretikere som har arbeidet seg frem til det aktive grunnsyn». Selv tilhørte Frisch også i høy grad denne gruppen. Han arbeidet mye med problemene omkring depresjonen i trettiårene, og deltok også i den politiske debatten. På flere viktige områder tok Frisch en annen vei enn Keynes, særlig gjaldt det i synet på hvilken rolle markeds-mekanismen skulle spille i en økonomi.

Om Keynes har det vært sagt at han reddet kapitalismen eller markedsøkonomien, og han ville sannsynligvis vært smigret over en slik påstand. Det samme kan ikke sies om Frisch, som helt til sin dødsdag omtalte markedet som «det uopplyste pengeveldet».³⁶

³⁶ Bergh og Hanisch, *Vitenskap og politikk*, Oslo 1984, side 181.

Begrepet «sosial ingeniørkunst» er brukt om Frisch' ambisjoner i sosialøkonomien, og det er mulig å forstå prosjektet bak utviklingen av den aktive stat i et teknokratisk perspektiv.³⁷ Her vil jeg imidlertid bruke F. A. Hayeks begrep «konstruktivisme» om Frisch og hans elevs styringsfilosofi, en filosofi som også kjennetegnet styringsfilosofien i deler av Arbeiderpartiet.³⁸

Jens Christopher Andvig fastslår at Frischs tenkning passet svært godt til den økonomiske politikken som ble ført i Norge siste halvdel av førtitallet. Andvig viser til at dette ikke var keynesiansk politikk, og at verken Frisch eller Haavelmo kan regnes som keynesianere:

«I do think it may be fruitful to consider the Oslo Institute of Economics a distinct theoretical school in economics which was clearly articulated already in the late 1940s and the 1950s, and lasted at least until the mid 1970s.»³⁹

Her vil jeg forsøke å underbygge en hypotese som går lenger enn Andvigs konklusjon, nemlig at Osloskolens økonomiske tenkning også kan sees på som et fundament for utformingen av den økonomiske politikken i hele perioden frem til 1980. Tentativt har jeg introduserer jeg begrepet «frischianisme» som en parallell til «keynesianisme», og i første omgang er det derfor naturlig å stille spørsmålet om hva som egentlig skilte Frisch og Keynes?

Den keynesianske revolusjonen

John M. Keynes løsning på arbeidsledighetsproblemet og den teoretiske begrunnelsen for denne løsningen, kom til å få meget stor innflytelse såvel blant økonomer som politikere. Vi fikk en radikal endring både i økonomisk teori og i økonomisk politikk, som i ettertid er blitt omtalt som den keynesianske revolusjonen. Enkelt sagt innebar revolusjonen en avvisning av det nyklassiske synet på arbeidsledighet:

«Whereas the English neoclassical economists saw full employment as automatic, Keynes said it was not and advocated government action to get it.»⁴⁰

Keynes leverte et forslag til løsning på arbeidsledighetsproblemet i 1936 som var godt tilpasset tidens krav. En viktig årsak til suksessen han opplevde med *General Theory* var kombinasjonen av ny økonomisk teori og den målrettede argumentasjon som preget boken.

En viktig del av bakgrunnen for å skrive *General Theory*, var at Keynes var lite tilfreds med mottakelsen av sin forrige bok, *A Treatise on Money*, som utkom i 1931. Keynes var sterkt engasjert i debatten om årsaken til og løsningen av den økonomiske depresjonen. Hans forslag til ny økonomisk politikk i *Treatise*, ble imidlertid sterkt kritisert av nyklassisk orienterte økonomer. De påpekte at det var dårlig sammenheng mellom de nyklassiske premisser Keynes fortsatt bygde på, og hans politiske konklusjoner. Etter hvert

³⁷ Kjetil Jakobsen viser til Frischs nære forhold til ingeniørfaget, blant annet som redaktør av *Nordisk tidsskrift for teknisk økonomi*. Kjetil Jakobsen, *Fra ingeniørkunst til sosial ingeniørkunst. Norsk samfunnsvitenskap i 1930-tallets moderniseringsdiskurs*. Notat ved TMV-senteret UiO.

³⁸ Hayek lanserte begrepet i boken *The Road to Serfdom* i 1944. En konstruktivistisk styringsfilosofi tar utgangspunkt i at enkeltindividets frihet må underordnes et samfunns felles nytte. Bare gjennom design ovenfra kan samfunnets samlede velferd eller nytte maksimeres. F.A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, London 1982.

³⁹ Jens Christopher Andvig, *The Intellectual Background to early post World War II*, arbeidsnotat ved NUPI, nr. 503, desember 1993.

⁴⁰ E. Ray Canterbery, *The Literate Economist*, New York 1995, side 172.

innså Keynes dette selv. På denne bakgrunn fikk *General Theory* form av et angrep på nyklassisk likevektsteori. Samtidig introduserte han et nytt makroøkonomisk begrepsapparat og en ny makroøkonomisk likevektsteori.⁴¹

En rådende økonomisk doktrine foreskrev at staten skulle spare i dårlige tider, både for å kunne øke investeringene og fordi underskudd i statsregnskapet ville gi negative virkninger i fremtiden. Ifølge nyklassisk teori var arbeidsledighet et resultat av at lønningene var for høye, gjerne fordi fagforeningene nektet å senke dem. Dermed hindret de markedsmekanismen i å virke. Hvis markedet fikk virke fritt, ville lønningene falle og arbeidsledigheten forsvinne. I Keynes' nye verden var det omvendt. Arbeidsledigheten kom fordi den samlede etterspørselen etter varer og tjenester (aggregert eller effektiv etterspørsel) var for liten. Økte offentlige utgifter ville øke etterspørselen, og dermed ville også produksjonen og sysselsettingen vokse. På denne måten kunne samfunnet unngå det produksjonstapet krisen ellers ville innebære. Å redusere lønningene skapte ingen flere jobber, snarere tvert i mot. Lavere lønninger ville medføre enda lavere etterspørsel, og dermed enda større arbeidsledighet.

Den nye økonomiske teorien slo naturlig nok godt an hos de politikere som ønsket å utvide den offentlige virksomheten for å tilfredsstille samfunnsmessige behov. Keynes var på denne måten også med på å muliggjøre innføringen av en rekke sosiale reformer som lenge hadde vært på trappene. Keynes' *General Theory* kan derfor ses i nær sammenheng med utviklingen av velferdsstaten.

Gjennom sin nye makroøkonomisk analyse bidrog Keynes til å gi økonomisk teori tilbake troverdighet som premissleverandør for politikken. Særlig bekvemt var det som nevnt at oppskriften på løsningen av krisen bestod i å bruke mer penger. Keynes løste dermed et politisk problem ved å legitimere tiltak som mange politikere ønsket å gjennomføre, og han reddet samtidig den økonomiske profesjons ære. Gjennom en aktiv økonomisk politikk skulle markedøkonomien igjen fungere. Boken ble således også Keynes svar på tidens mer radikale løsninger av de økonomiske problemene, kommunisme og fascisme.

Keynes var selv overbevist om at *General Theory* kom til å revolusjonere økonomisk tenkning. Under arbeidet skrev han til sin venn Georg Bernard Shaw at boken ville revolusjonere måten verden tenkte om økonomiske problemer på. Landreth og Colander skriver i sin lærebok i økonomisk idehistorie at det knapt er noen bok om økonomisk teori som overgår første kapittel av *General Theory* hva selvsikkerhet angår:

«To be sure, other economists had proclaimed their own originality and brilliance, but Keynes did it with such force that it seemed convincing.»⁴²

Av særlig betydning var det at Keynes, på grunnlag av et nytt makroøkonomisk perspektiv, kunne vise hvordan økonomien kunne havne i en situasjon med stabil ufrivillig arbeidsledighet. Dette kunne ikke forklares ut fra nyklassisk likevektsanalyse. Ifølge Paul A. Samuelson gikk Keynes gikk dermed til angrep på selve grunnlaget for tradisjonell mikroøkonomisk teori, Smiths usynlige hånd:

«With respect to the level of total purchasing power and employment, Keynes denies that there is an *invisible hand* channelling the self-centred action of each individual to the social optimum.»⁴³

Keynes viste ikke bare hvordan en slik situasjon kunne oppstå, men også hva som skulle til for å komme ut av vanskelighetene igjen. Siden Smiths usynlige hånd ikke virket i denne

⁴¹ D. E. Moggridge, *Maynard Keynes, An Economist's Biography*, New York 1992, side 551f.

⁴² Landret og Colander, 1989, side 356.

⁴³ Paul A. Samuelson, «General Theory», artikkel fra 1946 i Stiglitz (ed), 1972.

sammenheng, måtte staten gripe inn:

«Again and again through his writings there is to be found the figure of speech that what is needed are certain 'rules of the road' and governmental action, which will benefit everybody, but which nobody by himself is motivated to establish or follow.»⁴⁴

Et problem med boken var at det ikke særskilt enkelt å få oversikt over hva disse regler gikk ut på, og mer generelt å forstå hva Keynes egentlig mente. Samuelson skriver at han i første omgang reagerte svært negativt på bokens pretensiøse form:

«My rebellion against its pretensions would have been complete, except for the uneasy realisation that I did not at all understand what it was about.»⁴⁵

Og etter hans mening var det heller ingen andre i Cambridge-Massachusetts som forstod noe særlig det første året etter publikasjonen. Spørsmålet om hva Keynes egentlig mente har derfor vært gjenstand for en omfattende og til dels svært opphisset debatt fra 1936 og helt frem til i dag. I sin Keynesbiografi skriver D. E. Moggridge at diskusjonen om hva Keynes egentlig mente nok kan tilskrives både bokens politiske implikasjoner, men i høy grad også «the richness and untidiness of a book that was breaking new ground».⁴⁶ Samuelson antyder at heller ikke Keynes selv fullt ut forstod sin egen analyse i *General Theory*

«Indeed, until the appearance of mathematical models of Meade, Lange, Hicks and Harrod, there is reason to believe that Keynes himself did not truly understand his own analysis.»⁴⁷

Keynes har selv beskrevet veien frem i *General Theory*. Første kom koblingen mellom inntekt og konsum gjennom det han kalte en psykologisk lov. Deretter fulgte utviklingen av teorien om effektiv etterspørsel, rente som mål på likviditetspreferansen og kapitalens marginale effektivitet.⁴⁸ Det første Keynes gjorde i *General Theory* var imidlertid å ta et oppgjør med det han kalte «klassisk økonomi». Han slo sammen klassiske og nyklassiske økonomer, og kritiserte deres teorier for å være en samling spesialtilfeller innenfor et generelt rammeverk. Keynes' nye teori var på den andre siden en generell teori. Både teorien og den politiske konklusjonen representerer et klart brudd med en sterk tradisjon, derav betegnelsen «den keynesianske revolusjonen».

Den klassiske makroøkonomien

Keynes hadde stor respekt for arbeidene til mange av sine klassiske forgjengere, men ønsket altså å vise at de tok feil på viktige områder. Både i den merkantilistiske epoken og under liberalismen hadde forfattere av skrifter omkring økonomiske problemstillinger vært opptatte av makroøkonomiske problemstillinger, det vil si av relasjoner mellom aggregerte størrelser for en hel økonomi. En sentral problemstilling var hvordan samfunnets produksjonspotensial best kunne realiseres.⁴⁹

⁴⁴ Samme sted.

⁴⁵ Samme sted.

⁴⁶ Moggridge 1992, side 557.

⁴⁷ Samuelson 1946.

⁴⁸ D. E. Moggridge, 1992, side 558.

⁴⁹ Det idehistoriske avsnittet bygger blant annet på Tore Jørgen Hanisch, *Fra Platon til Keynes*, Sosialøkonomisk institutt 1979, Bernhard Felder & Stefan Homburg, *Macroeconomics and New Macroeconomics*, engelsk utgave, 2. ed. Heidelberg 1992, Harry Landeth og David C. Colander, *History of Economic Theory*, 2. ed. Boston 1989, og Sandelin, Trautwein och Wundrak, *Den ekonomiska tänknadets historia*, Stockholm 1995.

Liberalismen og den klassiske økonomiske skolen som oppstod etter Adam Smith (1723-1790) var en reaksjon på eneveldet og det økonomiske system som i ettertid har fått betegnelsen merkantilismen; statlig regulering av næringsvirksomhet med sikte på å oppnå et størst mulig overskudd på handelsbalansen med utlandet. Smith på sin side fremholdt konkurransen på det frie marked som en mekanisme som styrte det private initiativ i en samfunnsmessig riktig retning. Dersom markedskreftene fikk virke ville samfunnets produksjonspotensial nås uten reguleringer. Statlige inngrep førte derimot i regelen til en lite effektiv ressursutvikling.

Smiths usynlige hånd passet godt sammen med den naturrettsfilosofiske ideen om menneskers medfødte frihet. Statens inngripen i den private sfæren skulle begrenses til det som kunne forsvares ut fra samfunnets felles nytte. Smith trakk opp tre områder hvor offentlig virksomhet var berettiget: Nasjonalt forsvar, nasjonens indre orden, og offentlig virksomhet som infrastruktur, undervisning med mer. Både Smith og John Stuart Mill (1806-1873) trakk frem flere eksempler på at markedskreftene ikke alltid virket perfekt, men ikke minst på bakgrunn av erfaringene med den merkantilistiske epoken holdt de fast på at markedsmekanismen måtte få virke.

Tiltroen til at markedskreftene ville realisere samfunnets produksjonspotensial og dermed gi full sysselsetting, ble formalisert under betegnelsen Say's lov, utviklet av Jean-Baptiste Say (1767-1832), med innflytelse fra James Mill (1773-1836) og David Ricardo (1772-1823). Disse økonomene hevdet at produksjonsprosessen i samfunnet alltid ville generere tilstrekkelig kjøpekraft til at de produserte varene kunne finne avsetning i markedet til tilfredsstillende priser. Overproduksjon kunne forekomme i enkeltmarkeder, men var ikke mulig for en økonomi som helhet hvis markedskreftene fikk virke fritt.

Nettopp Say's lov var noe av det Keynes sterkest gikk i rette med i *General Theory*. Etter Keynes mening hadde troen på Say's lov i mer enn hundre år låst økonomisk tenkning fast i en situasjon hvor fokus var rettet mot partielle analyser av markedsimperfeksjoner når lavkonjunktur og arbeidsledighet skulle forklares. Keynes viste til at Ricardos tese stod usedvanlig sterkt:

«Ricardos conquered England as completely as the Holy Inquisition conquered Spain. Not only was his theory accepted by the city, by statesmen and by the academic world. But controversy ceased; the other point of view completely disappeared; it ceased to be discussed.»⁵⁰

I en desentralisert markedøkonomi skrev Keynes, ble beslutningene om å spare og å investere foretatt av forskjellige personer ut fra forskjellige motiver. Det kan derfor godt tenkes at sparerne forsøker å spare mer enn investorene ønsker å investere. Ved å innføre et slikt skille mellom sparing og investering, viste Keynes at den potensielle kjøpekraften sparingen representerte, ikke nødvendigvis ble realisert gjennom realinvesteringer. Den aggregerte etterspørselen kunne derfor bli for lav til at produksjonsressursene ble fullt utnyttet.

Av andre makroøkonomiske spørsmål som lenge hadde opptatt økonomene var pengenes verdi, eller sagt med andre ord, det generelle prisnivået. Den første eksplisitte kvantitetsteorien ble laget av David Hume i 1752, kalt «the price specie-flow mechanism». Modellen ga en beskrivelse av forholdet mellom et lands handelsbalanse, pengemengde (gull og sølv (=specie)) og det generelle prisnivå, hvor prisnivået avhang av

⁵⁰ John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, New York 1936, side 32f. Hanisch (1979) viser til at Keynes kritikk i stor grad var antesipert av Robert Malthus i boken *Principles of Political Economy* (1820). Hanisch 1979, side 85f.

pengemengden.⁵¹

Alfred Marshall (1842-1924) laget en mikroøkonomisk fundert kvantitetsteori. Han antok at husholdninger og bedriftenes ønske om kontantbeholdning varierte med deres pengeinntekt. Pengemengden (M) ble da en funksjon (k) av pengeinntektene (Y) i samfunnet: $M=kY$. Fordi Marshall holdt fast ved Say's lov og antok et konstant forhold (k) mellom pengeinntekt og ønske om kontantbeholdning, ville en økning i pengemengden (M) slå fullt ut i prisnivået og dermed pengeinntektsnivået (Y). En variant av kvantitetsteorien som ikke var fundert i mikroøkonomien var Fisher-likningen, utviklet av en gruppe økonomer i USA. Likningen gav en sammenheng mellom pengemengde (M), pengenes omløpshastighet (V), prisnivået (P) og transaksjonsnivået (T): $MV=PT$. Fisher-likningen var på samme måte som Marshalls likning et forsøk på å forklare kreftene som påvirket det generelle prisnivået. Bak begge modellene lå en antakelse om full sysselsetting, og at det reelle inntektsnivået ble bestemt av ikke-monetære faktorer.⁵²

Konjunkturproblemet

Fra Adam Smith og fremover var tiltroen stor til at markedskreftene over tid ville sørge for full sysselsetting. Også når det gjaldt synet på statens inngripen i økonomien hadde Adam Smiths ideer levd videre. Kriser kunne selvsagt oppstå, men en statlig intervensjon i økonomien for å påskynde oppgangen, ville ha en rekke negative konsekvenser. Ved å la markedet selv stå for tilpasningen, ville økonomien stå best rustet for fremtiden.

Økonomer og andre samfunnsvitere hadde lenge vært opptatt av periodiske bevegelser i det økonomiske liv. Fra 1860 og fremover begynte det som vanligvis omtales som den moderne konjunkturteori å ta form. Her genereres konjunktursykler av krefter innenfor det kapitalistiske system, særlig i kredittsystemene. Sentrale konjunkturteoretiske forfattere var Alfred Marshall, Mikhail Tugan-Baranowskys (1865-1919) og Knut Wicksell (1851-1926).

Alfred Marshall, som stod særlig sentralt i utviklingen av nyklassisk teori, hadde ambisjoner om å systematisere makroøkonomien på samme måte som han gjorde det med mikroøkonomien. Så langt kom han aldri, men han studerte blant annet spørsmålet om makroøkonomisk stabilitet. Utgangspunktet også for Marshall var Say's lov. Han avviste på denne bakgrunn at forklaringen på konjunktursvingninger kunne finnes gjennom studier av konsumet, slik enkelte «hasty» forfattere hadde antydnet.⁵³

Marshall forklarte forekomsten av økonomiske sykler med variasjoner i kredittmengden. Fordi kreditt i vesentlig grad var et spørsmål om tillit, ble svingningene for en stor del avhengige av bank- og forretningsfolks tillit til seg selv, hverandre og til fremtiden. Før eller siden ville en situasjon med mistillit avløses av en situasjon med tillit, en slik prosess var selvforsterkende, og kredittvolumet hadde en tendens til å ekspandere raskt. Ved en nedgang ble næringslivet grepet av mistillit, og kredittvolumet gikk raskt tilbake. Det viktigste for å unngå et sammenbrud ville være å hindre overekspansjon av kreditt i oppgangstider. Riktignok under tvil, gikk Marshall også inn for at staten kunne stille garantier for næringslivet i nedgangstider. Han holdt fast på at et fungerende marked gav

⁵¹ Hume var igjen inspirert av Samuel Pufendorf. Arild Sæther, «Samuel Pufendorf, The Grandfather of Modern Economics», paper presentert på «The European History of Economics Society Meeting» februar 1995.

⁵² Felder & Homburg 1992, side 348f.

⁵³ Alfred Marshall, *Principles of Economics*, 8th. ed. New York 1948, side 712.

den beste allokeringen, og det offentliges rolle i økonomien måtte derfor begrenses til det aller nødvendigste. Balanserte offentlige budsjetter var på denne bakgrunn en selvfølge for Marshall.⁵⁴

Den svenske økonom Knut Wicksell angrep konjunktursyklene fra en annen vinkel. Han tok utgangspunkt i en sammenheng mellom rentenivået og prisnivået. Wicksell lanserte begrepet «naturlig rente». Med utgangspunkt i rente som leiepris på realkapital, var den naturlige rente det nivået som gav etterspørsel etter realkapital lik tilbudet, det vil si at sparing var lik investering. Det faktiske lånerenten kunne godt avvike fra den naturlige renten. Var lånerenten lavere, mente Wicksell at prisnivået ville stige, var det høyere ville prisnivået synke. Av dette fulgte det at justering av sentralbankens rente kunne bidra til å holde prisnivået, og dermed det økonomiske aktivitetsnivået stabilt. Wicksells arbeider ble senere fulgt opp av senere svenske økonomer i den såkalte Stockholm-skolen. Også disse økonomene tok utgangspunkt i variasjoner i prisnivået i sine analyser av konjunkturproblemet.⁵⁵

Makroøkonomiske analyser til tross, så sent som i tjuetårene argumenterte de fleste økonomer fortsatt mot offentlige tiltak for å påvirke den økonomiske utviklingen, med Marshall som en av de fremste. De policy-råd man kunne gi på bakgrunn av nyklassisk partiell likevektsteori var knyttet til effektiviteten i enkeltmarkeder. Det var dermed nærliggende å peke på fagorganisasjonenes monopolisering av arbeidskraft tilbudet og påfølgende stivhet i reallønnsnivået som en årsak til arbeidsledighet.

Utfordringene i begynnelsen av trettiårene var imidlertid av en annen karakter enn tidligere. Fagbevegelser var kommet for å bli, og det ble stilt stadig sterkere krav til at staten måtte ta ansvar for individer som ikke kunne klare seg selv. Tidlig på trettitallet finner vi derfor at økonomer som Pigou i England og flere økonomer fra universitet i Chicago, anbefaler statlige sysselsettingsprogram som et virkemiddel mot arbeidsledighet. Dette var imidlertid rene ad hoc-løsninger, og som Keynes påpekte, uten rotfeste i teorien.

The General Theory of Employment

På grunnlag av et nytt makroøkonomisk begrepsapparat presenterte Keynes en teori som ikke bare kunne forklare krisen, men også gi en oppskrift på veien ut av den. Essensen i teorien er at sysselsettingen blir bestemt av den samlede etterspørselen etter varer og tjenester. Teorien oppsummeres kort i kapittel 3 i *General Theory*:

1. «In a given situation of technique, resources and costs, income (both money income and real income) depends on the volume of employment.
2. The relationship between the community's income and what can be expected to spend on consumption, designated as D_1 , will depend on the psychological characteristic of the community, which we shall call its propensity to consume. That is to say, the consumption will depend on the level of aggregate income and, therefore, on the level of employment N , except when there is, some change in the propensity to consume.
3. The amount of labour N which the entrepreneurs decide to employ depends on the sum (D) of two quantities, namely D_1 , the amount which the community is expected to spend

⁵⁴ Konjunkturteorien ble første gang presentert i boken *Economics of Industry* (1879). Hanisch 1979.

⁵⁵ Sentrale økonomer i Stockholm-skolen var Gunnar Myrdal, Bertil Ohlin og Erik Lindahl. Don Parinkin «On the Relations between Keynesian Economics and the Stockholm School», i Strøm og Thalberg (ed.) *The Theoretical Contributions of Knut Wicksell*, London 1979.

on consumption, and D_2 , the amount which it is expected to devote to new investment. D is what we have called above the effective demand.

4. Since $D_1 + D_2 = D = \phi(N)$, where ϕ is the aggregate supply function, and since, as we have seen in (2) above, D_1 is a function of N , which we may write, depending on the propensity to consume, it follows that $\phi(N) - \chi(N) = D_2$.
5. Hence the volume of employment in equilibrium depends on (i) the aggregate supply function, ϕ , (ii) the propensity to consume χ , and (iii) the volume of investment D_2 . This is the essence of the General Theory of Employment.⁵⁶

På grunnlag av konsumfunksjonen, $\chi(N)$, ligningen for likevekt mellom tilbud og etterspørsel i produktmarkedet, $D_1 + D_2 = D = \phi(N)$, kunne dermed konsumet og inntekten fastlegges for en gitt størrelse på investeringene. Keynes definerte en investeringsmultiplikator (k) som angav hvordan en viss endring i investeringene ville påvirke produksjon og konsum.⁵⁷

Når en investor skulle vurdere et investeringsprosjekt, var renten sentral. Keynes definerte den kalkulasjonsrenten som gav et prosjekts nåverdi lik null, som kapitalens marginale effektivitet. Prosjekter med en positiv nåverdi ville normalt alltid realiseres så lenge kapitalens marginale effektivitet lå over rentenivået, bortsett fra under en depresjon. Dermed var investeringene hos Keynes avhengige av rentenivået. Økt rente gav fallende investeringer, og omvendt. Dette var som vi skal se, ikke like selvsagt som det kan virke.⁵⁸

Keynes drøftet også etterspørselen etter penger, og innførte begrepet likviditetspreferanse, splittet opp i tre motiver for å sitte med en beholdning av penger: transaksjonsmotiv, forsiktighetsmotiv og spekulasjonsmotiv. Den samlede etterspørselen etter penger ville normalt øke ved en nedgang i renten. Det kunne dermed stilles opp en relasjon som anga alle kombinasjoner av rente og nasjonalprodukt som gav likevekt i pengemarkedet. Han forutsatte at pengemengden kunne styres av myndighetene, og den ble dermed et viktig virkemiddel under normale forhold. Større pengemengde ville vanligvis gi lavere rente og lavere rente ville gi høyere investeringer.⁵⁹

Problemet var at det under en depresjon kunne bli svært vanskelig å få til en rentenedgang som virkelig monnet i forhold til investeringene. For det første kunne likviditetspreferansen, som følge av forsiktighetsmotivet, bli slik at selv en stor økning i pengemengden bare gav en minimal nedgang i renten.⁶⁰ For det andre ville en økonomisk krise gjerne utløse en sterk tillitssvikt blant investorene i forhold til fremtiden. I en slik situasjon vil ikke en rentenedgang være til særlig hjelp.⁶¹

Det var fire sentrale relasjoner i *General Theory*: ligningen for likevekt i produktmarkedet, konsumfunksjonen, investeringsfunksjonen og likningen for likevekt i pengemarkedet. På grunnlag av denne teorien kunne han vise at økonomien kunne havne i en likevektssituasjon med stor ufrivillig arbeidsledighet. Verken økt pengemengde eller lavere lønn ville løse problemet.

Langt mer effektivt ville det etter Keynes' mening være å øke den effektive etterspørselen ved å øke de offentlige utgifter. Det endelige resultatet på inntektsnivået av en autonom endring i offentlige utgifter var avhengig av den marginale konsumtilbøyeligheten. Keynes definerte en multiplikator ved endring i nasjonalinntekten dividert på den autonome endringen i utgiftsnivået. Basert på nasjonalregnskapstall fra USA anslo

⁵⁶ Keynes 1936, s. 29.

⁵⁷ Samme sted, side 115.

⁵⁸ Samme sted, side 136 og side 166.

⁵⁹ Samme sted, side 166f.

⁶⁰ Samme sted, side 172.

⁶¹ Samme sted, s. 160.

han multiplikatoren for USA til å være 2,5. Nasjonalinntekten ville dermed øke med 2,5 ganger den autonome økningen i offentlige utgifter. Et viktig poeng var også at veksten i nasjonalinntekten i tillegg ville gi økte skatteinntekter. Etter hvert ville disse dekke opp det underskuddet som oppstod gjennom økningen av de offentlige utgiftene. Det ville dermed ikke være tale om underskuddsbudsjettering over tid, men kun for å sette multiplikatoreffekten i gang. Også hos Keynes skulle derfor statsbudsjettet gå i balanse, men på lengere sikt.⁶²

Hvordan en motkonjunkturpolitikk skulle gjennomføres i praksis gav Keynes imidlertid ingen oppskrift på i *General Theory*. Ved siden av «hva Keynes egentlig mente» har spørsmålet om den praktiske virkemiddelbruken vært gjenstand for lange diskusjoner. Keynes' budsjettmodell, slik den var skissert i sluttkapittelet i *General Theory*, var en kvantitativ makromodell, ingen eksplisitt teori om statsbudsjettet. I motsetning til den klassiske budsjetteorien inneholdt Keynes' teori dermed ikke noe rasjonale for hvilke goder staten skulle produsere eller finansiere, men så utelukkende på endringer i størrelsen på statsbudsjettet som et middel til å påvirke de aggregerte nivåene av konsum- og investeringsetterspørselen.

Keynesianismen

Keynes *General Theory* fikk en overveldende mottagelse både av økonomer og politikere. Det har vært diskutert hvor original *General Theory* var, om det er berettiget å regne Keynes som grunnleggeren av moderne makroøkonomisk teori, og hvorvidt 1936 skal regnes som startpunktet. Stort sett synes det nå å være en utstrakt enighet blant økonomer og historikere om at Keynes bidrag vanskelig kan overvurderes. Paul A. Samuelson, som selv opplevde den keynesianske revolusjonen og selv i høy grad har bidratt til å utvikle keynesianismen, skriver i tilbakeblikk at Keynes bokstavelig talt oppfant makroøkonomien.⁶³ I forbindelse med Keynes død i 1946 skrev Samuelson om den innflytelse Keynes fikk umiddelbart etter utgivelsen av *General Theory*, spesielt i forhold til yngre økonomer:

«The General Theory caught most economists under the age of thirty-five with the unexpected virulence of a disease first attacking and decimating an isolated tribe of South Sea Islanders. Economists beyond fifty turned out to be quite immune to the ailment. With time, most economists in-between began to run the fever, often without knowing or admitting their condition.»⁶⁴

Både i England og USA begynte ledende økonomer å arbeide med Keynes ideer, og gradvis, sier Samuelson, ble det klart at den nye analysen basert på effektiv etterspørsel, «was the wave of the future». Ved Keynes bortgang hadde slike analyser for alvor også inntatt lærebøker i økonomi, og Samuelson kunne fastslå at keynesianismen var i ferd med å bli udødeliggjort.⁶⁵

Den grunnleggende ideen om å benytte statens økonomiske transaksjoner til å påvirke aktivitetsnivået i økonomien var Keynes ikke alene om. Han ble senere også kritisert for å ha ignorert skandinaviske og kontinentale økonomer som hadde lansert alternative makroøkonomiske analyser på et tidligere stadium.

⁶² Landreth & Colander 1989, side 364.

⁶³ Paul A. Samuelson, «The House That Keynes Built», artikkel fra 1983, i Kate Crowley (ed.), *The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson*, vol. 5. Massachusetts 1986.

⁶⁴ Paul A. Samuelson, «The General Theory» artikkel fra 1946, i Stiglitz (ed), 1972.

⁶⁵ Samme sted.

I Sverige hadde som nevnt Knut Wicksell utarbeidet en slik teori rundt århundreskiftet. Et klart eksempel på hvor langt fremme Stockholmsskolen var, viser den svenske budsjettreformen i 1937. Da ble statsbudsjettet delt i to frittstående deler, driftsbudsjett og kapitalbudsjett. For å motvirke konjunktursvingninger skulle balansen i driftsbudsjettet variere motkonjunkturt. Over- eller underskudd skulle føres opp på en bokføringskonto, *Budsjettutjæmningsfonden*, som skulle gå i null over tid. Denne omfattende reformen var altså på plass alt året etter *General Theory* kom ut, og ble gjort gjeldende fra budsjettåret 1938/39.⁶⁶ Det har vært diskutert i hvilken grad svensk økonomisk tenkning kan ha påvirket Keynes. Selv om Wicksell ikke ble oversatt til engelsk før i 1936 hadde Keynes hatt noe kontakt med Stockholmsskolen.⁶⁷

I Norge hadde professor Ragnar Frisch lest Wicksell, og gav senere uttrykk for at ingen andre økonomer hadde betydd så mye for hans tenkning som Wicksell. Noe lignende ble også sagt av Haavelmo, og Wicksell var pensum ved Sosialøkonomisk institutt.⁶⁸ Ideen om den aktive stat var derfor gammelt nytt for Frisch, som ikke så Keynes som spesielt banebrytende på dette området. I marginen på sitt eksemplar av *General Theory* kommenterte han avsnittet om stabil likevekt i en situasjon med betydelig arbeidsledighet på følgende måte:

«Dette er bra, men det er jo hva jeg har sagt i mine forelesninger.»⁶⁹

Mer generelt vurderte Frisch *General Theory* som poengfylt og overbevisende, men han kritiserte Keynes for ikke å være tilstrekkelig klar og presis. Keynes var i følge Frisch bare én av mange i «den gruppe av moderne pengeteoretikere som har arbeidet seg frem til det aktive grunnsyn», og som ikke hadde fulgt godt nok med i faget til å innse hvor relativt lite nytt *General Theory* inneholdt.⁷⁰

Men uansett Frischs skepsis kan det i ettertid ikke herske tvil om at Keynes, både gjennom *General Theory*, og gjennom den debatten om boken som fortsatt pågår, har hatt meget stor innflytelse både på økonomisk teori og økonomisk politikk. I årene fra 1936 og frem til i dag har keynesianismen gjennomgått mange faser. Ulike keynesianske skoler og retninger er etablert, og det har vært adskillig strid både om hva Keynes egentlig mente, og om hvem som har rett til å kalle seg keynesianere. I økonomisk litteratur gis det ingen ensartet fremstilling av utviklingen, men jeg skal her forsøke å gi en oversikt over noen hovedtrekk.

⁶⁶ Jan Erik Lane og Stefan Back, *Den svenska statsbudgeten*, Stockholm 1989, side 40f. Etter forslag fra en arbeidsledighets kommisjon ble «Konjunkturinstituttet» opprettet i 1935 for å fortløpende følge med i konjunkturutviklingen og samle inn statistisk materiale til en «nationalbokføringssystem». Gerhard Hultcrantz, «Prognos och ekonomisk verklighet», i Lundberg m.fl., *Svensk finanspolitik i teori och praktik*, Stockholm 1971.

⁶⁷ Don Patinkin 1979.

⁶⁸ Jens Christopher Andvig, «Wicksell's Influence on Frisch's Macroeconomics in the Thirties», i Strøm og Thalberg (ed.). Samtale med Eivind Erichsen 23. juli 1997.

⁶⁹ Berg og Hanisch 1984, side 182.

⁷⁰ Samme sted, side 181.

Fra depresjons-keynesianisme til nyklassisk keynesianisme

Den første og enkleste formen for keynesianisme som utviklet seg i årene etter utgivelsen av *General Theory* omtales av Samuelson som «1936-keynesianism», eller «depression keynesianism». Andre har også brukt betegnelsen «fiskal-keynesianisme». Innen fiskal-keynesianismen ble det fokusert på forholdet mellom aggregert tilbud og etterspørsel i det såkalte «the Keynesian Cross» eller «45°-modellen», og på «demand management» gjennom statens budsjettbalanse. Det sentrale var at finanspolitikken skulle benyttes «to assist the economy to stay close to its equilibrium track». Noe forenklet antok man at offentlige utgifter kunne økes uten at det gav utslag i prisnivået så lenge det var arbeidsledighet i økonomien, og videre at tradisjonell pengepolitikk ville ha liten eller ingen effekt på investeringsnivået blant annet på grunn av likviditetspreferansen. Samuelson kommenterer dette på følgende måte:

«Back in 1938 when the short-term rate of interest in the U.S. was 3/8 of 3/8 of 1 per cent, it was sensible to believe in an almost infinitely elastic liquidity preference schedule and to be sceptical about the potency of conventional monetary policy.»⁷¹

Med utbruddet av 2. verdenskrig ble økonomiske depresjonen overvunnet, og siden det heller ikke kom noen ny depresjon etter krigen, ble depresjons-keynesianismen forholdsvis raskt «outmoded». Tradisjonelle problemer som allokering av knappe ressurser og begrensning av prisstigningen kom i stedet i fokus. Keynes hadde ikke drøftet utviklingen av nominelle pengeinntekter i *General Theory*. Av andre økonomer ble det etter hvert påpekt at nominelle lønninger på grunn av forholdene på arbeidsmarkedet, ville stige lenge før full sysselsetting ble nådd, og forårsake et cost-push-problem. Blant annet i den såkalte Beveridge planen fra 1945, ble spørsmålet reist om det var mulig å kombinere full sysselsetting, stabile priser og frie markeder, eller om en viss stigning i nominelle lønninger og priser var uunngåelig.

Etter krigen var det ikke lenger et spørsmål om arbeidsledighet. I stedet kom spørsmålet om å stimulere kapitalakkumulasjon og teknologisk utvikling til å stå sentralt. I denne situasjon ble det naturlig, skriver Samuelson, å benytte nyklassisk teori i kombinasjon med den nye makroøkonomien:

«Particular in the writings of such American economists as Solow, Tobin and myself, attention was focused on a managed economy which through skilful use of fiscal and monetary policy channelled the forces of effective demand into behaving like a neo-classical model.»⁷²

Den enkle 45°-modellen for depresjonsøkonomi ble erstattet av IS-LM-modellen for en vekstøkonomi. Pengepolitikk ble anerkjent som et virkemiddel for å styre investeringsnivået, og gjennom å kombinere finans- og pengepolitikk kunne den keynesianske effektive etterspørselen analyseres i en nyklassisk likevektsmodell. Ved å føre ekspansiv pengepolitikk i kombinasjon med kontraktiv finanspolitikk, skulle investeringsetterspørselen stimuleres og konsumetterspørselen bremses. På denne måten kunne man oppnå høyere sysselsetting og vekst til et stabilt prisnivå.

Denne nyklassiske syntesen, eller nyklassiske keynesianismen, fikk betydelig gjennomslag på femti- og sekstitallet innenfor det vi kan kalle «mainstream economics». Men ikke alle satte like stor pris på den. Keynes-eleven Joan Robinson fra det egentlige

⁷¹ Paul A. Samuelson, «Comment on Axel Leijonhufvud's 'What Would Keynes Have Thought of Rational Expectation?» i Crowley (ed.) 1986.

⁷² Paul A. Samuelson, «A Brief Survey of Post-Keynesian Developments» artikkel fra 1963, i Stiglitz (ed), 1972.

Cambridge, beskyldte økonomer fra Cambridge, Massachusetts, for å ha røvet og bortført Keynes. Hun omtalte den nyklassiske syntesen som «bastardkeynesianisme». I den såkalte Radcliffe-rapporten fra 1959, la Robinson og en gruppe britiske økonomer frem en alternativ modell, som skulle være langt bedre i samsvar med hva Keynes egentlig mente. Her ble den samlede mengden av betalingsmidler oppfattet som endogen, og pengepolitikk ble på den bakgrunn oppfattet som lite effektivt. Radcliffe-økonomene var langt mer skeptiske enn sine amerikanske kolleger til virkningene av markedsmekanismen, og langt mer positive til pris- og mengdereguleringer. Samuelson på sin side omtalte denne keynesianismen som «Neanderthal-Keynesianism» eller «T-Ford Keynesianism».⁷³

På sekstitallet kom det også en tredje retning, som hadde sitt utgangspunkt i Robert L. Clower og Axel Leijonhufvuds utvikling av en teori som var bygget på nyklassisk nyttemaksimerende atferd, men uten å forutsette markedsklarering. De så blant annet konsumfunksjonen i den nyklassiske syntesen som en motsetning til den nyklassiske konsumfunksjonen, de så klare svakheter ved den nyklassiske prisdynamikken, og mente at tilpasning av kvantum skjedde raskere enn pristilpasning, og tilpasningen vil dermed i alle fall i en overgangsperiode skje til priser som ikke er likevektspriser. Gjennom den nyklassiske syntesen ble keynesianismen redusert til et spesialtilfelle av nyklassisk teori mente Leijonhufvud.⁷⁴

I forhold til den nyklassiske keynesianismen fikk Radcliffe-keynesianismen og ulikevekts-keynesianismen liten utbredelse, og hadde nærmest sin eksistensberettigelse som kritikk av hovedretningen. I forhold til utviklingen innefor norsk sosialøkonomi er det som vi skal se visse fellestrekk mellom Radcliffe-keynesianismen og Osloskolen. Begge skoler hadde sterkt begrenset tro på markedet som en selvregulerende mekanisme, og anbefalte i stedet prisreguleringer og inntektspolitikk.

Hovedretningen innenfor keynesianismen ble spredt for all verden gjennom Paul A. Samuelsons lærebok, *Economics*, som har kommet i et utall utgaver og opplag fra 1948.⁷⁵ Den nyklassiske keynesianismen så lenge ut til å virke rimelig bra, og stod sterkt som premissleverandør til økonomiske politikk frem til slutten av sekstitallet. Da oppstod den såkalte stagflasjonen, sammenfallende inflasjon og arbeidsledighet, som vanskelig kunne forklares innenfor nyklassisk keynesianisme. På syttitallet ble denne kraftig utfordret av monetarismen og den nye klassiske skolen, retninger med betydelig mindre tro på statlig styring av økonomien. Keynesianismen var imidlertid ikke død, og i åttiårene fremstod det en ny keynesiansk retning, nykeynesianismen. Nykeynesianske økonomer har det til felles med sine forgjengere at de ikke tror på markedsklarering i alle sammenhenger, og mener at en offentlig økonomisk politikk kan forbedre den økonomiske utviklingen.⁷⁶

⁷³ Felder & Homburg 1992, side 71f. Samuelson, «The House That Keynes Built», i Crowley (ed.) 1986.

⁷⁴ Felder & Homburg, side 247f. Her brukes betegnelsen «neokeynesiansk» om Leijonhufvuds og Clowers teori.

⁷⁵ Samuelsons *Economics* ble aldri pensum ved Sosialøkonomisk institutt i Oslo. Erling Petersen gav på førtitallet et kurs basert på *General Theory*, men verken Frisch eller Haavelmo viet Keynes og keynesianismen særlig oppmerksomhet. På slutten av femtitallet oppdaget imidlertid Frisch at keynesianske modeller hadde betydelige pedagogiske kvaliteter, og tok dem derfor i bruk. Bergh og Hanisch 1984, side 217f.

⁷⁶ Dornbusch, Rudiger & Fischer, Stanley, *Macroeconomics*, McGraw-Hill, 6. utgave 1994, side 6f.

Ragnar Frisch og den aktive stat

Ragnar Frisch arbeidet på 1930-tallet adskillig med makroøkonomiske spørsmål. Det er mye som taler for at begrepet makroøkonomi stammer fra ham. Både gjennom sine egne arbeider og indirekte via sine elever, fikk han meget stor innflytelse på utviklingen av norsk sosialøkonomi. Nær sagt hver eneste sosialøkonom utdannet fra midten av 1930-årene og til langt ut på 1980-tallet ble uunngåelig preget av hans økonomiske tenkning. Økosirk-systemet, med et konsekvent gjennomført skille mellom penge- og realøkonomi, vektlegging av realøkonomien og troen på samfunnsmessig planlegging, kom sammen med den sterke vekten på kvantitative metoder, til å gi Osloskolen et tydelig særpreg.

Frisch fremholdt at det var den realøkonomiske utviklingen som var av betydning, og klart overordnet hensynet til pengeøkonomien. Han var i høy grad en planøkonom, og betraktet den frie markedøkonomien, eller «det uopplyste pengeveldet», som grunnleggende ustabil. Tilpasningen i en markedøkonomi var dessuten uansett en tilpasning *ex post*, slik at det alltid ville være elementer av ressursløsning. Planøkonomi ville derimot gi tilpasning *ex ante*, og kunne derfor gi bedre ressursutnyttelse. Frisch så det imidlertid ikke som nødvendig at staten grep direkte inn i produksjonslivet, her stolte han på profittmaksimering som insentiv. Frischs løsning var statlig økonomisk planlegging kombinert med en rekke ulike former for reguleringer av økonomien. Hvor omfattende reguleringene skulle være var avhengig av den økonomiske utviklingen.

Tidlig fastslo Frisch at trettiårenes økonomiske problemer var av en slik karakter at de ikke lot seg løse gjennom tradisjonell diskontopolitikk, og argumenterte sterkt for en aktiv stat. Han mente den tradisjonelle økonomiske politikken var som å seile etter gamle seilmerker, merker som var blåst på sjøen og drev rundt som drivtømmer. Det var behov for å tenke nytt mente Frisch:

Vi må forstå at mange av de tilvandrede symboler i penge- og finansvesen nu står som synsbedrag og leder oss på villspor. Vi må frigjøre oss fra dem og se fordomsfritt og nøkternt på de underliggende realøkonomiske faktorer. Vi må forlate de gamle drivende seilmerker og i stedet ta peiling på landet selv.⁷⁷

Frischs interesse for makroøkonomi var et resultat av arbeid med konjunktursykler, som var hans hovedinteresse i årene fra 1925 til 1935. Rundt 1930 utviklet han en teori omkring disse syklene som han kalte «makrodynamikk».⁷⁸ Frisch angrep problemet fra en annen vinkel enn de tradisjonelt empirisk orienterte økonomene. I stedet for å studere endeløse tallrekker i håp om å kunne forutsi den videre utviklingen, konstruerte han modeller som inneholdt samspillet mellom de forskjellige økonomiske krefter for å utlede hvordan tidsutviklingen på de størrelser som inngikk måtte bli. Bruken av modeller var i følge Frisch et lite trick:

«I vor tanke skaper vi en liten modellverden for oss selv. En modellverden som ikke er mer komplisert enn at vi kan overskue den. Og som er konstruert slik at den gir faste holdepunkter for tanken. Og så tar vi for oss å studere den modellverden i stedet for den virkelige verden. Dette lille trick er det som konstituerer den rasjonelle forskningsmetode.»⁷⁹

Frisch gjorde en pionerinnsats i arbeidet med å utvikle spesifiserte makrodynamiske

⁷⁷ Ragnar Frisch, Statens plikt til sirkulasjonsregulering, Oslo 1932. Senere utgitt som memorandum fra Sosialøkonomisk institutt 11. januar 1951.

⁷⁸ Bergh og Hanisch, 1984, side 172f.

⁷⁹ Ragnar Frisch, «Forelesninger over teoretisk økonomikk», 1928/29, referert av Unni Munkebye og Peter B. Helgeby, Oslo 1929/30. Sitert etter Bergh og Hanisch 1984, side 156.

modeller. I modellverdenen ble hele det økonomiske systemet betraktet som et puslespill, hvor det gjaldt å flytte de enkelte brikkene til man oppnådde tilpasning. Problemet var at for å konstruere modellen måtte dens parametre tilpasses, slik at det ikke lenger kunne sies å være særlig sammenheng mellom modellen og økonomisk teori. Til å begynne med førte dette ham ut i flere disputer med samtidige økonomer om nytten av kvantitativ metode i forhold til økonomisk teori.⁸⁰

Fra 1930 begynte Frisch for alvor å interessere seg for økonomisk politikk. Etter møter med statsminister Hunseid og andre fremtredende borgerlige politikere i 1931 skrev han i desember 1932 et fortrolig memorandum som han kalte «Statens plikt til sirkulasjonsregulering». Dette ble diskutert på møter med flere «fremtredende politikere og bankfolk», men det var, som Frisch uttrykte det «som å renne hodet mot veggen».⁸¹ Han la senere frem sine tanker om løsninger av krisen i tre artikler i Dagbladet i januar 1933, disse ble senere samlet i en liten brosjyre kalt *Sparing og sirkulasjonsregulering*. Ole Colbjørnsens anmeldelse av denne i Arbeiderbladet, ble innledningen til et samarbeid mellom han og Frisch. Sammen forfattet de et kapittel om finans- bank, og kredittvesenet til Arbeiderpartiets kriseplan i 1934.⁸²

Frisch så depresjonen som en omsetnings- og organisasjonskrise i det økonomiske system. I motsetning til Keynes, delte han økonomien i en virkelig del, realøkonomien, og en mer fiktiv del, pengeøkonomien. Frisch så utviklingen i pengesystemet som årsak til den nedgangen i realøkonomien, og det var dermed en regulering eller suspensjon av penge- og kredittsystemet som var løsning på krisen. De flaskehalsene pengesystemet skapte i realøkonomien måtte fjernes. Enkeltindividene handlet ut fra hva som var rasjonelt for den enkelte, mens resultatet for samfunnet av disse enkelthandlingene ble en «tilintetgjørelse av samfundets produktive verdier».⁸³

Bankenes rolle i pengeøkonomien var sentral i forhold til konjunktursvingningene, mente Frisch. I gode tider hadde bankene en optimistisk innstilling i vurderingen av kredittverdigheten. Bankenes kunder brukte denne kreditten til ulike formål, og etter hvert fant pengene og sjekkene veien tilbake til bankene. Resultatet var at bankenes samlede likviditetsreserve var omtrent like god som tidligere, mens utlåns- og innskuddsmassen var større. I dårlige tider, hvor pessimismen rådet, ville bankene gjennom ønske om å styrke sin likviditet trekke inn kreditt. Dermed ville også statistikken vise at innskuddene etter hvert gikk ned. En slik «sammenskrumpning i bankvesenet» ville ikke påvirke realkapitalen. Problemet var at organiseringen av det økonomiske liv var slik at dette allikevel fikk «realøkonomiske» konsekvenser:

«[...] vareprisene og de produserte og omsatte varemengder går ned, svarende til nedgangen i omsetningsmidler, hvilket praktisk talt vil si nedgangen i kredittvolumet.»⁸⁴

I Arbeiderpartiets kriseplan av 1934 viste Frisch med et enkelt eksempel hvilke følger de sirkulasjonsmessige hindringer i økonomien kunne få:

«[...] den meningsløse hemning som pengeøkonomien har skapt i den nuværende depresjonsperiode, [...] kan illustreres ved at skomakeren ikke kan få skaffet sig en dress, fordi han ikke kan få solgt de

⁸⁰ Bergh og Hanisch, 1984, side 171f.

⁸¹ Ragnar Frisch, *Statens plikt til sirkulasjonsregulering*, Sosialøkonomisk institutt 1951. Sitat fra forordet fra 1951.

⁸² Preben Munthe, «Ragnar Frisch, Ole Colbjørnsen og Arbeiderpartiets kriseplaner», artikkel presentert på «Det tredje forskermøte om økonomisk idehistorie», Kristiansand 1994.

⁸³ Frisch 1951.

⁸⁴ Arbeiderpartiets kriseplan av 1934, side 48, sitert etter Munthe 1994.

sko han lager, og samtidig skredderen ikke kan få skaffet sig sko, fordi han ikke kan få solgt nogen dress.»⁸⁵

Frisch var derfor svært kritisk til å la markedsmekanismen virke fritt, ikke bare i penge- og finansmarkedene, men også i varemarkedene. Som et eksempel til etterfølgelse tok han derfor initiativ til varebyttesentraler, hvor skredderen og skomakeren kunne få tilfredsstilt sine ønsker uten bruk av penger.

Frisch trodde imidlertid på egeninteressen og det private initiativ som drivkraft i økonomien. I mange tilfeller kunne man ved å kontrollere rammebetingelsene styre disse kreftene i slik at de tjente samfunnets interesser. Men det var ikke alltid tilstrekkelig med rammebetingelser, særlig finansmarkedene kunne ikke overlates til seg selv. I krisetider var det også nødvendig å gripe inn i varemarkedene. Men i motsetning til Colbjørnsen, så Frisch ingen grunn til at staten skulle gripe inn i selve produksjonen. Frisch hadde studert produksjonslivet inngående i tjuårene, og hadde åpenbart tiltro til sin egen produksjonsteori. I motsetning til finansspekulanter og handelskapitalister mente han derfor at det ikke var nødvendig å gripe direkte inn overfor bedriftseiere. Produsentenes profittmaksimering sikret at deres atferd tjente samfunnets interesser. Rammebetingelsene for produksjonen måtte imidlertid staten legge til rette. På denne måten ville samfunnet nyte godt av «den uhyre energikilde som ligger i den enkeltes vilje og initiativ». Derfor skulle også den private eiendomsretten til produksjonsmidlene beholdes.⁸⁶

Colbjørnsen hadde på sin side liten tiltro til kapitalens vilje til å bidra til kriseløsning. Han ønsket derfor å innføre produksjonstvang. Frisch kritiserte dette sterkt, og mente den manglende troen på det private initiativ var en svakhet ved hele Arbeiderpartiets program. Der det private initiativ virket i tråd med samfunnets interesser var det rasjonelt at staten dro vekslers på det. Som et resultat av meningsutvekslingen de to i mellom ble Arbeiderpartiets kriseplan fra 1934 et kompromissforslag. Den «uproduktive» likvide kapitalen skulle beskattes. Det skulle lønne seg å investere i realkapital fremfor finanskapital. Rammebetingelsene ville dermed bidra til å motvirke «sabotasjen fra den passive kapital».⁸⁷ Gjennom sin argumentasjon viste Frisch at det verken var nødvendig eller særlig lurt at staten overtok eiendomsretten til produksjonsmidlene. På denne måten bidro han antakelig også til å løse det som fortonte seg som et svært viktig praktisk problem for Arbeiderpartiet, nemlig partiets revolusjonære fortid.

Selv om Frischs skrifter peker i noe forskjellige retninger er det grunnlag for å si at han gjennomgående var langt mer skeptisk til markedssystemet enn sine britiske og svenske kolleger. Stabilisering av prisnivået stod sentralt hos dem alle, men Frischs alternative system basert på varebyttesentraler, hvor pengesystemet helt skulle elimineres, står i en særstilling. I motsetning til mange av økonomene som deltok i den internasjonale krisedebatten var Frisch heller ikke opptatt av nødsarbeider. Han skilte seg også fra Keynes og økonomene i Stockholm-skolen, som mente investeringene var nøkkelen i konjunktursammenheng. Frisch på sin side holdt på at det var konsumet som var den viktigste overføringsmekanismen mellom pengeøkonomien og realøkonomien. Fordi svingninger i privat konsum var et resultat av individuelle beslutninger som eventuelt bare kunne påvirkes indirekte, mente Frisch at det offentlige konsumet måtte varieres for å sørge for at den effektive etterspørselen ble holdt så høyt at produksjonskapasiteten ble fullt utnyttet. Frisch forsøkte derfor også å avdramatisere statens gjeldssituasjon, den var slett ikke til hinder for å føre en riktig økonomisk politikk.

⁸⁵ Stortingsforhandlingene 1934, Femte del, Dok. nr. 2, side 45. Sitert etter Munthe 1994.

⁸⁶ Ragnar Frisch, innlegg i Arbeiderbladet 15. mai 1933, sitert etter Munthe 1994.

⁸⁷ Ragnar Frisch, PM av 4. 12.1933, «Finansielle foranstaltninger mot depresjonen», sitert etter Munthe 1994.

Når det gjaldt synet på kredittpolitikk var Frisch mer på linje med sine internasjonale kolleger. Han argumenterte mot det tradisjonelle synet på sammenhengen mellom sparing, kredittvolum og investering, og pekte på at sparing i privat forstand og samfunnsmessig sparing ikke var det samme. Tradisjonelt hadde økonomene ment at dersom kredittmengden oversteg den finansielle sparingen ville det føre til inflasjon. Frisch pekte på at det for samfunnet var den realøkonomiske utviklingen som var av betydning. En kreditt ekspansjon kunne gjennomføres på en slik måte at den resulterte i en økning i den samlede etterspørsel, og dermed produksjon. Gjennom «kredittmultiplikatoren» ville så den finansielle sparingen øke i etterkant av kreditt ekspansjonen, som et resultat av den økonomiske veksten. Så lenge det eksisterte en produktiv overskuddskapasitet var det ingen fare for inflasjon.

For å sikre en rasjonell utnyttelse av samfunnets ressurser måtte det drives langsiktig makroøkonomisk planlegging og styring på nasjonalt nivå. I Sverige ble det i første halvdel av trettitallet arbeidet med liknende tanker, og i 1936 ble «Konjunkturinstitutet» opprettet, med hovedoppgave å fremskaffe underlagsmateriale for en konjunkturregulerende finanspolitikk.⁸⁸ Frisch ville gå langt mer drastisk til verks. Konjunkturregulering var etter hans mening et faglig spørsmål, og beslutninger om virkemiddelbruk skulle derfor ikke overlates til politiske organer. I 1934 gikk han inn for å overføre ansvaret for konjunkturstyringen til et uavhengig fagorgan. Først foreslo han et «konjunkturråd», deretter et organ han kalte «riksfinansråd». Dette skulle ha vidtgående fullmakter til å styre den makroøkonomiske politikken. Både regulering av skattesatser og banklovens bestemmelser om likviditetsreserver i bankene skulle tillegges rådet. Dermed kom han, som Preben Munthe har påpekt, i forbifarten til å sette til side både regjering, Storting og Grunnlov.⁸⁹

Økosirk og Nasjonalregnskap

I skriftet *Sparing og sirkulasjonsregulering* fra 1933 viste Frisch til behovet for å sette opp en samlet finansplan som grunnlag for den planmessige konjunkturregulering. Finansplanen skulle gi

«et fullt bilde ikke bare av statens virksomhet, men også av vekselvirkningen mellom stats- og kommunebudsjettene og av andre for landet fundamentale faktorer. En slik oversikt vil virke som et samlet nasjonalregnskap. Først ved et slikt regnskap vil man få en basis for å vurdere den realøkonomiske vekt av de argumenter som blir kastet inn i den økonomiske diskusjon.»⁹⁰

I 1937 startet så arbeidet med nasjonalregnskap. På et nordisk statistikermøte i Oslo sommeren 1939 orienterte Frisch om arbeidet. Han hadde da satt opp et system med en omfattende kontoplan, satt opp som en pyramide med 14 hovedkonti og sektorinndeling med gruppering etter næring og organisasjonsform. Det var også et klart skille mellom realøkonomiske og pengeøkonomiske størrelser. Målet var at nasjonalregnskapet skulle gi den samme oversikt over alle grupper av landets innbyggere og foretak, som et vanlig dobbelt bokholderi gav for en enkelt bedrift.

«Med et nasjonalregnskap mener vi en oversikt ikke bare over nasjonalinntekten i et bestemt år eller nasjonalformuen på et bestemt tidspunkt, men en noenlunde fullstendig oversikt over hele den

⁸⁸ Hultcrantz 1971.

⁸⁹ Frisch 1951, Bergh og Hanisch 1984 side 178f., Andvig 1993, Munthe 1994.

⁹⁰ Ragnar Frisch, *Sparing og sirkulasjonsregulering*, Oslo 1933, sitert etter Petter Jakob Bjerve, *Økonomisk planlegging og politikk*, Oslo 1989, side 35.

nasjonale økonomiske drift et år, stilt opp på en slik måte at sammenhengen mellom de forskjellige data kommer tydelig fram.»⁹¹

Nasjonalregnskap og -budsjett skulle bli et verktøy for planlegging og styring av den økonomiske utviklingen. Oppstillingen av tallene skulle være slik at de definisjonsmessige sammenhengene som var av interesse fremkom med «bokholderimessig nødvendighet». For eksempel måtte forandringer i formuen stemme overens med oppgavene over inntekt, forbruk og sparing. Utvikling i retning av en aktiv stat gjorde at Frisch ikke så noen vei utenom et nasjonalregnskap. Stadig flere offentlige inngrep i økonomien gjorde det nødvendig med en oversikt både over den økonomiske utviklingen og hvordan de ulike inngrepene var planlagt å virke.⁹²

Neste skritt tok Frisch gjennom utarbeidelsen av økosirkssystemet (økonomisk sirkulasjonssystem). Økosirken ble beskrevet ved definisjoner av de enkelte begrepene som nasjonalprodukt, eksport, import, konsum, investering og sparing, videre definisjonslikninger som beskrev sammenhengen mellom dem, og til slutt økosirkfiguren, en grafisk fremstilling av strømmene. Ideen kan føres til bake til fysiokratenes tanke om at samfunnsøkonomien kan betraktes som et kretsløp, en parallell til blodomløpet. I motsetning til Keynes, som stilte opp en likevektsbetingelse ($Y=C+I$), var Frischs økosirk en definisjons-sammenheng.

Frisch opprettholdt konsekvent skillet mellom real- og pengeøkonomi. Den økonomiske sirkulasjonen ble delt i ett sett med realstrømmer og ett med pengestrømmer. I realsystemet ble tjenestene fra produksjonsfaktorene omdannet til produkter, fordelt på ulike formål og til slutt brukt i konsum, vareinnsats eller investering. Pengestrømmene gikk motsatt vei, som en betalingsstrøm. Summen av alle pengestrømmene var per definisjon lik summen av realstrømmene. Frisch tenkte seg at det til en hver realstrøm skulle være en tilsvarende finansstrøm, men klarte ikke å gjennomføre dette fullstendig.

Som en konsekvens av strukturen i økosirkssystemet ble renter en ren overføring, og ikke betaling for en tjeneste. Det fantes med andre ord ingen motstrøm til renter. Dette passet godt til Frischs kritiske holdning til finans- og kredittmarkedet. Det var imidlertid spesielt for Frisch og hans elever, i mainstream economics var renter betaling for den tjenesten kapitalen bidro med. Synet på rente som en overføring blir viktig for å forstå hvordan Frisch-elevene senere kunne gå inn for lavrentepolitikk og kredittrasjonering.

For Frisch var utviklingen av økosirkssystemet et langt skritt i retning av hans endelige mål: å bygge opp numeriske nasjonaløkonomiske modeller til bruk planlegging og konjunkturstyring.⁹³ Økosirken var et skritt i den retning, men det var ingen økonomisk modell. Den var et system av begreper og definisjonslikninger for makroøkonomiske sammenhenger, et bidrag til å skape klarhet og presisjon i økonomifaget. På flere områder kan Frischs begrepsavklaringer i økosirken leses som et svar på de mange spørsmål som ble diskutert i kjølvannet av *General Theory*. Frisch-eleven Peter Jakob Bjerve mener han også hadde håpet at andre forfattere skulle adoptere hans standard.⁹⁴

Økosirken ble raskt et viktig pedagogisk verktøy i undervisningen, men det skulle også vise seg å bli et viktig politisk verktøy. Systemet gav økonomene et konsistent begrepsapparat som gjorde dem fullstendig overlegne i diskusjonen om utformingen av den økonomiske politikken etter 1945.

⁹¹ Beretning om «Det 3. nordiske statistikermøte i Oslo», Oslo 1940. Sitert etter Bjerve 1989, side 36.

⁹² Samme sted. Også Erik Lindahl i Sverige arbeidet med nasjonalregnskap i disse årene.

⁹³ Samme sted, side 39.

⁹⁴ Petter Jakob Bjerve, «The Influence of Ragnar Frisch on Macroeconomic Planning and Policy in Norway», artikkel presentert på Frischsymposium 1995.

General Theory og økosirk

Frisch hadde et annet utgangspunkt for sitt arbeid med nasjonalregnskap og økosirksystem enn det Keynes hadde med *General Theory*. Frisch skulle i stor grad administrere en økonomi, mens Keynes ville påvirke det økonomiske aktivitetsnivå slik at det skulle gi full sysselsetting, «assist the economy to stay close to its equilibrium track».⁹⁵ I motsetning til Keynes, som i *General Theory* presenterte en operasjonaliserbar makroøkonomisk modell som underbygget en ekspansiv politikk teoretisk, var Frischs økosirk et sett definisjoner. Frisch hadde som nevnt et mer ambisiøst utgangspunkt enn Keynes når det gjaldt styring av den økonomiske utviklingen.

Dette gav seg også utslag i Frischs oppfatning av Keynes. Slik Frisch så det var Keynes bare én av en rekke økonomer som hadde tatt skrittet fra det passive til det aktive grunnsyn. Han hadde stor sans for mye av det Keynes skrev, men så også klare svakheter. Keynes hadde for eksempel liten forståelse for økonometri, og han syndet mot de grunnleggende regler Frisch hadde satt opp for modellbygging. Verken spesifikasjonen av forutsetningene som lå til grunn eller presisjonen i de logiske slutningene var tilfredsstillende sett med Frischs øyne. Det var først på slutten av femtitallet Frisch begynte å bruke modeller utviklet av keynesianere i forelesningene, og da primært på grunn av deres pedagogiske fortrinn.⁹⁶

I motsetning til Keynes, så Frisch ikke Keynes' bidrag i forhold til den aktive stat som særlig revolusjonerende. I 1938, to år etter *General Theory*, skrev han:

«Det som for publikum ser ut som sensasjonelle nydannelser i etterkrigstiden, er verken særlig nytt eller særlig merkelig. [...] noen gjennomgripende omskapning som har kullkastet våre tidligere læresetninger har ikke forekommet.»⁹⁷

Det syntes å ha vært åpenbart for Frisch-elevene at deres økosirksystem var mer generelt enn Keynes makroøkonomi. Etter at økosirksystemet var ferdig utviklet høsten 1942, utarbeidet Bjerve tilsvarende grafiske fremstillinger av sirkulasjonen hos Keynes, Karl F. Föhl og Erik Lindahl. Gjennom disse skulle det være enklere å sammenlikne de ulike systemene. I en artikkel fra 1944, «Økosirksystemet og realsirkulasjonen i The General Theory of Employment, Interest and Money», gir Bjerve en avklaring av begrepsbruken til Keynes med utgangspunkt i økosirk-begrepene. Dette var et viktig arbeid mente Bjerve, fordi det ikke var lett for en norsk sosialøkonom å skjønne hva som lå bak Keynes-begreper som «user cost, income/net income, saving/net saving, investment/net investment».

Bjerves konklusjon var at Keynes' system kunne fremstilles ved hjelp av økosirksystemet. Alle Keynes' begreper kunne innføres i økosirksystemet som spesifikasjoner av standardbegrepene til et «Keynes' spesifisert økosirksystem». Det keyneske systemet kunne derfor sees som et spesialtilfelle av økosirksystemet. I motsetning til Keynes hadde Frisch satt opp et mer fullstendig system, som også omfattet handel med omverden. For å kunne gå den andre veien, fremstille et Keynes-system ved hjelp av økosirkbegreper, måtte Keynes' sirkulasjonssystem derfor bygges ut. I Bjerves fremstilling var dermed økosirken et skritt videre i forhold til Keynes. I ettertid ser Bjerve Frischs økosirk som en nødvendig presisering av Keynes' makroteori.⁹⁸

⁹⁵ Canterbury 1995, side 163.

⁹⁶ Bergh og Hanisch 1984, side 218. Først i 1961 ble forelesningene bearbeidet og utgitt som et memorandum.

⁹⁷ Ragnar Frisch, «Fra førkrigstid til etterkrigstid i sosialøkonomien», i *Studentene 1913*, Oslo 1938.

⁹⁸ Petter Jakob Bjerve, «Økosirksystemet og realsirkulasjonen i The General Theory of Employment, Interest and Money» i *Statsøkonomisk tidsskrift 1944*.

Både Bjerves artikkel fra 1944 og hans omtale av perioden i ettertid viser imidlertid en ting klart. De sosialøkonomiske studentene i Oslo var også opptatt av Keynes, som ble æresdoktor ved Universitetet i Oslo i 1938. Frisch-elevene studerte *General Theory* nøye, i noen grad på egenhånd. Fra 1941 gav Erling Petersen, som i svært mange sammenhenger var på kollisjonskurs med Frisch, en systematisk innføring i *General Theory* ved Sosialøkonomisk institutt.⁹⁹

Det er imidlertid ikke til å komme forbi at det er en vesensforskjell mellom økosirksystemet til Osloskolen og de keynesianske makromodellene. De siste var modeller av økonomisk adferd, som kunne vise seg å være gale. Økosirksystemet var derimot et bokholderisystem, som gjaldt per definisjon. I keynesmodeller som senere ble utarbeidet i Osloskolen, ble relasjonen $R=C+I$ (netto nasjonalprodukt lik konsum pluss netto investering) som en økosirkrelasjon, og gjaldt dermed per definisjon. I keynesmodeller utarbeidet av Keynes selv, og keynesianere som Hicks, Hansen, Harrod og Samuelson, var dette ligningen for likevekt i produktmarkedet.

Også det konsekvente skillet mellom penge- og realøkonomi, og håndtering av renten, var særegent for Frisch. I Økosirksystemet var det ingen realstrøm som tilsvarte pengestrømmen renter, denne ble derfor definert som en inntektsoverføring. Dette ble begrunnet med at pengefordringer var noe fundamentalt forskjellig fra realobjekter som bygninger og maskiner, og derfor ikke kunne behandles på linje med slike. I anglo/amerikansk økonomisk litteratur ble derimot rente behandlet som en godtgjørelse til produksjonsfaktoren kapital, som lønn til arbeidskraft. Det lå også i dette at kapitalmarkeder i Osloskolen ikke ble anerkjent som markeder analogt med varemarkeder. Heller ikke atferden som lå bak etterspørsel og tilbud av kapital var analog til varemarkedene.

Denne forskjellen kom også til uttrykk i den norske nasjonalregnskapet. På mange områder var økosirksystemet nærmest identisk med det definisjonssystemet Richard Stone benyttet i nasjonalregnskapet for Storbritannia. Da Odd Aukrust utarbeidet det norske nasjonalregnskapet var det først og fremst skillet mellom real- og pengestrømmer som markerte et skille. Hos Stone ble deler av rentebetalingene inkludert i nasjonalinntekten som betaling for produksjonsfaktorer, og eksportinntektene inkluderte renter og aksjeutbytte fra utlandet. Aukrust argumenterte for at Stones system var lite tilfredsstillende fordi det ble noe tilfeldig hvilke inntektsoverføringer som kom med i nasjonalinntekten og ikke. Hos Aukrust var dette derfor inntektsoverføringer. På samme måte valgte Aukrust å ta utgangspunkt i realsiden, det vil si produksjonen, når nasjonalinntekten skulle beregnes. I Storbritannia tok Stone utgangspunkt i inntektsstatistikken, altså pengestrømmer.¹⁰⁰

For Frisch og senere Frisch-elevene var det som vi skjønner realsiden, de virkelige verdier, som stod i fokus. Penger var uproduktiv kapital, og det var ingen garanti for at aktørene i økonomien gjennom tilpasning til pengestørrelser innrettet seg til beste for samfunnet. Det lå også et verditeoretisk syn bak dette. En gjenstands verdi kunne ikke uten videre beregnes utfra en tilfeldig markedspris. I stedet snakket Frisch og Frisch-elevene om verdikoeffisienter, nærmest etter mønster fra Marx' verdilære. For Keynes, som var elev av Marshall, må slike tanker ha vært helt fremmed. Verken hans ambisjonsnivå eller økonomiske tenkning innebar noe i nærheten av å erstatte markedsøkonomien med en

⁹⁹ Bergh og Hanisch 1989, side 183. Erling Petersen, *Hovedtrekkene i Keynes' 'General Theory'*, utgitt av Næringsøkonomisk institutt i Oslo omkring 1950. Eivind Erichsen brukte Keynes analyse fra *General Theory* til å besvare en oppgave om konjunkturbevegelser til 2. avdelingseksamen i 1943. Frisch var førstesensor, og hans påtegninger samt Erichsens gode karakter viser at han var begeistret for besvarelsen. Erling Petersen, som sammen med Ole Myrvoll også var sensor, var derimot ikke så begeistret. Besvarelsen oppbevares av Erichsen privat.

¹⁰⁰ Hanisch 1990, side 25f.

administrativ allokering.

Mens Keynes tok sikte på en indirekte styring av aktivitetsnivået gjennom finanspolitikk, var Frischs mål langt mer ambisiøst. Frisch var i høy grad konstruktivist. Han ønsket langt på vei å administrere den økonomiske utviklingen ved hjelp av avansete økonomiske modeller, og la til dels betydelig vekt på direkte reguleringer. Mens flere av hans elever ser ut til å ha beveget seg bort fra troen på direkte reguleringer mot slutten av førtitallet, stod Frisch fast på dette. Våren 1949 skrev han at:

«...a change in political climate has taken place which makes it possible to apply more direct economic control mechanisms than before.»¹⁰¹

Både økosirken og Frisch øvrige arbeider plasserte ham dermed i en annen klasse enn Keynes når det gjaldt både hvor aktiv staten skulle være og på hvilken måte denne aktiviteten skulle utøves. Det synes også klart at Frischs elever på denne måten kom til å gå lenger enn keynesianerne i spørsmålet om å gripe inn i økonomien.

Osloskolen og keynesianismen

Begrepet Osloskolen er allerede introdusert, her skal jeg kort trekke opp noen karakteristika som kan sies å kjenne seg på skolen, og se dette i forhold til keynesiansk økonomisk teori. Osloskolen er et begrep som omfatter hovedlinjer i den økonomiske tenkning som foregikk på Sosialøkonomisk institutt i Oslo, og som dermed i større eller mindre grad kom til å prege dem som studerte der. Det kan derfor ikke uten videre settes likhetstegn mellom Osloskolen og Frischs økonomiske tenkning. Som Keynes var utgangspunktet for keynesianismen, må Frisch kunne sies å være utgangspunktet for Osloskolen. Flere grunnleggende trekk ved Osloskolen stammer åpenbart fra Frisch. Senere kom imidlertid også andre til å bidra. Bergh og Hanisch fremholder Frisch som den «absolutte ener» i perioden 1930 til 1950, mens det etter at Trygve Haavelmo var etablert var «to enere» på instituttet. Senere etablerte Leif Johansen seg i en ledende rolle.

Et viktig karakteristika ved Osloskolen var også den nære koblingen det var mellom det vitenskapelige miljøet og sentraladministrasjonen. Sentrale Osloskoleøkonomer deltok i, og etter hvert fikk ansvaret for utformingen av den økonomiske politikken. Sentralt i oppbyggingen av et sosialøkonomisk fagmiljø i statsadministrasjonen stor Erik Brofoss, først som finansminister, siden som handelsminister og senere som sentralbanksjef. Han var statsøkonom, og må til en viss grad kunne ansees som en Frisch-elev. Frisch selv spilte en mer tilbaketrukket rolle. Han deltok bare i det nasjonale Valutarådet, og senere i Penge og finansrådet. Særlig i det siste kom han imidlertid til å få stor innflytelse på utformingen av lavrentepolitikken.

Fra slutten av førtiårene kom Trygve Haavelmo til å spille en langt mer aktiv rolle enn Frisch. Som omgangsvenn med Trygve Bratteli og Eivind Erichsen stod han sentralt som både formell og uformell rådgiver i den økonomiske politikken. Fra slutten 1940-tallet overtok Haavelmo en vesentlig del av undervisningen ved sosialøkonomisk instituttet ettersom Frisch ble opptatt med andre oppgaver. Selv var Haavelmo i utgangspunktet Frisch-elev, men oppholdt seg i USA fra slutten av trettitallet til 1947, og utviklet seg der til en økonom med høy internasjonal anseelse. Haavelmo hadde en annen og mer

¹⁰¹ Ragnar Frisch, *Price-wage-tax Policies as Instrument in Maintaining Optimal Employment*, Memorandum fra Sosialøkonomisk institutt, mars 1949.

tilbaketrukket personlighet enn Frisch, som hadde en tendens til å dominere en hver forsamling han deltok i.¹⁰²

Fra slutten av femtallet begynte også Leif Johansen for alvor å markere seg. Johansen var elev både av Frisch og Haavelmo. Han fortsatte i Frischs fotspor når det gjaldt modellbygging, og kom, som Bergh og Hanisch skriver, i betydelig grad til å virkeliggjøre Frischs visjoner fra trettiårene. Bergh og Hanisch legger imidlertid til at Johansen greide å kombinere den visjonære arven fra Frisch med Haavelmos mer nøkterne «faglig-kritiske sans». Til sammen utgjør disse tre økonomene den faglige ryggraden i Osloskolen. To nobelprisvinnere og én som etter manges mening ville vært en selvskreven kandidat dersom han hadde fått leve lenger.

Som keynesianismen utviklet også Osloskolens tenkning seg på bakgrunn av den økonomiske utviklingen og de erfaringene man etter hvert fikk med den økonomiske politikken. Hvordan kan så Osloskolens utvikling plasseres i forhold til keynesianismen? I hvilken grad var Osloskolens økonomer keynesianere? Keynes har for ettertiden fått en meget sentral plass i utviklingen av økonomifaget. Overgangen fra den passive til den aktive stat, fra mikroøkonomi til makroøkonomi assosieres naturlig med hans navn, og mange har på denne bakgrunn satt likhetstrekk mellom Osloskolen og keynesianismen. Berge Furre skriver for eksempel i sin *Norsk historie 1905-1990* fast at «Osloskolen var avgjort Keynes' lærlingar».¹⁰³

Sett i forhold til den liberale økonomiske tradisjonen som rådet før 1. verdenskrig kan man se det som et sentralt likhetstrekk mellom Osloskolen og keynesianismen at begge retninger gikk inn for en aktiv stat for å kompensere for markedssvikt i forhold til sysselsettingen. Som vi så omtalte Frisch Keynes som én av mange som var gått over til det aktive grunnsyn. I ettertid gir også Eivind Erichsen, cand oecon fra 1943, uttrykk for at han har følt seg som keynesianer. Erichsen definerer da begrepet keynesianisme som et økonomisk grunnsyn som innebærer at markedet på egenhånd ikke vil gi full sysselsetting, men at det er nødvendig med en offentlig økonomisk politikk.¹⁰⁴ En liknende oppfatning har også den svensk-amerikanske økonomen Axel Leijonhufvud gitt uttrykk for:

«To be a Keynesian, one need onely to realize the difficulties of finding the market clearing vector».¹⁰⁵

Definert på denne måten kan imidlertid også sosialistiske og fascistiske økonomer sees som keynesianere. Dette blir etter min mening for vidt.

Slik jeg har definert keynesianismen foran vil det også være mye som skiller Osloskolen og keynesianismen. Keynesianismen tar utgangspunkt i en markedsøkonomi som ikke selv finner frem til en likevekt som gir full sysselsetting. Statens oppgave blir så å kompensere for dette gjennom finans- og pengepolitikk. Osloskolen har i likhet med sin læremester en annen tilnærming. Den er basert på et konstruktivistisk grunnsyn, hvor inngrep i den private sfære foretas ut fra en betraktning om samfunnets felles nytte eller velferd. Det vesentlige er en gunstig, helst optimal, realøkonomisk tilpasning. I den sammenheng er planøkonomi ansett som grunnleggende mer rasjonelt enn markedsøkonomi. Den atomistiske beslutningsprosessen i markedet gir nødvendigvis en tilpasning ex post, mens det i en planøkonomi ville være tilpasning ex ante. Det ligger også i markedsystemet at en del vil treffe dårlige beslutninger og dermed bukke under i konkurransen. En markedsøkonomi vil derfor lett skapte sosial uro og representerer en sløsing med ressurser.

¹⁰² Bergh og Hanisch, side 206f. Samtale med Eivind Erichsen den 23. juli 1997.

¹⁰³ Berge Furre, *Norsk historie 1905-1990*, Oslo 1992, side 211.

¹⁰⁴ Samtale med Eivind Erichsen den 23. juli 1997.

¹⁰⁵ Axel Leijonhufvud, sitat gjengitt i Bernhard Felderer og Stefan Homburg, 1992, side 209.

I en planøkonomi kan derimot beslutningsprosessen i større eller mindre grad koordineres.¹⁰⁶

Nå gikk som tidligere nevnt ikke Frisch inn for at staten skulle overta produksjonsmidlene i samfunnet, slik for eksempel den sosialistiske økonomen Oscar Lange gjorde. Lange gikk inn for statlig eierskap kombinert med et pseudo-markedssystem.¹⁰⁷ Osloskolen trakk derimot opp et alternativ til klassisk sosialisme. Gjennom i stedet å begrense innholdet i eiendomsretten og avtaleretten ved ulike former for offentlig regulering, kunne kapitalismen underlegges offentlig styring uten full overtakelse av eiendomsretten. Dette var en løsning som passet godt politisk, og som selvsagt heller ikke oppstod helt uavhengig av samtidens politiske kontekst.

Når det gjaldt bruken virkemidler, og i hvilken grad disse kunne gripe inn i den rådende næringsfrihet og eiendomsrett, var det ulike syn blant Osloskolens økonomer. Felles for både Frisch, Haavelmo og Johansen var at de vurderte et selvregulerende marked som svært ustabil. Mens Frisch i hovedsak var utpreget styringsoptimist, og uten videre gikk inn for å regulere der han mente å observere problemer i markedet, var Haavelmo mer opptatt av de konsekvenser markedsinngrep fikk for effektiviteten i økonomien. Det var Haavelmo som innførte paretooptimalitet, et sentralt mål på økonomisk effektivitet, i Osloskolen. Haavelmo arbeidet mye med nyklassisk markedsteori, men i motsetning til de egentlige nyklassikere stilte han seg meget skeptisk til teorien om selvregulerende markeder. Haavelmo understreket igjen og igjen at den tradisjonelle markedsteorien ikke inneholdt noen prisdannelsesteori. Tilbuds- og etterspørselskurven var forutsatt å gjelde samtidig, noe som bare var tilfellet i likevektspunktet. Hva som skjer utenfor likevektspunktet sa dermed teorien ikke noe om, mente Haavelmo.¹⁰⁸

Et selvregulerende marked ble altså oppfattet som grunnleggende ustabil og svært vanskelig å forutsi, og dette kom til å prege Osloskolens anbefalinger om økonomisk politikk. Selv fastslo Haavelmo at markedet trenger en markedsadministrator. Hvem denne markedsadministratoren skulle være, om det skulle være en eller flere personer, institusjon eller etat, ble ikke spesifisert i detalj. I Osloskolen benyttet man nokså stort betegnelsen «myndighetene» om hele det offentlige politiske og administrative apparatet. Det var da følgelig «myndighetene» som skulle spille rollen som markedsadministrator.

I praksis innebar både Frischs og Haavelmos tilnærming en vektlegging av et offentlig ekspertorgan for økonomisk planlegging. Dette skulle stå for utredning og analyse av den økonomiske situasjonen, forslag til virkemiddelbruk, og til en viss grad også administrasjon av virkemidlene. Frisch-elevene gikk imidlertid ikke fullt så langt som mesteren selv, som i trettiårene lanserte forslag som i beskjeden grad tok hensyn til vårt konstitusjonelle system. Under Brofoss' ledelse ble den sosialøkonomiske ekspertisen etablert i sentralforvaltningen. Først ble det etablert et «pengepolitisk kontor» i 1945, så fulgte en «økonomiavdeling» i Finansdepartementet i 1952, og senere også en «planleggingsavdeling» samme sted. I tillegg ble det bygget opp kompetanse i Statistisk sentralbyrå og etter hvert i Norges bank. Til sammen utgjorde dette et omfattende apparat for økonomisk styring, som nok bidro til at Osloskolens økonomer så på keynesiansk teori som litt primitiv som utgangspunkt for økonomisk styring.

Et av de karakteristiske trekkene ved Osloskolen var det konsekvente skillet mellom realøkonomi og pengeøkonomi. Også de britiske Radcliffe-keynesianerne gjennomførte et slikt skille, og la som Frisch stor vekt på utviklingen i produksjon og sysselsetting som

¹⁰⁶ Om konstruktivism: Hayek, 1982.

¹⁰⁷ For en oversikt over sosialistisk økonomisk teori, se for eksempel Fikret Adaman og Pat Devine, «On the Economic Theory of Socialism», i *New left Review*, nr 221/1997.

¹⁰⁸ Bergh og Hanisch, side 211.

reelle størrelser. De tenderte videre i likhet med Frisch også til å legge vekt på direkte reguleringer av den økonomiske aktiviteten. Sentralt blant dem stod Joan Robinson. I et forsøk på å hindre gjennomslag for ideen om å gjenopprette en fri verdenshandel slik det ble skissert i Bretton Woods, gikk Frisch og Robinson sammen om å utvikle en modell for en internasjonal varebyttesentral. Det var dermed visse felles trekk mellom Osloskolen om Radcliffe-keynesianerne. Men det var også viktige forskjeller. Blant annet på grunna av Haavelmos påvirkning, vektla Osloskolen i langt større grad enn Frisch og Radcliffe-økonomene desentraliserte beslutningsprosesser.¹⁰⁹

Vi kan altså konkludere med at Osloskolen i stor grad var preget av sin store læremester. Den skilte seg fra hovedstrømmen innen keynesianismen ved sitt konstruktivistiske utgangspunkt og i synet på markedet, nettopp der skillet også gikk mellom Frisch og Keynes. Keynes ville forbedre en markedsøkonomi, Frisch ville erstatte den med en rasjonell planøkonomi. Osloskolens konstruktivistiske tilnærming dannet også mye av grunnlaget for det nære samarbeidet med Arbeiderpartiet. Frisch-elevene var opplært i økosirkssystemet, og spesielt skillet mellom realøkonomi og pengeøkonomi. Frisch gav dem, som Andvig uttrykker det, en «frame of mind», en virkelighetsoppfatning, hvor de betraktet makroøkonomiske spørsmål som et spørsmål om valg av økonomisk politikk. Deres referansepunkt var planleggingsinstitusjonen, hvor alle spørsmål om valg av politikk skulle besvares ut fra de realøkonomiske konsekvensene av politikken.¹¹⁰

I forhold til mange andre land fikk Osloskolen en usedvanlig stor direkte innflytelse over den økonomiske politikken. Frisch-elevene ble i stor grad administratorer for Arbeiderpartiets økonomiske politikk, en politikk de også i høy grad var med på å utforme. Den nærmest symbioseliknende tilknytningen til Arbeiderpartiet bidro til å sette sitt preg på Osloskolen, om ikke på annen måte så i alle fall gjennom å påvirke hvilke økonomiske problemstillinger som opptok økonomene.

Med sin sterke personlighet og særegne måte og formidle kunnskap, bidro Frisch også til å gi flere generasjoner av norske sosialøkonomer en sterk selvtillit på fagets vegne. Som Jens Chr. Andvig skriver:

«Since they knew about the complex, but simple world of the 'real' economy, an exclusive knowledge which they had been introduced to by an intellectual genius, this confidence was easy to understand.»¹¹¹

Med teoretisk ballast i hovedsak fra Frisch, og praktisk erfaring fra arbeid i Statistisk sentralbyrå, Forsyningsdepartementet og underliggende etater og direktorater, var det en liten og ambisiøs gruppe unge sosialøkonomer som grep fatt i etterkrigstidens utfordringer. I første omgang fikk de oppgaven med å koordinere bruken av de direkte virkemidlene, slik de hadde vært under okkupasjonen.

¹⁰⁹ Andvig 1993, side 26.

¹¹⁰ Andvig 1993.

¹¹¹ Andvig 1993.

Kapittel 3

Administrasjon av detaljreguleringer

I dette kapittelet skal jeg behandle detaljreguleringspolitikken som ble ført fra 1945 til omkring 1950. I løpet av disse årene ble Osloskolen konstituert, sosialøkonomi ble i betydelig grad en vitenskap for den økonomiske politikken, og Frisch-elever inntok sentrale posisjoner i statsforvaltningen som rådgivere for regjeringens økonomiske politikk. Samtidig ble det skapt politiske bindinger som kom til å påvirke utviklingen i den økonomiske politikken i hele den perioden denne avhandlingen omfatter.

Her skal jeg se innføringen av detaljreguleringspolitikken i lys av Frisch økonomiske tenkning, ambisjoner om økonomisk planlegging og styring, og de praktiske erfaringer som etter hvert ble opparbeidet. Til tross for full sysselsetting og et høyt investeringsnivå ble det klart at politikken gav ineffektiv ressursallokering, et stort underskudd på handelsbalansen og sterk vekst i uprioritert produksjon. Sentrale Frisch-elever stilte allerede sommeren 1946 spørsmålstegn ved om den økonomiske politikken som var valgt lot seg gjennomføre. Det viste seg imidlertid vanskelig å legge om kursen. Detaljreguleringene, særlig av næringsvirksomhet, skapte politiske bindinger, noe som i høy grad kom til å påvirke femtallets økonomiske politikk.¹¹²

Fra mai 1945 stod regjering og Storting overfor en rekke avgjørende valg i spørsmål som angikk organiseringen av norsk økonomi og næringsliv. I hovedsak valgte samlingsregjeringen og den senere arbeiderpartiregjeringen å opprettholde pris- og mengde-reguleringene fra okkupasjonstiden, en politikk som fikk betegnelsen «stabiliseringslinjen». Som et styringsverktøy for denne politikken ble det med utgangspunkt i økosirk og nasjonalregnskap utviklet et nasjonalbudsjett for Norge. Tradisjonell diskontopolitikk skulle ikke lenger benyttes. Heller ikke finanspolitikk, som var sentral hos Keynes, skulle spille noen særlig stor rolle. Så lenge ressursene ble fordelt administrativt hadde Stortingets bevilgningsvedtak bare en veiledende funksjon. Mye makt ble dermed konsentrert i sentraladministrasjonen, hvor økonomene ved hjelp av nasjonalbudsjettet i følge planen skulle få styring med tildeling av løyver og lisenser.

Mange av de valg som ble gjort kan peke i retning av at detaljreguleringssystemet var ment som grunnlag for en varig planøkonomi, administrert ved hjelp av moderne sosialøkonomi. Detaljreguleringspolitikken i de første etterkrigsårene er behandlet av flere forfattere. Det har vært forskjellige oppfatninger om i hvilken grad denne politikken virkelig var ment som en midlertidig ordning etter krigen til forholdene var mer

¹¹² Hanisch og Lange, *Veien til velstand*, Oslo 1986. Odd Aukrust, «Stabiliseringslinjen i søkelyset», publisert i *Kontakt* nr. 9 1948, gjengitt i *SØS* 75. Betegnelsen askebegerindustri ble brukt av Brofoss som eksempel på bruk av verdifulle ressurser på lite samfunnsnyttig produksjon. Samtale med Knut Solem 5. og 9. januar 1996.

normalisert, eller om den snarere skulle oppfattes som et første skritt mot en mer varig form for reguleringspolitikk. Sentralt i debatten har Frisch-elevenes planleggingsredskap, nasjonalbudsjettet, stått. I løpet av årene frem mot 1950 gjorde Frisch-elevene en betydelig innsats for å bygge opp nasjonalbudsjettet som et verktøy for administrasjon av slike detaljreguleringer. Selv om detaljreguleringspolitikken etter hvert måtte oppgis, fortsatte utviklingen av nasjonalbudsjettet i denne retning, en utvikling som var i tråd med Frischs ambisjoner for økonomisk politikk.

Økonomisk politikk fra krig til fred

En viktig bakgrunn for de politiske valg som ble gjort i 1945 var utvilsomt mellomkrigstidens økonomiske kriser og den planøkonomi som ble ført i flere land under krigen. Internasjonalt hadde den økonomiske krisen i trettiårene ført til ulike former for statlige inngrep, særlig i utenrikshandel og valutatransaksjoner regulert. Overgangen til krigsøkonomi innebar at det også ble innført kvantitative reguleringer i den innenlandske økonomien over hele den vestlige verden, slike det også hadde det vært gjort under første verdenskrig.

3. september 1939 erklærte Storbritannia og Frankrike Tyskland krig. Tre uker senere, den 22. september, ble det innført reguleringer av norsk økonomi. Den norske regjeringen vedtok en provisorisk anordning som gav trustkontrollen adgang til å innføre alle reguleringsbestemmelser den fant nødvendig for å føre kontroll med priser og fortjeneste. Ved behov kunne såvel produksjon som handel reguleres direkte eller indirekte. Anordningen var utarbeidet av trustkontrolldirektør Wilhelm Thagaard. Det ble opprettet et Forsyningsdepartement, og i løpet av høsten ble det opprettet 90 landsprisutvalg og over 100 lokale prisutvalg, hvor både produsenter, kjøpere og forbrukere deltok. Den 10. februar ble det innført prisforskrifter basert på kostpris. Etter okkupasjonen, den 27. april 1940, ble ordningen gjort noe om. Da var det forbudt å ta høyere priser eller høyere absolutt avanse per enhet enn det som gjaldt per 8. april 1940.¹¹³

Like før Administrasjonsrådet ble avsatt av Reichskommissar Terboven i september 1940 ble reguleringene hjemlet i en anordning fra rådet. De hadde dermed et norsk rettsgrunnlag. Den tyske administrasjonen lot senere være å innføre det noe strengere tyske systemet med henvisning til at de norske bestemmelsene var effektive. Da krigen var over i mai 1945 var vi derfor i den situasjon at reguleringsregimet som gjaldt ikke var knyttet direkte til okkupasjonsmakten. Det hadde derfor fortsatt en samfunnsmessig legitimitet. Den midlertidige anordningen, «Lex Thagaard», som Nygaardsvoldregjeringen vedtok 8. mai var i hovedsak en videreføring av disse reguleringene.

Lex Thagaard, etter opphavsmannen Thagaard, som da var blitt prisdirektør, innebar at detaljreguleringene fra okkupasjonstiden og tilskuddsordningene som hørte med, skulle fortsette. Ut over dette ble prismyndighetene gitt vide fullmakter både til å regulere priser og omsetningskvanta og også til å nedlegge bedrifter og forby produksjonsinnskrenkninger.

¹¹³ Erik Brofoss oppsummerer reguleringsregimet i redegjørelse til Stortinget den 19. februar 1946, St.t. Forhandlinger i Stortinget 1946, side 234f. De følgende avsnitt bygger på dette. Om Thagaard, se Terje Kili, *Den borgerlige sosialisten Wilhelm L. Thagaard 1917-1945*, upublisert hovedoppgave UiO, 1993, og Einar Lie, *Institusjon, profesjon og politikk. Finansdepartementet 1945-1965*, doktoravhandling UiO 1995, side 35f. Thagaard delte blant annet celle med Einar Gerhardsen i Møllergata 19 våren 1942, og hadde senere stor innflytelse under pseudonymet «advokat Anton Blom» i London. Kili 1993, side 160.

Etter forslaget ville Prisdirektoratet, der Thagaard selv var direktør, få en svært viktig posisjon i norsk økonomi:

«Den virksomhet som hører under Prisdirektoratet er av den største betydning for gjenreisningen og utbyggingen av næringslivet etter frigjøringen. [...] Ved å sette rimelige priser for et erhverv vil den [prisreguleringen] effektivt kunne stimulere til økning av produksjonen. Ved å slå prisene ned under omkostningen til de bedrifter som ligger dårligst an, vil den kunne tvinge til innskrenkninger eller rasjonalisering. Foruten gjennom den egentlige prisregulering har Prisdirektoratet [...] fullmakt til å kontrollere nyetableringer og sette i verk direkte regulering av produksjon og omsetning og andre erhvervsmessige forhold, dels for å motvirke mulige forhold, dels til å fremme en bedre organisasjon av næringslivet. Dette er skjedd i adskillig utstrekning under okkupasjonen, og virksomheten på disse områder vil sikkert bli enda større i den første tid etter frigjøringen, når næringslivet skal tilpasses nye forhold.¹¹⁴

Anordningen må selvsagt forstås i lys av at forholdene var ekstraordinære, og en del av bestemmelsene var åpenbart provisoriske. Den økonomiske situasjonen i 1945 var preget av fem års okkupasjon. I skyggen av detaljreguleringene var det skapt et stort overskudd av kjøpekraft i forhold til varer og tjenester. I tillegg til stabiliseringen av prisnivået, var en vesentlig årsak til pengerikligheten at den tyske okkupasjonsmakten finansierte store deler av sin virksomhet ved å trekke på en hemmelig konto i Norges Bank. Som følge av dette var den sirkulerende seddelmengden seksdoblet og folioinnskuddene i bankene tidoblet, mens bankenes likvide beholdninger var øket nær femti ganger under okkupasjonen.¹¹⁵

Lex Thagaard vitner ikke desto mindre om en uvanlig sterk tro på egen evne til å styre og en ikke mindre vilje til bruke de nødvendige virkemidler. Thagaards styringsregime var i tråd med Frischs uttrykte skepsis til markedet, og for så vidt etter linjene for planøkonomi som var trukket opp i trettiårene. Hos Frisch var «realøkonomien» sentral, «pengeøkonomien» måtte tilpasses slik at den realøkonomiske utviklingen ble tilfredsstillende. En grunnleggende tanke hos Frisch var at endringer i prisnivået kunne være en utløsende faktor for mekanismer som førte til krise i en kapitalistisk økonomi. Endringer i prisnivået fikk også store sosiale konsekvenser og skapte grunnlag for sosial uro og utrygghet. Planlegging og regulering representerte på den andre siden trygghet for inntekt og arbeid, og erfaringene fra krigen hadde til fulle vist hvilke muligheter som lå i planøkonomi:

«Alle de som talte og skrev om disse spørsmål under krigen, kom til den slutning at dette måtte være hovedspørsmålet for den økonomiske politikk etter krigen. Det var ikke noe i naturens orden som tilsa at det skulle være arbeidsløshet og urimelige, dårlige levekår for en stor del av landets befolkning. Med denne erkjennelse fulgte også den overbevisning at skille en sikre demokratiet i framtiden, måtte det føres en økonomisk politikk som gjorde det samfunn en levde i så bra som menneskeverk kunne gjøre. Men da måtte det være menneskeverk bygget på rasjonelle overveielser og ikke resultater av tilfældighetenes spill. 'Fra kaos til plan' var den gangen mye mer enn et slagord.»¹¹⁶

Den økonomiske politikken fra mai 1945 ble utformet i et brokete politisk landskap. Planer var lagt i London i årene før frigjøringen, men måtte naturligvis tilpasses den aktuelle situasjonen.¹¹⁷ To personer peker seg ut som særlig sentrale i arbeidet med å utformen politikken. Wilhelm Thagaard må åpenbart ha spilt en viktig rolle i London, men kom noe mer i bakgrunnen etter frigjøringen. Fra sommeren 1945 fremstår Erik Brofoss som

¹¹⁴ § 2 i «Provisorisk anordning av 8. mai 1945 om prisregulering og annen regulering av erhvervsmessig virksomhet». Sitert etter Lie 1995.

¹¹⁵ Statistisk sentralbyrå, *SØS-12, Norges økonomi etter krigen* Oslo 1965, side 295f.

¹¹⁶ Erik Brofoss i privat brev til Einar Gerhardsen 10. januar 1950. Sitert etter Bergh 1997, side 160.

¹¹⁷ I tillegg til Lex Thagaard står tre planleggingsdokumenter sentralt, LOs *Framtidens Norge*, det politiske *Fellesprogrammet* utarbeidet av Arbeiderpartiet, Bondepartiet, Høyre og Venstre, og boken *Hva krigen kostet Norge?* utgitt av Odd Aukrust og Petter Jakob Bjerve våren 1945.

hovedpersonen, først som nestleder i «Det økonomiske samordningsråd», fra høsten 1945 som finansminister og fra høsten 1947 som handelsminister.¹¹⁸

Thagaard og Brofoss var begge jurister og statsøkonomer. Thagaard reiste til London i november 1944, først og fremst for å sikre egen innflytelse på den kurs som ble staket ut har det blitt påstått. Finansminister i Londonregjeringen, Paul Hartmann, omtalte Thagaard som «en fullstendig eksplosiv kraft» som ved sin ankomst var «full av planer om ny prisreguleringslov og ny plan for sentraladministrasjonen».¹¹⁹ Begge deler pekte i retning av en økonomistyrte planøkonomi.

Historikeren Trond Bergh omtaler Brofoss som «styringspolitikkenes fremste frontkjemper».¹²⁰ Brofoss gjorde en bemerkelsesverdig karriere under krigen. Han var cand. jur. fra 1931, cand. oecon fra 1938, og avdelingssjef ved Oslo Ligningskontor før han dro til London i 1942. Der ble han først sekretær i Finansdepartementet, så byråsjef i Forsyningsdepartementet, og fra 1944-45 ekspedisjonssjef samme sted. Oppholdet i London gav Brofoss god anledning til å sette seg inn i britisk økonomisk politikk og Keynes' teorier. Han var samtidig utvilsomt preget av Frisch.¹²¹

Brofoss og Thagaard var helt på linje når det gjaldt behovet for styring av økonomien, men den førstnevnte nok allikevel en tanke mer moderat enn Thagaard når det gjaldt troen på direkte reguleringer.¹²² Det var kanskje Brofoss som spilte hovedrollen når det gjaldt å overbevise Gerhardsen om de mulighetene som lå i Frischs økonomiske viten. Gerhardsen hadde på den måten to hester å spille på: skulle Brofoss og økonomene ikke lykkes kunne han alltid stole på at Thagaard ville ro det hele i land.¹²³

Med Brofoss kom Frischs økonomiske tenkning direkte inn i regjeringen. Som finansminister arbeidet Brofoss aktivt for å knytte dyktige sosialøkonomer til sitt eget departementet, men sørget også for at det kom sosialøkonomer i sentrale stillinger i andre deler av forvaltningen. «Sosialøkonomar marsjerer - Brofoss styrer» skrev Petter Jakob Bjerve i ettertid.¹²⁴ Det var kanskje spesielt takket være Brofoss' innsats de unge Frisch-elevene kunne innta statsforvaltningen allerede i 1945/46. For dem representerte overgangen til en fredsøkonomi og gjenoppbyggingen av landets økonomi det store svennestykket, og de gikk til oppgaven med en ikke ubetydelig selvtillit. Økosirkssystemet var særlig godt egnet for å vurdere de mange sentrale spørsmål man stod overfor: penge- sanering, valg av valutakurs, styring med, eventuelt oppheving av rasjoneringssystemet fra okkupasjonstiden. Av Frisch hadde de unge økonomene også fått med seg en styrings- optimisme som passet godt til Arbeiderpartiets planøkonomiske ambisjoner:

«Dei 'yngre sosialøkonomane' som vi gjerne kalla oss - vi som var uteksaminerte frå og med 1939 - hadde ei sterk gruppekjenle. Indoktrinerte av Frisch, hadde vi òg ei optimistisk tru på at vi kunne 'redde verda'».¹²⁵

¹¹⁸ På dager etter at samlingsregjeringen var konstituert oppnevnte den Det økonomiske samordningsråd. I formannen, Arne Skaugs, fravær, ble råden for det meste organisert og ledet av nestformannen Erik Brofoss. Rådet var sammensatt av representanter for industri, varehandel, jordbruk, fiske og organisasjonene i arbeidslivet. Bjerve 1989.

¹¹⁹ Paul Hartmann, *Bak fronten - Fra Oslo og London 1939-1945*. Oslo 1955. Sitert etter Kili 1993.

¹²⁰ Trond Bergh, «Arbeiderpartiet og statens styrende hånd» i Trond Nordby (red) *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965*. Oslo 1993.

¹²¹ På spørsmål om hvordan Brofoss kunne gjøre en slik karriere under krigen, fra ligningsfunksjonær til finansminister, svarte Eivind Erichsen at «hadde du bare kjent Brofoss, ville du ikke spurt...». Samtale med Erichsen 9. desember 1996.

¹²² Samme sted.

¹²³ Bjerve 1989, side 182f. Eivind Erichsen har i flere samtaler fremholdt at Brofoss var den Gerhardsen lyttet til i økonomiske spørsmål.

¹²⁴ Bjerve 1989, side 182.

¹²⁵ Samme sted, side 188.

Nå skal selvsagt ikke de unge cand. oecon-enes innflytelse overdrives. De var enda unge og for en stor del ubeskrevne blad i 1945. Den økonomiske kursen ble, på samme måte som Frischs forslag til kriseløsning i trettiårene, stukket ut av sentrale arbeiderpartipolitikere utfra den politiske situasjonen, med sosialøkonomer som premissleverandører. Det var som rådgivere de unge sosialøkonomene gjorde seg bemerket. De dominerte alle de rådgivende organer i økonomiske saker, mens den eldre garde av økonomer som Gunnar Jahn, Wilhelm Keilhau og Erling Petersen mistet innflytelse.¹²⁶

Det var langt fra alle som var enige i det planøkonomiske eksperimentet. Både fra næringslivet og fra økonomer med et annet syn på økonomisk styring kom det motforestillinger. Sentralt blant kritikerne stod direktør i Statistisk sentralbyrå, Gunnar Jahn. Som tidligere finansminister og med en sentral posisjon i motstandsbevegelsen var han den sterkeste kandidaten til finansministerposten under forsøkene på å danne en samlingsregjering i juni 1945. Jahn satt blant annet som betingelse for å gå med i Gerhardsens første regjering at noe ble gjort med Lex Thagaard. Han hadde da allerede markert sin skepsis til planentusiasmen:

Det er mulig jeg ser for mørkt på det, men jeg synes de tingene jeg ser ute er preget av svært liten sans for virkelighetens verden og at en har liten evne til å se lenger enn de nærmeste mål. Det er likesom krisen i 1929 og den veldige arbeidsledigheten dengang i England og Amerika kaster sine slagskygger fremover, og så ser de at krigsøkonomien har skaffet folk arbeide og så mener de at det samme blir lett å oppnå gjennom dirigering i fredsøkonomi, uten å undersøke hva det er som gjør at krigsøkonomien kan skaffe folk sysselsetting og hva det enkelte menneske må betale for det i underkonsumpsjon.¹²⁷

Mens planentusiastene så trettiårenes økonomiske kriser som et bevis på at kapitalsimen og markedsøkonomien hadde spilt fallitt, mente Jahn altså at dette slett ikke var tilfellet. Krisen i trettiårene var etter hans mening tvert om skapt av for lite konkurranse. Både som finansminister og senere som formann i Norges Banks direksjon gikk Jahn derfor inn for å gjenopprette balansen mellom tilbud og etterspørsel i økonomien for dermed å kunne slippe fri priser og etterspørsel. Det fremstod dermed to fløyer i debatten om den økonomiske politikken. På den ene siden Brofoss/Thagaard-linjen, på den andre den eldre garde økonomer som ikke var angrepet av «planleggingsbasillen», som professor i økonomi, Wilhelm Keilhau, senere uttrykte det.¹²⁸

¹²⁶ De unge Frisch-elevene peker seg uvilkarlig ut i den engere kretsen av økonomiske rådgivere. De fremtredende økonomene var Finansminister og senere handelsminister Brofoss (1908-1979, cand. jur. og statsøkonom 1938), Petter Jakob Bjerve (cand. oecon 1942), Stein Rossen (1916-?, cand. oecon 1943), Arne Skaug (1906-1974, cand. oecon 1930) og Wilhelm Thagaard (statsøkonom 1911, cand. jur. 1916) som satt i alle de tre sentrale rådgivende utvalgene som ble opprettet. Frisch, Gunnar Bøe (1917- cand. oecon 1940) og Helge Seip (1919- cand. oecon 1941) deltok i to av utvalgene. I tillegg kom Odd Aukrust (1915- cand. oecon 1941), Eivind Erichsen (1917- cand. oecon 1943) og Knut Getz Wold (1915-1987, cand. oecon 1939) som bekledd viktige stillinger.

¹²⁷ Gunnar Jahns dagbøker, håndskriftsamlingen Universitetsbiblioteket, 6. november 1943. Sitert etter Lie 1995.

¹²⁸ Wilhelm Keilhau, «Planøkonomi og økonomiske planer», foredrag holdt i flere foreninger våren 1946, gjengitt i Wilhelm Keilhau, *Riktig og gal planøkonomi*, Oslo 1953.

Stabiliseringslinjen

En av de mest betydningsfulle beslutningene i den økonomiske politikken var regjeringen Gerhardsens vedtak den 12. september 1945 om at levekostnadsindeksen skulle stabiliseres på det gjeldende nivå. Med fast valutakurs og et stort etterspørselsoverskudd i økonomien innebar dette at pris- og mengdereguleringene måtte opprettholdes. Det var gode grunner for at regjeringen valgte en stabiliseringslinje i en overgangsperiode, noe det også var bred politisk enighet om. Det som imidlertid er mer uklart er i hvilken grad dette var ment som en politikk for en kortvarig overgangsperiode, og overgang til hva?

Det fremstår to hovedlinjer i de analyser som er gjort av den økonomiske politikken som ble etablert i de første etterkrigsårene. På den ene siden står den versjon aktørene selv har beskrevet, hvor politikken sees som en naturlig overgang fra krigsreguleringer til en politikk basert på mer indirekte virkemidler. Odd Aukrust skriver i boken *Norges økonomi etter krigen* at «myndighetene» helt fra 1945 siktet mot «å skifte vekten over fra direkte til indirekte virkemidler» i den økonomiske politikken.¹²⁹ Trond Bergh og Tore Jørgen Hanisch fastslår slår i boken *Vitenskap og politikk* at :

«Det hadde alt fra 1945 av vært forutsetningen, slik Aukrust og Bjerve skrev i *Hva krigen kostet Norge*, at detaljreguleringene skulle avvikes så snart de økonomiske forhold var blitt normalisert.»¹³⁰

Trond Bergh la senere dette til grunn da han i boken *Storhetstid* mener at den samtidige kritikken mot Arbeiderpartiet var betydelig overdrevet, og at partiets politikk ble tolket «i 'verste' mening». Den sosialistiske retorikken var i betydelig grad reservert for interne formål skriver Bergh, som legger til grunn at ledelsen i Arbeiderpartiet allerede fra 1945 hadde en:

«moderate etterkrigsprofil preget av kompromiss- og samarbeidsvilje og en pragmatisk dogmefri holdning til gamle læresetninger».¹³¹

På den andre siden støtter rekke forfattere en hypotese om at Arbeiderpartiet siktet mot et varig planøkonomisk system med detaljreguleringer i større eller mindre grad. Historikeren Berge Furre viser i likhet med Bergh til at det to sider ved Arbeiderpartiets politikk i disse årene, én utadvendt og én som var reservert for interne sammenhenger:

«Reguleringspolitikken hadde to andlet, eit fellesprogramandlet mot dei andre partia og eit partiandlet».

Furre vektlegger imidlertid «partiandletet», og viser til at detaljreguleringspolitikken internt i Arbeiderpartiet ble sett som en gradvis overgang til sosialisme. I hans analyse blir dermed det utadvendte «andletet» mer en maske for å dekke over den indre virkelighet.¹³²

Historikeren Tore Grønlie viser til Arbeiderpartiets ambisjoner om å drive «rasjonaliserings- og strukturpolitikk», og hevder det «neppe» er tvil om at regjeringen tenkte seg «et varig planøkonomisk beslutningsapparat» for å føre denne politikken.¹³³ Historiker og professor i statsvitenskap Trond Nordby fremhever at det var viktig for ledelsen i Arbeiderpartiet å bringe

¹²⁹ Odd Aukrust, «Etterkrigstidens økonomiske politikk» i *SØS 12*, Oslo 1965, side 385.

¹³⁰ Bergh og Hanisch 1984, side 238.

¹³¹ Trond Bergh, *Storhetstid*, bind 5 av Arbeiderbevegelsens historie, Oslo 1987, side 244.

¹³² Furre 1992, side 215.

¹³³ Tore Grønlie, «Tiden etter 1945» i Danielsen m.fl (red), *Grunntrekk i norsk historie fra vikingtid til våre dager*, Oslo 1991, side 350.

«disposisjonsretten over kapitalen og produksjonsmidlene [...] under samfunnsmessig kontroll. Noen umiddelbar sosialisering var det aldri snakk om - med unntak for de såkalte kommandopostene. Men kontrollfunksjonene ble på enkelte felter definert slik at det ville være berettiget - om målsettingen var nådd - å snakke om en de facto sosialisering der den private eiendomsretten fremstod som en ren formalitet.¹³⁴

Her skal jeg se nærmere på noen av de viktige politiske beslutningene som ble fattet i forbindelse med innføringen av stabiliseringslinjen. Som nevnt er det ikke overraskende at prisene ble stabilisert og rasjoneringen opprettholdt i en overgangsordning. Det som i ettertid virker påfallende, og som peker i retning av at stabiliseringslinjen var ment å være noe mer enn en overgangsordning, er at det lenge ble gjort lite eller ingenting for å nøytralisere det store etterspørselsoverskuddet.

Stabilisering av prisnivået var som tidligere nevnt en viktig ingrediens i den planøkonomiske tenkningen på trettitallet. Deflasjon og hyperinflasjon i mellomkrigstiden hadde gitt uakseptable sosiale konsekvenser i tillegg til dårlig utnyttelse av produksjonsressursene. Dette var sentralt i planøkonomisk tenkning i mange land. Flere økonomer gikk inn for et system med ulike former for lovmessig regulering av prisene, og at balansen i økonomien skulle sikres ved å bruke valutakursen. Ved ekspansjonstendenser ville tegn til overskuddsetterspørsel kunne nøytraliseres gjennom å appresiere valutaen, og omvendt, ved en konjunkturavslapning ville depresiering av valutaen holde aktivitetsnivået oppe.¹³⁵

I forhold til dette var det et problem at Norge ved tilslutning til Bretton Woods-avtalen var forpliktet til å føre en fastkurspolitikk. Dermed forsvant det som skulle være det dynamiske elementet i planøkonomien. Dette innebar, som blant andre professor Wilhelm Keilhau påpekte, at det reiser seg «en rekke nye og ytterst vanskelige planøkonomiske problemer som den liberalistiske samfunn var lykkelig fri for».¹³⁶ På toppen av dette valgte regjeringen, etter å ha rådført seg med fremtredende sosialøkonomer, som det eneste vestlige land å stabilisere levekostnadsindeksen på et bestemt nivå, et nivå som til overmål var alt for lavt til å gi balanse. Dermed var det helt nødvendig å opprettholde pris- og mengdereguleringene innenlands og en streng regulering av utenrikshandelen.¹³⁷

Heller ikke de andre valg som ble gjort i tilknytning til den økonomiske politikken i 1945 og 1946 tyder på at overskuddsetterspørselen ble sett som problematisk. Regjeringen valgte en pundkurs på 20 kroner i strid med anbefalingen fra et ekspertutvalg som var oppnevnt for å utrede spørsmålet. Regjeringen begrunnet den høye kroneverdien med hensynet til levekostnadsindeksen. Det var viktigere å unngå prisstigning enn å sikre konkurranseevnen. Mens mange land sanerte pengevesenet som et ledd i å oppnå stabilitet ved krigens slutt, ble den norske pengesaningene lite effektiv i så måte. Planer som ble lagt før krigen ble ikke fulgt opp. Noen effektiv engangsskatt på formuesstigning ble heller ikke gjennomført, og det ble også gjennomføre tiltak som virket i motsatt retning, blant annet ble diskontoen ble satt ned fra 3,0 til 2,5 prosent i begynnelsen av januar 1946.¹³⁸

En vanlig forklaringen på valget av stabiliseringslinjen, som blant annet fremholdes

¹³⁴ Trond Nordby, *Korporatisme på norsk*, Oslo 1994, side 18.

¹³⁵ Wilhelm Keilhau, «'Planøkonomi' og økonomiske planer», gjengitt i Keilhau 1953.

¹³⁶ Samme sted.

¹³⁷ Hanisch 1990. Lie 1995, side 35f.

¹³⁸ Da tiltaket ble satt i verk hadde det vært forventet i lang tid, slik at de som satte med mye sedler hadde rikelig tid til å kvitte seg med dem. Dels ble de brukt til å kjøpe varer eller tjenester, i den grad det var mulig, og dels ble de satt inn i bankene som igjen satte dem inn i Norges Bank. Alle kunne veksle inn 100 kr i nye sedler mot klipp av merker i rasjoneringskort. Utover dette fikk man kun byttet om 60 prosent av de gamle sedlene i nye. De øvrige 40 prosent ble bundet på en såkalt «riksinnskuddskonto» på ubestemt tid. Ingen fikk imidlertid utbetalt mer enn 5000 kroner i nye sedler. Overskytende beløp ble godskrevet eieren på en særskilt konto. Se Bjerve 1989, Hanisch 1990 og 1995, Hodne 1989, Lie 1995, og Trond Nordby (red.) *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965*, Oslo 1993.

av økonomen Odd Aukrust i boken *Norges økonomi etter krigen*, er det forestående lønnsoppgjøret og hensynet til LO. En engangsinflasjon bare delvis kompensert gjennom lønnsvekst ville lett kunne skapt uro på arbeidstakersiden. Under krigen var LO blitt lovet kompensasjon for stigningen i levekostnadene. Sommeren 1945 brøt meglingen i lønnsoppgjøret sammen og oppgjøret skulle avgjøres av en lønnsnemd, en etter regler fastsatt under krigen. Stabiliseringslinjen, blir det hevdet, gjorde det mulig for LO å gå med på et moderat oppgjør.¹³⁹ Til dette kan det innvendes at det i ettertid ser noe underlig ut at LO i en så spesiell situasjon ikke skulle være villig til å gå med på en begrenset prisstigning uten lønnskompensasjon.

Flere forfattere har også fokusert på forventningene om en etterkrigsdepresjon som en del av grunnlaget for valget av stabiliseringslinjen. Etter erfaringene fra 1. verdenskrig ventet mange at et internasjonalt konjunkturtilbakeslag etter en tid skulle gi fallende eksport- og importpriser. Den svenske økonomen Gunnar Myrdal var en talsmann for et slikt syn, og gav i 1944 ut boken *Varning för fredoptimism*. Så sent som i 1947 skrev Ragnar Frisch at utviklingen i USA ville gi et «skoleeksempel på de forferdelige økonomiske krampetrekninger som et moderne kapitalistisk system må gjennomgå når det får utvikle seg i vidtgående frihet.»¹⁴⁰ Også Bjerve, som opphold seg i USA var sikker i troen på en etterkrigsdepresjon. «Svært mange her hevder at høgkonjunkturen vil holde seg i minst tre år fremover», skrev Bjerve til Brofoss i oktober 1947, «etter mitt skjønn er dette sinnsvakt».¹⁴¹

Troen på en etterkrigsdepresjon kan imidlertid ikke alene forklare hvorfor det ble opprettholdt et så stort etterspørselsoverskudd. Man kan vanskelig ha ment at dette skulle erstatte et eventuelt bortfall av eksportetterspørselen på kort sikt. Det var også bare subsidiene av importvarer som ville falle bort ved et internasjonalt prisfall, mens stabiliseringslinjen jo også innebar en høy grad av subsidiering av norskproduserte varer. Det kan derfor etter min mening ikke sluttes direkte fra troen på en etterkrigsdepresjon til valget av stabiliseringslinjen.¹⁴²

Politisk kan det også ha hatt betydning at ved å velge stabiliseringslinjen slapp regjeringen å ta belastningen men de upopulære beslutninger som måtte til for å inndra likviditetsoverskuddet. I stedet for å fremme en kriseforståelse og behov for nøkternhet i gjenreisningsfasen, bidrog regjeringen gjennom valget av stabiliseringslinjen med det motsatte, noe den også ble kritisert for i samtiden:

I stedet for å la folk virkelig føle at vi gjennom krigen var blitt fattigere og at det måtte et felles krafttak til for relativt raskt å bringe vår levestandard opp på førkrignivået, har myndighetene gjennom sin penge-, pris-, subsidie- og finanspolitikk gitt folk en illusjon om velstand. Dette har istedenfor å stimulere til økt innsats bidratt til å holde arbeidseffektiviteten nede med uheldige virkninger både for vår eksportevne og vårt importbehov.¹⁴³

Men selv om det kunne være opportunt å opprettholde en visst overskuddsetterspørsel, kunne regjeringen antakelig ha valgt å justere prisnivået med henvisning til landets økonomiske situasjon. Likeledes kunne en mer effektiv pengesaning vært begrunnet med behovet for å ramme krigsprofittører, som utvilsomt ville gitt den legitimitet i brede lag av

¹³⁹ SØS 12, side 374f.

¹⁴⁰ Ragnar Frisch, «Mål og midler i økonomisk politikk», Samtiden, nr. 2, 1947.

¹⁴¹ Under sitt studieopphold i USA fra høsten 1947 fikk Bjerve som spesialoppgave å rapportere til Brofoss om utviklingen i Amerika. Korrespondansen finnes i Bjerves arkiv i Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek. Hanisch 1990.

¹⁴² Se SØS 12, side 373, Hanisch 1990, side 21, Lie 1995, side 36f.

¹⁴³ «Handels- og valutapolitikken i Norge etter krigen», tidsskrift nr. 8 i serien *Økonomi*, utgitt av Næringsøkonomisk Forskningsinstitutt.

folket. At man allikevel valgte å beholde overskuddsetterspørselen kan derfor tyde på at man ikke noe i mot å ta i bruk den type virkemidler som da ble nødvendig, og dessuten hadde tiltro til at det lot seg gjøre å styre en økonomi effektivt med den type virkemidler.

Petter Jakob Bjerve skriver i ettertid at denne politikken innebar at:

«den nye regjeringa la mindre vekt enn den gamle på å løyse inflasjons- og valutaproblema ved å minske etterspurnaden, og at det framleis ville bli naudsynt å nytte direkte pris- og mengderegulering i stort omfang».¹⁴⁴

Dette passer også godt i forhold til Frischs, og for såvidt Thagaards, økonomiske tenkning. Frisch ambisjoner gikk klart i retning av at økosirkssystem og nasjonalbudsjett skulle gjøre det mulig å styre realøkonomien direkte ved detaljreguleringer. Erfaringene fra krigen hadde også vist at dette lot seg gjøre. I norsk planøkonomi var derfor ikke spørsmålet om balanse mellom aggregert tilbud og etterspørsel særlig interessant så lenge det gikk an å styre ut fra realøkonomiske mål. Ut fra Frisch teoretiske arbeider og erfaringene fra krigens planøkonomi kunne Brofoss og de øvrige Frisch-elevene derfor ha forsikret Gerhardsen om at administrativ håndtering av detaljreguleringssystemet ikke bare var mulig, men også fornuftig, og i et slikt perspektiv blir også opprettholdelsen av overskuddsetterspørselen forståelig. På den ene siden var det en nødvendig betingelse for å legitimere de nødvendige inngrep i det som tidligere hadde vært den private sfære, og på den andre siden var etterspørselsoverskuddet nødvendig for å skape det trykk i økonomien som skulle til for å kunne styre.

Systemet kunne synes egnet til både å styre aktivitetsnivået og sikre en allokering som ville gi økonomisk vekst. Ved tendenser til lavkonjunktur var det enkelt å slakke litt på tøyene slik at sysselsettingen kunne holdes oppe, og detaljreguleringene gav en unik mulighet til kvalitativ styring både av produksjon, konsum og investeringer. Særlig viktig var kontrollen over investeringene. Dette gjaldt selvfølgelig i gjenreisningsfasen, men også på lengere sikt, fordi det gav kvalitativ styring med utviklingen av samfunnets produksjonskapital. Både Frisch, Frisch-elevene og sentrale deler av Arbeiderpartiet la vekt på utbygging av en effektiv industri som veien til velstand. Med en desentralisert beslutningsprosess i forhold til investeringer var det tilfeldighetene som rådet. Skulle man sikre at ressursene ble brukt der de ville gi høyest samfunnsmessig avkastning på lang sikt, og ikke bare profitt på kort sikt, måtte investeringene styres.¹⁴⁵

Det var ikke noe påfallende midlertidig preg over det styringsapparat som ble bygget opp for å administrere stabiliseringslinjen fra 1945, snarere tvert i mot. Høsten 1945 ansatte Brofoss, Frisch-eleven Petter Jakob Bjerve, i Finansdepartementet for å utarbeide et nasjonalbudsjett som skulle brukes for å administrere detaljreguleringspolitikken. Dette arbeidet skulle komme til å danne grunnlaget for den makroøkonomiske planleggingen i hele den perioden denne avhandlingen omfatter. Sett i sammenheng etterlater de valg regjeringen Gerhardsen gjorde høsten 1945 derfor et inntrykk av at det bak politikken lå en modell for en økonomisk politikk basert på sentral planlegging og et sterkt innslag av detaljreguleringer.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Bjerve 1989, s. 22.

¹⁴⁵ Tore Grønlie, «Norsk industripolitikk 1945-1965», i Bergh og Pharo (red) 1985, Bergh 1987, side 160f.

¹⁴⁶ Bjerve 1989, side 54f.

Nasjonalbudsjettet - planlegging i detalj

I mars 1946 ble det første nasjonalbudsjettet offentliggjort. Frisch hadde lagt opp til nasjonalbudsjettet som et helt sentralt dokument i den økonomiske planleggingen. Det skulle i prinsippet være en beskrivelse av økonomien i et sett likninger som skulle løses simultant. Sett i forhold til disse ambisjonene var «Nasjonalregnskapet og nasjonalbudsjettet - Særskilt vedlegg nr. 11 til statsbudsjettet 1945-46» ikke særlig imponerende. En stor del inneholdt nye nasjonalregnskapstall fra Statistisk sentralbyrå for årene 1939-1943 og overslag for perioden 1944-45, mens selve budsjettet ble presentert som tre ulike utviklingsforløp for 1946, og seks for perioden 1946-50. «Særlig vedlegg nr. 11» markerte likevel starten på Osloskolens hovedarbeidsområde. Allerede året etter kom det et budsjett av helt andre dimensjoner, med både næringsmessige prioriteringer og detaljerte materialbudsjett. Et dokument skreddersydd for en planmessig administrering av detaljreguleringsregimet.

Arbeidet med et nasjonalregnskap og -budsjetter Etter at universitetet ble stengt i 1943 hadde arbeidet med å lage et nasjonalregnskap fortsatt i Statistisk sentralbyrå, hvor Gunnar Jahn var direktør. Det systemet som var utviklet ved Sosialøkonomisk institutt stilte imidlertid krav til data langt ut over det som var praktisk mulig å skaffe.¹⁴⁷ Arbeidet ble derfor i stedet lagt opp etter en metode som lå nær den professor Erik Lindahl hadde benyttet i Sverige, med de teoretiske resultatene fra Sosialøkonomisk institutt som en rettesnor. Fire av de beste kandidatene fra instituttet ble rekruttert til arbeidet høsten 1943: Eivind Erichsen, Ole David Koht Nordbye, Stein Rossen, Frøystein Wedervang. Senere kom også Petter Jakob Bjerve med i arbeidet.¹⁴⁸ Resultatet ble publisert etter krigen, og i tillegg publiserte Aukrust og Bjerve boken *Hva krigen kostet Norge* like etter frigjøringen. Også denne var bygget rundt økosirkssystemet. I ettertid understreker Bjerve at analysen også var influert av *General Theory*, selv om boken ikke står i litteraturlisten.¹⁴⁹

I London hadde Erik Brofoss gått inn for et «folkehusholdningsbudsjett» under arbeidet med Arbeiderpartiets arbeidsprogram. Dette ble fulgt opp i skriftet *Arbeid for alle*, som landsstyret vedtok i mai 1945, men da omtalt som nasjonalbudsjett:

Budsjettene må stilles opp og skattene avpasses etter konjunktursituasjonen med sikte på at de private og offentlige utlegg tilsammen er tilstrekkelige for å sikre arbeid for alle. For dette formål må det ved siden av de vanlige budsjetter [kommune- og statsbudsjett] settes opp et nasjonalbudsjett.¹⁵⁰

Bjerve gir Frisch æren for begrepet nasjonalbudsjett, og mener Brofoss etter kontakt med Frisch valgte å bruke denne formuleringen fremfor formuleringer som «årlig plan» eller «folkehusholdningsbudsjett». Selv deltok Frisch ikke i det praktiske arbeidet med nasjonalregnskapet eller budsjettene etter at økosirkssystemet var fullført. Han var imidlertid godt synlig i det offentlige ordskiftet.¹⁵¹

Erik Brofoss la stor vekt på å komme i gang med utarbeidelsen av et nasjonalbudsjett etter at han var tiltrådt som finansminister. Problemet var å få noen som kunne gjøre arbeidet. Av de fem som hadde arbeidet med nasjonalregnskapssystemet under krigen var Bjerve den mest tilgjengelige, han arbeidet da som hjelpelærer på Universitetet. I november

¹⁴⁷ Bjerve skriver at det «sette større krav til data enn jamvel det systemet som Statistisk Sentralbyrå nyttar i dag». Bjerve 1989, side 46.

¹⁴⁸ Bjerve 1989, side 46.

¹⁴⁹ *Nasjonalinntekten i Norge 1935-1943. Realkapitalen 1939 og kapitalreduksjonen under krigen. Okkupasjonskostnadene*. Statistisk sentralbyrå 1945. Innledningkapitlet var en oversikt over prinsippene for utregning av nasjonalproduktet og nasjonalformuen, skrevet av Bjerve. Bjerve 1989, side 40.

¹⁵⁰ *Arbeid for alle. Oppgavene i Norge i etterkrigstida*, program vedtatt av Arbeiderpartiets landsstyre i mai 1945.

¹⁵¹ Bjerve 1989, side 34 og 43.

tilbød Brofoss Bjerve en stilling som konsulent i Finansdepartementet for å arbeide med et nasjonalbudsjett. Bjerve, som hadde mest lyst til å forske, nølte med å akseptere tilbudet. Brofoss forsøkte å overtalte ham til å ta jobben ved å understreket hvor viktig det var å få dyktige sosialøkonomer i statsadministrasjonen, og ikke minst ved å tilby Bjerve å arbeide halv tid i departementet med full sekretærlønn. Da Bjerve fortsatt tok betenkningstid, endte det med at Brofoss tilbød den da 32 år gamle sosialøkonomen en stilling som byråsjef for et nytt pengepolitisk kontor, med hovedansvar for penge- og finanspolitikk. Dette var det ikke mulig å si nei til, skriver Bjerve.¹⁵²

Omtrent samtidig begrunnet Brofoss behovet for et nasjonalbudsjett i Arbeiderbladet:

Et statsbudsjett er ikke godt bare av den grunn at det viser overskudd og heller ikke dårlig om det viser underskudd. Vurderingen avhenger helt av hvorledes overskuddet i den aktuelle situasjon påvirker disponeringen og utnyttningen av vår arbeidskraft og vårt produksjonsliv. Virkningen i så måte kan bare bedømmes gjennom et nasjonalregnskap og et nasjonalbudsjett over vår nasjonalinntekt, dens fordeling på forbruk og investering, fordelingen på de enkelte inntektsarter og Statens og kommunenes disponeringer av inntekter til de forskjellige formål.»¹⁵³

Den 1. desember 1945 ble så Det Pengepolitisk kontor opprettet med Bjerve som byråsjef. Hovedoppgaven var å lage et nasjonalbudsjett, et fremtidig overslag over en del av postene i nasjonalregnskapet. Det tidligere samarbeidet med Frisch og arbeidet med nasjonalregnskapet i Statistisk sentralbyrå gjorde Bjerve til en av de best kvalifiserte for oppgaven. Til å begynne med følte han seg ganske isolert i departementet. Ekspedisjonssjef Nissen, som formelt var hans overordnede, viste ham rundt den første dagen. «Han sa mellom anna at for staten gjeld det same som for eit foretak, at budsjettet må balansere, helst gå med overskott. Seinare hadde eg liten kontakt med han». skriver Bjerve, som på tross av stillingen som byråsjef rapporterte direkte til statsråden.¹⁵⁴ På nyåret 1946 ble Helge Seip ansatt som konsulent og to sosialøkonomer fra 1945-kullet som sekretærer.¹⁵⁵

Med Brofoss som finansminister og Bjerve som leder av Det pengepolitiske kontor ble tyngdepunktet i den økonomiske politikken flyttet fra Samordningsrådet til Finansdepartementet. Blant annet som en konsekvens av dette, sluttet en av Samordningsrådets sekretærer, Odd Aukrust, og ble byråsjef i et nyopprettet kontor for nasjonalregnskap i Statistisk sentralbyrå. Dette ble en avlastning for arbeidet med nasjonalbudsjettene i statsadministrasjonen, fordi mye av tallmaterialet da ble utarbeidet i byrået. Etter hvert kom Aukrust også til å ta over arbeidet med å videreutvikle nasjonalregnskapssystemet.¹⁵⁶

Den første offisielle presentasjonen av regjeringen Gerhardsens langsiktige ambisjoner kom i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet for 1. juli 1945 til 30. juni 1946. Budsjettet ble lagt frem før nasjonalbudsjettet var ferdig, men i en uvanlig omfattende finanstale gjorde finansminister Brofoss rede for sentrale sammenhenger mellom mål og virkemidler i den økonomiske politikken. Talen ble en innføring i moderne makroøkonomi basert på Frischs økosirk, og ideen om administrering av den økonomiske utviklingen. Den første presentasjon av det virkemiddelapparatet regjeringen var i ferd med å bygge opp.¹⁵⁷

I tråd med Frischs skille mellom pengeøkonomi og realøkonomi fremholdt Brofoss at det var den realøkonomiske utviklingen som var av betydning, og advarte mot å fortape seg i gamle fordommer:

¹⁵² Bjerve 1989, side 186. Fire år senere, 36 år gammel, ble Bjerve utnevnt til direktør i Statistisk sentralbyrå.

¹⁵³ Erik Brofoss i intervju i Arbeiderbladet ultimo november 1945. Sitert etter Bjerve 1989, side 54.

¹⁵⁴ Bjerve 1989, side 104.

¹⁵⁵ P. J. Bjerve, *Dei to første nasjonalbudsjetta: Metode og administrativ framgangsmåte*, SSB, Reprint series no. 33.

¹⁵⁶ Tore Jørgen Hanisch, «Kryssløpet mellom vitenskap og politikk.» i SØS 75, Statistisk sentralbyrå 1990.

¹⁵⁷ Finansministerens redegjørelse, Forhandlinger i Stortinget nr. 30 1946, side 233.

«Vi må fri oss fra innbilningen om pengene som grunnlag for levestandard og velstand. Hvor viktige pengeproblemene enn måtte være, må vi aldri glemme å se realitetene bak tallene.»¹⁵⁸

Men Brofoss kunne ikke bare avfeie at statsbudsjettet for 1945-46 viste et underskudd på driftsbudsjettet på 664 millioner kroner, som var mer enn de totale utgiftene i 1939-40-budsjettet. For å berolige forsamlingen slo han fast at det å bygge opp statsgjeld ikke innebar å velte byrder over på fremtiden. Tok staten opp innenlandske lån hadde det ingen virkning på landets realformue, men var utelukkende en overføring i form av renter fra skatteyderne til eieren av statsobligasjonene. Tok staten opp lån i utlandet var virkningene på nasjonalformuen avhengig av hva disse midlene ble brukt til. Poenget var at nasjonens formue bestod av produksjonskapital og andre fysiske gjenstander. Utenlandslån som ble benyttet til å øke produksjonskapitalen gjorde ikke nasjonen fattigere, og omvendt ble ikke nasjonen rikere av å nedbetale sin gjeld, doserte Brofoss.

I stedet for å fokusere på statsgjeld og budsjettets nominelle størrelse var det statsbudsjettets samfunnsøkonomiske funksjon som måtte vektlegges:

«En vil i denne forbindelse ha reservert seg mot at balansering av utgifter og inntekter i et budsjett i enhver situasjon skulle være et økonomisk eller finansielt ønskemål. Det vil utvilsomt kunne gis konjunkturelle situasjoner hvor et budsjettunderskudd som betegner nyskapning av inntekter og innsprøyting av kjøpekraft i den økonomiske mekanisme, vil kunne være et virkemiddel til å øke aktiviteten i nærings- og arbeidslivet. Det er neppe tvilsomt at vi i en rekke år i 1930-årene befant oss i en situasjon hvor en slik underbudsjettering ville ha vært riktig. [...] Spørsmålet om budsjettbalansering er således et spørsmål som bare kan avgjøres i lys av den aktuelle konjunktursituasjon. [...] Statsbudsjettet må stilles opp med det formål å sikre en full og rasjonell utnyttning av vår arbeidskraft og våre andre produktive realressurser.»¹⁵⁹

I prinsippet var dette i overensstemmelse med Keynes. Problemet i 1945/46 var bare det at budsjettunderskuddet var rekordstort i en tid hvor de realøkonomiske ressursene var praktisk talt fullt utnyttet, og hvor man altså skulle ha ventet en stram finanspolitikk. Brofoss forsvarte underskuddet som et regnskapsmessig uttrykk for arbeidskraften og til en viss grad produksjonsutstyret ikke var rasjonelt utnyttet økonomisk sett. På grunn av de direkte detaljreguleringene var imidlertid ikke dette noe problem. Fordi ressursene ble fordelt administrativt ville de fysiske grensene skapt av tilgangen på råvarer og arbeidskraft uansett begrense aktiviteten. Dette gjaldt også for det offentlige:

«De begjærte bevilgninger vil - hvis de blir anvendt - bare representere et nytt press på priskontroll og mengderegulering - eller forbli uanvendte.»¹⁶⁰

Dette var samtidig årsaken til at de bevilgningsforslag som var avvist av Finansdepartementet ikke i seg selv dermed var funnet unødvendige. Det var ikke pengene det stod på, men hva var vitsen i å bevilge midler til noe det ikke var fysisk grunnlag for å gjennomføre?

I sammenheng med understrekningen av de direkte detaljreguleringenes betydning fikk også Thagaard full støtte:

«En benytter anledningen til å erklære at Prisdirektoratet opptrer på vegne av Regjeringen og at alle viktige avgjørelser i direktoratet forelegges på forhånd for departementet, og for de større sakers vedkommende også for den samlede regjering. En vil i denne forbindelse fremheve det overordentlige store og betydningsfulle arbeid som prisdirektøren har utført, og som i langt større grad enn noen av saneringstiltakene har vært avgjørende for opprettholdelsen av den norske kronens verdi.»¹⁶¹

¹⁵⁸ Samme sted, side 256.

¹⁵⁹ Samme sted, side 252.

¹⁶⁰ Samme sted.

¹⁶¹ Samme sted, side 247.

Brofoss hadde med dette lagt frem et statsbudsjett stikk i strid med de generelle anbefalinger han selv hadde gitt i mars 1945. Da hadde han stått bak en enstemmig uttalelse fra et ekspertutvalg bestående av ham selv, Keilhau, Johan Seland og Knut Getz Wold. Utvalget mente det var riktig å la budsjettbalansen inngå som et ledd i en stabiliseringspolitikk, med overskudd i situasjoner med høykonjunktur og underskudd ved lavkonjunktur. Når det gjaldt gjenreisningsperioden var utvalgets enstemmige konklusjon at det uavhengig av konjunktorene var nødvendig at statens løpende inntekter oversteg driftsutgiftene, fordi det måtte regnes med uforutsette utgifter underveis. Dermed skulle det være to gode grunner for å legge frem et overskuddsbudsjett. Wilhelm Keilhau unnlot i ettertid ikke å peke på denne motsetningen mellom liv og lære hos Brofoss, og mente selv forklaringen var å finne i ønsket om å føre en detaljreguleringspolitikk.¹⁶²

Den mange timer lange forelesningen i økonomi var nærmest en lang begrunnelse for en økonomisk politikk basert på direkte detaljreguleringer. Ikke bare i den spesielle situasjonen, men også generelt. I beste Frisch-ånd ble den realøkonomiske utviklingen fremhevet som det vesentlige. Pris- og mengdereguleringene skulle sørge for stabile priser og en realøkonomisk gunstig utvikling. Styringsapparatet var allerede i funksjon, og virket etter Brofoss' mening etter hensikten. Ikke uten en viss stolthet kunne han slå fast at «En har således full kontroll over de omstendigheter som kan føre til inflasjon.»¹⁶³

Nasjonalbudsjettet for 1946, «Vedlegg 11», ble først lagt frem den 12. mars, nesten en måned etter statsbudsjettet. I hovedsak var nasjonalbudsjettet en oppfølging av finans-talen hva styringsambisjoner angikk. Den største delen ble brukt til å presentere de nye prinsippene for nasjonalregnskapet og de beregningene som var gjort av nasjonalinntekten for årene 1935-45. Det kanskje viktigste formålet med Vedlegg 11 var den pedagogiske funksjonen. Dette var anvendt sosialøkonomi, skrevet for lesere uten særlig økonomisk bakgrunn. Poenget var å få frem hvordan de mange gode formål konkurrerte med hverandre, for på den måten å mane til moderasjon for å sikre ressurser til en gjenreisning av landets kapitalutstyr. Overfor Bjerve hadde Brofoss sterkt beklaget hvordan krefter innenfor forvaltningen kjempet for egne sektorinteresser, noe som resulterte i helt urealistiske budsjettforslag.¹⁶⁴ På samme måte møtte Finansdepartementet etter hvert krav om både økt tilgang på konsumvarer, ønske om offentlige bidrag og private investeringsplaner. Valget av stabiliseringslinjen la hele dette presset på Finansdepartementet, og nasjonalbudsjettet skulle bli departementets virkemiddel for å styre overskudds- etterspørselen.

Anslagene for selve nasjonalbudsjettet for 1946 var hovedsakelig utarbeidet på bakgrunn av statistikk fra det administrative apparatet som håndterte pris- og mengdereguleringene. Det ble tatt utgangspunkt i et anslag for den samlede varetilgangen (nasjonalprodukt + importoverskudd) som en eksogen størrelse. Denne kunne fordeles på privat konsum, privat investering eller offentlig forbruk, og dette var et politisk spørsmål. Det var allikevel begrenset hvilken handlingsfrihet man hadde i politikken, det var for eksempel en nedre grense for hvor lavt det private konsum kunne ligge, og en «overgrense» for omfanget av de private investeringene. Innenfor disse rammene hadde så Finansdepartementet foretatt alternative fordelingsløsninger ut fra den kalkulerede varetilgangen. Det ble understreket at dette var en sterkt forenklet problemstilling, og at en dypere analyse ville måtte ta hensyn til at samlet varetilgang ikke var en gitt størrelse, men blant annet

¹⁶² Wilhelm Keilhau, «Lyse og mørke trekk ved norsk økonomi i dag», foredrag holdt i Polyteknisk Forening 4. februar 1947, senere offentliggjort i Verdens Gang, trykket i Keilhau 1953.

¹⁶³ Finansministerens redegjørelse, Forhandlinger i Stortinget nr. 30 1946, side 247.

¹⁶⁴ Bjerve 1989, side 186.

avhengig av den økonomiske politikken. Av samme grunn kunne heller ikke budsjettet oppfattes som prognoser. Det viktige var sammenhengen mellom postene.¹⁶⁵

Et viktig poeng med nasjonalbudsjettet var å få frem virkningen på den samlede økonomien av endringer i de offentlige budsjettene. For å få dette frem måtte økonomien deles i en offentlig og en privat sektor, noe Frisch ikke hadde gjort i økosirkssystemet. Det britiske nasjonalregnskapet var delt opp på denne måten, men i motsetning til det norske systemet hadde britene ikke delt økonomien inn i finans- og realstrømmer. Dette kunne derfor ikke umiddelbart brukes som et mønster.

Bjerve tok utgangspunkt i realstørrelsene, og splittet disse i offentlige og private. Dermed fremkom alle finansstrømmene mellom det offentlige og private som motstrømmer, kalt inntektsoverføringer. Mens statsbudsjettet stort sett var organisert etter konstitusjonelle og administrative behov, gav denne «nasjonaløkonomiske grupperingen» av statens disposisjoner, et nødvendig hjelpemiddel for å vurdere budsjettets virkninger på samfunnsøkonomien.

Debet	Kredit
- offentlig konsum	- indirekte skatter
- offentlig realinvesteringer	- direkte skatter
- subsidier etc til private	- offentlig nettoprodukt (faktorkostnader)
- netto renteoverføringer	- nettoinntekt av renter og utbytte fra utlandet
- pensjoner, stønader etc til private	- økning i netto offentlig innenlandsgjeld
- økning i offentlige nettofordringer på utlandet	

Offentlige inntekter og utgifter i nasjonalregnskapet. Særskilt vedlegg nr. 11 til statsbudsjettet 1945-46, side 11.

Omregningen som måtte gjøres i forhold til statsregnskapets oppstilling var svært vanskelig, og datagrunnlaget var ikke det beste. For kommunene ble tallene «nærmest gissa» på grunnlag av en kommunalstatistikk som var sterkt forsinket, skriver Bjerve.¹⁶⁶

Restfaktoren i budsjettet var de private investeringene. Det var klart at investeringsbehovet var stort. Sammenliknet med 1939-nivået var særlig kapitalutstyret i skipsfart, hvalfangst og fiskerinæringene redusert. Valutakomiteens beregninger viste at industrien stort sett hadde opprettholdt produksjonskapasiteten, og fordi det ikke var full kapasitetsutnyttning i 1939 regnet man ikke med noen særlig knapphet på produksjonsutstyr i industrien. Heller ikke innen jord- og skogbruk skulle kapitalmangel være til hinder for produksjonsvekst. Men det var ikke bare et spørsmål om å gjenreise produksjonskapasiteten fra 1939, det ville naturlig være stort oppdemmet investeringsbehov ut over dette etter 5 års krigsøkonomi.

Nasjonalbudsjettet baserte nødvendige investeringer for å heve produksjonen til førkrignivå på beregningene i *Hva krigen kostet Norge*. Totalsummen lå på i overkant av 2,6 milliarder 1939-kroner, mens det i budsjettet var anslått rom for rundt 4 milliarder i femårsperioden 1946-1950. Det overskytende kunne da benyttes til investeringer i boligkapital, privat konsum eller til å øke produksjonskapasiteten ut over førkrignivå. Nøyaktig hvor mye som var disponibelt ut over det som var nødvendig for å nå førkrignivå var imidlertid usikkert, blant annet avhengig av hvor stort importoverskuddet det var mulig å finansiere. Det var også et spørsmål om alle sektorer skulle bygges opp til førkrignivå. Det kunne være aktuelt å «la kapitalreduksjonen fortsette» på enkelte områder for dermed å kunne investere mer på andre. En omfattende nyinvestering, som ledet til modernisering og rasjonalisering, ville kunne bidra til å øke den samlede varetilgangen ut over de anslag som var gjort, og dermed skape rom for enda større investeringer.¹⁶⁷

¹⁶⁵ «Nasjonalregnskapet og nasjonalbudsjettet. Særskilt vedlegg nr. 11 til statsbudsjettet 1945-46», Bjerve 1989, side 42.

¹⁶⁶ Bjerve 1989, side 11.

¹⁶⁷ «Nasjonalregnskapet og nasjonalbudsjettet. Særskilt vedlegg nr. 11 til statsbudsjettet 1945-46».

Skulle de viktigste oppgavene løses først, til beste for hele samfunnet, måtte det offentlige regulere gjenoppbyggingen av kapitalutstyret. Det var knapphet på både investeringsvarer og råvarer. Bygge- og anleggsarbeide måtte derfor kontrolleres, råstoffer og hjelpestoffer rasjoneres. Man kunne imidlertid ikke utfra nasjonalbudsjettet gi noen anvisning av hvilke sektorer som eventuelt skulle prioriteres når det gjaldt investeringer. Det var heller ikke mulig med utgangspunkt i budsjettet å foreta avveininger mellom offentlig og privat bruk av nasjonalinntekten. Et mer detaljert nasjonalbudsjett ville være nødvendig for å kunne foreta slike avveininger på et «noenlunde sikkert grunnlag».¹⁶⁸

Vedlegg 11 ble dermed mer et forsvar for direkte detaljreguleringer enn en anvisning av hvordan reguleringene skulle gjennomføres. Det inneholdt ingen beregninger knyttet til eventuell konjunktursvikt, og heller ingen ting om hvordan man så for seg gjennomføringen av den økonomiske politikken. Fortsatt var den økonomiske politikken detaljreguleringer administrert desentralisert under regjeringens generelle retningslinjer. Sett i forhold til Keynes analyser er det allikevel klart at Frisch-elevene med Vedlegg 11 både hadde en annen innfallsvinkel og et helt annet ambisjonsnivå. Mens keynesianismen som vi har sett ble formalisert gjennom et sett med likevektsbetingelser, arbeidet Frisch-elevene innenfor økosirken, som var definisjonssammenhenger. I Norge anno 1946/47 var det ikke tale om å påvirke en markedsøkonomi, snarere om å erstatte den med sentraliserte beslutningssystemer og lovfestede priser. Både i makro- og mikroøkonomi var derfor den norske økonomiske politikken langt unna mainstream economics.

Nasjonalbudsjettet skulle etter Bjerves mening være detaljert, med «en eneste realøkonomisk budsjettoppstilling, som blir lagt fram som et virkelig budsjettforslag fra Regjeringen, et budsjettforslag analogt det nåværende statsbudsjettforslag».¹⁶⁹ Slik ble også nasjonalbudsjettet for 1947. Regjeringen gjorde det politisk bindende, både med hensyn til målsetningene for den økonomiske utviklingen og administrativt når det gjaldt bruken av virkemidler. Nasjonalbudsjettet kunne dermed brukes til kontroll av den delen av statsadministrasjonen som hørte inn under budsjettet, særlig var dette aktuelt i forhold til gjennomføringen av mengdereguleringene.

¹⁶⁸ Samme sted.

¹⁶⁹ Bjerve 1989, side 60.

Nasjonalbudsjettet 1947

Det neste nasjonalbudsjettet ble lagt frem som en egen stortingsmelding, *Om nasjonalbudsjettet 1947*. Heller ikke det ble ferdig i tide til å kunne behandles i finansordskiftet, den ble offentliggjort i slutten av mars 1947. Meldingen var et omfattende plandokument på over 300 sider, og fremstod denne gangen som et program for den økonomiske politikken. Foruten Norge var det på det tidspunktet bare utarbeidet tilsvarende nasjonalbudsjetter i Nederland og Storbritannia, som ble fremlagt omtrent samtidig.¹⁷⁰

Bjerves hadde lagt opp 1947-budsjettet for å tjene «praktisk politiske formål», det skulle være et verktøy i arbeidet med å styre de administrative detaljreguleringene:

«Nasjonalbudsjetteringen er et av de beste midler vi har når det gjelder å oppnå en samordning og effektivisering av mengdereguleringene, for ikke å nevne kontrollen med dem [...] på tilsvarende måte som en bedrift stiller opp særskilte budsjett for innkjøpet, produksjonen, salget, likviditetsutviklingen, osv., vil det være naturlig at også samfunnet stiller opp budsjett over den forventede produksjon, import, konsum, investering og offentlig disponering av nasjonalinntekten.»¹⁷¹

Meldingen ble innledet med et verbalt hovedavsnitt «Næringspolitikken, mål og midler». Dette hadde form av et langtidsprogram for gjenoppbygging av landets produksjonsliv med klare næringsmessige prioriteringer. For å nå de mål som ble trukket opp i budsjettet måtte beslutningsprosessene i samfunnet styres:

«Skal nasjonalbudsjettet legges opp etter programprinsippet, kan planene og handlingsmåten til de enkelte individer og grupper ikke regnes som gitt. Tvert imot må en da ta sikte på å påvirke disse planene i bestemte retninger. Budsjettpostene blir i så fall ikke spådommer, men bestemte mål som den økonomiske politikken skal søke å nå.»¹⁷²

For å fastlegge målene for politikken ville det måtte gjøres visse politiske vurderinger i tillegg til de fagøkonomiske. Når målene var fastlagt kunne så økonomene, på bakgrunn av kunnskap om økonomiske mekanismer, foreskrive hvilke virkemidler som måtte brukes. Dermed ble det mulig å bestemme størrelsen på de enkelte budsjettposter.

Selve nasjonalbudsjettet var en slik tallfesting av programmet. Det var detaljerte særbudsjetter for arbeidskraft, byggematerialer (trelast, stein og sement), vare- og tjenestebytte med utlandet, valuta, produksjon, konsum, investering og for den offentlige sektoren. Totalpostene på de enkelte særbudsjettene ble så satt sammen i et generalbudsjett. Til slutt i meldingen fulgte 13 vedlegg med spesifisering av budsjettforslaget. Disse var ment å være første skritt på veien mot sektorplaner fra fagdepartementene som skulle brukes som underlag for selve nasjonalbudsjettet.

1947-budsjettet var dermed imponerende detaljert, med prioriteringer ned på mursteinsnivå. Det var ofret stor plass på prioritering mellom de enkelte næringer. Det gjaldt investeringspolitikk, sysselsettingspolitikk og eksport- og importpolitikk. Spranget var stort fra Vedlegg 11, noe som imidlertid ikke først og fremst skyldtes fremskritt i økonomenes arbeid. Det Bjerve hadde gjort var å knytte Thagaards detaljreguleringsregime til nasjonalbudsjettet. Helt fra 1939 hadde Forsyningsdepartementet satt opp budsjetter for tilgangen av ulike varer som et grunnlag for mengderasjoneringene. I tillegg utarbeidet Direktoratet for eksport og importregulering budsjetter for import og eksport og Boligdirektoratet budsjetter for boligbygging. Pris- og mengdereguleringene ble også i 1947-budsjettet begrunnet med den latente overskuddsetterspørselen, men det ble mer eksplisitt

¹⁷⁰ Hulterantz 1971.

¹⁷¹ Bjerve 1989, side 60.

¹⁷² St. meld. nr. 10 (1947), side 10.

fremhevet at de også var nyttige for å nå regjeringens næringspolitiske prioriteringer.

Heller ikke i Nasjonalbudsjettet 1947 var konjunktursituasjonen drøftet eksplisitt, og noen konklusjon med hensyn til kjøpepresset i økonomien ble ikke trukket.¹⁷³ Budsjettet la opp til en lavere «privat konsumkvote». Mens den i 1946 hadde vært 79% av nasjonalinntekten ville den i 1947 bli 76%. Dette innebar isolert sett et større gap mellom «konsumentenes inntekter og utgifter til konsumformål», men «andre faktorer», som ikke ble spesifisert nærmere, ville virke andre veien. Selv om budsjettet ikke var ferdig i tide til at det kunne legges til grunn for statsbudsjettet, hadde den nasjonaløkonomiske grupperingen, både for staten under ett og for de enkelte departementene, blitt brukt under analysene av råbudsjettet før budsjettforhandlingene startet både høsten 1946 og 1947.

I ettertid fremstår *Nasjonalbudsjettet 1947* som et langt mer interessant dokument enn Vedlegg 11. Det var eksplisitt utformet for å gi en overordnet kontroll med detaljreguleringene, uten at det var noe spesielt fremtredende midlertidig preg ved det. I stedet fremtrer etter min mening konturene av et permanent styringsregime hvor det også inngikk såkalte «mengderegulerende organer»:

«De regulerende organer må ha fullt herredømme over de tilgjengelige forsyninger av vedkommende varer. De må utøve sin regulerende virksomhet i samsvar med planer og retningslinjer som bygger på full faglig innsikt og er i samsvar med de næringspolitiske mål som en vil oppnå.»¹⁷⁴

I følge Bjerve hadde han også hatt ambisjoner om å utvikle et finansbudsjett for hele økonomien, slik at også de likviditetsmessige effektene av den økonomiske politikken kunne vurderes. På den måten ville det også være mulig å styre de private kredittinstitusjonene effektivt. Det hadde imidlertid vist seg for vanskelig til å kunne gjennomføres i 1947-budsjettet.¹⁷⁵

Det norske nasjonalbudsjettet for 1947 var et imponerende stykke arbeid. Både i Danmark og Sverige ble det iverksatt arbeider med nasjonalbudsjettering etter den norske modellen.¹⁷⁶ I Sverige oppnevnte regjeringen en «Nationalbudgetdelegasjon» i 1947. Sammenliknet med Norge var den svenske økonomiske politikken langt mer generell, både når det gjaldt mål og virkemidler. I 1947 måtte imidlertid import- og byggereguleringer gjeninnføres, etter at de var fjernet i 1945. Dermed ble det et behov for å se å utvikle et nasjonalbudsjettet som koordineringsinstrument og program for de direkte reguleringene, i tillegg ønsket regjeringen å se offentlig konsum og investeringer i sammenheng med utviklingen i privat sektor. Nationalbudgetdelegasjonen skulle koble prognosearbeidet i Konjunkturinstituttet og regjeringens programvirksomhet, slik at Konjunkturinstituttet kunne opprettholde sin uavhengige stilling som forskningsinstitutt. Men, blant annet fordi Nationalbudgetdelegasjonen aldri fikk noen plass i den politiske planprosessen, ble det svenske nasjonalbudsjettet utelukkende et prognose- og konsekvensbudsjett.¹⁷⁷

¹⁷³ I statsbudsjettet for 1947-48 var det imidlertid innført et «reservebudsjett» som tilsynelatende ser ut til å skulle være et konjunkturpolitisk virkemiddel. Det ble sendt ut et skjema med tittelen «Reservebudsjett 1947-48» fra Finansdepartementet, hvor departementene kunne føre opp spesifiserte prosjekter ut over de som var godkjent under budsjettforhandlingene. Reservebudsjettet var nok ment som et konjunkturpolitisk tiltak, mener Bjerve i ettertid. Men, fortsetter han, det var også en måte å forenkle nedskjæringen av råbudsjettet på, og i så måte var det meget vellykket. Bjerve 1989, side 70.

¹⁷⁴ St. meld. nr. 10 (1947), side 44.

¹⁷⁵ Bjerve 1989, side 59f.

¹⁷⁶ Om Danmark: *Økonomiministeriet i 50 år 1947 - 1997*. Økonomiministeriet 1997. Om Sverige: Anne Wibble, «Selektiv och generell politik» i Lundberg m.fl. 1971. Wibble viser til at det var først på sekstitallet den økonomiske politikken i Sverige ble mer ambisiøs og selektiv, mens den i ført- og femtiårene var knyttet til et generelt mål om konjunkturutjevning.

¹⁷⁷ Nationalbudgetdelegasjonen fikk sitt eget kansli. Delegasjonen ble nedlagt i 1954, mens kansliet fortsatte virksomheten og ble i 1957 omorganisert som Ekonomiska avdeling i Finansdepartementet. Hultcrantz 1971.

Nasjonalbudsjettet og det administrative apparat

Nasjonalbudsjettet ble altså bygget opp på det administrative systemet som var etablert under Thagaard. Planene ble i betydelig grad basert på den informasjon systemet genererte oppover, og styringen fulgte som signaler nedover i systemet. Konsistente planer skulle legges til grunn for beslutningsprosessene i statsforvaltningen, og på den måten gjøre detaljreguleringspolitikken rasjonell.

Det administrative systemet som ble utviklet fra 1945 er behandlet av historikere i flere sammenhenger. Flere har lagt vekt på det korporative systemet som aldri ble realisert fullt ut. Som utgangspunkt for å drøfte det korporative planleggingssystemet står boken *Framtidens Norge* sentralt. Den var laget utgitt av LO som et ledd i planleggingen for etterkrigstiden. Arbeiderpartiet fikk gjennomslag for mye av det administrative ideene fra *Framtidens Norge* i *Fellesprogrammet*.¹⁷⁸ «Det økonomiske samordningsråd» som ble oppnevnt sommeren 1945 var tiltenkt en hovedrolle i den korporative modellen. Rådet ble lagt til statsministerens kontor, og skulle fungere som et rådgivende organ for regjering og forvaltning. Under Samordningsrådet skulle det ligge «bransjeråd» hvor staten, bransjeorganisasjonene og arbeidstakerne drøftet bransjespesifikke problemstillinger, og under dette igjen skulle det etableres «produksjonsråd» på den enkelte bedrift.¹⁷⁹

I ettertid har det vært bred enighet om at den korporative modellen aldri fikk den funksjon den var tiltenkt i *Framtidens Norge*, det var stort sett saker av mindre betydning som ble drøftet. Trond Bergh viser til Arbeidsgivernes motstand mot å gi fra seg makt og innflytelse som en årsak til at både bransjeråd og produksjonsutvalg ikke fungerte. Videre trakk næringslivets organisasjoner seg fra samarbeidet i Samarbeidsrådet i 1952 da de ikke lenger ville sitte som «gisler» for regjeringens politikk.¹⁸⁰

Et poeng i tillegg til dette, som ikke har vært særlig fremme i diskusjonen omkring Arbeiderpartiets styringsfilosofi, er det motsetningsforhold det var mellom den korporative modellen og detaljreguleringspolitikken. For at nasjonalbudsjettet skulle fungere som et styringsinstrument var Finansdepartementet avhengig av at planen ble fulgt opp i forvaltningen forøvrig. Det var derfor ikke rom for forhandlinger i den planleggingen Finansdepartementet la opp til, de næringspolitiske prioriteringene var der underlagt den generelle økonomiske planleggingen. En mer desentralisert og forhandlingsavhengig beslutningsprosess ville undergrave den sentrale planleggingen.

Da Brofoss var på plass i Finansdepartementet, la han derfor vekt på å samle trådene under seg. Poenget var at Finansdepartementet formelt skulle få ansvaret for å samordne mengdereguleringene, og sørge for at planene også ble forstått og fulgt opp i forvaltningen. Gjennom systemet av detaljreguleringer hadde dermed Finansdepartementet i prinsippet kontroll over fordelingen av råvarer, halvfabrikata og konsumvarer. For å styrke nasjonalbudsjettets posisjon i statsforvaltningens beslutningsprosesser ble *Nasjonalbudsjettutvalget* opprettet i september 1946. Utvalget fikk 12 medlemmer, hvorav 9 var sosialøkonomer. I tillegg ble det pekt ut 9 såkalte «kontaktmenn» som møtte i utvalget på vegne av departementer som ikke var representert i utvalget. Disse kom i praksis til å delta omtrent

¹⁷⁸ Både *Framtidens Norge* og *Fellesprogrammet* er tilgjengelig i Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.

¹⁷⁹ Det administrative systemet som ble utviklet fra 1945 er behandlet av historikere i flere sammenhenger, og jeg skal ikke gå særlig grundig inn på dette her. Bergh 1987, side 214f. Grønlie 1991, side 346f. Lie 1995, side 31f. Nordby (red.) 1993 og Nordby 1994.

¹⁸⁰ Bergh 1987, side 215 og Bjerve 1989, side 25f.

på linje med utvalgsmedlemmene.¹⁸¹

Nasjonalbudsjettutvalget skulle forberede og stå for gjennomføringen av nasjonalbudsjettet, blant annet ved å sikre at særbudsjettene fra fagdepartementene var i samsvar med instruksen og at tidsfristene ble holdt. I tillegg skulle utvalget tilrettelegge materiale som regjeringen kunne bruke som grunnlag for beslutningene i den økonomiske politikken. Et så stort utvalg, i praksis 21 medlemmer, kunne vanskelig drive et effektivt utredningsarbeid. Det er dermed naturlig å se det som et ledd i prosessen med å innføre nye rutiner og å skape aksept for nasjonalbudsjettet. Bjerve beskriver selv hvordan han ved et tilfelle fikk ideen til en slik desentralisert ansvarsmodell gjennom en bok om budsjettering som Norges Industriforbund hadde gitt ut i 1934:

«Del Deres budgett opp i så mange underbudgett som mulig, og få den mann, som i siste instans blir ansvarlig for at det underbudgett holder, til selv å komme med et forslag til dette underbudgett. Et budgett er jo ikke så meget en profeti om fremtiden som et mål man stiller sig. Har den underordnede selv vært med på å stille op målet [...] så vil han også direkte føle sig ansvarlig for at målet blir nådd og han vil gjøre alt hvad han kan for å nå det.»¹⁸²

Posisjonen som regjeringens rådgivende utvalg gav Nasjonalbudsjettutvalget stor tyngde. De enkelte medlemmene var sentrale personer i de departementer og etater som skulle utføre mye av det praktiske arbeidet, og ikke minst sørge for å oppfylle de mål som ble trukket opp i budsjettet.

Etableringen av Nasjonalbudsjettutvalget var et resultat av at den virkelige makten til å gjennomføre programmet i nasjonalbudsjettene lå i det administrative apparatet som håndterte pris- og mengdereguleringene. En stor del av denne oppgaven lå i Industridirektoratet, som fra 1947 var en avdeling i Industridepartementet. Industridirektoratet administrerte mengdereguleringene, bransjerådssystemet og produktivitetsarbeidet. Til å begynne med var det inndelt i kontorer for nye tiltak, rasjonalisering, statistikk og juridiske spørsmål. I 1948 ble det opprettet egne fagkontorer som hadde til oppgave å overvåke utviklingen innenfor de ulike bransjene. Direktør Slåtto i Industridirektoratet hadde som strategi å gjøre saksbehandlerne til spesialister på de ulike bransjene gjennom tett kontakt med industriens egne folk. Saksbehandlerne var ingeniører og kunne dermed snakke industriledernes språk.¹⁸³

Bransjerådene fungerte som fagråd for direktoratet. Rådene drøftet bransjespesifikke problemer som struktur- og effektivitetsproblemer og fordeling av lisenser. Direktoratets saksbehandlere fungerte som rådernes sekretærer. De hadde ingen stemmerett i rådene, men kunne delta i diskusjonen. Etter å ha hørt på drøftingene i rådet, gikk sekretæren tilbake på kontoret og avgjorde spørsmålene i egenskap av saksbehandler. Dermed fikk bransjerådet et medansvar for beslutningen som i realiteten ble fattet av departementet, samtidig som departementet var sikret tilgang til relevant bransjespesifikk informasjon.

Det var stor variasjon i måten rådene fungerte på. For bransjer preget av mange små bedrifter var som regel bransjekunnskapen liten hos de enkelte bedriftslederne, og

¹⁸¹ Utvalget ble ledet av Petter Jakob Bjerve, medlemmer var: personlig sekretærer for statsministeren, Gunnar Bøe, personlig sekretær for handelsministeren, Arne Drogseth, personlig sekretær for sosialministeren, Knut Getz Wold, personlig sekretær for forsvarsministeren, Dag Bryn, personlig sekretær for landbruksministeren, Olav Hogna, uformell rådgiver for forsyningsministeren, Gunnar Kjølstad, fra Arbeidsdirektoratet deltok Morten Tuveng, fra Statistiskentralbyrå, Arne Skaug og Odd Aukrust, fra Samordningsrådet, Klaus Sunnanå og Odd Gjeldsvik. Som kontaktmenn møtte: Carl Anonsen, Kjell Christiansen, Arne Eskeland, Gunnar Gundersen, Elling Ouren, John H Paxal, Olav Skogen, Knut Solem og Lars Aarvig.

¹⁸² Finn Borchgrevink, Budgettering i industri og handel, Norges Industriforbund 1934, sitert etter Bjerve 1989, side 132.

¹⁸³ Dette og de følgende avsnitt bygger på samtale med Knut Solem 5. januar 1996, og Solem og Finn Svendsen 9. januar 1996. Begge med fartstid i Industridirektoratet/departementet fra før krigen til oppnådd pensjonsalder.

sekretæren måtte derfor ofte bruke mye tid på å orientere deltakerne om deres egen bransje. Oversiktene Statistikkontoret hadde utarbeidet som grunnlag for tildelingen av lisenser kom dermed til nytte også her. I bransjer med større enheter hadde gjerne bedriftslederne selv god kunnskap om bransjen. Enkelte bransjeråd kan derfor godt ha spilt en rolle, uten at jeg her har noe grunnlag for å si noe om det.

Fullmaktslovgivningen og detaljreguleringene la mye makt i direktoratets hender. Gjennom tildeling av råvarer, lisenser for investering i maskiner og utbygging av produksjonslokaler, hadde man bedriftene i sin hule hånd. Noen formelle kriterier for tildeling av lisenser fantes ikke. Stort sett måtte derfor avgjørelsene tas utfra hva den enkelte saksbehandler mente tjente bransjen og landet som helhet. Generelt ble det lagt stor vekt på modernisering og rasjonalisering. En alminnelig oppfatning blant saksbehandlerne var at man ikke kunne holde liv i «håpløse bedrifter». Men det var jo en alvorlig sak å nekte en bestående bedrift råvarer fordi det medførte oppsigelse av arbeiderne. Særlig var det et problem der det ikke fantes alternative arbeidsplasser. Et eksempel er skotøybransjen. Der var strukturproblemene åpenbare, uten at Industridirektoratet maktet å bruke lisenssystemet til strukturrasjonalisering. Dersom produksjonen var tilfredsstillende innen en bransje var det ingen grunn til å tillate etablering av en nye bedrift. Ble det gitt tillatelse til nyetablering i en bransje gikk dette på bekostning av de eksisterende produsenter dersom ikke bransjens totale ramme kunne økes.¹⁸⁴

Uten en overordnet samordning virket systemet klart sementerende på bransjestrukturen, og utgjorde ikke noe effektivt redskap for å gjennomføre næringspolitiske prioriteringer. Dette skulle nasjonalbudsjettet rette på. I den grad bransjerådenes sekretærer fikk gjennomslag for sin argumentasjon kunne Industridirektoratet påvirke næringslivet i positiv forstand, forøvrig bestod styringen av å fordele lisenser på knapphetsgoder. På denne måten ble det lite rom for den «indikative planleggingen», eller «planlegging gjennom medvirkning og overtalelse av de direkte berørte parter», som Trond Bergh viser til var utgangspunktet for den korporative modellen. I stedet fikk vi i følge Bergh en «overdepartementsmodell» hvor den overordnede planleggingen var av imperativ karakter og rettet inn mot beslutningsprosessene i sentralforvaltningen. Her skulle nasjonalbudsjettet være økonomenes hovedverktøy.¹⁸⁵

For Brofoss var hele tiden det sentrale å sørge for at prioriteringene som lå til grunn i nasjonalbudsjettet ble tillagt vekt i de administrative beslutningsprosessene. Fordi Finansdepartementets rolle i første rekke var knyttet til statsbudsjettet, mens mange av beslutningene knyttet til pris- og mengdereguleringene var uten betydning i budsjett-sammenheng, ble nasjonalbudsjettet høsten 1947 flyttet til Handelsdepartementet, hvor ansvaret for valutalisensene lå.

¹⁸⁴ Samme sted. Solem forteller som eksempler at Jyden rammefabrikk fikk tillatelse til å etablere seg i Norge fordi norske rammeprodusenter ikke holdt mål kvalitetsmessig etter direktoratets mening. Videre ble plastindustrien nektet importlisenser for brukte plastmaskiner fordi Solem mente de ikke ville kunne greie seg i konkurransen uten helt moderne maskiner. En produsent av garasjeportar i tre og stål fikk etablere produksjon i Norge fordi slik produksjon ikke fantes, og selv om det dermed gikk på bekostning av knappe stål- og treressurser. Fikk man først etableringstillatelse var man også sikret råvarer slik at produksjonskapasiteten kunne utnyttes effektivt.

¹⁸⁵ Bergh 1987, side 215, og Trond Bergh, «Arbeiderpartiet og statens styrende hånd» i Trond Nordby (red) *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965*. Oslo 1993.

Mot et varig detaljreguleringsregime?

Sommeren 1947 var tålmodigheten med Arbeiderpartiets midlertidige fullmaktslover i ferd med å ta slutt på den borgerlige siden. Det ble etterlyst signaler fra regjeringen om at den virkelig ville avvikle det detaljreguleringsregimet, men i stedet la regjeringen frem en ny midlertidig reguleringslov «Lex Brofoss». Dette resulterte i en kraftig kritikk fra de borgerlige partiene mot regjeringens detaljreguleringspolitikk.¹⁸⁶

Lex Brofoss pekte ikke mot en deregulering av økonomien, snarer tvert om:

«Kongen eller den han bemyndiger [kan] gi slike bestemmelser som finnes nødvendig for regulering og kontroll med all økonomisk virksomhet for å motvirke forhold som anses urimelige eller til skade for almene interesser eller for å fremme en rasjonell organisasjon av den økonomiske virksomhet».¹⁸⁷

Debatten rundt lovforslaget avslørte at lovens opphavsmann så detaljreguleringer som en naturlig del av et moderne samfunn.¹⁸⁸ Også Olav Meisdalshagen var klar. Under debatten i Odelstinget understreket han at riktignok var loven midlertidig, men et flertall i salen gikk utvilsomt inn for en permanent lov for detaljregulering av næringslivet.¹⁸⁹

Også nasjonalbudsjettet ble kritisert. Under behandlingen av statsbudsjettet for 1947/48 i mars 1947 hadde høyrerepresentantene Stranger og Lindebrække begge uttalte seg positivt om nasjonalbudsjettet. Da forelå riktignok bare de 16 første sidene av 1947-budsjettet. Fremleggelsen av Lex Brofoss ser ut til å ha skapt noe av et stemningskifte. Under behandlingen av det fullstendige nasjonalbudsjettet i november 1947, argumenterte nemlig den borgerlige fløyen samlet mot nasjonalbudsjettet. Dette ble nå sett som en del av regjeringens detaljreguleringspolitikk. Høyres Rolf Stranger uttalte:

«Teoretisk vil et nasjonalbudsjett med all sin konstruktive oppfinnsomhet sikkert ha stor interesse, men slik som det gjennom stortingsmeldingen er tenkt utformet som et program, får det også en realistisk betydning: Det betyr ikke bare en gjennomført tvangsregulering av næringslivet, men det fører til en hel strukturendring og likefram til sosialisering av vårt samfunn.»¹⁹⁰

Det var selve den konstruktivistiske ide som skremte. Nasjonalbudsjettet representerte en styring av samfunnet som i strid med mot Høyres ideologi. Francis Sejersted viser til at Høyre i disse årene bygget på den østerrikske økonomen Friedrich Auguste Hayek. I sin bok *The Road to Serfdom* hadde Hayek i 1944 gått sterkt imot forsøk på planøkonomi, fordi det med stor sannsynlighet ville ende i en fascistisk eller sosialistisk diktatur.¹⁹¹

Også Venstre uttalte seg skarpt kritisk:

«Samfunnsdirigering av det slag som er tenkt nytta til gjennomføring av planane i dokumentet er i strid med det fridomsideal som er vårt.»¹⁹²

Brofoss var på sin side like klar i forsvaret av detaljreguleringsregimet administrert under nasjonalbudsjettet:

¹⁸⁶ Francis Sejersted, *Opposisjon og posisjon. Høres historie bind 3*, Oslo 1984, side 68f.

¹⁸⁷ *Lex Brofoss*, §5, gjengitt i Keilhau 1953, side 50.

¹⁸⁸ I ettertid fremholder riktignok Eivind Erichsen at Brofoss nok var noe mer «reguleringsivrig» enn de yngre økonomene. Selv mener Erichsen at han godt kunne ha tenkt seg kvantitative reguleringer av investeringsvarer, mens det for konsumvarer ikke var aktuelt å gå lenger enn til maksimalpriser. Samtale med Erichsen den 23. juli 1997. Også Einar Lie trekker den konklusjon etter debatten i 1947 at «det var flere signaler om at man planla å beholde reguleringsystemet ut over gjenreisningstiden». Lie 1995, side 79.

¹⁸⁹ Ot. tidende 1947, side 466, sitert etter Lie 1995, side 79.

¹⁹⁰ Rolf Stranger i stortingsdebatten om nasjonalbudsjettet i november 1947. St. tidende 1947, side 1754.

¹⁹¹ Sejersted 1984, side 34.

¹⁹² Fraksjonsmerknad, Innst. S.nr. 193 (1947).

«Etter min oppfatning vil en nyansert reguleringsøkonomi være nødvendig i et moderne samfunn. [...] Menneskene har etter hvert gjennom vitenskapelige og tekniske framsteg klart å fri seg fra naturkraftens voldsherre-domme. De har klart å sprengt de bånd som naturen har lagt over menneskenes liv. Det ville være et steg mot økt frihet å kunne frigjøre oss fra den blinde underkastelse av tilfeldighetene i det økonomiske liv, som overfor den enkelte synes å virke som naturkrefter. Vi må søke å gjøre oss til herre over de økonomiske krefter, i stedet for å bli behersket av dem. Til det kreves en målbevisst og planmessig samordningsøkonomi.»¹⁹³

Debatten i Stortinget endte med at den borgerlige blokken stemte mot et forslag om å slutte seg til uttalelsen fra finanskomiteen.

Frisch-elevene følte at angrepet på nasjonalbudsjettet var urettmessig. De forsvarte nasjonalbudsjettet som et teknisk hjelpemiddel, som ikke måtte identifiseres med den økonomiske politikken regjeringen førte. Eivind Erichsen, byråsjef på Kontoret for nasjonalbudsjettet i Handelsdepartementet, mente hele kritikken bygget på en misforståelse:

«Et hvert nasjonalbudsjett må bygge på visse retningslinjer for den økonomiske politikken som regjeringen fastlegger, og disse retningslinjene er selvsagt politisk bestemt, men selve nasjonalbudsjettet er et teknisk hjelpemiddel som kan nyttes av regjeringer av alle avskygninger akkurat som enhver regjering gjør bruk av statsbudsjetter.»¹⁹⁴

Prinsipielt kan uttalelsen synes plausibel. Det er imidlertid ikke til å komme forbi at nasjonalbudsjettet i den form det fikk, var utviklet for å administrere en detaljreguleringsøkonomi. Dette var en politikk som Frisch, hans elever og ledelsen i Arbeiderpartiet ikke bare var enige om, men også langt på vei hadde utarbeidet i fellesskap. Problemstillingen var også langt mer komplisert enn det Erichsen gav inntrykk av, simpelthen fordi mange av de viktigste størrelsene i nasjonalbudsjettet var fremkommet ved mer eller mindre kvalifisert gjetting. Når et tall kunne være like godt som et annet, og deretter ble brukt for å legitimere den direkte offentlige styringen, ble det i realiteten fattet en rekke politiske beslutninger gjennom oppsettet av budsjettet. Det kunne derfor utvilsomt stilles et spørsmålstegn ved betegnelsen teknisk hjelpemiddel.

Einar Lie ser likevel motstanden fra de borgerlige som «delvis bunnet i misforståelser». I tillegg mener han at Høyre ikke ønsket et nasjonalbudsjett fordi det ville avsløre «at partiets manglende vilje til å ta sterke virkemidler i bruk førte til at politikken som helhet ble mindre effektiv, kanskje med langsommere gjenreisning som resultat».¹⁹⁵ Lie forutsetter dermed a priori at den detaljreguleringspolitikken økonomene gikk inn for gav bedre resultater enn en mer liberal politikk som Høyre ønsket. Han tenderer også mot å ufarliggjøre nasjonalbudsjettet for 1947 gjennom å vise til at nasjonalbudsjettet senere ble allment akseptert. Det er imidlertid ikke til å komme forbi at det var en nær forbindelse mellom nasjonalbudsjettet og detaljreguleringene. Budsjettet ble praktisk talt bygget opp på det administrative apparat som håndterte detaljreguleringene. Etter min mening er det derfor, på bakgrunn av Høyres ideologiske utgangspunkt, ingen overraskelse at partiet gikk hardt ut mot nasjonalbudsjettet for 1947. Den siterte uttalelsen fra Rolf Stranger tyder heller ikke på at han hadde misforstått nasjonalbudsjettet.

Også Trond Nordby peker på den kraftige kritikken fra opposisjonen mot nasjonalbudsjettet for 1947. I motsetning til Lie ser han ikke kritikken som bygget på misforståelser, men hever tvert i mot at «Regjeringen tok hensyn til kritikken, og lot de etterfølgende budsjettene få karakteren av prognoser».¹⁹⁶ Det er riktig at programpreget ble tonet noe ned, og detaljnivået redusert, men dette ble først merkbart i budsjettet for 1949.

¹⁹³ Sitert etter Lie 1995, side 78.

¹⁹⁴ Eivind Erichsen, «Nasjonalbudsjettet - et nytt redskap», artikkel fra 1948.

¹⁹⁵ Lie 1995, side 74f.

¹⁹⁶ Trond Nordby, «Statsutvikling under Arbeiderpartiet» i Nordby (red.)1993.

Sammenlignet med budsjettet for 1947 var programformuleringene i 1948-budsjettet klare: «I prisnippet er også nasjonalbudsjettet 1948 et programbudsjett». Problemet var det samme som i 1947-budsjettet, som på grunn av «begrensede virkemidler» ble «en mellomting mellom et prognosebudsjettt og et programbudsjett».¹⁹⁷ Ambisjonsnivået var altså uendret, men formen noe endret fra 1947 til 1948. Først året etter later det til å ha skjedd noe merkbart også med ambisjonsnivået.

Valutakrise og Marshallhjelp

Høsten 1947 oppstod det en knapphet på dollar i Europa. Problemet ble løst gjennom Marshallhjelpen, som i tillegg til dollarhjelp innebar en prosess for gradvis nedbygging av kvantitative handelsreguleringer. I Norge takket regjeringen først nei til Marshallhjelp, og mente vi kunne klare oss uten. Noen måneder senere måtte regjeringen imidlertid gjøre retrett. Det var oppstått et alvorlig valutaproblem også i Norge, noe som skyldtes betydelige svakheter i styringssystemet. Oversikten over utenrikshandelen hadde ikke vært god nok, og den uttalte prioriteringen av eksportnæringene hadde ikke virket godt nok. Norge var derfor nødt til å takke ja til Marshallhjelp, noe som også innebar å oppgi den administrative reguleringen av utenrikshandelen. Med den forsvant grunnlaget for store deler av detaljreguleringsregimet.

Allerede i februar 1947 spådde professor Wilhelm Keilhau stabiliseringslinjens snarlige undergang. Både statsfinansielle hensyn og hensynet til internasjonale konvensjoner om handelsforhold talte for det. Keilhau viste til at subsidiene utgjorde en for stor belastning på statsfinansene i budsjettet for 1947. I tillegg ville systemet for internasjonal frihandel som var på tegnebrettet føre til at Norge snart måtte oppgi de strenge importreguleringene. Det var lite som tydet på at den pågående stigningen i det internasjonale prisnivået ville snu, og med friere import ville det da bli tvingende nødvendig å skape balanse i den innenlandske økonomien, mente Keilhau. Prisdirektør Thagaard hadde tidlig gjort det klart at stadig stigende priser ikke var mulig å kombinere med et administrert prisnivå fordi det ble umulig med effektiv kontroll. Keilhau konkluderte derfor med at resultatet ikke kunne bli annet enn at prisene måtte slippes fri.¹⁹⁸

Tilhengerne av detaljreguleringspolitikken så imidlertid annerledes på situasjonen. Forhandlingene om liberalisering av den internasjonale handelen hadde pågått i mange år uten særlige resultater. I tillegg trodde Frisch-elevene fortsatt at det ville komme en etterkrigsdepresjon med deflasjon. Dermed falt bunnen ut av Keilhaus argumentasjon.

I midten av september 1947 så imidlertid det ut til at Keilhau skulle få rett. Det oppstod en akutt mangel på dollar, noe som kom svært overraskende på Brofoss og resten av regjeringen. En del av forklaringen var at Forsynings- og gjenreisingsdepartementet manglet den nødvendige oversikt ved tildeling av importlisenser og på denne måten kom til å villedde økonomene som satt opp nasjonalbudsjettet.¹⁹⁹ Valutakrisen utløste viktige endringer i den økonomiske politikken. Forsyningsdepartementet ble nedlagt, og Handelsdepartementet ble delt i et industridepartement og et handelsdepartement med Brofoss som handelsminister. Han tok med seg Pengepolitisk kontor, omdøpt til Kontoret for nasjonalbudsjettet, og Valutaavdelingen fra Finansdepartementet, Import og eksportdirektoratet fra

¹⁹⁷ St. meld. nr. 1, *Nasjonalbudsjettet 1948*, side 4.

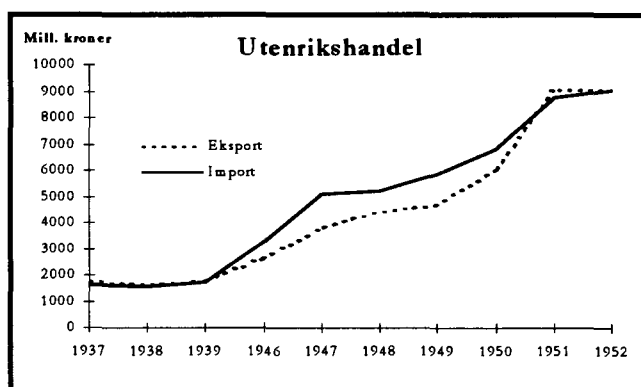
¹⁹⁸ Keilhau 1953, side 48.

¹⁹⁹ Lie 1995, side 79f.

Forsyningsdepartementet, og en del av den Handelspolitiske avdeling i Utenriksdepartementet over i det nye departementet. Vi fikk dermed et overordnet økonomidepartement, som både utarbeidet nasjonalbudsjettet og kontrollerte reguleringene av utenrikshandelen.

At nasjonalbudsjettet på den måten ble lagt til det nye Handelsdepartementet illustrerer den sentrale plass administreringen av importreguleringene hadde i detaljreguleringsøkonomien. Fordi Norge hadde en høy utenrikshandel sett i forhold til folketall og verdiskapning kunne forbruk og investeringer i stor grad påvirkes gjennom importreguleringene. Ved å styre importen hadde man for eksempel nærmest full kontroll med utbyggingen av maskinparken i norsk industri, som i hovedsak måtte importeres. Som handelsminister fikk dermed Brofoss formell makt over administrasjonen av reguleringene, noe han ikke hadde hatt som finansminister.

Selv om utenrikshandelen var underlagt strenge restriksjoner greide man altså ikke å sikre tilstrekkelig balanse. Underskuddet var til tider betydelig, slik det fremgår av figur 1. For å bedre utenriksbalansen inndrog det nyopprettede Handelsdepartementet alle utestående importlisenser, og det ble klart vanskeligere å oppnå nye lisenser. I de ti første månedene av 1947 hadde vareimporten utenom skip steget med 46% i forhold til tilsvarende periode i 1946. I tilsvarende periode året etter ble vareinnførselen 17% lavere. Det var fremfor alt forbruksvarer og råvarer det ble skåret ned på. Importen av bekledningsvarer ble redusert med 80%, importen av tekstiler med 35 prosent. Import av frukt og grønnsaker ble skåret ned med 60%. På toppen av det hele ble det innført to års kontraheringsstopp for skip.²⁰⁰



Figur 1: Utenrikshandel 1937-1952. Til tross for strenge reguleringer og prioritering av eksportindustrien i nasjonalbudsjettene utviklet det seg et stort underskudd i utenrikshandelen. Kilde: Nasjonalregnskap 1865-1960.

I denne situasjonen kunne ikke Norge lenger klare seg uten Marshallhjelp. Så sent som i juli 1947 hadde finansminister Brofoss uttalt i Stortinget at Norge ikke behøvde slik hjelp i den kommende fireårsperioden.²⁰¹ Så viste det seg altså at Norge hadde like stort behov for hjelp som de andre vesteuropeiske europeiske landene. Regjeringen måtte kripe til korset å takke ja til det amerikanske tilbudet.

Som en forklaring på hvorfor regjeringen først sa nei til Marshallhjelp har det vært vanlig å fokusere på den skepsis overfor de politiske bindinger som man fryktet hjelpen ville medføre. Mindre oppmerksomhet har vært viet konsekvensene dette fikk for detaljreguleringsøkonomien. Selv om ikke noe ville skje over natten, var det klart at pris- og mengdereguleringene ikke kunne fortsette i samme grad. Amerikanerne brukte Marshallhjelpen til å presse frem en løsning på de resultatløse forhandlingene om internasjonal handel. De «tvinger gjennom sine synspunkter om frihandel og fri konkurranse selv om de

²⁰⁰ NOS, *Statistisk-økonomisk utsyn 1948*, s. 35f.

²⁰¹ Stortingstidende 1947, side 2045f.

ikke er villige til å praktisere noen av delene i De Forente Stater» skrev Brofoss til Gerhardsen, men «fordi vi er avhengige av Marshallhjelpen, er vi nødt til å følge med i spillet».²⁰² Politisk var dette svært brennbart for Arbeiderpartiet, og Norge kom også til å ligge langt bak de øvrige deltakerlandene i liberaliseringsprosessen.

Norge mottok over 3 milliarder kroner i Marshallhjelp til og med 1952. Til sammenlikning lå de totale bruttoinvesteringer i årene 1949 og 1950 på omlag 4,6 milliarder kroner årlig. Uten denne hjelpen ville det blitt nødvendig med langt mer alvorlige innstramninger. For Norge ble resultatet derfor at gjenreisningen kunne skje vesentlig raskere enn hva som ellers hadde vært mulig. Internasjonalt førte hjelpen sannsynligvis til at en etterkrigsdepresjonen av samme type som etter første verdenskrig ble avverget. I tillegg bidro Marshallhjelpen sterkt til utviklingen et internasjonalt økonomisk rammeverk som skulle vise seg meget vellykket. Mens mellomkrigstiden hadde vært sterkt preget av økonomiske kriser, fikk Vest-Europa etter den andre verdenskrigen oppleve en lang periode med vekst, stabilitet og velstand. Men betingelsene som ble stillet innebar altså slutten for den norske detaljreguleringspolitikken.

Detaljreguleringsregimet under press

For sosialøkonomene økonomer må det ha stått rimelig klart at et ja til Marshallhjelp var et nei til å fortsette detaljreguleringslinjen. Liberalisering av den internasjonale handelen ville gjøre det umulig å administrere et etterspørselsoverskudd i konsumvaremarkedene, og dermed var det ikke mulig å fortsette detaljreguleringspolitikken i den form den var drevet. Men det var samtidig også klart at administreringen av pris- og mengdereguleringene på mange områder heller ikke hadde vært særlig vellykket. Valutakrisen i 1947 avdekket klare svakheter i systemet, nøyaktig slik kritikerne hadde forutsagt. I tillegg var heller ikke det metodiske og statistiske apparat godt nok, noe Frisch-elevene stadig fikk føle på kroppen. Det var imidlertid ikke bare å avvikle detaljreguleringspolitikken. Det fantes ikke noe opplagt alternativ, og de politiske bindingene var sterke.

Valutakrisen og regjeringens snuoperasjon høsten 1947 må ha fremstått som et nederlag for Arbeiderpartiet generelt, og ikke minst for Brofoss personlig. Særlig pinlig var det at omleggingen kom like etter prinsippdebatten om detaljreguleringsøkonomien sommeren 1947, hvor Brofoss altså hadde understreket at Norge ikke behøvde noen Marshallhjelp. Det var også kommunevalg den høsten og for Arbeiderpartiet var det ikke politisk mulig å forlate detaljreguleringspolitikken. Regjeringen klarte imidlertid å unngå at det ble satt fokus på at et ja til Marshallhjelpen innebar en avvikling av detaljreguleringspolitikken. Det ville neppe ha falt i god jord på venstresiden i Arbeiderpartiet Først våren 1950, mer enn to og et halvt år etter at kursen var lagt om, kom dette på den politiske dagsorden. Da var kommunistene nøytralisert og sosialismebegrepet omdefinert.²⁰³

Svakheten ved detaljreguleringslinjen kom stadig klarere frem ut over i 1947. Forsyningsdepartementets mangel på oversikt ved tildelingen av importlisenser var et administrativt problem, og viste nettopp hvor stort behov det var for bedre planlegging og styring. Den svake utviklingen i eksportnæringene var også problematisk. Til tross for at disse næringene ble gitt høy prioritet gikk de langt dårligere enn forutsatt. Også lønningene

²⁰² Brev fra Brofoss til Gerhardsen 10.1.1950. Sitert etter Bergh (1987), s. 168.

²⁰³ Kritikerne av stabiliseringslinjen, som Keilhau og Jahn, ser heller ikke ut til å ha fremmet dette poenget i det offentlige ordskiftet høsten 1947, selv om poenget altså var fremmet av Keilhau tidligere.

vokste, til tross for målet om stabilitet. Manglende kontroll førte også til at det stadig kostet mer å holde prisnivået. I 1949 gikk omtrent tredjeparten av statsbudsjettet med til subsidier, og det internasjonale priset utble stadig.

Spørsmålet var om nasjonalbudsjettet virkelig kunne bidra til å løse disse problemene? Tidlig i 1948 oppdaget man i Statistisk sentralbyrå at det private konsum var sterkt undervurdert i nasjonalbudsjettene for 1946 og 1947. I 1947-budsjettet var privat konsum anslått til 6,5 milliarder. De nye beregningene lå 1,45 milliarder høyere, nok til at hele diskusjonen fra «Vedlegg 11» om å legge konsumet i underkant av førkrigsnivå ble stilt i et noe underlig lys. I et brev til Bjerve kommenterte Aukrust dette:

«Eivind [Erichsen] får litt av et problem når han skal forklare dette! Personlig har jeg anbefalt ham å stikke Hiorths tall under stolen. Jeg synes jeg ser høirepressen: 'her har man undervurdert nasjonalinntekten med en milliard, og så tror man likevel det skal være mulig å planlegge i detalj'»²⁰⁴

Det kunne derfor se ut som om verktøyet enda ikke var tilstrekkelig.

De unge sosialøkonomene hadde hatt lite markedsteori på pensum, og det er i ettertid påfallende hvordan de gradvis ble oppmerksomme på vanskelighetene knyttet til å fjerne prissystemet som kilde til informasjon om endringer i tilbud og etterspørsel. Bjerve skriver i 1989 at sosialøkonomene hadde lært «ein god del om korleis ein direkte regulert krigsøkonomi verkar», videre hadde de grundig kjennskap til makroøkonomi gjennom økosirksystemet. Det de derimot ikke hadde særlig kjennskap til var «velferdsteori, dvs. teorien om kva rolle prisane spelar for utnyttinga av ressursane». Her kom Haavelmo til å spille en viktig rolle, med han kom begrepet «paretooptimalitet» til Norge i 1947.²⁰⁵

I prinsippet var det to veier å gå. Stabiliseringslinjen kunne fortsette på et høyere prisnivå, eller prisdannelsen kunne slippes helt eller delvis fri. Høsten 1948 la en arbeidsgruppe bestående av Trygve Haavelmo, Odd Aukrust, og Otto Hiorth, frem et kritisk P.M. «Om stabiliseringspolitikken» for Samordningsrådet. De tre økonomene konkluderte med at «en anbefaler et system som etter hvert vil overflødiggjøre meget av den detaljregulering som i dag karakteriserer vårt økonomisk-politiske system». De så det som absolutt nødvendig å eliminere etterspørselspresset gjennom en reduksjon i disponible inntekter, og skape en inntektsfordeling i samfunnet som tilfredsstilte «rimelige krav». Det var klart at høye subsidier og maksimalpriser hadde uheldige bivirkninger. Arbeidsgruppen gikk i stedet inn for å la skattesystemet sørge for en rettferdig inntektsfordeling. Systemet med indeksgaranterte lønninger måtte avvikles, slik at realverdien av konsumentenes disponible inntekter kunne reduseres og økonomien komme i en bedre balanse:

«Gapet mellom de priser som forbrukeren betaler og de faktiske produksjonsomkostninger kan føre til vilkårlighet i bruken av produksjonsressurser og dermed til anvendelse av arbeidskraft og produksjonsmidler som ikke er ideell, sett fra forbrukerens synspunkt [...] Systemet med maksimalpriser, subsidier og fastlåste lønninger gir i almindelighet ikke noen stimulerende belønning for de yrker og næringer hvor dette er påkrevd. Tvert imot er det ofte slik at fortjenestemulighetene er minst for de viktigste varene, fordi kontrollen her er mest effektiv [...] Som helhet er derfor systemet lite skikket til å oppmuntre den enkelte til å gjøre sitt beste.»²⁰⁶

Eksempler på uheldige konsekvenser av dette var at tømmeravvirkningen ble altfor lav, at treforedlingsindustrien ikke fikk tømmer, at det vokste frem en uønsket «askebegerindustri», og at verdifullt svinefett ble brukt til såpekoking. Politisk var dette svært kontroversielt, og

²⁰⁴ Aukrust i brev til Bjerve, datert 10. oktober 1948. Sitert etter Lie 1995, side 91.

²⁰⁵ Bjerve 1989, side 184.

²⁰⁶ P.M. av 8. november 1948, skrevet av universitetsstipendiat Odd Aukrust, professor Trygve Haavelmo og konsulent Otto Hjort på oppdrag av Samordningsrådet, omtalt i Hanisch 1990, side 30. Sitat fra Odd Aukrust, *Kontakt*, september 1949. Gjengitt i *SØS* 75, side 318f.

verken kritikken av stabiliseringslinjen eller forslagene til omlegging av den økonomiske politikken ble offentliggjort høsten 1948. Først etter valget i 1949 ble den kritiske holdningen publisert av Aukrust i en artikkel i arbeiderpartitidsskriftet *Kontakt*.²⁰⁷

Fra sin posisjon i USA tok også Bjerve opp problemene detaljreguleringen skapte. Våren 1949 gikk han inn for å fjerne etterspørselsoverskuddet og avvikle detaljreguleringene i et brev til Brofoss. Brofoss var imidlertid skeptisk. Det var stortingsvalg høsten 1949, omlegging til en mer markedsbasert økonomisk politikk ville se ut som et alvorlig nederlag for regjeringen og ikke minst ham selv. Dertil kom at det innen Arbeiderpartiets egne rekke var sterk motstand mot en slik omlegging fra planøkonomi eller sosialisme til noe i retning av kapitalisme. Også en rekke sentrale økonomer var klart negative, blant dem Gunnar Bøe, Klaus Sunnanå og Wilhelm Thagaard.²⁰⁸ Ved Sosialøkonomisk institutt hadde professorene Frisch og Haavelmo fra et noe forskjellig utgangspunkt også liten tiltro til at markedsmekanismen kunne overlates til seg selv. Trygve Haavelmo mente, som jeg har vært inne på, at økonomene ikke hadde noen holdbar teori om prisdannelsen, og at det var nødvendig med administrasjon av en markedsøkonomi for å få en effektiv ressursallokering. Osloskolen hadde imidlertid enda ikke noe alternativ å tilby Arbeiderpartiet. Dette kan være noe av forklaringen på at stabiliseringslinjen i det lengste ble opprettholdt, og kritikken resolutt ble avvist.

I 1949 startet frilistingen, fra 15. september dette året skulle OEEC-landene ha 50% av sin import på friliste. Da begynte det for alvor å haste med å etablere en alternativ økonomisk politikk, og før eller siden måtte resultatet av å takke ja til Marshallhjelp komme for en dag. Også her tok ytre omstendigheter kontroll over utviklingen. Den 18. september 1949, like før stortingsvalget, ble pundet devaluert med 30,5 prosent i forhold til dollar. Av hensyn til eksportnæringene ble det tatt som en selvfølge at Norge måtte følge etter, og kronen ble nedskrevet. Den effektive virkningen av devalueringen på verdien av den norske kronen var omlag 11%.²⁰⁹ Resultatet var en umiddelbar stigning i importprisene og dermed et ytterligere press på stabiliseringslinjen, noe blant andre Wilhelm Keilhau påpekte i flere avisinnlegg og foredrag:

«Regjeringen må også se i øynene at subsidiene alt har nådd slik høyde at det vil være forbundet med store betenkeligheter å forhøye dem ytterligere. Hele landet venter i spenning på hvilken kurs regjeringen vil velge.»²¹⁰

Selv hadde Gerhardsen uttalt at stabiliseringslinjen ikke skulle forlates, og lenge kunne det også se ut som om devalueringen ikke skulle få noen konsekvenser. Først den 1. desember forela Gerhardsen problemstillingen for Det økonomiske samordningsråd, og det varte helt til den 21. april 1950 før regjeringen la frem en stortingsmelding om endringer i den økonomiske politikken.

Keilhau unnlot ikke å påpeke denne påfallende sendrektighet fra Brofoss og Gerhardsen, som ellers utmerket seg ved å handle svært så raskt:

«...det tok regjeringen 214 dager å få trukket de nødvendige konsekvenser av en erkjennelse som så og si var selvgitt. Vi må altså kunne slå fast at den sentraliserte planøkonomi vi er begavet med i etterkrigstiden, utmerker seg ved en sendrektighet som ikke har særlig megen forbindelse med det 20. århundres tempo.»²¹¹

²⁰⁷ Hanisch 1990.

²⁰⁸ Hanisch 1990, Lie 1995, side 100.

²⁰⁹ Samtale med Eivind Erichsen 9. desember 1996.

²¹⁰ «Britisk og norsk valutapolitikk, randbemerkninger til nedskrivningen», artikler i flere venstreaviser 1949, Keilhau 1953.

²¹¹ «Sentralisert planøkonomi og utidig sendrektighet», artikkel i flere venstreaviser juni 1950. Keilhau 1953.

Selvsagt forstod både handelsministeren og statsministeren problemet allerede lenge før devalueringen ble gjennomført, mente Keilhau. Den «saklige og mest imponerende politikk» ville etter hans mening ha vært å gjennomføre en omlegging av pris- og subsidiepolitikken samtidig med devalueringen. At regjeringen nølte måtte derfor sees i sammenheng med stortingsvalget i oktober:

«Regjeringen fant det vel da uforsiktig å avsløre sannheten for velgerne så kort tid før de skulle gå til urnene [...] Og da så valgene kom til å foregå på grunnlag av den da eksisterende - om enn allerede undergravde - prissituasjon, ville det ikke være hyggelig for regjeringen i de første ukene etterpå å medgi offentlig at en ny økonomisk politikk nå var blitt nødvendig.»²¹²

At det så varte helt til 1. desember før statsministeren henvendte seg til Samordningsrådet i en så opplagt sak tydet på at regjeringens økonomiske rådgivere ikke var enige om hva som burde gjøres. Det var heller ikke til å undres over, mente Keilhau, fordi det blant de planøkonomisk orienterte sosialøkonomene var enkelte som så på den økonomiske politikken som et «puslespill, hvor det bare gjelder å flytte de enkelte deler inntil en har nådd tilpasning». Det var derfor sikkert noen som hadde gått inn for å opprettholde prisnivået gjennom økte subsidier.²¹³

Som Keilhau fastslo innså nok regjeringen konsekvensene av devalueringen. Den la imidlertid betydelig vekt på å tilpasse en omleggingen til LO og lønnsoppgjørene. Historikeren Hans Otto Frøland viser i sin avhandling om tariff- og inntektsoppgjørene hvordan regjeringen brukte devalueringen til å endre den planøkonomiske strategien. Det sentrale var forholdet til LO. Selv om Gerhardsen hele tiden fremholdt at stabiliseringslinjen ikke skulle forlates, og viste til at Lex Brofoss fortsatt gjaldt, foregikk det et hektisk arbeid bak kulissene. Foran kulissene ble det drevet et grundig og tidkrevende utredningsarbeid i regi av Prisdirektoratet, som i ettertid nærmest fremstår som en dekkoperasjon.²¹⁴

Einar Lie legger vekt på to forhold for å forklare at stabiliseringslinjen og detaljreguleringsregimet ble opprettholdt til tross for vanskelighetene. For det første viser han til at Brofoss hadde en svært nøkterne livsfilosofi, slik at han kan derfor kan ha levet i den tro at konsumet ville flate ut når folk fikk mettet sitt behov. Også Odd Aukrust har i ettertid vist til at ingen hadde sett for seg at konsumet bare kunne fortsette å vokse. Det var ventet en utflating når de «oppdemmede behov ble mettet». Tilsvarende holdninger skal ha gjort seg gjeldende i Industridepartementet med hensyn til investeringene. Når produksjonsutstyret var gjenreist ventet man at investeringsetterspørselen ville avta.²¹⁵ For det andre viser Lie til at Brofoss hadde lagt ned mye personlige prestisje i detaljreguleringsregimet, i opinionen var systemet i stor grad knyttet til hans person. Dette tror jeg er riktig, og det kan vel være grunn til å utvide dette perspektivet ut over Brofoss' person. Både regjeringens og Arbeiderpartiets politiske prestisje var knyttet til detaljreguleringsregimet. Her vil jeg også legge vekt på de sterke indre motsetninger i partiet foran landsmøtet i 1949. Både i den økonomiske politikken og i sikkerhetspolitikken var meningene delte. Mens det siste er grundig behandlet av historikere, har motsetningene i den økonomiske politikken og «sosialismedebatten» i mindre grad vært i fokus.²¹⁶

²¹² Samme sted.

²¹³ Samme sted.

²¹⁴ Frøland 1992.

²¹⁵ Lie 1995, side 101f. *SØS 12*, side 376, samtale med Knut Solem 5. januar 1996.

²¹⁶ Edvard Budd dy. og Roy Jacobsen legger også vekt på sosialismedebatten. Edvard Bull, *Norgeshistorien etter 1945*, Oslo 1982, side 90f. Roy Jacobsen, *Trygve Bratteli, en fortelling*. Oslo 1995.

Detaljreguleringssystemet bryter sammen

Frilistingen av importvarer innebar at mulighetene til kvantitativ regulering av importen avtok, dermed falt grunnlaget for rasjonering av disse varetypene bort, og for å redde betalingsbalansen måtte etterspørselen begrenses. Det kunne enten skje ved å la prisene stige, eller ved å redusere kjøpekraften. Problemet var at kravene i lønnsoppgjørene ble styrt av prisstigningen, og en reallønnsnedgang kunne derfor bare oppnås gjennom en avtale med LO. En avtale ble oppnådd ved å presentere operasjonen som en administrert engangsinflasjon under en fortsatt stabiliseringspolitikk, og altså ikke et generelt frislepp av prisene. En forutsetning for å lykkes var dermed at prisnivået etter justeringen fortsatt var stabilt.

For å unngå å utløse en indeksregulering, måtte regjeringen først pumpe inn ekstra subsidier frem til det avtalte tidspunkt for regulering den 15. februar 1950. Deretter lyktes det å få til en avtale med LO-sekretariatet som gikk ut på at prisnivået kunne stige, uten at det ble gitt lønnskompensasjon før til høsten. Det ble fastsatt et nytt indeksnivå per 15. september som skulle gi rett til nye forhandlinger, men uten noen nærmere spesifisering av hva det da skulle forhandles om.²¹⁷ Ved lønnsforhandlingene ble 2/3 av prisstigningen fra mai 1949 til september 1950 kompensert, og tariffavtaler som utløp i 1951 ble prolongert med ett år. For denne nye avtaletiden ble det så gitt både automatiske og halvautomatiske indekskláusuler. Dette var altså oppgjøret som i ettertid er blitt beskrevet som «stor vilje til resignasjon» fra arbeidstakersiden.²¹⁸

Det ble også gjennomført betydelige skatteøkninger for høye inntektsgrupper og innført konjunkturavgifter for å inndra eksportindustriens ekstrainntekter under Korea-boomen. Dette gjaldt blant annet treforedlingsindustrien. For visse varer ble industrien pålagt å selge til lavere priser på hjemmemarkedet enn det de oppnådde ved eksport. Det siste var hjemlet i prislovgivningens bestemmelser om at «de samlede fortjenesteforholdene skulle være rimelige».²¹⁹

I stortingsmeldingen om endringene i den økonomiske politikken som ble fremlagt 21. april 1950, ble «engangsinflasjonen» begrunnet med devalueringen av pundet. Men regjeringen innrømmet også i sterkere grad enn tidligere at indre styringsproblemer lå til grunn for omleggingen. Særlig ble økningen i det alminnelige lønnsnivå fremhevet.²²⁰ Stabiliseringslinjen skulle imidlertid ikke forlates, bare justeres. Fortsatt var det generell prisstopp, maksimalpriser og maksimalavanser etter Lex Brofoss.²²¹ Systemet ble praktisert svært strengt med begrensninger i hvilke type kostnader som kunne regnes med i beregningene. Anskaffelsesprinsippet slo fast at innkjøpsprisen for hver enkelt vare skulle være grunnlaget for utsalgsprisen, et prinsipp blant andre Keilhau gikk kraftig imot.²²² For å unngå lønnsglidning var det bare tariffbestemte lønnstillegg som kunne legges til grunn for justeringer. For lønnstilleggene høsten 1950 ble det ikke engang tillatt å justere for tariff-tilleggene. Detaljreguleringsregimet gjaldt dermed fortsatt. Regjeringens mål var som før

²¹⁷ Frøland 1992, side 84f.

²¹⁸ SØS 12, side 387.

²¹⁹ SØS-12, side 388.

²²⁰ Lie 1995, side 138, Frøland 1992, side 79.

²²¹ Det ble innført nye prisforskrifter ved kongelig resolusjon fra 1949, hjemlet i Lex Brofoss, til erstatning for forskriftene fra 14. desember 1940. I praksis var bestemmelsene de samme, men basisdagen i de nye forskriftene var 17. desember 1949. SØS 12, side 389.

²²² Kritikken gikk ut på at en kjøpmann under stigende prisnivå stadig måtte betale mer for nye innkjøp, mens varer på lager måtte selges ut etter gammel innkjøpspris. Ved lang omløpshastighet i lageret ble dermed verdien av varelageret stadig redusert. Keilhau, «Prinsippene for prisfastsettelse», artikkel i Arbeiderbladet 28. april 1951, i Keilhau 1953.

stabile priser, men stabiliseringen skulle fortsette på et høyere nivå. De rause indeksgarantiene som ble gitt høsten 1950, viser at dette også ble ansett for å være mulig.

Prisdirektoratet beregnet at «engangsinflasjonen» ville gi en stigning i levekostnadene med omlag 5% dersom devalueringen fikk slå fullt ut på prisene. Dette viste seg noe optimistisk. Levekostnadsindeksen gjorde et hopp fra 100,9 til 108,3 eller 7,4%, fra mars til september 1950, enda kraftigere var stigningen i engrosprisindeksen, som steg med 34% i samme periode. Problemet for regjeringen var at «engangsinflasjonen» slett ikke ble det. Importprisene fortsatte å stige, fra siste kvartal 1950 til siste kvartal 1951 steg importprisindeksen fra 116 til 150 poeng. En slik prisstigning var det umulig å subsidiere bort, og det innenlandske prisnivået måtte igjen tillates å stige. Med slike stadige justeringer i prisnivået ble det, som Thagaard hadde forutsett, ikke lenger praktisk mulig å administrere detaljreguleringsregimet.

Før prisene ble sluppet løs våren 1950 hadde bransjeforeninger og næringsdrivende fått fullmakt fra Prisdirektoratet til selv å regulere sine utsalgspriser etter spesielle beregningsmodeller utformet av direktoratet.²²³ Dette var ment som en fleksibel og mindre arbeidskrevende ordning, og med de mange prisjusteringer som var ventet sommeren 1950 kunne det vanskelig tenkes en annen ordning. Problemet kom når importprisene fortsatte å stige, og sågar i et raskere tempo. Med mange og hyppige justeringer av såvel engros- som detaljpriser hadde ikke Prisdirektoratet noen mulighet til å følge opp med maksimalpriser og kontroll av avanser. Etter år med nitidige kontroller og en opphetet debatt om beregningsmetodene var det ikke annet å vente enn at situasjonen ble utnyttet av de næringsdrivende. Tips fra publikum, som tidligere hadde vært svært viktig for de lokale prisnemndene, kunne heller ikke lenger bidra i prisovervåkingen. Prisjusteringer ble så alminnelig at kundene etter hvert ble vant til å møte nye priser. Det hjalp ikke lenger å skrive klagebrev til Thagaard. I stedet ble oppmerksomheten rettet mot regjeringens økonomiske politikk.²²⁴

De direkte reguleringene ble dermed undergravd av importprisstigningen, og i praksis ble det derfor fri prisfastsettelse. I en slik situasjon ble det vanskelig å snakke om en stabiliseringslinje. Fra mars til september 1951 steg levekostnadsindeksen med 10,8%, og den fortsatte å stige, om enn i et langsommere tempo, utover i 1952. Dette førte til at tariffavtalens indeksgarantier ble effektive. Regjeringen begynte da en ny linje i subsidiepolitikken, hvor målet var å vinne tid. Gjennom å skru subsidiene av og på forsøkte man å unngå at indekssklausulene ble effektive. Dette ble fremstilt som en ny «stabiliseringslinje», hvor priser og lønninger skulle administreres i forhold til prisnivået ute.

I motsetning til det inntrykk som formidles av flere forfattere, ble subsidienivået over statsbudsjettet ikke mye redusert, og denne reduksjonen ble mer enn oppveid av økning i subsidieringen over Prisdirektoratets fond. På grunnlag av oppgaver fra Finansdepartementet beregnet Keilhau de årlige utgiftene til subsidier og prisnedsettelse:

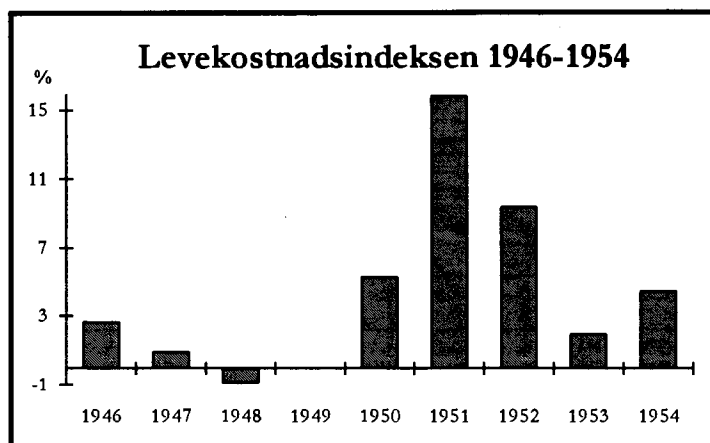
År	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
Mill. kroner	408	649	868	873	804	757	840*

Årlige utgifter over statsbudsjettet til subsidier og prisnedsettelse, Keilhau 1953, side 183. *Foreløbige beregninger.

²²³ I *SØS 12* heter det at «Subsidiereduksjonen ble gjennomført etappevis i løpet av april-august 1950. Dette slo øyeblikkelig ut i levekostnadsindeksen.» *SØS 12*, side 386. Reduksjonen i subsidiene over statsbudsjettet ble imidlertid kompensert gjennom en økning i subsidiene over Prisdirektoratets fond (Lie 1995, side 141), slik at stigningen i indeksen nok i realiteten skyldtes at prisene ble sluppet fri.

²²⁴ Aukrust, som i *SØS 12* konsekvent fremhever regjeringens kontroll, innrømmer indirekte priskontrollens sammenbrudd. Han skriver at «Likevel foregikk det i praksis en viss oppmynking i prisreguleringen; en av grunnene var at Prisdirektoratet i den nye situasjonen med raskt stigende kostnader helt enkelt ikke kunne overkomme arbeidet med å fastsette maksimalpriser for alle varer.» *SØS 12*, side 389.

Fra sommeren 1951 stoppet den internasjonale prisstigningen, og prisenivået gikk deretter nedover. Dette var foranledningen til at statsministeren proklamerte gjenopptakelse av stabiliseringslinjen før lønns- og inntektsoppgjørene i 1952.²²⁵ Han la imidlertid det hele og fulle ansvar på organisasjonene, og avviste ekstraordinære tiltak for å begrense prisstigningen.²²⁶



Figur 2: Vekst i gjennomsnittlig levekostnadsindeks fra året før. Kilde: Historisk statistikk 1994.

Når det kom til stykke, lot det seg imidlertid ikke gjøre å få LO med på en reduksjon i reallønnen. Våren 1951 ble det gitt 17 øre i automatisk tillegg per time for voksne menn, høsten samme år 21 øre ved tvungen lønnsnemnd, og våren 1952 omlag 18 øre, dels ved forhandlinger og dels ved tvungen lønnsnemnd. Resultatet var at mens levekostnadsindeksen steg med 34% fra tredje kvartal 1949 til tredje kvartal 1953, steg gjennomsnittlig timelønn for voksne menn i industrien med 37% i samme periode.²²⁷ Beregninger foretatt av Næringsøkonomisk forskningsinstitutt tyder på at det heller ikke var noen nedgang i realinntekten beregnet fra 1. kvartal 1950 til 3. kvartal 1952.²²⁸

Det var derfor først og fremst finanspolitikk og kredittpolitikk som kunne bidra til å gjenopprette en balanse i den indre økonomien. Som det fremgår av figur 2, spilte også prisme mekanismen, til tross for ambisjoner om det motsatte, en betydelig rolle for å gjenopprette balansen mellom tilbud og etterspørsel i økonomien. Også inndragningen av norske kroner som fulgte det underskuddet på handelsbalansen Marshallhjelpen finansierte, bidro til å redusere likviditeten. Da det igjen ble en brukbar balanse mellom tilbud og etterspørsel på konsumvaremarkedet kunne den alminnelige varerasjoneringen avvikles uten at det i første omgang gikk ut over betalingsbalansen. Salg av skotøy, bensin, melk, fløte og egg ble fritt i 1949, alle andre norskproduserte matvarer unntatt ost i 1950, og tekstiler, sukker og kaffe ble frigitt høsten 1951.²²⁹

²²⁵ Det var for første gang inngått en hovedavtale mellom staten og jordbruksorganisasjonene våren 1950.

²²⁶ Einar Gerhardsen i Stortinget 16. februar 1952, sitert etter *Økonomi nr 21*, desember 1952.

²²⁷ *SØS 12*, side 388.

²²⁸ «Konjunktursituasjonen høsten 1952», i *Økonomi nr 21*.

²²⁹ Nasjonalbudsjettet 1952, side 25-26.

Tilbake til markedet?

«Den omfattende frigivelse av importen - frilistesystemet -, som vi har vært nødt til å godta som en betingelse for fortsatt Marshall-hjelp, har rykket vekk en av hovedpillarene for den innenlandske planøkonomi.»

Johan Vogt, *Vår økonomiske stilling*, Oslo 1950, side 9.

Gerhardsens redegjørelse i Stortinget i februar 1952 gjorde det klart at detaljreguleringspolitikken slik den var ført fra 1945, skulle avvikles. Som vist tyder mye på at dette i realiteten var en oppgivelse av den planøkonomiske strategien som lå til grunn for den økonomiske politikken etter 1945, og at strategien i betydelig grad hadde vært bygget på administrativ ressursallokering gjennom en detaljert offentlig regulering. Videre har jeg påpekt at detaljreguleringspolitikken stod i et motsetningsforhold til den korporative strategien som lå til grunn i *Framtidens Norge* og *Fellesprogrammet*.

Norske historikere har i ettertid sett noe ulikt både på ambisjonsnivået som lå til grunn for detaljreguleringslinjen og på omleggingen av den økonomiske politikken. Det går et skille mellom dem som ser detaljreguleringslinjen utelukkende som en overgangsordning slik Aukrust har beskrevet det i *SØS 12*, og dem som ser dette som et forsøk på å innføre en form for sentralisert planøkonomi på mer permanent basis. Dermed fremtrer det også et skille i synet på hvor dramatisk oppgivelsen av detaljreguleringslinjen egentlig var.

Trond Bergh avviser den samtidige kritikken av detaljreguleringene, og mener «Arbeiderpartiets politikk ble tolket i 'verste' mening»:

«...detaljreguleringene hadde aldri den posisjon verken i praksis eller tenkning som kritikerne hevdet eller fryktet. Allerede den planleggingspolitikk Arbeiderpartiet førte fra 1945, bygde minst like mye på samarbeid og forhandlinger og på keynesiansk penge- og finanspolitikk som på direkte reguleringer. Derfor var det ingen dramatisk kursendring som ble staket opp da regjeringen valgte å trappe ned bruken av fullmaktslover, og dermed tilsynelatende også av direkte inngrep.»²³⁰

Heller ikke Einar Lie og Trond Nordby ser noe dramatisk i omleggingen av den økonomiske politikken. Nordby skriver at Arbeiderpartiet i «valget» mellom velstandsøkning og «de optimale styringsmulighetene» valgte det første. Lie karakteriseres overgangen som en «planmessig» og «sentralt styrt nedbygging av etterspørselsoverskuddet». Lies analyse skiller seg imidlertid fra Nordby og Berghs ved at han påpeker at ambisjonene om å styre den økonomiske utviklingen ikke ble mindre etter omleggingen, og at den økonomiske politikken også utover i femtiårene innebar relativt mye detaljreguleringer.²³¹

Både Berge Furre og Edvard Bull mener begge at ambisjonsnivået bak stabiliseringslinjen nok strakte seg ut over en kort gjenreisningsperiode, og viser til Marshallhjelpen som en avgjørende faktor omleggingen av politikken. Klarest er Bull, som i *Norgeshistorien etter 1945* skriver at «OEEC sprengte den norske reguleringsøkonomien», og karakteriserer omleggingen av den økonomiske politikken i årene 1947 til 1953 som «avgjørende». Vi fikk en «liberalisering», fortsetter Bull, definert som en «frigjøring av det private næringsliv». Ved slutten av omleggingen var vi tilbake i et «system der 'markedet' i hovedsak dirigerte produksjonen».²³²

Det kan etter min mening være grunnlag for en slik dramatisering av omleggingen av den økonomiske politikken. Til tross for at det fortsatt var et betydelig ambisjonsnivå

²³⁰ Bergh 1987, side 243f.

²³¹ Lie 1995, side 139. Nordby 1993.

²³² Furre 1992, side 215. Sitat fra Bull 1982, side 96f.

bak den økonomiske politikken også etter 1952, innebar avviklingen av detaljregulerings-systemet en svært viktig omlegging både for arbeidet i sentraladministrasjonen, for næringsdrivende og for folk flest. Omleggingen innebar at de sentraliserte beslutningsprosessene knyttet til mengdereguleringer på innsatsfaktorer og ferdigvarer i stor grad ble erstattet av desentraliserte beslutningsprosesser. For næringsdrivende innebar dette frihet til selv å velge hva og hvor mye som skulle produseres, og konsumentene fikk frihet til selv å velge hva og hvor mye som skulle konsumeres. Som jeg kommer tilbake til innebar også overgangen fra Lex Brofoss til prisloven av 1954 en prinsipielt viktig endring i den idemessige basis for den økonomiske politikken. I samtiden må dette for mange ha fremstått som en overgang i retning markedsøkonomi og kapitalisme, noe som dannet grunnlag for en et perspektiv som ikke akkurat ble fremhevet av Arbeiderpartiets ledelse.

Her har jeg vist at strategien bak detaljreguleringspolitikken var i overensstemmelse med Frischs økonomiske tenkning. Erik Brofoss, antakelig den mest sentrale personen bak utformingen av den økonomiske politikken, var klart påvirket av Frisch. Det var først og fremst Brofoss som fikk bygget opp et miljø av sosialøkonomer i forvaltningen, som etter noe tid fikk en sterk faglig tyngde. På bakgrunn av den idehistoriske analysen har jeg så vist hvordan den økonomiske tenkningen disse økonomene var opplært i, og det nasjonalbudsjett som ble utviklet, var godt tilpasset for å administrere en detaljreguleringsøkonomi.

I dette perspektivet kan stabilisering på et nivå langt under det som ville gitt tilnærmet balanse i 1945, sees som et virkemiddel. Stabiliseringslinjen legitimerte behovet for å opprettholde pris- og mengdereguleringene, mens økonomene i Finansdepartementet og senere Handelsdepartementet arbeidet med å utviklet et mer avansert styringsverktøy enn Thagaards administrative system. Dette var også politisk opportunt fordi regjeringen dermed slapp å gjennomføre en lite populær sanering av likviditeten og en administrativ justering av prisnivået. Problemet var at detaljreguleringsregimet på flere områder ikke var tilstrekkelig effektivt, og at politikken uansett ikke kunne fortsettes i en åpen økonomi.

Det er etter min mening særlig grunn til å fremheve to elementer her. For det første den selvtillit Frisch-elevene utviste gjennom å påta seg ansvaret for en slik økonomisk politikk, som kanskje bare overgås av den tillit de ble vist fra ledelsen i regjeringspartiet. For det andre den måten ledelsen i Arbeiderpartiet klarte å unngå ettertidens kritiske søkelys på den politikk som ble ført, til tross for at resultatene ikke på noen måte svarte til forventningene. For å forklare dette vil jeg peke på den innflytelsen de fremtredende personlighetene Thagaard, Frisch og Brofoss hadde. Disse utgjorde et trekløver som både indirekte og direkte stod svært sentralt i utformingen av politikken. I tillegg ble det utvist en vellykket politisk taktikk fra ledelsen i Arbeiderpartiet, som klarte å manøvrere gjennom de politiske vanskelighetene uten å få en avskalling til venstre for partiet.

Jeg mener her å ha underbygget en hypotese om at Arbeiderpartiregjeringens strategi i 1945 var å innføre en form for detaljreguleringspolitikk administrert ved hjelp av moderne sosialøkonomi. Brofoss og de yngre Frisch-elevene stod sentralt i utformingen av politikken, som imidlertid ikke ble særlig vellykket. Nøyaktig hvor omfattende og detaljerte reguleringer man tenkte seg er det vanskelig å si noe sikker om, men ut fra ambisjonene i arbeidet med nasjonalbudsjettet er det mye som taler for at målet var et omfattende sett av permanente reguleringer. Slik den politiske situasjonen var, ville det da sannsynligvis vært en langvarig prosess å liberalisere økonomien.

På grunn av indre styringsproblemer og ytre press måtte kursen legges om. Norge ble presset med i den internasjonale liberaliseringsprosessen USA stod bak. Trond Nordby har derfor antakelig rett når han viser til at dersom målet var nådd, ville vi fått en «de facto

sosialisering der den private eiendomsretten fremstod som en ren formalitet». ²³³ Erfaringene fra forsøket på å føre en slik detaljreguleringspolitikk ble, sammen med Haavelmos hjemkomst, svært viktige for utformingen av den økonomiske politikken på femtitallet. Dette er tema for de følgende kapitler.

²³³ Trond Nordby 1994, side 18.

Kapittel 4

Administrasjon av en åpen økonomi

Norges tilslutning til det økonomiske samarbeidet som fulgte med Marshallhjelpen førte til at den økonomiske politikken måtte legges om. Fra 1950 stod sosialøkonomenes overfor utfordringen å finne et alternativ til detaljreguleringspolitikken som både tilfredstilte OEECs krav om importliberalisering, Arbeiderpartiets politiske behov, og deres egne styringsambisjoner. Resultatet ble en kombinasjon av direkte og indirekte reguleringer, en overgang fra Frisch-inspirert detaljregulering til en mer Haavelmo-inspirert administrasjon av et etterspørselsoverskudd. Løsningen var enestående i OEEC-sammenheng, og kan ikke karakteriseres som keynesiansk i konvensjonell forstand.

Avviklingen av detaljreguleringspolitikken kom ikke opp på den politiske dagsorden før i 1952. Da mobiliserte venstresiden i Arbeiderpartiet og store deler av fagbevegelsen for å opprettholde en mer direkte styring med kapitalkreftene. Midt under oppgjøret om virkemidlene i den økonomiske politikken ble et lavt og stabilt rentenivå etablert som et sentralt styringsmål. Løsningen passet svært godt til Arbeiderpartiets politiske behov, og var også for såvidt i tråd med Oslokolens økonomiske tenkning. Lav rente skulle sørge for «høyt trykk på kjelen»,²³⁴ og dermed danne grunnlaget for styring gjennom ulike bremsemekanismer, administrative fordelingsystemer, som gjorde det mulig å administrere både aktivitetsnivå og ressursallokering.

Spørsmålet var om det virkelig lot seg gjøre å administrere en overskuddsetterspørsel etter kreditt? Frisch og Bjerve mente det, og foreslo ulike reguleringer av investeringsetterspørsel og kreditttilbud. Haavelmo, Brofoss og Erichsen uttrykte derimot en viss skepsis. De var ikke like sikre som Bjerve på at «statstenestemenn kunne styre utnyttinga av ressursane betre enn rentemekanismen».²³⁵

Problemet var å hindre at den samlede etterspørselen ble større enn det som var forsvarlig i forhold til konkurranseevne og handelsbalanse. Uavhengig av dette var også stabilt prisenivå et sentralt styringsmål i seg selv, og sammen med utviklingen i utenriksøkonomien var prisutviklingen en viktig målestokk på hvor vellykket den administrative balanseringen av tilbud og etterspørsel var. Overgang til en åpen økonomi innebar at det måtte gis avkall på muligheten til direkte reguleringer av produksjon, etterspørsel og priser. Bedriftseiere kunne dermed selv fatte beslutninger om hva, hvor og hvor mye som skulle produseres, og innen visse grenser hvilken pris som skulle forlanges. Det var imidlertid ikke slik at prismekanismen fikk virke fritt. Bruk av subsidier, prisstopp og maksimalpriser skulle sørge for at et eventuelt etterspørselsoverskudd ikke skulle nøytraliseres gjennom

²³⁴ Begrepet «høyt trykk på kjelen» ble brukt av Eivind Erichsen i flere sammenhenger. Den første gangen jeg har funnet uttrykket er i Erichsen, «Behovet for en ny prislov», manuskript til innlegg på møte i Polyteknisk forening 20. januar 1953. EE boks merket «Økonomisk politikk 1952-55».

²³⁵ Bjerve 1989, side 79.

prisstigning. På den måten ønsket man å oppnå de fordelene markedsmekanismen kunne gi for ressursallokeringen, uten å gi fra seg kontrollen.

For å kunne styre på disse premisene ble kapitalmarkedene i betydelig grad underlagt administrasjon. Tilbudet av kreditt ble regulert gjennom avtaler med kredittforetakene og emisjonskontroll, investeringsetterspørselen med byggeløyve og ulike konsesjonsordninger. Konsumetterspørselen ble regulert gjennom finanspolitikk og inntektspolitikk. Men så viste det seg at det var alt annet enn enkelt å kombinere en administrert lav rente med et stabilt prisnivå og balansert utenriksøkonomi. En sterk utlånsvekst i statsbankene og indeksbaserte lønnsoppgjør førte til at det stadig måtte strammes inn der det var mulig, noe som etter kritikernes mening gav en uheldig ressursallokering. Det var et kontinuerlig press på prisene, og flere ganger hadde politikken nær endt opp i valutakrise. Senhøstes 1954 måtte derfor Eivind Erichsen bare konstatere at lykken så langt hadde vært bedre enn forstanden.

Planlegging for en åpnere økonomi

Opgivelsen av importrestriksjonene medførte selvsagt et viktig prinsipielt skille for norsk økonomisk politikk. Pris- og mengdereguleringer ville bare i begrenset grad kunne drives i en åpnere økonomi, den økonomiske politikken måtte derfor med nødvendighet legges om. Den høye utenrikshandelen i forhold til folketall og verdiskapning, hadde gjort importreguleringene til et effektivt styringsredskap, men ble nå selve hovedproblemet. Balansen i utenriksøkonomien ved faste valutakurser ble avgjort av etterspørselen etter importvarer, internasjonale etterspørselsforhold og industriens konkurransevne. Prisene ville også i større grad måtte følge det internasjonale prisnivået. Samtidig var de politiske signalene klare: det skulle drives planøkonomi og kapitalen skulle være under kontroll. Den politiske retorikken fra våren 1950 fremhevet sterkt at stabiliseringslinjen ikke var oppgitt, og Osloskolens konstruktivistiske ambisjoner var ikke svekket. Dette var utgangspunktet når den nye økonomiske politikken skulle utformes.

Som et resultat av importliberaliseringen ville Handelsdepartementet ikke lenger stå like sentralt i den økonomiske politikken. Fra 1952 ble det opprettet en økonomiavdeling i Finansdepartementet med utformingen av Nasjonalbudsjettet som hovedoppgave. Finansdepartementet var blitt både finansdepartementet i tradisjonell statsfinansiell forstand og et økonomidepartement med ansvar for makroøkonomisk planlegging og finans- og pengepolitikk. Finansdepartementets økonomiavdeling kom i de følgende år til å bli premisseleverandør til regjeringens økonomiske politikk. Men fortsatt sorterte flere viktige virkemidler under andre departementer. Handelsdepartementet hadde fortsatt ansvar for valutareguleringene, mens Industridepartementet hadde hånd om næringspolitiske virkemidler, inklusive mange av de direkte reguleringene.

Skille mellom åpen og lukket økonomi var ingen ukjent problemstilling for Frisch-elevne. Et av poengene Bjerve fremhevet da han sammenlignet økosirkssystemet med Keynes' analyse var som vi så nettopp at økosirken også kunne brukes for å beskrive en åpen økonomi, i motsetning til Keynes som resonnererte innenfor lukket sektor. Men selv om økosirk og nasjonalregnskap gav et brukbart grunnlag for diskusjonen også av en åpen økonomi, var det lenge flere spørsmål enn svar. Dette skyldtes selvfølgelig også at det ikke var tale om å gå fra en idealtilstand til en annen. Spørsmålet var også hvor stor grad av åpenhet det var tale om, og om hvilke kryssende effekter man måtte regne med over

sektorgrensene i økonomien. Erfaringene fra detaljreguleringsøkonomien viste at det var atskillig større treghet i økonomien enn det lærebøkene forutsa, det var derfor ikke lett å forutsi virkningen av verken direkte eller indirekte virkemiddelbruk. Åpningen av økonomien foregikk også gradvis, og ville i alle fall ikke gjelde hele økonomien.²³⁶

Problemstillingen ble drøftet i flere fora. Haavelmo og Frisch tok opp viktige teoretiske spørsmål i sine forelesninger, og flere økonomer utgav bøker og skrev artikler. I det offentlige ordskiftet var særlig Keilhau og Frisch godt synlig, i tillegg selvfølgelig til Brofoss. Også Helge Seip deltok jevnlig i ordskiftet, blant annet gjennom kronikker i Dagbladet. I 1951 gav statsøkonomen Arne Haarr ut en bok hvor han gjennomførte en grundig analyse av problemstillingen, som gir et godt innblikk i Osloskoleøkonomenes tenkning. Til grunn for Haarrs analyse lå spørsmålet om det var mulig å opprettholde full sysselsetting i en åpen økonomi. Analysen hadde flere typiske keynesianske trekk, men konklusjonen var typisk for Osloskolen: Finanspolitikk var nødvendig men ikke tilstrekkelig, i en liten åpen økonomi som den norske var det i tillegg nødvendig med direkte reguleringer av kredittilgangen og av bygge og anleggsvirksomhet.²³⁷

Arne Haarr gikk inn for å opprettholde målet om et stabilt prisnivå også under en åpen økonomi. Dette ville la seg gjøre gjennom et system med subsidier finansiert av konjunkturskatt i oppgangstider, og minstepriser og eksportstøtte eller offentlige innkjøp i nedgangstider. Ved vedvarende prispress utenfra måtte det imidlertid foretas administrerte engangsinflasjoner for å tilpasse norsk økonomi til de internasjonale forhold. Sammen med en fortsatt aktiv prispolitikk innenlands ville man på denne måten kunne unngå en pris-lønns-spiral, mente Haarr.

Innenlands kunne en prisstigning utløses dersom det oppstod «forbigående flaskehalser» og spekulasjon. I slike tilfeller måtte det settes inn selektive tiltak som «kvantitativ eller kvalitativ kontroll med kredittgivning (innen de felt av næringslivet som er spesielt truet), direkte kontroll med lagre, og selektiv priskontroll». Også landbruksinteresser, fagforeninger og næringsinteresser kunne starte en pris-lønns-spiral dersom de utnyttet en situasjon med full sysselsetting og høyt etterspørselsnivå til å drive egne inntekter i været. Det var derfor påkrevd med en inntektspolitik, hvor regjeringen gjennom et samarbeid med arbeidernes og arbeidsgivernes organisasjoner, forsøkte å holde lønnsveksten på linje med produktivitetsutviklingen.²³⁸

Ved liberalisering av internasjonal handel kunne det ikke lenger gjennomføres en økonomisk politikk basert på pengerikelighet og konstant kjøpepress for å sikre full sysselsetting og økonomisk vekst. Staten kunne dermed ikke lenger stå for dirigeringen av ressursene gjennom direkte reguleringer som gikk ut på å selektivt begrense den private ekspansjonen. Det var nødvendig med nye bremsemekanismer, men også virkemidler som gjorde det mulig å føre ekspansiv politikk i en åpnere økonomi. Den økonomiske politikken måtte være langt mer avansert enn tidligere. Etterspørselen innenlands måtte balanseres både slik at den ikke gav prisstigning og slik at importetterspørselen ikke var større enn at det var balanse i utenriksregnskapet. Problemet var at importetterspørselen bare kunne påvirkes indirekte, og at valutainntektene var avhengig av eksportnæringsenes konkurranse-

²³⁶ Problemet med treghet i tilpasningen ble blant annet drøftet av Preben Munthe i en artikkel fra 1955. Preben Munthe, «Prisregulering, konkurranseform og friksjon», i *Statsøkonomisk tidsskrift* hefte 2-3, 1955.

²³⁷ Arne Haarr, *Full sysselsetting, Kan vi garantere retten til arbeid?*, Oslo 1951. Boken var skrevet på oppdrag av Arbeidsdirektoratet. Haarr hadde i flere år ledet Arbeidsdirektoratets kontor for utredning og statistikk, og var spesielt opptatt av de internasjonale forpliktelser Norge hadde sluttet seg til når det gjaldt å se på full sysselsetting som en menneskerett. En oversettelse av FNs ekspertrapport om «Nasjonale og internasjonale tiltak for full sysselsetting» var tatt med som vedlegg.

²³⁸ Samme sted, side 151 og 177.

evne og internasjonale konjunkturer.

I prinsippet mente Haarr tilpasning av finanspolitikken, både budsjettbalansen og den mer spesifikke utformingen av budsjettet, var regjeringens fremste virkemiddel for å tilpasse det generelle etterspørselsnivået:

«Framgangsmåten ved en slik tilpasning består i endringer i de offentlige utgifters omfang og art, endringer i beskatningens omfang og art og endringer i forholdet mellom disse; og endelig at både beskatningen og de offentlige utgifter tilpasses slik at en kan øke deres evne til å motvirke svingninger i den effektive etterspørselen.»²³⁹

Det var imidlertid administrative problemer knyttet til gjennomføringen. Den personlige inntektsskatten var best egnet til etterspørselsregulering, men det måtte da legges om til skatt av årets inntekt for beregning av inntektsskatt, ikke fjorårets inntekt slik det til grunn. På utgiftssiden var det først og fremst offentlige investeringsprosjekter, også i form av nødsarbeid som kunne varieres motkonjunkturt. Haarr la derfor hovedvekten på ulike selektive tiltak i den økonomiske politikken.

Selektive virkemidler

I motsetning til Frisch la Haarr hovedvekten på investeringene i konjunkturpolitikken. En generell ekspansiv finanspolitikk var ikke mulig i en liten åpen økonomi. Styring av investeringene var også nødvendig for å sikre effektiv ressursutnyttelse og hindre strukturbestemt ledighet. Målet var å benytte virkemidler som gav motkonjunkturrelle svingninger i private investeringer, for på den måten å isolere norsk økonomi fra svingninger internasjonalt. I den grad det ikke var tilstrekkelig måtte staten gripe mer direkte inn.

Haarr viste til at det tradisjonelt hadde vært vanlig å bruke sentralbankens diskonto for å påvirke kredittinstitusjonenes utlånsrente, og på den måten styre private investeringer. En heving av renten var antatt å redusere etterspørselen etter kreditt til investeringsformål, mens en lavere rente skulle virke som en stimulans til etterspørselen etter lån. Men så enkelt var det ikke mente Haarr, og trakk den samme konklusjon som Frisch og Keynes:

«Under en konjunkturoppgang er de profitmuligheter som skapes gjennom prisstigningen gjerne så romslige at det må temmelig drastiske forhøyelser av rentefoten til for å hindre overinvestering. Under en nedgangskonjunktur innebærer prisfallet så stor risiko at en faktisk må etablere en negativ rente for å friste til økte investeringer.»²⁴⁰

En mer direkte regulering av bankene var nødvendig mente Haarr. Det eksisterte allerede en ordning med likviditetsreservekrav som var innført i 1924. I tillegg kunne det tenkes en ordning hvor bankene ble pålagt å holde en andel av sine likvide midler som innskudd i nasjonalbanken. Gjennom å variere denne andelen kunne kredittgivingen reguleres. Også markedsoperasjonene Finansdepartementet drev gjennom kjøp og salg av statsobligasjoner og statsveksler kunne brukes til å regulere bankenes likviditet. Et hovedproblem med slike tiltak var at alle typer investeringer ble rammet likt:

«En forhøyelse av rentefoten rammer f. eks. boligbyggingen like hardt som askebeigerindustrien.»²⁴¹

De private bankene var også bundet av hensynet til sikkerheten og til likviditeten at de ikke kunne gå inn for en effektiv kreditt ekspansjon i en markert nedgangstid. Haarr hadde heller

²³⁹ Samme sted side 167f.

²⁴⁰ Samme sted, side 69.

²⁴¹ Samme sted, side 70f.

ingen tro på ordningen med skattefrie avsetninger.²⁴² De næringsdrivende ønsket åpenbart selv å ta stilling til når og eventuelt på hvilket område det skulle investeres. Det var derfor, mente Haarr, nødvendig med direkte og selektiv styring i kredittpolitikken, noe de internasjonale avtalene Norge hadde sluttet seg til heller ikke var til hinder for:

«En må bruke direkte og selektive virkemidler, så som restriksjoner på bygge- og anleggsvirksomhet, materialrasjonering eller selektiv kredittkontroll.»²⁴³

For å kunne regulere tilgangen på kreditt selektivt var det et problem at en stor del av kredittformidlingen foregikk gjennom private banker. Særlig hvis det var aktuelt med en offentlig finansiert motkonjunkturpolitikk mente Haarr at det offentlige måtte sikres

«utstrakt kontroll med administrasjonen av de enkelte banker, slik at det i virkeligheten ville foreligge en slags sosialisering, selv om bankene i navnet var private.»²⁴⁴

Haarr var heller ikke fremmed for tanken om å sosialisere de private bankene. Da ville staten ha et herredømme ikke bare over de private investeringers samlede omfang, men også deres sammensetning.

Konklusjonen var altså at i nedgangstider ville ikke en generell ekspansiv politikk for å stimulere konsumet kunne kompensere for et bortfall av eksportetterspørselen, en slik politikk ville også raskt føre til forverret handelsbalanse. Det krevdes derfor selektive tiltak:

«Det eneste virkemiddel som under enhver omstendighet kan opprettholde sysselsettingen når det normale produksjonsliv, og da særlig eksportproduksjonen svikter, er investeringstiltak. Disse har også den fordel at virkningene på sysselsettingen kan forutberegnes på en ganske annerledes måte enn virkningene av kjøpekraftstimulerende midler.»²⁴⁵

Fordi det ikke var mulig å tvinge næringsdrivende til å investere, måtte det brukes kraftige virkemidler for å øke private investeringer under fallende konjunkturer. Det var derfor mer effektivt å sette i verk offentlige investeringene, noe som kunne skje raskt dersom det forelå beredskapsplaner. Videre kunne det iverksettes direkte nødsarbeider, forbud mot driftsstans, eventuelt kombinert med offentlig støtte til produksjon for lager.

Både for å sikre seg mot strukturbestemt arbeidsledighet og å sikre en mest mulig rasjonell utnyttelse av arbeidskraften, krevdes det kvalitativ styring i den økonomiske politikken. Dette kunne bare skje gjennom selektive virkemidler. Import av kapital var fortsatt regulert. I oppgangstider, når næringslivet selv hadde tilstrekkelig investerings-etterspørsel, kunne investeringene derfor styres direkte gjennom selektiv kredittpolitikk, byggeløyve og etableringskontroll. I nedgangstider måtte staten sørge for å holde investeringsnivået oppe ved å finansiere offentlige investeringer gjennom underskuddsbudsjettering, noe som også gav mulighet til kvalitativ styring.

Haarr påpekte selv at hans vektlegging av selektive virkemidler skilte seg fra internasjonale analyser av problemstillingen full sysselsetting i en åpen økonomi. Problemet var at det som gjaldt for USA og Storbritannia nødvendigvis ikke gjaldt for Norge. Generelle og indirekte virkemidler gav ikke tilstrekkelig handlingsrom i en liten åpen økonomi med stor utenrikshandel. Uten importrestriksjoner var det lite å få gjort med konsumetterspørselen, og bare ved et helt generelt etterspørselspress kunne indirekte virkemidler være effektive.²⁴⁶

²⁴² Lov av 22. desember 1950 om midlertidig tillegg til skatteloven. Samme sted side 74f. Se også Lie 1995, side 122f.

²⁴³ Haarr 1951, side 127.

²⁴⁴ Samme sted, side 72.

²⁴⁵ Samme sted, side 143.

²⁴⁶ Samme sted.

Frilisting og konvertible valutaer

Det var altså amerikanske strategier som lå til grunn for liberaliseringsprosessen. Med Marshallhjelpen som brekkstang presset de på for å få et økonomisk sterkt Europa. Blant historikere har det vært delte meninger om hva som egentlig var motivet bak den generøse hjelpen, økonomisk vinning eller trusselen fra øst, og hvilken betydning hjelpen fikk. For Norges del kan det imidlertid ikke være tvil om at Marshallhjelpen, både ved kapitaltilførsel i et kritisk øyeblikk og gjennom handelsliberaliseringen som fulgte, spilte en viktig rolle for den økonomiske utviklingen, og utviklingen av den økonomiske politikken.²⁴⁷

Med opprettelsen av OEEC var det imidlertid klart at det gikk mot en mer liberal internasjonal handel. Organisasjonen vedtok den 4. juli 1949 at deltakerlandene raskest mulig skulle fjerne kvantitative importhindringer med sikte på en så stor frigjøring som mulig av den intereuropiske handel innen 1951. I 1950 ble det etter flere mislykkede forsøk opprettet et multilateralt betalingssystem, Den Europeiske Betalingsunion (EPU), som ble en stor suksess. En sentral bank, Bank for International Settlements, overtok alle bilaterale månedlige over- og underskuddsposisjoner. Alt ble omregnet til EPU-enheter, som hadde verdi av én US-dollar. Alle land fikk dermed en balanse overfor EPU som kunne gjøres opp med gull, US-dollar eller EPU-kreditt. Amerikanerne stilte 350 millioner US-dollar til rådighet som startkapital. I praksis var derfor vesteuropeiske valutaer innbyrdes konvertible fra dag én. Etter en gradvis åpning av gull og dollarhandelen i Europa ble EPU nedlagt og full konvertibilitet innført i alle EPU-landene fra tidlig i 1959.²⁴⁸

Den første norske frilisten gjaldt fra 1. november 1949. Importverdien av varene listen omfattet utgjorde 33,6% av verdien på privat import utenom skip i 1948. Høsten 1949 ble det fattet et nytt vedtak i OEEC. Kravet var da at varer med verdi tilsvarende minst 50% av den totale private importen fra de øvrige OEEC-land skulle være frilistet innen 15. desember 1949. 50%-grensen skulle gjelde spesielt for hver av de tre hovedgruppene matvarer, råvarer og ferdigvarer.

Norge gjennomførte ordningen først fra 1. januar 1950, og da bare delvis fordi import fra Vest-Tyskland, Belgia og Sveits ble holdt utenfor. Sett i forhold til den totale importen inklusive skip, utgjorde frilisten på det tidspunkt bare 27,5% av import av ferdigvarer fra deltakerlandene. Ved opprettelsen av EPU sommeren 1950 skulle den totale frilisteprosenten økes til 60. Norge utvidet ikke varespekteret, men økte andelen gjennom å inkludere importen fra Vest-Tyskland, Belgia og Sveits. Totalt var da 44,5% av importen fra OEEC-land frilistet, 60% eksklusive skip. I februar 1951 ble ordningen igjen utvidet. Kravet var da 60% for hver av varegruppene, og 75% totalt. Norge lå fortsatt etter, og kom opp i totalt 50%, og 38% for ferdigvarer.²⁴⁹

Fra norsk side ble den sene opphevelsen av reguleringene begrunnet med hensynet til betalingsbalansen. Marshallhjelp og Korea-boomen endret situasjonen til det bedre, og i 1951 hadde vi sågar et lite overskudd på vare- og tjenestebalansen på toppen av Marshallhjelpen. I et forsøk på å bedre inntrykket av Norge som en etternøler ble kontrahering av tørrlastskip satt på friliste i mai 1951. Fordi det var knyttet betingelser om nærmest

²⁴⁷ Michael J. Hogan, *The Marshall Plan*, New York 1987, og Alan Milward, *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, London 1984, har motstridende oppfatninger om betydningen av Marshallhjelpen. Mens Hogan hevder at Marshallhjelpen fikk stor betydning, påstår Milward langt på vei at Europa ville klart seg bra uansett.

²⁴⁸ På de seks første årene ble 75% av det totale over-/underskuddet gjensidig klarert, av de øvrige 25%-ene var 2/3 gjort opp i gull eller US-dollar, mens den siste 1/3-en var gjort opp i form av EPU-kreditt. Van der Wee 1986, side 447f.

²⁴⁹ Rolf Pedersen, «Noen teoretiske betraktninger om liberal utenriksøkonomi og indre reguleringer», i *Økonomi nr. 21*, Oslo desember 1952, side 79f.

fullfinansiering i utlandet til frilistingen ble dette avvist av OEEC. I en ny runde i mai 1952 ble tørrlastskip fullstendig frilistet, og samtidig ble blant annet tekstilvarer frilistet. Dermed kom Norge for første gang til å tilfredsstille kravene fra OEEC fullt ut. Totalt 75% av importen fra OEEC-land var da på friliste.²⁵⁰

Nå viser beregninger at import fra OEEC-land ikke utgjorde mer enn noe over 60% av total import til Norge først på femtitallet. For 1952 var derfor ikke mer enn omlag 40% av vår totale import fri, alt beregnet etter importverdi.²⁵¹ Fordi Handelsdepartementet selv kunne velge ut hvilke varer som skulle frilistes gav dette rom for tilpasning. Bransjer som var regnet for spesielt lite konkurransedyktige ble skjermet, og disse gav samtidig en åpning for bruk av de tradisjonelle prispolitiske virkemidlene som subsidier og maksimalpriser.

Fra rasjonering av varer til rasjonering av kreditt

Den økonomiske politikken for en åpnere økonomi tok gradvis form under liberaliseringsprosessen. Styringsmålene for politikken var knyttet til betalingsbalansen overfor utlandet, prisstigningen innenlands, forholdet mellom konsum og investering, og den kvalitative fordelingen av investeringene. Det kan derfor synes som et paradoks at det i en slik situasjon innføres en administrert rente på et lavt nivå, langt under det som ville skapt balanse i kredittmarkedet. I de følgende avsnitt skal jeg derfor gå nokså detaljert inn på etableringen av denne politikken, og knytte den til Ragnar Frischs økonomiske tenkning.²⁵²

Etter konvensjonell økonomisk teori innebar målene om et lavt og stabilt rentenivå og stabile priser en målkonflikt. Skulle begge målene nås samtidig var det derfor nødvendig å gripe administrativt inn i markedet. Å sette opp to slike mål kan delvis sees som et resultat av et høyt ambisjonsnivå, delvis som en følge av at Oslo skolen ikke anså tradisjonell pengepolitikk som effektivt. Målet om lav og stabil rente ble et særkjenne ved norsk økonomisk politikk, ikke i noe annet OEEC-land ble det gjennomført en så konsekvent og langvarig lavrentepolitikk. I Sverige, som kanskje var det land som lå nærmest Norge, ble diskontoen justert opp allerede i 1950, og fra 1955 ble rentepolitikken gjort langt mer fleksibel.²⁵³

En del av bakgrunnen for etableringen av lavrentepolitikken finner vi utvilsomt i rent taktisk-politiske hensyn. For Arbeiderpartiet passet det godt å kunne vise til at både stabilt prisnivå og lav stabil rente som politiske styringsmål i 1952. I den politiske retorikken ble lavrentepolitikken brukt for å understreke at Arbeiderpartiet fortsatt førte en sosialistisk politikk. Etter at lavrentepolitikken var etablert, fortsatte den å ha en viktig symbolpolitisk funksjon. Først i forhold til kontroll over kapitalen, så i større grad som symbol på en sosialt rettferdig fordelingspolitikk og som en politikk for styring av næringsutviklingen. Politikken ble videreført under den borgerlige regjeringen fra 1965, ble

²⁵⁰ Samme sted.

²⁵¹ Samme sted.

²⁵² Flere har gjennomført analyser av lavrentepolitikken, her bygger jeg særlig på arbeidene til Bent S. Tranøy, *Styring, selvregulering og selvsosialisering: Staten, bankene og kredittpolitikken 1950-1988*, upublisert hovedoppgave i historie, UiO 1993, Sverre Knutsen, *Etterkrigstidens strategiske kapitalisme og styringen av kapitalmarkedet som industripolitisk virkemiddel 1950-1975*, arbeidsnotat 1995/50 Handelshøyskolen BI, Gunhild Ecklund, *Kredittpolitikken som redskap til den samfunnsøkonomiske styringen fra 1965 til 1980*, upublisert hovedoppgave i historie, UiO 1995. I tillegg er lavrentepolitikken behandlet av Hanisch i «Hovedlinjer i norsk økonomisk politikk 1945-1990» i Hanisch, Tore Jørgen, *Om valget av det gode samfunn*, Kristiansand 1997.

²⁵³ Karel Holbik (ed.), *Monetary Policy in Twelve Industrial Countries*, Federal Reserve Bank of Boston 1973, side 338.

uten suksess forsøkt avvirket under arbeiderpartiregjeringen høsten 1977 og skapte betydelig politisk hodebry da det ble klart at den måtte oppgis i åttiårene.²⁵⁴

Olav Meisdalshagen, jurist og finansminister 1947-1951, var en av dem som sterkest markerte seg som tilhenger av prinsippet om lav rente. Odd Gøthe har i ettertid skrevet om Meisdalshagens politikergenerasjon: «Den 'låge renta' var grunnpilaren i deres finanspolitiske filosofi. Redselen for 'hypoteken' var stor og inngrodd». En lettere oppgitt Gunnar Jahn skrev i dagboken sin i desember 1948 at Meisdalshagen bare hadde ett bidrag til å løse de kredittpolitiske problemene: «å si 2,5 % rente hver gang han åpner munnen».²⁵⁵

Erfaringene fra mellomkrigstiden hadde gitt Meisdalshagen og andre en innbitt mistro til de private kredittinstitusjonene, som ble ansett for selve nervesystemet i kapitalismen. Bankenes kontroll med kapitalstrømmene gav den en makt som etter manges mening ikke stod i forhold til det samfunnsansvar særlig aksjebankene utviste. I en utredning for sentralstyret i Arbeiderpartiet om bankvesenet og kredittpolitikken skrev Erik Brofoss og Anders Frihagen i 1948:

«Bankenes beskyttelse av sine særinteresser kan i sterk grad skjerpe en krise ved at bankene foretar overdrevne kredittinnskrenkninger uten hensyn til bedriftenes og arbeidslivets behov. Når bankene, slik som under første verdenskrig, av fortjeneste og konkurransehensyn har støttet spekulasjon og usunn forretningsvirksomhet, vil deres svake motstandsevne lett føre til bankinnstillinger med ytterligere skjerpelse av den etterfølgende krise.»²⁵⁶

Bankvesenet måtte derfor underlegges samfunnsmessig kontroll. En løsning var selvfølgelig, som også Haarr var inne på, at staten overtok eierskapet i de private bankene slik de hadde gjort i Norges Bank. En slik løsning ser imidlertid ikke ut til å ha vært aktuell i praksis, selv om spørsmålet gjentatte ganger ble drøftet i Arbeiderpartiet.

Når det gjaldt de økonomiske sidene ved politikken var meningene delte, også innen Osloskolen. Etter Haavelmos mening kunne politikken vanskelig gis en økonomisk begrunnelse, og også Eivind Erichsen gav uttrykk for skepsis. Frisch, som personlig var en viktig drivkraft bak innføringen av en lav administrert rente, mente den absolutt gis en økonomisk begrunnelse. Vi kan dermed se innføringen av en administrert lav rente som en særegen «Frisch-vri» på den økonomiske politikken. En vri som altså passet godt til Arbeiderpartiets politiske behov i 1952, og som etter hvert ble svært viktig som et symbol på en sosial rettferdig fordelingspolitikk.

Generelt var en lav og stabil rente regnet som gunstig for å oppnå en jevn økonomisk vekst gjennom å sikre et tilstrekkelig trykk på kjelen. I Frischs analyser fra trettiårene var det en økning i den finansielle sparingen som førte til svikt i den aggregerte etterspørselen. Et politisk fastlagt lavt rentenivå ville redusere den finansielle sparingen til fordel for realinvesteringer, og samtidig sikre rikelig tilførsel av kreditt via sentralbanken. Tradisjonell diskontopolitikk hadde man ingen tro på i Osloskolen. Verken etterspørsel eller tilbud av kreditt ble sett på som særlig følsomt for endringer i rentenivået. Renten var ingen pris, men inntektsoverføring, en kostnadsfaktor i produksjonen og en viktig faktor bak arbeidstakernes utgifter til bolig. Lav rente var derfor også sosialt rettferdig.

Eivind Erichsen fastslo i 1945 at lav rente var viktig for et høyt aktivitetsnivå. Som Aukrust og Bjerve hadde gjort i *Hva krigen kostet Norge* fastholdt Erichsen at renten også måtte være lav også i tider med etterspørselspress. Dette var viktig av hensyn til

²⁵⁴ Hanisch 1996.

²⁵⁵ Odd Gøthe, sitert etter Lie 1995, side 179. Gunnar Jahns dagbok 5. februar 1951, sitert etter Lie 1995, side 179.

²⁵⁶ Anders Frihagen og Erik Brofoss m.fl.: *Bankvesenet i Norge, Innstilling fra en av sentralstyret nedsatt komité*, side 3. Sitert etter Tranøy 1993, side 70. Anders Frihagen var jurist og hadde tidligere vært inspektør i Bank- og Sparebankinspeksjonen og direktør i Industribanken. Han var handelsminister i regjeringen Nygaardsvold fra 1939 til 1942, deretter minister i Forsynings- og gjenreisningsdepartementet.

inntektsfordeling, langsiktige næringsinvesteringer og boliginvesteringer. Ble etterspørselspresset i perioder for høyt fikk man bremse ved hjelp av skattepolitikk og priskontroll.²⁵⁷ Dette var også begrunnelsen for at Norges Bank i januar 1946 senket diskontoen fra 3 til 2,5 %:

«En anser denne nedsettelse helt nødvendig for å sikre at omkostningsnivået ved boligbygging kan holdes på et rimelig nivå og for at næringslivet skal kunne skaffes snarlig den billige kreditt den har behov for til nyinvesteringer».²⁵⁸

Her var Osloskolen klart på kollisjonskurs med Keynes. Han hadde riktignok påpekt at en reduksjon i rentenivået ikke nødvendigvis var et egnet virkemiddel for å stimulere den økonomiske aktiviteten, men fastholdt en økning i rentenivået som middel til å bremse.

I praksis ville en rente under det som gav balanse i kredittmarkedet kreve en eller annen form for administrativ mengderegulering. Spørsmålet var da hvilket rentenivå som skulle velges, hvem som skulle ha fullmakt til å gjennomføre endringer ved behov, og hvordan mengdereguleringene skulle gjennomføres i praksis. Her gikk det et skille mellom Frisch og Bjerve på den ene side, og Haavelmo, Erichsen og Brofoss på den andre siden. Frisch og Bjerve fremstod som nærmest grenseløst styringsoptimistiske, mens i alle fall Erichsen var svært betenkt. Da lavrentepolitikken først var etablert, ble den imidlertid lojalt fulgt opp av Erichsen, til tross for stadige problemer med å føre en tilstrekkelig stram økonomisk politikk og uheldige stivheter i økonomien.

Det har vært pekt på de gode samfunnsøkonomiske resultater denne politikken gav, særlig når det gjaldt vekst og fordeling, og at styringsproblemene ikke var større enn at de i hovedsak ble taklet.²⁵⁹ For å svare på spørsmålet om hvorvidt politikken var vellykket eller ikke må det trekkes opp alternative utviklingsbaner, noe som selvsagt er vanskelig. Her vil jeg imidlertid peke på to forhold som det kan være grunn til å ta med i vurderingen. For det første var den økonomiske veksten i Norge fra 1950 til 1960 lavere enn i våre naboland. Deler av den tradisjonelle industrien vokste lite eller gikk tilbake.

Dette gjorde at hjemmekonkurrerende næringer sannsynligvis var dårligere rustet enn ellers i møte med konkurransen som fulgte i EFTA-prosessen. Det er for det andre ikke vanskelig å trekke frem eksempler på uheldig ressursallokering som følge av de direkte reguleringene i kreditt- og investeringsmarkedene. Fordelingen av kreditt fulgte ikke alltid de prioriteringer som Finansdepartementet ønsket å legge til grunn. Det ble, som flere har beskrevet, et system hvor det ikke alltid var forretningsmessig dyktighet, men personlige kontakter og kreativ tilpasning som avgjorde fordelingen.

Nå kan det selvsagt hevdes at systemet spesielt var designet for å møte nedadgående konjunktursvingninger, og at ingen i 1950 kunne forutse den historisk sett helt enestående jevne og kraftige økonomiske veksten som fulgte. En slik betraktning har absolutt noe for seg. I ettertid kan det virke som om norske sosialøkonomer stadig gikk og ventet på en etterkrigsdepresjon som aldri kom. Som jeg kommer tilbake til er det mye som tyder på at lavrentepolitikken ikke var tilstrekkelig for å møte et internasjonalt konjunkturtilbakeslag. Det kan derfor være grunn til å stille et spørsmålstegn ved hvorfor man, på tross av problemene, opprettholdt lavrentepolitikken helt til ut i åttiårene?

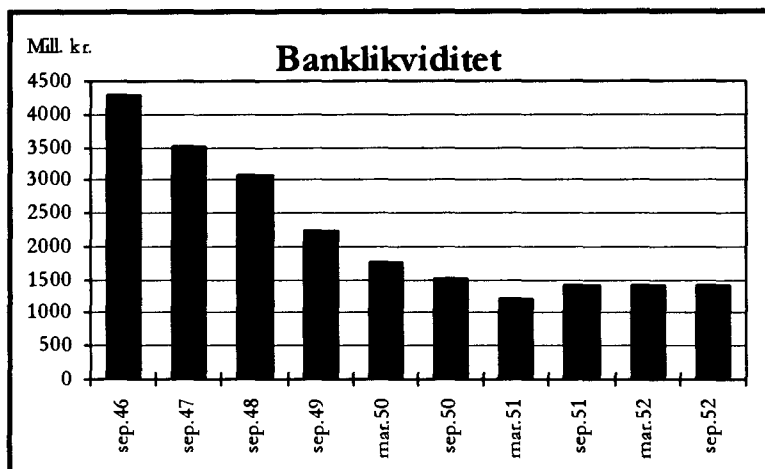
²⁵⁷ Lie 1995, side 180. Aukrust og Bjerve viste også i *Hva krigen kostet Norge* til at et lavt rentenivå kombinert med et regulert prisnivå ville føre til at kapitalen fikk mindre og arbeiderne en større del av nasjonalinntekten. Argumentasjonen kan også tolkes marxistisk, som tro på at det bare er arbeid og ikke kapital som skaper merverdi.

²⁵⁸ Erik Brofoss' finansstale 1946. *Stortingstidende, Forhandlinger i Stortinget 1946*, side 247.

²⁵⁹ SØS 12, side 400.

Rente problemet

Lavrentepolitikken ble innledet da Norges Banks diskonto ble justert ned til 2,5% i 1946. I praksis innebar denne historisk lave diskontoen ikke annet enn en tilpasning til det høye likviditetsnivået i økonomien, se figur 3. Statistisk sentralbyrås obligasjonsindeks viste en øyeblikkelig rente på langsiktige statsobligasjoner på 3,2% i 1945, gradvis synkende til omlag 2,5% tidlig i 1948. Fra omkring 1950 endret imidlertid denne situasjonen seg. Marshallhjelp og påfølgende underskudd på betalingsbalansen bidro til å inndra likviditet. Prisstigningen og økt kredittetterspørsel under Korea-boomen presset rentenivået oppover.



Figur 3: Bankenes beholdning av kontanter, statsveksler, statskasseveksler, og tilgodehavender i Norges Bank.
Kilde: *Økonomi nr 21*, desember 1952.

Svært mange land hadde en liknende utvikling rundt 1950. Flere land, blant dem Danmark, løste problemet gjennom å gå over til markedsbestemt rente. Blant de landene som beholdt et administrert rentenivå var Norge det eneste landet som ikke justerte opp nivået tidlig på femtitallet.²⁶⁰ Resultatet var at statsbankene til slutt ikke fikk avsetning for statsobligasjoner til pari kurs og 2,5% rente. Først da ble målkonflikten mellom prisstigning og rentenivå aksentuert. I en situasjon hvor utenrikshandelen var i ferd med å bli liberalisert var det ikke lenger mulig å sikre en lav rente ved å holde et høyt likviditetsnivå. Nye virkemidler måtte tas i bruk.

Renteproblemet ble utløst av en typisk målkonflikt i den økonomiske politikken. Det generelle krav til en balansert økonomisk utvikling satte en grense for hvor mye likviditet som kunne tilføres økonomien. Dermed ble det et motsetningsforhold mellom målet om generell lav rente og ønsket om vekst i statsbankenes utlån til prioriterte formål. Statsbankenes utlån ble finansiert gjennom salg av langsiktige statsobligasjoner, og innebar dermed en omfordeling av finanskapital fra de private kredittforetak til statsbankene. Men fra andre kvartal 1951 kunne ikke lenger langsiktige obligasjoner omsettes til pari kurs. I november 1951 var den øyeblikkelige renten kommet opp i 2,82%, som gav en effektiv rente på over 3,1%.²⁶¹

Statsbankene hadde hatt en stor utlånsvekst fra 1946. Totalt var veksten 1353 millioner kroner fra 1945 og frem til høsten 1951. Husbanken, hvor den vesentlige delen av boligbyggingen etter krigen ble finansiert, stod for omlag halvparten. Regjeringen hadde ingen mulighet til å tvinge bankene til å kjøpe statsobligasjoner til pari kurs. Som en

²⁶⁰ Holbik (ed.), 1973.

²⁶¹ *Innstilling fra Penge- og Finansrådet* 13. januar 1952, side 5.

nødløsning ble derfor statsbankene tilført 750 millioner kroner fra statens reguleringskonto i Norges bank, første gang i mai 1951 og så igjen i april 1952. En del av disse midlene ble brukt til å betale tilbake lån i private banker, og bidro dermed til en økning av bankenes likviditet. Dette brøt imidlertid med den overordnede økonomiske politikken, som gikk ut på å stramme inn etterspørselen i økonomien av hensyn til betalingsbalansen.²⁶²

Det var altså oppstått et gap mellom det rentenivået regjeringen ønsket og det nivået som klarerte obligasjonsmarkedet. Det var derfor et spørsmål om å ta i bruk virkemidler for å holde renten lav, eller la den stige. På det tidspunkt var situasjonen fundamentalt forandret fra de første etterkrigsårene. Det var ikke lenger mulig å bringe rentenivået ned gjennom tilførsel av ny likviditet. De gjenstående kvantitative reguleringer var ikke i stand til å holde etterspørselen nede på et nivå som var forenlig med en balansert utenriksøkonomi. Det kunne derfor se ut som om regjeringen måtte velge mellom hva som skulle prioriteres, lav rente eller balanse i utenriksøkonomien. I en henvendelse til Penge- og finansrådet 4. oktober 1951, ba Finansdepartementet om råd:

«Finansdepartementet ber Penge- og finansrådet om å utrede hvordan en mest hensiktsmessig kan bringe renten tilbake til det lave nivå som det lå på i fjor vår, eller i det minste hindre en ytterligere stigning. En forutsetter at rådet bl. a. utreder om det kan være hensiktsmessig å endre lovgivningen med sikte på å nå et slikt mål for rentepolitikken.»²⁶³

Departementet ønsket mer generelt en løsning på

«de realøkonomiske og de finansielle og pengepolitiske problemer som en står overfor når det gjelder å nytte våre produksjonsressurser fullt ut uten at dette leder til inflasjon.»²⁶⁴

Rådet skulle altså avklare om en lavrentepolitikk var egnet til å holde «høyt trykk på kjelen» for å sikre full sysselsetting, og samtidig oppnå balanse i den indre og ytre økonomien. Rådet bestod på dette tidspunkt av Gunnar Jahn (formann), Petter Jakob Bjerve, Ragnar Frisch, Anders Frihagen, Erling Petersen, Klaus Sunnanå, Knut Getz Wold.²⁶⁵ Sammenstillingen tatt i betraktning kan det ikke ha vært noen overraskelse at rådet leverte en delt innstilling. Som tidligere stod Jahn og Petersen mot Frisch og hans elever. Rådet hadde også tidligere indirekte uttalt seg om rentepolitikken, i det Frisch og Bjerve i en særuttalelse høsten 1950 hadde tatt til orde for et administrert lavt rentenivå kombinert med direkte reguleringer.²⁶⁶

At Finansdepartementet allikevel rettet en slik henvendelse til rådet viser hvor sterkt Frisch og Frisch-elevene stod i samtiden. Det må ha vært rimelig klart på forhånd at rådets formann, som også var øverste leder for landets sentralbank, ville dissentere. På tross av dette mente man altså i Finansdepartementet at flertallsinnstillingen ville gi lavrentepolitikken tilstrekkelig faglig legitimitet. Jahn og Petersen kan derfor ikke ha hatt særlig tyngde, verken i forvaltningen eller i opinionen.

²⁶² Samme sted, side 20. Reguleringskontoen i Norges Bank ble opprettet i 1949 for å regulere rentenivået gjennom kjøp og salg av obligasjoner.

²⁶³ Samme sted, side 5. Penge- og Finansrådet var opprettet i 1945 som et rådgivende organ for Finansdepartementet i «spørsmål om penge- og gjeldssaneringer som følge av krigen, pengemessige tiltak som ledd i reguleringen av prisnivået og valutakursene, regulering av pengemengden, bankinnskott, bankenes utlånsvirksomhet m.v. Rådets virksomhet ble i årene 1950-1952 av stor betydning for utformingen av kredittpolitikken.» Innstillingen av 13. januar 1952 var den siste fra utvalget, som formelt ble oppløst i 1955. *SØS 12*, side 282.

²⁶⁴ Samme sted.

²⁶⁵ Helge Seip og Wilhelm Thagaard var også medlemmer av rådet, men deltok ikke i arbeidet med innstillingen av 13. januar 1952.

²⁶⁶ Brev fra Penge- og Finansrådet til Finansdepartementet 31. august 1950. EE, boks merket «Kredittpolitikk 1952». I brevet var det gjengitt et notat fra Bjerve, hvor han kategorisk fastslo at det var fullt mulig å håndtere en situasjon med høy likviditet gjennom stram inntekts- og finanspolitikk kombinert med mengdereguleringer i investeringssektoren.

Penge- og finansrådet leverte en solid analyse av den økonomiske situasjonen i Norge. Samtidig illustrerer innstillingen godt forskjellen på den økonomiske tenkningen i Osloskolen og hos mer tradisjonelt orienterte økonomer. Et samlet råd fastslo statsbankenes innlansbehov til omlag 1,4-1,5 milliarder kroner for årene 1952/53 for å dekke politisk prioriterte investeringer. Den økonomiske situasjonen, med snarlig bortfall av Marshallhjelpen og sterk økning i forsvarsutgiftene, samt en usikkerhet knyttet til utviklingen i bytteforholdet, tilsa en stram økonomisk politikk. En sterk innstramning i likviditeten ville kunne avhjelpe investeringspresset i økonomien, men som eneste virkemiddel ville man måtte stramme så sterkt inn at det også ville ramme områder som var politisk prioritert. I tillegg ville en innstramning i seg selv ikke løse finansieringsproblemet for statsbankene. Kunne ikke disse finansieres i konkurranse med andre låntakere fordi renten som kunne tilbys var for lav, måtte finansieringen skje «ved å ta i bruk hva i denne forbindelse kan kalles uortodokse midler».²⁶⁷

Det var også enighet i utvalget om at dersom prioriterte investeringer skulle gjennomføres via statsbankene uten at den samlede likviditeten økte, måtte enten likviditet kanaliseres til statsbankene, eller på andre måter bindes, slik at disse kunne tilføres ny likviditet. De direkte virkemidlene man hadde til disposisjon, regulering av bygge- og anleggsvirksomheten og importreguleringer, ble ikke regnet som tilstrekkelige til å holde den private investeringsetterspørselen nede. For å løse «kanaliseringsproblemet» tok utvalget for seg de veiene oppsparte midler tok i økonomien. Den største delen av privat oppsparing foregikk i bedriftene, og her ble allerede 60-70% trukket inn gjennom beskatningen. Det resterende gikk i hovedsak til investeringer i bedriftene. Inndragning i form av skatter og avgifter hadde gjort staten til den største sparereren i samfunnet. Overskuddet i statsregnskapet kunne uten ekspansive virkninger overføres til statsbankene. Det samme kunne gjøres med overskudd i kommunal sektor. Videre ble en del langsiktig sparing foretatt gjennom livsforsikringselskaper. Gjennom å tilby disse «tilfredsstillende betingelser» mente utvalget at deler av disse midlene kunne kanaliseres til obligasjonsmarkedet.²⁶⁸

Men en slik kanalisering var uansett ikke tilstrekkelig til å dekke statsbankenes behov. Skulle statsbankenes kapitalbehov dekkes måtte derfor også bankenes disposisjoner styres:

«En kan oppnå dette ved å gi aksje- og sparebankene motiver for frivillig å foretrekke obligasjoner framfor utlån, eller ved at en på en eller annen måte tvinger aksjebankene og sparebankene til å plassere en del av sine midler i obligasjoner istedenfor utlån.»²⁶⁹

Så langt stod Penge- og finansrådet samlet i analysen av både problemstillingen og de økonomiske sammenhengene. Også flere av de konkrete tiltakene som ble foreslått kunne rådet samle seg om. Skillet i rådet gikk i spørsmålet om en lav administrert rente ville la seg gjennomføre, og om dette var forenlig med de overordnede mål for den økonomiske politikken.

Det sentrale var rentespørsmålet. Rådets flertall tok utgangspunkt i at renten skulle holdes lavt og svarte et klart ja på spørsmålet om det lot seg gjøre å holde et lavt rentenivå i en åpen økonomi: Dermed var også svaret ja på spørsmålet om det var mulig å kontrollere investeringsetterspørselen gjennom direkte kvantitative reguleringer. Flertallet mente det fantes «rasjonelle og fullt gjennomførbare midler til å gjøre dette».²⁷⁰ Bankene kunne

²⁶⁷ *Innstilling fra Penge- og Finansrådet* 13. januar 1952, side 44 og 51f.

²⁶⁸ Samme sted, side 36.

²⁶⁹ Samme sted, side 46.

²⁷⁰ Samme sted, side 58.

henstilles om å begrense utlånene, man kunne ta i bruk innskuddsreserver i Norges Bank, plasseringsplikt i stats- og statsgaranterte obligasjoner, investeringsskatt som kompensasjon for lav rente og konjunkturbestemte avskrivningssatser. Ut over dette kunne investeringene reguleres

«ved hjelp av byggeløyver, importløyver og rasjonering av materialer til investeringsformer, selv om disse former for regulering på mange måter kan virke uheldig».²⁷¹

Slike direkte reguleringer gjorde finansieringen av statsbankene til en smal sak. Det kunne da både tilføres ny likviditet uten fare for inflasjon, og privat sparing kunne i langt større grad kanaliseres til statsbankene.

Flertallet fant det også nødvendig å presisere hvorfor en lavrentepolitikk var fordelaktig. Dette var imidlertid nokså komplisert, og det var ikke mulig å trekke bastante konklusjoner. Rentens betydning for inntektsfordeling og som kostnadsfaktor i produksjonen stod sentralt. Her mente flertallet å kunne påvise en rekke uheldige følger av «en høy rente». Med utgangspunkt i rente som pris på likviditet, ville en høy rente være til fordel for dem som

«gjennom institusjonelle forhold og den faktiske utviklingen er kommet i den stilling at de i høyere grad enn andre eier eller disponerer likvide midler [...] Det ligger utenfor Rådets oppgave å uttale seg om hvorvidt det generelt sett er ønskelig å styrke eller svekke den fordel som eiendomsretten til eller disposisjonsretten over likvider medfører, men Rådets utredning om renteproblemet ville være ufullstendig hvis den ikke klart poengterte at den generelle virkning av en stram kredittpolitikk og en høy rente vil bli bl. a. en aksentuering av den fordel det her er tale om.»²⁷²

Men det var ikke bare de likvide kapitalistene som ville tjene på en høy rente. Etter en tid ville kostnadseffekten av et høyt rentenivå «forplante seg fra det rent pengemessige området til realkapitalsfæren». «Realkapitalens produktivitetsrente» ville stige og gi prisstigning. Dermed hadde også de med lånefinansiert kapitalutstyr fordel av en høy rente på lengere sikt. For eiere av kapitalutstyr ville det imidlertid være en ulempe med et høyt rentenivå at det gjerne gav et lavere aktivitetsnivå. Høy rente var dermed ikke bare til fordel for kapital-eiere, men den ville også virke diskriminerende på de kapitalister som hadde kapitalen bundet i realkapital, som altså drev produktiv virksomhet.

Hva det endelige resultatet ble av «en høy rente» sammenlignet med «en lav rente» kunne flertallet dermed ikke gi et entydig svar på. Noe forsøk på å kvantifisere «høy» og «lav» rente ble heller ikke gjort.²⁷³ Hovedinntrykket var imidlertid at høy rente var til fordel for kapitalister, og da særlig de uproductive sådanne. Høyere rente var derfor uaktuelt som et konjunkturpolitisk virkemiddel. I tillegg til at det ikke var mulig å forutse etterspørsels-effekten nøyaktig, ble det pekt på at en renteoppgang rammet «summarisk både de tiltak en ønsker å begrense og de en ønsker å fremme».²⁷⁴

Flertallet omtalte diskontopolitikk nærmest som en primitiv overlevning fra fortidens liberale kapitalisme. Analysen av rentens betydning i økonomien etterlot et inntrykk av at det var noe suspekt over virkningene av en renteendring, som i alle fall ikke tjente «fellesskapets interesser». Det kritiske punktet i analysen var om det var mulig å administrere rentenivå og investeringsetterspørsel hver for seg, slik at rentenivået kunne holdes lavere enn det som ville gitt balanse i kredittmarkedet. Moderne reguleringspolitikk skulle gjøre dette mulig. Det er nærliggende å tolke flertallet dit hen at lav rente i kombinasjon med noe prisstigning var en gunstig situasjon. Dette ville gi en heldig løsning

²⁷¹ Samme sted, side 56.

²⁷² Samme sted, side 57.

²⁷³ Samme sted.

²⁷⁴ Samme sted.

på fordelingen mellom lønnstakere og både produktive og uproduktive kapitaleiere. I tillegg ville det skape et press i økonomien som gjorde de selektive virkemidlene effektive, disse var jo som nevnt både «rasjonelle og fullt gjennomførbare».

Mindretallet, Jahn og Petersen, mente bestemt at det ikke var mulig å opprettholde 2,5%-nivået uten inflasjon. Skulle dette allikevel forsøkes ville det kreve så strenge reguleringsiltak at virkningen lett ville bli svært negative:

«Formannen vil uttale at han her har følelsen av å stå overfor et system av reguleringer hvis følger han ikke kjenner. Skal et slikt system være vanntett, er han redd for at en vil gli inn i en fullstendig regulering av den økonomiske virksomhet slik at ulempene av reguleringene blir de dominerende.»²⁷⁵

Flertallets forslag innebar etter Jahns mening en for sterk innsnevring av bankenes disposisjonsrett over den private sparingen. I motsetning til flertallet konkluderte han også med at et reguleringsregime ikke lot seg gjennomføre uten en rekke negative konsekvenser.

Det var en grunnleggende forskjell mellom flertallet og mindretallet når det gjaldt synet på variasjon i rentenivået. Flertallet la til grunn for sin analyse at endringer i rentenivået var uaktuelt som virkemiddel for å regulere etterspørselen etter kreditt. I sin særuttalelse tilbakeviste Petersen dette. Han viste til at de argumenter flertallet førte mot en «høy» rente ikke i den daværende situasjon kunne brukes mot en «høyere» rente, fordi rentenivået befant seg «på et etter forholdene meget lavt nivå».²⁷⁶ Poenget var, som Jahn uttrykte det, at renten hadde en

«funksjon som har gjort at den har vært brukt som konjunkturregulerende middel. Den har aldri vært helt effektiv og den har heller ikke samme betydning som før i nutidens halvt regulerte økonomi. Men den er fremdeles et konjunkturregulerende redskap enten alene eller i samband med andre midler.»²⁷⁷

Det var heller ikke slik at virkningene av en rentestigning rammet summarisk. Tvert i mot ville den «ramme sterkest den virksomhet som økonomisk sett er minst effektiv». Dette var en av rentens viktige funksjoner. Dersom myndighetene hadde prioriteringer som ikke falt sammen med økonomisk effektivitet, kunne disse opprettholdes gjennom rentesubsidier. Fast og lav rente innebar derfor mer enn å frasi seg det som tidligere hadde vært hovedredskapet til konjunkturregulering. Det var også en fare for effektiviteten i samfunnet.

Igjen var altså økonomene delt i to leire i rentespørsmålet. Som tilhengere av en liberal linje stod fortsatt Gunnar Jahn, Wilhelm Keilhau, Erling Petersen og yngre sosialøkonomer tilknyttet Næringsøkonomisk Forskningsinstitutt. Frisch og Frisch-elevene gikk på sin side inn for et administrert lavt rentenivå kombinert med direkte reguleringer. Igjen dreide det seg om ulike syn på den økonomiske virkelighet, og her kan det ikke være tvil om at Jahn og Petersen argumenterte på linje med Keynes, mens Frisch, med sin klokkeetro på reguleringer, stod relativt ensomt blant vestlige økonomer. Som vi skal se kom det også kritiske bemerkninger fra Handelsdepartementet, hvor Eivind Erichsen og sannsynligvis også Brofoss, åpenbart ikke hadde den samme tiltro til reguleringslinjen. Erichsen advarte mot den form for administrert rentenivå flertallet i Penge- og Finansrådet gikk inn for, og ønsket et mer differensiert rentenivå av hensyn til den makroøkonomiske balansen.

²⁷⁵ Gunnar Jahns særuttalelse, samme sted, side 60.

²⁷⁶ Erling Petersens særuttalelse, samme sted, side 62.

²⁷⁷ Gunnar Jahns særuttalelse, samme sted, side 60.

Nasjonalbudsjettkontoret advarer

Ansvar for kredittpolitikken lå under Finansdepartementet. Problemene knyttet til likviditetsutvikling og kontroll med investeringssetterspørselen var imidlertid i høy grad relevant for Kontoret for Nasjonalbudsjettet, og her grep Eivind Erichsen fatt i målkonflikten lavrentepolitikken ville skape. Høsten 1951, parallelt med arbeidet i Penge- og Finansrådet, ble det utarbeidet flere notater om penge- og kredittpolitikk på Nasjonalbudsjettkontoret. Gjennomgående gav disse et inntrykk av skepsis til et administrert lavt rentenivå. Kontoret gav også uttrykk for at den ukontrollerte veksten i statsbankenes utlån lett kunne bli et problem, og advarte mot at det ble skapt presedens for at regjeringen skulle løse statsbankenes innlansproblem. Bak denne skepsisen lå hensynet til en balansert økonomisk utvikling og erfaringene fra den uheldige ressursallokeringen som hadde fulgt i detaljreguleringspolitikken kjølvann.

Nasjonalbudsjettkontorets utredninger om kredittpolitikken ble foretatt som et ledd i nasjonalbudsjettarbeidet senhøstes 1951. Flere av notatene ble oversendt daværende finansminister Bratteli i februar 1952. I mars samme år ble de forelagt regjeringens økonomiske utvalg.²⁷⁸ Det er her grunn til å minne om at daværende byråsjef på Nasjonalbudsjettkontoret, Eivind Erichsen, arbeidet nært sammen med Brofoss. De to hadde kontorer vegg i vegg.²⁷⁹ Det er ikke særlig sannsynlig at Erichsen oversendte notater til Finansministeren som ikke handelsministeren hadde godkjent. Arbeidene fra høsten 1951 etterlater dermed et inntrykk av at Brofoss og Erichsen på denne måten ønsket å markere avstand, ikke bare til flertallet i Penge- og Finansrådet, men også til problemstillingen Finansdepartementet reiste i tilknytning til finansieringen av statsbankene.

Økonomene ved Nasjonalbudsjettkontoret var langt mer pragmatisk forhold til det nominelle rentenivået enn flertallet i Penge- og Finansrådet, men hadde, i likhet med flertallet i Penge- og Finansrådet, ikke noen tro på rentejusteringer som virkemiddel for å styre bankenes utlånsvolum. Det var helt andre forhold enn økt rentekostnad som var utslagsgivende for «om en investering anses for økonomisk forsvarlig eller ikke». I alle fall gjaldt dette for de «beskjedne renteendringer som det vanligvis kan være aktuelt å drøfte». Det ville derfor uansett være nødvendig å regulere tilbudet av kreditt mer direkte for å styre investeringssetterspørselen, for eksempel ved å regulere bankenes likviditet gjennom plasseringsplikt. Men en innstramning av likviditeten ville medføre et press på renten, slik at de konjunkturpolitiske mål kom i strid med målet om lav rente. I tillegg ville redusert likviditet og økt rente gjøre det umulig å finne avsetning for langsiktige 2,5% obligasjoner.²⁸⁰

Nasjonalbudsjettkontoret mente at tiden var moden for å revidere retningslinjene for statsbankenes virksomhet, særlig hvis de også i fremtiden skulle finansieres av staten. Bruken av statens reguleringskonto var i ferd med å skape presedens for at dette var en oppgave som «de sentrale myndigheter» skulle løse. For å unngå at utlånsvirksomheten til statsbankene undergrov opplegget i nasjonalbudsjettet måtte det innføres en «kredittramme» eller et «investeringsbudsjett» for disse bankene. Disse måtte innarbeides i nasjonalbudsjettet, og følges opp med rapporter om gjennomføringen. Kontoret hadde allerede

²⁷⁸ Notat fra Nasjonalbudsjettkontoret, «Rente, likviditet og aksje- og sparebankenes kreditttyting» datert 22. februar 1952. Brev fra Eivind Erichsen til Regjeringens økonomiske utvalg av 3. mars 1952. EE, boks merket «Kredittpolitikk 1952».

²⁷⁹ Samtale med Eivind Erichsen 30. januar 1997.

²⁸⁰ Notat fra Kontoret for nasjonalbudsjettet, «Rente, likviditet og aksje- og sparebankenes kreditttyting» datert 22. februar 1952. EE, boks merket «Kredittpolitikk 1952».

høsten 1950 anmodet Finansdepartementet om å utarbeide et utlånsbudsjett for statsbankene. Anmodningen var gjentatt året etter, men uten respons.²⁸¹

Nasjonalbudsjettkontoret så tre alternative løsninger på penge- og kredittpolitikken:

1. Renten kunne tillates å variere etter likviditets- og kredittforholdene, uten at det ble satt i verk tiltak som var spesielt innrettet mot å påvirke renten.
2. Rentenivået kunne bringes tilbake til det nivå som svarte til 2,5 % på langsiktige statsobligasjoner gjennom en generell likviditetsøkning, rentelov eller «retningslinjer» og frivillig samarbeid.
3. Rentenivået justeres opp, enten på generell basis eller differensiert.²⁸²

Å la markedsforholdene avgjøre rentenivået var ingen løsning. Myndighetene måtte føre en politikk som tok sikte på å holde et bestemt rentenivå, noe annet ville skape usikkerhet og gi muligheter for spekulasjon. En fri rente ville heller ikke sikre avsetningen av statsobligasjoner til lav rente, eller gi regjeringen styring med investeringsetterpørselen.

Det var i og for seg ikke noe problem å holde en lav rente. En tilførsel av likviditet, enten gjennom oppkjøp av obligasjoner eller ved å finansiere statsbankene over statsbudsjettet, ville både gi lavere rente og løse finansieringsproblemet for statsbankene. Nasjonalbudsjettkontoret advarte mot en slik løsning, fordi det da ville bli svært vanskelig å få til en balansert økonomisk utvikling. Det samme ville være tilfellet ved en rentelov slik det var antydning av Finansdepartementet i henvendelsen til Penge- og Finansrådet. En lov ville i prinsippet kunne sikre et lavt rentenivå, men ikke avsetningen av statsobligasjoner. For å unngå et «svartebørsmarked» måtte en lov dessuten være detaljert og ville kreve et stort kontrollapparat:

«Problemene må antas å få mye av den samme karakter som ved varerasjonering. De administrative problemer, mulighetene for effektiv kontroll og faren for svartebørsmarked, må undersøkes nærmere.»²⁸³

Det var også et alternativ å true bankene med rentelov slik at de «frivillig» satt ned rentene, men dette ville ikke eliminere kontroll- og allokeringproblemene. Slik Eivind Erichsen så det i februar 1952, altså etter at innstillingen fra Penge og finansrådet forelå, var det rett og slett helt uaktuelt å opprettholde det generelle rentenivået så lavt at det sikret avsetningen av langsiktige statsobligasjoner til 2,5 % rente:

«En peker på at dette er et alternativ som foreligger. Men det forutsetter at en i betydelig grad er villig til å vende tilbake til mengdereguleringer. Uten mer omfattende mengdereguleringer er en reetablering av det tidligere rentenivå gjennom omfattende likviditetstilførsel ikke en heldig løsning».²⁸⁴

Dermed gjenstod bare alternativer som innebar en renteforhøyelse. Dette kunne gjennomføres ved å kunngjøre et nytt nivå, og så heve Norges Banks diskonto og legge ut lån til den nye renten. Statsbankene kunne allikevel opprettholde en lav utlånsrente til prioriterte kundegrupper ved at regjeringen subsidierte differansen over statsbudsjettet. Også Gunnar Jahn hadde påpekt denne muligheten. Nasjonalbudsjettkontoret beregnet en subsidiering av hele statsbankporteføljen til 20 millioner kroner per år for 1 % rentestigning.

Det fantes også alternativer til rentesubsidier, tiltak som kunne sikre innlån til lav rente på obligasjonsmarkedet til tross for likviditetstilstrømming og rentestigning forøvrig.

²⁸¹ Notat fra Nasjonalbudsjettkontoret «Pengepolitikken og bankene», 5. desember 1951. EE, boks merket «Kredittpolitikk 1952».

²⁸² Notat fra Kontoret for nasjonalbudsjettet, «Rente, likviditet og aksje- og sparebankenes kreditttyting» datert 22. februar 1952. EE, boks merket «Kredittpolitikk 1952».

²⁸³ Notat fra Kontoret for Nasjonalbudsjett, «Renten», datert 23. februar 1952. EE, boks merket «Kredittpolitikk 1952».

²⁸⁴ Samme sted.

Det var tale om tre typer tiltak. Bankene og forsikringsselskapene kunne pålegges kjøpeplikt for stats- og statsgaranterte obligasjoner, obligasjonskjøp kunne stilles opp som alternativ til tvungen binding av likvider i Norges Bank, eller man kunne basere innlån i statsbankene på kortsiktige 2,5 %-serier, 5-10 års løpetid, som lettere kunne omsettes til pari. Ingen av disse tiltakene ble imidlertid regnet som tilstrekkelig for å holde 2,5 %-nivået. Dersom de private bankene skulle pålegges eller fristes tilstrekkelig til å plassere nok i obligasjoner var det sannsynlig at rentenivået forøvrig ville stige opp mot prislovens maksimum på 4,5 %.

Problemet var at regjeringen ønsket å nå tre mål som ikke var innbyrdes forenlig: likviditetsinnstramning for å regulere tilbudet av kreditt, lavt rentenivå på obligasjonsmarkedet, og å sikre statsbankenes innlån. Valget stod mellom å nå alle tre mål innenfor en «kanskje ikke helt tilfredsstillende institusjonell ramme», eller å oppgi eller moderere enkelte av målene innenfor en «mer ønskelig ramme for bankvesenet». I motsetning til Penge- og Finansrådet tok Nasjonalbudsjettkontoret dermed opp det grunnleggende spørsmålet om hvor langt det var riktig å gå i reguleringsøyemed:

«Spørsmålet om hva som er en mer eller mindre akseptabel eller mer eller mindre ønskelig ramme om bankenes virksomhet er et rent vurderingsspørsmål hvor meningene antakelig vil stå sterkt mot hverandre. Spesielt gjelder dette spørsmål om hvor langt en bør gå i å begrense aksje- og sparebankenes frihet til å disponere over den del av samfunnets oppsparing som private har eiendomsretten til.»²⁸⁵

Nasjonalbudsjettkontoret la vekt på at løsningen måtte finnes innefor en «akseptabel institusjonell ramme», å anbefalte derfor å la rentenivået stige noe. Løsningen var å koble en økning i de private bankenes utlån beholdningen av stats- og statsgaranterte obligasjoner med lav rente. Det ville sikre avsetning av obligasjoner og være et pengepolitisk verktøy for konjunkturregulering. Selv om det ikke var behov for midler til statsbankene, kunne det allikevel være nødvendig å inndra likviditet. Disse midlene kunne avsettes til fremtidig bruk, enten i statsbankene, eller de kunne tilbakeføres til bankene i en situasjonen hvor det var ønskelig med økning av likviditeten. Den store fordelene med en slik modell var at den kunne gjennomføres uten bruk av pålegg i «kategorisk form». Det ville altså kunne skje innenfor en mindre kontroversiell institusjonell ramme.²⁸⁶

På tross av klare advarsler valgte regjeringen å følge Frischs radikal løsning med rentelov og mengdereguleringer. Én forklaring på dette finner vi i den politiske situasjonen. Etter at Arbeiderpartiets ledelse i det lengste hadde unngått en debatt omkring de prinsipielle sidene ved den økonomiske politikken, var det nemlig duket for et durabelt oppgjør i 1952.

²⁸⁵ «Notat om kredittpolitiske tiltak» fra Kontoret for Nasjonalbudsjettet, datert 26. januar 1952. Vedlegg nr 3 til notat av 22. februar 1952. EE, boks merket «Kredittpolitikk 1952».

²⁸⁶ Samme sted. Det ble understreket i notatet at dette ikke var et konkret forslag, men bare var ment å belyse «visse sider ved vårt kredittsystem». Løsningen fremkom derfor nærmest som en logisk konsekvens av systemet.

Politisk oppgjør om den økonomiske politikken

Uten noen debatt om prinsippene for den økonomiske politikken hadde arbeiderparti-regjeringen langt på vei avvirket detaljreguleringspolitikken i 1952. På den ene siden innebar det at rasjoneringen av forbruksvarer gradvis ble opphevet, noe som selvsagt ble sett på som positivt i alle leire. Men på den andre siden innebar omleggingen også en større frihet for næringsdrivende til selv å bestemme produsert kvantum og utsalgspriser. For venstresiden i Arbeiderpartiet og store deler av fagbevegelsen var dette kontroversielt. Én ting var å oppgi ideen om klassisk sosialisme, noe annet var å gi kapitalen friheten tilbake. Det var den såkalte Sjaastadkomiteen, som la frem sin innstilling til en permanent pris- og rasjonaliseringslov i mars 1952, som bragte spørsmålet om virkemidler på opp på den politiske dagsorden.

Sjaastadkomiteens flertall leverte et forslag til pris- og rasjonaliseringslov som i praksis videreførte Lex Brofoss, men denne gangen som en permanent fullmaktslovgivning. Loven ville gi regjeringen fullmakter til blant annet å legge ned, slå sammen og regulere bedriftenes produksjon og priser. Forslaget representerte en forlengelse av detaljreguleringslinjen Arbeiderpartiet hadde gått inn for fra trettiårene, og var utvilsomt sterkt inspirert av Wilhelm Thagaard, som også satt i komiteen. I første omgang ble det positivt mottatt av Arbeiderpartiets ledelse. Etter kraftige protester, fra fagbevegelsen på den ene siden og de borgerlige partiene og næringslivet på den andre, uttalte statsministeren i februar 1953 at det ikke ville bli fremmet en rasjonaliseringslov. Det ble senere fremmet og vedtatt en prislov, som til tross for visse retoriske likhetstrekk med Lex Thagaard, var basert på en fundamentalt forskjellig økonomisk politikk.

Det politiske oppgjøret om forslaget til pris- og rasjonaliseringslov har vært debattert av norske historikere, særlig er det lagt vekt på konstitusjonelle og politisk-taktiske perspektiver. Her skal jeg se konflikten i 1952 i sammenheng med spørsmålet om bruken av virkemidler i den økonomiske politikken. De indre motsetningene i arbeiderbevegelsen står sentralt, mellom tilhengerne av en detaljreguleringspolitikk på den ene side og tilhengerne av en Haavelmo-inspirert politikk på den andre siden.

Som Einar Lie har slått fast var Sjaastadkomiteens forslag uaktuelt alt ved fremleggelsen.²⁸⁷ Det var i realiteten umulig å fortsette detaljreguleringslinjen i en situasjon med fri import. I dette perspektivet får debatten i 1952 og 1954 derfor karakter av en skyggedebatt. Høyre og næringslivet bekymret seg antagelig unødig, mens venstresiden i arbeiderbevegelsen kjempet et slag som allerede var tapt. Internt i arbeiderbevegelsen ble derfor skytset rettet mot den politiske ledelsen i Arbeiderpartiet.

I debatten blant norske historikere og samfunnsvitere har spørsmålet om i hvilken grad og hvorfor regjeringen snudde i synet på pris- og rasjonaliseringsloven stått sentralt. Videre handler debatten også om hva slags økonomisk politikk Arbeiderpartiets ledelse til enhver tid ønsket, og dermed om det enkelte omtaler som et politisk tilbaketog i 1952 virkelig innebar et skifte av strategi eller endog ideologi.

Rune Slagstad og Francis Sejersted tar begge utgangspunkt i et juridisk-konstitusjonelt perspektiv. Begge peker på de viktige innvendinger mot fullmaktslovgivning som ble fremmet av ledende norske jurister, og mener at dette på ulike måter påvirket partiets ledelse til å snu i spørsmålet om fullmaktslover.²⁸⁸

²⁸⁷ Lie 1995, side 176.

²⁸⁸ Rune Slagstad, «Da Arbeiderpartiet fant seg selv», i Nordby (red), *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965*, Oslo 1993. Francis Sejersted, «Sosialdemokratiet finner sin form» i Sejersted, *Demokratisk kapitalisme*, Oslo 1993.

På den andre siden viser Gunnar Yttri i en studie av de interne reaksjonene på lovforslaget at det ikke hadde noen stor oppslutning internt i Arbeiderpartiets ledelse da det ble fremlagt. Trond Bergh fremholder at partiledelsen i tillegg til den ytre opposisjonen hadde en betydelig indre opposisjon å forholde seg til, og mener det forklarer den tilsynelatende famlende holdningen. Bergh hevder Arbeiderpartiets ledelse helt fra 1945 hadde en «pragmatisk og dogmefri holdning til gamle læresetninger», og at den «gamle sosialistiske retorikk» var reservert for internt bruk. Yttris og i særlig grad Berghs fremstilling peker dermed retning av en avvisning av påstanden om at snuoperasjonen i 1952 innebar å oppgi sosialismen. Da det ble klart at motstanden mot rasjonaliseringsbestemmelsene var stor, var det ikke noe problem å droppe denne delen av forslaget.²⁸⁹

Edvard Bull, Einar Lie og Trond Nordby holder alle frem forholdet til den mer generelle økonomiske politikken som et bakteppe for debatten i 1952. Bull og Nordby fremholder Arbeiderpartiregjeringens snuoperasjon i 1952 som et veivalg bort fra en detaljreguleringspolitikk og i retning av en mer markedsbasert økonomisk politikk. Bull fremstiller debatten som den avgjørende kamp mellom næringslivet og Arbeiderpartiet om den økonomiske politikken.²⁹⁰

Nordby fremholder på sin side indre krefter i Arbeiderpartiet som orienterte seg mer i retning av å åpne for desentraliserte beslutningsprosesser i økonomien. Nordby viser til Rune Slagstad, som har påvist at Jens Christian Hauges var skeptisk til pris- og rasjonaliseringsloven, men ser i motsetning til Slagstad Hauges engasjement først og fremst som et resultat av hans syn på økonomisk politikk:

«Framfor noe tilhørte han en gruppe politikere innen Arbeiderpartiet som var kritisk til det mest vidtgående statsstyre regjeringen la opp til, og som i stedet ønsket å gi rom for markedsløsninger.»²⁹¹

Nordby peker videre på at de valg som Arbeiderpartiet gjorde gjennom å motta Marshallhjelp og å slutte seg til OEEC, GATT og EFTA, innebar at partiets styringsmodell ikke lot seg realisere. I tillegg ble det erkjent at liberalisering av utenrikshandelen ville gi sterkere økonomisk vekst enn en mer lukket økonomi. Nordby tidfester omleggingen til 1952, og hevder at Arbeiderpartiet da «valgte velstandsøkning framfor å beholde de optimale styringsmulighetene».²⁹²

Som både Bull og Nordby ser Einar Lie debatten om pris- og rasjonaliseringsloven i 1952 hovedsakelig fra en økonomisk synsvinkel. Han avviser at regjeringens snuoperasjon i 1952 var et «tilbaketog» og viser til at dette «tilbaketoget hadde skjedd gradvis gjennom næringslivets motstand mot å samarbeidet i løpet av førtiårene. Lie viser til at Eivind Erichsen i ettertid omtaler lovforslaget som en «gjøkunge» i Økonomiavdelingen, og konkluderer med at:

«Striden om Sjaastad-komiteens innstilling til rasjonaliseringslov var oppgjøret om en styringsideologi som allerede var forlatt, og om et sett fullmakter som aldri var blitt noe vesentlig element i utformingen av praktisk politikk.»²⁹³

Min analyse bygger opp under Lies konklusjon, men i stor grad på Trond Nordbys premisser. Jeg har tidligere argumentert for at mye kan tale for at Arbeiderpartiets ledelse i 1945 ønsket en form for mer eller mindre detaljert reguleringspolitikk. Å takke ja til Marshallhjelp i 1947 var det samme som å oppgi denne politikken, som også hadde vist seg

²⁸⁹ Bergh 1987, side 241f. Gunnar Yttri, *Pris- og rasjonaliseringslova. Ordskiftet i og ikring DNA-regjeringa 1952-1953*, upublisert hovedoppgave i historie, UiO 1993.

²⁹⁰ Bull 1982.

²⁹¹ Nordby 1994, side 62.

²⁹² Samme sted.

²⁹³ Lie 1995, side 177.

vanskelig å gjennomføre i praksis. Det var derfor etter min mening ikke først og fremst «næringslivets motstand mot samarbeidet i rasjonaliserings spørsmål» slik Lie hevder, men som Nordby påpeker, tilslutningen til Marshallhjelpen og dermed OEEC som gjorde detaljreguleringspolitikken uaktuell. På den annen side er Trond Nordbys bilde av at «de optimale styringsmulighetene» i den økonomiske politikken ble valgt bort i 1952, ikke riktig. For det første skjedde valget som Lie har slått fast lenge før 1952. For det andre hadde aktørene selv påpekt klare svakheter med detaljreguleringspolitikken, slik at betegnelsen «optimale styringsmuligheter» nok er noe misvisende.

Det kan også være grunn til å nyansere Lies utsagn om at styringsideologien Sjaastadkomiteen bygget på var forlatt i 1952. Mange tolket åpenbart avviklingen av detaljreguleringslinjen som et «svik» mot sosialismen, for dem var det slett ikke likegyldig hvilke virkemidler som skulle benyttes i den økonomiske politikken, og de hadde ikke forlatt en slik styringsideologi. Allerede høsten 1954 var det duket for en ny runde om virkemidlene i den økonomiske politikken. Da var det spørsmålet om direkte reguleringer av prisene det stod om, og det slaget kom til å koste en statsminister taburetten.

Det var i stor grad deler av den sentrale ledelsen i Arbeiderpartiet og en rekke sentrale sosialøkonomer som sluttet opp om den Haavelmo-inspirerte økonomiske politikken. Som jeg kommer tilbake til, var det først rundt 1960 opposisjonen mot denne mer markedsbaserte politikken ebbet ut. Om Gerhardsen fortsatt i sitt hjerte var tilhenger av en reguleringspolitikk kan det selvsagt spekuleres over, men også han må ha innsett at et ja til Marshallhjelp i 1947 betydde at sentrale virkemidler i den økonomiske politikken uansett ville forsvinne.²⁹⁴

Både Trond Bergh og Einar Lie etterlater et inntrykk av de begge anser den samtidige frykten for Arbeiderpartiets sosialistiske retorikk som betydelig overdrevet. Bergh skriver at:

«Den tiltakende ideologiske kritikken ble derfor først og fremst rettet mot en tenkt eller fryktet utvikling. Arbeiderpartiets politikk ble tolket i 'verste' mening, oppmerksomheten ble samlet om det som kunne skape motsetninger med enn om det som allerede samlet. På den måten ble de fullmakter og direkte reguleringer som ble innført i forbindelse med gjenreisningen, tillagt en særlig betydning som bevisste skritt mot en statsdirigert økonomi.»²⁹⁵

Einar Lie viser til at den kraftigste kritikken mot rasjonaliseringsloven kom mot fullmaktene til å gripe direkte inn i produksjons- og næringsstruktur. Han slår fast at tilsvarende fullmakter i den midlertidige lovgivningen aldri var tatt i bruk, og at der heller aldri ble bygget opp noe administrativt apparat til å sette slike reguleringer ut i live. Likeledes hevder han at kritikken mot nasjonalbudsjettet i 1947 «delvis bunnet i misforståelser».²⁹⁶

Det er etter min mening for enkelt å avfeie kritikken mot detaljreguleringspolitikken som en misforståelse. Heller ikke går det an å avfeie de mest ekstreme bestemmelsene i Lex Thagaard og Lex Brofoss med at de aldri var benyttet. De kontroversielle bestemmelsene ble videreført år etter år, og de var viktige, ikke minst som symboler. De var også viktige i det politiske oppgjøret i 1952, som i høy grad dreide seg om virkemidler. I motsetning til Lie vil jeg hevde at reguleringsfullmaktene i høy grad ble brukt. Det var disse fullmaktene som utgjorde det juridiske grunnlaget for hele lisenssystemet. Samtaler med noen av aktørene etterlater et klart inntrykk av at de selv oppfattet det som sin oppgave å bidra i tråd med intensjonene bak reguleringsfullmaktene. Som jeg tidligere har vært inne på fungerte

²⁹⁴ Orientering var en avis som kom ut hver 14. dag fra årsskiftet 1952/53, hvor hensikten var å presentere alternativ tenkning i utenrikspolitikken.

²⁹⁵ Bergh 1987, side 243f.

²⁹⁶ Lie 1995, side 76 og 164.

Bransjerådene og Industridirektoratet som et administrativt apparat. Det sentrale, og meget effektive virkemiddel dette apparatet disponerte var fordeling av import- og råvarelisenser.

Lie har imidlertid rett i at reguleringsfullmaktene ikke ble brukt til å fremme mål om strukturrasjonalisering i industrien. Slik enkelte av aktørene fremstiller det i ettertid var dette delvis et resultat av en manglende kommandostruktur i sentraladministrasjonen, og delvis av de politiske kostnader som var forbundet med å nedprioritere enkeltbedrifter. Det var med andre ord ingen som ville påta seg ansvaret for å nekte en bedrift råvarer med henvisning til regjeringens ønske om strukturrasjonalisering. Allikevel kan det ikke være særlig tvil om at opphavsmennene, Wilhelm Thagaard og Erik Brofoss, virkelig hadde ment at de kontroversielle bestemmelsene også kunne benyttes. Nasjonalbudsjettet for 1947 fremstår også som et administrativt redskap for å administrere nettopp slike virkemidler. Bjerves redegjørelse for arbeidet og Frisch ambisjonsnivå peker i samme retning.²⁹⁷

Jeg vil på denne bakgrunn hevde at oppgjøret om pris- og rasjonaliseringsloven best kan forstås som et internt oppgjør i Arbeiderpartiet om en kursendring som startet høsten 1947. Innmelding av Norge i den vestlige verdens økonomiske integrasjon var et farvel, ikke bare til klassisk sosialisme, men også til detaljreguleringsøkonomien. Dette så økonomene, og det må også ha stått rimelig klart for ledende personer i Arbeiderpartiet. Løsningen man valgte var å fortsatt bruke begrepet sosialisme i den politiske retorikken, og i stede omdefinere begrepets innhold i en retning som passet den nye virkeligheten. På landsmøtet i 1949 presenterte Haakon Lie Arbeiderpartiets nye definisjonen på et «sosialistisk» samfunn:

«All samfunnsmessig virksomhet må organiseres ut fra omsynet til de felles interesser og for å dekke de virkelige behov hos folket. Alle mennesker skal ha like gode muligheter til å ta del i utviklingen fram mot større velstand og et rikere liv.»²⁹⁸

Dette innebar at den individuelle frihet skulle underlegges «felles interesser». Det nye var at dette ikke lenger innebar klassekamp og statlig overtagelse av produksjonsmidlene, men en mer sofistikert variant bygget på moderne sosialøkonomi. Bare når det gjaldt de private bankene holdt partiledelsen fortsatt døren på gløtt for direkte «samfunnsmessig» styring. Etter sterkt påtrykk på landsmøtet i 1949 ble sosialisering av bankene satt under utredning.

Tidligere partisekretær Haakon Lie viste til utviklingen i trettiårene for å forklare hvordan en slik snuoperasjon var mulig uten at Arbeiderpartiet sprakk. I det foregående har jeg lagt vekt på Frischs betydning i denne sammenheng. Historikeren Terje Kili fremhever trustkontrolldirektør Thagaard, som med sin reguleringspolitikk spilte en liknende rolle i Arbeiderpartiets overgang fra et revolusjonært til et reformistisk parti.²⁹⁹ Like sikkert er det at Frisch-elevene under Brofoss' ledelse spilte en helt sentral rolle for utviklingen av den politiske kursen fra 1950.

Sentralt hos ledelsen i Arbeiderpartiet stod troen på at et fagstyre, ikke begrenset til sosialøkonomi, men også fag som pedagogikk, medisin og sosiologi, kunne gi bedre styring over samfunnsutviklingen enn et byråkrati med formell eiendomsrett over produksjonsmidlene. I tillegg var selvfølgelig kostnadene ved innføring av systemet var betraktelig mindre. Trygve Bratteli gav klart svar på tiltale under debatten om sosialisering av bankene for å redusere deres makt i samfunnet på landsmøtet i mai 1957:

²⁹⁷ Samtaler med Knut Solem og Finn Svendsen, 5. og 9. januar 1996. Solem viser som nevnt til at han ikke tillot import av eldre utstyr til plastproduksjon fra Danmark fordi siste generasjons produksjonsutstyr, som danskene byttet til, ville gi langt bedre lønnsomhet. Se også Bjerve 1989, side 59f.

²⁹⁸ Haakon Lies tale til landsmøtet 1949. Einhart Lorez: *Norsk sosialisme i dokumenter*, Oslo 1970, side 120-129.

²⁹⁹ Kili 1993, side 135.

«Når vi oppretter statsinstitusjoner må vi også ansette noen mektige herrer. Er det sikkert at styrene og direktørene i offentlige forretningsbanker vil bli lettere å ha med å gjøre enn private bankdirektører som lever under en latent trussel om å bli sosialisert?»³⁰⁰

Holdningen blant økonomene i Finansdepartementet var helt klar i 1952. En fullmaktslov etter Sjaastadkomiteens modell var helt uaktuell. Det var Økonomiavdelingen i Finansdepartementet som skulle stå for selve utformningen av pris- og rasjonaliseringsloven. Einar Lie referere her til ekspedisjonssjef Erichsen, som i ettertid sier at han anså deler av lovforslaget som helt uaktuelt, og oppfattet det som en «gjøkunge» i avdelingen.³⁰¹ Det endte da også med at rasjonaliseringsdelen av forslaget ble droppet. Det ble vedtatt en prislov med visse retoriske likhetstrekk med det gamle reguleringsregimet, men som i realiteten innebar en gjeninnføring av konkurranse og markedstilpasning i varemarkedene.

Den grunnleggende konstruktivistiske ide var altså ikke forlatt, og ambisjonsnivået var fortsatt høyt når det gjaldt den økonomiske politikken. Likevel innebar overgangen fra en Frisch-inspirert reguleringspolitikk til en Haavelmo-inspirert markedsadministrasjon at det ble langt vanskeligere å opprettholde et nødvendig skinn av klassisk sosialisme. På bakgrunn av min påstand om at de sentrale i Arbeiderpartiets ledelse innså denne problemstillingen alt flere år tidligere, åpner det seg en interessant hypotese knyttet til statsminister-skiftene i 1951 og 1954.

Før stormen mot regjeringens omlegging av den økonomiske politikken brøt løs hadde Oscar Torp overtatt som statsminister etter Einar Gerhardsen. Det har tidligere vært pekt på en sammenheng mellom oppgjøret om den økonomisk politikken og Gerhardsens avgang. Edvard Bull viser til at Gerhardsen begrunnet avgangene med at han var sliten, men at han fortsatte som partiformann og i tillegg ble parlamentarisk fører. En fører som tilsynelatende ikke følte seg særlig forpliktet til å støtte opp om den statsminister han selv hadde innsatt, og som «heller ikke oppførte seg som en trett mann» i følge Bull.³⁰²

Med en avklaring i Nato-spørsmålet og en solid valgseier i ryggen stod tilsynelatende Gerhardsen sterkere enn noen sinne ved inngangen til femtallet. Haakon Lies «omdefinering» av sosialismen i prinsippprogrammet fra 1949 skapte ingen prinsippdebatt på landsmøtet det året, hvor Nato-spørsmålet var selve hovedsaken. Ikke desto mindre var det klart at OEEC-prosessen, prisstigning, underskudd på handelsbalansen og problemer med finansiering av statsbankene, ville kreve tiltak som måtte synliggjøre at den økonomiske politikken var lagt betydelig om. Før eller siden måtte det komme en reaksjon. Som parlamentarisk fører kunne Einar Gerhardsen uproblematisk ta godt i mot forslaget, mens den daværende statsminister Torp og finansminister Bratteli fikk oppgaven med å forklare det ideologiske «tilbaketog», som altså hadde funnet sted flere år i forveien.³⁰³

På denne bakgrunn kan spørsmålet reises om i hvilken grad Gerhardsen forutså oppgjøret som fulgte i kjølvannet av Sjaastadkomiteens innstilling, og om det eventuelt har vært en medvirkende årsak til at han gikk av som statsminister? Med Gerhardsens teft var det kanskje ikke så vanskelig å lukte politisk uvær høsten 1951. Det var klart at Sjaastadkomiteens innstilling ville komme, og den radikale venstresiden i Arbeiderpartiet var etablert som en fraksjon, særlig som følge av striden om partiets utenriks- og sikkerhetspolitikk. Edvard Bull trekker frem sikkerhetspolitikken, hvor forsvarsminister Hauge stod

³⁰⁰ Sitert etter Terje Rød-Larsen, «Sosialdemokrati og bankmakt», i Kjeldstadli og Keul (red), *DNA fra folkebevegelse til statsstøtte*, Oslo 1970, side 175f.

³⁰¹ Lie 1995, side 165.

³⁰² Bull 1982, side 384. Også Roy Jacobsen behandler disse spørsmålene i *Trygve Bratteli, en fortelling*, Oslo 1995.

³⁰³ Hans Otto Frøland drøfter også dette spørsmålet, og viser til det problematiske forholdet til LO i forbindelse med Gerhardsen og Meisdalshagens inntektspolitiske strategi for å forklare avgangen. Frøland 1992, side 134f.

mot finansminister Meisdalshagen i spørsmålet om hvor langt opprustningen skulle gå. Det var mye som «kunne trekke i retning av å gjøre regjeringsarbeidet så ulystbetonet at statsministeren følte seg trett av *det*», skriver Bull, og viser til Haakon Lie, som skriver at Gerhardsen «fridde seg fra mange vansker» uten å tape sin politiske kontroll.³⁰⁴

Dermed går Bull svær langt i å antyde at Gerhardsens avgang høsten 1951 var politisk taktikk for å manøvrere gjennom urent farvann. Også på bakgrunn av de omstendigheter som førte Gerhardsen tilbake i statsministerstolen kan dette etter min mening være en interessant hypotese. Sikkert er det i alle fall at oppgjøret om Arbeiderpartiets veivalg i den økonomiske politikken i stor grad var et oppgjør mellom tilhengere av en Frisch/Thagaard-linje med stor vekt på direkte reguleringer, og en Haavelmo-linje basert på mer indirekte markedsadministrasjon. Lavrentepolitikken førte til at resultatet ble en blanding av de to systemene, direkte reguleringer i kapitalmarkedene og indirekte regulering av konsummarkedene. En blanding som gav svært små manøvreringsmuligheter i den økonomiske politikken, og som kom til å prege norsk økonomisk politikk helt frem til slutten av åttitallet.

Lavrentepolitikken etableres

Formelt ble lavrentepolitikken lansert våren 1952 med Stortingsmelding nr. 75, *Retningslinjer for penge- og kredittpolitikken*, som bygget på innstillingen fra et flertall i Penge- og Finansrådet, avgitt 13. januar 1952. Den svenske lov om renteregulering var tatt med som vedlegg til meldingen. Forslaget ble altså fremmet midt under den opphetede debatten om virkemidlene i den økonomiske politikken. Dette er trolig noe av bakgrunne for at Nasjonalbudsjettkontoret ikke fikk gjennomslag for sine advarsler mot å låse renten fast på et lavt nominelt nivå. Lav rente gav billig kreditt, noe som var en fordel for alle som fikk lån, både huseiere og næringsdrivende. Samtidig gav lavrentepolitikken et behov for å innføre mengdereguleringer i kredittmarkedene, med andre ord en viss kontroll over kapitalen.³⁰⁵

Reguleringene i kredittmarkedet ble gjennomført i flere trinn. Sommeren 1952 kom lov om innskuddsreserver i Norges Bank. Sommeren etter ble Renteloven vedtatt og gjort gjeldende fra 15. desember 1953. Det ble gitt nye retningslinjer for bankenes utlånsvirksomhet, og utstedelse av obligasjonslån ble gjort avhengig av tillatelse fra Norges Bank. Den statlige kontrollen med utsteding av ihendehaverobligasjoner ble både et stabiliseringspolitisk og et næringspolitisk virkemiddel. Også Samarbeidsnemnda som var opprettet i 1951, fikk en viktig rolle. Fra 1955 inngikk kredittinstitusjonene og myndighetene formelle, men ikke juridisk bindende avtaler om utlånskvoter bankenes kjøp av statsobligasjoner.

Sett fra Nasjonalbudsjettkontoret hadde altså et differensiert rentenivå vært å foretrekke. Kontoret presentert en løsning som kombinerte hensynet til den makroøkonomiske balansen med ønske om å kanalisere privat sparing som billig kreditt gjennom

³⁰⁴ Bull 1982, side 386f.

³⁰⁵ Grunnlaget for reguleringene av investeringsetterspørselen og kredittilbudet var særlig konsesjonsloven, som regulerte kjøp av fast eiendom, midlertidig lov om regulering av bygge- og anleggsvirksomhet, renteloven, (Mellombels lov av 17. juli 1953, nr. 30, om høve til regulering av rente og provisjon, satt i kraft 15. desember 1953) og innskuddsreserverloven (Lov av 28. juni 1952, nr. 17, om forretnings- og sparebankers innskottreserver i Norges Bank, ble ikke satt i kraft før i 1955).

statsbankene, og advarte klart mot forsøk på å administrere et generelt lavt rentenivå.³⁰⁶ Allikevel var det nettopp det siste regjeringen valgte.

Hovedoppgaven for den nye politikken skulle være:

- å bidra til en stabil prisutvikling,
- å hindre heving av rentenivået,
- å sikre betydelige innlån til statsbankene,
- å holde de private kredittinstitusjonenes direkte utlån innenfor en forsvarlig ramme,
- å sikre en rasjonell fordeling av kreditten i samsvar med målsettingen for den økonomiske politikken.³⁰⁷

Forholdet til de private kredittinstitusjonene stod sentralt i den nye politikken. I stortingsmeldingen ble det understreket at regjeringen ventet seg «en positiv medvirkning fra de private kredittinstitusjoners side». Denne medvirkningen var i hovedsak knyttet til kjøp av statsobligasjoner «på vilkår som er akseptable for statsbankene og myndighetene». Bak oppfordringen lå det en utilslørt trussel om at alternativet til samarbeid var tvungne rentefrie innskudd i Norges Bank: «Behovet for å binde en del av aksje- og sparebankenes likvide beholdninger i Norges Bank vil da bli mindre eller falle helt bort». Var ikke dette tilstrekkelig ble det også vurdert å innføre tvungne obligasjonskjøp.³⁰⁸

Bankene hadde all grunn til å ta trusselene alvorlig. For det første foregikk utviklingen av det nye reguleringsregimet i kredittpolitikken i skyggen av den politiske striden om avviklingen av de direkte reguleringene av produksjonslivet og varemarkedene. Dessuten hadde Finansdepartementet allerede høsten 1950 utarbeidet et forslag om en innskudds- og reservelov, som innebar en kraftig innsnevring av bankenes handlefrihet. Parallelt med lovarbeidet den gang ble det opprettet et kontaktorgan, Samarbeidsnemnda, som et rådgivende organ og et bindeledd mellom de to bankforeningene, Bankinspeksjonen, Finansdepartementet og Norges Bank. Nemnda skulle diskutere drøfte «retningslinjer for bankenes utlån, deres likviditet og stilling forøvrig». Den ble opprettet 6. januar 1951, og fikk like etter lovforslaget til behandling. Da bankene høsten 1951 strakk seg langt i å yte billige lån ble proposisjonen trukket tilbake av Finansdepartementet.³⁰⁹

Både regjeringen og bankene balanserte på stram line. Regjeringen var avhengig av et tillitsforhold til næringslivet. På femtitallet ble sannsynligvis verken sosialisering av bankene eller gjeninnføring av detaljreguleringer ansett som aktuelt i Arbeiderpartiets ledelse. Derfor ble kredittpolitikken ekstra viktig som et symbol på at regjeringen hadde kontroll over kapitalen. Nettopp fordi kreditt- og kapitalmarkedene ikke ble omfattet av den pågående liberaliseringen kunne bankene ikke vite hvor ledelsen i Arbeiderpartiet ville trekke grensen for statlig intervensjon. Slik stemningen var måtte bankene ta trusselen om å bli underlagt en eller annen form for statlig kontroll alvorlig. Dermed hadde også begge sider fordeler av å samarbeide for ikke å sette saken på spissen.

Den 27. juni 1952 utvidet Stortinget regjeringens fullmakt til å ta opp statsveksellån fra 150 til 500 millioner kroner. Samtidig fikk Finansdepartementet fullmakt til å låne statsbankene inntil 350 millioner kroner. Statsvekslene var kortsiktige papirer med løpetid fra 3 til 18 måneder, rentesatsene steg fra 0,5% på 3 måneders veksler til 1,5% på 18

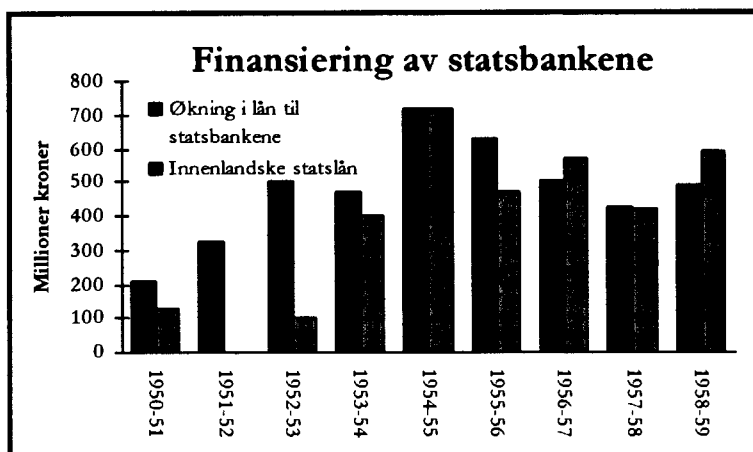
³⁰⁶ Spørsmålet om rentenivåets betydning for privat sparing ble så vidt jeg kan se ikke drøftet i denne sammenheng. Det ble imidlertid påpekt av Eivind Erichsen at «medeiere i bedrifter» ville kunne finne en omplassering fra aksjer til finansielle fordringer ved økt rente.

³⁰⁷ St. meld. nr 75 (1952), *Retningslinjer for penge- og kredittpolitikken*.

³⁰⁸ Samme sted.

³⁰⁹ Lie 1995, side 183f., *SØS-12*, side 284f.

måneders veksler. I Samarbeidsnemnda sa de to bankforeningen seg villige til å forsøke å få fulltegnet et statslån på 100 millioner kroner til 2,5%. I avtalen, som var offentliggjort i proposisjonen om statsveksler, uttalte Finansdepartementet at det «foreløpig neppe vil være grunn til å sette i verk tiltak til den foreslåtte lov om innskottsreserve i Norges Bank». Ved lov av 28. juni 1952 fikk så regjeringen fullmakt til å påby innskuddsreserver for aksje- og sparebanker på inntil 25% av «vedkommende banks innskott på anfordring og dens netto avista forpliktelser i mellomregning med andre innenlandske banker».³¹⁰



Figur 4: Innenlandske statslån og statens lån til statsbankene. Kilde: Axel Dammann, «Norsk selektiv kredittpolitikk i 1950-årene». *Økonomi nr. 41*, side 14. Konverteringslån til sparebankene i 1955 er ikke medregnet.

Ordningen med statsvekslene ble gjort gjeldende fra 15. august 1952. På det tidspunktet var den tidligere fullmakten på 150 millioner ikke utnyttet fullt ut, men etter bare én og én halv måned var det nye maksimumsbeløpet på 500 millioner kroner nådd. Både disse midlene og inndragningen over statsbudsjettet ble kanalisert tilbake til publikum gjennom statsbankene, og representerte derfor ingen inndragning av likviditet. Da det så i mai 1952 ble trukket 350 millioner kroner fra statens reguleringskonto for å dekke statsbankenes umiddelbare behov, ble resultatet en kraftig tilførsel av likviditet, som virket klart ekspansivt i økonomien.³¹¹

Dette kom til å bli situasjonen gjennom hele femtitallet, hvor så godt som all statlig opplåning og inndragning gjennom overskudd på statsbudsjettet gikk med til å finansiere utlån i statsbankene. Fordi statsbankene ikke betalte avdrag på sine innlån, kom etter hvert denne ordningen også til å bli en belastning på statsbudsjettets utgiftsside. De ble heller ikke underlagt utlånsrammer før i 1954.³¹²

Det var dermed ikke relevant å bruke balansen i statsbudsjettet som indikasjon på hvor stram den økonomiske politikken var, noe heller ikke Finansdepartementet gjorde. Lavrentepolitikken skapte et generelt etterspørselsoverskudd i kredittmarkedet, som ble forsøkt administrert gjennom direkte reguleringer både av etterspørsel og tilbud av kreditt. Utenom dette tilførte statsbankene kreditt til prioriterte områder. I den grad de direkte reguleringene av investeringsetterspørselen ikke bremsset effektivt nok ble resultatet dermed en ekspansiv politikk totalt sett. Det gir derfor liten mening å snakke om keynesianisme i forbindelse med denne politikken.

Løsningen på statsbankenes finansiering ble altså å presse bankene til å kjøpe stats-

³¹⁰ Sitert etter *Økonomi nr. 21*, desember 1952, side 57.

³¹¹ Lån fra staten til statsbankene skulle tilbakebetales etter «nærmere bestemmelser fra Finansdepartementet». Statsbankene hadde heller ikke noen begrensninger på utlån før det ble innført rammer for virksomheten i Nasjonalbudsjettet 1954. *Økonomi nr. 21*, desember 1952 og Axel Dammann, «Norsk selektiv penge- og kredittpolitikk i 1950-årene», i *Økonomi nr. 41*, august 1961.

³¹² Lie 1995, side 193.

obligasjoner. I praksis innebar dette at staten overtok disponeringen av en stadig større del av den private sparingen i tillegg til den offentlige sparingen gjennom overskudd i statsregnskapet. Dette fikk dermed konsekvenser for strukturen i kredittmarkedet. En rangering etter summen av utlån og ihendehaverobligasjoner, plasserte statsbankene inkludert Postsparebanken foran både forretningsbanker og sparebanker i 1959.

I nasjonalbudsjettet for 1953 understreket regjeringen at rentenivået skulle opprettholdes på et nivå som tilsvarte 2,5% på langsiktige statsobligasjoner. I realiteten innebar obligasjonslånet staten la ut sommeren 1952 imidlertid at det langsiktige 2,5%-nivået allerede var oppgitt. Tidligere hadde lån med ti års løpetid hatt 2% rente. Presset på rentenivået fortsatte, og da staten la ut et 40-års obligasjonslån sent i 1953 måtte renten settes til 3,5%. Norges Banks diskonto var imidlertid fortsatt 2,5%, og ble ikke justert opp før i forbindelse med februariltakene 1955. Mens seddelbankens diskonto tidligere var en viktig signalrente til bankene, var den nå blitt et symbol på regjeringens evne til å kontrollere kapitalen.

<i>Sum utlån og ihendehaverobligasjoner</i>	<i>1950</i>	<i>1959</i>
Forretningsbanker	4450	6000
Sparebanker	4113	6786
Livsforsikringsselskaper	2267	4496
Statsbanker, inkl Postsparebanken	2016	6933
Kredittforeninger	808	1586

Tabell 1: Sum utlån og ihendehaverobligasjoner etter institusjon, millioner kroner. Kilde: Axel Dammann, «Norsk selektiv kredittpolitikk i 1950-årene». *Økonomi nr. 41*, side 23.

Det var altså et press oppover på renten, til tross for en viss vekst i likviditeten. Samtidig var det en klar tendens til prisstigning, som utelukkende skyldtes innenlandske forhold. Situasjonen var altså nettopp slik kontoret for Nasjonalbudsjett hadde forutsagt. I strid med anbefalingene fra Eivind Erichsen, og Brofoss har vi grunn til å tro, fremmet så regjeringen Ot. prp. nr. 55, 1953, om Lov om adgang til regulering av rente og provisjon ble vedtatt av Stortinget 17. juli 1953.

Da Erichsen kom til Finansdepartementet som ekspedisjonssjef for Økonomiavdelingen hadde det alt i lengere tid vært arbeidet med renteloven i Finansavdelingen. Med opprettelsen av Økonomiavdelingen ble ansvaret for penge- og kredittpolitikken overført dit, og dermed fikk Eivind Erichsen oppdraget med å utarbeide et forslag han tidligere hadde advart mot. Rentespørsmålet var i realiteten avgjort, og Erichsens oppgave var å begrunne innføringen av politikken. Dette viste seg å være en vanskelig oppgave. Som Einar Lie har beskrevet, kunne Erichsen etter å ha konsultert professor Haavelmo, slå fast overfor finansminister Bratteli at:

«Den økonomiske motiveringen er uhyre vanskelig å skrive. Noen økonomisk *bevisførsel* for behovet for en rentelov kan naturligvis ikke gis. Et slikt behov kan sannsynligvis med mer hell motiveres på det politiske plan.»³¹³

Problemet var rett og slett at analysene Økonomiavdelingen gjennomførte «ikke uten videre» gav som konklusjon at en rentelov var «økonomisk berettiget».³¹⁴ Både Haavelmo og departementsøkonomene var dermed av en helt annen oppfatning enn flertallet i Penge- og Finanskomiteen som hadde vist til eksistensen av «rasjonelle og fullt gjennomførbare» virkemidler. Det var allikevel ikke slik at økonomene i Økonomiavdelingen delte Petersens

³¹³ Notat fra Erichsen til Bratteli 12. november 1952, sitert etter Lie 1995, side 190.

³¹⁴ Samme sted.

og Jahns synspunkter.³¹⁵

Mellombels lov av 17. juli 1953, nr. 30, om høve til regulering av rente og provisjon ble ikke helt slik Finansdepartementet hadde foreslått, blant annet ble adgangen til å fastsette minstesatser tatt ut. Loven ble dermed mindre generell i sin utforming. Regjeringen fikk fullmakt til å innføre øvre grenser for rente og provisjonssatser, og kontroll med vilkårene for utstedelse og omsetning av ihendehaverobligasjoner. Det siste var nødvendig for å unngå omgåelse gjennom prising og betingelser knyttet til utstedelse og omsetning av obligasjonene. Det var lovens §3 som slo fast at «Kongen kan fastsetja at lån mot utskrivning av partialobligasjonar ikkje kan leggjast ut til offentleg teikning eller takast opp på annan måte uten samtykke frå Noregs Bank». Denne bestemmelsen skulle vise seg å bli den eneste av bestemmelsene i loven som ble brukt aktivt.

I merknadene til lovens §3 het det at:

«Når det er truffet slik bestemmelse som omhandlet i §3, vil Norges Bank ved vurdering av lånevilkårene særlig måtte ta omsyn til rente- og provisjonssatser for lånet, lånets størrelse, salgskurser og hvordan lånet skal betales tilbake.»³¹⁶

Høsten 1953 oppdaget et lyst hode i Norges Bank at denne formuleringen også gav mulighet til en kvalitativ vurdering av de investeringene som ble søkt finansiert gjennom utstedelse av ihendehaverobligasjoner, og at loven dermed gav mulighet for styring. Etter en henvendelse fra Norges Bank om dette vurderte konsulent Hermod Skånland i Økonomiavdelingen forslaget. Hans konklusjon var at Norges Bank her satt med nøkkelen til et viktig kredittpolitisk virkemiddel, et langt mer effektivt virkemiddel enn de retningslinjer for bankvirksomheten som ble trukket opp i Samarbeidsnemnda. Særlig effektiv ville ordningen bli dersom den ble kombinert med en adgang for Finansdepartementet og Norges Bank til å foreta støttekjøp dersom et lån ikke ble fulltegnet.³¹⁷ Nettopp dette viste seg også å bli et viktig næringspolitisk virkemiddel fra siste halvdel av femtitallet, men dette var altså ikke en motivasjon bak utformingen av loven slik historikeren Sverre Knutsen ser ut til å mene.³¹⁸

Til tross for innledende motforestillinger hos Eivind Erichsen, kom Økonomiavdelingen til å stå som vokter av lavrentepolitikken til slutten av syttitallet. Det sosial-økonomiske miljøet i Norge videreførte Frischs noe sære syn på rente. De fastholdt at endringer i rentenivået ikke hadde noen særlig innvirkning verken på privat sparing eller privat investeringsetterspørsel. Rente var derimot en prisdrivende kostnadsfaktor, og stigende rente ville gjennom økte kapitalkostnader føre til prisstigning. Det området hvor renten kunne tenkes å bety noe var for boligbyggingen. Men den ønsket man å prioritere, slik at virkningene av en eventuell renteoppgang ville bli subsidiert bort uansett. At renten tidligere hadde hatt betydning i konjunktursammenheng, mente man hovedsakelig skyldtes den psykologiske effekten av at en renteheving ble sett som et tegn på en kommende deflasjonspolitik. Hvor store slike psykologiske effekter kunne bli var det imidlertid ikke

³¹⁵ Einar Lie konkluderer også med at det først og fremst var politikk bak renteloven. Han holder allikevel på at lovens argumentasjon var preget av «moderne makroøkonomisk teori» fra Frisch-elevene i departementet, mens Norges Bank holdt seg til «tradisjonell markedsteori», Lie 1995, side 190f. Etter min mening er ikke dette en dekkende beskrivelse. Én ting er at «Frisch-elevene» Eivind Erichsen langt fra var enig med mesteren i disse spørsmålene, men Frisch stod også nokså isolert internasjonalt i rentespørsmålet.

³¹⁶ Merknader til §3, sitert etter notat fra Hermod Skånland til Bratteli, datert 18. desember 1953, «Opplagg til drøfting med Norges Bank om håndhevingen av bestemmelsen i henhold til rentelovens §3». EE, boks merket «Kredittpolitikk 1952/53». Skånland var cand. oecon fra 1951 og ble ansatt i den nyopprettede Økonomiavdelingen sommeren 1952.

³¹⁷ Samme sted.

³¹⁸ Sverre Knutsen, *Etterkrigstidens strategiske kapitalisme og styringen av kapitalmarkedet som industripolitisk virkemiddel 1950-1975*, arbeidsnotat 1995/50: Handelshøyskolen BI, side 71.

godt å forutsi, og hyppige renteendringer ville bare føre til usikkerhet og legge grunnlaget for spekulasjon.

Under debatten om renteloven sommeren 1953 ble det fra borgerlig side vist til Danmark og Storbritannia som eksempler på at en renteheving virket kontraktivt på investeringsetterspørselen. Eksempelene ble tilbakevist av konsulent Hermod Skånland. I begge tilfeller var sammenhengen bare tilsynelatende. I Storbritannia var det ikke rentehevingen, men «de øvrige kredittbegrensende tiltak som egentlig har ført til begrensning av långivningen». Det samme var tilfelle i Danmark, hvor det ikke var rentehevingen som gav lavere investeringsetterspørsel, men «andre investeringsbegrensende tiltak som f.eks. reduksjon av utstedelse av byggeløyver». Det kunne derfor ikke «påvises at den deflasjonistiske utvikling og bedring i Danmarks betalingsbalanse i løpet av de senere år skyldes rentehevingen», konkluderte Skånland.³¹⁹

Sett på bakgrunn av Osloskolens syn på rente, var trolig Skånlands argumentasjon her dekkende for den alminnelige oppfatning i Økonomiavdelingen. Det var allikevel klare forskjeller mellom disse økonomene i synet på hvordan man i praksis best skulle kunne styre investeringsetterspørselen. Det avgjørende var hvor effektivt man trodde det gikk an, eller hvor langt var villig til å gå for å regulere de private kredittinstitusjonenes kredittgivning. Motsetningen stod mellom behovet for å kanalisere likviditet til statsbankene og ønske om å begrense den samlede kredittgivning. Mens Frisch, Bjerve og senere Skånland fremstiller det som uproblematisk å kontrollere tilbud og etterspørsel av kreditt, var andre mer skeptiske. Eivind Erichsen trakk som vi så inn spørsmålet om grensen for innskrenkningen av de private kredittinstitusjonenes disposisjonsrett. Dette var både et politisk spørsmål og et spørsmål om hvor effektivt et reguleringsregime ville være.

Administrasjon av et etterspørselsoverskudd

Økonomiavdelingen fikk snart merke hvor vanskelig det var å administrere den sterke investeringsetterspørselen. Veksten i statsbankenes utlån sørget for at det som ble inndratt i form av statslån og gjennom den kontraktive finanspolitikken gikk direkte ut igjen i form av billig kreditt. Reguleringene av investeringene var med andre ord ikke effektive nok. Historikeren Gunhild Ecklund viser i sin hovedoppgave om kredittpolitikken at Finansdepartementet og Norges Bank etter hvert skilte lag i synet på hvordan reguleringen skulle gjennomføres. Mens Brofoss sterkt gikk inn for samarbeidslinjen, ønsket Økonomiavdelingen en strengere lovstyring. Politisk var utvilsomt samarbeidslinjen å foretrekke, men resultatet var ofte at bankene sprengte utlånsrammen man var blitt enige om i Samarbeidsnemnda. Behovet for bedre styring førte omsider frem til Kredittloven av 1965, som gav departementet et helt sett nye virkemidler i kredittpolitikken.³²⁰

I en kritisk artikkel fra 1961 peker Axel Dammann på at Finansdepartementet aldri fikk kontroll over likviditetsutviklingen i bankene på femtitallet, og dermed heller ikke over kredittgivningen. Dammann mener dette særlig skyldtes at det rett og slett var svært vanskelig å beregne likviditeten, og at det dermed ble tilsvarende store muligheter for å

³¹⁹ Til støtte for sitt rentesyn viste Skånland til bankdirektør Lars-Erik Thunholm i utredningen fra den svenske Investeringskomite av 1949. Hermod Skånland, «Motiver for den lave rente», «Rentens stilling i pengepolitikken», «Pressen og renteloven», notater datert 8. juli 1953, og «Enkelte momenter i tilknytning til rentehevingen», notat datert 18. februar 1955. EE boks merket «Økonomisk politikk 1952-55».

³²⁰ Ecklund 1995, side 16f.

tilpasse seg. Heller ikke praktiseringen av statens egen likviditetsforvaltning ble systematisert i tråd med departementets «likviditetspreferanse».³²¹ Tok man finanspolitikken for gitt mente Dammann det var klart at kredittpolitikken hadde vært for ekspansiv. Han pekte på lav rente på mange typer lån, tilførsel av likviditet gjennom statsbankene og lav sparerente i bankene som ekspansive faktorer som reguleringene ikke hadde klart å kompensere. I kombinasjon med skattereglene medførte også kredittpolitikken at det ikke ble et levende aksjemarked hvor norsk næringsliv kunne hente risikokapital. Dammanns konklusjon i 1961 var den samme som Gunnar Jahns i 1952:

«Med andre ord kunne de sosialpolitiske elementer i den selektive kredittpolitikken med fordel overføres til det finanspolitiske plan. Det ville være mer demokratisk, og det ville bety en *rasjonalisering* av selve penge- og kredittpolitikken. Denne kunne konsentreres for det første om å skape stabilitet. [...] Stabilitet ville lettere kunne oppnås. Produksjonsforbedringen ville få et sikrere grunnlag, og veksten i nasjonalproduktet dermed antakelig bli større.»³²²

Som vi så var dette heller ikke langt unna Eivind Erichsens argumentasjon fra februar 1952, selv om han hadde et noe annet utgangspunkt enn Jahn og Dammann.

Lav rente og stadig større utlån fra statsbankene utgjorde et kontinuerlig ekspansivt element i politikken. Finansdepartementet var avskåret fra å bruke tradisjonelle penge- og kredittpolitiske virkemidler i konjunkturstyringen, og måtte rette den øvrige økonomiske politikken inn mot å bremse. Kredittmarkedet ble forsøkt regulert gjennom avtaler om utlånstak og emisjonskontroll, konsum- og investeringsetterspørselen gjennom pris- og inntektspolitikk, samt direkte reguleringer som etableringskontroll, byggeløyve og rasjonering av personbiler. I tillegg kom at inntektsutviklingen for bønder, fiskere og industriarbeidere var koblet til utviklingen i levekostnadsindeksen. Prismekanismen verken kunne eller skulle eliminere et etterspørselspress. I tillegg mobiliserte primærnæringene politisk mot sentralisering og overføring av arbeidskraft fra lav- til høyproduktive næringer. Resultatet ble en runddans i en lønns-, pris- og subsidiekarusell, hvor alt regjeringen kunne håpe på var å skyve inntektsoppgjørene noe frem i tid.

Det kan derfor se ut som om regjeringen hadde manøvrert seg på en nokså håpløs vei i den økonomiske politikken. Den sterke politiske motstanden mot en liberal markedsøkonomi førte til at norsk økonomi på femtitallet var langt sterkere preget av statlige reguleringer enn i mange av våre naboland. Vi hadde riktignok en blandingsøkonomi, men det var en blanding med lite marked og mye statlig administrasjon. Når jeg i det følgende skal se nærmere på den korporative politikken som ble forsøkt gjennomført fra rundt midten av femtitallet blir dette bildet enda tydeligere.

Innføringen av lavrenten gav også som vi så et interessant bilde av utviklingen innen Osloskolen, og forskjellen på den økonomiske tenkningen til Frisch og Haavelmo. Mens den førstnevnte stadig var reguleringsivrig, la sistnevnte stor vekt på å ta markedsmekanismen i bruk for å sikre optimal ressursallokering. Lavrentepolitikken brøt som vi har sett på flere områder med Keynes anbefalinger i *General Theory*, og i høy grad også med keynesianismen slik den utviklet seg. Sverige, som ble brukt som eksempel for den norske renteloven, måtte sette diskontoen opp allerede sommeren 1950, og gav opp lavrentepolitikken 1955.³²³ Selv om Frisch ikke var alene om å anbefale lavrentepolitikk, blir den ambisiøse gjennomføringen av en administrert lav rente stående som et «frischiansk» trekk ved norsk økonomisk politikk, og administreringen av den lave rente ble et typisk produkt av Osloskolen.

³²¹ Dammann 1961, side 50.

³²² Samme sted, side 133.

³²³ Holbik 1973, side 386.

Kapittel 5

Aktivitetsregulering på norsk

I årene rundt 1950 ble det utviklet en strategi for en økonomisk politikk under åpen økonomi. Strategien ble lagt i en prosess i Osloskolen, og kom til uttrykk gjennom de anbefalinger som ble gitt fra Nasjonalbudsjettkontoret, senere Økonomiavdelingen. Det var i første omgang hovedsakelig en kvantitativ påvirkning av aktivitetsnivået som opptok økonomene, først noe senere kom det kvalitative perspektivet frem i planleggingen.

Strategien gikk i korte trekk ut på å holde et «høyt trykk på kjelen», kombinert med ulike former for kvantitative bremse mekanismer. Dette skulle sørge for at hjulene i norsk industri gikk for fullt, og gi et gunstig klima for investeringer. Som under reguleringsøkonomien gav de ulike bremsemekanismene også grunnlag for en kvalitativ styring, både av næringsutviklingen og strukturen i samfunnet mer generelt. For å sikre effektiv ressursallokering skulle markedsmekanismen få virke i store deler av konsumvaremarkedene, konkurransen de næringsdrivende imellom ville da også holde prisene nede. Markedet skulle imidlertid overvåkes nøye. Prisloven var i beredskap dersom det oppstod prisstigning som skyldes spekulasjon i det høye etterspørselsnivået, plutselige knapphetssituasjoner, eller som følge av monopolistisk prisfastsettelse.

Med et kontinuerlig etterspørselspress i den indre økonomien var det først og fremst fra utlandet impulser til en eventuell konjunktursvikt kunne komme. Her var Osloskolen i langt mindre grad i stand til å gi bestemte anbefalinger om politiske tiltak. Den ytre rammen for norsk økonomi var til enhver tid handelsbalansen og bytteforholdet overfor utlandet. Små svingninger ventet man å kunne utligne gjennom å slippe opp på de innenlandske bremsemekanismene og tillate et underskudd på utenriksbalansen i en kortere periode, men hva med et større tilbakeslag?

Dette spørsmålet ble utredet i Økonomiavdelingen etter det internasjonale tilbakeslaget vinteren 1952/53 da arbeidsledigheten hadde steget markert. Etter en lengere prosess kom man frem til en «oppskrift», som korte trekke innebar å inndra kjøpekraft gjennom en kontraktiv finanspolitikk, kombinert med spesielle sysselsettingstiltak der behovet var størst. I 1958 ble det for første gang forsøkt å gjennomføre en slik politikk. Resultatet stod imidlertid ikke i forhold til forventningene.

Her skal jeg gå mer detaljert inn på utformingen av femtitallets økonomiske politikk. Verken de ordinære virkemidlene eller oppskriften for en ekstraordinær motkonjunkturpolitikk kan karakteriseres som keynesiansk i konvensjonell betydning av begrepet. Det kan riktignok hevdes at den var i Keynes' ånd, i den forstand at det økonomien ble holdt «permanently in a quasi-boom», blant annet ved hjelp av lavrentepolitikk. Men som vist her var politikken ikke keynesiansk i makro, og det lå heller ikke nyklassisk likevektstenkning til grunn for politikken i mikro. Politikken var basert på Osloskolens konstruktivistiske tilnærming, og skepsis til markedsmekanismen som selvregulerende mekanisme.

Fra Thagaard til Haavelmo

Den 1. januar 1954 trådte den nye Prisloven i kraft og dermed var endelig sluttstreken satt for reguleringsregimet Lex Brofoss, som siden 1948 var blitt forlenget for ett år av gangen. Alle broer var riktignok ikke brent, også Prisloven av 1953 gav regjeringen vide fullmakter. Men nå skulle ikke lenger reguleringer av enkeltpriser inngå som virkemiddel i den økonomiske politikken, men bare spille en kompensatorisk rolle i forhold til lavrentepolitikken. Slik man så det i Økonomiavdelingen var bestemmelsene både egnet til å presse næringslivet til å konkurrere, og som politisk indremedisin i Arbeiderpartiet.

Mens Sjaastadkomiteens utkast til pris- og rasjonaliseringslov lenge har stått på historikernes agenda, har «Lov av 26. juni 1953 om kontroll og regulering av priser, utbytte og konkurranseforhold» først i det siste vært belyst av historikere.³²⁴ Prisloven og renteloven trådte i kraft omtrent samtidig, men var svært forskjellige. Slik økonomene i Finansdepartementet så det var det allikevel en klar sammenheng mellom dem. Noe av prislovens oppgave skulle være å dempe eventuelle skadevirkninger som følge av den administrerte lave renten. Men prisloven er også interessant av andre grunner. For det første markerer den et klart brudd med detaljreguleringsregimet, og iverksettelsen og praktiseringen av loven viser tydelig en ny linje i den økonomiske politikken. Dernest er prisloven et bindeledd mellom regjeringsskiftet i 1951, debatten om Sjaastadkomiteens innstilling og regjeringsskiftet i 1955. Ved å se disse elementene i sammenheng styrkes hypotesen om Torp som Gerhardsens marionett, og det avtegnes et klart bilde av den reformprosessen som pågikk for å tilpasse Arbeiderpartiets økonomiske politikk til den nye internasjonale situasjonen.³²⁵

Prisloven av 1953 var bygget på et konstruktivistisk grunnsyn. Formålet med loven var å «fremme en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling» og beskytte mot «urimelige» priser, fortjenester og forretningsvilkår. Prisloven gav regjeringen omfattende fullmakter, blant annet til å fastsette maksimalpriser, minstepriser, prisberegninger, rabatter, tilgifter, maksimalavanser, leverings- og betalingsvilkår, prisstopp og andre bestemmelser om priser, fortjenester og forretninger. I tillegg til å passe på prisene var utbytte på aksjekapital regulert i loven. Maksimalt kunne det deles ut 5% utbytte på aksjekapitalen. Det ble dermed gitt et inntrykk av at loven skulle sikre at regjeringens mål om en sosial inntektsfordeling ikke kunne undergraves av grådige næringsdrivende.

Til tross for et konstruktivistisk utgangspunkt og visse retoriske likhetstrekk med Lex Brofoss, markerer imidlertid Prisloven av 1953 i noen grad et omvendt tankesett i forhold til det som lå til grunn for de tidligere detaljreguleringslovene. Den nye prisloven pekte klart i retning av et større innslag av konkurranse og markedstilpasning, og kunne derfor kanskje døpes «Lex Haavelmo». Loven gav regjeringen fullmakt til å endre eller oppheve konkurransebegrensende avtaler, og det var meldeplikt for særlig store bedrifter og for alle former for konkurranseregulerende samarbeidsavtaler. Den nye linjen kom tydelig frem i Finansdepartementets retningslinjer for hvordan priskontrollen skulle utformes, og ble ytterligere understreket av at regjeringen Torp unnlot å bruke lovens bestemmelser høsten 1954.

Fordi formuleringene i loven var generelle, ble det Finansdepartementets retnings-

³²⁴ Om konkurranselovgevingen se Harald Espeli, *Fra Thagaard til Egil Bakke. Hovedlinjer i norsk konkurransepolitikk 1954-1990*, SNF-rapport 39/93, Bergen 1993, og Helge W. Nordvik, «Norsk konkurransepolitikk - et historisk perspektiv» i *SNF-Bulletin 1994 nr. 2*.

³²⁵ Dette synet fremholdes blant annet av Bull 1982 og Lie 1995.

linjer for prisreguleringen som kom til å bli avgjørende. I stortingsmeldingen om retningslinjene for prisreguleringen tok departementet utgangspunkt i «forbrukerinteressene». Poenget var at konkurranse mellom næringsdrivende skulle sikre lavest mulig priser. Avsnittet om «Alminnelige retningslinjer for prisregulering» ble innledet med en oversikt over når prisbestemmelsene ikke skulle brukes, og avslutningsvis slått fast at

«Det bør legges vekt på at prisreguleringsordningene heller ikke på lengere sikt virker til å begrense konkurransen.»³²⁶

Det ble dermed slått fast fra Finansdepartementet at prisreguleringer bare skulle iverksettes unntaksvis, enten fordi det ikke var tilstrekkelig konkurranse, eller hvis det oppstod knapphet i varemarkedene for eksempel ved subsidiering eller importregulering av varer. Prisreguleringer skulle innføres dersom det oppstod «utilstrekkelig produksjonskapasitet» eller tilbudet av andre grunner ikke var tilstrekkelig «til å sikre en effektiv pris-konkurranse». I vurderingen av hva som eventuelt var «unødvendig høye» priser skulle det kalkuleres med «rimelig» fortjeneste på toppen av kostnader «ved rasjonell drift». Et hovedpoeng var at altså at næringsdrivende ikke skulle kunne tjene ekstra i en situasjon med etterspørselsoverskudd. Prismekanismen skulle derfor fortsatt ikke virke fritt, slik at det ikke var tale om en fri markedsøkonomi i nyklassisk forstand.³²⁷

Bak denne argumentasjonen skimtes regjeringens lavrentepolitikk. Slik den økonomiske politikken var lagt opp med lav rente og flere direkte reguleringer, ville det i perioder lett kunne oppstå flaskehalser og overskuddsetterspørsel i enkelte markeder. Det var ikke aktuelt å la prismekanismen virke fritt i slike situasjoner. Prisreguleringer var derfor et nødvendig supplement. Ekspedisjonssjef Erichsen omtalte prisloven som en nødvendig «sikkerhetsventil» dersom utviklingen skulle «løpe løpsk». Penge- og finanspolitikk virket «summarisk» og langsomt. Når regjeringen valgte å stase på å opprettholde full sysselsetting gjennom en ekspansiv økonomisk politikk måtte man forvente at etterspørselen av og til ble for stor:

«Blir 'trykket på kjelen' for stort, vil det selvsagt være en fare for prisstigning. Det er derfor om å gjøre at vi har visse sikkerhetsventiler ikke minst fordi 'trykket' faktisk må forventes og bli for stort fra tid til annen hvis en permanent skal holde en høy økonomisk aktivitet.»³²⁸

Det lot seg ikke gjøre å bruke penge- og finanspolitikk for å få prisene til å falle uten at man samtidig ble nødt til å akseptere arbeidsløshet og avsetningskrise. Dersom det av hensyn til handelsbalansen for eksempel var nødvendig å redusere importen fra dollarområdet med 100 millioner kroner, var det ingen god løsning å gjennomføre en deflasjonspolitik for å begrense importetterspørselen. Prisen for å oppnå balanse i utenriksøkonomien ville da gjerne bli en produksjonsnedgang innenlands på 1000 millioner kroner. I et slikt tilfelle måtte det brukes selektive virkemidler. Poenget var at en begrensning av importen lett ville skape etterspørselspress i enkelte markeder, og der skulle

³²⁶ St. meld. nr. 74, 1954, *Retningslinjer for prisreguleringen*.

³²⁷ Begrepet «høyere enn nødvendig» ble kommentert av finanskomiteen som fant det noe upresist. I et påfølgende notat fra Prisdirektoratet ble det vist til at «det mer adekvate uttrykk 'høyere enn rimelig'» var blitt vurdert, dette kunne imidlertid lett føre til den misforståelse at tiltak dermed bare kunne settes i verk dersom priser var satt «urimelig» høyt. Til dette uttalte direktoratet at «En må ha for øye at den nedre grense for det urimelige ligger høyere enn det som svarer til en alminnelig rimelig pris». Prisdirektoratet var derfor kommet til at «høyere enn nødvendig» var et mer praktisk begrep som gav mulighet til å gripe inn uten en diskusjon om prisene var «urimelig høye». Notat fra Prisdirektoratet, «Innstilling fra finanskomiteen om retningslinjene for prisreguleringen», datert 26. november 1954. EE, boks merket «Økonomisk politikk 1952-55». I mars 1956 ble for første gang pris- og avansestopp tatt i bruk etter den nye prisloven.

³²⁸ Eivind Erichsen, «Behovet for en ny prislov», manuskript til innlegg på møte i Polyteknisk forening 20. januar 1953. EE boks merket «Økonomisk politikk 1952-55».

altså prisloven kunne brukes for å hindre at den gav seg utslag i prisstigning. Et etterspørselsoverskudd skulle med andre ord ikke nøytraliseres gjennom prismekanismen.³²⁹

Selv om det fortsatt gjenstod mer enn 100 særskilte reguleringer av enkeltprodukter og markeder fra Lex Brofoss, innebar den nye loven at en stor del av næringslivet var blitt, som det het i Finansdepartementets formulering, «unntatt fra særskilt prisregulering». Det var altså ikke lenger slik at alle priser var underlagt generell prisregulering. I 1954 kunne næringslivet selv fastsette prisen på omlag 70% av varer og tjenester som inngikk i levekostnadsindeksen.³³⁰

Det viktigste virkemiddel for å sikre effektiv ressursutnyttelse og lave priser i konsumvaremarkedet skulle ikke lenger være direkte reguleringene, men en effektiv konkurranse de næringsdrivende i mellom. Konkurranse kom imidlertid ikke av seg selv, og Prislovens bestemmelser om konkurranseregulerende avtaler var derfor helt sentrale. Her representerte prisloven en viktig prinsipiell endring, hvor moderne markedsteori erstattet den nymerkantile tenkning som lå til grunn for reguleringsregimet. Dette er et viktig skille som ikke har vært særlig fremme i tidligere historieskrivning, men som stod svært sentralt i samtidens debatt.³³¹

Tilsynelatende tok norsk økonomisk politikk med dette et langt skritt i retning av å overlate deler av ressursallokeringen til markedsmekanismen. Men den konstruktivistiske styringsideologien var ikke forlatt, og innføring av markedsmekanismen på enkelte områder av økonomien kan derfor snarere betraktes som et virkemiddel enn som et mål. Friheten kunne raskt innskrenkes igjen dersom utviklingen ikke ble tilfredsstillende. Det var en viss usikkert knyttet til om næringslivet var seg sitt ansvar bevisst. Et etterspørselsoverskudd skulle ikke nøytraliseres ved prisstigning i et fritt marked. Politikken innebar derfor i høy grad en fortsatt administrering av den økonomiske utviklingen, hvor markedsmekanismen bare var ett av flere virkemidler.

Konkurransopolitikk - et spørsmål om tro?

Ikke alle hadde like stor tiltro til Oslo skolens økonomiske politikk. Venstresiden i Arbeiderpartiet og store deler av fagbevegelsen så oppgivelsen av reguleringslovgivningen som et svik mot sosialismen. Debatten sommeren og høsten 1954 viste at det fortsatt hersket til kapitalkreftene blant de klassebevisste i arbeiderbevegelsen. Næringslivet ble beskyldt for å konspirere mot arbeiderklassen, og mange så statlig regulering som det eneste forsvar mot privat monopolisme. Etter et moderat lønnsoppgjør våren 1954 ble det en markert prisvekst ut over sommeren. LO forlangte at regjeringen skulle ta i bruk prisstopp, og argumenterte for at konkurranselinjen måtte forlates. Finansminister Bratteli stod imidlertid fast på Oslo skolens strategi og fikk støtte av statsminister Torp. I januar 1955 førte dette til regjeringens avgang.

Spørsmålet om samarbeid og monopolisme var utvilsomt et ømt punkt for næringslivsorganisasjonene, som nok hadde svin på skogen. Problemet var at under det Thagaard/Frisch-inspirerte reguleringsregimet hadde konkurranse vært ansett som irrasjonelt og sløsing med ressurser. Mens de vestlige land i begynnelsen av århundret forøvrig fikk

³²⁹ Samme sted.

³³⁰ Notat fra Bjørn Larsen, Økonomiavdelingen, datert 15. oktober 1954. EE-inntektspolitikk.

³³¹ En årsak til dette er antakelig at det administrative apparat ikke ble lagt særlig om, selv om det nå skulle arbeide ut fra diametralt motsatte prinsipper. Se f.eks. Hodne 1989, Lie 1995, Yttri 1994.

anti-trustlover, fikk Norge en trustkontrolllov. Store enheter under sterk kontroll av staten, les Thagaard, skulle gi den mest effektive utnyttelsen av samfunnets ressurser. Dette hadde formodentlig passet det bestående næringsliv godt, og skapt en nærmest konkurransefri næringskultur. Byråsjef Bjørn Larsen i Økonomiavdelingen, som ble hentet dit nettopp fordi han hadde fire års erfaring fra Prisdirektoratet, siterte Adam Smiths *Wealth of Nations*:

«People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, and in some contrivance to raise prices.»³³²

Denne «konversasjonen» hadde vært Thagaards utgangspunkt, idet han selv ønsket å være ordstyrer. Finansdepartementet ønsket å endre denne kulturen. Særlig Haavelmo hadde bidratt til å rette fokus mot fordelene et markedssystem kunne tilby. Problemet var at å oppgi de statlige reguleringene ikke automatisk resulterte i en frikonkurranseøkonomi. Med den sterke makt de store faglige og økonomiske organisasjonene hadde, uten noen konstitusjonell forankring, måtte staten sørge for at makten ikke ble brukt i strid med samfunnets interesser. Spørsmålet var dermed ikke som enkelte næringslivsfolk gav uttrykk for, *om* næringslivet skulle reguleres, men hvem som skulle stå for reguleringen. Slik situasjonen ble analysert stod valget mellom «private ukontrollerte reguleringer» eller «private reguleringer under offentlig oppsyn kombinert med ulike offentlige reguleringer». Gjennom å styrke konkurransen skulle prisloven av 1953 bidra til å svekke organisasjonenes makt og dermed legge grunnlaget for en friere markedsøkonomi. Måten å oppnå større konkurransen på var trusler om fortsatte direkte inngrep.³³³

Også enkelte av næringslivets ledere så at konkurranse var prisen for frihet fra offentlig reguleringer. Norges Industriforbund og Norges Handelsstands Forbund nedsatte hvert sitt utvalg for å kartlegge konkurranseregulerende avtaler. På bakgrunn av disse utvalgenes rapporter skrev den da avgåtte direktør i Norges Handelsstands Forbund, Paul Frank, en artikkel i Morgenbladet i juni 1954. Overskriften var «Appell i en skjebnetid: Næringslivet må VILLE konkurransen!»:

Efter det som er kommet frem er jeg sikkert ikke alene om å sitte igjen med en beklemmende følelse av at en rekke bransjer og enkeltmenn innen handel og industri idag og med støtte i Prisdirektoratets tidligere praktisering av trustloven er så innlevet i konkurranse-avtale-systemet og dets fordeler for den enkelte næringsdrivende på kortere sikt, at de meget nødig gir slipp på det for å kaste seg ut i det langt mer krevende fri-konkurranse-systemet. Men det er en meget kortsiktig og meget farlig innstilling. For et privat næringsliv som legger større vekt på trygghet enn på den effektivitet som konkurransen fremtvinger, et næringsliv med den innstilling dekker ikke forbrukernes og samfunnets interesser og kan derfor ikke vente å bli noen varig ordning.³³⁴

I en kommentar til Franks uttalelser unnskyldte den daværende president i Norges Handelsstands Forbund, Arthur H. Norill næringslivet:

«Konkurranseånden er basis for det private initiativ, og jeg nærer ikke ringeste tvil om at konkurransen etterhvert som den får høve til å utfolde seg, vil øke. Men vi skal være klar over at næringslivet på mange måter har vært henvist til en puppetilværelse siden 1940, og resultatet må naturligvis bli at flyvedyktigheten til å begynne med må bli litt usikker og famlende.»³³⁵

Disse uttalelsene merket man seg i Økonomiavdelingen, der var det nettopp konkurransen man satte sin lit til. Men selvsagt ikke ubetinget. Før det store frisleppet ble det i løpet av høsten 1953 gjennomført «drøftinger» om prissituasjonen på de enkelte «vareområder» med

³³² Notat fra Bjørn Larsen, «Vil det private næringsliv ha fri konkurranse?», datert 6. oktober 1954.

³³³ Eivind Erichsen, «Behovet for en ny prislov», manuskript til innlegg på møte i Polyteknisk forening 20. januar 1953. EE boks merket «Økonomisk politikk 1952-55».

³³⁴ Paul Frank i Morgenbladet den 15. juni 1954.

³³⁵ Intervju med Arthur Norill i Norges Handels- og Sjøfartstidende den 15. juni 1954.

«representanter for de enkelte bransjer». Disse «drøftingene» gjorde at regjeringen ikke fryktet noe hopp i levekostnadsindeksen etter at prisene formelt ble sluppet fri.³³⁶ Noen overgangsreguleringer så man seg allikevel nødt til å innføre. Problemet var at de skjevhetene som fortsatt bestod på områder hvor reguleringene fortsatt var effektive ville slå ut i en umiddelbar prisstigning. Derfor ble det for eksempel innført prisstopp for kurprisene ved offentlige sykehus:

Da de gjeldende kurpriser ved offentlige sykehus stort sett lå betydelig lavere enn svarende til de faktiske kostnader, måtte en regne med at prisene ville bli forhøyet i ikke uvesentlig grad om prisstoppregelen i de alminnelige prisforskrifter falt bort uten at den ble erstattet med særregel. Slike forhøyelser ville bety en sterk merbelastning for trygdekassene, og ville føre til en betydelig økning i trygdepremiene.³³⁷

Problemet var at trygdepremiene inngikk i levekostnadsindeksen og sykehusenes utgifter måtte derfor i stedet dekkes over offentlige budsjetter. Også byggematerialer ble undergitt en generell prisstopp. Her var jo tilfellet at det lave rentenivået gav en sterk overskuddsetterspørsel etter boliginvesteringer. Den direkte reguleringen gjennom byggeløyveordningen var ikke tilstrekkelig til å hindre dette, og i tillegg var det importbegrensning på sement. Slik man så det fra Finansdepartementet måtte det derfor settes inn prisreguleringer for at ikke kostnadsfordelen ved lav rente skulle havne i lommene på produsenter og forhandlere av byggematerialer.³³⁸

Det har vært vanlig å fremstille prisutviklingen som særlig dramatisk i 1954, og at en påfølgende nedgang i reallønnen var bakgrunnen for protestene fra LO mot regjeringens politikk, som så til slutt førte til Torps avgang.³³⁹ Dette stemmer dårlig med det bildet som tegnes av Økonomiavdelingen selv. De tilgjengelige beregningene høsten 1954 viste at reallønnen for voksne mannlige arbeidere vokste fra 103,5 poeng 1. halvår 1953 til 105,3 poeng 1. halvår 1954 (1949=100). Fra sommeren 1952 hadde prisstigningen vært meget moderat i ett og et halvt år. Da Finansdepartementet fremla meldingen om prisreguleringen i mai 1954 var fortsatt inntrykket at prissituasjonen var under full kontroll, den sist beregnede indeksen, fra mars 1954, var på 139,2 poeng. Det var «rimelig balanse» mellom tilbud og etterspørsel, unntatt for enkelte varige konsumgoder og investeringsvarer. Her var det imidlertid satt i verk «en rekke tiltak med sikte på å redusere etterspørselen». Alt i alt mente departementet det var rimelig å regne med «relativt små prisforskyvninger på de fleste områder», men det ble påpekt at dette var avhengig av et moderat inntektsoppgjør.³⁴⁰

Det ble også et relativt moderat lønnsoppgjør våren 1954, riktignok med sterk motstand i enkelte forbund. De nominelle tilleggene lå på 3-4%, og den «røde strek» ble lagt på 146 poeng.³⁴¹ I løpet av sommeren gjorde imidlertid indeksen et hopp til 144,9 poeng i august. Kort tid etter lønnsoppgjøret lå altså indeksen rett oppunder den «røde strek». Dette provoserte deler av LO, og skytset ble på nytt rettet mot regjeringens liberaliseringspolitikk.

³³⁶ Notat fra byråsjef Bjørn Larsen, Økonomiavdelingen, «Hva akter myndighetene å gjøre for å stoppe prisutviklingen?» datert 10. august 1955. EE-inntektspolitikk.

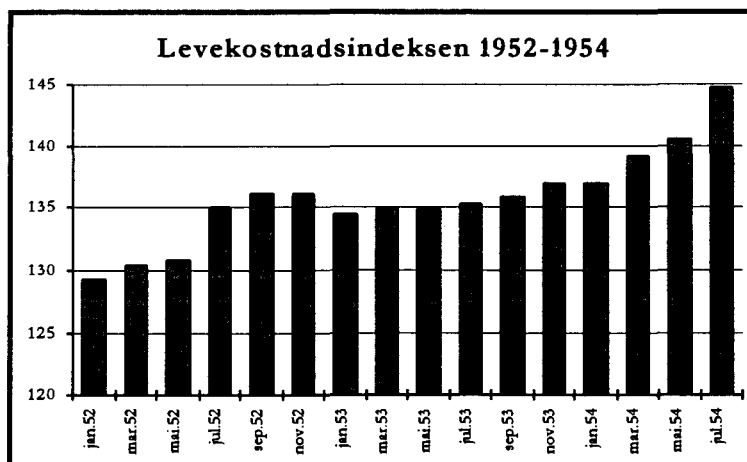
³³⁷ St. meld. nr. 74, 1954, *Retningslinjer for prisreguleringen*, side 4.

³³⁸ Samme sted.

³³⁹ Se Frøland 1992 og Espeli 1993. Einar Lie viser også til en reallønnsnedgang og at prisstigningen skulle komme av sterkt økte avansesatser. (Lie 1995, side 201f.) Dette stemmer ikke med mine funn. Så sent som 19. november viser Bjørn Larsen til vekst i reallønnen (Bjørn Larsen, «Om reallønnsutviklingen siden 1949» datert 19. november 1954) og rapporten fra Finansdepartementets 5-mannsutvalg fant «sterk avanseøkning» bare for fiskemat i detaljhandel. Da notatet ble skrevet 26. november var undersøkelsene enda langt fra ferdige (Prisdirektoratet, «Om arbeidet i 5-mannsutvalget» datert 26. november 1954). Begge notater i EE, boks merket «Økonomisk politikk 1952-55».

³⁴⁰ St. meld. nr. 74, 1954, *Retningslinjer for prisreguleringen*, side 3f.

³⁴¹ Frøland 1992, side 217f.



Figur 5: Månedlig utvikling i levekostnadsindeksen, 1949 = 100. Kilde: St. meld. 74, 1954.

I Økonomiavdelingen viste Bjørn Larsen til det bak prisstigningen lå lett identifiserbare forhold og ingen alminnelig inflasjon. Det var hovedsakelig etterspørselspresset i investeringssektoren og landbruksoppkjøret som presset prisnivået opp. Hovedproblemet i den makroøkonomiske politikken var at man ikke var i stand til å tøyلة etterspørselen i investeringssektoren med det lave rentenivået. Dette hadde ført til at det oppstod «spesielle knapphetssituasjoner» som hadde ført til prisstigning på enkelte områder. I en situasjon med meget stramt arbeidsmarked og høyt generelt etterspørselsnivå var det ikke til å unngå at prisnivået lettere beveget seg opp enn ned. I tillegg kom selvsagt bidraget fra landbruksoppkjøret.

«Den politikk som føres av myndighetene for full sysselsetting og full utnyttning av de innenlandske ressurser gjør at prisproblemer aldri kan bli lette å mestre, fordi det som hovedregel vil være et press på priser og lønninger. En kan derfor neppe vente at det er mulig under slike forhold å få redusert priser og lønninger i et slikt omfang at det får betydning for det alminnelige nivå, selv om importprisene går noe ned. Myndighetenes bestrebelser går derfor i første rekke ut på å hindre en unødige pris- og kostnadsstigning.»³⁴²

Noe grunnlag for å ta i bruk bestemmelser om maksimalpriser var dette ikke. Både i halvårsmeldingen om nasjonalbudsjettet 1954 som kom 1. oktober, og i en tilleggsmelding om prisreguleringene som ble lagt frem senere i samme måned, gav Finansdepartementet uttrykk for at prissituasjonen ikke var bekymringsfull. Hovedpoenget Finansdepartementet fremhevet var at en viss prisstigning ikke var til å unngå med den økonomiske politikken regjeringen førte. Så lenge denne var moderat utgjorde den heller ikke noe problem for lønnstakerne, fordi disse fikk kompensasjon via lønnsoppkjørene. Heller ikke var det grunn til å bekymre seg for norske eksportørers konkurransevne tidlig i oktober 1954. Så lenge prisstigningen kunne spores tilbake til enkelte isolerte faktorer var det ikke tale om noe inflatorisk utvikling a la den man hadde fra 1950.³⁴³

Økonomiavdelingen argumenterte altså overbevisende for at prisutviklingen ikke var noe problemet. At det allikevel ble opprør på grunnplanet i LO sommeren og høsten 1954, bærer derfor preg av å være en reaksjon mot liberaliseringen av det økonomiske regimet. Tilhengerne av detaljreguleringer benyttet prisstigningen for å si takk for sist. Det ble fremmet mistanker om avanseøkning hos detaljister og grossister, og vist til hemmelige avtaler i næringslivet for å drive prisene i været. Fra flere hold ble det hevdet at

³⁴² Flere notater om prissituasjonen ble skrevet av byråsjef Bjørn Larsen sommeren og høsten 1954. Sitatet er fra notat av 10. august 1954, «Hva akter myndighetene å gjøre for å stoppe prisstigningen?». EE-inntektspolitikk.

³⁴³ St. meld. nr. 95, 1954, *Halvårsmelding om nasjonalbudsjettet 1954*. St. meld. nr. 100, 1954, *Tillegg til St. meld. nr. 74, 1954, om retningslinjer for prisreguleringen*.

konkurransopolitikk ikke var tilstrekkelig for å verne forbrukernes interesser, og at staten igjen måtte gripe direkte inn å fastsette avanser og utsalgspriser.³⁴⁴

Utviklingen ut over høsten 1954 ble en styrkeprøve, ikke bare for regjeringen Torp, men også i høy grad for den mer markedsbaserte økonomiske politikken. I et forsøk på å rydde opp oppnevnte finansminister Bratteli et granskningsutvalg i september 1954. Utvalget iverksatte detaljerte undersøkelser av pris- og avanseforholdene i 15 bransjer.³⁴⁵ Det kokte imidlertid i LO, i et brev fra sekretariatet til regjeringen den 5. oktober ble det reist krav om tiltak mot prisstigningen. I klart språk ble det understreket at ro i arbeidslivet forutsatte at levekostnadene ble brakt nedover. LO fremholdt at det fra mange hold var reist krav om maksimalpriser, men understreket at det først burde prøves å komme til enighet om frivillige prisnedsettelse. Det ble imidlertid også akseptert nødvendigheten av en «gradvis og kontrollert tilpasning av investeringene» for å redusere etterspørselspresset.³⁴⁶

I november behandlet finanskomiteen i Stortinget halvårsmeldingen og meldingen om prisutviklingen. Arbeiderpartiflertallet i komiteen pekte på at det var «ting som tydet på at fortjeneste- og avansesatsene har økt på en rekke områder». Flertallet gikk imidlertid ikke lenger enn til å slå fast at tilsynet med priser og fortjenester måtte aktiviseres. Dersom ikke dette førte frem burde det «overveies» å ta i bruk direkte prisregulering. I Stortinget var det bare kommunistpartiet som gikk inn for å ta prisloven i bruk, mens opposisjonen forøvrig viste til behovet for mer generell etterspørselsregulering.³⁴⁷

I månedsskiftet november/desember innledet regjeringen forhandlinger med hovedorganisasjonene i nærings- og arbeidslivet om prisnedsettelse. Dette gav senere som resultat at detaljprisen på kaffe ble satt ned med 3 kroner per kilo, prisen på flere landbruksprodukter ble justert noe ned fra grossistene, som hadde fått skylden for mye av prisstigningen. Også enkeltbedrifter gikk med på å redusere prisene, blant annet satt Askim Gummivarefabrikk ned prisen på gummifottøy med 4-9%. Nedgangen i kaffeprisene ble kompensert med subsidier, noe av landbruksprisene med lavere tollsatser. Avtalene kom imidlertid ikke i havn før regjeringsskiftet, og ble offentliggjort av den nye finansministeren i forbindelse med februariltakene året etter.³⁴⁸

Finansdepartementet holdt fast på økt prinsnippet om konkurranse i næringslivet, både i forhold til utlandet og i den indre økonomien, og ville ikke ta i bruk prislovens reguleringsbestemmelser. Politisk kunne regjeringen Torp utvilsomt reddet situasjonen ved å ta i bruk reguleringsbestemmelsens i prisloven. At Bratteli og Torp valgte å legge Økonomiavdelingens anbefalinger til grunn for politikken ble derfor en kraftig markering av det nye prinsippet i prispolitikken. Prisene skulle ikke lenger være under regjeringens direkte kontroll! Det ser dermed ut til å være en klar sammenheng mellom prisutviklingen og regjeringens Torps avgang, men ikke først og fremst fordi prisstigningen var særlig problematisk for norsk økonomi. Det var opprettholdelsen av prinsippet om konkurranse, innføring av markedsmekanismen som felte Torp. Et prinsipp som også den nye regjeringen Gerhardsen fastholdt.

³⁴⁴ Temaet ble debattert i rikssavisene hele sommeren og høsten 1954. Klipparkiv i EE, EE, boks merket «Økonomisk politikk 1952-55».

³⁴⁵ «Notat fra Prisdirektoratet om arbeidet i 5-mannsutvalget til å granske prisutvikling m.v.» datert 26. november 1954. EE-inntektspolitikk.

³⁴⁶ Brev fra LO-sekretariatet til regjeringen «Prissituasjonen» datert 5. oktober 1954. EE-inntektspolitikk.

³⁴⁷ Innst. S. nr. 263, 1954.

³⁴⁸ Finansminister Lids manuskript for redegjørelse i Stortinget 14. februar 1955. EE, boks merket «Økonomisk politikk 1952-55». Einar Lie skriver at forhandlingene om prisreduksjoner under regjeringen Torp ikke førte frem, men det fremgår rimelig klart at avtalen det refereres til i Lids redegjørelse ble innledet av den foregående regjering. Lie 1995, side 202.

Februartiltakene 1955

Regjeringsskiftet på nyåret 1955 markerer slutten på det politiske oppgjøret om hovedkursen i den økonomiske politikken. Ledelsen i Arbeiderpartiet hadde klart det kunststykket å innføre sin egen pragmatiske og fremtidsrettede definisjon av sosialisme, og tatt i bruk markedsmekanismen i deler av norsk økonomi, uten en avskalling av venstresiden i partiet. Den nye regjeringen Gerhardsen opprettholdt i store trekk regjeringen Torps økonomiske politikk. Året etter var også Torps finansminister, Trygve Bratteli, tilbake i finansministerstolen. Til tross for balanseproblemene i norsk økonomi hadde Gerhardsen ingen planer om å oppgi lavrentepolitikken. I stedet relanserte han ideen om korporativ styring på det inntektspolitiske området. Tanken var åpenbart å gi den norske planøkonomien flere bein å balansere på i en stadig mer liberal verden.³⁴⁹

Under arbeidet med nasjonalbudsjettet for 1955, et godt stykke ut i oktober 1954 begynte alarmklokkene å ringe i Økonomiavdelingen. Da var det utenriksbalansen, eller mer spesifikt valutareservene, det gjaldt. At de alt for optimistiske anslagene for underskudd i handelsbalansen i nasjonalbudsjettet for 1954 ikke holdt, kom ikke overraskende på Økonomiavdelingen.³⁵⁰ Dersom utviklingen fortsatte i 1955 ville det imidlertid gi et underskuddet på handelsbalansen på omlag 1 milliard kroner og i valutabalansen på 800 millioner kroner. Samtidig gikk det rykter om at pundet i nær fremtid kunne bli gjort konvertibelt mot US-dollar, og at EPU dermed ville opphøre. Dette ville gjøre det svært vanskelig å finansiere underskuddet.

Situasjonen foranlediget et krisemøte i Økonomiavdelingen, hvor flere tjenestemenn fra Handelsdepartementet, Utenriksdepartementet, Industridirektoratet deltok sammen med professor Haavelmo. I en oppsummering slo Erichsen fast at situasjonen var så alvorlig at det ikke kunne anbefales å legge opp til et høyere underskudd enn 500 millioner kroner i Nasjonalbudsjettet 1955. Problemet var et for høyt etterspørselsnivå i økonomien, særlig i investeringssektoren. Det ble kjørt med for «høyt trykk på kjelen». Det var ikke tale om «'sunne finanser' i ortodoks form» skrev Erichsen, men et spørsmål om å unngå krise. Ved flere anledninger i årene etter krigen hadde norsk økonomi stått på kanten av alvorlige valutakriser. Etter ekspedisjonssjefens mening hadde lykken vært bedre enn forstanden:

«Først høsten 1947, da krisen faktisk inntraff, men fort ble avvirket som følge av Marshallhjelpen. Så i 1950 da våre ekstraordinære eksportinntekter avverget krisen. Endelig i 1953 og 1954 da den kortsiktige private kapitalimport var den reddende (uforutsette) inntektspost. I årene 1952, 1953 og 1954 kommer denne post opp i nesten 1.000 mill. kr.»³⁵¹

Like etter krigen hadde slik «dristig økonomisk kjøring» kanskje vært berettiget, men «nå» var tiden inne for å «ta litt mindre sjanser og bremse farten ned».³⁵²

Det var behov for sterk lut, og i Finansdepartementet ble det forberedt en innstrammingspakke for å redusere import til både konsum og investeringsformål. Blant

³⁴⁹ Hans Otto Frøland mener Gerhardsen snudde tilbake til det gamle regimet fordi han igjen tok i bruk prisstopp og subsidier. (Frøland 1992, side 242f.) En generell pris- og avansestopp slik ordningen ble praktisert etter 1955 er allikevel fundamentalt forskjellig fra selektive maksimalpriser slik forholdet var under Thagaard/Brofoss-regimet. Det kan derfor etter min mening ikke herske tvil om at også Gerhardsen, til tross for kritikk av Torpregjeringens politikk, fortsatte den konkurransestrategien som lå til grunn for Prisloven.

³⁵⁰ Eivind Erichsen skrev at «Budsjettet for 1954 ble satt betydelig lavere enn det budsjetteringsorganene anså sannsynlig.» Notat datert 30. oktober 1954, «Om den økonomiske politikken i 1955, med utgangspunkt i de utenriksøkonomiske utsiktene.» EE boks merket økonomisk politikk 1952-55.

³⁵¹ Samme sted.

³⁵² Samme sted.

forslagene som ble lagt frem av Økonomiavdelingen den 30. oktober 1954 var det en smørbrøddliste med innstramming i de direkte reguleringene, toll- og avgiftsøkninger, kutt i statsbudsjettets utgiftsside, strammere rammer for statsbankene, strengere plasseringskrav for bankene, gunstige spareordninger, statslån til høyere rente og heving av diskontoen. Til og med innstramming i frilisteordningen under OEEC ble trukket frem av Erichsen som et tiltak som måtte vurderes. Nær sagt det eneste som ikke ble nevnt var en oppgivelse av en administrert lav rente. Analysene i Økonomiavdelingen viste imidlertid til stadighet at Eivind Erichsens spådommer fra februar/mars 1952 til fulle hadde slått til. Det var ingen enkelt oppgave å administrere en lav rente.

Regjeringen Torps svake politiske stilling gjorde det politisk umulig å legge frem hele pakken, det ble først gjort av den nye regjeringen i de såkalte februariltakene i 1955. Den nye finansministeren, Mons Lid, la frem regjeringen Gerhardsens økonomiske politikk i en tilleggserklæring i Stortinget den 14. februar. Her ble det varslet et knippe av innstramningstiltak ut over det som allerede var varslet i Nasjonalbudsjettet, for å «minske presset på utenriksøkonomien, prisene og arbeidsmarkedet». De fleste tiltakene var altså forberedt under regjeringen Torp, men ble fremmet som en ny krisepakke av regjeringen Gerhardsen.³⁵³

Det ble skåret ned på alle områder som hvor det fortsatt var direkte reguleringer. Importkvotene ble skåret ned med 7%, særlig bilimport og maskinimport til den del av hjemmeindustrien som ikke konkurrerte med frilistevarer. Konkurransetsatte næringer ble ikke berørt. Toll på maskinimport ble forlenget med ett år, import av motorkjøretøy ble pålagt en midlertidig avgift på 10%. Det ble innført alminnelig omsetningsavgift på bygge- og anleggsarbeider, unntatt for boligbygg, driftsbygninger til gårdsdrift og gjenreisning og reparasjon av bygg etter krig, brann og naturkatastrofer. Kontrahering av skip over 2500 bruttotonn ble pålagt 10% avgift. Reglene for avsetning til fonds med sikte på senere kjøp av driftsmidler var blitt endret i juni 1954, i februar 1955 ble de ytterligere endret for å gjøre det enda mer lønnsomt for bedriftene å vente med investeringer. Løkkemiddelet var skattereduksjon og mer fleksibel bruk av midlene ved utløpet av bindingstiden. Regjeringen oppfordret også bedriftene til å benytte mulighetene for skattefrie beløp på pensjonsfond.³⁵⁴

Det viktigste og mest omdiskuterte tiltaket var imidlertid en heving av Norges Banks diskonto fra 2,5 til 3,5%. Den borgerlige opposisjonen tok dette som en innrømmelse fra regjeringen om at lavrentepolitikken hadde vært en fiasko. Også internt ble det gjort helt klart at det ikke lenger var mulig å administrere et 2,5%-nivå. At diskontoen ble justert opp i februar 1955 var for såvidt bare en refleksjon av at rentenivået på statsobligasjoner allerede hadde steget. I tillegg til diskontohevingen skulle kredittvolumet reduseres både gjennom å skjære ned statsbankenes utlånsrammer og gjennom forhandlinger med de private finansinstitusjonene i Samarbeidsnemda. Etter «Lov om aksje- og sparebankenes innskottsreserver i Norges Bank» ble bindingssatsene satt til 10% for banker med over 100 millioner kroner i forvaltningskapital og 5% for dem med mellom 10 og 100 millioner kroner.

Einar Lie viser til at den daværende sentralbanksjef, Erik Brofoss, i møte med regjeringen gav følgende begrunnelse for diskontohevingen: det måtte bli «dyrere å investere, og så dyrt at det blir ulønnsomt for mange», en uttalelse som altså viser at Brofoss da ikke var helt blind for diskontoens virkning på etterspørselen etter kreditt, altså i tråd med tradisjonell diskontopolitikk.³⁵⁵ I et bakgrunnsnotat, skrevet i tilfelle det skulle bli behov for å legge frem synspunkter på den generelle motivering for rentepolitikken i

³⁵³ Finansminister Lid i Stortinget 14. februar 1955, manuskript. EE, boks merket «Økonomisk politikk 1952-55».

³⁵⁴ Samme sted.

³⁵⁵ Referat fra regjeringskonferanse 9. februar 1955, sitert etter Lie 1995, side 207.

stortingsdebatten om februariltakene, gikk også Skånland langt i retning av å innrømme at en renteheving kunne virke mot et investeringspress:

«Det må innrømmes at det er meget vanskelig å vurdere hvordan og hvor sterkt den nye rentesituasjon vil virke inn på det private kredittsystemets virksomhet og på investeringsviljen i næringslivet i sin alminnelighet. Men det må kunne antas at rentehevingen vil virke i den riktige retning. Og når den er satt i verk må det sees på bakgrunn av at det er meget vanskelig med de virkemidler som man ellers disponerer i den økonomiske politikken - å få den tilstrekkelige innflytelse på kredittytning og investeringssetterspørsel.»³⁵⁶

Stort klarere kunne det ikke sies: renten påvirket investeringssetterspørselen og en diskonto på 2,5% lot seg ikke administrere. Bankene fulgte diskontoen og justerte opp de fleste rentesatser med 1 prosentpoeng. I mars ble det så lagt ut et statslån med løpetid på 20 år til 4% rente.³⁵⁷ Februariltakene stod dermed i en klar sammenheng med lavrentepolitikken. Det viste seg, som flere hadde forutsagt, at det var svært vanskelig å bremse investeringene i en situasjon med lav rente og rikelig tilgang på kreditt.

Tiltakene vekket oppmerksomhet også utenfor landets grenser, og flere observatører tok februariltakene som et tegn på at Arbeiderpartiet var på vei bort fra lavrentepolitikken. The Economist skrev om februariltakene at:

«Some of these measures - such as the tax on imported cars, the levy on contracts for new ships, and legislation (now being reinforced) to restrict credit - were fully in Scandinavia's socialist tradition of direct action; but, significantly, the government also followed Denmark's plunge into monetary controls and, abandoning the cheap money policy it had pursued ever since 1946, raised the bank rate and launched a comparatively high interest state loan.»³⁵⁸

En konfidensiell rapport laget for The Board of Governors of the Federal Reserve System i USA trakk også frem februariltakene som «a shift in the direction of more flexible monetary policies», men understreket at det fortsatt gjenstod mange «rigidities» slik at det ikke var sikker at tiltakene innebar annet enn en overgang fra «one rigid level of interest rates to another».³⁵⁹ I en artikkel i National Review våren 1956 skrev Max Eastmann, som kjente norske forhold og norsk arbeiderbevegelse godt, en artikkel under overskriften «Norway: Case History in the Socialist Experiment». Eastmann pekte på flere områder hvor detaljreguleringsøkonomien hadde feilet, og håpet at ledelsen i Arbeiderpartiet av den grunn var i ferd med å forlate den konstruktivistiske «management of society»-linjen og bevege seg i retning av «privat enterprise and a free-market economy»:

«In 1923 my Norwegian friends chose Socialism as against Communism - a volcanic event in the history of the world Communist movement. Is it too much to hope that in the inevitable crises to come they will choose «personal liberty» as against a «consistent planned economy?»³⁶⁰

I Sverige hadde man det samme problemet i 1955. Der var den lange renten øket høsten 1954, og en diskontoøkning i april 1955 markerte slutten på den svenske lavrentepolitikken.³⁶¹ Men forhåpningene om en mer fleksibel pengepolitikk i Norge slo ikke til. Igjen ble norsk økonomi reddet av konjunktorene, gode internasjonale konjunkturer gav bedrede fraktrater og gode priser på norsk eksport, og den økonomiske politikken kunne

³⁵⁶ Skånland, «Enkelte momenter i tilknytning til rentehevingen». EE, boks merket «Økonomisk politikk 1952-55».

³⁵⁷ Statsbankenes utlånsrente ble imidlertid ikke justert opp før i 1957. Da gikk Husbankens utlånsrente opp fra 2,5 til 2,3% og de øvrige statsbankene fra 3,5 til 4%. SØS 12, side 307f.

³⁵⁸ «The Tree That Grew in Norway». *The Economist*, December 1955, side 1161.

³⁵⁹ Woodlief Thomas, «Economic Pressures and Restraints in Scandinavia - Summer 1955». EE boks merket «Økonomisk politikk 1952-55».

³⁶⁰ Max Eastmann, «Norway: Case History in the Socialist Experiment», i *National Review*, 18. april 1956.

³⁶¹ Holbik 1973, side 386. Lars Matthiessen, «Finanspolitikken som stabiliseringspolitisk instrument» i Lundberg mfl. 1971.

fortsette som før. Arbeidsutvalget for Nasjonalbudsjettet sa det slik høsten 1955:

Den vesentligste årsak til bedringen i den utenriksøkonomiske balanse er de meget gode konjunkturer for våre eksportnæringer, både med hensyn til avsetningsmulighetene og prisforhold [...] Denne utviklingen er vesentlig bedre enn hva en fryktet for noen måneder siden. Men det er nødvendig å understreke at bedringen i vare- og tjenestebalansen bare i liten utstrekning er en følge av de økonomiske tiltakene som er blitt gjennomført i Norge med dette for øye.³⁶²

Igjen hadde altså lykken vært bedre enn forstanden, og i statsminister Gerhardsens redegjørelse om regjeringens økonomiske politikk i Stortinget den 27. oktober 1955 kunne han nok en gang ta i bruk begreper som stabiliseringslinje og engangsinflasjon. Det skulle fortsatt føres lavrentepolitikk i Norge. Gerhardsen viste til at myndighetene og kredittinstitusjonene var enige om at verken «samfunnet som helhet, næringslivet eller kredittinstitusjonene kan være tjent med fortsatt renteglidning». Han varslet derfor en ny gjennomgang av lov om innskuddsresever og plasseringsplikt for livsforsikringselskaper og pensjonsfond for å skape bedre balanse i økonomien. Et langt viktigere skritt ble tatt i desember samme år. Da ble den første kredittavtalen, hvor de private kredittinstitusjonene forpliktet seg til å overholde en ramme for utlånene, inngått i Samarbeidsnemnda. Dette var ingen juridisk bindende avtale, og bankforeningene kunne ikke annet en henstille til sine medlemmer om å overholde utlånsrammene. Det ble imidlertid ikke lagt skjul på at alternativet for bankene var sterkere direkte reguleringer. I det følgende tiåret ble dette et viktig virkemiddel for å begrense bankenes utlån.³⁶³

Gerhardsen gav også andre signaler høsten 1955. Fordi, som han uttrykte det, «den økonomiske utviklingen er et resultat av komplekse sammenhenger», måtte også andre virkemidler enn de kredittpolitiske tas i bruk. Med klar adresse til organisasjonene i nærings- og arbeidslivet la statsministeren frem planer om et utvidet «tillitsfullt samarbeid» mellom myndighetene og organisasjonene. Dette var innledningen til en satsing på et korporativt samarbeid i inntektspolitikken, som etter hvert kom til å spille en viktig rolle i forsøkene på å hindre at lavrentepolitikken slo ut i prisstigning og problemer i utenriksøkonomien. Dette er tema for neste kapittel.

En tiltaksplan mot internasjonal konjunkturedgang

Opprettelsen av Økonomiavdelingen i 1952 innebar en økt mulighet for å behandle prinsipielle spørsmål knyttet den makroøkonomiske politikken. Eivind Erichsen fikk gjennomslag hos Bratteli for at avdelingen skulle arbeide med mer generelle økonomiske spørsmål fremfor ordinær saksbehandling, og bygget på kort tid opp en økonomisk eliteavdeling. De beste kandidatene fra Sosialøkonomisk institutt ble håndplukket til sekretærstillingene, og mer erfarne økonomer til konsulentstillingene, som ble lønnet like under byråsjefer. En av hovedoppgavene i femtiårene var å utarbeide en tiltaksplan som kunne iverksettes dersom Norge ble rammet av en internasjonal konjunktursvikt.³⁶⁴

Vinteren 1952/53 vokste ledighetstallene i Norge som i flere andre vesteuropeiske land. I januar 1953 var det 31000 registrerte ledige, i løpet av sommeren 1953 var tallet

³⁶² «P.M. fra Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet om retningslinjer for den økonomiske politikken i tiden framover.» ØA/207, ØA, boks merket ØA-notater.

³⁶³ Manuskript til statsministerens redegjørelse i Stortinget 27. oktober 1955. EE, boks merket «økonomisk politikk 1952-55».

³⁶⁴ «Middels flinke folk kan gjøre meget liten nytte slik som arbeidsområdet er» mente Erichsen. Lie 1995, side 153.

imidlertid halvert igjen.³⁶⁵ Bak utviklingen lå bortfallet av Korea-boomen og tradisjonell sesongledighet. Men også innenfor skjermet hjemmeindustri var det avsetningsvansker. Bare bygge- og anleggsbransjen fortsatte den samme veksttakten som tidligere. Fra et sysselsettingsperspektiv var dette bekymringsfullt, fordi det innenfor denne virksomheten gjerne var stor vinterledighet. Reguleringen av bygge- og anleggsvirksomheten var også viktig sett i sammenheng med presset i investeringsetterspørselen. Næringen ble derfor behandlet på egne møter i Nasjonalbudsjettutvalget i disse årene.³⁶⁶

Utviklingen foranlediget også at Økonomiavdelingen våren 1953 fikk i oppgave å utarbeide planer for en «aktiviseringsplan» som kunne iverksettes for å motvirke arbeidsledighet. Dette var utgangspunktet for et større utredningsarbeid i Økonomiavdelingen som ble gjennomført i løpet av 1954, med tittelen «Aktiviseringsplan ved et alminnelig internasjonalt økonomisk tilbakeslag». Planen ble til i et samarbeid med blant annet Handelsdepartementet, Kommunaldepartementet og Arbeidsdirektoratet. Problemstillingen var i og for seg den samme som Haarr og andre hadde redegjort for rundt 1950, men mer et mer praktisk politisk siktemål: Hvilke typer tiltak kunne iverksettes ved en internasjonalt konjunktursvikt? Utredningsarbeidet ble gjennomført som en prosess, hvor en stadig videre krets ble involvert. Etter tre runder med internte utkast ble det hele samlet i et omfattende ØA-notat som ble sirkulert til andre departementer og berørte etater.³⁶⁷

En internasjonal konjunktursvikt påvirket norsk økonomi gjennom eksportnæringene. Både norsk økonomisk struktur og de internasjonale avtalene Norge hadde inngått om handels- og valutasamarbeid virket til å gjøre den indre økonomien sterkere eksponert for utenlandske konjunktursvingninger. Tradisjonelt hadde Norge et overskudd på balansen med sterling området og underskudd overfor Vest-Tyskland. Dette medførte at vi raskt ville få problemer dersom Storbritannia innførte restriksjoner for å unngå underskudd overfor Norge. Når EPU-ordningen ble erstattet av full konvertibilitet ville også Norges mulighet til å skaffe kreditt til å finansiere en motkonjunktur bli betydelig svekket.

Uansett hvilke tiltak regjeringen iverksatte ville etterspørselen etter norsk eksport avta. Dermed ville valutainntektene reduseres, og det var ikke realistisk å regne med at importnivået kunne opprettholdes gjennom å redusere fordringene overfor utlandet. Dette innebar at effekten av internasjonalt varebytte ville avta, og effektiviteten i samfunnets produksjon synke. Dermed sank også den samlede disponible inntekten og med den levestandarden. Virkningene av dette ville ramme hele økonomien. Dersom det ikke ble ført motkonjunkturpolitikk ville etterspørselen i økonomien gradvis avta, og dermed ville også importen reduseres. En slik prosess ville imidlertid ta tid, og skadevirkningene bli større enn om det ble ført motkonjunkturpolitikk.

Prinsipielt var det to hovedproblemer knyttet til en politikk for å motvirke en internasjonal konjunkturtilbakegang: den praktiske gjennomføringen av tiltakene og virkningene av dem. Til den første kategorien hørte problemer knyttet til det å skaffe arbeid på de steder det var behov, og problemer knyttet til omlegging av penge- og finanspolitikken. Til den siste kategorien hørte spørsmål knyttet til utenriksøkonomien, størrelsen og sammensetningen av vare- og tjenestetilgangen og pris- og lønnsutviklingen.³⁶⁸

Særlig optimistisk med hensyn til mulighetene til å opprettholde sysselsettingen uten negative virkninger på lengere sikt var Økonomiavdelingen ikke. Det kunne, som det het,

³⁶⁵ Notat fra Robert F. Nordén, «Den økonomiske situasjonen - En del momenter», datert 26. oktober 1953. ØA, «materiale etter Norden».

³⁶⁶ Referat fra møte i Nasjonalbudsjettutvalget, f. eks. 1. desember 1953. ØA, «materiale etter Nordén».

³⁶⁷ ØA-notat, «Aktiviseringsplan ved et alminnelig økonomisk tilbakeslag», ØA/143, datert oktober 1954. ØA.

³⁶⁸ Samme sted, side 19f.

«vise seg vanskelig å holde full sysselsetting uten at prisene utvikler seg ugunstig i forhold til prisene i andre land, uten at produksjonen får en mindre gunstig sammensetning enn før eller uten at presset i utenriksøkonomien blir for stort».³⁶⁹

Med utgangspunkt i en analyse av konjunkturedgangen i 1930 slo Økonomiavdelingen fast at hvis ikke staten grep inn ville virkningene av en internasjonal konjunkturedgang slå uheldig ut både for både for samfunnet totalt og fordelingsmessig i samfunnet. Selv om en motkonjunkturpolitikk ikke kunne nøytralisere en konjunkturedgang, var en viktig begrunnelse for å føre en slik politikk å fordele byrdene:

Ved å føre en aktiv motkonjunkturpolitikk kan de økonomiske byrdene og de sosiale skadevirkninger begrenses og fordeles på en jevnere måte i samfunnet, men de kan ikke fjernes helt.³⁷⁰

En politikk for å motvirke virkningene av en internasjonal konjunkturedgang måtte derfor også sikre en fortsatt rettferdig fordeling.

Hensynet til utenriksøkonomien gjorde at en omlegging av politikken måtte skje raskt hvis det oppstod en alvorlig konjunktursvikt. Dette, sammen med problemene knyttet til den nødvendige omleggingen av ressursallokeringen, gjorde at indirekte tiltak ikke ville strekke til. Problemet var dels at markedsmekanismen ikke virket i riktig retning under en konjunktursvikt, dels at en nødvendig omlegging av ressursallokering via markedsmekanismen ville gå for langsomt.

Slik erfaringene fra mellomkrigstiden ble tolket i Økonomiavdelingen, var det en forutsetning for å oppnå en rask omlegging av ressursallokering og sikre en sosialt forsvarlig inntektsfordeling, at markedsmekanismen på flere områder ble erstattet av administrative ordninger. Her var det en fordel at det administrative apparat som Thagaard hadde utviklet på flere områder fortsatt var intakt. De ytre etatene som Arbeidsdirektoratet, Boligdirektoratet og Prisdirektoratet hadde dels fått nye oppgaver, dels fortsatt den delen av arbeidet som gikk på innsamling av data og utarbeiding av statistikk. I mange tilfeller var det også de samme personene som arbeidet der. Veien tilbake til et apparat for administrativ ressursallokering var derfor kort.

Det var opplagt at slike reguleringer skulle være av kort varighet. En suspensjon av markedsmekanismen ville gi dårligere ressursallokering enn i en normalsituasjon. Det var derfor en klar forutsetning at markedet igjen skulle slippes til når konjunktursituasjonen stabiliserte seg. Det ble derfor også eksplisitt drøftet hvilke problemene som kunne oppstå ved gjeninnføring av markedet. Analysen viser klart at i 1954 var normalsituasjonen en blandingsøkonomi hvor markedet skulle virke i en del av økonomien. Hvor stor del var imidlertid et spørsmål om hensiktsmessighet, og hvor langt man skulle gå var et politisk spørsmål:

«Et av de vanskeligste problemer en vil stå overfor under en internasjonal konjunkturedgang er avveining mellom den realøkonomiske utviklingen en kunne ønske seg og de økonomiske virkemidler en er villig til å akseptere.»³⁷¹

Analysen ledet frem til 5 hovedretningslinjer for den økonomiske politikken som burde føres under en internasjonal konjunkturedgang:

1. «Eksportproduksjonen søkes opprettholdt for å begrense nedgangen i eksportinntektene og motvirke de depresjonsimpulser som produksjonsnedgang og arbeidsledighet i eksportnæringene kan skape også i andre deler av den indre økonomi.

³⁶⁹ Samme sted.

³⁷⁰ Nordén, notat datert 25. mars 1953, «Utkast til aktiviseringsplanen», ØA, «materiale etter Nordén». Poenger er også sentralt i det endelige ØA-notatet, men ikke like eksplisitt formulert.

³⁷¹ ØA-notat, ØA/143, «Aktiviseringsplan ved et alminnelig økonomisk tilbakeslag», datert oktober 1954, side 14.

2. Den innenlandske etterspørsel søkes holdt på et nivå som kan sikre gjennomføringen av målsettingen om full sysselsetting og høy utnyttning av produksjonsutstyret.
3. Den forverring i den utenriksøkonomiske stilling som må påregnes hvis det innenlandske aktivitetsnivå skal opprettholdes under en alvorlig svikt i eksportetterspørselen, må i første omgang møtes ved bruk av valutabeholdningen og opptak av lån i utlandet, så langt dette er mulig og forsvarlig av hensyn til gjennomføringen av de nødvendige aktiviseringstiltak.
4. For etter hvert å lette presset i utenriksøkonomien må det raskt treffes tiltak med på å påvirke sammensetningen av den innenlandske etterspørsel i retning av større etterspørsel etter norskproduserte varer, så langt dette er forsvarlig ut fra hensynet til fordelene på lengere sikt ved en internasjonal arbeidsdeling. Om nødvendig må det treffes ytterligere tiltak for å senke importnivået og sikre tilgangen fra utlandet av viktige råstoffer og hjelpstoffer til næringslivet og av den mest nødvendige forbruksvarer.
5. Om nødvendig må det treffes spesielle tiltak for å motvirke en innenlandsk pris- og kostnadsutvikling som fører til en alminnelig forverring i konkurransevnen overfor utlandet som følge av at aktivitetsnivået i Norge holdes høyere enn i andre land.³⁷²

Analysen gav dermed ingen enkelt oppskrift på en motkonjunkturpolitikk i en liten åpen økonomi, ut over at det sannsynligvis ville bli nødvendig med direkte reguleringer. En konjunkturedgang gav som hovedresultat en nedgang i tilgangen på varer og tjenester. På grunn av treghet i systemet i prosessen med å avpasse det nominelle pris- og inntektsnivå til den nye realøkonomiske situasjonen ville det, uansett bruk av indirekte virkemidler, oppstå skjevheter. Slik man så det i Økonomiavdelingen måtte oppgaven i en slik situasjon være å innføre det sett med reguleringer som skulle til for raskest mulig å sikre en ny stabil situasjon som sikret en rettferdig fordeling av de byrder dette påførte samfunnet. En situasjon ikke helt uten likhetstrekk med den man hadde stått overfor høsten 1949 da pundet ble devaluert.

Stram finanspolitikk og selektive tiltak

Hvilke konkrete virkemidler som skulle brukes under en motkonjunkturpolitikk var avhengig av hvor omfattende tilbakeslaget var. Utgangspunktet var at landets disponible inntekt var gått ned, politikken skulle så sørge for at konsekvensene av dette ble sosialt rettferdig fordelt. Flere ting talte for å bruke selektive tiltak. Disse kunne sikre en rask omstilling der hvor behovet var størst. Samtidig måtte finanspolitikken sørge for at den samlede ressursbruken ble tilpasset det nye inntektsnivået slik at ikke resultatet ble en ukontrollert vekst i underskuddet på handelsbalansen.

Det var eksportindustrien som først ville merke en internasjonal konjunktursvikt. I hvor stor grad det var mulig å opprettholde norsk eksport var avgjørende for utenriksbalansen, og dermed indirekte for mulighetene til å realisere andre aktivitetsregulerende tiltak. Å fremme norsk eksport var derfor en særlig viktig oppgave for regjeringen under en internasjonal konjunktursvikt. Det måtte arbeides for å hindre at importreguleringer i andre land skulle virke negativt inn på handelsforbindelsene, og det kunne være aktuelt å støtte eksportnæringene gjennom direkte eller indirekte subsidier, refusjon av skatt, tilbakebetaling av bundne avsetninger, eksportkreditter, offentlige eksportkredittgarantier, skattelette eller nedskrivning av den norske kronen. For å unngå konflikt med GATT-reglene var det viktig å unngå subsidieformen. Ellers var problemet at innføringen av slike tiltak lett

³⁷² Samme sted, side 27f.

ville føre til mottiltak fra andre land, og at man dermed var like langt.³⁷³

Uansett tiltak var det ikke realistisk at sysselsettingen i eksportnæringene kunne opprettholdes i sin helhet. Stimulering av produksjonen for hjemmemarkedet var derfor nødvendig. Generelle ekspansive tiltak ville imidlertid også føre til økt importetterspørsel. For å unngå dette var det nødvendig med tiltak som virket til å endre etterspørselens sammensetning bort fra importvarer og over mot norskproduserte varer. I forarbeidet til planen fra juni 1953 gikk Økonomiavdelingen langt i retning av direkte reguleringer for å stramme inn importetterspørselen. Da var også rasjonering av forbruksvarer fremholdt som et mulig virkemiddel. I det endelige utkastet ble imidlertid ikke rasjonering nevnt. Der ble det mer generelt pekt på at etterspørselsøkningen måtte konserveres mot områder som var lite importkrevende, for eksempel bygg- og anlegg.³⁷⁴

For å redusere importetterspørselen utenlandske varer stenges ute ved antidumpingtoll, avgifter på varer med høyt importinnhold, subsidiering av innenlandsk konkurranseutsatt produksjon eller nedskrivning av kronen var mulige virkemidler. Det mest aktuelle var allikevel direkte importreguleringer. Særlig gjaldt dette varer som på kort sikt ikke var «viktige for levestandarden», som «nytellesmidler og luksusbetonte artikler» og varer som alternativt kunne produseres i Norge. Det ville også være fornuftig å overføre arbeidskraft til mer eller mindre midlertidig industriproduksjon, både for å minske importbehovet og for å sikre sysselsetting.

«De importbegrensende tiltak tjener to hovedformål, dels tar de sikte på å holde totalimporten innen visse grenser, og dels tar de sikte på å påvirke sammensetningen av importen ved å holde ute visse varer, enten fordi disse varer tillegges lav prioritet, må betales med bestemt ikke-konvertibel valuta som det er knapphet på eller fordi en ønsker å lette omsetningen av konkurrerende norske varer.»³⁷⁵

Slik argumenterte Økonomiavdelingen helt i tråd med Haavelmos nyklassiske analyse. Ved å sette markedsmekanismen til side ble ressursallokering mindre effektiv. En vekst i produksjon som under normal utenlandsk konkurranse ikke var være konkurransedyktig gav mindre effektiv utnyttelse av ressursene enn tidligere. Når forholdene igjen ble mer normale ville konkurransen igjen sørge for effektiv ressursallokering, men den prosessen kunne bli smertefull.³⁷⁶

Et viktig spørsmål var om hovedvekten av tiltakene skulle rettes inn mot konsum- eller investeringsetterspørselen. Her var forholdene i utgangssituasjonen avgjørende. Det måtte vurderes hvor importkrevende politikk det kunne legges opp til, hvor viktig sysselsettingeffekten var, om det måtte tas spesielle geografiske hensyn, og ikke minst hvor raskt det var ønskelig at tiltakene kunne tilpasses endringer i konjunktursituasjonen. Investeringer var gjennomgående mer importkrevende enn konsumet og hadde høyere lønnsandel. Fordi dette i høy grad varierte etter hvilke typer investeringer eller konsumvarer det dreide seg om, var generelle virkemidler utelukket. Det måtte velges ut områder som var lite importkrevende og hadde høy lønnsandel. Dette pekte i retning av å satse på investeringsetterspørselen. Bruk av avgifter og subsidier på konsumvarer kunne vise seg å ble svært kostbart dersom importprisene falt mye. Sysselsettingeffekten var heller ikke stor for mange varers vedkommende. Også når det gjaldt å tilpasse tiltakene til geografiske variasjoner i arbeidsledigheten var investeringsprosjekter å foretrekke.

Stimulering av investeringsetterspørselen hadde flere fordeler fremfor stimulering av konsumetterspørselen. Endringer i subsidie- og skattepolitikken ville ta tid, og ved

³⁷³ Samme sted, side 50f.

³⁷⁴ Samme sted, og ØA-notat, ØA/80, «Forarbeide til en aktiviseringsplan», datert 16. juni 1953.

³⁷⁵ Samme sted, side 41 og 82.

³⁷⁶ Samme sted, side 78f.

avvikling av støttetiltak måtte man regne med krav om omstillingstid. Godt forberedte investeringstiltak kunne derimot settes i verk på kort varsel. Selv om en del typer prosjekter ikke kunne avsluttes like raskt, gjaldt dette altså i høy grad også for konsumstimulerende tiltak. Gjennom å ta i bruk selektiv stimulering av investeringssetterspørselen kunne man i større grad også unngå å innføre importreguleringer, slik at tiltakene ikke så lett kom i konflikt med internasjonale forpliktelser.

Konklusjonen ble derfor at det måtte legges betydelig vekt på selektive tiltak for å stimulere investeringssetterspørselen under en internasjonal konjunkturedgang. Også erfaringene fra mellomkrigstiden støttet dette. Da var det først og fremst investeringene som ble rammet. Ikke bare på grunn av etterspørselssvikten som fulgte lavere sysselsetting og fortjeneste i eksportnæringene, men i høy grad også fordi den opprinnelige innenlandske etterspørselen falt. Av investeringssektorene var særlig bygg og anlegg egnet for regulering. Sektoren var lite importkrevende og hadde høy lønnsandel, i tillegg var det lett å differensiere innsatsen geografisk. Særlig innenfor valutaskapende bransjene industri, bergverk og kraftutbygging ville det være gunstig å satse på aktivitetsstimulerende tiltak. Også nydyrking og skogreising ble fremholdt som gunstige tiltak.³⁷⁷

Når det gjaldt investeringene var det et problem at ved en omfattende konjunkturedgang ville selve *viljen* til å investere forsvinne. Til en viss grad kunne denne stimuleres gjennom skattelette, tilskudd og garantier, men også stimulering av konsumet, slik at produsentene ikke behøvde å frykte avsetningssvikt, kunne stimulere investeringsviljen. Særlig langt i den retning var det imidlertid ikke aktuelt å gå, til det var virkningene alt for usikre og kostnadene kunne lett bli høye.

Det ble regnet som sannsynlig at de private bankene ville stramme inn på utlånene under en depresjon. Helt i tråd med Frischs konklusjoner fra trettiårene la derfor Økonomiavdelingen hovedvekten på statsbankene og de offentlige investeringer i en motkonjunkturpolitikk. Her lå beslutningsmyndigheten til politiske organer, og det var lettere å kontrollere virkningene av tiltakene enn ved en stimulering av private investeringer. Som en beredskap måtte det utarbeides en offentlig investeringsreserve for å kunne komme raskt i gang med tiltak. Nå utgjorde de private investeringene imidlertid 75-80% av de totale bruttoinvesteringene. Det var derfor ikke realistisk å legge opp til å kompensere for en investeringsvikt i privat sektor bare gjennom økte offentlige investeringer.³⁷⁸

Et bredt sett av virkemidler måtte derfor tas til vurdering:

- Likviditetstilførsel til kredittsystemet.
- Lempinger i kredittvilkårene.
- Tilbakebetaling av bundne fonds øremerket for investeringsformål.
- Lempeligere utlånsvilkår for statsbankene.
- Lempinger i avskrivingsreglene for de typer av private investeringer som en ønsker å stimulere.
- Bortfall av eventuelle investeringsavgifter o.l.
- Direkte statstilskudd til visse typer investeringer (inkl. lager).
- Lånegarantier, avsetningsgarantier.
- Offentlig investeringsreserve.
- Offentlig bestillingsreserve.

En slik investeringspolitikk ville få konsekvenser og både utgifts- og inntektssiden på statsbudsjettet. Budsjettpolitikken skulle imidlertid bare spille en indirekte rolle i motkonjunkturpolitikken for å sikre at ikke den samlede økonomiske politikken ble for ekspansiv. Etter at

³⁷⁷ ØA-notat, ØA/143, «Aktiveringsplan ved et alminnelig økonomisk tilbakeslag», datert oktober 1954, side 31f.

³⁷⁸ Samme sted, side 38f.

investeringspolitikken var lagt opp ut fra den direkte sysselsettingseffekten man ønsket, måtte budsjettpolitikken fastlegges ut fra behovet for å regulere det samlede konsum. I utgangspunktet skulle konsumet totalt sett reduseres, og konsumnivået måtte tilpasses den sparing som var nødvendig for å skaffe realøkonomisk dekning for de økte investeringene. Om resultatet da ble et overskudd eller underskudd på budsjettet var avhengig av hvordan den økonomiske aktiviteten innenlands utviklet seg. Mest sannsynlig ville det bli nødvendig med en kontraktiv budsjettpolitikk under en internasjonal lavkonjunktur!³⁷⁹

Pris- og lønnspolitikk

Pris- og lønnspolitikk var også en viktig del av motkonjunkturpolitikken, både for å sikre den fordelingsmessige siden men også for å få i stand den nødvendige ressursallokeringen. I analysen av disse spørsmålene stod igjen Haavelmo-linjen sentralt, en tilbakevending til detaljreguleringslinjen ble avvist. Det skulle ikke innføres minstepriser for å hindre deflasjonstendenser, og prisøkninger som følge av press på innenlandske ressurser skulle ikke stanses uten videre. En prisstigning ville gi insentiver til en økt innenlandsk produksjon som erstatning for import, prisene måtte derfor tillates å stige innen rimelige grenser. Dersom handlende og produsenter utnyttet knapphetssituasjoner til å øke fortjeneste- og avansesatser måtte det imidlertid gripes inn. At konkurransen i markedet ble noe innskrenket måtte ikke resultere i at enkelte fikk urettmessig fortjeneste.

Når det gjaldt lønnsutviklingen ønsket Økonomiavdelingen i større grad enn ellers å la markedsmekanismen få virke. Lønningene utgjorde kostnader for eksportbedriftene og påvirket dermed konkurranseevnen. Generelt ville moderate lønnskrav være i tråd med en solidarisk lønnspolitikk fordi det ville bidra til å opprettholde arbeidsplassene i eksportindustrien. Men lønn som pris på arbeidskraft var en viktig mekanisme for å sørge for en overføring av arbeidskraft til prioritert produksjon. Økonomiavdelingen ønsket seg derfor i utgangspunktet en mer differensiert lønnspolitikk, hvor lønnsutviklingen kunne tilpasses bransjevise og geografiske forhold. Når stigende priser skulle gi større interesse for å produsere for det innenlandske markedet måtte også produsenter som drev godt få anledning til å by opp lønningene for å trekke til seg arbeidskraft. Motsatt var det nødvendig at eksportbedrifter som fikk presset sine fortjenestemarginer ikke behøvde å gi lønnstillegg, eventuelt også kunne redusere lønnsnivået. På sin side skulle regjeringen bidra med omskolering og tilskudd til flytting.

Fordi det nominelle lønnsnivået var en sak for partene i arbeidslivet ville en slik lønnspolitikk kreve at arbeidsgiverorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner og regjeringen i fellesskap utarbeidet avtaler som skulle gjelde under ekstraordinære konjunkturforhold. Dersom ikke dette lyktes var det en fare for at motkonjunkturpolitikken lett kunne motvirkes gjennom uansvarlige lønnsoppgjør, og det kunne ikke tillates:

«Selv om en baserer seg på frie forhandlinger mellom organisasjonene på arbeidsmarkedet, kan det derfor bli nødvendig med offentlig intervensjon, og i særlige tilfelle også med offentlig regulering av lønnsatser m.v.»³⁸⁰

Med sin «Aktiviseringsplan» hadde Økonomiavdelingen laget en oppskrift spesielt tilpasset norsk økonomi. På flere områder skilte den seg påfallende fra både Keynes' egne

³⁷⁹ Samme sted, side 46f.

³⁸⁰ Samme sted, side 88.

anbefalinger og den keynesianske teorien. Mest markant var selvsagt at statsbudsjettet sannsynligvis burde gjøres opp med overskudd. Også det sterke innslaget av direkte reguleringer gjorde den norske aktiviseringsplanen særegen. Mens keynesiansk teori la til grunn at markedet også under en konjunktursvikt skulle stå for ressursallokeringen, mente man i Økonomiavdelingen at dette ville gi en uheldig fordeling av byrdene. Slik problemet ble analysert krevdes det hurtig og omfattende tilpasning i en liten åpen økonomi, som ikke kunne oppnås gjennom å påvirke rammebetingelser for desentraliserte beslutninger i et marked. Da måtte det styres direkte.

Motkonjunkturpolitikk i praksis

Økonomiavdelingens tiltaksplan forutsatte implisitt et perfekt beslutningssystem i offentlig sektor. Da det i 1958 for første gang oppstod en situasjon som så ut til å kreve tiltak mot et betydelig internasjonalt konjunkturtilbakeslag, rustet man seg til å føre motkonjunkturpolitikk. For økonomene kunne dette bli den rene svenneprøven, ikke bare når det gjaldt å foreslå en riktig virkemiddelbruk, men det var like mye et spørsmål om deres politiske anbefalinger linje skulle få gjennomslag. Erfaringene fra 1952 og 1954 viste at slike ekstraordinære situasjoner lett kunne utnyttes politisk. I Økonomiavdelingen fikk man da også erfare at det var store praktiske vansker knyttet både til analysen og gjennomføringen av nødvendige tiltak. Det var ikke lett å finne riktig dosering på tiltakene, og verken den politiske eller administrative beslutningsprosessen lot seg uten videre administrere.

På nyåret 1958 gav et tilbakeslag i USA merkbare utslag på den økonomiske aktiviteten i Vest-Europa, høykonjunktoren som hadde startet høsten 1955 gikk mot slutten. Mange land var i en situasjon med svært knappe valutaeserver, og var i ferd med å iverksette deflasjonistiske tiltak for å løse valuta- og prisproblemer. Sett med norske øyne var det særlig uheldig at Storbritannia hadde varslet en strammere økonomisk politikk. Ble en slik politikk ført særlig langt ville det oppstå «en internasjonal kjedereaksjon» som kunne lede til en alvorlig konjunktursvikt også hos oss.³⁸¹

Ble utviklingen slik man fryktet ville det være behov for å føre en koordinert ekspansiv økonomisk politikk i hele OEEC-området. Særlig tro på at noe slikt var mulig hadde man ikke i Finansdepartementet, men Handelsdepartementet fikk allikevel i oppdrag av regjeringen å ta et initiativ til drøfting av en felles politikk.³⁸² I et foredrag i januar 1958 om de internasjonale problemene gav Eivind Erichsen uttrykk for at det i alle fall ikke var kunnskap om økonomiske sammenhenger som manglet, men heller viljen til å gjøre de riktige tingene. Problemet var at flere land da la større vekt på å hindre prisstigning enn å sikre full sysselsetting:

«Jeg vil gjerne [...] få understreke [...] at det i dag *ikke* er produksjonskapasiteten som setter grenser for det som produseres, men den økonomiske politikk som føres i de større landene, både i De forente stater og i Europa. Det skulle bare mangle om man lot det å så langt at vi får en virkelig nedgangstid. For nedgangstider er *ikke* naturbestemte. De er man made. Vi *vet* hvordan de kan unngås, og da *burde* vi også sørge for at vi *gjør* det.»³⁸³

Den norske regjeringen besluttet å høyne beredskapen i regjeringskonferanse den 25.

³⁸¹ NOS, *Økonomisk utsyn over året 1957*, side 16f.

³⁸² Lie 1995, side 251.

³⁸³ Eivind Erichsen, «Problemer og perspektiver i internasjonal økonomi», i *Statsøkonomisk tidsskrift 1/1958*. Sitert etter Lie 1995, side 249.

februar 1958. Første skritt var å opprette et rapportsystem hvor Nasjonalbudsjettutvalgets arbeidsutvalgs hver måned orienterte regjeringen om utviklingen i konjunktursituasjonen og arbeidsmarkedet. Utvalget skulle også legge frem et forslag til en motkonjunkturpolitikk som eventuelt kunne settes i verk.

I mars fikk Arbeidsdirektoratet i oppgave å utarbeide en oversikt over offentlige investeringsarbeider som kunne settes i gang, og komme med forslag til løsning av administrative og finansielle problemer i den forbindelse. Samtidig skulle direktoratet i med bistand fra departementene utarbeide planer for en bestillingsreserve for statens etater. Uavhengig av konjunktursituasjonen skulle direktoratet legge frem forslag til tiltak for å motvirke vinterledigheten kommende vinter. Den delen av investerings- og bestillingsreserven som angikk offentlige og private bedrifter innen industri, bergverk og kraftutbygging skulle Industridepartementet ta seg av. Samtidig skulle dette departementet også utrede spørsmålet om produksjon for lager eventuelt med offentlig støtte. Arbeidsdirektoratets sentrale rolle i arbeidet viser hvilken vekt som ble lagt på selektive sysselsettingstiltak, men er også en illustrasjon på hvor viktig det institusjonelle apparat fra reguleringsregimet fortsatt var.³⁸⁴

Tilsynelatende hadde dermed Økonomiavdelingen ingen spesielle oppgaver knyttet til den konjunkturpolitiske beredskapen. Formelt var det Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet og ikke Finansdepartementet som gav regjeringen råd, og de praktiske tiltakene ble forberedt i fagdepartementene og ytre etater, altså etter mønster fra detaljreguleringspolitikken. At denne løsningen ble valgt kan også ha sin bakgrunn i at Haavelmo-linjen fortsatt var under press, og at tiltakene derfor ikke skulle kunne knyttes direkte til Bratteli. Som jeg kommer tilbake til i neste kapittel, var det nettopp i 1958 forsøk på å velte Bratteli som finansminister. I praksis hadde allikevel Økonomiavdelingen i høy grad involvert. Avdelingen fungerte som Arbeidsutvalgets sekretariat, og et stort flertall av medlemmene var sentrale Oslo-koleøkonomer, med Aukrust og Getz Wold i spissen.

I Økonomiavdelingen var det åpenbart en viss bekymring for at krefter både innenfor og utenfor det politiske system skulle bruke konjunkturedgangen til å fremme en ukritisk oppblåsing av statsbudsjettets utgiftsside under dekke av motkonjunkturpolitikken. Det var som vi så åpenbare motsetninger i den økonomiske politikken internt i Arbeiderpartiet. Man så det ikke som særlig sannsynlig at det ville være mulig å få i stand en internasjonalt koordinert motkonjunkturpolitikk, og dermed måtte det legges opp en politikk som tilpasset økonomien til en situasjon med lavere eksport. Dette innebar at landets disponible realinntekt ville gå ned, og at dermed også det private forbruket måtte ned. I et notat fra april 1958 slo byråsjef Atle Elsås derfor fast at inntektssiden på statsbudsjettet måtte øke mer enn utgiftssiden dersom målet om balanse i utenriksregnskapet og full sysselsetting skulle nås. De selektive tiltakene som skulle opprettholde sysselsettingen måtte finansieres gjennom å inndra kjøpekraft, enten generelt eller ved avgifter på importvarer. Dermed ville også importtetterspørselen avta og bidra til å holde balansen i utenriksregnskapet.³⁸⁵

Den videre administrative prosessen ut over våren og sommeren 1958 ble preget av utviklingen i ledighetstallene. Ved utgangen av januar var den registrerte ledigheten opp i 39 000 personer, som var ny etterkrigsrekord. At tallet ble så høyt skyldtes imidlertid en rekke spesielle faktorer. For det første vokste yrkesbefolkningen med nær 12 000 personer. I tillegg sviktet vintersildfisket for første gang på mange år, noe som fikk store

³⁸⁴ «Forslag om tiltak som kan settes i verk for å opprettholde sysselsetting», notat fra Arbeidsdirektoratet med vedlegg datert 31. mai 1958. ØA, materiale merket «diverse trykte utredninger».

³⁸⁵ Atle Elsås, «Penge- og finanspolitikken i nedgangstider», notat av 21. april 1958. Lie 1995, side 251.

ringvirkninger for den landbaserte virksomheten knyttet til mottak og foredling av silden. Kald vinter og sen vår skapte også problemer for byggevirksomheten og skogbruket. I månedene februar til mars ble det derfor brukt noe over 24 millioner kroner til ekstraordinære offentlige arbeider, som gav omlag 6 000 personer arbeid i disse månedene.³⁸⁶

Sysselsettingstiltak

I midten av mai la Industridepartementet sitt forslag til motkonjunkturtiltak. I praksis var da norsk motkonjunkturpolitikk kokt ned til ekstraordinære sysselsettingstiltak. Dette var dels et resultat av de utenriksøkonomiske vanskeligheten man så ved å føre en mer generell politikk, men kan også sees på bakgrunn av at man fortsatt hadde et apparat som kunne gjennomføre slike tiltak. Det administrere apparatet fra detaljreguleringspolitikken var nemlig fortsatt langt på vei intakt. Som et ledd i den offentlige planleggingen ble det samlet inn statistikk, og i tillegg var forvaltningsansvaret for det omfattende regelverk som fortsatt gjaldt for næringsvirksomhet av ulikt slag, lagt til dette apparatet.³⁸⁷

Forslaget fra Industridepartementet inneholdt en omfattende liste over investeringsprosjekter som kunne forseres i tid. Særlig var det muligheter inne kraftsektoren, hvor flere store prosjekter lå inne i kraftutbyggingsplanen. En forsert utbygging av linjenettet ville også gi oppdrag til mekaniske verksteder og skipsverft som kunne omstille til produksjon av stålmaster. Også utbygging og statlig og privat industri kunne forseres. Det var listet opp flere aktuelle prosjekter som med løfte om finansiering kunne settes i verk. Departementet gikk også inn for å gi skatteletter gjennom å utvide adgangen til åpningsavskrivninger, blant annet i treforedlingsindustrien var behovet for utskifting av gammelt utstyr stort, mens evnen til å finansiere investeringene var liten. Av samme grunn ønsket man også å oppheve maskinanmerkningen som var blitt gjeninnført 1. januar 1957, oppheve omsetningsavgift for bygge- og anleggsvirksomhet og øke mulighetene for å gi lån og garantier til industri og skipsbygging. Noe samlet oversikt over sysselsettingseffekten ble ikke presentert.

Industridepartementet regnet med at det ville være interesse i mange bransjer for å produsere for lager under en forbigående lavkonjunktur. Dette var noe som normalt foregikk, men ble etter departementets mening begrenset av tilgangen på kreditt. I hovedsak gikk man inn for at lagerfinansiering fortsatt skulle finansieres av private banker. Problemet oppstod dersom det av hensyn til betalingsbalansen ble nødvendig å føre en stram penge- og kredittpolitikk. Da måtte staten bistå med selektive finansieringstiltak. For å unngå at ordningen førte til at de private bankene overførte de mest risikofylte engasjementene til staten, kunne ikke slike ordninger bli særlig omfattende.

Som kriterier for finansiell lagerstøtte listet Industridepartementet opp fire krav:

- Produktet måtte egne seg for langvarig lagring.
- Lageret måtte kunne avsettes innen «en rimelig tidsfrist uten tap». Det måtte ikke gis støtte til lagerproduksjon hvor avsetningsvanskene var av mer varig strukturell karakter.
- Realiseringen av lagrene måtte kunne skje uten at det «forstyrret overgangen til normal avsetning og produksjon». Det var derfor betenkelig å støtte lagerproduksjon av varer for hjemmemarkedet.
- Det burde ikke gis støtte til produksjon av varer som krevde stor innsats av importerte råvarer i forhold til sysselsettingen.

³⁸⁶ NOS, *Økonomisk utsyn over året 1958*, Oslo 1959.

³⁸⁷ Brev fra Industridepartementet til Finansdepartementet datert 14. mai 1958. Brevet var undertegnet av Odd Gøthe, sosialøkonom og med fartstid som statssekretær i Finansdepartementet fra 1952 til 1955. ID Jnr. utg. ID.975/58.

Det var også en mulighet å øke offentlige lagre gjennom økte innkjøp, særlig militært materiell og utstyr til offentlige institusjoner. Departementets konklusjon var imidlertid at selektiv offentlig støtte til lagerproduksjon bare kunne «henvises til en relativt beskjeden plass i et samlet aktivitetsprogram».³⁸⁸

Arbeidsdirektoratets forslag som ble fremlagt i slutten av mai var langt mer spesifisert når det gjaldt virkning på sysselsettingen. Direktoratet la til grunn at det i månedsskiftet januar/februar 1959 ville være omlag 50000 registrerte arbeidsledige dersom konjunktorene ikke forverret seg og det ikke ble satt i verk tiltak. Målet var så å komme ned på et nivå rundt 25000 til 30000 ledige. Å sysselsette 25000 mann i seks måneder regnet man med ville koste omlag 375 millioner kroner. Det var satt opp et spesifisert forslag som var beregnet å redusere ledigheten med 17400 personer:

Tiltak	Personer	Gjennomføring
Reduksjon i svingningene i statens anlegg	2 000	Holde statlig anleggsarbeide i gang gjennom vinteren.
Reduksjon av svingningene i kommunenes bygge- og anleggsvirksomhet	700	Forhandlinger med kommunene og støtteordninger.
Økning i statens byggevirkosmhet	400	Fremskynding av planleggingen av statlige bygg.
Økning i privat byggevirkosmhet	7 000*	Økte byggekvoter og økning av Husbankens og Bustadsbankens lånerammer.
Statlige bestillinger	2 000*	Forskyve bestillinger på 50 millioner kroner.
Ekstraordinær yrkesopplæring	1 300	Iverksetting av ekstraordinære kurs fra høsten 1958.
Formidlingstiltak	2 000	Opplysnings- og aktivitetsvirksomhet, forhandlinger med næringsorganisasjonene og utvidet reise- og flyttehjelp.
Forskjellige indirekte tiltak	2 000	Indirekte og generelle virkemidler i penge- og finanspolitikken.

Notat fra Arbeidsdirektoratet 29. mai 1958, «Forslag om tiltak som kan settes i verk for å opprettholde full sysselsetting». Tall merket * inkluderer også indirekte virkninger av tiltakene.

For å nå 25000 måtte det dermed settes i gang ekstraordinære arbeider for å sysselsette 7000 til 8000 personer. Avrundet til 10000 personer ville dette kreve 100 millioner kroner i ekstra bevilgning. Det var særlig den statlige investeringsreserven som kunne brukes til dette. Arbeidsdirektoratet hadde fra sommeren 1947 holdt oversikt over alle planlagte og prosjekterte tiltak i det offentlige. Det var bygget opp et samarbeid med de statlige tekniske etater, kommunale myndigheter og fylkenes og kommunenes arbeidsnemnder. Totalt inneholdt oversikten og offentlige bestillingsreserver prosjekter tilsvarende en sysselsetting på omlag 30000 personer på årsbasis. Ikke alle anlegg kunne startes opp umiddelbart, men dersom midlene ble bevilget våren 1958 ble 10000 arbeidsplasser regnet som overkommelig. På denne måten skulle altså en nedgang i eksportetterspørselen møtes ute i de distriktene som ble rammet.³⁸⁹

³⁸⁸ Samme sted.

³⁸⁹ «Forslag om tiltak som kan settes i verk for å opprettholde sysselsetting», notat fra Arbeidsdirektoratet med vedlegg datert 31. mai 1958. ØA, materiale merket «diverse trykte utredninger».

Konjunkturpolitikk?

Arbeidet med å iverksette en motkonjunkturpolitikk foregikk parallelt med utarbeidelsen av statsbudsjettet for 1958/59. Budsjettet ble gjort opp med et underskudd på 62 millioner kroner, det samme som det foregående budsjett. Da hadde regjeringen gått inn for å bevilge 100 millioner kroner til ekstraordinære tiltak, mens Økonomiavdelingens anbefaling hadde vært 50 millioner kroner. Det var altså ikke budsjettbalansen, men finansieringen av nødvendige sysselsettingstiltak som stod på dagsorden. Balansen i seg selv ble ikke kommentert i forhold til konjunkturutviklingen, verken i statsbudsjettet eller nasjonalbudsjettet. I *Nasjonalbudsjettet 1959* var det først og fremst pris- og kostnadsveksten og mulighetene for å finansiere underskuddet i utenriksøkonomien som ble fremhevet.

Det var to problemer knyttet til å avgjøre behovet for tiltak, og eventuelt hvilke tiltak som skulle iverksettes. For det første måtte den økonomiske situasjonen analyseres og virkningene av den allerede vedtatte politikken fastlegges, og så måtte både den direkte og indirekte effekten av eventuelle tiltak avgjøres. Her var det ulike synspunkter både rådgivere og beslutningstakere. Slik det så ut ved årsskiftet 1957/58 hadde både konsumetterspørselen og investeringsetterspørselen vært svært høy i 1957. Det var ført en stram finanspolitikk, og økt skatteinngang var beregnet til å økte det offentlige inntektsoverskott fra 3,0% til 3,2% av BNP fra 1956 til 1957. Dette skyldtes blant annet at det var gjennomført en overgang til skatt av inneværende års inntekt som det var vanskelig å beregne effekten av så tidlig. På den andre siden hadde investeringspolitikken vært sluppet noe opp, blant annet ved en arealmessig økning i byggeløyvene fra 1956 med 25%.

Einar Lie viser til at både i Nasjonalbudsjettutvalgets arbeidsutvalg og i andre utvalg som ble oppnevnt for å utrede og forberede sysselsettingstiltak, gikk Finansdepartementets representanter, enten de var fra Finansavdelingen eller Økonomiavdelingen, inn for mer moderate tiltak enn de øvrige økonomene. Regjeringen fulgte stort sett de mest ekspansive forslagene. Selve hovedspørsmålet gjaldt størrelsen på bevilgninger til ekstraordinære sysselsettingstiltak på statsbudsjettet 1958-59. I Nasjonalbudsjettets arbeidsutvalg gikk Aukrust, Glesne, Gøthe og Getz Wold inn for en bevilgning på 50 millioner kroner, mens resten av utvalget ville ha 100 millioner kroner. Regjeringen valgte altså det siste.³⁹⁰

Et enstemmig Storting sluttet seg til regjeringens budsjettforslag. Lie gir uttrykk for at «man» kanskje ville ha ventet motstand fra den borgerlige opposisjonen, og antyder at en «mer liberal variant» ville vært mer generell skatte- eller avgiftslettelse.³⁹¹ Det var etter min vurdering ingen grunn til å vente et borgerlig forslag som innebar å stimulere privat konsum gjennom å svekke statsbudsjettet, og som i tillegg ville forsterke problemene i utenriksøkonomien. Som Lie påpeker kritiserte hørerrepresentanten Erling Petersen, Bratteli for å snakke som om Arbeiderpartiet hadde monopol på å ville bekjempe ledighet. Som vi tidligere har sett, hadde Erling Petersen vært en av de første økonomer i Norge som arbeidet seriøst med *General Theory* og keyneske revolusjon. Dette peker i retning av det som tidligere er antydnet, at også de mer liberalt orienterte økonomene så problemene med en ekspansiv økonomisk politikk i en liten åpen økonomi.

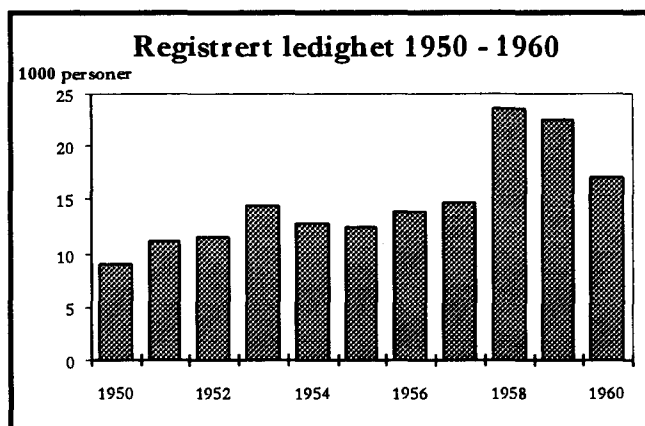
Tidlig på høsten 1958 ble det klart at skattereformen, overgang til skatt av årets inntekt, som ble gjennomført i 1957, førte til at finanspolitikken hadde vært spesielt stram i 1957, og at dette også fortsatte inn i 1958. I tillegg kom nedskjæringer i subsidiene med 300 millioner kroner våren og sommeren 1958. På denne bakgrunn ble det i Nasjonal-

³⁹⁰ Lie 1995, side 255.

³⁹¹ Samme sted.

budsjettutvalgets arbeidsutvalget argumentert for ytterligere ekspansive tiltak i tillegg til det som allerede lå inne i budsjettet. Glesne, som da var blitt ekspedisjonssjef i Økonomiavdelingen gikk i mot, og uttalte i en særmerknad at «Dette medlem må tilrå at det vises forsiktighet med tiltak med sikte på en alminnelig økning av den innenlandske etterspørsel. Skulle utviklingen på arbeidsmarkedet utvikle seg vesentlig annerledes i vinter enn regnet med, bør dette motvirkes gjennom spesielle tiltak.»³⁹² Eivind Erichsen, som var gått ut av utvalget da han ble finansråd, støtte Glesne. I et notat til Bratteli understreket han risikoen for å skape en «overekspansjon» og fant det «bemerkelsesverdig» at arbeidsutvalget gikk så sterkt inn for generell stimulering av konsumet. Gikk man for langt kunne det fort bli nødvendig med nye «februartiltak».³⁹³

Det er vanskelig å vurdere hvilke kriterier som lå til grunn for de ulike vurderingene av konjunktursituasjonen sommeren og høsten 1958. I ettertid er det lett å vise til sysselsettingen. Som det fremgår av figur 6, var det et betydelig vekst i registrert arbeidsledighet fra 1957 til 1958. Ser vi på antall sysselsatte lønsmottakere i 3. kvartal 1958 viser tallene også en nedgang fra 3. kvartal 1957, men ikke større enn at det fortsatt lå godt over tallet fra 1956.³⁹⁴



Figur 6: Registrert ledighet, årsgjennomsnitt. Kilde: Statistisk årbok.

Slik situasjonen ble vurdert i Økonomiavdelingen sommeren 1958 var det ikke plass for en ekspansiv økonomisk politikk, snarere tvert om. Til tross for den ekstra stramme finanspolitikken som fulgte skatteomleggingen i 1957, var hovedproblemet fortsatt prisstigningen og underskudd i utenriksøkonomien. I tillegg skulle Den europeiske betalingsunionen (EPU) nedlegges, og Norge hadde benyttet seg av store trekkrettigheter som måtte betales tilbake. EFTA-prosessen stod for døren, og sommeren 1958 snudde også nedgangskonjunkturen i USA til en kraftig oppgang. Erfaringsmessig ville da Europa følge etter. Det kunne derfor være grunn til å holde litt igjen med å iverksette tiltak som ikke lot seg avvikle igjen på relativt kort tid.

Motkonjunkturpolitikken i 1958 avslørte en viktig egenskap ved det politiske beslutningssystemet: Så snart Finansdepartementet satte døren på gløtt for muligheten av ekstraordinære bevilgninger startet det et press på systemet for å få mer. Arbeidsdirektoratets henvendelse til lokale myndigheter for å kartlegge eventuelle mulige tiltak våren og sommeren 1958, førte til at mange øynet muligheter til å oppnå statlig finansiering. Sterke krefter presset på for at det som opprinnelig var ment å være ekstraordinære tiltak skulle bli en permanent ordning. Da det ikke lenger var en internasjonal

³⁹² Notat av 18. november 1958, «Regjeringens økonomiske utvalg fra arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet». Sitert etter Lie 1995, side 257.

³⁹³ Eivind Erichsen, «Erichsen til statsråden», notat datert 20. november. Sitert etter Lie 1995, side 257.

³⁹⁴ NOS, *Økonomisk utsyn over året 1958*, Oslo 1959.

konjunktursvikt viste man til det generelle problemet med vinterarbeidsledighet. Politisk ble det vanskelig å holde igjen bevilgninger til offentlige sysselsettingstiltak så lenge det kunne vises til en økning av ledigheten i vintermånedene. I tillegg ble distriktspolitiske problemstillinger knyttet til slike bevilgninger.

Våren 1959 anbefalte et flertall i Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet regjeringen å fremme forslag om 75 millioner i bevilgning på budsjettet for 1959/60 til ekstraordinære tiltak. Et mindretall ønsket 100 millioner kroner.³⁹⁵ Finansdepartementet forsøkte å bremse, men uten å lykkes. Konjunkturutsiktene var gode og ekstra bevilgninger ville lett medføre svekket budsjettbalanse og økt etterspørsel i økonomien. Særlig fordi det allerede lå inne økte bevilgninger til forsvarsanlegg og veibygging. Finansråd Erichsen påpekte dette problemet, og understreket at det ved en fullmakt til å disponere 75 millioner kroner «slett ikke er avgjort at et så stort beløp skal settes inn».³⁹⁶

Problemet var at straks regjeringen hadde fått fullmakt til å disponere midler til ekstraordinære tiltak strømmet det inn forslag til prosjekter fra lokale myndigheter og næringsliv. Ikke overraskende viste det seg å være en rekke gode prosjekter som kunne iverksettes med offentlige midler: Fullføring av Tromsøbrua, industriutvikling i Nord-Gudbrandsdalen, sildoljefabrikk i Nord-Trøndelag og elektroteknisk industri i Østfold, armaturfabrikk i Rissa og utbygging av kaianlegg ved Dalen Portland sementfabrikk var bare noen av prosjektene som ble vurdert.³⁹⁷ Særlig ser lønns- og prisminister Gunnar Bøe ut til å ha spilt en sentral rolle i arbeidet med å få til ekstra bevilgninger. Mange av forslagene som ble behandlet var stilet til ham personlig. Sammen med statsrådene Andreas Cappelen og Kjell Holler fremmet Bøe et forslag for regjeringen om tiltak i september 1959. Det ble foreslått at staten skulle bidra med anleggsinvesteringer, kjøp av maskiner og med driftskapital til en rekke anlegg.³⁹⁸

Igjen viste det seg at Økonomiavdelingens vektlegging av etterspørselspress og utenriksbalanse ikke var tilstrekkelig til å stå i mot de ekspansive kreftene. Som siste skanse stod da Finansavdelingens budsjettpraksis. Alle tiltak som skulle inn i budsjettet måtte vurderes av avdelingens saksbehandlere, som med lys og lykte lette etter svake punkter. Budsjettforslaget for 1959-60 viste en markert økning i driftsutgiftene, særlig bevilgninger til veier og undervisningsbygg, samt en større avsetning på posten for tilfeldige utgifter. At budsjettet allikevel kunne gjøres opp uten at underskuddet ble større enn året før, 63 millioner kroner, skyldes hovedsakelig at utgiftene til alderstrygd var ført ut av statsbudsjettet og at utgifter til subsidier var skåret ned. Dermed ble budsjettpolitikken ekspansiv i en periode med klar konjunkturoppgang internasjonalt, og arbeidsledigheten i Norge var på rask vei ned mot normalnivået.³⁹⁹

³⁹⁵ ØA-notat 497, datert 15. mai 1959 fra Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet til regjeringen, «Om den økonomiske situasjon og forberedelsen av eventuelle sysselsettingstiltak vinteren 1959-60». FA, boks merket «Finansielle erklæringer vedrørende Finansdepartementet, Arbeidsmarked I 1958-60»

³⁹⁶ Erichsen, notat til finansministeren 16. mai 1959, «Merknad til P.M. av 15. mai 1959 fra Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet». FA, boks merket «Finansielle erklæringer vedrørende Finansdepartementet, Arbeidsmarked I 1958-60»

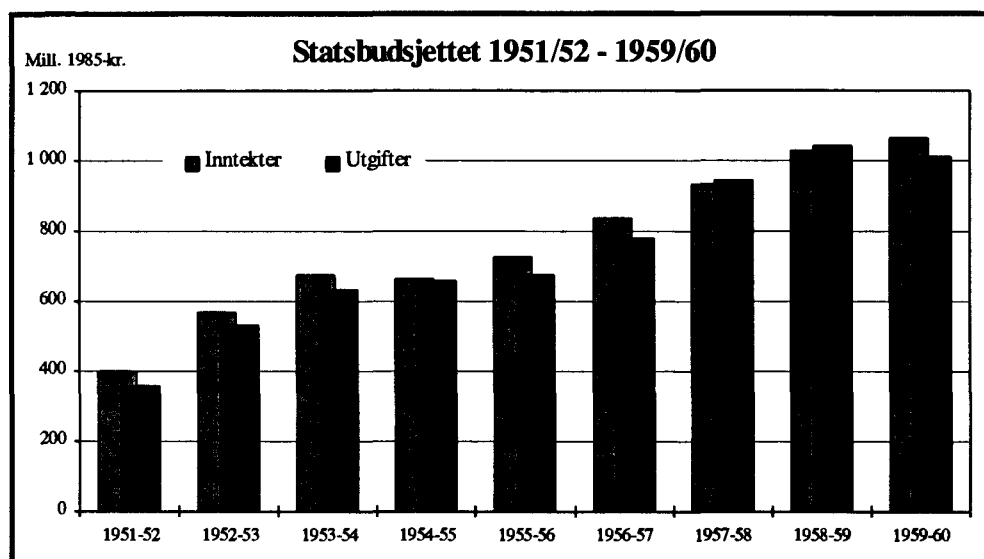
³⁹⁷ Materiale i FA, boks merket «Finansielle erklæringer vedrørende Finansdepartementet, Arbeidsmarked I 1958-60»

³⁹⁸ Notat til regjeringen fra statsrådene Bøe, Cappelen og Holler, «Disponering av sysselsettingsmidlene til utbygging av næringsgrunnlaget i særlige distrikter». FA, boks merket «Finansielle erklæringer vedrørende Finansdepartementet, Arbeidsmarked I 1958-60»

³⁹⁹ Det er godt mulig å se omdannelsen av Nord-Norgefondet i 1960 til et Distriktenes utbyggingsfond som et grep for å kontrollere de ekspansive kreftene som kom til overflaten fra 1958.

«Motkonjunkturpolitikk på norsk»

Det har vært vanlig å fremstille den stramme finanspolitikken ved midten av femtitallet og budsjettunderskuddet i 1957/58 og 1958/59 som eksempler på at det ble ført motkonjunkturpolitikk etter keynesiansk mønster i Norge. Med unntak av to tilbakeslag, i 1951/52 og 1958, var presstendensene som var mest fremtredende på femtitallet. Ser vi på balansen i de fremlagte budsjettene i figur 7, er det dermed tilsynelatende en sammenheng mellom presstendensene og budsjettbalansen. Riktignok med et unntak for tilbakeslaget i 1951/52 hvor det også da ble fremlagt budsjett med overskudd.



Figur 7: Forslag til utgifter og inntekter i statsbudsjettet (Gul bok) for budsjettperiodene 1951/52 til 1959/60, deflatert med konsumprisindeksen. Kilde: Gul bok for de enkelte år.

Det ble også lagt vekt på å få til en mer fleksibel budsjettpolitikk i Økonomiavdelingen. Fra midten av femtitallet pågikk det et arbeid med å endre Stortingets bevilgningsreglement, som var en arv fra opprydningen etter budsjettrotet i 1920-årene. Her het det blant annet at «Statsbudsjettet bør gjøres opp slik at driftsinntektene minst dekker driftsutgiftene med tillegg av avdrag på faste statslån». Videre skulle et eventuelt regnskapsmessig overskudd straks benyttes til forsert nedbetaling av statens gjeld.⁴⁰⁰ Om dette skrev sosialøkonomen Helge Seip i 1955 at:

«I dag regner man seg ikke særlig sterkt bundet av de regler for balansering av statsbudsjettet, som bevilgningsreglementet trekker opp. Alle politiske partier bekjenner seg i større eller mindre grad til politiske prinsipper som forutsetter statsbudsjetter med netto opplåning i visse perioder og nettooverskudd til andre tider.»⁴⁰¹

Selv om det på denne måten tilsynelatende ble argumentert langs keynesianske linjer, var det aldri snakk om å gjøre budsjettbalansen til et styringsverktøy. Snarere var poenget å frigjøre seg fra det gamle systemet, slik at statens disposisjoner i større grad kunne underlegges nasjonalbudsjettet. For Osloskoleøkonomene var ikke budsjettbalansen i seg selv sentral i konjunkturpolitisk sammenheng, og den var heller ikke egnet som barometer på stramheten i den økonomiske politikken. Den makroøkonomiske balansen ble heller ikke

⁴⁰⁰ Bevilgningsreglement, vedtatt ved Stortingets beslutninger av 11. mai 1928, 6. november 1950 og 12. mars 1952, §2.

⁴⁰¹ Helge Seip, «Prinsippene for finanspolitikken», i *Statsøkonomisk tidsskrift* 1955, side 113. Seip viste også til at grunnlovsendringen i 1954, der staten ble pålagt et ansvar for at alle borgere hadde muligheten til å finne utkomme av sitt arbeid var også et uttrykk for dette syn.

tillagt betydning i de beslutningsprosesser som lå bak utformingen av statsbudsjettets utgiftsside. Her var det stadig Finansavdelingens mål om et moderat overskudd som rådet. Budsjettbalansen fremkom i hovedsak som et resultat av Finansavdelingens arbeid med å kutte ned på forslagene til utgifter. Eventuell ekspansive tiltak som ble iverksatt for å motvirke et internasjonalt tilbakeslag, skulle som vi har sett ikke føre til at den generelle politikken ble mer ekspansiv. I praksis passet derfor Finansavdelingens tradisjonelle mål om et overskuddsbudsjett godt.

Innen mainstream economics keynesianismen på femtitallet i ferd med å utvikle seg fra den enkle fiskal-keynesianismen og over i nyklassisk keynesianisme. I tillegg til finanspolitikk, ble det også lagt vekt på å ta pengepolitikken i bruk for å sikre økonomisk vekst og balanse i makro. Som også Einar Lie har påpekt, innebar Økonomiavdelingens anbefaling i 1958 noe i nærheten av det motsatte av fiskal-keynesianisme, og tradisjonell pengepolitikk var utdefinert. Som jeg har vist var anbefalingene i 1958 også i tråd med Osloskolens oppskrift slik Haarr hadde skissert den allerede i 1951, og Økonomiavdelingen bekreftet den i 1954. Poenget var at bortfall av internasjonalt varebytte medførte at landets samlede realinntekt var blitt mindre, og da måtte også det samlede ressursdisponeringen ned for å unngå et underskudd på utenriksbalansen. Bare en administrert prosess kunne sikre at dette ikke førte til ledighet og sosialt skjev fordeling. Det er all mulig grunn til, som Lie gjør, å kalle dette «motkonjunkturpolitikk på norsk».⁴⁰²

Den spesielle form for økonomisk politikk som ble drevet i Norge gjør at budsjettbalansen ikke er egnet for å vurdere hvor stram den økonomiske politikken var. For å vurdere dette må man se på helheten i den økonomiske politikken, inkludert statsbankenes utlån. Alt som ble dratt inn over statsbudsjettet, og mer til, ble lånt ut igjen via statsbankene. Slik statsbudsjettet ble stilt opp kom imidlertid ikke dette skikkelig frem på femtitallet. Videre var hele tiden den lave renten et underliggende ekspansivt element. Samlet sett var derfor den økonomiske politikken antakelig ekspansiv hele tiden.

Arne Øien og Odd Aukrust konkluderte begge i *SØS 12* med at konjunkturtilpassningen ikke var særlig fremtredende i femtiårenes økonomiske politikk. Etter først å ha vist til at det «er nærmest en umulig oppgave å avgjøre om finanspolitikken i et enkelt år virker - i absolutt forstand - 'ekspansivt' eller 'kontraktivt'» konkluderte Øien med at i den grad noe kunne sies, var det ikke noe som tydet på at finanspolitikken hadde vært et ledd i «en bevisst konjunkturpolitikk». Odd Aukrust konkluderte sitt avsnitt om konjunktorene på samme måte. Han påpekte dessuten at «praktiseringen av byggeløyveordningen var en konjunkturfaktor av vesentlig betydning» i hele perioden 1945-65, og heller ikke her var det mulig å si at politikken hadde vært tilpasset konjunkturforløpet. På denne bakgrunn må det derfor kunne konkluderes med at den økonomiske politikken i disse årene verken kan karakteriseres som motkonjunktur eller keynesiansk.⁴⁰³

⁴⁰² Lie 1995, side 251.

⁴⁰³ *SØS-12*, side 265 og 355.

Kapittel 6

Behov for mer effektive bremses

Den økonomiske utviklingen under lavrentepolitikken i første del av femtitallet viste klart at det var nødvendig å etablere mer effektive virkemidler. Strategien var fortsatt å sikre en høy sysselsetting, økonomisk vekst og en sosialt rettferdig inntektsfordeling ved å holde «høyt trykk på kjelen». Styringen skulle så foregå ved ulike bremseordninger, og det var her problemet lå. En slik ambisiøs politikk, hvor markedskreftene skulle underordnes strenge rammer, krevde en effektiv økonomisk planlegging, og et apparat for å implementere virkemiddelbruken. Ved midten av femtitallet stod det rimelig klart at regjeringen ikke i tilstrekkelig grad hadde dette. Lav rente og sterk utlånsvekst i statsbankene resulterte i et større etterspørselspress i økonomien enn det som lot seg håndtere.

Problemet ble forsøkt løst gjennom en relansering av den korporative strategien som et supplement til Osloskolens markedsadministrasjon. Målet var at beslutningstakere i privat sektor gjennom overbevisning og medansvar skulle innordne seg nasjonalbudsjettets planlegging. Sett fra Økonomiavdelingen var den korporative strategien en nest-best-løsning. Osloskolens konstruktivistiske styringsfilosofi var basert på administrativ ressursallokering med bruk av markedsmekanismen der det administrative systemet ikke var effektivt nok. I inntektspolitikken og kredittpolitikken passet ingen av disse styringsformene, i stedet ble det forsøkt en tredje vei: forhandlinger med aktørenes interesseorganisasjoner.

Fokuseringen på cost-push-prisstigning rettet tidlig på femtitallet søkelyset mot inntektspolitikken. Indeksbaserte lønnsoppgjør var på den ene siden en sikkerhet for lønnstakernes realinntektsutvikling, men gav på den andre siden lite handlingsrom i den økonomiske politikken. Det måtte stadig iverksettes tiltak for å unngå at prisstigningen utløste nye indeksoppgjør, og dermed ble det enda vanskeligere å regulere etterspørselen. En mer direkte styring av lønningene var ikke aktuelt, og løsningen ble da at regjeringen involverte seg direkte i de private inntektsoppgjørene. Heller ikke i kredittpolitikken var det mulig å styre mer direkte. Her var det et problem at Finansdepartementet ikke hadde tilstrekkelig oversikt til å utforme detaljerte retningslinjer. I tillegg hadde regjeringen sterke kort på hånden overfor bankene. Diskontohevingen i 1955 hadde lettet litt på trykket, men langt fra nok. For å effektivisere styringen inngikk regjeringen i desember 1955 for første gang en avtale om kredittkvoter med kredittinstitusjonene.

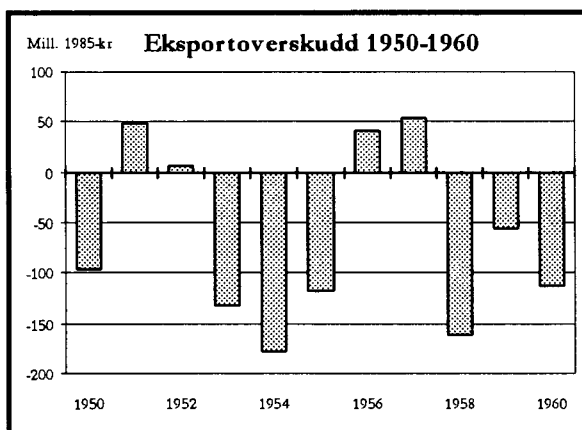
Femtiårenes økonomiske politikk var utvilsomt preget av Osloskolens styringsfilosofi, en filosofi som ikke kan karakteriseres som keynesiansk. Markedsmekanismens begrensede plass i økonomien gjør også at det kan diskuteres i hvilken grad betegnelsen blandingsøkonomi er dekkende. I Van der Wees definisjon var det en betingelse at «the forces of the competitive free-market system continued to hold sway» i en stor del av

økonomien.⁴⁰⁴ Det kan også være grunn til å stille spørsmål ved hvor effektiv den økonomiske politikken var, sett i forhold til de uttrykte mål om effektiv ressursallokering og økonomisk vekst.

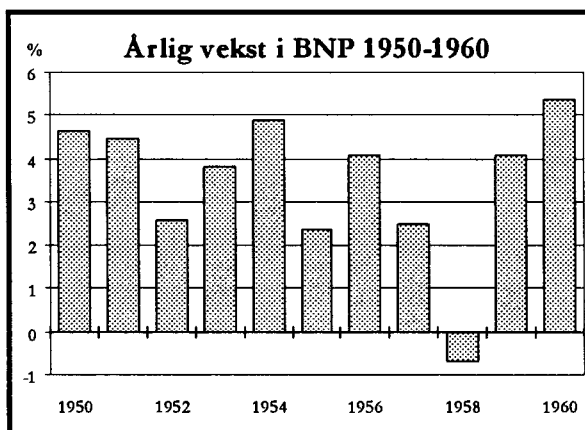
Utilstrekkelig styring

Selv om detaljreguleringene måtte oppgis, var ikke Arbeiderpartiets konstruktivistiske ambisjoner blitt mindre. Det norske velferdssamfunnet skulle fortsatt bygges rundt en moderne høyproduktiv industri. I den grad denne linjen ble utfordret, var det fra distrikts- og primærnæringsinteresser, som motsatte seg den sentralisering som en slik utvikling ville medføre. Men stort sett fikk Arbeiderpartiet gjennomslag for sin politikk på bred front etter oppgjøret om den politiske kursen i første halvdel av femtitallet.

I 1951 og 1952 var underskuddet på handelsbalansen snudd til overskudd, og politikken så ut til å virke etter hensikten. Prisstigningen var riktignok rekordhøy i begge årene, men den avtok kraftig.



Figur 8: Handelsbalanse 1950-1960, deflatert med konsumprisindeksen. Kilde: Nasjonalregnskapet.



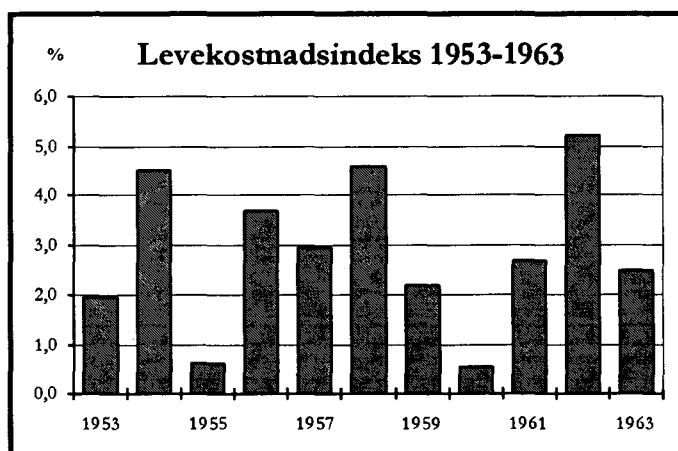
Figur 9: Årlig vekst i BNP 1950-1960, faste priser. Kilde Nasjonalregnskapet.

Fra 1953 forsvant optimismen i Økonomiavdelingen. Regnet i løpende priser sank eksporten med omlag 800 millioner kroner, mens importen fortsatte å vokse, og økte med omlag 100 millioner kroner i forhold til i 1952. Også pris- og lønnsutviklingen kastet skygger over den økonomiske politikken. I forhold til unntaksårene 1951 og 1952 var prisstigningen riktig nok moderat, men en stigning i levekostnadsindeksen på 3-4% ble regnet som bekymringsfullt av hensyn til lønnsutviklingen.⁴⁰⁵

I tillegg til en stigning i importprisene lå lønnsutviklingen stadig over produktivitetsøkningen. I Finansdepartementet var det også bekymring for utviklingen av landbrukspolitikken. Bøndenes inntekter ble forutsatt å skulle følge industriarbeidernes, til tross for en lavere produktivitetsutvikling i landbruket. På grunn av motstanden mot å legge ned mindre lønnsomme bruk, var muligheten for videre strukturrasjonalisering begrenset. Dermed måtte en økning i inntektene i landbruket enten komme gjennom offentlig støtte eller økte priser. Det første belastet statsbudsjettet, mens det siste førte til økte lønnskrav som kompensasjon for stigningen i levekostnadsindeksen.

⁴⁰⁴ Van der Wee 1986, side 33f.

⁴⁰⁵ Nasjonalregnskapet og nasjonalbudsjettet for de enkelte år.



Figur 10: Årlig prosentvis stigning i levekostnadsindeksen (1949=100), 1953-1963. Kilde: Statistisk årbok.

Heller ikke reguleringene av kredittmarkedet fungerte tilfredsstillende. Det lave rentenivået og det høye utlånsnivået i statsbankene lå hele veien som et ekspansivt element. Investeringspresset ble som vi har sett i det foregående, hele veien ansett for å være for høyt. Oppjusteringen av diskontoen i 1955 var et svar på dette, og ble som nevnt også tolket av den borgerlige opposisjonen som en oppgivelse av lavrentepolitikken. I motsetning til den svenske regjeringen, hadde Gerhardsen ingen planer om å gi opp det lave rentenivået i 1955. I stedet ble det forsøkt å effektivisere kredittpolitikken og inntektspolitikken ved å ta i bruk korporative forhandlinger.

Det korporative styringssystemet som var planlagt under okkupasjonen, fikk aldri den betydning det var tiltenkt. Bransjerådene bestod riktignok helt frem til åttitallet med varierende innflytelse over næringspolitiske beslutninger, mens Det økonomiske samordningsråd ble formelt nedlagt i 1954. Jeg har tidligere argumentert for at noe av bakgrunnen for dette var at den korporative strategien stod i et motsetningsforhold til sosialøkonomenes styringsfilosofi. Den korporative ideen var imidlertid ikke død, og særlig Gerhardsen fremhevet stadig fordelene ved «å snakke sammen».⁴⁰⁶

Flere sider ved den korporative strategien er drøftet av historikere og samfunnsvitere, særlig har den strategien som ble trukket opp i *Framtidens Norge* stått sentralt. Trond Bergh ser systemet som et «forsøk på å binde og 'ansvarliggjøre' organisasjonene».⁴⁰⁷ Trond Nordby viser til at innflytelsen gikk begge veier gjennom den korporative kanal, og benytter begrepet *samfunnskorporatisme*.⁴⁰⁸

Historikeren Hans Otto Frøland har i sin avhandling fulgt inntektspolitikken frem til 1965. Han tar utgangspunkt i statsviteren Johan P. Olsens definisjon av korporativisme, som innebærer at organiserte interessegrupper får en rutinemessig rett til å delta i utformingen av den offentlige politikken. I inntektspolitisk sammenheng var det motsatt, påpeker Frøland. Det var regjeringen som forsøkte å utvide sitt kompetanseområde gjennom å få en rutinemessig rett til å påvirke utfallet av tarifforhandlingene.⁴⁰⁹ Selv om forholdene i kredittpolitikken var svært forskjellig fra inntektspolitikken, passer denne definisjonen også der. Målet med den korporative kredittpolitikken var å påvirke de private kredittinstitusjonenes beslutningsprosesser knyttet til hvor mye kreditt som skulle tilbys, og til hvem den skulle tilbys. Isolert sett var det ikke noe mål ved de korporative prosessene å gi organisasjonene innflytelse over regjeringens beslutningsprosess. Dersom man kom til

⁴⁰⁶ Frøland 1992, side 242f., Bjerve 1989, side 28f, Bergh 1987, side 216, se også Graff Hagen 1977 og Søylen 1993.

⁴⁰⁷ Trond Bergh, *Storhetstid*, bind V i Arbeiderbevegelsens historie, Oslo 1987, side 215.

⁴⁰⁸ Trond Nordby, «Statsutvikling under Arbeiderpartiet», i Trond Nordby (red.), 1993.

⁴⁰⁹ Frøland 1992, side 17 f.

enighet med organisasjonene kunne dette imidlertid gjøre det lettere for regjeringen å få gjennomslag i parti og stortingsgruppe.

En forutsetning for at regjeringen kunne påvirke beslutningstakerne gjennom deres organisasjoner, var selvsagt at disse hadde innflytelse på sine respektive områder. Relanseringen av den korporative strategien i 1955 bidro derfor til at de store organisasjonene i arbeids- og næringslivet opprettholdt sine samfunnsmessige posisjoner.

Lønnsutviklingen i privat sektor ble avgjort gjennom sentrale og/eller lokale forhandlinger. For å få kontroll med utviklingen uten at det gikk på bekostning av den frie forhandlingsretten, forsøkte man å la regjeringen komme i posisjon som part i inntektsforhandlingene. Strategien var å etablere en forståelse av sammenhengen mellom lønns- og prisutviklingen, for deretter å argumentere for en tilpasning av veksten i nominelle inntekter til det som det var realøkonomisk rom for i økonomien. Når det gjaldt inntektene i jordbruk og fiske, hadde regjeringen sikret seg innflytelse, og de ble for en stor del avgjort gjennom sentrale forhandlinger om pris- og markedsreguleringer.

Regjeringens bidrag i inntektspolitikken var hovedsakelig å garantere for at beregningene i nasjonalbudsjettet holdt, og eventuelt kompensere med subsidier dersom prisstigningen ble høyere enn det som var lagt til grunn. I kredittpolitikken var det på en måte enklere, fordi regjeringen her kunne true med både reguleringslover og sosialisering. Problemet var at det ikke fantes tilstrekkelig utbygd statistikk, og at organisasjonene ikke formelt kunne binde sine medlemmer til å følge opp forhandlingsresultatet.

Det var utvilsomt et visst motsetningsforhold mellom den korporative strategien og Haavelmo-linjen. På den ene siden ble det oppfordret til organisert markedsatferd, og på den andre siden skulle konkurranse markedsaktørene i mellom sikre effektiv ressursutnyttelse og lave priser. Det var imidlertid i Osloskolens egen hovedstrategi mye av problemet lå. Keynesianske økonomer hadde det enklere i forhold til cost-push problematikken. De kunne i det minste innrette den generelle økonomiske politikken mot å balansere tilbud og etterspørsel i en markedsøkonomi. Osloskolens strategi var imidlertid fortsatt å kjøre med et «høyt trykk på kjelen» og styre ved direkte reguleringer. Verken i inntektspolitikken eller kredittpolitikken var det aktuelt å la markedsmekanismen få slippe til. På arbeidsmarkedet var en mer direkte styring uaktuelt av politiske grunner, og i kredittpolitikken var det teknisk vanskelig. Dermed fremstod formelle korporative forhandlinger i realiteten som det eneste alternativet for å realisere Osloskolens strategi for den økonomiske politikken.

Lønns- og prisspiralen

Prisutviklingen var på mange måter regjeringens akilleshæl i den økonomiske politikken. Ved oppgivelsen av detaljreguleringene, var det satt mye inn på å forsette en administrert økonomisk utvikling. Også sosialøkonomenes prestisje var knyttet til prisstabiliteten. I flere utredninger og ikke minst i nasjonalbudsjettene tidlig på femtitallet, ble det skapt et inntrykk av at stabile priser bare var et spørsmål om riktig bruk av virkemidler. Et problemet for økonomene var at de ikke hadde noe modellverktøy som determinerte et prisnivå. Det fantes heller ikke noe særlig teoretisk litteratur om emnet tidlig på femtitallet.⁴¹⁰ I det følgende skal jeg se nærmere på hvordan man innenfor Osloskolen resonerte omkring priser og prisstigning. Igjen skiller de seg markert fra keynesiansk tenkning. Her finner vi også at de økonomiske analysene passer godt til Arbeiderpartiets politiske behov, begge deler underbygger det som ble en særnorsk satsing på korporativt samarbeid for å administrere inntektsfordelingen i samfunnet.

I økonomisk teori var det to hovedforklaringer på prisstigning. Kvantitetsteorien så prisnivået som et resultat av forholdet mellom pengemengde og tilgjengelig mengde av varer og tjenester. En vekst i pengemengden medførte dermed stigning i prisnivået, og påvirket bare i mindre grad volumet av nasjonalproduktet. For å unngå vekst i prisnivået måtte pengemengden derfor vokse i takt med nasjonalproduktet ved full sysselsetting.

Keynesiansk teori gav ingen forklaring på prisnivået, men så endringer i prisene som et resultat av manglende balanse mellom tilbud og etterspørsel. Den faktiske produksjonen ble bestemt av etterspørselen, begrenset oppad av kapasiteten. I dette systemet fremstod pengemengden som endogen. I sin enkleste form sa fiskal-keynesianismen at så lenge det var ledig kapasitet ville en økning i etterspørselen slå ut i økt produksjon, og ikke i økt prisnivå. Det hadde lenge vært klart at dette ikke holdt. Allerede like etter at *General Theory* var utgitt, hadde Keynes-eleven Joan Robinson påpekt at forholdene på arbeidsmarkedet gi vekst i nominelle lønninger lenge før full sysselsetting var nådd.⁴¹¹ Statistisk sentralbyrå formulerte noe liknende i *Økonomisk Utsyn over året 1957*:

«Det synes helt på det rene at bedringen i balansen mellom tilbud og etterspørsel har vært praktisk talt uten virkning for lønnsutviklingen. Dette er en erfaring Norge deler med svært mange andre land. Å forene den fulle sysselsetting med prisstabilitet står i dag for de fleste vestlige land som et uløst problem.»⁴¹²

Utover i femtiårene var derfor ikke problemstillingen lenger hvordan en depresjon skulle unngås, men i stedet hvordan en økonomi med press i arbeidsmarkedet skulle styres for å sikre økonomisk vekst og unngå prisstigning. Dette førte til at mange keynesianere vendte fokus fra makro til mikro. Særlig amerikanske keynesianerne, med Samuelson i spissen, forsøkte å utvide virkemiddelapparatet gjennom å inkludere diskontopolitikk. Britiske ny-keynesianere avviste dette, og la i stedet stor vekt på å underlegge det monopoliserte arbeidsmarkedet kontroll gjennom inntektspolitikk. Samuelson selv tok ikke stilling i spørsmålet om påvirkning av arbeidsmarkedet, men fremholdt at et alternativ til offentlig regulering, var å gjøre markedet mer effektivt.⁴¹³

Norske sosialøkonomer var også opptatt av cost-push-problemet, som gjerne ble

⁴¹⁰ Gerhard Stoltz, *Prisnivå og sysselsetting*, Bergen 1962, note 1, kapittel 5, side 136.

⁴¹¹ Paul A. Samuelson, «A Brief Post-Keynesian Survey» i Stiglitz (ed) vol II 1972.

⁴¹² NOS, *Økonomisk utsyn over året 1957*, side 131.

⁴¹³ Samme sted. Cost-push-problemstillingen ble klarere da økonomen A.W. Phillips i 1958 offentliggjorde det som senere ble omtalt som Phillipskurven: en empirisk sammenheng mellom arbeidsledighet og lønnsvekst i Storbritannia.

omtalt som lønns- og prisspiralen. Det ble ansett som naturlig at det lett kunne bli konflikt mellom full sysselsetting og stabile priser, men det var ikke noen nødvendig sammenheng mellom etterspørselsnivå og prisstigning. Slik prisstigning ble analysert i Osloskolen, var problemet at noen besluttet å justere opp priser på produkter og tjenester. Dersom slike beslutninger skulle påvirkes ved generell etterspørselsregulering, ville det kreve en urimelig stram politikk, som ikke var forenlig med målet om full sysselsetting. Da var det langt mer effektivt å påvirke beslutningstakere til ikke å justere priser og lønninger, enten gjennom økt konkurranse eller ved normative føringer i pris- og inntektspolitikken. Slike normer var for eksempel at lønningene skulle justeres ut fra konkurranseevnen, og at priser skulle bare justeres opp som en følge av økte kostnader.

Utgangspunktet for en utsalgspris skulle være en vares verdi. Denne verdien bestod av kostnadskomponenter og fortjeneste. En økning i priser som ikke skyldtes økte kostnader ville forskyve inntektsfordelingen i lønnstakernes disfavør. Dette var det konkurransen i størst mulig grad skulle forhindre, men den ble ikke regnet som tilstrekkelig. Ved midten av femtitallet var det derfor to hovedproblemstillinger som gikk igjen i Finansdepartementets analyser: stigning i det internasjonale prisnivå og lønns- og prisspiralen. Det ble også referert til et generelt etterspørselspress, men da først og fremst som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig faktor for at prisene kunne øke.

Særlig professor Haavelmo var opptatt av dette omkring 1950. I forelesninger og artikler gikk han til felts mot det han mente var en stor svakhet i økonomisk teori. Det keynesianske begrepet «excess demand», som blant annet ble brukt av den svenske økonomen Bent Hansen i «A study in the Theory of Inflation» fra 1951, hadde Haavelmo liten sans for. I en artikkel, som også ble gjengitt i et notat om «dynamisk pristeori», rettet professor Haavelmo sterk kritikk mot Hansens og andres lettvinde omgang begrepet overskuddsetterspørsel, som han mente ikke uten videre var logisk holdbart. Spørsmålet var, mente Haavelmo, om økonomene i det hele tatt kunne anta at et marked befant seg noe annet sted enn i skjæringspunktet mellom tilbuds- og etterspørselskurven.⁴¹⁴

I praksis argumenterte Finansdepartementets økonomer for at det var en nær sammenheng mellom lønns- og prisspiralen og det generelle etterspørselsnivå. Den økonomiske politikken, som tok sikte på full sysselsetting og høy utnyttelse av ressursene, ville «åpne store muligheter for lønns- og priskrav».⁴¹⁵ Teoretisk var man da etter Haavelmos mening på gyngende grunn, og måtte skille mellom det Bent Hansen kalte «planlagte, forventede og realiserte størrelse». I tillegg til at dette medførte «en haug av nye ukjente i problemet» representerte det «litt av et filosofisk problem hva en skal forstå ved en realisert størrelse sammenliknet med en planlagt eller forventet størrelse».⁴¹⁶

Etter at Odd Aukrust ble forskningssjef i Statistisk sentralbyrå i 1953, grep også han fatt i prisstigningsproblematikken. Han påpekte at både keynesianismen og kvantitetsteoriene tok utgangspunkt i en lukket økonomi. Det var derfor nødvendig å komme frem til politisk-økonomiske implikasjoner av teoriene, som var tilpasset en åpen økonomi. Problemet var dermed at teoriene måtte modifiseres sterkt i praktisk anvendelse. I en keynesiansk modell, hvor prisstigningen fulgte et etterspørselspress, ville noe av etterspørselen overføres til import og gi problemer i betalingsbalansen overfor utlandet, fremfor prisstigning. I en kvantitetsmodell, hvor det var et relativt overskudd av

⁴¹⁴ Trygve Haavelmo, «Begrepsapparatet i moderne inflasjonsteori» i *Economisk Tidsskrift nr 3/1951*, side 161f. Gjengitt i *Dynamisk pristeori*, memorandum fra Sosialøkonomisk institutt UiO, 28. april 1952. Memorandumet inneholdt ellers notater fra Haavelmos forelesninger høstsemesteret 1951 og vårsemesteret 1952, ført i pennen av Bjørn Thalberg. Det kom ut i annet opplag mars 1966, og var pensum også i mange år etter dette.

⁴¹⁵ Bjørn Larsen, manuskript til «Innlegg i rundebordsordskiftet 11.6.1958», side 2, FD-EI, mappe 1958.

⁴¹⁶ Haavelmo 1951.

betalingsmidler som virket inflatorisk, ville mulighetene for en selvstendig politikk være mindre på grunn av impulser utenfra via varehandel og kapitaltransaksjoner.

Da Aukrust i 1955 trakk opp aktuelle forskningsoppgaver for sosialøkonomien, pekte han spesielt på problemet med å beskrive med hvilken styrke forskjellige krefter utløste opp- eller nedadgående prisbevegelser, hvordan prisbevegelsene forplantet seg, og hvilken sammenheng dette hadde med institusjonelle forhold. Aukrust mente at «neppe på noe annet område er økonomene mer i villrede». Han trakk frem institusjonelle forhold som fri prisdannelse eller prisregulering, fagorganisasjonenes og arbeidsgivernes styrke, og bruken av lønnsnemd som viktige. Problemet var at:

«det ikke eksisterer noen tilfredsstillende og akseptert teori som kan legges til grunn for framstillinger av f. eks. inflasjonsmekanismen, eller for drøftinger av de sannsynlige prismessige effekter av endringer i rentesatser og skattesatser, eller for beregninger av den styrke og raskhet som generelle lønnsstillegg til slutt vil slå ut med i prisnivået.»⁴¹⁷

Heller ikke når det gjaldt den sosiale inntektsfordelingen, det vil si fordeling av nasjonalproduktet mellom de sosiale grupper som stod mot hverandre i den økonomiske maktkampen, lønsmottakere, jordbruks- og fiskeribefolkning og andre næringsdrivende, fantes det litteratur.

Situasjonen var allikevel ikke helt håpløs. I Statistisk sentralbyrå ble det fra slutten av førtiårene arbeidet med kryssløpsanalyse, etter mønster fra arbeidene til den russisk-amerikanske økonomen Wassili Leontief. Leontief kryssløpstankegang passet perfekt til Osloskolens ambisjonsnivå, som fortsatt var å konstruere «en kvantitativ modell for norsk økonomi som er både realistisk, generell og detaljert [...] og kan danne en teoretisk ramme for økonomisk-politiske overveielser». Norge ble ett av de ytterst få land utenom Øst-Europa som valgte å satse på slik input-output-analyse som grunnlag for makroøkonomisk planlegging. Analysen kunne i prinsippet tilpasses alle mulige teoretiske forutsetninger, bare de kunne formuleres kvantitativt. Den var nærmest som skapt for vårt nasjonalregnskap, og ikke minst for å sette opp konsistente budsjetter. Fra 1952 ble kryssløpstabeller rutinemessig brukt i nasjonalbudsjettarbeidet.⁴¹⁸

I motsetning til makroorientert økonomisk forskning, tok Leontief for seg det nettverk av økonomiske transaksjoner som knyttet enkeltbedrifter og grupper av bedrifter sammen med konsumentenes etterspørsel. Med en detaljert kryssløpsanalyse var det mulig å gi en beskrivelse av hele det økonomiske forløp. Jo flere sektorer økonomien kunne deles inn i, desto mer spesifikk informasjon fikk man ut. Dermed passet det detaljerte nasjonalbudsjett og -regnskapssystemet fra detaljreguleringspolitikken godt som grunnlag for slike analyser.⁴¹⁹

Kryssløpsanalysen gav også muligheter til detaljerte studier av lønns- og pris-spiralen. Det fremkom en oversikt over fortjenestesatser, indirekte skatter, og bruk av arbeidskraft og råvarer på sektornivå i økonomien. Dermed kunne også prisen på en vare beregnes når arbeidslønn og råvarepris var gitt. Produksjon av en vare var avhengig av tilsvarende kostnadskomponenter for produksjonen av råvarene. Det nett av sammenhenger som eksisterte, gjorde at prisene på alle varer i siste instans kunne uttrykkes som funksjoner av primære kostnadsfaktorer: fortjenestesatser, skattesatser og importpriser. Var disse

⁴¹⁷ Odd Aukrust, «Aktuelle forskningsoppgaver for norsk empirisk sosialøkonomi», utrykt manuskript fra mars 1955, gjengitt i *SØS-75*, sidene 276-287.

⁴¹⁸ Odd Aukrust, «Teoretiske modeller og deres bruk i økonomisk tenkning», *Statsøkonomisk tidsskrift* 69. årgang, hefte 2-3, oktober 1955. Festskrift til Ragnar Frisch.

⁴¹⁹ Arne Øien forteller i ettertid at Bjerve var sterkt fascinert av kryssløpsanalyse. Samtale med Arne Øien den 7. november 1997.

kjente, og man i tillegg kjente forbruk av råvarer og arbeidskraft i de ulike produksjonsprosessene, kunne prisstrukturen beregnes.

Også på dette området ser vi hvordan Osloskolens tilnærming skilte seg sterkt fra nyklassisk likevektsteori. I bunnen av Osloskolens analyser av prisproblemet lå det et sterkt normativt element, knyttet til en sosialt rettferdig inntektsfordelingen og en verdilære á la Marx'. Priser skulle prinsipielt ikke være et resultat av tilfeldige forhold mellom tilbud og etterspørsel. Det var uakseptabelt at en næringsdrivende som kunne tilby en knapphetsvare skulle få mer enn en normal fortjeneste. En eventuell overskuddsetterspørsel skulle derfor ikke nøytraliseres gjennom en prisoppgang. I dette perspektivet passet den korporative inntektspolitikken godt som svar på cost-push-problemet i bred forstand. Det var riktignok en nest-best-løsning, men allikevel det nærmeste det var mulig å komme administrerte priser på arbeidsmarkedet.⁴²⁰

Korporativ inntektspolitikk

På grunnlag av Osloskolens analyse var det lett å se på prisstigningen som et resultat av en interessekamp mellom ulike grupper av økonomiske aktører. Lønnsnivået ble administrert opp, og de økte kostnadene dette innebar, førte til at prisene på varer og tjenester økte tilsvarende. Desto høyere etterspørselspress det var i økonomien, jo letter ville dette skje. Osloskolens løsning ble inntektspolitikk, noe som også passet svært godt til den politiske situasjonen Arbeiderpartiet stod opp i. Korporative løsninger gav mulighet til å bli enige på kammerset, og resulterte dermed gjerne i et lavere politiske støynivå.

Regjeringen Gerhardsens strategi fra 1955, var å etablere et administrativt system som kunne sikre at lønnsutviklingen og inntektsforholdene i jordbruket utviklet seg i tråd med den økonomiske politikken. For økonomene i Finansdepartementet var det ikke prisstigningen i seg selv som var problemet, men virkningene på inntektsfordeling og utenriksbalanse. Problemstillingen ble presentert på en enkel og tilforlatelig måte. Slik systemet for inntektsdannelsen i samfunnet var, prøvde

«interessegruppene til sammen å ta ut mer enn 100 prosent av kaka, enda kaka ble laget så stor som produksjonsressursene tillot».⁴²¹

Dermed ble løsningen på problemet den enkle «at partene kom sammen og så sine krav under ett med sikte på å bringe dem ned til 100 prosent».⁴²²

Også forholdet mellom regjeringen og LO talte for en korporativ inntektspolitikk. Det var fortsatt sterk opposisjon mot prisloven og den indirekte økonomiske styringen slik den var lagt opp under Torp og Bratteli. Mange innen LO hadde ikke gitt opp troen på direkte reguleringer og stabil pengeverdi. Josef Larsson, formann i Jern og Metall, hevdet fortsatt med styrke at «manipulasjoner med pengepolitikken er en liberalistisk og borgerlig metode».⁴²³

Det var derfor ingen enkel oppgave å påvirke beslutningstakerne i inntektsoppgjørene. Etter erfaringene fra Samarbeidsrådet og i Samarbeidsnemda var næringslivets

⁴²⁰ Bjørn Larsen, «Innlegg i rundebordsordskiftet 11.6.1958», og Eivind Erichsen, notat av 11.09.58, «Momenter til den innledende redegjørelse på møte med organisasjonene». FD-EI, mappe 1958.

⁴²¹ Eivind Erichsen, notat at 20.11.58, «Prissituasjonen: Mens vi venter på de 4 vise». FD-EI, 1958.

⁴²² Samme sted.

⁴²³ Sitat gjengitt i: Terje Halvorsen, *Jern og Metall 100 år*, Oslo 1990, side 209.

organisasjoner svært skeptiske til å involvere seg i et formalisert samarbeid med arbeiderpartiregjeringen. De ønsket ikke å bli gisler for regjeringens politikk.⁴²⁴ Grupper innen LO stod hardt på den frie forhandlingsretten, og ønsket ikke sentraliserte oppgjør, og på toppen av dette måtte samarbeidet også ta opp i seg den klassiske konflikten mellom industriarbeidere og bønder. Fordi det var sterk motstand mot å endre strukturen i landbruksnæringen, måtte økte inntekter til bøndene i hovedsak komme gjennom økte priser, noe som medførte dyrere matvarer og tilsvarende høyere lønnskrav fra arbeidstakersiden.

Den nye strategien i inntektspolitikken ble første forsøk i forbindelse med tariffoppgjøret i 1956. Dette var første gangen Bondelaget satt rundt bordet, og at subsidiene ble knyttet direkte opp i mot inntektstilleggene. Oppgjøret representerte noe kvalitativt nytt i inntektspolitisk sammenheng, og er blitt betegnet som det første forsøket på å få i stand et kombinert inntektsoppgjør.⁴²⁵

Som Hans Otto Frøland viser, kan strategien utvilsomt spores tilbake til indeksoppgjøret i mars 1955. Her satte regjeringen etter forhandlinger med næringsorganisasjonene og LO inn subsidier, tollreduksjon og unnløt å heve enkelte avgifter, mens næringsorganisasjonene fikk gjennomført prisreduksjoner på enkelte varesorter. Resultatet ble at levekostnadsindeksen ble liggende 4 poeng under den røde strek, og dermed kunne LO unnløt å kreve kompensasjon for prisstigningen. Frøland viser til at både den nye regjeringens forhold til LO og den økonomiske utviklingen gjorde det viktig for regjeringen å få til et vellykket oppgjør i 1956.⁴²⁶

Høsten 1955 gikk Finansdepartementet inn for å kutte i subsidiene i 1956. Hensynet til budsjettbalansen talte for nedskjæringer av etterspørselen. Reduserte subsidier ville både føre til redusert etterspørsel og sikre en strammere budsjettbalanse. Problemet var ta dette også ville føre til et hopp i levekostnadsindeksen som kunne utløse et indeksoppgjør. En slik «omdreining i lønns- og prisspiralen» ville true konkurransevnen overfor utlandet og ytterligere øke den innenlandske etterspørselen. I realiteten var det behov for å redusere den disponible inntekten, men dette lå utenfor regjeringens rekkevidde slik LOs tariffpolitikk var lagt opp.⁴²⁷

Løsningen ble altså å forsøke et inntektspolitisk samarbeid, et samordnet lønns- og prisoppgjør, med organisasjonene i nærings- og arbeidslivet. Planen var å trekke tilbake halvparten av alle subsidiene og i tillegg redusere støtten til landbruket. Dette var i overensstemmelse med innstillingen fra *Subsidiekomiteen* som Bratteli hadde nedsatt i januar 1955 mens han fortsatt var finansminister. I forhandlinger med partene skulle så regjeringen kunne tilby å avstå fra disse nedskjæringene, samt å ta på seg et garantiansvar for den fremtidige prisutviklingen. Regjeringens primære ønske var en forlengelse av den gjeldende avtale, eventuelt et oppgjør som prioriterte de lavtlønnede og generelle sosiale krav. Prisminister Gunnar Bråthen uttalte at han håpet å «skremme folk så de gir avkall på kravmentaliteten» gjennom den nye strategien.⁴²⁸

Gerhardsen diskuterte regjeringens opplegg på et møte med representanter for LO-sekretariatet, arbeidsutvalget i NAF, Bondelaget og Norges Handelstands Forbund den 16. desember 1955. Det var allmenn oppslutning om opplegget. For å diskutere den konkrete

⁴²⁴ Frøland 1992, side 243f. Bjerve 1989, side 28f. Bergh 1987, side 216.

⁴²⁵ Lars Aarvig, «40 års forsøk på inntektspolitikk - et tilbakeblikk», i *Bergen Bank kvartalsskrift* nr. 4 1987, side 114f.

⁴²⁶ Frøland 1992, side 265.

⁴²⁷ Oppnevningbrev den 18. oktober 1955, til «Utvalg til drøfting av pris- og lønnspolitikken i 1956», nedsatt av Finansdepartementet. Medlemmer var: Asbjørn Bergan, Petter Jakob Bjerve, Eivind Erichsen, Knut Getz Wold, Odd Gøthe og Trygve Haavelmo. FD-EI, mappe 1955-56.

⁴²⁸ Frøland 1992, side 271.

prosedyren ble det oppnevnt et utvalg under ledelse av finansminister Mons Lid. Forhandlingene i Lidutvalget, eller «Den Lid-ende komite» som den ble kalt i avisene, førte ikke frem. Frøland tegner et bilde av LO, NAF og regjeringen som tre samkjørte aktører på topp plan, med en felles strategi for å manipulere LO-medlemmene til å gå med på et moderat oppgjør. Dette skulle gjennomføres ved at LO-ledelsen la opp til forbundsvise forhandlinger, men med krav utformet slik at det ble naturlig for LO-ledelsen å lede forhandlingene. Disse skulle så utsettes til jordbruksoppgjøret og dermed prisutviklingen var fastlagt. Også ledelsen i NAF var innstilt på å gå inn for forbundsvise forhandlinger for å støtte LO-ledelsen.

Problemet var, i følge Frøland, at Bondelagets leder, Halvard Eika, ikke var tilstrekkelig kjent med «forhandlingssystemets logikk og semiotikk». Eika stolte ikke på LO-ledelsen, han ville dermed ikke tilkjenne Bondelagets standpunkt før han kjente LOs lønnskrav. LO-ledelsen på sin side var usikre på stemningen nedover i organisasjonen, Konrad Nordahl tok derfor ikke sjansen på å presisere lønnskravene på forhånd. Samtidig ville ikke regjeringen gå ut med en presis prisgaranti før den var sikker på at Bondelaget innordnet seg opplegget. Derfor var det ikke mulig å komme til noe resultat gjennom arbeidet i Lidutvalget.⁴²⁹

Trond Bergh hevder på sin side at det var manglende moderasjonsvilje fra ledelsen i LO og Bondelaget som var årsak til sammenbruddet. Heller ikke Gerhardsen hadde spesiell tro på mulighetene for en samordnet løsning ifølge Bergh, men så det som nyttig at partene hadde et «alvorsord» å si hverandre.⁴³⁰

Uansett ble resultatet at regjeringen måtte «kjøpe» seg ut av den vanskelige forhandlingssituasjonen. Bondelaget fikk et rommelig tillegg pluss en hemmelig tilleggsavtale med rett til tilleggsforhandlinger dersom LO-NAF oppgjøret kom til å ligge høyere enn jordbruksoppgjøret. Dermed kunne regjeringen legge frem en prisprognose, men fordi rammen i jordbruksoppgjøret var blitt større enn forutsatt, kunne ikke regjeringen subsidiere bort hele prisvirkningen uten å be Stortinget om ekstrabevilgninger. Det ønsket man ikke, og resultatet ble et ekstra hopp i levekostnadsindeksen.⁴³¹ Det kan derfor se ut som om Hallvard Eika meget vel forstod «forhandlingssystemets logikk og semiotikk». LO-ledelsen kunne etter det ikke lenger gå inn for at det ikke ble gitt generelle tillegg, og resultatet ble forbundsvise oppgjør, som imidlertid kom til å ligge ganske nær regjeringens opprinnelige forslag.⁴³²

Sett fra Finansdepartementets side var resultatet lite tilfredsstillende. At subsidier ble brukt som et forhandlingskort i oppgjøret, gjorde at det fortsatt var langt igjen til målet om reduksjon i disponible inntekter. Som virkemiddel i prispolitikken var subsidier i beste fall et kortsiktig virkemiddel. Problemet var, som Frøland formulerer det, «Gerhardsens tilbøyelighet til å vektlegge de politiske hensyn på tvers av fagøkonomenes forestillinger om hva som var god medisin». At utviklingen i det private konsumet og inntektsfordelingen på den måten nærmest ble et tilfeldig resultat av et spill organisasjonene imellom, så økonomene på som grunnleggende irrasjonelt. Innstrammingsforsøkene i 1955 og 1956 viste hvilke vanskeligheter som var knyttet til inntektspolitikken. Allikevel valgte man å gå videre med den korporative strategien.⁴³³

For å understreke hvor lite rasjonelt inntektsoppgjøret virket, tok Hermod Skånland,

⁴²⁹ Samme sted side 273f.

⁴³⁰ Bergh 1987, side 358f.

⁴³¹ Frøland 1992, side 284.

⁴³² SØS-12, sidene 227f, og 403f.

⁴³³ Frøland 1992, side 284.

konsulent i Finansdepartementet, utgangspunkt i den reelle fordelingseffekten av oppgjøret. Hans beregninger viste at bøndene hadde fått størst vekst, de trygdede noe mindre og lønsmottakere kom svakest ut. Hvis dette hadde vært målet med oppgjøret kunne det ha vært nådd på en langt mer rasjonell måte:

«Hvis staten og organisasjonene hadde brukt lønnsøkning, utbetalinger til trygdede, prisøkning på melk, revaluering og økning av den direkte skatt til staten som virkemidler, kunne den samme omfordeling av realinntekt vært oppnådd uten prisstigning med en forholdsvis liten lønnsøkning, en lavere økning i trygdeutbetalingene enn den som ble gjennomført, en økning i melkeprisene til konsument omtrent så stor som den som ble foretatt (men uten subsidieøkning), en nokså moderat revaluering og en betydelig øking i satsene for statsskatten.»⁴³⁴

Skånland mente at en forutsetning for et slikt planmessig gjennomført oppgjør var at ingen av partene i oppgjøret trodde at deres egne interesser var best tjent med prisstigning. Myndighetene måtte derfor sannsynliggjøre overfor partene at de ønskede resultater kunne gjennomføres med andre virkemidler enn lønnsøkning. Da ville det være mulig å oppnå prisstabilitet. Det var altså snakk om å erstatte et irrasjonelt system med et nytt og rasjonelt. Hvordan dette kunne gjøres i praksis, kom Skånland imidlertid ikke nærmere inn på.

Høsten 1957 var det stortingsvalg. Høykonjunktur og stigende internasjonalt prisnivå presset det norske prisnivået. Statsminister Gerhardsen hadde lagt stor vekt på at regjeringens garanti om stabil levekostnadsindeks på 152-153 poeng måtte holdes. For å klare dette ble regjeringen to ganger nødt til å gå den tunge veien til Stortinget å be om ekstra bevilgninger til subsidier. Veien var tung fordi opposisjonen hadde gode argumenter mot regjeringens subsidielinje.⁴³⁵ Det var heller ingen hemmelighet at man i Finansdepartementet ikke så på dette som noen heldig løsning. Subsidier bidro til å øke det private konsum og svekket balansen i statsbudsjettet. I tillegg kunne vridninger i de relative prisene lett skape uheldige virkninger på ressursallokeringen. Dette ble blant annet slått fast av den regjeringsoppnevnte Subsidiekomiteen av 1955, som var nedsatt for å utrede subsidieordningens virkning på priser, lønninger, produksjon, utenriksøkonomi og den øvrige skatte- og avgiftspolitikken.⁴³⁶

Samme høst la et regjeringsoppnevnt utredningsutvalg bestående av Arnfinn Guldvog statsministerens kontor, LO-økonom Kjell Holler, ekspedisjonssjef Bjørn Larsen og statssekretær Per Kleppe fra Finansdepartementet frem en innstilling om prisproblemene. Oppgaven var åpenbart å underbygge behovet for å inngå et formalisert og forpliktende inntektspolitisk samarbeid. Dette ble ansett som helt nødvendig for å hindre nye omdreininger på lønns- og prisspiralen. Utvalget pekte på at for å løse prisproblemet var det behov for et virkemiddel som gav styring av det private forbruk:

«Styremaktene har betydelig innflytelse på visse deler av investeringsvirksomhetene, men det private forbruk kan de bare påvirke helt indirekte (gjennom skattene og gjennom trygder o.l.). Fagbevegelsen på sin side har innenfor sitt felt heller ikke fullt herredømme over utviklingen, f.eks. over en vesentlig del av det som kalles lønnsglidning. [...] Heller ikke bøndenes organisasjoner kan sies å ha fullt herredømme over pris- (og produksjons-) utviklingen i jordbruket.»⁴³⁷

Som Skånland la altså Guldvog, Holler, Larsen og Kleppe vekt på behovet for styring av inntektsdannelsen. Men de viste til at det i praksis nok ikke var fullt så enkelt som

⁴³⁴ Hermod Skånland, «De fordelingsmessige virkninger av pris- og inntektsoppgjøret 1956 og forsøk på å finne fram til en politikk med prisstabilitet», *Statsøkonomisk Tidsskrift* nr. 2/1957, sidene 159-174.

⁴³⁵ Frøland 1992, side 310f.

⁴³⁶ Oppnevnt ved kgl.res. den 21. januar 1955, leverte innstillingen i desember så. Leder var Mons Lid, Konrad Nordahl (LO), Hallvard Eika (Bondelaget), Artur M. Norill (Norges Handelstands Forbund) og A. P. Østberg (NAF) var medlemmer. Innstilling fra Subsidiekomiteen av 1955, Innstillinger og betenkninger II, 1958.

⁴³⁷ Innstilling av 10. desember 1957, sidene 7-8, side 8. FD-EI, 1957.

Skånlands artikkel kunne gi inntrykk av. Organisasjonene hadde også begrenset kontroll på sine respektive områder, noe som ikke minst erfaringene fra 1956 hadde vist. Problemet var tosidig: For det første måtte regjeringen ha kontroll med organisasjonene, dernest måtte ledelsen i organisasjonene kunne kontrollere medlemmene. At det var et behov for styring var pris- og valutaproblemene klare eksempler på. Løsningen som pekte seg ut var å etablere et formelt samarbeid som kunne legitimere en moderasjonslinje, først og fremst i LO, men også i bondeorganisasjonene.

Sett fra Finansdepartementet var det dermed ikke meningen at systemet skulle gi innflytelse begge veier slik Trond Nordbys begrep *samfunnskorporatisme* innebærer. Da ligger Frølands «omvendte» definisjon av korporativisme nærmere. Organisasjonene skulle fristes til å samarbeide ved hjelp av økonomisk analyse. Gjennom å innrette seg rasjonelt etter denne, kunne samtlige oppnå mer enn om de hver for seg kjempet for egne krav. Det ble en større «kake» til fordeling. I praksis viste det seg imidlertid at dette ikke var tilstrekkelig for organisasjonene. Som Skånland senere kom til å erkjenne var organisasjonenes legitimitet overfor medlemmene i stor grad knyttet til de konkrete fordelene som ble oppnådd.

Et nytt samordningsråd?

Erfaringene fra forsøket i 1956 skremte ikke Gerhardsen fra å satse på et formelt korporativt samarbeid i inntektspolitikken. I motsetning til kredittpolitikken kunne regjeringen verken true med lovstyring eller nasjonalisering for å presse frem et akseptabelt resultat i inntektspolitikken. Samtidig måtte det organ samarbeidet foregikk under, ha en samfunnsmessig legitimitet som kunne stå imot en eventuell indre opposisjon i organisasjonene. I LO var det særlig den frie forhandlingsretten og ordningen med uravstemning om et forhandlingsresultat som var problemet. For at et korporativt system i inntektspolitikken ikke skulle skli ut i det uansvarlige gjennom at regjeringen ble tvunget til å «kjøpe» seg til enighet i forhandlingene, måtte Finansdepartementet derfor kunne legge premissene for samarbeidet. Utgangspunktet måtte være en analyse av den økonomiske situasjonen, hvor stor den samlede disponible inntekten var. I samarbeid måtte så regjeringen og organisasjonen bli enige om fordelingen av denne. I hele perioden denne avhandlingen dekker var det derfor av avgjørende betydning for Finansdepartementet at de økonomiske analysene ikke måtte gjøres til gjenstand for forhandlinger.

Før oppgjøret i 1958 gjorde regjeringen det klart at subsidiene måtte skjæres kraftig ned, og at det ikke var aktuelt med noen prisgaranti. Ifølge Frøland håpet man på at den internasjonale lavkonjunkturen og en voksende arbeidsledighet skulle virke disiplinerende på LOs medlemmer. En treårig avtale med halvautomatiske indeksklausuler ble inngått fra 1. april. Etter at subsidiene var redusert og jordbruksoppjøret var i havn, ble indeksklausulen utløst alt i juni samme år, til tross for internasjonal lavkonjunktur. Nye forhandlinger førte ikke frem, og regjeringen fremmet tvungen voldgift, noe organisasjonene av «indremedisinske» årsaker ikke var misfornøyde med. Kjennelsen i Rikslønnsnemnda gav som forventet en lav kompensasjon med begrunnelse i de vanskelige konjunktorene. Dette førte imidlertid til uro på grasrota, og regjeringens problem var at prisstigningen ikke så ut til å stanse. Prognosene fra Prisdirektoratet viste at det allerede i mars 1959 ville bli utløst

et nytt indeksoppgjør.⁴³⁸

Da seks av de store næringslivsorganisasjonene i slutten av august 1958 henvendte seg til regjeringen og ønsket et møte for «å drøfte den økonomiske situasjonen og spørsmålet om samarbeid og samarbeidsformer», ble de derfor møtt med åpne armer. Gerhardsen innkalte til et møte mellom organisasjonene og regjeringen på Viktoria Terrasse. Han innledet møtet med en gjennomgang av Samordningsrådets historie, og mer enn antydning dermed at han kunne tenke seg et formalisert samarbeid i inntektspolitikken. Gerhardsen tok over initiativet og startet en prosess som gikk betydelig lengre enn det næringslivsorganisasjonene opprinnelig var interesserte i.⁴³⁹

Gerhardsen ønsket åpenbart å benytte anledningen til å arbeide for å etablere en formalisert orden i inntektspolitikken, men prosessen ble i realiteten et nytt oppgjør om regjeringens økonomiske politikk. Han forsøkte å manøvrere mellom en fløy i partiet som ønsket å fortsette utviklingen av Oslokolens markedsadministrasjon, og en mer tradisjonelt orientert fløy som ønsket et sterkere innslag av detaljregulering. Disse så med mistro på et samarbeid med «kapitalen» og gikk inn for forbundsvis oppgjør etter mellomkrigstidens modell for solidarisk lønnspolitikk, hvor de sterkeste forbundene gikk i bresjen og drev lønningene opp. Som under striden om pris- og rasjonaliseringslovene fra 1952 til 1955 fisket de i rørt vann. Det såkalte «Påskeopprøret» og misnøyen med Rikslønnsnemndas avgjørelse, gav grobunn for en intern opposisjon mot regjeringens økonomiske politikk. Den var det igjen Bratteli som hadde hovedansvaret for.⁴⁴⁰

Med utgangspunkt i det første møtet, og mot de egentlige initiativtakernes uttrykte ønske, innkalte statsministeren til et nytt møte hvor også LO, fiskeri- og bondeorganisasjonene ble invitert. Dermed var det satt i gang en prosess hvor alle aktuelle interesseorganisasjoner deltok, og som næringslivsorganisasjonene tilsynelatende hadde tatt initiativet til og derfor ikke så lett kunne avbryte. Etter noen innledende og lite konkrete runder behøvde regjeringen åpenbart noen nye kort på hånden. I midten av september tok Finansdepartementet kontakt med Gerhard Stoltz, dosent ved Norges Handelshøyskole, som hadde arbeidet med en avhandling om «problemene som knytter seg til prisstabilitet under full sysselsetting» fra høsten 1957. Stoltz var ikke villig til å la seg bruke i forhandlingene, og avviste å legge frem synspunkter på den konkrete situasjonen.⁴⁴¹ I stedet ble det oppnevnt en ekspertgruppe med professor ved Handelshøyskolen, Eilif W. Paulson, som formann, professor Trygve Haavelmo, fylkesmann Trygve Lie og tolldirektør Karl Trasti som medlemmer. Gerhard Stoltz ble utvalgets sekretær. Paulsonutvalget skulle «klarlegge på objektivt grunnlag sammenhengen mellom priser og lønninger, vår internasjonale konkurransevne og sysselsettingen», og legge frem forslag med sikte på å «sikre den nødvendige økonomiske stabilitet».⁴⁴²

Igjen kom den indre opposisjon fra tilhengerne av detaljreguleringslinjen i den økonomiske politikken til å skape vanskeligheter. Einar Lie ser hendelsene i lys av påskeopprøret våren 1958, og viser til at blant andre Karl Trasti og Olav Meisdalshagen arbeidet for å få kastet Bratteli som finansminister. Meisdalshagen deltok i forhandlingene

⁴³⁸ Frøland 1992, side 327f.

⁴³⁹ Initiativet kom fra Norsk Arbeidsgiverforening, Norges Rederforbund, Norges Industriforbund, Den Norske Bankforening, Norges Håndverkerforbund og Norges Handelsstands Forbund. Sjøilen 1993, side 29f.

⁴⁴⁰ Frøland holder frem Bratteli og Gerhardsen som hovedmotstandere i den økonomiske politikken. Det er imidlertid etter min mening klart at Gerhardsen forsøkte å manøvrere mellom de to fløyene både i sikkerhetspolitikken og i den økonomiske politikken, og ble på den måten stående med ett bein i hver leir.

⁴⁴¹ Brev fra Stoltz til Finansdepartementet datert 16. september 1958. EE, inntektspolitikk 1958.

⁴⁴² Referat fra «Møte med representanter for organisasjonene i arbeids- og næringslivet torsdag 9. oktober 1958 kl. 12 på Viktoria Terrasse», EE, inntektspolitikk 1958.

høsten 1958 som formann i Norges Kooperative Landsforening, og visste derfor godt hva som foregikk. Tidligere byråsjef og statssekretær i Finansdepartementet, daværende ekspedisjonssjef i Landbruksdepartementet Egil Lothe, stod Meisdalshagen nær. Under en «hyggekveld» avslørte han for Håkon Bingen, Finanskomiteens sekretær, at Paulsonutvalget kom til å gi råd i strid med Brattelis og økonomenes syn.⁴⁴³ Motsetningene var altså de samme som i striden rundt pris- og rasjonaliseringslovene fra 1952 til 1955, hvor Meisdalshagen stod mot Bratteli i både sikkerhetspolitikk og økonomisk politikk.

Som vi tidligere har sett, hadde både Bratteli og Eivind Erichsen god kontakt med Haavelmo. Det er derfor sannsynlig at Finansdepartementet var godt informert om det som foregikk i Paulsonutvalget. Bratteli fikk også personlig advarsler fra Bingen om at noe var på gang.⁴⁴⁴ I god tid før utvalgets innstilling forelå, la Eivind Erichsen frem et notat han kalte «Prissituasjonen: Mens vi venter på de fire vise». Her polemiserer han direkte mot det som senere ble utvalgets forslag, subsidier og reduksjon av omsetningsavgiften. Etter Erichsens mening ville slike kortsiktige tiltak for å unngå et indeksoppgjør, kunne skape enda større problemer på lang sikt fordi det ville øke den private etterspørselen. Det var ikke for enhver pris om å gjøre å unngå et indeksoppgjør i mars 1959. Like viktig var det å forsvare den enhetlige omsetningsavgiften og komme bort fra bruken av subsidier.

I en rekke notater senere samme høst utdypet finansråd Erichsen problemene. Han gikk her svært langt i å kritisere regjeringens landbrukspolitikk, som blant andre Meisdalshagen stilte seg bak, og karakteriserte den som en «innebygd prisstigningsmekanisme av betydelig styrke». Problemet var at bøndene var gitt politiske løfter om en inntektsutvikling på linje med industriarbeiderne. Med en langt høyere produktivitetsvekst i industrien enn i jordbruket kunne dette bare skje gjennom økte priser på landbruksprodukter eller overføringer over offentlige budsjetter. Landbruksproduktene stod for en betydelig del av veksten i levekostnadsindeksen i de siste årene, og bidro dermed til å presse lønnsnivået oppover. Etter at lønnsoppgjøret var i havn, stod jordbruksoppgjøret for tur, og der skulle altså bøndene ha den samme inntektsutviklingen.⁴⁴⁵

Av argumentasjonen fremgår det med all tydelighet at Finansdepartementet ønsket å komme bort fra Gerhardsens «stabiliseringslinje». Systemet med subsidier og prisstopp førte stadig til at etterspørselspresset i økonomien ble for stort. I tillegg var det vanskelig å håndtere fordi det ikke var politisk robust. Lønnsutviklingen måtte gjøres mer fleksibel i forhold til prisenivået. Inntektspolitikken skulle sikre at de nominelle inntektene i stedet utviklet seg i tråd med den realøkonomiske utviklingen, og at fordelingen av den disponible inntekten i samfunnet var i tråd med regjeringens mål. Slik tenkte man seg å bryte ut av lønns- og prisspiralen, men det innebar altså at den automatiske koblingen mellom levekostnadsindeksen og lønnsnivå måtte løses opp, og den frie forhandlingsretten innskrenkes. Den eneste måten man så for seg at dette kunne gjennomføres på, var gjennom et formalisert samarbeid mellom regjeringen og organisasjonene, med andre ord en korporativ inntektspolitikk.⁴⁴⁶

Paulsonutvalget gikk som varslet inn for å fortsette bruken av subsidier og moms-fritak på enkelte matvarer for å unngå et indeksoppgjør.⁴⁴⁷ På grunn av konjunktur-

⁴⁴³ Lie 1995, side 299.

⁴⁴⁴ Samme sted.

⁴⁴⁵ Eivind Erichsen, «Pris og lønsspørsmålene», notat av 28. desember 1958, i Søylen 1993, side 33.

⁴⁴⁶ Søylen 1993, side 34f.

⁴⁴⁷ Haavelmo viste i en særmerknad til at subsidier eller avgiftsfritak prinsipielt var likeverdige tiltak, men anbefalte subsidier fordi det politisk var enklere å redusere disse enn å gjeninnføre en avgift. Spørsmålet om å utvide ordningen ville også lett komme på bordet ved avgiftsfritak. Dette var nøyaktig samme argumentasjon som Eivind Erichsen brukte for å beholde en generell omsetningsavgift.

situasjonen og den stramme budsjettpolitikken mente utvalget den ekspansive effekten ikke ville være noe problem. På lengre sikt var utvalget mer på linje med Finansdepartementet. Da skulle det inndras kjøpekraft. Utvalget gikk inn for å bruke økt nasjonal og internasjonal konkurranse for å bremse prisveksten. Tollbeskyttelsen generelt burde reduseres, toll på innsatsvarer burde oppheves, og i tillegg burde utbyttebegrensningen oppheves innenfor en grense på 6,5%.⁴⁴⁸

På den måten undergrov utvalget både Finansdepartementets strategi i forhold til virkemiddelbruk, og arbeidet med å nå frem til enighet om å opprette et formelt organ for inntektspolitikk. Etter at innstillingen var lagt frem ble den drøftet i regjeringen. Bratteli lot Eivind Erichsen orientere om Paulsonutvalgets innstilling samtidig som han la frem et notat med departementsøkonomenes anbefalinger.⁴⁴⁹ Erichsen og Bratteli fikk tilsynelatende hele regjeringen med seg. På det første møtet med organisasjonene etter at innstillingen fra Paulsonutvalget forelå, møtte regjeringen med et forsterket mannskap. Foruten statsministeren møtte handelsminister Skaug, lønns- og prisminister Bråthen, finansminister Bratteli med statssekretær Per Kleppe og finansråd Eivind Erichsen, sentralbanksjef Erik Brofoss og prisdirektør Wilhelm Thagaard, og alle stilte seg bak Finansdepartementets linje.

Statsministeren åpnet møtet med å avvise forslaget om å fritta matvarer for omsetningsavgift av «tekniske og andre årsaker», og holdt fast på Finansdepartementets linje slik Eivind Erichsen hadde trukket den opp. Med tre sentrale statsråder og de ansvarlige embetsmenn ved sin side, hadde dermed statsministeren kontant avlyst slaget om omsetningsavgiften.⁴⁵⁰ Resultatet ble imidlertid at organisasjonene i tur og orden argumenterte mot alle forslagene regjeringen la på bordet. Situasjonen ble etter hvert nokså håpløs for regjeringen. Politisk ville det være et nederlag å bryte forhandlingene, og det ville heller ikke styrke muligheten for å få til en inntektspolitisk orden.

Noen felles uttalelse om den økonomiske politikken kom det ikke ut av prosessen. Regjeringen valgte nok en gang å subsidiere bort indeksoppgjøret, for, som statsministeren uttrykte det i Stortinget, å unngå «en ny bevegelse i hele inntekts- og prissystemet, en bevegelse som vil kunne forplante seg videre». «I realiteten» fastslo Gerhardsen videre, hadde partene, også næringslivsorganisasjonene, «gitt sin tilslutning til i den nåværende situasjon å sette inn subsidier». Dette var utvilsomt å dra enigheten noe langt. Til tross for Finansdepartementets forsikringer om det motsatte la statsministeren i hele redegjørelsen i Stortinget i januar 1959 vekt på å dramatisere situasjonen. I stedet for et konstruktivt forsøk på å skape ny orden hadde organisasjonene lagt taktiske hensyn til grunn, og forsøkt å utnytte situasjonen til egen fordel. Kritikken rammet også LO og primærnæringsorganisasjoner, men var i særlig grad rettet mot næringslivsorganisasjonene som hadde tatt initiativet til prosessen.⁴⁵¹

⁴⁴⁸ Innstilling fra Paulsonutvalget avgitt til regjeringen 11. desember 1958.

⁴⁴⁹ Lie 1995, side 301.

⁴⁵⁰ Søylen 1993, side 38f. og Lie side 301.

⁴⁵¹ Statsministerens redegjørelse om tiltak i pris- og inntektsutviklingen 23. januar 1959. Stortingstidende 1959, bind 7a, sidene 178-184. Sitat fra side 179. Regjeringen fulgte opp Paulsonutvalgets innstilling med å oppheve fondsskatten, tillate åpningsavskrivninger på større investeringer, og tollene på import av maskiner som ikke ble produsert i Norge, ble opphevet.

En økonomisk begrunnelse for korporativ inntektspolitikk

Noen ny inntektspolitisk orden kom det ikke ut av prosessen høsten og vinteren 1958/59. Opplevelsen av inntektspolitikken som «the missing link» i den økonomiske politikken var fortsatt til stede, og tarifforhandlinger og landbruksoppgjør skapte stadig bekymring i Finansdepartementet. Erfaringene fra de to forsøkene i 1956 og 1958 viste at departementet behøvde større teoretisk slagkraft, både for å kunne overbevise organisasjonenes representanter, men også mer generelt for å gi de inntektspolitiske anbefalingene større samfunnsmessig legitimitet. For å få frem de økonomiske sammenhengene måtte det utvikles bedre modellverktøy. Slik situasjonen var i femtiårene, kunne ikke økonomene gjøre særlig mer enn å anviser fortegnet på den deriverte i en lite spesifisert funksjon.

Den 5. april 1962 la Gerhard Stoltz frem sin avhandling *Prisnivå og sysselsetting*, som var utført på oppdrag fra Finansdepartementet. Han hadde da brukt over fire år på arbeidet, som var bygget på det som fantes av tilgjengelig økonomisk litteratur. Til å bistå seg hadde Stoltz fått oppnevnt et rådgivende utvalg bestående av Trygve Haavelmo (formann), Johan Einarsen og Ole Myrvoll. Utvalget hadde gjennomgått såvel planlegging av arbeidet som de konkrete kapittelutkast, og det kan derfor se ut som om Stoltz utredning i hovedsak var representativ for Osloskolens syn. Stoltz hoppet imidlertid over viktige og kontroversielle spørsmål, blant annet diskuterte han ikke sammenhengen mellom pris-mekanismen og ressursallokering. Det kan derfor se ut som om han hadde et noe annet syn på renten enn det som da var vanlig blant Osloskolens økonomer.⁴⁵²

Et at de viktigste budskapene Stoltz fremmet i utredningen var at prisstigningen ikke i seg selv behøvde å være et problem. I motsetning til Arne Haarr, som i 1951 var svært opptatt av å opprettholde et mest mulig stabilt prisnivå gjennom å isolere det innenlandske prisnivået fra det internasjonale, mente Stoltz at dette verken var mulig eller ønskelig. Historisk hadde man ikke belegg for at prisstigning i seg selv var skadelig eller nyttig for den økonomiske utviklingen, mente Stoltz. Bare dersom det indre nivået steg raskere enn det ytre ble prisstigning et virkelig problem. Poenget var rett og slett at man ikke hadde god nok oversikt over de faktiske sammenhenger i økonomien, eventuelt at sammenhengene ikke var eksakte nok, til at det økonomiske liv kunne styres med så stor presisjon som det kunne vært ønskelig å gjøre. Et stabilt prisnivå måtte derfor ikke sees som mål i seg selv, og det var i alle fall ingen grunn til å iverksette tiltak med tvilsomme realøkonomiske konsekvenser for å sikre stabile priser.⁴⁵³

Stoltz mente bakgrunnen for at økonomer med få unntak tidligere hadde gått inn for et stabilt prisnivå, var å finne i den «grunnleggende teoretiske modell for samfunns-økonomien», hvor det ikke var noen sammenheng mellom realøkonomiske forhold og pengeverdien. Endringer i pengeverdien ble utelukkende sett i sammenheng med fordelingsvirkninger, og uønskede sådanne. Forskning omkring Phillipskurven hadde imidlertid ført til at stadig flere så et motsetningsforhold mellom stabil pengeverdi og full sysselsetting. Løsningen ble da å ha et mål om størst mulig realinntekt, som vanligvis innebar full sysselsetting, og så kompensere for eventuelle uheldige fordelingsvirkninger av pris-

⁴⁵² Stoltz 1962. Stoltz behandlet prisdannelse under frikonkurranse, monopol og administrerte priser. Han hadde ingen betraktninger om forholdet mellom priser og effektivitet i ressursallokeringen i mikro, men forholdt seg til prisnivå. Uten at han setter det i sammenheng med fri prisdannelse, snakker han imidlertid flere steder om effektiv utnyttelse av produksjonsfaktorene. Det kan derfor nesten virke som om han eksplisitt unnlater å ta opp problemstillingen, noe som kanskje kan skyldes forholdet til det rådgivende utvalget.

⁴⁵³ Samme sted, side 130.

stigningen i etterkant.⁴⁵⁴

Men prisstigning var ikke nødvendigvis et fordelingsmessig problem. En vedvarende jevn prisstigning kunne fordringshavere sikre seg mot på forhånd, blant annet gjennom å tilpasse rentenivået. En brå og uventet inflasjon, altså et skift i prisenivået, ville imidlertid lett få fordelingsmessige konsekvenser. Dette måtte det tas hensyn til i pris- og inntektspolitikken.⁴⁵⁵

Stoltz la stor vekt på å gjennomføre en realistisk analyse, og delte derfor økonomien i en skjermet og en konkurranseutsatt sektor. På dette området var det mye upløyd mark. Tradisjonelt modellverktøy kunne brukes til å analysere sektorene hver for seg, men ikke hvordan de påvirket hverandre. Her måtte Stoltz derfor gjennomføre en verbal analyse.

Utgangspunktet var forholdet mellom det indre og det ytre prisenivået. Dersom det innenlandske prisenivået ble hengende etter stigningen i det ytre, ville krefter i den indre økonomien virke prisdrivende inntil balansen var gjenopprettet. Prisene på importvarer og norskproduserte ferdigvarer med høy importandel, ville stige i takt med det ytre prisenivået. Produsenter i konkurranseutsatt sektor ville da få inntektsvekst og ønske om økt produksjon. Begge deler ville lede til økt etterspørsel innenlands som igjen gav grunnlag for stigning i de innenlandske prisene. I løpet av prosessen ville det overføres ressurser fra den skjermede sektoren til den konkurranseutsatte.

I skjermet sektor var prisstigning en følge av administrative beslutninger om å oppjustere produktpriser og lønninger. Krav om lønnsøkning og økte inntekter i jordbruket ville følge så snart prisene på konsumvarer økte. Et eventuelt gap mellom det indre og det ytre prisenivået ville dermed lukkes etter noe tid.⁴⁵⁶

Et hovedproblem i skjermet sektor var at det også var mulig å administrere opp lønninger og priser uavhengig av markedsforhold. Dette var det virkelige problemet, fordi økte lønninger førte til redusert konkurranseevne, svekket betalingsbalanse og i siste instans til arbeidsledighet. Dette ledet frem til den konklusjon at generell etterspørselsregulering ikke var tilstrekkelig:

«Det grunnleggende problem for myndighetene ved siden av regulering av etterspørselens størrelse og fordeling er å gripe inn i den organiserte fordelingskampen, for å hindre at den fører til en vedvarende oppregulering av priser og inntekter.»⁴⁵⁷

Verken innenlandsk konkurransepolitikk eller økt konkurranse fra utlandet kunne etter Stoltz mening bidra vesentlig i den sammenheng, og da gjenstod bare to løsninger:

«...den eneste mulighet for å unngå eller forminske tendensene til en administrert prisstigning er enten å få den som har makt til å fastsette markedspriser, til ikke å sette dem opp, eller å ta fra dem denne makten.»⁴⁵⁸

Stoltz hadde ikke overdreven tro på inntektspolitikk. Problemet var ikke så enkelt at det lot seg løse ved å overbevise organisasjonens representanter om at det ikke var mulig å øke lønninger, eller gi andre fordeler, uten at det gikk på bekostning av andre grupper.

«For det første er det ikke nok å komme på talefot med organisasjonenes representanter, med lederne. De kan nok øve en viss påvirkning på organisasjonens politikk, men i siste instans er det massen av vanlige medlemmer som har det avgjørende ord. For det andre vil det neppe være noe avgjørende

⁴⁵⁴ Samme sted, side 108.

⁴⁵⁵ Stoltz' argumentasjon skiller seg her i betydelig grad fra flertallet i Den penge- og kredittpolitiske komite. Han argumenterer ut fra et marked hvor rente er en pris som dannes blant annet på grunnlag av forventninger om prisstigning og usikkerhet. Samme sted, side 96f.

⁴⁵⁶ Samme sted, side 49f.

⁴⁵⁷ Samme sted, side 133.

⁴⁵⁸ Samme sted, side 122.

argument overfor en gruppe-organisasjon at den ikke vil kunne skaffe medlemmene fordeler uten at det går ut over andre. Formålet med å danne organisasjoner har i alminnelighet nettopp vært å skaffe medlemmene en større del av de samlede inntekter, altså med andre ord en lønnsøkning som var større enn produktivitetsøkningen.»⁴⁵⁹

En bedre innsikt i de økonomiske sammenhenger kunne gjøre oppgaven lettere. Både organisasjonsledere og medlemmene behøvde kjennskap til hvilke problemer og økonomiske sammenhenger man stod overfor:

«En større forståelse for og mer bevisst løsning av fordelingsproblemene synes likevel å være en mulighet, og faktisk den eneste mulighet for å få minst mulig stigning i prisenivået når vi har full sysselsetting.»⁴⁶⁰

Stoltz utredning forelå i en foreløpig stensilutgave fra november 1961. Med en så klar påpeking av organisasjonenes markedsrett og behovet for å vise samfunnsansvar, kunne regjeringen legitimere et nytt forsøk på å skape en inntektspolitisk orden. I regjeringskonferanse den 13. mars 1962 ble det besluttet å forsøke å etablere et formelt samordningsorgan med partene i arbeids- og næringslivet. Først ble spørsmålet drøftet med NAF. Arbeidsgiverforeningen var fortsatt ikke villig til å delta i et formalisert inntektspolitisk organ, men kunne til nød gå med på et organ for drøfting av felles problemer. Deltakerne måtte ikke kunne komme med bindende uttalelser på vegne av sin organisasjon, og NAF gikk heller ikke med på at utvalget skulle oppnevnes ved kongelig resolusjon slik regjeringen foreslo. «Regjeringens kontaktutvalg for organisasjonene i arbeids- og næringslivet», som ble opprettet på et møte mellom regjeringen og organisasjonene den 19. oktober 1962, fikk derfor ingen juridisk status. Det skulle være et uformelt organ for felles drøftinger mellom regjeringen, LO, NAF Bondelaget og Småbrukarlaget.⁴⁶¹

Stort lenger kom man heller ikke i retning av en formalisert inntektspolitisk orden. I Kontaktutvalget kunne regjeringen legge frem de økonomiske analysene, det vil si størrelsen på «kaka». I tillegg kunne eventuelle misforståelser med hensyn til krav og analyser ryddes av veien. Men det var selvsagt ingenting i veien for at Kontaktutvalget kunne brukes til den samme type forhandlinger regjeringen tidligere hadde ført med organisasjonene. Fordi slike møter da ville holdes regelmessig, ville de ikke ha den samme prestisje knyttet til hva som kom ut av dem. Den korporative strategien levde fortsatt videre i Finansdepartementet, selv om forhandlingene inntil videre måtte foregå ad hoc og i uformelle fora.

⁴⁵⁹ Samme sted, side 123.

⁴⁶⁰ Samme sted, side 124. Som jeg skal komme tilbake til, ble Stoltz' analyse og konklusjoner senere kjent under betegnelsen «Aukrustmodellen» etter at Odd Aukrust ledet et utvalg for å forberede inntektsoppgjørene 1966. I utvalget satt også Fritz C. Holte og nettopp Gerhard Stoltz. I sin utredning fra 1962 foregriper Stoltz alle de sentrale elementer i «Aukrustmodellen», inndeling i skjermede og konkurranseutsatte næringer, betraktninger om produktivitetsforskjeller og krav om lik lønnsutvikling i de ulike næringene. «Aukrustmodellen» var dermed på ingen måte særlig original da den så dagens lys, og burde kanskje heller vært kalt «Stoltzmodellen». I ettertid har imidlertid Aukrust presentert sin egen historie, «Historien om en ide», i *Full sysselsetting og økonomisk vekst? Festskrift til Eivind Erichsen* (Oslo 1987) som bakgrunn for «Aukrustmodellen», og her er ikke Stoltz' arbeid nevnt.

⁴⁶¹ Søylen 1993, side 55.

Kredittpolitikk i en korporativ kanal

Kredittpolitikken hadde et noe annet utgangspunkt enn inntektspolitikken. Her var det ikke de samme politiske betenkelighetene knyttet til direkte styring. Sosialisering av bankvesenet ble stadig satt på dagsorden i Arbeiderpartiet. Selv om det i praksis aldri så ut til å ha vært aktuell politikk, viste det seg godt egnet som et pressmiddel overfor bankene. Politisk ville det også være mulig med en mer direkte lovstyring av bankenes virksomhet, men på femti-tallet var det praktiske problemer knyttet til en slik styringsform.

Det korporative samarbeidet mellom regjeringen og bankene startet som jeg har vært inne på i 1951, ved opprettelsen av Samarbeidsnemda. Her deltok representanter fra Finansdepartementet, Norges Bank, bankforeningene og Bankinspeksjonen. Oppgaven var å sikre at regjeringens politiske prioriteringer ble fulgt opp i bankenes ulånspolitikk. Fra 1952 ble nemndens anbefalinger erstattet av avtaler, i første omgang av kvalitativ karakter. Disse var ikke juridisk bindende. De kan heller ikke sies å ha gitt kredittinstitusjonene særlig innflytelse over regjeringens politikk, rent bortsett fra at man unngikk en mer direkte form for regulering. De første årene var avtalene preget av at det ikke fantes tilstrekkelig statistikk verken over bankenes likviditet eller over etterspørselen etter kreditt. Nemndens bidrag ble derfor i første rekke å avtale kjøp av statsobligasjoner og å gi sin tilslutning til Finansdepartementets retningslinjer for bankenes utlånsvirksomhet.

Sommeren 1951 oppfordret Finansdepartementet bankene til å legge samfunnsøkonomiske hensyn til grunn for sine disposisjoner:

Bankene må i sin kredittgivning la samfunnsøkonomiske og ikke rent privatøkonomiske synsmåter være avgjørende for sine disposisjoner. Hovedvekten må legges på det formål som midlene skal brukes til.⁴⁶²

Senere ble det gitt mer spesifiserte retningslinjer for å hindre utlånsvest. Det var imidlertid først ved «Desemberavtalen» i 1955 det for første gang ble inngått kvantitative avtaler i Samarbeidsnemda. Da var også forsikringsselskapene inkludert.

Høsten 1955 foreslo Finansdepartementet å øke bankenes innskuddsreserver i Norges Bank. Dersom bankene i stedet inngikk en frivillig avtale, skulle forslaget stilles i bero. Tilsvarende ble gjort for å få forsikringsselskapene til å innordne seg. Finansdepartementet utarbeidet en proposisjon om plasseringsplikt i stats- og statsgaranterte obligasjoner for livsforsikringsselskapene. Så ble forsikringsselskapene invitert til i stedet å inngå en frivillig avtale. Proposisjonen ble aldri offentliggjort. Både for bankene og forsikringsselskapene innebar avtalen at staten fikk låne penger til en rente som lå under det som kunne vært oppnådd ved alternativ plassering av midlene, mens Finansdepartementet på sin side ikke fremmet de varslede lovforslagene for Stortinget. Dersom ikke målene i avtalen ble nådd, stod imidlertid departementet fritt til å fremme reguleringsforslagene.⁴⁶³

Bankene var også utsatt for et press av mer fundamental karakter. I Arbeiderpartiet var det gjennom førte- og femtiårene sterke krefter som arbeidet for å nasjonalisere bankene. Ledelsen i partiet gikk imidlertid aldri inn for dette, men samtidig unngikk den å ta spørsmålet opp til en endelig programmessig avgjørelse. Spørsmålet var stadig vekk under utredning, og den «foreløpige samarbeidslinjen» fra landsmøtet i 1949 lå til grunn for partiets politikk i femtiårene. Også på landsmøtet i 1957 var spørsmålet om forholdet til bankene på dagsorden. I sin innledning om neste periodes arbeidsprogram gav Trygve

⁴⁶² Rundskriv fra Finansdepartementet til samtlige forretnings- og sparebanker datert 31. mai 1951. Sitert etter Axel Damman, «Norsk selektiv penge- og kredittpolitikk i 1950-årene», i *Økonomi nr 41*, 1961, side 59.

⁴⁶³ Skriv fra Norges Bank bankene datert 15. desember 1955. Samme sted.

Bratteli uttrykk for at man hadde kontroll over bankkapitalen. Etter at flere talere likevel gikk inn for sosialisering, tok Bratteli igjen ordet:

«Når vi oppretter statsinstitusjoner må vi også ansette noen mektige herrer. Er det sikkert at styrene og direktørene i offentlige forretningsbanker vil bli lettere å ha med å gjøre enn private bankdirektører som lever under en latent trussel om å bli sosialisert?»⁴⁶⁴

Selvfølgelig kan forklaringen på at spørsmålet ikke ble tatt til endelig behandling i partiorganisasjonen, være at ledelsen ikke var sikker på å få gjennomslag for sin linje. Det er imidlertid også sannsynlig at en viss usikkerhet var bra for samarbeidsklimaet i kredittpolitikken.

Desemberavtalen innebar at utlånene i årene 1956 og 1957 ikke skulle overstige 1955-nivået. Kassakredittene skulle reduseres, og bankene måtte være påpasselige med å innkreve avdrag på utlånene. Forretningsbankene ble henstilt om å plassere ledige midler i statskasseveksler og i åpne serier av kortsiktige stats- og statsgaranterte obligasjoner. Sparebankene skulle på sin side bidra i et stort konverteringslån og sette minst 50% av sin innskuddsøkning i statspapirer. Forsikringsselskapene skulle låne staten 225 millioner kroner og øke beholdningen av statsobligasjoner med 200 millioner kroner i løpet av to år. Avtalen kunne ikke gjøres juridisk bindende for de enkelte banker og forsikringsselskap, men foreningene forpliktet seg til å henstille til sine medlemmer om å følge dem.⁴⁶⁵

Desemberavtalens mål ble oppfylt i 1956. Utlånene holdt seg innenfor 1955-nivået og staten fikk avsetning for sine obligasjoner. I 1957 økte utlånene ut over rammene, men Finansdepartementet iverksatte ikke trusselen om strengere reguleringer. I en gjennomgang av femtitallets kredittpolitikk, skrev sosialøkonomen Aksel Dammann at dette trolig skyldtes konjunktursituasjonen, og mente at «myndighetene stilltiende godtok den økningen som var skjedd».⁴⁶⁶ For 1958 ble det inngått en avtale med 1957 som basis. Sparebankene skulle plassere minst 50% av innskuddsøkningen i stats- og statsgaranterte obligasjoner, forretningsbankene skulle kjøpe kortsiktige statsobligasjoner og forsikringsselskapene skulle tegne seg for 110 millioner kroner i statslån og øke beholdningen av disse med 90 millioner kroner. Igjen ble renten for langsiktige statslån justert opp, nå til 5%. Avtalen innebar at verken forsikringsselskapene eller bankene skulle øke pantelånsrenten tilsvarende, den forble derfor på 5% nominelt for 1. prioritets lån.⁴⁶⁷

Til og med 1958 så det dermed ut til at styringen av kredittmarkedet virket. Sparebankene hadde en beskjeden økning i utlånene, mens forretningsbankene stod omtrent stille. Tore Jørgen Hanisch har vist at denne utviklingen ikke først og fremst skyldes avtaler i Samarbeidsnemnda eller avtagende kredittetterspørsel, men at bankene rett og slett ikke hadde mer penger å låne ut. Forretningsbankene løste dette problemet gjennom utenlandsopplåning, etablering av innskudd på særvilkår og lønnskonti, og fra 1958 til 1965 steg utlånene jevnt.⁴⁶⁸

Fra høsten 1958 ble det lagt sterkere press på bankene for å holde utlånsrammene. Spørsmålet om å innføre en ny lov om «innskottsreserver og lovbestemmelser om plasseringsplikt i statspapirer» ble drøftet i Samarbeidsnemnda.⁴⁶⁹ I desember samme år la

⁴⁶⁴ Arna Jacobsen, «Synet på sosialisering i DNA 1955-61» i *Etterkrigshistorie I*, Oslo 1970, side 112. Sitert etter Terje Rød-Larsen, «Sosialdemokrati og bankmakt», i Knut Kjeldstadli og Vidar Keul (red.) *DNA fra folkebevegelse til statsstøtte*, Oslo 1973, side 175f.

⁴⁶⁵ Dammann 1961, side 62.

⁴⁶⁶ Samme sted.

⁴⁶⁷ Samme sted, side 63.

⁴⁶⁸ Francis Sejersted (red), *En storbank i blandingsøkonomien*. Oslo 1982.

⁴⁶⁹ Nasjonalbudsjettet 1961, side 14.

Penge- og Bankkomiteen frem en innstilling som gikk ut på at myndighetene skulle oppnevne medlemmer av forstanderskap, representantskap og styrer i forretnings- og sparebankene. Dette forårsaket en politisk debatt om forholdet mellom staten og kredittinstitusjonene i disse årene.⁴⁷⁰

Noen ny lov om innskottsreserver og plasseringsplikt ble det aldri fremmet, i stedet ble det inngått nye årlige avtaler for 1959 og 1960, og senere en fireårig rammeavtale for 1960-1964. Her ble det avtalt at avdrag på stats- og statsgaranterte obligasjoner skulle reinvesteres i liknende papirer. Sparebankene skulle øke sine beholdninger av disse papirene med 25 % i 1959, 15 % i 1960 og øke med 50 % av innskuddene for årene 1961 til 1964. Forretningsbankene skulle opprettholde sine beholdninger av statspapirer i disse årene, mens livsforsikringsselskapene skulle øke med henholdsvis 60 og 45 millioner kroner i 1959 og 1960 og med inntil 100 millioner kroner årlig fra 1961-1964. Under rammeavtalen skulle rentesatsene og andre betingelser for nye statslån bestemmes ved årlige forhandlinger, og avtalte rentesatser skulle være normgivende også for pantelånsrenten og for renten på andre ihendehaverobligasjonslån. Avtalen slo videre fast at:

«Endringer i kredittinstitusjonenes utlåns- og innlånsrenter skal bare finne sted etter forutgående drøftelser i Samarbeidsnemnda, med sikte på å finne fram til ordninger som tar hensyn til alle parter.»⁴⁷¹

Spørsmålet om offentlig representasjon i kredittinstitusjonenes styrende organer stod sentralt under forhandlingene om rammeavtalen. Bankene protesterte mot Penge- og Bankkomiteens forslag til lovgivning og truet med å bryte samarbeidet. Et kompromiss ble sikret gjennom samtaler mellom Lindebrække, Brofoss og Gerhardsen. Regjeringen la frem for Stortinget et forslag om at kommunestyrene skulle velge halvparten av forstanderskapet i sparebankene, mens kongen skulle oppnevne en fjerdepart av representantskapet i forretningsbankene med forvaltningskapital over 100 millioner kroner. Styrerepresentasjon falt dermed ut.⁴⁷²

Den politiske ledelsen i Finansdepartementet ønsket på dette tidspunkt å gå enda lenger. Statssekretær Per Kleppe og finansminister Bjerve fryktet at kompromisset svekket muligheten for styring gjennom Samarbeidsnemnda, og at det i tillegg kunne bli en politisk belastning for Arbeiderpartiet foran stortingsvalget i 1961. Kleppe mente det ville ha vært bedre å sprengte Samarbeidsnemnda og var overbevist om at bankene etter stortingsvalget igjen ville ønske samarbeid.⁴⁷³

Einar Lie konkluderer i sin gjennomgang av kredittpolitikken under Samarbeidsnemnda med at bankene stort sett kom bedre ut med et avtalesystem enn de ville ha gjort ved lovstyring. Bankene hadde tidvis god inntjening, og stod sterkt i forhandlingene med myndighetene, mener Lie.⁴⁷⁴

Fra bankenes side var det aldri ønskelig med verken lovregulering eller avtaler. Lie viser til at de store forretningsbankene hele tiden gikk inn for et friere kredittmarked, med fleksibel rente og styring via diskonto og markedsoperasjoner. Fra bankene ble det

⁴⁷⁰ Arbeiderpartiets representanter i komiteen var Anders Frihagen (formann), Petter Jakob Bjerve og Kjell Holler. Samme sted.

⁴⁷¹ Sitert etter Dammann 1961, side 72.

⁴⁷² Under stortingsbehandlingen ble ordningen for sparebankene ytterligere moderert. Kommunestyrene skulle utnevne en fjerdedel av forstanderskapet, men uten at disse behøvde å være innskytere i banken slik regjeringens forslag la opp til. Dammann 1961, side 64 og Lie 1995, side 326f.

⁴⁷³ Lie 1995, side 327.

⁴⁷⁴ Lie 1995, side 324. Dammann konkluderte på samme måte i 1961. Han viste til at da bankene truet med å bryte forhandlingene om rammeavtalen, fikk de presset frem en noe mer moderat ordning for oppnevning av forstanderskap og representantskap enn det regjeringen hadde truet med. Dammann 1961, side 64f.

argumentert langs tradisjonelle pengepolitiske linjer for at dette var det eneste som kunne sikre prisstabilitet og at de mest lønnsomme investeringsprosjektene ble realisert. I tillegg til å fjerne konkurranseaspektet på etterspørselssiden av kredittmarkedet, innebar kredittpolitikken at det heller ikke ble konkurranse på tilbudssiden. Et poeng som blant andre Axel Damman gjentatte ganger fremførte, var at det dermed ikke var noen insentiver i systemet som sikret effektiv drift av kredittinstitusjonene. Det ble også argumentert for at bedre vilkår på innlånsiden ville stimulere til økt sparing og dermed dempe den samlede etterspørselen i økonomien.

Fremtredende talsmenn for bankene, som Sjur Lindebrække og Johan Melander, argumenterte stadig langs disse linjene. De fikk støtte fra økonomer som Morten Tuveng og Axel Dammann fra Næringsøkonomisk forskningsinstitutt, som i artikler og foredrag gikk inn for en liberalisering av kredittmarkedet. De var ikke i mot at regjeringen ønsket å drive sosialpolitikk, men gikk inn for at dette i større grad skulle gjøres via subsidier over statsbudsjettet. Den skjulte subsidieringen som foregikk gjennom lavrente- og skattepolitikken, førte etter deres mening til en uheldig ressursallokering, noe som bare kunne unngås ved å innføre mer markedsbaserte løsninger.⁴⁷⁵

I Finansdepartementet gjorde slike argumenter tilsynelatende ikke inntrykk. Einar Lie viser til en meningsveksling mellom Eivind Erichsen og Johan Melander på et møte i Samarbeidsnemnda i 1959. Her slo Erichsen fast at man i vurderinger av hvor effektiv ressursallokering regjeringens kredittpolitikk gav, ikke kunne ta utgangspunkt i prinsippene for et frikonkurransemarked «som ikke eksisterer i virkeligheten og som heller ikke ville være det beste system selv om det hadde vært mulig å få det til å funksjonere».⁴⁷⁶

For bankene stod det da mellom lovstyring eller avtaler, og de valgte det siste. Det er imidlertid etter min mening grunn til å stille spørsmålet om hva regjeringen ville ha gjort dersom bankene hadde satt hardt mot hardt, og nektet å samarbeide. Kanskje passet det regjeringen bra å kunne legge noe av ansvaret for den økonomiske utviklingen over på de private kredittinstitusjonene? Det relevante spørsmålet når femtitallets økonomiske politikk skal vurderes, er uansett ikke om lovstyring ville vært mer effektivt enn avtaler, men hvordan utviklingen ved en tradisjonell markedsbasert pengepolitikk ville vært. I det følgende skal jeg oppsummere noen hovedpunkter i utviklingen på femtitallet, før jeg i neste kapittel tar fatt på sekstitallet.

Femtitallets økonomiske politikk - arv etter Frisch?

Ved utgangen av femtitallet var den økonomiske politikken fortsatt ikke helt falt på plass. Utviklingen svingte med konjunktorene ute, og politikken var preget av ad hoc tiltak og manøvrering mellom lønnsoppgjør. Norske historikere har karakterisert den økonomiske politikken som avløste detaljreguleringspolitikken på forskjellige måter. Berge Furre hevder i sin *Norsk historie 1905-1990* at selv om Norge var det eneste vesteuropeiske landet med en ren sosialdemokratisk regjering tidlig på femtitallet, har fokuseringen på forskjellen mellom Norge og resten av Vest-Europa vært overdrevet:

«det særnorske ved utviklinga vart helst overdrive. I røynda kom utviklinga å fylgja eit nokså vanleg vesteuropeisk mønster [...] Planane om direkte økonomisk styring like etter krigen vart endra til

⁴⁷⁵ Dammann 1961, side 73f. Se diverse årganger av skriftet *Økonomi*, fra Næringsøkonomisk forskningsinstitutt.

⁴⁷⁶ Referat fra møtet i Samarbeidsnemnda 27. august 1958, sitert etter Lie 1995, side 324.

rammeplanar og makroøkonomisk rammestyring [...] Den keynesianske teorien gav oppskriftet på tiltak. Den offentlege budsjettpolitikken vart sett i samanheng med nasjonens økonomi: Overskott og underskott kunne nyttast til å regulera etterspurnaden, driva 'motkonjunkturpolitikk'.⁴⁷⁷

På den andre siden fremholder en rekke historikere at selv om detaljreguleringene ble avvirket, var ikke styringsambisjonene særlig svekket. Flere fremhever i denne sammenheng reguleringene på kredittmarkedet.⁴⁷⁸

Både Hans Otto Frøland og Einar Lie har gått svært detaljert inn på enkelte sider ved den økonomiske politikken. Frøland beskriver utviklingen i tretti og førtiårene som en «overgang til sosialdemokratisk styre og dreining bort fra liberale mot keynesianske ideer om makroøkonomisk styring». Hos Frøland markerer skiftet mellom Gerhardsen og Torp i 1952 et skifte den andre veien, mot en mer markedsorientert økonomisk politikk. Tilsvarende representerer statsministerskiftet i januar 1955 et skritt tilbake mot den opprinnelige strategien, med mindre vekt på markedsorientert politikk. Frøland, som i sitt arbeid stort sett behandler inntektspolitikken og forholdet mellom LO, NAF og regjeringen, mener Gerhardsen manglet tiltro til konkurranse som prisregulerende middel, og derfor i stor grad gikk tilbake til direkte statlig inngrep i prisdannelsen.⁴⁷⁹

Einar Lie inntar nærmest det motsatte standpunkt. Riktignok avtok tempoet i dereguleringen etter regjeringsskiftet, skriver Lie, men mener at den økonomiske politikken snarere var preget av «konsolidering» enn tilbakegang til direkte reguleringer. Han viser til at det med mindre hell ble forsøkt å etablere nye virkemidler i inntektspolitikken og kredittpolitikken, og at oppmerksomheten derfor naturlig nok ble konsentrert om de styringsredskapene som var tilgjengelige, nemlig kreditt- og finanspolitikk.⁴⁸⁰

At to historikerne her trekker nærmest motsatte konklusjoner kan skyldes at de har lagt ulikt kildemateriale til grunn. Einar Lie har materiale fra Finansdepartementet som utgangspunkt for sin forskning, mens Frøland hovedsakelig har benyttet arkiver fra LO og NAF og åpne kilder som stortingsdokumenter og regjeringsprotokoller. Frøland peker selv på det problematiske i at han dermed ikke har hatt tilgang på de økonomiske analysene fra Finansdepartementet, men påstår at en granskning av forhandlingene i Stortinget også vil fange opp strategiene som lå til grunn for den økonomiske politikken.⁴⁸¹

De to historikerne opererer videre med ulikt aktørperspektiv. Mens Lie er svært individorientert i sin avhandling, opererer Frøland hovedsakelig på organisasjonsnivå.⁴⁸² Når det gjelder debatter internt i ledelsen i LO og NAF, og også delvis i regjeringen, beveger Frøland seg imidlertid også tidvis på individnivå. Men han går ikke inn på interne vurderinger i embetsverket, og forholder seg heller ikke til den økonomiske teorien som lå til grunn for de faglige vurderinger som ble foretatt. Frøland klarer derfor etter min mening ikke å gi noe overbevisende bilde av de strategier som lå til grunn for de faglige råd. Her kommer Lie langt nærmere, og han har i tillegg hatt fordelen av å kunne bygge på Frølands fremstilling.

I denne avhandlingen er målet å se i hvilken grad den økonomiske politikken kan knyttes til den økonomiske tenkningen i Osloskolen. Her har jeg beskrevet den økonomiske politikken som en administrert overskuddsetterspørsel, grunnlagt på et administrert lavt rentenivå. Regulering på tilbuds- og etterspørselssiden i kredittmarkedet gav muligheter for

⁴⁷⁷ Furre 1992, side 252 og 262.

⁴⁷⁸ Se f. eks. Grønlie 1991, Hanisch 1996, Lie 1995, og Nordvik 1996.

⁴⁷⁹ Frøland 1992, side 242f.

⁴⁸⁰ Lie 1995, side 211.

⁴⁸¹ Frøland 1992, side 34.

⁴⁸² Frøland bruker hovedsakelig «Regjeringen», «Centralstyret» og «Representantskapet» som «intensjonale» aktører. Samme sted, side 4f.

både kvantitativ og kvalitativ styring. Utlånskvoter og kvalitative prioriteringer lå til grunn for private og statlige kredittforetak, mens byggeløyver, etableringskontroll og konsesjonslover regulerte etterspørselen. Store deler av konsummarkedet var åpnet for desentraliserte beslutningsprosesser, men allikevel ikke slik at prismekanismen fikk virke fritt. Beslutningstakerne ble forsøkt påvirket både normativt gjennom generelle krav til legitim markedsatferd, og ved et korporativt samarbeid mellom regjeringen og de store organisasjonene i arbeids- og næringslivet. Budsjettpolitikken ble brukt til å sikre en høy offentlig sparing, inntektsutjevning og finansiering av selektive sysselsettingstiltak ved en eventuell internasjonal konjunktursvikt.

Det synes å være en klar sammenheng mellom den økonomiske politikken og utviklingen av den økonomiske tenkningen i Osloskolen. Etter at Trygve Haavelmo var etablert på Sosialøkonomisk institutt, fikk markedet en langt større plass i Osloskolen enn den hadde hatt i Frischs økonomiske tenkning. Samtidig gjør overgangen til en åpen økonomi med faste valutakurser det vanskelig å sammenligne Frisch opplegg fra trettiårene med Osloskolens anbefalinger for en økonomisk politikk i femtiårene. Allikevel er det på sentrale områder overensstemmelse mellom den økonomiske politikken og Frisch økonomiske tenkning.

Både de praktiske erfaringene knyttet til vanskelighetene med å administrere detaljreguleringene og Haavelmos lansering av paretooptimalitet, kom til å påvirke Osloskolen. Stabilt prisnivå var ikke lenger noe mål, i stedet ble det lagt stor vekt på prismekanismens rolle for en effektiv ressursallokering.⁴⁸³ Hvordan Frisch forholdt seg til Haavelmos markedsteori slik den ble undervist fra omkring 1950, er ikke avklart. Andvig mener Frisch mer eller mindre overlot dette feltet til Haavelmo, og slik kunne konsentrere seg om andre forskningsområder. På den måten utfylte de to hverandre mer enn de stod i noe motsetningsforhold, mener Andvig.⁴⁸⁴

Utviklingen innen Osloskolens økonomiske tenkning, kan dermed knyttes til omleggingen av den økonomiske politikken i retning av mer indirekte styring, desentraliserte beslutningsprosesser og konkurranse under den nye prisloven. På viktige områder var det allikevel ingen endring. Det sentrale virkemiddelet i politikken skulle fortsatt være nasjonalbudsjettet, og kryssløpsmodellen, som fra 1952 ble benyttet for å sikre konsistensen i planleggingen. Sammen med lavrentepolitikken, gav denne østeuropeiskinspirerte input-output-analysen og nasjonalbudsjettet, norsk økonomisk politikk et særpreg. Disse elementene i Osloskolen faller det naturlig å knytte eksplisitt til Frischs økonomiske tenkning. Det samme gjelder det generelle konstruktivistiske ambisjonsnivået, styringsoptimismen og den ensidige fokuseringen på sosialøkonomi som en vitenskap for den økonomiske politikken. Etableringen av et sterkt sosialøkonomisk miljø i sentraladministrasjonens kjerne, var også et særnorsk fenomen som kan føres direkte tilbake til Frischs ambisjoner fra trettiårene.

De korporative innslagene i politikken lar seg vanskeligere knytte direkte til Osloskolen. Blant økonomene virker det som om det var en viss skepsis mot å gjøre den økonomiske politikken til gjenstand for forhandlinger med organisasjonene. Overfor kredittinstitusjonene var det imidlertid et problem at Finansdepartementet ikke hadde den nødvendige oversikten til å kunne utforme en detaljert styringsmodell. Her kan det derfor ha fremstått som minst like effektivt å kjøre en tøff forhandlingslinje med stadige trusler om lovstyring eller sosialisering. Heller ikke i inntektspolitikken fantes det i realiteten noe alternativ. Som under detaljreguleringspolitikken, forhindret den frie forhandlingsretten og

⁴⁸³ Hanisch 1990.

⁴⁸⁴ Andvig 1993, side 26f.

prinsippet om uravstemning Arbeiderpartiet fra å gå inn for en mer direkte styring av inntektsdannelsen. Alternativet til den korporative linjen var derfor å redusere etterspørsels-overskuddet og la markedskreftene slippe til i større grad. Dette var imidlertid ingen aktuell politikk verken sett fra Osloskolen eller Arbeiderpartiet. Samtidig var den korporative linjen gunstig i forhold til den radikale delen av arbeiderbevegelsen, som ønsket en sterkere kontroll med kapitalen.

Verken de virkemidlene som ble etablert, eller måten de ble benyttet på, kan karakteriseres som keynesianske i konvensjonell forstand. Budsjettbalansen stod ikke sentralt som styringsverktøy, og statsbudsjettet kan ikke sies å ha variert motkonjunkturtelt. I løpet av femtitallet begynte også keynesianere å vektlegge tradisjonell pengepolitikk, noe som overhode ikke passet i Osloskolens strategi. Økonomiavdelingens planlegging for å møte en internasjonalt konjunktursvikt taler for seg selv. Det var heller ikke noe påfallende keynesiansk ved administrert lav rente og kredittrasjonering. Dette var Osloskolens politikk, grunnlagt på en særegen økonomisk tenkning, og unnfanget i skjæringsflaten mellom påtvunget deltakelse i den internasjonale økonomiske integrasjonen og Arbeiderpartiets innenrikspolitiske balansegang. En politikk som i høy grad var særnorsk.

Hvordan virket politikken?

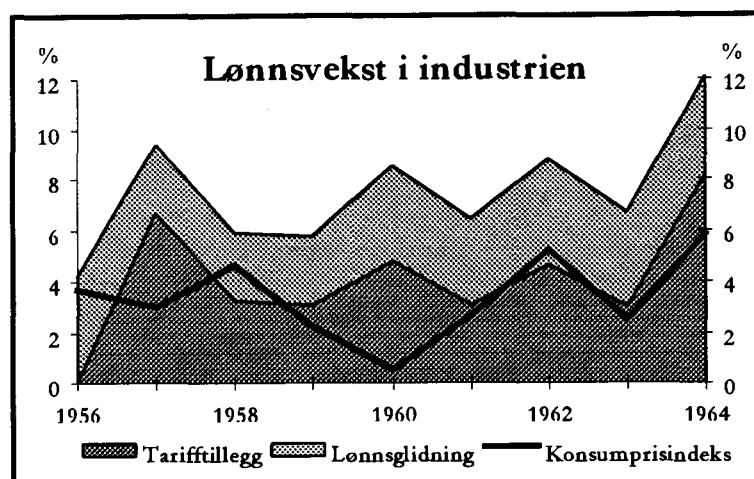
Det er svært vanskelig å avgjøre i hvilken grad den økonomiske politikken som ble ført på femtitallet var effektiv, og om den fikk betydning for den økonomiske utviklingen. En grundig analyse av dette ligger utenfor dette arbeidets ambisjonsnivå, men her skal jeg allikevel påpeke visse forhold av betydning.

Det synes klart at den økonomiske politikken på flere områder ikke virket i henhold til de styringsmål som ble stilt opp. Slik det ble oppfattet i Osloskolen hadde konjunkturpolitikken vært vellykket, fordi det var opprettholdt full sysselsetting. Samtidig hadde rentenivået vært holdt lavt. På den andre siden ble prisstigningen høyere enn ønsket. Regjeringen måtte gjentatte ganger sprøyte inn subsidier, og det var prisstopp på konkurranseregulerte varer i to år fra mars 1956. Samtidig var det stadig problemer i utenriksøkonomien. Dette ble imidlertid ikke sett som et resultat av «konjunkturpolitikken», men av vanskeligheter i «lønns- og prispolitikken».⁴⁸⁵

Prisstigning og balanseproblemene i utenriksøkonomien skyldtes blant annet at reguleringene i kredittmarkedet ikke var tilstrekkelig effektive. I første delen av femtitallet var det et særlig veksten i statsbankenes utlån som overskred økonomenes anbefalinger. Tore Jørgen Hanisch har vist at forretningsbankene fra 1958 stadig ekspanderte ut over de rammene man ble enige om.⁴⁸⁶ Den inntektspolitiske satsingen maktet heller ikke gi bedre kontroll over utviklingen i det nominelle lønnsnivået. Som figur 8 viser, lå lønnsutviklingen godt over utviklingen i konsumprisindeksen, og den samlede nominelle inntektsveksten utgjorde stadig en trussel mot konkurranseevnen slik man så det i Finansdepartementet. Ved midten av sekstitallet finner vi da også at økonomene i Finansdepartementet har forlatt den korporative strategien til fordel for en kredittpolitisk fullmaktslov og såkalte «guidelines» i inntektspolitikken.

⁴⁸⁵ Odd Aukrsut, «Tjue års økonomisk politikk i Norge: Suksesser og mistak», i *Statsøkonomisk tidsskrift*, september 1965.

⁴⁸⁶ Sejersted (red), 1982.



Figur 11: Årlig vekst i konsumpris og nominell lønnsvekst for mannlige industriarbeidere 1956-1964, fordelt på tariff tillegg og glidning. Kilde: Statistisk Årbok.

Som vi har sett kan heller ikke den økonomiske politikken på noen måte sies å være tilpasset svingningene i konjunktorene. Heller ikke strategien for en selektiv motkonjunkturpolitikk var det særlig enkelt å følge opp. To erfaringer kunne trekkes etter forsøkene på å drive motkonjunkturpolitikk i 1958. Før det første hadde man ikke greid å forutsi virkningen av skattereformen, slik at den samlede økonomiske politikken sannsynligvis ble for stram. Dessuten viste det seg svært vanskelig både å administrere de selektive tiltakene og å avvikle dem igjen. Ekstraordinære ekspansive tiltak hadde en lei tendens til å bli permanente. Bevilgninger et sted førte øyeblikkelig til krav om tilsvarende bevilgninger fra andre steder. Fikk en næring støtte, mente andre næringer seg berettiget til tilsvarende støtte. Det viste seg at man rett og slett ikke hadde tilstrekkelig kontroll over finanspolitikken, og her ble det satt inn en betydelig innsats fra slutten av femtitallet.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan politikken virket inn på den økonomiske utviklingen, vil jeg også fremheve enkelte momenter. Flere historikere har pekt på at den økonomiske utviklingen i Norge på femtitallet ikke stod i forhold til innsatsen. Norge lå på topp i OEEC-sammenheng når det gjaldt investeringsrate i forhold til BNP, også om vi ser bort fra boliginvesteringer. Avkastningen i form av årlig vekstrate i BNP var imidlertid svært beskjeden. Mens årlige vekstrater i BNP og industriproduksjonen fra 1946 til 1950 var på henholdsvis 7% og 11%, var de bare 3,6% og 3,8% i femtiårene. Tidligere ble dette gjerne forklart med geografiske og klimatiske forhold, at vekst kostet mer i Norge enn i andre land.⁴⁸⁷

Tore Jørgen Hanisch avviser dette som hovedforklaring på den svake økonomiske utviklingen. I stedet retter han oppmerksomheten mot omstillingsproblemene hjemmeindustrien stod overfor ved avviklingen av importrestriksjonene og nedbyggingen av tollsatsene. På 1940-tallet nøt hjemmeindustrien godt av en sterk overskuddsetterspørsel samtidig som den var meget godt beskyttet mot konkurranse utenfra. En situasjon Hanisch beskriver som produksjon i et drivhus. Importliberaliseringen innebar at drivhuset ble revet og temperaturen falt. Den gradvise importliberaliseringen førte til at hjemmeindustrien fikk store problemer og sterkt redusert vekst. Norsk industri var ikke alene om å ha omstillingsproblemer. Andre land, for eksempel Nederland, Danmark og ikke minst Vest-Tyskland, hadde tilsvarende problemer, men løste dem raskere og bedre.⁴⁸⁸

Et spørsmålet blir da om den særnorske økonomiske politikken kan sies å ha

⁴⁸⁷ Hanisch og Lange 1986, figur side 59. Se ellers Furre 1993. Fritz Hodne, «Norges økonomiske historie» Oslo 1981. Hodne og Grytten 1992.

⁴⁸⁸ Hanisch 1996.

vanskeliggjort de nødvendige omstillingene? Det er nærliggende å peke på at detaljreguleringsregimet ble opprettholdt lenger i Norge enn i andre vestlige land etter krigen. Strukturproblemene i næringslivet fikk dermed vokse seg større, slik at overgangsproblemene av den grunn også kan ha blitt større i Norge. Videre er det et spørsmål om hvor effektiv ressursallokering lavrentepolitikken gav. Renteutvalget, som i 1980 anbefalte en overgang til markedsbestemt rente, viste nettopp til de farer for uheldig ressursallokering som lå i et administrert system. Interessant nok ble Renteutvalget i 1980 ledet av Petter Jakob Bjerve, som spilte en ikke ubetydelig rolle ved innføringen av lavrentepolitikken.

Den lave renten var selvsagt en stor fordel for dem som fikk tilgang på kapital, men spørsmålet er altså om kapitalen gikk dit den kastet mest av seg? Utlånskvoter, bygge-regulering og etableringskontroll påvirket utvilsomt næringsstrukturen. Sverre Knutsen viser hvordan hjemmeindustrien som hovedregel ikke ble prioritert når det gjaldt adgangen til å oppta obligasjonslån, her ble særlig kraftkrevende storindustri og skipsbygging prioritert. Når bankene prioriterte sine knappe utlånsmidler ble resultatet sannsynligvis favorisering av tradisjonelle og sikre forbindelser.⁴⁸⁹ I tillegg til at den lave renten også kan ha påvirket nivået på den samlede sparingen, var aksjemarkedet effektivt blokkert av dobbeltbeskatning og utbyttebegrensning.

En rekke faktorer som i dag regnes som svært viktige for økonomisk vekst ser dermed ikke ut til å ha vært tilstede i Norge på femtitallet. At det var en viss vekst og full sysselsetting er, etter min vurdering, ikke tilstrekkelig til å karakterisere politikken som vellykket. Heller ikke økonomene i Finansdepartementet var fornøyde, og sekstitallet ble derfor som vi skal se et tiår preget av reformer i den økonomiske politikken, reformer som imidlertid ikke alltid falt like heldig ut.

⁴⁸⁹ Knutsen 1995.

DEL II

**Perioden
1960 - 1973**

Kapittel 7

Sekstiårenes planlagte samfunn

Mens femtiårene bærer preg av å være en overgangsperiode, hvor den økonomiske politikken ikke helt var falt på plass, var sekstiårene tilsynelatende preget av økonomenes faste grep om den økonomiske utviklingen. Sekstitallet var i høy grad Osloskolens tiår. Både utredningsarbeidene og politikken som ble ført var mer enn noen gang tidligere et produkt av Osloskolen. Mange av de dyktigste Frisch-elevne hadde gjort karriere i ulike deler av forvaltningen. Gjennom hele tåret ble det arbeidet for å effektivisere økonomisk planlegging og styring i det såkalte Jerntriangelet: Finansdepartementet, Statistisk sentralbyrå og Sosialøkonomisk institutt. Det var ikke lenger noen reelle alternativer til moderne sosialøkonomi som grunnlaget for den økonomiske politikken, detaljreguleringspolitikken var oppgitt. Med det som fremstod som meget avanserte styringsmodeller, så det ut til at Osloskolen var i ferd med å nærme seg målet om en vitenskapeliggjøring av politikken.

Det gikk også usedvanlig bra med norsk økonomi på sekstitallet, som ofte omtales som «de gyldne sekstiårene». Dette var tiåret da den økonomiske fremgangen for alvor gav materiell velstand. Mor fikk kjøleskap, kjøkkenmaskin og støvsuger, mens far fikk bil. Dette var industriens glansperiode. Store deler av en norske hjemmeindustrien taklet EFTA-prosessen godt. I sekstiårene ble økonomisk vekst en selvfølge, det var et tiår i optimismens tegn. Både det politiske miljø og folk flest fikk tiltro til at økonomene virkelig var i stand til å finstyre den økonomiske utviklingen, og at fremtiden dermed var under kontroll.⁴⁹⁰

I det politiske landskapet skjedde det store endringer. Etter 30 år med Arbeiderparti-regjeringer fikk vi fem regjeringsskifter på 9 år. For Finansdepartementet innebar den politiske situasjonen store endringer. Under skiftende regjeringer var det i stor grad Finansdepartementet som stod for kontinuiteten i den økonomiske politikken, en politikk som på viktige områder fortsatt skilte seg ut i internasjonal sammenheng.

Den økonomiske tenkningen i Osloskolen, og lå fortsatt langt unna mainstream economics. Det handlet om særnorsk konstruktivistisk planlegging og styring, bygget på avanserte økonometriske modeller og elektronisk regnekraft, med langtidsstatsbudsjett, statsbudsjett og kredittbudsjett som operasjonelle instrumenter administrert av Finansdepartementet, og med nasjonalbudsjett og inntektspolitikk som mer indikative instrumenter for mer indirekte styring.

Utviklingen i den økonomiske politikken på sekstitallet var ikke et resultat av endringer i den økonomiske tenkningen innen Osloskolen, men først og fremst av de praktiske erfaringene som var vunnet i løpet av femtitallet og de muligheter som åpenbarte seg gjennom de nye modellene som var utviklet. Det ble lagt vekt på å løse de problemene

⁴⁹⁰ Se for eksempel Hanisch og Lange 1986, Furre 1992, side 295f.

som oppstod i kjølvannet av etterspørselspresset, dels gjennom å effektivisere de administrative reguleringsene, og dels ved å minske behovet for et konstant etterspørselspress ved å gjøre politikken mer avansert.

Lavrentepolitikken lå fast, og reguleringsene av kredittmarkedet ble forsøkt effektivisert gjennom en kredittpolitisk fullmaktslov. På den andre siden ble det forsøkt å gjøre finanspolitikken mer operasjonell i forhold til både aktivitetsregulering og kvalitativ styring. Det ble bygget ut positive virkemidler, administrert over statsbudsjettet. Målet var å avlaste styringen i kredittmarkedet, slik at det ikke lenger skulle være nødvendig å kjøre med et like «høyt trykk på kjelen» som i femtiårene.

Resultatet ble imidlertid et annet. Finanspolitikken ble stadig for ekspansiv slik det ble vurdert i Økonomiavdelingen, og en effektiv inntektspolitikk lot seg ikke gjennomføre. Resultatet var derfor at Økonomiavdelingen bremsset det de klarte i kredittpolitikken i et forsøk på å unngå prisstigning og underskudd på handelsbalansen. Dermed kom norsk politikk til å bli nokså motsatt av det keynesianske økonomer anbefalte på sekstitallet. I den nyklassiske syntesen, som var utviklet i arbeidet med cost-push problematikken, var oppskriften stram finanspolitikk for å dempe konsumveksten, og mer ekspansiv pengepolitikk for å fremme investeringsetterspørselen og dermed sysselsettingen, og effektive markeder i mikro.

Flere av sekstiårenes store utredningsarbeider er tidligere grundig behandlet av historikere, mens andre ikke er det. I dette og de følgende kapitler skal jeg forsøke å tegne et helhetlig bilde både av de ambisjonene som kom til uttrykk gjennom utredningsarbeidet, og den økonomiske politikken som ble resultatet av reformene. I dette kapitlet skal jeg gå nærmere inn på ambisjonen om det planlagte samfunn, de økonomiske analysene som var lå til grunn for reformarbeidet og den kurs som ble staket ut. I de følgende kapitler utdypes dette gjennom mer detaljerte studier. Viktige momenter her er nasjonalbudsjettplanleggingen, som ble videreutviklet gjennom reformer i budsjettpolitikken, innføring av en fullmaktslov i kredittpolitikken, og ikke minst utviklingen av nasjonalbudsjettmodellen MODIS. Budsjettadministrasjonen ble forsøkt reformert, ikke bare som et ledd i den kortsiktige makroøkonomiske styringen, men også for å sikre den langsiktige utviklingen av offentlig sektor og det samlede offentlige virkemiddelapparat. I tillegg ble det satset mye på å få etablert en effektiv inntektspolitikk.

Ambisjoner om et planlagt samfunn

Ved inngangen til sekstitallet hadde den vestlige verden opplevd 15 år med kraftig økonomisk vekst, og ingen ting tydet på at det ikke skulle fortsette. En følelse av å kunne kontrollere den økonomiske utviklingen på kort sikt gikk over i en ambisjon om å kunne styre den på lengere sikt.

Det var planlegging som var nøkkelen til suksess. Planlegging innebar at vi kunne velge vår fremtid ble det sagt i Finansdepartementet. Planlegging ble et moteord på de fleste samfunnsområder i sekstiårene. Statsviteren Alf Inge Jansen beskrev det slik i sin magisteravhandling i 1967:

«Planlegging er i dag et fenomen som har vunnet innpass i alle moderne samfunn. Her hjemme brukes planlegging til og med som 'moteord' og som 'honnørsord'. Det oppfattes av mange å representere løsningen av alt for alle, mens noen oppfatter det som et 'sesam sesam' som påkalles særlig i onde og trange tider. De fleste land - ikke minst vårt eget - smykker seg derfor med egne 'offentlige

planleggingsinstitusjoner'. Disse driver en utstrakt virksomhet som har konsekvenser for landet som helhet såvel som for den enkelte.»⁴⁹¹

Mens man ved sekstitallets begynnelse satset på 4-års langtidsplanlegging, eksisterte det ved tiårets slutt visjoner om «virkelig langtidsplanlegging» basert på utviklingen 30 år frem i tiden. Planene var fortsatt bygget på tradisjonell utbygging og effektivisering av industrien som en basis for økonomisk vekst. Veksten var garanti for økt velstand, og den økonomiske politikken, herunder utbygging av offentlige tjenester, skulle sørge for en rettferdig fordelingen av godene. Da tiåret gikk mot slutten var det ingen grunn til ikke å tro at utviklingen skulle fortsette frem mot år 2000:

«Det ser ut som om de industrialiserte land langt på vei er blitt i stand til å mestre de store konjunkturelle svingninger i den økonomiske utvikling som tidligere førte til periodevis dårlig utnyttelse av produksjonsressursene. Det er derfor sannsynlig at den tekniske utvikling og tilgangen på ressurser gir mulighet for en fortsatt økonomisk vekst av samme størrelse som den vi har hatt i 1950 og 1960-årene.»⁴⁹²

Ulike former for langsiktig samfunnsplanlegging ble iverksatt over nær sagt hele den vestlige verden. I Norge kom arbeidet for alvor i gang fra høsten 1963, da den nyopprettede Planleggingsavdelingen i Finansdepartementet innledet et arbeid med å reformere statens egen budsjettprosess gjennom innføring av langtidsbudsjett. Mens andre land bygde opp omfattende korporative planleggingsorganer for samfunnsplanlegging, handlet tilsynelatende langtidsplanleggingen i Norge dermed om den offentlige sektor.

Historikerne Olav Hamran og Einar Lie behandler det begge omtaler som nysatsing på planlegging i sekstiårene. Begge legger vekt på at utbyggingen av langtidsplanleggingen i Norge etter 1960 skjedde i en internasjonal planleggingsbølge. Særlig blir Frankrike trukket frem som eksempel, her omtales sekstiårene som «planleggingstiåret». Fordi norsk langtidsplanlegging i hovedsak handlet om langtidsbudsjettering av offentlig sektor fremholder de to det norske planleggingsapparatet som mindre ambisiøst enn det franske.⁴⁹³

Historikeren Trond Bergh har lagt vekt på de nasjonale forhold i sin omtale av den norske planleggingen. Han mente det ikke var naturlig å skille mellom korttidsplanlegging og langtidsplanlegging, og at langtidsplanleggingen tvang seg frem, «som et svar på problemer og behov skapt av korttidsplanleggingen og den dagsaktuelle politikk».⁴⁹⁴

Som Trond Bergh legger historikeren Erlend Bjørtvedt i sin hovedoppgave om langtidsplanlegging vekt på de spesielle indre årsaker til utviklingen av langtidsbudsjettering i Norge. Bjørtvedt viser hvordan sentral langtidsplanlegging i Norge ikke fulgte det utadvendte korporative mønsteret som er fremtredende i land som Frankrike, Storbritannia, Sverige og Danmark, med sentrale planleggingsorganer hvor planene ble utarbeidet av næringsliv og politiske myndigheter i fellesskap. I motsetning til Lie og Hamran hevder Bjørtvedt imidlertid at fokuseringen på langtidsstatsbudsjett ikke innebar et redusert ambisjonsnivå. Planleggingen skulle fortsatt omfatte elementer som demografi og næringsstruktur, men implementering av planene skulle skje gjennom virkemidlene Finans-

⁴⁹¹ Alf-Inge Jansen, *Planlegging og organisasjonsatferd*, masteravhandling ved Institutt for statsvitenskap UiO 1967, side 3. Jansen 1967, side 4f. Etter Jansens mening var det imidlertid en vesentlig svakhet ved den økonomiske planleggingen at det manglet en empirisk fundert teori som sa noe om hva som skjedde når økonomiske modeller skulle omsettes til praktisk politikk. Jansen ønsket derfor med sin forskning å bidra til å avdekke hvilke organisatoriske og administrative betingelser som måtte være oppfylt for å realisere de ulike modellene.

⁴⁹² «Perspektivanalyser», Vedlegg til St. meld. nr. 55 (68-69), *Langtidsprogrammet 1970-1973*, side 5.

⁴⁹³ Olav Hamran, *Teknikk eller politikk?* upublisert hovedoppgave UiO 1994, Lie 1995. Lies fremstilling bygger for en stor del på Hamrans hovedoppgave som ble skrevet i forbindelse med prosjektet om Finansdepartementets historie. Lie 1995, side 357, note 119.

⁴⁹⁴ Trond Bergh, *Utviklingstendenser i norsk makroøkonomisk langtidsplanlegging*, Finansdepartementet 1976, side I.

departementet rådde over, statsbudsjettet, kredittbudsjettet og inntektspolitikken. Innføring av et kredittbudsjett og arbeidet med programbudsjettering var svært viktig i denne sammenheng.⁴⁹⁵

Bjørtvedt legger vekt på at dette var planlegging av en særnorsk «imperativ» karakter. Planer og virkemidler skulle ikke oppstå som et resultat av en diskusjon mellom ulike interessegrupper. Planlegging var fag og ikke politikk. Det samme gjaldt implementering av planene gjennom bruk av virkemidler i den økonomiske politikken. Det er naturlig å knytte en slik form for planlegging til Oslo skolens syn på forholdet mellom fag og politikk. Bjørtvedt legger da også stor vekt på at det imperative elementet finnes igjen i Oslo skolen, og at norsk planleggingen i sekstiårene således kan tolkes som Oslo skolens variant av planlegging.⁴⁹⁶

Utad fremstod Oslo skolens sosialøkonomer som stadig mer avanserte, med verktøy for «numerisk samfunnsplanlegging». Nasjonalbudsjettmodellen MODIS, som ble tatt i bruk i 1960, var en «virkemiddelmodell» som kunne brukes i den kortsiktige økonomiske planleggingen. Langtidsplanleggingsmodellen MSG ble utviklet av Leif Johansen i 1960 og videreført blant annet av Planleggingsavdelingen i Finansdepartementet. I 1962 kom Stoltz' utredning om sysselsetting og pristabilitet, som blant annet var et oppgjør med stabiliseringslinjen og en legitimering av regjeringens rolle i inntektsoppgjørene. I 1964 leverte Den penge- og kredittpolitiske komite sin innstilling til ny kredittlov, hvor korporativ kredittpolitikk ble erstattet av direkte styring gjennom fullmaktslovgivning.

Året etter avgav Den finanspolitiske komite innstillingen om en budsjettreform som da allerede var i full gang. Langtids- og rammebudsjettering skulle gi Finansdepartementet mulighet til å drive effektiv konjunkturstyring og administrativ ressursallokering i offentlig sektor, samt sikre kostnadseffektiv drift i offentlig sektor. Etter regjeringsskiftet høsten 1965 ble Utredningsutvalget for inntektsoppgjørene 1966 oppnevnt. Resultatet av arbeidet var blant annet en enkel makroøkonomisk cost-push modell, den såkalte Aukrustmodellen, som skulle legitimere og effektivisere den korporative inntektspolitikken. Senere fulgte utredninger om budsjettorganisasjonen og programbudsjettering hvor det finanspolitiske reformarbeidet ble videreført. I tillegg fikk Stortinget stadige leksjoner i økonomi av finansministeren fra Stortingets talerstol, og våren 1964 sågar i skriftlig form gjennom vedlegg til gjennomføringsmeldingen.

Problemet var, som jeg skal komme utførlig tilbake til, at ingen av modellene var særlig operasjonaliserbare i sekstiårene. Finansdepartementet hadde heller ikke full kontroll med det offentlige virkemiddelapparatet, de eksogene variable om man vil. De planer som ble utarbeidet ble derfor til stadighet undergravd av beslutningstakere i andre departementer og etater, eller i Stortinget.

Både innenfor Arbeiderpartiet og under den borgerlige koalisjonsregjeringen stod Oslo skolen allikevel stadig sterkere som premissleverandør til den økonomiske politikken. Mange av dem som utgjorde den harde kjerne av indre opposisjon mot sikkerhetspolitikk og økonomisk politikk gikk, eller ble kastet ut av Arbeiderpartiet. Før valget i 1961 dannet

⁴⁹⁵ Bjørtvedt benytter betegnelsen «synoptisk planlegging» om planlegging hvor fremtidige mål trekkes opp på et fritt grunnlag og nødvendige virkemidler velges ut fra målene (motsatt: «inkrementell»). Skillet mellom plan og prognose trekkes ved at planer er «utsagn om hvordan man ønsket å påvirke fremtiden ved bruk av virkemidler» og prognoser er «utsagn om fremtiden som angir hva vi venter skal skje eller betrakter som den mest sannsynlige utvikling». Prognoser er dermed utvikling uten eller eventuelt ved uforandret virkemiddelbruk. Hvis prognoser brukes bevisst for å påvirke utviklingen blir dette planlegging av «indikativ» karakter. Imperativ planlegging betyr planlegging hvor det foreligger formell myndighet til å gjennomføre planene, som for eksempel detaljreguleringen hjemlet i Lex Thagaard. Leif Johansen, «Prinsipielle betraktninger om prognoser og langtidsplanlegging», *Abonnementserien for sosialøkonomistudenter nr 3/1970*. Erlend Bjørtvedt, *Visjon og kollisjon*, hovedoppgave i historie, UiO våren 1997.

⁴⁹⁶ Bjørtvedt 1997.

noen av disse Sosialistisk Folkeparti, som til manges overraskelse fikk to representanter ved stortingsvalget. Ved siden av kampen mot atomvåpen stod de negative samfunnsmessige konsekvensene av industrialisering og sentralisering, og kontroll med kapitalkreftene på sentralt på SFs program. Opposisjonen kom også i noen grad til å rette seg mot det nye planleggingsverktøyet, som det nye fundament for Arbeiderpartiets konstruktivistiske ambisjoner.

På den borgerlige siden ble etter hvert den prinsipielle opposisjonen mot den økonomiske politikken tonet ned til fordel for enkeltsaker og nye satsingsområder. Den makroøkonomiske politikken kom mer i bakgrunnen i forhold til tradisjonelle budsjettspørsmål. De konstruktivistiske ambisjonene kom imidlertid noe mer i bakgrunnen ved overgangen til en borgerlig koalisjonsregjering i 1965. De borgerlige ble i stor grad passive forvaltere av det virkemiddelapparatet som var bygget opp under Arbeiderpartiet i femti-årene. Mens økonomiske spørsmål tidligere hadde vært et spørsmål om politisk tilhørighet ble Osloskolens økonomer stående nærmest helt uten faglig konkurranse i sekstiårene. Økonomer med et annet syn på økonomisk styring og politikk fant jobber i næringslivet, mens de Osloskoleøkonomene i stor grad søkte seg mot offentlig sektor.⁴⁹⁷

Langtidsplanleggings av statens egne disposisjoner

Det var altså ikke noe entydig svar på hva planlegging var eller skulle være. I Norge startet debatten om utbygging av et offentlig planleggingsorgan i 1962. I mars dette året tok statssekretær ved statsministerens kontor, Dagfin Juel, initiativet til prosessen som endte med etableringen av Planleggingsavdelingen. Juel hadde tidligere ledet arbeidet med de første langtidsprogrammene i Handelsdepartementet. Som statssekretær ved statsministerens kontor ledet han arbeidet med programmet for 1958-61, men måtte altså overlate arbeidet til Finansdepartementet i 1960.⁴⁹⁸ Bakgrunnen for hans initiativ i 1962 er noe uklar, men prosessens forløp viser klart både personlige ambisjoner og ulike faglige oppfatninger av hva planlegging skulle være.

På vegne av statsministeren innkalte Juel statsrådene, Bratteli, Bjerve, Cappelen og Kjell Holler, sjefdirektør Brofoss i Norges Bank, formannen i LO, Konrad Nordahl, formennene i Stortingets finanskomite, industrikomite og utenrikskomite, henholdsvis Trond Hegna, Olav Watnebryn og Finn Moe, samt Arbeiderpartiets sekretær Haakon Lie, til en «samtale om et sentralt planleggingsorgan».⁴⁹⁹ Alle var sentrale medlemmer av Arbeiderpartiet. I løpet av fire møter utover våren 1962 diskuterte denne forsamlingen flere alternative modeller for samfunnsplanlegging.⁵⁰⁰

Statssekretær Juel var den drivende kraften i utvalgets arbeid og produserte en rekke

⁴⁹⁷ Til toppsjiktet av norske sosialøkonomer, dvs med best karakter, var i professor Trygve Haavelmo og dosent Leif Johansen (2,10) fra Instituttet, direktør Petter Jakob Bjerve (2,20) og forskningssjef Odd Aukrust (2,15) fra Byrået, direktør Knut Getz Wold (2,15) fra Norges Bank, finansråd Eivind Erichsen (2,35), ekspedisjonssjefene Bjørn Larsen (2,50), Hermod Skånland (2,35) og Truls Glesne (2,60) fra Finansdepartementet og politikeren Per Kleppe (2,30).

⁴⁹⁸ Det første fireårige langtidsprogrammet utarbeidet for perioden 1946-1949 som et program for gjenoppbyggingen. Som en av betingelsene for å motta Marshallhjelp ble det i 1948 utarbeidet et nytt fireårsprogram for perioden 1949-52. Deretter ble programmene offentliggjort i forbindelse med hvert stortingsvalg og fremstod som regjeringens valgprogram. Langtidsprogrammet 1954-57 var det første ordinære langtidsprogrammet. Som de to første ble det laget i Handelsdepartementet. Programmet 1958-61 ble utarbeidet ved statsministerens kontor, og for 1962-65 av et ad hoc sekretariat i Finansdepartementet, ledet av Per Sivle Tveite.

⁴⁹⁹ Bjerve 1989, side 178.

⁵⁰⁰ Hamran 1994, side 20f. Lie 1995, side 340f.

notater om planlegging. Han gikk inn for å etablere et sentralt planleggingsorgan, enten utenfor statsadministrasjonen, «det franske system i forenklet form», eller innenfor administrasjonen i form av et direktorat eller et departement.⁵⁰¹ I Finansdepartementet ble initiativet og forslagene oppfattet som en trussel mot departementets sentrale posisjon. Finansminister Bjerve, finansråd Erichsen og ekspedisjonssjef Skånland engasjerte seg sterkt for å legge planleggingsorganet til Finansdepartementet. For det første måtte planleggingsorganet etter deres mening bygges inn som en del av administrasjonen. Gjennom effektivisering kunne hele administrasjonen få karakter av et moderne planleggingsapparat. Det var videre nødvendig å samle korttidsplanleggingen, statsbudsjettet og nasjonalbudsjettet, under samme tak som langtidsplanleggingen. Altså i Finansdepartementet.

På bakgrunn av de erfaringene Eivind Erichsen hadde gjort på femtitallet var det åpenbare årsaker til at han gikk inn for en planleggingsavdeling under Finansdepartementet. I tillegg til å utvikle mer operasjonaliserbare konjunkturpolitiske virkemidler var det behov for bedre styring av den offentlige sektoren. Det gjaldt både spørsmålet om hvor stor den offentlige sektoren samlet skulle være, og hvordan ressursene ble anvendt. Likeledes så man et behov for å koordinere virkemiddelbruken som tok sikte på å påvirke demografi og næringsstruktur. Kontroll med planleggingen var nødvendig for å beholde kontroll over virkemiddelbruken. Man kunne ellers risikerte at den kortsiktige planleggingen og administreringen av virkemidlene knyttet til den i større eller mindre grad ble diktert utenfra, slik at det oppstod målkonflikter. Dette gjaldt like mye for en korporativ planleggingsform som for et ekspertorgan plassert utenfor Finansdepartementet. Gjennom å innføre langtidsplanlegging og endre budsjettssystemet ønsket derfor Finansdepartementet å sikre en effektiv offentlig sektor og en koordinering av virkningene på den private sektoren.

Det ble til slutt Finansdepartementets og Eivind Erichsens linje som vant frem. Fra 1. januar 1963 ble det opprettet en planleggingsavdeling i Finansdepartementet under ledelse av ekspedisjonssjef Bjørn Larsen. Men ambisjoner til tross. Til å begynne med var det store spørsmålet i den nye avdelingen var hva den egentlig skulle drive med. I september 1963 ble arbeidsområdet skissert på følgende måte:

1. «Ta initiativ til og samordne arbeid med langsiktig økonomisk planlegging i statsadministrasjonen. Det gjelder både planlegging av offentlig virksomhet og generell økonomisk planlegging. Søke å etablere et samarbeid med næringslivet om planleggingsspørsmål.
2. Være ansvarlig for å utarbeide økonomiske langtidsprogram og følge opp gjennomføringen av programmene.
3. Analysere langtidstendenser i internasjonal økonomi.
4. Arbeide med de metodespørsmål som langsiktig planlegging reiser.
5. Utføre de arbeidsoppgaver som hører inn under Finansdepartementet når det gjelder internasjonalt økonomisk samarbeid som langsiktig økonomisk planlegging reiser.»⁵⁰²

Planleggingsavdelingen skulle altså konsentrere seg om den økonomiske planlegging på lang sikt og Økonomiavdelingen om planleggingen på kort. Arbeidsområdene skulle fordeles i samråd med finansråden, som administrativt var leder for hele den sentrale økonomiske planleggingen.⁵⁰³

Planleggingsavdelingen ble i utgangspunktet tenkt organisert med to byråsjefer, hver som administrativ leder for konsulent, førstesekretær og sekretær. I tillegg ble det ansatt to

⁵⁰¹ Lie 1995, side 345.

⁵⁰² Usignert notat, «Arbeidsområde og organisasjon for Planleggingsavdelingen», september 1963, i mappe merket «Arbeidsoppgaver generelt i PA 1963-82», Schreiners arkiv, PA.

⁵⁰³ Samme sted.

planleggingskonsulenter, sosialøkonomene Jan Madsen og Olav Sætersdal. De fikk en friere stilling og skulle hjelpe ekspedisjonssjefen til å rettlede og samordne arbeidet i avdelingen. Madsen arbeidet mest med planlegging i offentlig sektor, mens Sætersdal tok seg av makroøkonomisk planlegging. Samarbeidet i avdelingen kom forøvrig til å skje nokså uformelt, «på kryss og tvers» i mindre grupper, organisert fra sak til sak. Den første store oppgaven var utarbeidelsen av Regjeringens langtidsprogrammet for perioden 1966-69. Denne kom til å kreve alle tilgjengelige ressurser slik at det ble lite tid til annet arbeid. Sætersdal kom i denne sammenheng til å spille en særlig viktig rolle, siden han som den eneste i avdelingen hadde vært med å lage langtidsprogram tidligere.⁵⁰⁴

Høsten 1963 gjorde ekspedisjonssjef Bjørn Larsen rede for noen av problemene knyttet til hva økonomisk langtidsplanlegging skulle være. Den enkleste delen av oppgaven var kanskje å forestille seg utviklingen i økonomiske hovedstørrelser som BNP og liknende, men det var ikke tilstrekkelig:

«...kjernen i den langsiktige planlegging knytter seg til endringer i samfunnets struktur, og her er vi straks på mer gyngende grunn. Hvordan ønsker vi at det norske samfunn skal se ut om 10 eller 20 år? Hvilken befolkningsstruktur skal vi ta sikte på i fordelingen på by og land. Skal vi forsøke å stoppe Oslo's vekst og i stedet etablere nye bysamfunn? Det norske veinettet, hvordan bør det konkret se ut om 10 eller 20 år? Hvilken tyngde skal det legges på de forskjellige kommunikasjonsmidler, og på forholdet mellom privat og kollektiv transport?»⁵⁰⁵

Man kunne videre spørre om hvordan undervisning og forskning burde bygges ut, både med hensyn til innhold og geografisk plassering. Hvilke regioner skulle nyte godt av de meget store investeringer det her var tale om? Tilsvarende spørsmål kunne naturligvis reises for helsesektoren.

Det reiste seg også mange spørsmål av praktisk art. Hvordan skulle man få mobilisert all den fagkyndighet som var nødvendig for å lage fornuftige planer, og hvordan skulle man rent praktisk klare å koordinere de forskjellige sektorer på selve planleggingsstadiet? Hvordan skulle man sikre at de mest fremsynte mennesker på forskjellige områder vant gehør for sitt syn i administrasjonen? Det var her Larsen følte at man var kommet kortest. Det var selvsagt også en svakhet at man ikke i enda større utstrekning hadde klart å utnytte moderne økonomiske metoder, «men jeg tror allikevel at mangelen på framsyn og ideer er en vel så stor hindring for en bedre langtidsplanlegging».⁵⁰⁶

Nå understreket Larsen at det i senere tid var skjedd meget i den offentlige planlegging gjennom interdepartementalt samarbeid. Sentret for dette arbeid var i Finansdepartementet. Siden dette departement hadde ansvaret for de viktigste virkemidler - nemlig statsbudsjettet, statsbankbudsjettet og kredittpolitikken - muligheten «for på den ene siden å få noenlunde nøkterne og realistiske planer og på den andre siden å sikre at virkemidler blir tatt i bruk for å få planene gjennomført».⁵⁰⁷

Også Eivind Erichsen uttrykte tro på utviklingen av det norske planleggingsapparatet. Økonomiavdelingen og Planleggingsavdelingen utgjorde sammen med den nyopprettede Distriktsplanleggingsavdelingen i Kommunaldepartementet, som skulle koordinere distriktsplanleggingen, ryggraden i norsk langtidsplanlegging. Dessuten var det etablert eller i ferd med å bli det, egne planleggingsavdelinger i en rekke fagdepartementer:

⁵⁰⁴ Samtale med spesialrådgiver Kjell Slyngstad den 12. juni 1994. Slyngstad, som er statsviter, ble ansatt som konsulent i Planleggingsavdelingen høsten 1963.

⁵⁰⁵ Usignert notat, «Arbeidsområde og organisasjon for Planleggingsavdelingen», september 1963, i mappe merket «Arbeidsoppgaver generelt i PA 1963-82», Schreiners arkiv, PA.

⁵⁰⁶ Samme sted.

⁵⁰⁷ Eivind Erichsen, «Langtidsplanleggingen i Norge», *Statsøkonomisk tidsskrift* 4/1964, side 172.

«Ved på denne måten å gjøre planleggingsapparatet til en del av statsadministrasjonen og ved å skape nye interdepartementale samarbeidsformer, kan vi få til en effektivisering av den tradisjonelle administrasjonen. Den får delvis karakter av et moderne planleggingsapparat som kan møte de krav utviklingen stiller.»⁵⁰⁸

Som jeg skal komme tilbake til ble den nye avdelingens viktigste oppgave, ved siden av å administrere arbeidet med regjeringens langtidsprogram, å sikre langsiktig kontroll med utviklingen av statsbudsjettet. Dette skulle være nøkkelen til å gjøre finanspolitikken til et effektivt redskap, både i konjunkturpolitisk sammenheng og i en bredere samfunnsstyring. For å få kontroll over den samlede virkemiddelbruken sentralforvaltningen hadde til disposisjon måtte man imidlertid også få styring med de andre departementene. Industridepartementet, Handelsdepartementet, Sosialdepartementet Kommunaldepartementet og Samferdselsdepartementet hadde alle hånd om ulike virkemidler som, dersom de ble koordinert og brukt i samme retning, utgjorde et kraftig styringsapparat. I motsatt fall var det, slik man så det i Finansdepartementet, en fare for at disse virkemidlene hver for seg kunne utgjøre lite kontrollerbare ekspansive elementer i budsjettssammenheng.

Handelsdepartementet hadde ansvaret for tildeling av valutalisenser, som i seksti-årene stadig gikk ut over det «tak» som var satt i nasjonalbudsjettet. Industridepartementet hadde innstillende myndighet til §3-utvalget og Distriktenes utbyggingsfond (DUF) og disponerte i tillegg egne fond til industristøtte. DUF sorterte under Kommunaldepartementet, som også administrerte «Arbeidsløsetrygdas tiltaksfond i fylkene» og «Arbeidsløsetrygdas utbyggingsfond». Landbruksdepartementet disponerte støttetiltak i landbruket. Samferdselsdepartementet styrte utbyggingen av viktige deler av infrastrukturen i samfunnet, Sosialdepartementet administrerte trygder og sosiale støtteordninger. Til sammen utgjorde dette et mangehodet troll, vanligvis omtalt som «staten», eller kanskje enda mer upresist, «myndighetene».

Statsbudsjettet skulle derfor utgjøre et fundament for norsk samfunnsplanleggingen. Kontroll over statsbudsjettet var viktig for å kontrollere veksten i de samlede offentlige utgifter, ressursallokeringen og kostnadseffektiviteten i offentlig sektor. Kontroll over statsbudsjettet gav også Finansdepartementet kontroll over det offentlige virkemiddelapparatet som ikke var forvaltningsmessig underlagt departementet. Statens budsjettssystemet var dermed nøkkelen til samfunnsmessig styring i bred forstand. Beslutninger om konjunkturpolitikk, utbygging av infrastruktur, offentlig vare- og tjenesteproduksjon og fordelingspolitikk kom til uttrykk i budsjettet. I tillegg var statsbudsjettet sentralt i styringen av statsbedriftene.

Det var allerede gjennomført en budsjettreform i 1961 som var et langt skritt i retning av å underordne statsbudsjettet Økonomiavdelingens nasjonalbudsjettplanlegging. Det var allikevel klart at den ettårige tidshorizonten for denne planleggingen var for kort. Svært mange ting lå allerede fast når budsjettene ble satt opp. Tilsagn gitt i tidligere år måtte innfris, byggearbeider som var i gang måtte fullføres og så videre. Det ble utarbeidet sektorplaner med politiske ambisjoner på ulike områder, uten at den budsjettmessige helheten ble ivaretatt. Den langtidsplanlegging som ble gjort i forbindelse med regjeringens langtidsprogrammer virket i samme retning. Den sterke fokuseringen på enkeltsaker gjorde at helheten også der lett ble tapt av syne. Problemet var også at de enkelte budsjettvedtak uansett ble fattet uten særlig hensyn til de overordnede økonomiske planene som kom til uttrykk i nasjonalbudsjettet.

Reformarbeidet ble fra 1963 drevet av sosialøkonomene i Planleggingsavdelingen, med finansråden som den øverst ansvarlige. Flere av reformfremstøtene ble mindre

⁵⁰⁸ Samme sted.

vellykket sett i forhold til de uttalte intensjoner. Et hovedproblem var å underordne skattesystemet og budsjettssystemet en økonomisk modell både i makro og mikro. Skattejuristene og budsjettjuristene drev det praktiske budsjettarbeidet etter normer som hadde festet seg både konstitusjonelt og institusjonelt. Sosialøkonomene møtte derfor motstand internt i Finansdepartementet. I tillegg var det motstand i de øvrige miljøene i sentralforvaltningen mot å la sine aktiviteter underordne planer og systemer utarbeidet i Finansdepartementet. På toppen av dette måtte administrasjonen også forholde seg til det parlamentariske system. Det var Stortinget som vedtok statsbudsjettet. Gjennom budsjettreformene ble derfor sosialøkonomene involvert i et spill de verken hadde erfaring med eller teoretisk grunnlag for å beherske.

Planlegging og politikk

Et sentralt spørsmål ved utformingen av det nye planleggingsapparatet var arbeidsdelingen mellom planlegging og politikk. I Osloskolen hadde hele tiden skillet mellom sak og vurdering vært holdt høyt i hevd. Det samme gjaldt det beslektede, men ikke identiske skillet mellom vitenskap og politikk. Frisch hadde fremhevet den logiske metoden som grunnlag for økonomenes sak. Det var nettopp metodene som var kjernen i det nye planleggingsapparatet, og som i praksis innebar å gjøre mange spørsmål som tidligere ble oppfattet som spørsmål om politisk vurdering til økonomisk sak. Gang på gang opplevde økonomene politiske diskusjoner omkring bruken av virkemidler i den økonomiske politikken, mens det politikerne burde diskutere, målene, i mindre grad var gjenstand for oppmerksomhet. Her kom imidlertid utviklingen av et mer presist modellverktøy økonomene til hjelp.⁵⁰⁹

I et foredrag om «Teknisk revolusjon i økonomisk analyse og politikk» tok direktør i Statistisk sentralbyrå, Petter Jakob Bjerve opp denne problemstillingen. På visse områder hadde ekspertene «så godt kjennskap til kor langt ein kan nå med gjevne verkemiddel at dei stort sett blir trudd når dei gjev råd til oppdragsgjevarane sine». Dette gjaldt for eksempel mange ingeniørfag. Hvis det skal bygges en bro, nøyde som regel byggherren seg med å avgjøre målet og legge rammer for budsjettet. Han la seg sjelden opp i spørsmål om spenn, dimensjoner eller relasjoner mellom ulike materialvalg. I sosialøkonomien hadde man enda ikke kommet så langt:

«Her har vi inga klar arbeidsdeling mellom ekspert og oppdragsgjevar. I førebuinga av økonomisk-politiske tiltak til dømes, er politikarane som oftast ikkje nøgde med å vurdere målsettinga og avgjere kva verkemiddel dei kan godta, men meiner at dei sjølve veit best jamvel kva resultat som ventast ved alternativ bruk av verkemidla. Det undrar meg i grunnen ikkje. Det tok lang tid før ingeniørane vann tillit hos sine oppdragsgjevarar. Vi sosialøkonomar må rekne med like lang tid til å vinne tilsvarande tillit hos våre. Denne tilliten vil vi kunne vinne etter kvart som vi greier å syne at vi rår over tankeverktøy og nasjonaløkonomisk kunnskap som er betre enn det kvar mann rår over. Men skal det skje, må det i langt større monn enn no bli bygd bru mellom økonomisk statistikk og teori.»⁵¹⁰

I de siste tiår hadde utviklingen gått fremover. Nasjonalregnskapet og nasjonalbudsjettet var blitt akseptert som nyttige hjelpemidler i den økonomiske politikken. Bjerve måtte imidlertid vedgå at det enda ikke var blitt en stand av «sosialøkonomiske ingeniører», men

⁵⁰⁹ Bergh og Hanisch 1984, side 158f og 214. Tore Jørgen Hanisch har behandlet disse spørsmålene i et upublisert arbeidsnotat i forbindelse med Finansdepartementets historie.

⁵¹⁰ Bjerve, «Teknisk revolusjon i økonomisk analyse og politikk?», *Statsøkonomisk tidsskrift* 1/1966, side 5f.

dette var ikke utenfor rekkevidde:

«Det som gjev von om at vi ein gong i framtida vil få det, er dei framstega som er blitt gjort med å bygge ut nasjonalregnskapen og med å supplere definisjonsreglane i nasjonalregnskapssystemet med numeriske relasjonar som avspeglar den økonomiske strukturen i samfunnet. Dei numeriske modellane av norsk økonomi som vi på det viset har fått, kan alt i dag ved hjelp av elektroniske datamaskiner nyttast temmelig effektivt som hjelpemiddel i økonomisk analyse og politikk.»⁵¹¹

Særlig hadde dette vært et mål for Frisch, og også Leif Johansen arbeidet etter slike prinsipper. Ved hjelp av en modell for norsk økonomi tenkte man seg å regne seg frem til resultatet av alternative politiske tiltak på grunnlag. Å bestemme den funksjonelle sammenhengen i modellen kunne tenkes å være en slags ingeniøroppgave, altså en oppgave for Statistisk sentralbyrå og Sosialøkonomisk institutt. Når dette var gjort kunne man simpelthen regne seg frem til resultatet av ulike typer politiske virkemidler, gitt bestemte verdier på de eksogene variable.

Da var problemet å velge den politikk som gir det beste resultatet. Men hva var det beste resultatet? Her gikk Osloskolen langt i retning av å ville sette opp en samfunnets velferdsfunksjon, hvor velferden var en funksjon av tilstanden i norsk økonomi. Var denne funksjonen kjent, eller i det minste visse egenskaper ved den, kunne man velge det sett politiske variable som gav den høyeste velferd. Konstruksjonen av en slik velferdsfunksjon, eller preferansefunksjon, sto sentralt ved Sosialøkonomisk institutt på 1950-tallet. Ikke minst Ragnar Frisch var opptatt av å utarbeide såkalte «decisjonsmodeller» for norsk økonomi. I denne sammenheng viste en slik funksjon seg å være et nødvendig og hensiktsmessig verktøy:

«At the Oslo University Institute of Economics considerable effort has been directed towards working out a technique for preference function determination in the macroeconomic field. On the basis of our experience with actual interviewing of responsible politicians according to our technique and the construction of the ensuing preference function and its experimental use for determining an optimal solution, I am confident that the problem can be given a practicable workable solution if a sufficiently careful analysis is made in each case.»⁵¹²

I et forslag til arbeidsprogram for Planleggingsavdelingen i mai 1965 tok Per Schreiner opp diskusjonen om planleggingens rolle i beslutningsprosessen. Han mente at en hver planleggingsvirksomhet bare hadde mening gjennom den innflytelse den har på de løpende avgjørelser i enkeltsaker. Produktiviteten av en innsats i planleggingsarbeidet måtte derfor måles ved den endelige innflytelse på enkeltavgjørelsene og ikke bare ved den presisjon og kvalitet som ble oppnådd i planene.⁵¹³

Både teoretisk og praktisk bestod planleggingens problem i å velge hvilken type informasjon man ville ta hensyn til. Vanligvis var det langt flere muligheter for utvikling og handling enn det som vanligvis kom frem når viktige saker skulle avgjøres. Nettopp her spilte planleggingen en viktig rolle:

«Vår oppgave må i første rekke være å bidra til at flere enkeltsaker knyttes sammen. På den måten vil også alternativer for den samlede virkning av sakene bli trukket inn i den vanlige beslutningsprosess. I og for seg er dette bare en fortsettelse av gjengse prinsipper for god administrasjon. Det spesifikke ved vår oppgave er at vi skal sette sammen enkeltsaker der sammenhengen ikke er åpenbar for alle.»⁵¹⁴

Schreiner understreket at en naturlig måte å gjøre dette på var å innføre makroøkonomiske

⁵¹¹ Samme sted.

⁵¹² Ragnar Frisch, «Oslo Decision Models», memorandum fra Sosialøkonomisk institutt, 4. juni 1957.

⁵¹³ Planleggingsavdelingen 3. november 1965, «Modellgrunnlaget for en 10-15-20 års plan». Boks merket ØA-notater 1965.

⁵¹⁴ Samme sted.

problemstillinger og modeller i planleggingsarbeidet. Men for tiden var «evnen til bruk av modeller større mangelfaktor enn gode modeller». Skulle modellgrunnlaget for planleggingen utvides, måtte det først skje en utvikling på brukersiden. Oppgaven falt naturlig i to deler, «saksbehandlernes forberedelse av anslag og vurdering av resultatet, og ledelsens forståelse av prinsippene for resonnementsmåten». For å lykkes med planleggingen var det altså ikke nok å lage gode planer, de måtte også forstås av beslutningstakerne, regjering og Storting.⁵¹⁵

På kort sikt ønsket Schreiner å innføre rullerende fireårs programmer. På noe lengre sikt var det ingen tvil at tidsperspektivet måtte utvides adskillig. Spørsmålet var bare hvordan man skulle gå frem. Ett problem var at den hittil så vellykkete MODIS ikke syntes særlig brukbar i denne sammenheng siden modellen forutsatte ledig produksjonskapasitet og primært analyserte den etterspørselsskapende virkning av investeringene. I et lengre perspektiv var det åpenbart at investeringenes kapasitetsskapende effekt måtte stå sentralt og ikke minst sammenhengen mellom produksjonskapasiteten i forskjellige sektorer i økonomien.

For dette formål fantes det imidlertid en meget nærliggende mulighet, nemlig professor Leif Johansens MSG-modell (A Modell for Multisectorial Growth, presentert som doktoravhandling i 1961) Mens MODIS tok den næringsmessige strukturen, produksjonskapasitet og ressurstilgangen for gitt, var MSG en modell som nettopp kunne brukes til å studere utviklingen i disse størrelsens over tid. Schreiner hadde gått gjennom Johansens bok for å skaffe oversikt over det arbeid som ville kreves «for å tilrettelegge modellen for praktisk bruk». Først og fremst dreide det seg om tilrettelegging av datagrunnlaget. Det måtte for det første foretas en aggregering av kryssløpsdata til 20 sektorer. Importen måtte splittes for hver sektor i konkurrerende og ikke-konkurrerende virksomhet og kapitalslitet måtte fordeles på enkelte industrisektorer. Et åpenbart problem gjaldt data for makroproduktfunksjoner. «Her står vi vel like svakt som Leif Johansen gjorde det opprinnelig». Man måtte sist men ikke minst skaffe data for vekstrater i de eksogene variable og produktivitetsendringer. Det dreide seg dels om «å finne observerte trender og dels om meningsfulle alternativer».⁵¹⁶

To år senere mente Schreiner tiden var inne til å gå et skritt videre, til virkelig langtidsplanlegging. Mens den makroøkonomiske planlegging til da hadde vært knyttet til sentral fastlegging av visse kvanta eller verdier, mente Schreiner man måtte orientere seg mer i retning av kvalitativ eller kybernetisk planlegging. Oppgaven for planleggingen i Finansdepartementet måtte være «å holde orden på ressursallokeringen i store trekk». Dels måtte man være å jour med utviklingen og kunne forutsi den så noenlunde, og dels måtte man kunne si noe om behov og mulighet for å kunne påvirke utviklingen. Til nå hadde arbeidet vesentlig dreiet seg om produksjon av nasjonalbudsjett og langtidsprogram. men i senere tid var det arbeidet med et perspektivprogram, en planlegging på virkelig lang sikt.⁵¹⁷

Utarbeidelsen av 4-årsprogrammene måtte forholdsvis snart overføres fra Planleggingsavdelingen til Økonomiavdelingen. Bruken av MODIS krevde stor innsats av forholdsvis teknisk karakter, og på denne måten ville man unngå en unødig dublering av innsats og kompetanse i de to avdelingene. Samtidig måtte Planleggingsavdelingen forskyve arbeidsområde og interesse over mot perspektivplanlegging. Foreløpig manglet man en operasjonell modell for dette arbeid, men her kom MSG-modellen inn. Finansdepartementet

⁵¹⁵ Samme sted.

⁵¹⁶ Samme sted.

⁵¹⁷ Notat fra Schreiner til Sætersdal av 29. november 1967, fra mappe merket «Arbeidsoppgaver generelt i PA 1963 - 82», Schreiners arkiv, PA.

hadde inngått en avtale med Norsk Regnesentral om å utarbeide den nødvendige systembeskrivelse, og utviklingen av MSG var nå så langt kommet at dette arbeid kunne begynne.

Dermed åpnet det seg nye perspektiver. Planleggingsavdelingen kunne for alvor ta fatt på det arbeid som Bjørn Larsen i 1963 hadde karakterisert som kjernen i den langsiktige planlegging, nemlig endringer i samfunnets struktur og hvordan vi ønsket at det norske samfunn skal se ut om 10-20 år». Hvordan en slik langtidsplanlegging ville bli mottatt i det politisk miljøet var imidlertid Schreiner sikker på. Det var slett ikke sikker at verken politisk eller administrative beslutningstakere ønsket å klargjøre de langsiktige konsekvenser av en avgjørelse. «Uklarhet, både med hensyn til mål og virkninger, er sentrale elementer i et hvert politisk system» mente Schreiner. Bevisstgjøring og klargjøring påvirket de avgjørelser som skulle treffes. Etter Schreiners mening var det ikke så veldig vanskelig å forutsi hvilken retning påvirkningen hadde. «Det finnes derfor ingen vurderingsfri basis for valg av de områder som skal gjøres til gjenstand for planlegging.» Det dreide seg med andre ord om politiske valg.

Det var dermed intet avklart forhold mellom planlegging og politikk, og det kunne dermed heller ikke trekkes noen grense mellom faglige avgjørelser og politiske avgjørelser i Finansdepartementet. Fordi det heller ikke lot seg gjøre å utvikle et tilstrekkelig metodisk grunnlag for å planleggingen kom ambisjonsnivået til å reduseres betraktelig fra slutten av tiåret. I 1971 kommenterte Bjerve Frischs ambisjonsnivå slik:

«Det er særmerkt for Frisch at han plar sette seg høge mål. Det kan bli ein lang veg å gå frå dei vyane han har gjeve oss om en preferansefunksjon og om løysinga av investeringsproblemet til ein kan nå det målet han tek sikte på, nemlig planleggingsmodellar som kan nyttast til å løyse dei mest fundamentale problema som politikarane slit med i dag. Men det kan syne seg i dette tilfelle som andre at Frisch ligg langt framom fagfellene sine, og at han er på veg mot mål som for andre kan synes uppnåeleg.»⁵¹⁸

Hvis man i praksis måtte oppgi forsøket på å konstruere en samfunnets velferdsfunksjon var det mest nærliggende alternativ at fagfolkene utredet konsekvensene av forskjellige politiske valg, og så overlot til politikerne å velge. Dette var vel nettopp hva som skjedde i den makroøkonomiske styringen på kort sikt, og nettopp hva man kom til at måtte være Planleggingsavdelingens oppgave.

Vekststrategien revideres

En del av bakgrunnen for utviklingen av norsk langtidsplanlegging var den økonomiske situasjonen tidlig på sekstitallet. Høsten 1963 argumenterte økonomene i den nyopprettede Planleggingsavdelingen for at problemene i utenriksøkonomien var et resultat av en uheldig næringsstruktur. Så vidt jeg har kunnet registrere var dette første gang det internt ble stilt spørsmålstegn ved det som tidligere hadde vært Oslo skolens hovedstrategi for eksportledet vekst. Fra Planleggingsavdelingen ble det argumentert for at bare en omfattende reform av den offentlige budsjettprosessen måtte til for å sikre at den økonomiske politikken ikke ble til hinder for en løpende strukturendring i økonomien. Dette var en av de viktigste oppgavene den nye langtidsplanleggingen skulle løse.

Hovedproblemet problem var utenriksbalansen. Etter en liten bedring i underskuddet på driftsbalansen i 1959 og 1960, vokste underskuddet betydelig i 1961 og 1962. Stadig opplevde man også at nasjonalbudsjettet overvurderte veksten i eksporten og tilsvarende

⁵¹⁸ Fra den første artikkelen i festskriftet til Myrvoll.

undervurderte importveksten. Vanskeligheten var dermed at problemet ikke lenger kunne sies å være et konjunkturproblem, men mer et resultat av strukturen i norsk økonomi. Sett i lys av den pågående EFTA-prosessen var dette bekymringsfullt. Importliberaliseringen i femtiårene hadde demonstrert nødvendigheten av å være konkurransedyktig.

Bladet *Næringsrevyen* presenterte problemstillingen i et intervju med Odd Aukrust i februar 1963 under overskriften «Mer eksport eller store lån, ellers gå det oss ille».⁵¹⁹ Problemet var at produksjonen måtte stige raskere enn den samlede etterspørselen innenlands, med andre ord at importen ble redusert eller eksporten økt. Våren og sommeren 1963 var dette et gjennomgangstema i det økonomiske miljø, både forut for det årlige nasjonalbudsjettet, men også i forbindelse med det kommende langtidsprogrammet. Det store spørsmålet var hvordan utviklingen kunne snus. På kort sikt var det, som det ble formulert i stortingsmeldingen *Om nasjonalbudsjettet 1963*, «neppe mulig uten skadevirkninger for produksjon og sysselsetting å unngå et betydelig underskott på driftsbalansen også i 1963».⁵²⁰

En generell reduksjon i etterspørselen hadde ikke vært aktuell politikk, fordi det ble antatt å gi redusert veksttakt. Virkningene på importetterspørselen av en slik politikk kunne heller ikke forutsies, det kunne jo like gjerne være norske varer som ikke ble solgt! Den tradisjonelle løsningen, som gjerne assosieres med Brofoss, var å satse på en offensiv vekststrategi: kombinert høy vekst og bedret utenriksbalanse gjennom økt eksport. Gjennom å holde «høyt trykk på kjelen» skulle man oppnå full utnyttelse av ressursene, og dermed rask økonomisk vekst. Gjennom kredittpolitikk og andre næringspolitiske virkemidler, skulle eksportindustrien sikres tilstrekkelig ressurstilgang, slik at utenriksbalansen kunne gjenopprettes. Etter disse linjene ble det i *Økonomisk utsyn over 1962* vist til flere alternativer for å bringe importoverskuddet ned med 250-300 millioner kroner per år:

Vekst i:	Vekstrate 1961-62	Alternativ 1	Alternativ 3	Alternativ 5
Brutto inv./offentlig konsum	3,6	3,9	0,0	-3,6
Privat konsum	2,9	3,3	0,9	-1,3
Eksport	5,9	7,5	3,6	0,0
Import	5,7	5,5	1,6	-2,0
BNP	3,4	4,0	1,1	-1,6

Tabell 2: Utdrag fra tabell hentet fra Arne Amundsen, «Vekst og sammenhenger i den norske økonomi», artikkel 2, Statistisk sentralbyrå 1963. Gjengitt i *Økonomisk utsyn 1962*.

En defensiv løsning på problemet var altså å redusere investeringer og konsum slik at importetterspørselen avtok. Denne løsningen innebar imidlertid også lavere økonomisk vekst. En mer offensiv strategi ville være å satse aktivt på utbygging av eksportindustrien. Dette hadde vært femtitallets strategi, og den hadde hatt bred oppslutning, nærmest en fortsettelse av gjenreisningspolitikken fra etterkrigstiden. Problemet var at til tross for en iherdig satsing på store industriprosjekter hadde denne strategien ikke gitt særlig oppløftende resultater. En oversikt fra EFTA-sekretariatet våren 1963 viste at Norge lå langt etter våre naboland når det gjaldt privat konsum og BNP per innbygger i 1961:

⁵¹⁹ *Næringsrevyen* februar 1963, side 65f.

⁵²⁰ St. meld. nr. 1 1962-63, *Om nasjonalbudsjettet 1963*, side 30.

	Konsum per capita	BNP per capita
Sverige	280	475
Danmark	287	429
Vest-Tyskland	258	425
Storbritannia	284	421
Norge	260	409

Tabell 3: «Per capita consumption and gross national product, £s at UK 1955 prices and purchasing power parities» i 1961. Appendix II to annex to EFTA/CSC 11/63. EE, mappe «PA-saker 1963-64».

På tross av mange år med høy sparing og prioritering av valutaskapende næringer var heller ikke presset på utenriksøkonomien blitt mindre. For første gang passerte utenlandsgjelden 10 milliarder kroner i 1960. Målt som andel av BNP hadde gjelden da økt fra 26,5% i 1955 til 29,3% i 1960.⁵²¹

I 1963 ble det derfor stilt alvorlige spørsmål ved Brofoss' vekstlinje fra Osloskolens økonomer. Den daværende finansminister Petter Jakob Bjerve uttalte i et møte med Brofoss, Erichsen og Skånland at:

«I hele etterkrigstiden har vi brukt Erik Brofoss's resept, men ikke løst det utenriksøkonomiske problemet».⁵²²

Problemet i 1963 var at samtlige av de tradisjonelle norske eksportbransjene det hadde vært satset på var preget av overkapasitet på verdensmarkedet. De gode pris- og avsetningsforholdene i femtiårene hadde ført til store investeringer i treforedling, metallproduksjon, kunstgjødsel og skipsfart, også i Norge. Selv om det var ventet at etterspørselen etter for eksempel aluminium ville ta seg opp, var det ikke sannsynlig med særlig økende priser. I alle fall ikke slik som i femtiårene.⁵²³

Både den generelle økonomiske politikken med et meget høyt etterspørselsnivå og den offentlige investeringspolitikken måtte ta sin del av skylden for strukturproblemen. Per Schreiner, modellektspert og konsulent i Planleggingsavdelingen fra 1963, tok opp det prinsipielle problemet ved «å kjøre med høy etterspørsel». Det var slett ikke slik at dette nødvendigvis gav størst økonomisk vekst. Etterspørselspresset i økonomien ble tvert om en trussel mot en effektiv ressursallokering, fordi det virket strukturbevarende:

«Problemet er at når vi hele tiden skal opprettholde høy aktivitet, har vi ikke noen gjengse metoder til å la produsentene få vite at vi trenger en omlegging så lenge de får solgt sine varer. For å få gjennomført en tilstramming uten ledighet er vi derfor nødt til selv på en eller annen måte å se til at det foregår en omlegging av produksjonen. Og det er faktisk taktene i denne omleggingen som bestemmer mulighetene for tilstramming i etterspørselen og dermed bedring i utenriksøkonomien.»⁵²⁴

Schreiner hadde forståelse for at det var vanskelig å vinne oppslutning om en politikk som innebar reduksjon av den samlede etterspørselen. Redusert etterspørsel innebar enten redusert konsum eller reduserte investeringer. Det første var ubehagelig og det andre førte til redusert fremtidig vekst.

Strukturproblemen viste også at det var behov for å legge om kriteriene for investeringspolitikken. Hele femtallet hadde det vært lagt stor vekt på å bygge ut

⁵²¹ Notat fra Valutaavdelingen i Handelsdepartementet datert 7. juni 1963. Tall fra Statistisk sentralbyrås finanstilling. EE, mappe «PA-saker 1963-64».

⁵²² Sitert etter Erichsens notat fra møtet den 11. mars 1963 mellom Brofoss, Erichsen, Skånland og Bjerve. EE, mappe «PA-saker 1963-64».

⁵²³ Notat fra Planleggingsavdelingen, «Strukturproblemer», datert 22. august 1963. EE, mappe «PA-saker 1963-64».

⁵²⁴ Per Schreiner, «Investeringspolitikk og utenriksøkonomi», notat datert 18. september 1963. EE, mappe «PA-saker 1963-64».

tradisjonell eksportindustri. Da svakhetene i denne strategien så kom for en dag var det naturlig å vende blikket mot de hjemmekonkurrerende bransjene. Schreiner mente det her var store muligheter for ekspansjon. Det burde være lett å ta opp konkurransen med utlendinger på det norske markedet, og deretter kunne hjemmemarkedet være et springbrett videre ut i det øvrige EFTA. Som kriterier for en investeringspolitikk var det heller ikke tilstrekkelig å satse på bransjer. Det var flere eksempler på enkeltbedrifter som greide seg bra i stagnerende markeder og omvendt. Det var derfor det enkelte prosjekt som måtte vurderes, ikke bare bransjen.⁵²⁵

Alt dette brøt grunnleggende med Brofoss-linjen i investeringspolitikken slik den hadde vært ført i femtiårene. Schreiners argumentasjon fikk da heller ikke umiddelbart gjennomslag. Gjennom flere møter i Valutarådet ble problemene drøftet, og her førte Brofoss sitt forsvar overfor de yngre økonomene fra Finansdepartementet. Av Erichsens notater fra møtene går det frem at han og Skånland inntok en mellomposisjon. De var ikke ute videre med på kritikken av den tidligere strategien, men hadde utvilsomt stor sans for resonnementene fra Bjørn Larsen og Per Schreiner.

For den nyopprettede Planleggingsavdelingen var det svært beleilig at problemene i utenriksøkonomien kom i fokus akkurat i 1963 da langtidsprogrammet for 1966-69 var under forberedelse. Dette gav rikelig anledning til å drøfte en omlegging av politikken, samtidig som det understreket behovet for langsiktig planlegging av det offentlige virkemiddelapparatet.

Da det i 1965 ble vedtatt en kredittpolitisk fullmaktslov regnet man med å ha de virkemidlene som var nødvendige i kredittpolitikken. Problemet var allikevel det bare var en liten del av investeringene som kunne påvirkes den veien. Den overveiende største delen av de private investeringene kunne bare påvirkes indirekte, for eksempel gjennom skattesystemet. Det var derfor særlig på det finanspolitiske området utfordringen lå. På området var det nemlig ingen forskjell på Brofoss og økonomene i Planleggingsavdelingen. Utviklingen i næringsstrukturen var alt for viktig til å overlates til de «hverdagsregler» som ble benyttet når den enkelte næringsdrivende fattet sine investeringsbeslutninger.⁵²⁶

Offentlig sektor og økonomisk vekst

I november 1961 vedtok ministerrådet i OECD et mål om 50% total økonomisk vekst for medlemslandene for tiåret 1960-1970. Deretter ble det opprettet et «Workingparty No. 2» med Eivind Erichsen som formann, hvor alle medlemslandene deltok. Her skulle det utredes hvordan målet skulle nås. I flere år hadde økonomer over hele den vestlige vært opptatt av forholdet mellom økonomisk vekst og økonomisk politikk. Blant spørsmålene man forsøkte å finne svar på var hvilket forhold det var mellom produktivitetsutvikling og veksten i offentlig vare- og tjenesteproduksjon, og om offentlig sparing var å foretrekke fremfor privat sparing. Hva ville egentlig bli resultatet av den sterke skattefinansierte veksten i offentlig sektor som på gikk i de fleste vestlige land?⁵²⁷

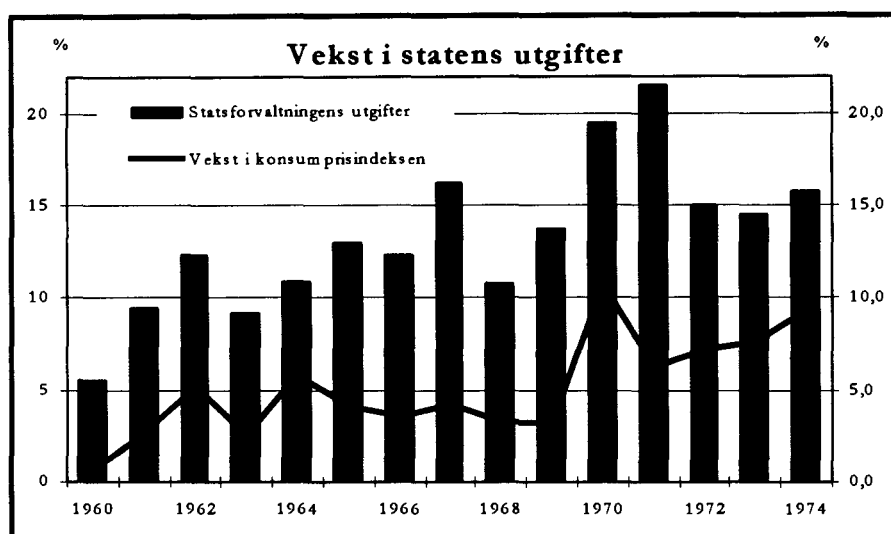
I Norge la langtidsprogrammene opp til en langt sterkere vekst i offentlige utgifter enn det som tidligere hadde vært normalt. Særlig markert var dette i langtidsprogrammet fra

⁵²⁵ Notat fra Planleggingsavdelingen, «Konsekvenser av utviklingen i utenriksøkonomien», datert 18. september 1963. EE, mappe «PA-saker 1963-64».

⁵²⁶ Utrykket er hentet fra Per Schreiner, «Investeringskriterier», notat av 17. september 1963. EE «PA-saker 1963-64».

⁵²⁷ OECD, Working Party No. 2, *Growth and Economic Policy*, upublisert rapport, OECD 1964.

1962-65, som la opp til en forsert vekst spesielt innenfor utdanning, helsevesen og infrastruktur. I tillegg ble det lagt opp til høy offentlig sparing gjennom overskudd på statsbudsjettet før lånetransaksjoner. Målsetningen i langtidsprogrammet var 5% vekst i budsjettet årlig, og inndragningen fra privat sektor måtte ligge over dette. I Finansdepartementet var det særlig to problemstillinger er som opptok økonomene i denne sammenheng. Et grunnleggende problem var hvordan den stadig voksende offentlige sektoren skulle administreres for å sikre en effektiv ressursallokering og kostnadseffektiv drift. Det fantes ikke noe budsjettssystem som kunne sikre noen av delene. Særlig etter intermessioet med Lyngregjeringen ble man også oppmerksomme på faren for at veksten i utgiftssiden i statsbudsjettet kunne bli vanskelig å kontrollere. Begge deler pekte klart i retning av et økende behov for en budsjettreform.⁵²⁸



Figur 12: Prosentvis vekst i statsforvaltningens utgifter og konsumprisindeksen fra året før 1960-1974.

Kilde: Historisk statistikk 1978, tabell 243.

Da Stortinget behandlet statsregnskapet for 1962 og statsbudsjettet for 1964 kom disse spørsmålene også på den økonomiske dagsorden. Den borgerlige opposisjonen var særlig opptatt av den inndragning fra privat sektor som måtte til for å finansiere de økte offentlige utgiftene, som fra 1954/55 hadde vokst jevnt både nominelt og i forhold til BNP. Det ble vist til at næringslivet mente det høye skattenivået var et problem for verdiskapningen fordi det førte til en lavere sparing og dermed mindre investeringer. Anført av blant andre Erling Petersen ble det argumentert langs tradisjonelle liberale rettsstatlige linjer, og stilt spørsmål ved om i hvilken grad staten hadde rett til å kreve inn skatter som et ledd i en økonomisk politikk. Den borgerlige opposisjonen ønsket svar på om den offentlige sparingen gjennom overskudd på statsbudsjettet ikke egentlig var ekspropriasjon av private midler som ikke var hjemlet i Grunnloven.⁵²⁹

Finansminister Cappelen, som selv var jurist, følte seg muligens ikke helt komfortabel under en slik debatt. Han unngikk i alle fall å svare på opposisjonens spørsmål, men lovet å komme tilbake til en nærmere drøfting av statsbudsjettets stilling i den økonomiske politikk. Dermed åpnet det seg en anledning for Finansdepartementet til å gi en grundig redegjørelse i moderne sosialøkonomi direkte til Stortinget. Et eget avsnitt i

⁵²⁸ St. meld. nr. 60 (1960-61), side 79f. og 94f. Regjeringen argumenterte for at reklame og salgspress var skyld i den økende motstand mot den nødvendige veksten i skattene. Det ble forsøkt å fremheve at også økningen i fellesforbruket bidro til levestandardvekst, ikke bare privat forbruk.

⁵²⁹ Se for eksempel *Norges Industri* nr. 15 og 16 1959.

gjennomføringsmeldingen våren 1964 ble viet statsbudsjettets stilling i den økonomiske politikken. Her fikk Stortinget en gjennomgang av finanspolitikken plass i den økonomiske politikken, som klart viste hvor bekymret økonomene var for den fremtidige utviklingen av statsbudsjettets utgiftsside.⁵³⁰

I motsetning til Erling Petersen så Finansdepartementet statens finanspolitikk som et virkemiddel til å styre den samfunnsøkonomiske utviklingen. Spørsmålet om hvilken rett staten hadde til å inndra skatter ut over det som skulle til for å finansiere statens utgifter ble ikke berørt. Skatter og offentlige lån ble begrunnet med behovet for å inndra etterspørsels-effekten som oppstod når staten kjøpte varer og tjenester. Hvilket omfang budsjettets utgiftsside skulle ha var avhengig av hvilke krav som ble stillet til det offentlige. Når utgiftene var fastlagt måtte inntektssiden tilpasses slik at budsjettbalansen støttet opp under målsetningene i den generelle økonomiske politikken. Det var derfor ikke relevant å snakke om at «det var plass til skattelette på budsjettet». Skattelette innebar større total etterspørsel og spørsmålet om skattelette eller ikke var et spørsmål om etterspørselen var for liten eller for stor.

Det spesielle med redegjørelsen våren 1964 var at dette etter hva jeg kan bedømme, var første gang ble presentert en analyse med en multiplikator etter et fiskal-keynesiansk mønster. I følge Finansdepartementet ville en vekst i statens kjøp av varer og tjenester med 100 millioner gjennom multiplikatoreffekten øke den totale etterspørselen med 150-200 millioner kroner. Av dette ville 110-140 millioner dekkes ved økning i innenlandsk produksjonsverdi (pris x kvantum), og 40-50 millioner kroner gjennom import. Samtidig ville skatteinntektene øke med nærmere 40 millioner. En økning i overføringene på budsjettet ville virke noe ulikt alt ettersom hvilke overføringer det var tale om. En økning i overføringer til kommunene kunne ofte forutsettes å gi den samme effekten som økning i kjøp av varer og tjenester, mens overføring til private ville gi mindre ekspansiv effekt på grunn av sparing og større importlekasje. På områder hvor det var begrenset kapasitet til produksjonsøkning ville prisene stige som følge av etterspørselsveksten. Hvor stor del av etterspørselen som ville rette seg mot import var avhengig av hvor stor kapasitetsutnyttelse det var i økonomien.

Det var vanskeligere å fastslå de økonomiske virkningene av endrede skattesatser. Indirekte skatter utgjorde en stor del av statens inntekter og påvirket de private realinntektene gjennom prisnivået, og selv om det ikke var gitt at bedrifter og forbrukere forholdt seg til endringer i priser som i nominell inntekt mente man at etterspørselsvirkningene av endringer i indirekte skatt var som for direkte skatt. Lavere satser for indirekte beskatning ville gi etterspørselsvekst og økning i produksjon, priser og inntekt, som igjen ville gi økning i skatteinntektene. Etterspørselsvirkningene ville også her bli større enn det beregnet utgiftsøkning i initialsituasjonen skulle tilsi, men ikke like stor som ved endring i kjøp av varer og tjenester.

I praktisk politikk var det gjerne spørsmålet om et budsjetts etterspørselsvirkning i forhold til et annet som skulle vurderes, og nettopp det var blitt enklere etter budsjett-reformen som ble vedtatt i 1959. I den nye oppstillingen av budsjettet, fremkom differansen mellom inntekter og utgifter som *overskott før lånetransaksjoner*. Det var mulig å benytte en slik summarisk vurdering så lenge budsjettene hadde en noenlunde lik struktur. De ulike utgifts- og inntektsposter hadde hver for seg forskjellige direkte og indirekte egenskaper i etterspørselssammenheng, og en fullstendig analyse av budsjettets virkning på de private inntektene ville kreve kunnskap om alle disse virkningene. Hvor stort overskott før lånetransaksjoner som var ønskelig i det enkelte år måtte vurderes utfra hvordan etterspørsels-

⁵³⁰ Det følgende bygger på St. meld. nr. 66 (1963-64), *Om gjennomføringen av nasjonalbudsjettet 1964*, side 10f.

situasjonen var ventet å utvikle seg og i sammenheng med de øvrige økonomiske virkemidlene.

Dersom enkelte områder av budsjettet skulle styrkes uten at det ble en ekspansiv effekt, ville det være nødvendig med en større skatteøkning enn utgiftsøkning. Utgiftsøkningen virket på etterspørselen med hele beløpet, mens effekten av skatteøkningen på konsumet ble mindre på grunn av at sparingen ville gå ned. For å nøytralisere en utgiftsøkning på 100 millioner kroner måtte overskott før lånetransaksjoner økes med fra 20-50 millioner kroner.

Det var også en sammenheng mellom overskuddet på budsjettet og utenriksøkonomien. I Norge hadde det gjennom mange år vært holdt et høyt investeringsnivå som dels var finansiert ved sparing og dels gjennom underskudd på driftsbalansen overfor utlandet. Dersom det var ønskelig å redusere dette underskuddet uten at det gikk ut over investeringsnivået måtte sparingen økes, og det kunne gjøres gjennom å økt overskott før lånetransaksjoner. De private inntekter ville da reduseres med mer enn overskuddet, og den private sparingen ville selvsagt også reduseres. Landet ville derimot få en netto økning i sparingen og redusert forbruksvekst.

Redusert forbruk bidro i seg selv til en bedret betalingsbalanse gjennom lavere import. I tillegg ville et lavere forbruk av norske varer kunne friggi arbeidskraft og ressurser som kunne brukes til produksjon av varer som til da var blitt importert, eller til produksjon for eksport. Det endelige resultatet av den initiale inntektsnedgangen for privat sektor kunne dermed gjennom overgang til produksjon rettet mot utenlandsetterspørsel bli ny vekst og økte inntekter i privat sektor. En situasjon med en sterk etterspørsel fra utlandet var særlig gunstig for å gjennomføre en slik økning i overskott før lånetransaksjoner og tilsvarende nedgang i konsumentenes disponible inntekter. Da ville det være muligheter for store reduksjoner på underskuddet overfor utlandet uten at det resulterte i merkbar nedgang for konsumentene på sikt.

Private investeringer ble først og fremst påvirket gjennom budsjettets lånetransaksjoner. Økte statlige utlån medførte en direkte tilsvarende utlånsvekst til boliger og andre investeringer. Statlig deltakelse i økning i aksjekapital virket ikke umiddelbart til å øke investeringene fordi mange av prosjektene ville blitt gjennomført i alle fall, men gjennom å benytte statlig kapital ble tilsvarende privat kapital frigjort dersom ikke statens deltakelse ble finansiert gjennom lån fra privat sektor. Avdrag på statslån tilførte også likviditet, og presset dermed kredittreguleringen. Effekten av en slik likviditetstilførsel kunne nøytraliseres gjennom låneopptak eller økt overskott før lånetransaksjoner. En større opplåning for likviditetsregulering var ikke enkel å gjennomføre i praksis slik kredittpolitikken ble gjennomført, en økning i overskuddet var derfor langt enklere. Økt overskudd ville som tidligere nevnt også være gunstig ut fra hensynet til utenriksøkonomien og til innenlandsk sparing.

På denne måten forsøkte Finansdepartementet å fremheve sammenhengen mellom inntekter og utgifter på statsbudsjettet. Et viktig poeng for departementet var å få innarbeidet en kobling mellom størrelsen «overskott før lånetransaksjoner» og den makroøkonomiske balansen i nasjonalbudsjettet. Åpenbart av pedagogiske hensyn valgte man i denne sammenheng å benytte en tradisjonell keynesiansk analyse. Dette var på ingen måte en ukjent analyseform for de norske sosialøkonomene, selv om slike analyser i liten grad ble benyttet i nasjonalbudsjettssammenheng. Som et middel for å dempe presset på utgiftssiden i budsjettet og begrunne den inndragningen som fremkom gjennom «overskott før lånetransaksjoner» var imidlertid en slik analyse godt egnet.

Den politiske høyre- og venstresiden så svært ulikt på finanspolitikken. For den

borgerlige opposisjonen innebar en stram finanspolitikk, altså et stort overskudd før låne-transaksjoner, en uheldig inndragning av private midler. Arbeiderpartiet og særlig Sosialistisk Folkeparti argumenterte motsatt. For dem representerte et stort overskudd en inndragning fra pengesterke bedrifter og privatpersoner som staten så i neste omgang kunne låne ut eller bruke til å finansiere offentlig virksomhet som kom «det brede lag av folket» tilgode.

Når det gjaldt veksten i de offentlige utgiftene var imidlertid problemet det samme. Skattene måtte nødvendigvis settes opp for å finansiere de økte ambisjonene for offentlig produksjon av blant annet helse- og undervisningstjenester. I Finansdepartementet begynte man å bli smertelig klar over at også «det brede lag av folket» begynte å føle virkningene av økte skatter. Det ble stadig vanskeligere å styrke inntektssiden på budsjettet, mens utgiftssiden ble forventet å vokse nærmest automatisk. Sosialøkonomene så derfor med stigende uro på de borgerliges agitasjon for skattelette, og budskapet til Stortinget var derfor klart: At statsregnskapet stadig viste et større overskott før låne-transaksjoner enn budsjettet innebar ikke at det var plass til skattelette. Skattelette ville gi økt prisstigning og ville dessuten forsinke utbygging av sykehus, skoler og infrastruktur.⁵³¹

Det som ikke fremgikk av Finansdepartementets redegjørelse for Stortinget i 1964 var hvordan man så på forholdet mellom økonomisk vekst, vekst i offentlig sektor og offentlig fremfor privat sparing. Her var Osloskolen fortsatt på kollisjonskurs med mainstream economics, som blant annet lå til grunn for OECDs anbefalinger. Lenge var det slik at man på norsk side avviste kritikk fra OECD mot det sterke innslaget av administrativ ressursallokering i norsk økonomi. Flere land gav opp både inntektspolitikk og kredittasjonering tidlig i sekstiårene, fordi det kom i konflikt med målet om effektiv ressursallokering og dermed økonomisk vekst. Fra Norge kunne imidlertid Eivind Erichsen rapportere om utmerkede resultater på møtene i OECD. Tiltroen til det nye planleggings-administrasjonen og planleggingsverktøyet som ble bygget ut så nærmest ut til å være ubegrenset.

Markedsmekanismen legitimeres?

Langtidsprogrammet for 1966-69, som ble fremmet våren 1965, ble en oppsummering av de tanker man gjorde seg om hvordan styringen av norsk økonomi skulle gjennomføres. Hovedmålene skulle selvsagt som før være full sysselsetting, rask økonomisk vekst og rimelig fordeling av produksjonsresultatet. Vi kan imidlertid ane en bevegelse i retning bort fra den ensidige fokuseringen på den materielle velstand. Såvel sysselsetting som produksjon og inntekt var bare midler til å skape «den størst mulige menneskelige trivsel». I hovedsak representerte likevel Langtidsprogrammet 1966-69 en fortsettelse av Arbeiderpartiets økonomiske og næringspolitiske linje, men i forhold til femtitallet kan programmet leses som et skritt i retning av en tradisjonell keynesiansk tilnærming.⁵³²

I uvanlig grad ble det i langtidsprogrammet 1966-69 gitt plass for en omtale av markedsmekanismen. I en analyse basert på nyklassisk økonomisk teori påpekte Finansdepartementet at også i et samfunn preget av planøkonomi skulle markedet råde på flere områder. Dette var viktig av hensyn til effektiviteten i økonomien. I en økonomi i vekst

⁵³¹ Samtale med Bjørn Larsen 14. juni 1996.

⁵³² St. meld. nr. 63 (1964-65), *Langtidsprogrammet 1966-69*.

ville det alltid være noen områder hvor etterspørsel og produksjon økte raskt, mens andre viste stagnasjon eller tilbakegang. Det var en naturlig utvikling, og skjedde for en stor del uten direkte medvirkning fra myndighetene:

«De enkelte forbrukere velger innenfor rammen av sine inntekter hva de vil bruke pengene til, og endringer i deres etterspørsel vil igjen føre til endringer i produksjon og investeringer innenfor næringslivet. Etterspørselen fra eksportmarkedene og konkurransen fra importvarene virker på samme måte som en veiledning for produksjon og investeringer i norske bedrifter. En økonomi som den norske med meget stor eksport og import, er nødvendigvis i stor grad underlagt en markedsøkonomi. Hensynet til forbrukernes frie konsumvalg taler også for at man i det vesentlige baserer seg på markedsmekanismen på dette området. Det er derfor naturlig at man i store deler av økonomien sikter på å nyttiggjøre seg den veiledning for produksjon og investeringer som prismekanismen i en markedsøkonomi gir.»⁵³³

Dette måtte også gjelde for utviklingen av nærings- og bosettingsstrukturen. En sterk og varig produksjonsvekst var ikke mulig uten store endringer i næringsstrukturen og dermed i bosettings- og sysselsettingsstruktur. Ny teknologi og endringer i behov og etterspørsel var forhold «som en vekstøkonomi er tvunget til å innrette seg etter».⁵³⁴ Primærnæringsenes betydning gikk stadig tilbake, og i 1964 sysselsatte disse knapt 20% av yrkesbefolkningen, mot over det dobbelte ved århundreskiftet. På bakgrunn av utviklingen andre land, ventet man at denne utvikling ville fortsette. I sekundærnæringsene økte sysselsettingen frem til 1950, var omtrent stabil i femtiårene, og hadde igjen økt betydelig på sekstitallet. De tjenesteytende næringene hadde hatt vekst hele tiden, og dette var ventet å fortsette. Som følge av økt levestandard rettet etterspørselen seg i stigende grad mot ferie- og turistformål og personlige tjenester. Vareproduksjonen ble i stigende grad automatisert, mens salg, omsetning og annen tjenesteyting ikke hadde de samme muligheter for automatisering.

Frigjøringen av arbeidskraft i «bygdenæringene» og den sterke veksten i «bynæringene» hadde ført til store endringer i bosetningen. Særlig sterk var flyttestrømmen mot Oslofjorden. Også denne utviklingen regnet man med ville fortsette, men her måtte markedet styres for å unngå negative følger. Gjennom å utvikle bærekraftige sentra rundt om kring i landet kunne de største byområdene avlastes for pressproblemer. En slik «desentralisert sentralisering» var et kompromiss mellom hensynet til økonomisk effektivitet og det politiske ønsket om å opprettholde bosettingsstrukturen.

At strukturendringer og prismekanismen på denne måte ble fremholdt som en veileder for både produksjon og investering var også et sterkt signal om at heller ikke de inntektsmessige virkningene av prisendringer uten videre kunne være uheldige. Med dette hadde regjeringen dermed offentlig gått bort fra et viktig element i den politikken som hadde vært ført helt fra 1945, hvor stabile priser hadde vært et hovedmål. Som vi har sett hadde man lenge argumentert langs slike linjer i Finansdepartementet, men nå var det altså offisiell politikk. Dette stod i sterk kontrast til retorikken omkring «kreftenes frie spill», «kapitalismen» eller «det uopplyste pengevelde» slik det fortsatt var vanlig å omtale markedsmekanismen på den politiske venstresiden.

Nå var selvsagt ikke langtidsprogrammet noen bekjennelse til en tro på markedsløsninger i bred forstand. Det ble klart presisert at det var «store og viktige områder» i samfunnet som ikke kunne overlates til markedsmekanismen. For det første kunne denne mekanismen føre til resultater som ikke var «akseptable sett fra samfunnets synspunkt». Enda viktigere var at for store områder «gjelder ingen markedsmekanisme».

⁵³³ Samme sted.

⁵³⁴ Samme sted.

«På de områder der markedsmekanismen gjelder, vil økt etterspørsel og stigende omsetning virke som en stimulans for produksjonen. Men det samme gjelder ikke uten videre når det gjelder stigende behov for fellesgoder. Særlig viktig er derfor spørsmålet om hvor stor del av de samlede ressurser som skal legges beslag på til fellesoppgavene, og hvilke fellesoppgaver som skal gis prioritet framfor andre.»⁵³⁵

På en rekke områder ville det i kommende år kreves en sterk økning i innsatsen fra det offentlige side. Dette gjaldt i særlig grad undervisning og forskning. Dette var ikke bare gode formål i seg selv, men ville også «ha direkte betydning for den økonomiske vekst». I den sosiale sektor ville sterk vekst i tallet på pensjonister medføre større utgifter. Siden det samtidig meldte seg svært mange unge på arbeidsmarkedet ville det bli nødvendig med en sterk økning i boligbyggingen, med store utgifter for stat og kommuner til boligfinansiering, tomter, veier og så videre. I helsesektoren var det mange oppgaver som var så påtrengende at de måtte gis prioritet. Bilismens ekspansjon og den økte trafikk gjorde det nødvendig med en sterk offentlig innsats i samferdselssektoren, likeledes telefonkøene. Behovene og køene kunne synes endeløse, og kravene til det offentlige likeså:

«De fellesoppgaver som må tas opp til løsning, er så omfattende at utgiftsøkningen på disse områder må bli relativt sterkere enn veksten i den samlede produksjon.»⁵³⁶

Spørsmålet om markedsmekanismen i større utstrekning kunne tas i bruk for å avlaste det offentlige ble i denne sammenheng ikke reist.

Sett i forhold til den politiske retorikken ved tidligere stortingsvalg var formuleringene i langtidsprogrammet et langt skritt i retning av å legetimere markedsmekanismen. Men ambisjonsnivået bak den norske økonomiske politikken overgikk fortsatt de øvrige OECD-land, og det stod allikevel igjen en økonomisk politikk som innebar et betydelig innslag av administrativ ressursallokering. Lavrentepolitikken lå fast og kreditt-rasjoneringen skulle gjøres mer effektive. Byggeløyve, etableringskontroll og konsesjonsbestemmelser skulle fortsatt være viktige mekanismer for å styre etterspørselssiden. I 1965 skrev Odd Aukrust at bygge- og anleggsvirksomheten, som tidligere hadde vært det store uromoment i konjunkturforløpet, med den nye politikken var blitt en svært viktig konjunkturstabiliserende faktor:

«Det er hos meg ikke skygge av tvil om at dette skyldes nettopp byggeløyveordningen, og at det ville vært umulig å oppnå den samme konjunkturpolitiske kontroll over byggevirksomheten med kredittpolitiske instrumenter alene.»⁵³⁷

Det nye var at en mer avansert makroøkonomisk planlegging skulle gjøre politikken mindre avhengig av et kontinuerlig etterspørselsoverskudd. Kvalitativ styring skulle i mindre grad foregå ved hjelp av bremsemekanismer i kredittpolitikken, men i stedet skje via finanspolitikken. Her skulle sentral langtidsplanlegging ved hjelp av langtidsbudsjetter sikre at offentlig sektors disposisjoner bidro til å underbygge de langsiktige mål for den økonomiske utviklingen generelt og effektivitet i offentlig sektors ressursbruk spesielt.

Slik økonomene oppfattet det var problemet å sikre en mest mulig effektiv produksjon ut fra ressursgrunnlag og etterspørselsforhold, og så fordele produksjonsresultatet mellom offentlig forbruk, privat forbruk og investeringer. Det var dermed ikke tale om å la markedet og prisme mekanismen få virke fritt. Økonomenes faste grep var nødvendig for å sikre en samfunnsmessig optimal tilpasning. Den økonomiske utviklingen skulle ikke overlates til tilfeldige svingninger i tilbud og etterspørsel. Både inntektsfordeling

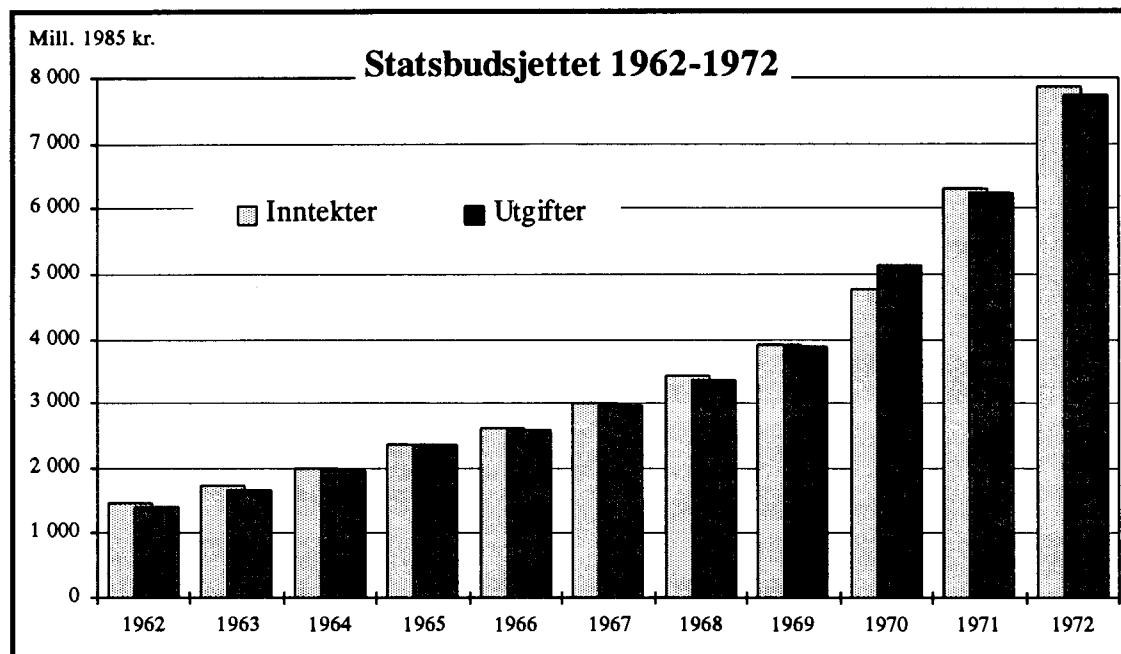
⁵³⁵ Samme sted.

⁵³⁶ Samme sted.

⁵³⁷ Odd Aukrust, «Tjue års økonomisk politikk i Norge: Suksesser og mistak», i *Statsøkonomisk tidsskrift*, september 1965.

og investeringer skulle underlegges politiske kriterier, mens konsumet i større grad skulle være fritt innenfor den opptrukne rammen.

Men også på sekstitallet skulle det vise seg vanskelig å styre. Selv om den økonomiske utviklingen ble svært tilfredsstillende, kom, som vi skal se, verken kredittpolitikken, finanspolitikken eller inntektspolitikken til å tilfredsstille de krav økonomene selv stilte. Reformen til tross, finanspolitikken ble aldri det offensive redskap for styring av samfunnsutviklingen økonomene hadde ambisjoner om. I stedet ble sekstitallet preget av vanskelighetene med å opprettholde en forsvarlig budsjettbalanse. Utgiftene vokste raskere enn noen hadde forutsett ved tiårets begynnelse, og det var en vekst som i liten grad lot seg styre etter samfunnsøkonomiske prinsipper.



Figur 13: Statsbudsjettets balanse 1962-1974. I motsetning til femtiårenes finanspolitikk var sekstiårene preget av vanskelighetene med å få til en tilstrekkelig stram budsjettbalanse slik man så det i Økonomiavdelingen. Dette la et stort press på de øvrige virkemidlene Finansdepartementet hadde i den økonomiske politikken. Kilde: Gul bok.

Kapittel 8

Nasjonalbudsjett og kredittreguleringer

Nasjonalbudsjettet var vel etablert ved inngangen til sekstitallet. Styringsfilosofien var i hovedsak som før, lav rente og administrering av overskuddsetterspørselen ved hjelp av ulike former for direkte reguleringer. Det var ambisjoner om å gjøre finanspolitikken mer operasjonell for å avlaste kredittpolitikken, men her var det et problem at beslutningsprosessene bak virkemiddelbruken lå utenfor Finansdepartementets kontroll. Planleggingen hadde derfor en indikativ karakter. Når det var behov for å bremse, var det derfor kredittpolitikken som måtte brukes, fordi der lå både planlegging og virkemiddelbruk under Økonomiavdelingen. Da det i 1965 ble vedtatt en kredittpolitisk fullmaktslov som gav Finansdepartementet stor grad av direkte styring med kredittinstitusjonenes disposisjoner, regnet mange med at kontrollen over tilbudssiden i kredittmarkedet var sikret. Slik skulle det imidlertid ikke gå.

Hovedansvaret for konjunkturovervåking og makroøkonomisk politikk, lå i Økonomiavdelingen. Rundt 1960 var som vi har sett ambisjonene for den økonomiske politikken store. De viktigste virkemidlene i den løpende aktivitetsreguleringen var finanspolitikk og kredittpolitikk, supplert med inntektspolitikk i tilknytning til lønns- og inntektsoppgjørene. I tillegg til aktivitetsregulering skulle bruken av virkemidler også være i tråd med mål om økonomisk vekst, rettferdig inntektsfordeling og effektiv ressursbruk i offentlig sektor. Nasjonalbudsjettet skulle sikre en konsistent planlegging av virkemiddelbruken, slik at målene kunne nås innenfor rammen av tilgjengelige ressurser. For norsk økonomi var konjunkturutviklingen i stor grad bestemt av konjunkturer og kostnadsutvikling hos våre handelspartnere. Norsk økonomisk politikk måtte derfor legges opp etter endringer i disse forholdene, i tillegg til utviklingen hjemme.

Finans- og inntektspolitikken vil bli fulgt opp i de påfølgende kapitler. Her skal jeg først se nærmere på nasjonalbudsjettarbeidet og nasjonalbudsjettmodellen MODIS, samt utviklingen på det kredittpolitiske området. Selv om kredittpolitikken hørte inn under Økonomiavdelingen, hadde avdelingen ikke særlig operasjonelle virkemidler. Dette var bakgrunnen for at Finansdepartementet som vi har sett ønsket å komme bort fra den korporative styringen. Dette lyktes man med i 1965, hvor Stortinget vedtok en kredittpolitisk fullmaktslov. Samme høst ble det imidlertid regjeringsskifte, og den borgerlige koalisjonsregjeringen som overtok var ikke like villig som Arbeiderpartiregjeringen hadde vært til å regulere de private kredittinstitusjonene. Til tross for vanskeligheter i den økonomiske politikken og kritikk fra OECD mot den norske lavrentepolitikken, ble Oslo-skolens styringsfilosofi i hovedsak videreført under den borgerlige koalisjonsregjeringen. Dette viser hvilken enestående posisjon Oslo-skolen hadde i det norske samfunnet i disse årene.

Nasjonalbudsjettet - indikativ planlegging

Nasjonalbudsjettet var som vi så i utgangspunktet ment å utgjøre grunnlaget for en økonomisk politikk basert på omfattende detaljreguleringer. Fordi slike reguleringer i en viss utstrekning ville vært direkte underlagt Finansdepartementet kunne man da snakke om et imperativt plansystem. Med oppgivelsen av reguleringsregimet falt grunnlaget for den imperative planleggingen bort, og budsjettet fikk en indikativ rolle som retningsgivende for en lang rekke beslutninger fattet andre steder enn i Finansdepartementet. Det ble dermed viktig å gi nasjonalbudsjettet tilstrekkelig tyngde som beslutningsgrunnlag, både i statsforvaltningen, regjeringen og i forhold til kredittinstitusjonene og partene i arbeidslivet.

I motsetning til statsbudsjettet ble nasjonalbudsjettet lagt frem som en melding til Stortinget. Det ble dermed ikke vedtatt, og forpliktet dermed heller ikke politisk for andre enn regjeringen. Formålet med nasjonalbudsjettet som instrument for økonomisk planlegging ble presentert på følgende måte i 1965:

1. «Gjennom en systematisk analyse av produksjons- og etterspørselsutviklingen å gi et best mulig grunnlag for Regjeringens standpunkter, spesielt med hensyn til den alminnelige aktivitetsregulering og prioritering av de forskjellige oppgaver innenfor den ramme som realøkonomien til enhver tid setter.
2. Gi Stortinget en oversikt over den økonomiske situasjon og en redegjørelse for Regjeringens opplegg av den økonomiske politikk. Nasjonalbudsjettet danner dermed også grunnlag for økonomiske debatter i Stortinget og for Stortingets vedtak i økonomiske saker.
3. Gi allmennheten en best mulig oversikt over den økonomiske situasjon og den økonomiske politikk.
4. Være rettesnor for administrasjonens arbeid med økonomisk-politiske saker.»⁵³⁸

I de første årene etter at budsjettet var lansert spilte Nasjonalbudsjettutvalget en viktig rolle for implementering av nasjonalbudsjettet. Gjennom utvalgets medlemmer, mange selv sosialøkonomer, sikret man at Nasjonalbudsjettet ble tatt hensyn til i beslutningsprosessene i hele sentralforvaltningen. Etter hvert fant nasjonalbudsjettet sin plass, og denne funksjonen ble mindre viktig. Nasjonalbudsjettutvalget «smuldra gradvis opp» fra slutten av førtiårene inntil det formelt ble oppløst i 1964 skriver Bjerve.⁵³⁹

Et annet viktig bidrag til å styrke nasjonalbudsjettets innflytelse var utbyggingen av bedre statistikk og metode. Målet med modellarbeidet var stadig det samme som Frisch hadde formulert det i trettiårene, en operasjonaliserbar numerisk modell for hele samfunnsøkonomien. For å komme dit behøvdes en godt utbygd nasjonalregnskapsstatistikk, og dette arbeidet man med å få på plass i Statistisk sentralbyrå. Et viktig skritt på veien var utviklingen av en detaljert kryssløpsmodell for norsk økonomi som ble tatt i bruk for første gang i 1954. Kryssløpsmodellen delte økonomien opp i en rekke sektorer med innbyrdes input-output sammenheng. På den måten kunne det regnes ut hva en bestemt produksjonsøkning i én næring vil kreve av innsatsfaktorer, ikke bare i denne næring selv, men også i øvrige næringer. Selv om det var klare svakheter ved modellen, den overså for eksempel substitusjonsmuligheter i produksjonen og endringer i produktsammensetning over tid, bidro den utvilsomt til å gjøre utsagnene i nasjonalbudsjettet mer presise, samtidig som det ble mulig å kontrollere konsistensen i planleggingen. Som budsjett fikk dermed nasjonalbudsjettet større tyngde.⁵⁴⁰

Denne formen for kortsiktig planlegging var helt spesiell for Norge. Olav Bjerkholt peker på at en slik detaljert input-output analyse skilte seg fra de langt mer aggregerte

⁵³⁸ «Begreper og metoder i nasjonalbudsjetteringen», vedlegg 1 til nasjonalbudsjettet for 1966.

⁵³⁹ Bjerve 1989, side 111.

⁵⁴⁰ *SØS 9, Kryssløpsanalyse av produksjon og innsats i norske næringer 1954*, Statistisk sentralbyrå 1960.

planleggingsmodeller som ble utarbeidet på grunnlag av arbeidene til Jan Tinbergen, Lawrence Klein og andre, og viser blant annet til økonomen J. Waelbroeck, som i en studie av korttids makroøkonomisk planlegging fra 1975 beskrev det norske systemet:

«A completely different tradition in model building exists in Norway, stemming from the model building work of Frisch and Johansen [...] These models, in which the major final demand aggregates are predicted exogenously, and in which coefficients are not estimated econometrically, are completely different from the other models surveyed; no comparable work exists elsewhere.»⁵⁴¹

Mens Nasjonalbudsjettutvalget gradvis mistet betydning, kom Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet, som ble opprettet i 1954, til å spille en viktig rolle i den politiske prosessen, særlig etter regjeringsskiftet høsten 1965. Som vi så var det Arbeidsutvalget som trakk opp linjene for motkonjunkturpolitikken i 1958. Det fungerte som et rådgivende utvalg for regjeringen i den økonomiske politikken, var involvert i utarbeidelsen av stortingsmeldingene om nasjonalbudsjettet og gjennomføringen av nasjonalbudsjettet og gav en tilråding om finanspolitikken som grunnlag for Regjeringens behandling av råbudsjettet. Ut over de ordinære budsjetttrundene gav utvalget også månedlige rapporter til regjeringen om konjunktursituasjonen.⁵⁴²

Som tidligere nevnt var Økonomiavdelingen sekretariat for utvalget, og avdelingens ekspedisjonssjef var formann. Under Skånlands ledelse utviklet utvalget seg til et svært uavhengig rådgivende organ, som ved flere anledninger skarpt kritiserte Bortenregjeringens økonomiske politikk, og da særlig finanspolitikken. Det Skånland ikke fikk gjennomslag for som ekspedisjonssjef i Økonomiavdelingen kunne han dermed legge frem i en friere form og med minst like stor faglig tyngde direkte for regjeringen gjennom arbeidsutvalget. Til tross for dette viste det seg å være svært vanskelig å sikre en forsvarlig finanspolitikk, fordi nasjonalbudsjettet ikke hadde tilstrekkelig tyngde verken fagdepartementenes eller regjeringens i beslutningsprosesser.

Nasjonalbudsjettarbeidet

Nasjonalbudsjettet ble altså, i motsetning til statsbudsjettet, lagt frem som en stortingsmelding. Fra budsjettbehandlingen i vårsesjonen 1954 besluttet Stortinget at både nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet skulle legges frem den 15. januar. En så tidlig fremlegging av nasjonalbudsjettet førte til at anslagene for det foregående år ble svært usikre, men det førte samtidig til at budsjettet kunne legges til grunn for den økonomiske politikken for hele budsjettåret. Da tidspunktet for fremleggelsen av statsbudsjettet ble flyttet til 1. mars fra og med budsjettet for 1957, valgte regjeringen å opprettholde fremleggelsen av nasjonalbudsjettet i midten av januar.

Nasjonalregnskapets definisjoner lå til grunn for nasjonalbudsjettet. Utgangspunktet for beregningene var produksjonen innenlands, det vil si med norsk arbeidskraft og realkapital. Bruttonasjonalproduktet bestod av bruttoproduksjonen fratrukket innsats av varer og tjenester produsert i en tidligere periode. Den fundamentale sammenhengen i nasjonalregnskapet var at tilgangen på varer og tjenester i en periode var lik disponeringen

⁵⁴¹ J. Waelbroeck, «A survey of Short-Run Research Outside the United States», sitert etter Bjerkholt 1998.

⁵⁴² Midt på sekstitallet var Hermod Skånland formann, medlemmer var forskningssjef Odd Aukrust, direktør Knut Getz Wold, ekspedisjonssjef Bjørn Larsen i Planleggingsavdelingen, ekspedisjonssjef Arnfinn Guldvog Statsministerens kontor, ekspedisjonssjef Thomas Løvold fra Handelsdepartementet og ekspedisjonssjef Skrindo fra Kommunal- og arbeidsdepartementet. EE, boks merket «AU».

av disse varer og tjenester:

$$\text{Bruttonasjonalprodukt} + \text{import} = \text{eksport} + \text{bruttoinvesteringer} + \text{konsum}$$

I økosirkssystemet vil nasjonalproduktet også være uttrykk for inntektene fra produksjonen i perioden. En del av denne inntekten kunne overføres til utlandet, og tilsvarende kunne det overføres finansielle midler fra utlandet til Norge. Nasjonalproduktet pluss netto overføringer utgjorde disponibel inntekt. Den disponible inntekten kunne nyttes til konsum, investering eller økning i netto tilgodehavene overfor utlandet. Det som ikke gikk til konsum representerte kapitaltilveksten. Kapitaltilveksten var dermed lik nettoinvesteringer pluss økning i økningen i netto tilgodehavender overfor utlandet, som igjen var lik økningen i nasjonalformuen. Det var innført et begrep «sparing», som var lik kapitaltilvekst minus netto gaver fra utlandet.

Oppsettet av generalbudsjettet ble endret fra 1959- til 1960-budsjettet. Mens man før 1959 tok utgangspunkt i tilgangen på ressurser, BNP og import, ble problemstillingen snudd fra 1960-budsjettet. Da tok man i stedet utgangspunkt i anvendelsen av ressursene. Tankegangen i det nye oppsettet var å se på den totale disponeringen av ressurser innenlands og så se hvordan denne ble dekket opp, ved egen produksjon eller import:

	1960
Privat konsum	18 907
Sivilt offentlig konsum	2 877
Militært og sivilt forsvar	1 053
Bruttoinvesteringer eksklusive lager	12 323
Av dette: Bygg og anlegg	5 637
Maskiner, transportmidler m.v.	3 420
Skip og båter	3 266
Lagerendringer	225
Eksport	13 250
Samlet etterspørsel	48 635
Dekket ved: Import	13 630
Bruttonasjonalprodukt	35 005
Eksportoverskott	-
Importoverskott	380

Tabell 4: Nasjonalbudsjett for 1960, priser høsten 1959. St. meld. nr. 1, 1959-60, *Nasjonalbudsjettet 1960*.

Ved budsjettreformen av 1959 ble også fremleggelsen av budsjettet ytterligere fremskyndet. Stortinget skulle da åpnes «den første Søgnedag i October Maaned», og budsjettet dermed fremlegges tidlig i oktober. Budsjettet for 1961 passerte derfor statsråd allerede 23. september 1960. Samtidig som fremleggelsen ble fremskyndet utviklet Statistisk sentralbyrå nasjonalregnskapssystemet slik at tallmaterialet stadig ble bedre. Allikevel var det ikke til å unngå at nasjonalbudsjettet fikk en «foreløpig karakter» som det het. For å kompensere for dette fikk Finansdepartementet gjennomslag for å legge frem en «gjennomføringsmelding» i slutten av mars. Der kunne Byråets foreløpige nasjonalregnskapstall, som ble offentliggjort i Økonomisk utsyn, legges til grunn for beregningene.

De foreløpige nasjonalregnskapstallene ble beregnet ved å sette opp brutto-produksjonen for hver enkelt næring, og fordelingen av den på privat konsum, offentlig konsum, bruttoinvestering i produksjonskapital, egne investeringsarbeider, lageropplegg, vareinnsats og eksport. Gjennomføringsmeldingen ble dermed et «nasjonalbudsjett light». Den siste registrerte utviklingen i konjunkturer inne og ute, på kredittmarkedet, utviklingen i offentlige inntekter og utgifter og utviklingen i priser, inntekter, privat konsum og

investeringer ble presentert. På bakgrunn av utviklingen ble det så varslet om eventuelle endringer i den økonomiske politikken i forhold til opplegget i nasjonalbudsjettet.

Økonomiavdelingen hadde hovedansvaret for å utarbeide nasjonalbudsjettet, men også fagdepartementene og enkelte underliggende etater bidro. Etter omleggingen høsten 1960 gikk det første budsjetttrundskriv fra Økonomiavdelingen til departementene i slutten av mai. Her ble det gitt en timeplan for arbeidet og en generell orientering om forutsetningene. Det ble gjort rede for den internasjonale konjunktursituasjonen og den økonomiske politikken man kunne vente at våre handelspartnere kom til å føre. På bakgrunn av utviklingen ute og en del forutsetninger om utviklingen hjemme, ble det trukket opp retningslinjer for norsk økonomisk politikk i kommende år.

På denne bakgrunn ble de ulike budsjettorganene i departementene bedt om å foreta en vurdering av tendensene i den økonomiske utvikling på sine respektive felter, gi en generell karakteristikk av den aktuelle situasjon og perspektivene fremover, og gi en anbefaling for den økonomiske politikk på de respektive sektorer av økonomien. Det skulle spesielt gjøres rede for produksjons- og etterspørselsforholdene i de viktigste næringer og bransjer, og ikke minst av investeringsutviklingen. Som bakgrunn for vurderingen skulle langtidsprogrammet for inneværende periode legges til grunn. Budsjettall skulle gis både i gjennomsnittspriser for det foregående år, og i løpende priser. Alle anslag skulle gjøres i markedspriser (kjøperpriser), mens anslagene for produksjonen også skulle gjøres i produsentpriser (selgerpriser). Materialet fra departementene kom inn i midten av juli, og var en viktig bakgrunn for Økonomiavdelingens anslag på de eksogene variable i MODIS.⁵⁴³

Nasjonalbudsjettmodellen MODIS

I 1960 ble den første versjonen av planleggingsmodellen MODIS ferdig, utviklet gjennom et samarbeid mellom Sosialøkonomisk institutt, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet. MODIS stod for MOdell av DISaggregert type. Modellen var det Frisch kalte en «virkemiddelmodell» eller «instrumental approach».⁵⁴⁴ MODIS var ingen teoretisk avansert modell, og var spesielt innrettet mot den administrative beslutningsprosessen som var bygget opp rundt nasjonalbudsjettet. Den var bygget opp rundt en kryssløpsmodell, noe som altså var helt spesielt for Norge.

MODIS var spesiell på flere måter. I internasjonal sammenheng var det helt spesielt at sentralforvaltningen selv stod for utarbeidelse og bruk av en modell for den økonomiske politikken. Dessuten var modellen spesiell i seg selv. MODIS var svært disaggregert, og gjenspeilte på den måten det høye ambisjonsnivået for administrasjon av økonomien som var spesielt for Osloskolen. Spesiell var også den lange levetiden MODIS fikk. Med de samme grunnleggende trekk stod modellen helt sentralt i den økonomiske politikken fra 1960 til 1993 da den ble erstattet av MODAG. Som administrativt system lever MODIS enda i sentralforvaltningen.⁵⁴⁵

Fra 1947 kunne nasjonalbudsjettet sees som et enormt sett med økonomiske relasjoner som måtte løses simultant. Problemet var at man verken hadde spesifiserte ligninger eller noen metode for å løse dem. Det var her MODIS bidro. Utgangspunktet var

⁵⁴³ Vedlegg 1 til stortingsmeldingen *Om nasjonalbudsjettet 1966*.

⁵⁴⁴ Ragnar Frisch, *A Survey of Types of Economic Forecasting and Programming and a Brief Description of the Oslo Channel Model*, memorandum fra Sosialøkonomisk institutt 1961.

⁵⁴⁵ Samtale med Arne Øien 7. november 1997 og Olav Bjerkholt 17. november 1997.

en kryssløpsmodell, og den første utgaven var da også en ren kvantumsmodell. Kryssløpsanalyse ble begjærlig grepet av Oslo skolen tidlig på femtitallet. I Statistisk sentralbyrå var både Bjerve og Aukrust sterkt fascinert. Etter at kryssløpsanalyse i noen år var benyttet for å teste konsistensen i nasjonalbudsjettet, fikk Per Sevaldson i Statistisk sentralbyrå i oppgave å lage en formell modell, som kunne utgjøre den administrative basisen for nasjonalbudsjettarbeidet.

MODIS I ble tatt i bruk under arbeidet med nasjonalbudsjettet for 1961. Den var svært tungvinn i bruk, og det var ikke mulig å foreta kjøring for alternative variable av de eksogene størrelsene. Modellen ble kjørt i månedsskifte juli/august. Utgangspunktet var et foreløpig nasjonalregnskapet for inneværende år. Et sett definerte økosirksomheter som beskrev vare- og tjenestestrømmene i norsk økonomi, dannet grunnlaget for en enkel statistisk kryssløpsmodell med 120 sektorer. Til dette kom en enkel makro konsummodell. Eksporten var spesifisert på 122 varegrupper, investeringene på 39 typer og det offentlige konsumet på 27 utgiftskategorier. Ved å sette inn detaljerte overslag over eksporten, investeringene og det offentlige konsum i modellen, kunne man regne ut tilsvarende størrelser for innsatsfaktorene i bruttonasjonalproduktet, for produksjonen i de enkelte næringer, for importen av varer og tjenester og for det private konsumet.⁵⁴⁶

Beregningene i MODIS I ble foretatt på Statistisk sentralbyrås elektroniske datamaskin DEUCE. Dette var en første generasjons elektronisk regnemaskin bygget opp med radiorør. Maskinen ble innkjøpt i samarbeid med Norsk Regnesentral. Det var en formidabel investering, som kom i stand etter sterkt press fra Bjerve. Regnekapasiteten var ikke stor nok til en fullstendig versjon av modellen, slik at halvparten av sektorene måtte gis eksogene produksjonsnivåer. DEUCE leverte resultater på hullkort, som igjen måtte bearbeides ved hjelp av en enkel datamaskin, IBM 1401, for å få frem resultattabellene.⁵⁴⁷

Selv om MODIS I både var tungvint i bruk og på langt nær kunne erstatte den økonomiske intuisjon, representerte den allikevel et langt skritt fremover for den indikative planleggingen. Bare det at økonomene kunne *regne* seg frem til flere viktige størrelser, gav utvilsomt nasjonalbudsjettet større tyngde. Elektroniske regnemaskiner, hullkort og databehandling var egnet til å imponere både internt i sentraladministrasjonen, i politiske miljøer og i opinionen. Modellen manglet imidlertid mange variable som det var nødvendig å ta hensyn til under utarbeidelsen av nasjonalbudsjettet. Det fantes verken priser, lønnssetninger, setninger for indirekte skatter eller subsidier. Det var derfor ikke mulig å studere virkninger av endringer i priser og avgifter på grunnlag av modellen. Ambisjonsnivået i disse årene var svært høyt. Det var intet mindre enn Frischs ambisjoner om en numerisk beslutningsmodell fra tretti år tilbake, som så ut til å kunne gå i oppfyllelse. Det var tilsynelatende bare fantasien som satt grenser for hvor langt det ville være mulig å nå med teknologisk utvikling og videre modellarbeid. Det ble derfor satset mye på å videreutvikle MODIS.

I 1965 ble MODIS II tatt i bruk, utarbeidet av Arne Øien som en videreutvikling av MODIS I. Kryssløpskjernen i modellen ble da koblet sammen med en prismodell basert på kostnadsoverveltning i en skjermet og en konkurranseutsatt sektor. Med større regnekraft og et mer operasjonaliserbart system ble det mulig å gjøre kjøring med alternative verdier og beregne nominelle pris- og inntektsvirkninger. Opp til 10 alternativer kunne beregnes

⁵⁴⁶ Per Sevaldson, «En produksjons-konsum-kryssløpsmodell for økonomisk planlegging i Norge», *Statsøkonomisk tidsskrift*, nr. 2 1962, og «Data Sources and User Operations of MODIS, a macro-economic Model for Short Term Planning», utgitt som nr 41 i serien Artikler fra Statistisk sentralbyrå, Oslo 1971.

⁵⁴⁷ Olav Bjerkholt, «MODIS som et verktøy i makroøkonomisk planlegging», i *SØS 26, Nasjonalregnskap, modeller og analyse, en artikkelsamling til Odd Aukrusts 60-års dag*, Oslo 1975.

simultant for basisåret og to år frem i tid. Tanken bak MODIS II var å være en «automat» som Finansdepartementet kunne henvende seg til ved behov. Norsk Regnesentral stod for kjøringene på en nyinnkjøpt regnemaskin. En kjøring tok omkring 10 timer, og ordinært ble modellen kjørt tre ganger i året på basis av Finansdepartementets spesifikasjon av de eksogene variable. En foreløpig og en endelig kjøring for nasjonalbudsjettet, og en kjøring av det reviderte budsjettet.⁵⁴⁸

Selv om MODIS II var langt mer avansert, gjenstod problemet med å anslå modellens mange eksogene variable. Det praktiske arbeidet innebar at fagdepartementene hadde ansvaret for å fylle ut skjemaer med anslag for utviklingen i hver sin sektor av økonomien. Det var tre kategorier eksogene variable: For det første var det politiske handlingsvariable, som offentlige utgifter til felleskonsum og inntektsoverføringer. Så var det variable utenfor offentlig kontroll, som jordbruksavlinger og eksport av varer og tjenester. Begge disse gruppene av variable kunne relativt konvensjonelt regnes som eksogene, og kunne på kort sikt antas å være uavhengige av den økonomiske utviklingen. Mer problematisk var den tredje gruppen eksogene variable. Den omfattet størrelser som utvilsomt ble påvirket av den økonomiske utvikling i Norge, men sammenhengen var ikke «så enkel og entydig at en har funnet det forsvarlig å la dem bli bestemt av modellen». Dette gjaldt for eksempel private investeringer i fast realkapital, lagerendringer, endringer i arbeidsproduktivitet og lønnssetninger. Her spilte «økonomisk intuisjon» en hovedrolle.⁵⁴⁹

Når de eksogene variable var fastlagt ble de endogene variable beregnet. De viktigste endogene variable både i MODIS I og II var bruttonasjonalprodukt, import og privat forbruk. Det private forbruket ble midt på 60-tallet beregnet etter følgende formel:

$$\text{Endringer i samlet konsum} = 0,87 * \text{endring i disponibel reallønn} + 0,14 * \text{endring i disponibel realinntekt.}$$

Modellens koeffisienter var beregnet på bakgrunn av nasjonalregnskapstall fra femtiårene.

Med slike modellberegninger i ryggen kunne Økonomiavdelingens nasjonalbudsjett presenteres med noe større tyngde enn tidligere. Resultatene av MODIS-kjøringen ble vurdert og sammenlignet med mer direkte anslag utført i fagdepartementene. På dette grunnlag ble det så utarbeidet et generalbudsjett for norsk økonomi. Til slutt utarbeidet Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet et notat til regjeringen med en vurdering av den økonomiske situasjon og konkrete råd om den økonomiske politikken.

Arbeidsutvalgets vurderinger og forslag ble behandlet i regjeringskonferanse i annen halvdel av august. Regjeringen måtte da ta standpunkt til de viktigste retningslinjer for den økonomiske politikken i kommende budsjettår, herunder utlånspolitikken for statsbankene, karakteren av finanspolitikken og ikke minst skattepolitikken, opplegget for den øvrige kredittpolitikken og kvotene for den regulerte byggevirkosomheten. Etter at Regjeringen hadde foretatt de nødvendige beslutninger, kunne arbeidet med stortingsmeldingen om nasjonalbudsjettet fullføres i Økonomiavdelingen. Det foreliggende utkast ble behandlet i Arbeidsutvalget og i Regjeringen i første halvdel av september, og meldingen ble så lagt frem for Stortinget i begynnelsen av oktober.

Men markedsføring som avansert verktøy for planlegging til tross, MODIS var ikke noe vidundermiddel. Selv ikke MODIS II var tilstrekkelig operasjonaliserbar til å kunne frembringe resultater med tilstrekkelig legitimitet. Fortsatt var det i stor grad økonomenes intuisjon som ble lagt til grunn for de politiske anbefalingene fra Økonomiavdelingen.

⁵⁴⁸ Modis II er behandlet i vedlegg 1 til nasjonalbudsjettet for 1966 og av Bjerve i «Teknisk revolusjon i økonomisk analyse og politikk?», foredrag i Sosialøkonomisk forening 15. desember 1965, publisert som artikkel nr. 18 i serien Artikler fra Statistisk sentralbyrå.

⁵⁴⁹ Samme sted.

Problemet var blant annet at settet av eksogene variable i modellen var langt større enn det som var naturlig eksogene størrelser i økonomien, regnemaskinenes kapasitet satte grenser for økonomenes ambisjoner. En forutsetning for å kunne bruke modellen var derfor «et planleggingsorgan godt drillet i modellens logikk» skrev Olav Bjerkholt i 1975. Ti år etter lanseringen karakteriserte Bjerkholt modellen som «omfattende i spesifikasjon av variable, men mager i innhold».⁵⁵⁰

Som stortingsmelding var nasjonalbudsjettet dermed fortsatt indikativt, i den forstand at de ulike beslutningstakere i sentraladministrasjonen og ikke minst Stortinget, selv valgte om de skulle forholde seg slik det ble foreskrevet at de skulle i nasjonalbudsjettet. Den metodiske utviklingen gav allikevel budsjettet lagt større tyngde enn tidligere. Ikke bare ble det mer detaljert og troverdig i anslagene på det som ville bli den mest sannsynlige utvikling dersom den anbefalte politikken ble gjennomført, minst like viktig var at Finansdepartementet med større slagkraft kunne si hva som ville skje dersom det ikke ble fulgt.

Til stadighet opplevde Økonomiavdelingen allikevel at rammene for kreditt-, finans- og inntektspolitikken ble sprengt. En ting var at kredittinstitusjonene og organisasjonene i arbeids- og næringslivet ikke følte nasjonalbudsjettet særlig forpliktende. Stadig ble utlånsrammene overskredet og lønnsoppgjørene for ekspansive, slik at den samlede etterspørselen ble for sterk og den sosiale inntektsprofilen i oppgjørene ble ødelagt. Men verre var det at også beslutningstakere i sentraladministrasjonen ikke fulgte opp budsjettet. Handelsdepartementet gav valutalisenser ut over rammene i kredittbudsjettet og de tunge utgiftsdepartementene utviklet ulike teknikker for å presse igjennom ekspansive utgiftsforslag som svekket budsjettbalansen.

Det var derfor åpenbart at nasjonalbudsjettet som indikativ planlegging hadde begrenset gjennomslagskraft. Slik økonomene i Finansdepartementet så det, var det behov for mer operasjonelle virkemidler for å administrere etterspørselssiden i økonomien, både for å sikre stabilitet og hindre prisstigning, men også for å sikre en effektiv ressursallokering. Av den økonomiske politikken tre hovedområder, kreditt-, finans-, og inntektspolitikk, sorterte bare kredittpolitikken direkte under Økonomiavdelingen. Her var det derfor størst muligheter for imperativ planlegging. Alt fra 1960 var det klart at det gikk mot lovstyring i kredittpolitikken, og i Finansdepartementet var det forventet at dette skulle gi muligheter for en raskere og langt mer presis styring.

Finansdepartementet tar styringen i kredittpolitikken

I Finansdepartementet var man ikke fornøyd med det avtalesystemet kredittpolitikken var basert på fra 1955. En tid hadde systemet tilsynelatende virket tilfredsstillende, men etter hvert ble det mer uro omkring kredittpolitikken. Sett i forhold til de økte ambisjonene for den økonomiske politikken på sekstitallet, synes det klart at ettårige rammer med mulighet til reforhandling ikke lenger var tilfredsstillende. I 1960 ble derfor «Den penge- og kredittpolitiske komite» oppnevnt, med det mandat å forberede en lov som kunne etterfølge rammeavtalen for 1961-1964. Da loven var på plass i 1965 lå det an til at kredittpolitikken skulle bli et effektivt virkemiddel for styring av aktivitetsnivå og ressursallokering både på

⁵⁵⁰ Bjerkholt 1975.

kort og lang sikt.⁵⁵¹

I Finansdepartementet ble avtalesystemet i kredittpolitikken verken sett som tilstrekkelig presist eller operasjonelt fra slutten av femtitallet. Avtalene under Samarbeidsnemnda var ikke juridisk bindende, og det var ingen garanti for at de ble oppfylt. Tregheten i systemet gjorde også at det tok alt for lang tid å få til endringer på tilbudssiden i kredittpolitikken. Ambisjonsnivået knyttet til lanseringen av MODIS var å kunne forta fortløpende analyser av den økonomiske situasjonen, og det var dermed også påkrevet med virkemidler som kunne tilpasses raskt. Verken finanspolitikk, inntektspolitikk eller reguleringen av etterspørselen i kredittmarkedet hadde det samme potensiale som en fortløpende styring av kreditttilbudet. Forskningssjef i Statistisk sentralbyrå, Odd Aukrust, uttalte i 1959 at kredittpolitikken måtte gi muligheter til «en fortløpende finjustering med virkemidler som virker både presist og raskt».⁵⁵²

Det var uenighet mellom Erik Brofoss i Norges Bank, og Finansdepartementet i spørsmålet om styring av kredittmarkedet. Brofoss foretrakk avtalesystemet fremfor lovstyring, fordi en avtale virket ansvarliggjørende på kredittinstitusjonene og skapte forståelse for virkemiddelbruken. Lovstyring ville etter Brofoss' mening gi større styringsproblemer, fordi kredittinstitusjonene da i større grad ville forsøke å omgå reguleringene.⁵⁵³

Utviklingen i kredittvolumet fra 1960 bidrog imidlertid ikke til å styrke argumentasjonen for avtalesystemet. Som Einar Lie viser lyktes det ikke å bremse utlånsvæksten i første halvår 1961. Det var enighet i Samarbeidsnemnda om at bankene skulle være så tilbakeholdne som mulig med nye utlån, mens resultatet ble rekordstor utlånsvækt i forretningsbankene. Under sterk motstand fra bankene ble det igjen innført et utlånstak, som nok bidrog til den følgende nedgangen i utlånene i norske kroner. Problemet var at i stedet vokste bankenes utlån i utenlandsk valuta sterkt høsten 1961 og utover i 1962. I Samarbeidsnemnda hevdet bankene at dette ikke var i strid med avtalen, fordi den ikke eksplisitt omfattet valutalån.⁵⁵⁴

Da Den penge- og kredittpolitiske komite avga innstilling i desember 1963, var dermed behovet for en bedre styring i kredittpolitikken ikke blitt mindre sett fra Finansdepartementet. Komiteen var imidlertid delt på midten, og formannens dobbeltstemme ble avgjørende for at lovforslaget fikk flertall. Professor Ole Myrvoll tilhørte mindretallet i dette spørsmålet, noe som senere førte til at han som finansminister kom i en vanskelig situasjon da loven skulle tas i bruk.

Det var fortsatt motsetninger i synet på hvor vidt det var mulig, eller hensiktsmessig å holde et lavt og stabilt rentenivå ved hjelp av administrativ kontroll i kredittmarkedet. Osloskolens økonomer stod fast på at dette ville gi både en effektiv ressursallokering og et høyt generelt investeringsnivå, slik at aktivitetsnivået var sikret på kort sikt og økonomisk vekst på lengere sikt. Bankenes representanter og delvis Myrvoll, var ikke enige i dette.

Flertallet i Den penge- og kredittpolitiske komite gikk altså inn for en fullmaktslov for å fortsette en langsiktig lavrentepolitikk og styre bankenes utlånsevne gjennom markedsoperasjoner, og en kredittpolitisk fullmaktslov. På bakgrunn av utvalgets innstilling satt Finansdepartementet opp forslag til penge- og kredittlov som ble vedtatt i Stortinget 3. juni 1965 med virkning allerede fra 1. juli samme år. Blant de viktigste bestemmelsene i loven

⁵⁵¹ Ot. prp. nr. 28 (1964-65): *Lov om adgang til regulering av penge- og kredittforholdene*: 15-16. Innstillingen og loven er behandlet av Ecklund 1995 og Tore Jørgen Hanisch i et upublisert arbeidsnotat til Finansdepartementets historien 1993. Se dessuten Graff Hagen 1977: 90, Lie 1995: 376-377.

⁵⁵² Uttalelse i et utvalg under Samarbeidsnemnda for å utrede kredittpolitikken. Sitert etter Lie 1995, side 325.

⁵⁵³ Lie 1995, side 380f.

⁵⁵⁴ Lie 1995, side 330.

var likviditetsreservekravet (§§4-6), som skulle brukes for å styre bankenes utlånsevne gjennom å regulere deres likviditet, og tilleggsreservekravet (§8), som var et kortsiktig og kraftig virkemiddel for å begrense utlånsvest gjennom tvungen rentefri plassering i Norges Bank. For å styre utlånene fra andre kredittinstitusjoner kunne de underlegges direkte utlånsregulering (§12). Avsetningen av obligasjoner skulle sikres gjennom plasseringsplikt (§9). Obligasjonslån var som tidligere også underlagt emisjonskontroll (§15). I tillegg til dette ble det etablert en ordning hvor bankene kunne oppta kortsiktige likviditetslån med progressiv rente i Norges Bank.⁵⁵⁵

Den økonomiske analysen flertallet i Den penge- og kredittpolitiske komite bygget sine konklusjoner på, var for en stor del skrevet av Leif Johansen, som på det tidspunkt spilte en ledende rolle innen Osloskolen. Analysen var i hovedsak en fortsettelse av tenkningen som hadde ligget til grunn for lavrentepolitikken. Rentens betydning, både «sosialpolitisk og næringspolitisk», gjorde at det var «ønskelig at den langsiktige rente gjennom lengre perioder holdes på et lavere nivå enn ved en politikk som primært tar sikte på å skape likhet mellom tilbud og etterspørsel etter kreditt». Komiteen tok utgangspunkt i at det også var et politisk ønske om dette.⁵⁵⁶

Komiteens flertall brukte konsekvent begrepet kredittmarked i anførselstegn. Det ble lagt til grunn at det ikke var påvist at renten hadde avgjørende betydning for tilbud og etterspørsel etter kreditt. «Verken ad teoretisk vei eller ved empiriske undersøkelser» hadde det vært mulig «å fastslå noen klar og stabil sammenheng mellom renten og utviklingen av sparingen og etterspørselen etter kreditt». Komiteen fant derfor «generelle renteendringer lite egnet som middel til å motvirke fluktuasjoner i den totale etterspørsel».⁵⁵⁷

Nå var ikke dette noen absolutt avvisning av at renten kunne ha betydning, som vi så argumenterte Brofoss i 1955 for at renten måtte settes opp slik at det ble ulønnsomt for mange å låne. Men for at en diskontopolitikk skulle ha noen effekt måtte det være tilnærmet balanse mellom tilbud og etterspørsel etter kreditt, noe som var i strid med strategien om å holde «høyt trykk på kjelen». I den grad en slik sammenheng likevel var tilstede ville det også ta lang tid fra en renteendring ble iverksatt til den fikk noen virkning av betydning på realøkonomien. Dessuten mente man at det også ville kreves relativt store endringer i diskontoen før det gav seg nevneverdige utslag, og det var ingen tiltro til at en desentralisert beslutningsprosess her ville sikre en effektiv ressursallokering. Den keynesianske strategien for å kombinere full sysselsetting med minst mulig inflasjon, var på dette tidspunkt stram finanspolitikk kombinert med ekspansiv pengepolitikk. Noe som sett fra Osloskolen fortonte seg nærmest litt primitivt.

Det var fortsatt reguleringer av bankenes utlånsevne som skulle være det sentrale virkemiddel i konjunkturpolitikken. Derfor var det av betydning «at likviditeten i kredittsystemet kan variere innen relativt vide grenser uten at dette får virkning for den langsiktige rente». Komiteen mente dette kunne gjøres uten at det langsiktige rentenivået ble påvirket fordi renten var underlagt ulike institusjonelle bindinger. Kredittinstitusjonene ville vanligvis forsøke å holde sine rentesatser stabile over noe lengre perioder. De viktigste rentesatser var koblet til Norges Banks diskonto, og fra 1961 var det inngått formelle avtaler mellom myndigheter og banker om regulering av renten på bestemte typer utlån. Komiteen forutsatte at endringer i rentesatsene på innskuddslån og visse utlån ble drøftet mellom

⁵⁵⁵ Komiteens forslag om emisjonskontroll på aksjer ble ikke fremmet og heller ikke forslaget om høyeste og laveste rente på bankenes innlån. Et sterkt kontroversielt forslag om direkte utlånsregulering ble redusert til bare å gjelde andre kredittinstitusjoner enn bankene. Ot. prp. nr. 28 (1964-65).

⁵⁵⁶ *Innstilling fra den penge- og kredittpolitiske komité*, side 157.

⁵⁵⁷ Samme sted, side 156f.

myndighetene og kredittinstitusjonene før de ble iverksatt. Flertallet ville dessuten gi myndighetene lovmessig adgang til å regulere disse rentesatser dersom det ikke ble oppnådd enighet. Samlet medførte disse bindinger at det kunne finne sted betydelige endringer i likviditeten uten at rentenivået ble påvirket i nevneverdig grad.

Nå hadde erfaringene fra femtiårene og begynnelsen av sekstiårene vist at det nok allikevel ikke var så enkelt å kontrollere bankenes utlånsevne. Som jeg tidligere har vært inne på var det i utgangspunktet komplisert å beregne bankenes likviditet. En slik beregning ville alltid måtte knyttes til faste tidspunkt, noe som åpnet muligheter for å tilpasse seg. Videre kom den stadig økende økonomiske integrasjonen mellom de europeiske landene. Valutatransaksjoner og utenlandsopplåning var med å komplisere bildet. Dette var elementer som Penge- og finansrådet ikke hadde lagt vekt på i sin innstilling fra 1952, men som tidlig i sekstiårene var særlig aktuelle også fordi det var sett på som realistisk at Norge i løpet av få år ville bli medlem av EEC.

«Fordi forskyvninger i betalingene i utenrikshandelen kan få betydelige konsekvenser for valutastillingen, kan det være grunn til å søke å tilpasse den kortsiktige rente til renteendringer i andre land som vanligvis er med på å finansiere den norske utenrikshandel.»⁵⁵⁸

For å løse disse kortsiktige styringsproblemene gikk Den penge- og kredittpolitiske komite inn for å svekke «den tradisjonelle binding» mellom den kortsiktige og langsiktige renten. Dette var for så vidt en innrømmelse av at renteendringer på kort sikt var et nødvendig virkemiddel. For at sammenhengen mellom kortsiktig og langsiktig rente skulle kunne svekkes, måtte bankenes utlåns- og innlånssetninger ikke være umiddelbart knyttet til Norges Banks diskonto, spesielt gjaldt dette renten på langsiktige lån og obligasjonslån. Da kunne diskontoen brukes til å påvirke den kortsiktige renten og å støtte opp under Norges Banks markedsoperasjoner, «mens den langsiktige rente blir regulert ut fra hensynet til investeringsaktiviteten på lang sikt».

En heving av diskontoen ville gjøre bankenes opplåning i Norges Bank dyrere og redusere rentemarginen. Siden lånene i Norges Bank var av kortsiktig karakter, ville det være naturlig for bankene å heve rentene på sine kortsiktige utlån. Det var imidlertid viktig at ikke dette også ledet til en heving av innlånsrentene. Hvis det skjedde ville sparebankene få problemer. Disse hadde nærmere 60% av sin forvaltningskapital bundet i langsiktige fordringer, dvs. ihendehaverobligasjoner og pantelån. Renten på disse lån måtte som sagt ligge fast. Det ble samtidig understreket at effektiviteten av en slik rentepolitikk ville avhenge av mulighetene for å drive markedsoperasjoner og etableringen av et system med variable reservekrav i banksystemet.

Den penge- og kredittpolitiske komite var oppmerksom på at den britiske Radcliffekomiteen, som man forøvrig gjerne støttet seg til, forkastet sontringen mellom et kortsiktig pengemarked og et langsiktig kapitalmarked. Radcliffekomiteen snakket i stedet om ett kredittmarked med en «short end» og en «long end». Den norske komiteen mente at situasjonen i norsk økonomi skilte seg fra England og USA. Man hevdet at «overgangen mellom korte og lange lån er trolig mer markert i Norge», her kunne man neppe snakke om et pengemarked i samme forstand som i England og USA.⁵⁵⁹

Som 12 år tidligere var det ikke enighet om Osloskolens analyse av penge- og kredittmarkedet. Bankforeningens representant, banksjef Fredrik Moe, argumenterte konsekvent for at styringsproblemene måtte løses gjennom en deregulering av kreditt-

⁵⁵⁸ Samme sted.

⁵⁵⁹ Samme sted. Paul A Samuelson omtalte den økonomiske tenkningen som lå til grunn for Radcliffekomiteen som neandertal-keynesianisme. Samuelson, «A Brief Survey of Post-Keynesian Developments» artikkel fra 1963, i Stiglitz (ed.), vol II 1972.

markedet. Renten måtte slippes fri slik at markedsmekanismen kunne sørge for en effektiv ressursallokering. Norges Bank kunne da bruke markedsbaserte virkemidler for å påvirke tilbud og etterspørsel av kreditt. Eventuelle politiske ønsker om å prioritere grupper eller næringer kunne gjøres over statsbudsjettet. Heller ikke Sparebankforeningens representant, direktør Nils Løkke, var i tvil om at kredittmarkedet var et marked i vanlig forstand. Han mente at det ikke var praktisk mulig «å isolere renten i det langsiktige pengemarked fra renten i et eventuelt kortsiktig marked».⁵⁶⁰

Både Moe og Løkke argumenterte klart innenfor mainstream economics i utvalgets innstilling. Fra deres ståsted virket flertallets argumentasjon inkonsistent. Særlig når det gjaldt flertallets avvisning av muligheten til å bruke renteendringer for å påvirke tilbud og etterspørsel i kredittmarkedet, mente Moe at flertallet argumenterte selvmotsigende:

«Allerede den omstendighet at man innrømmer at valget av rente kan ha avgjørende innflytelse på valget av plasseringsformer, viser at renten er en viktig faktor ved økonomiske disposisjoner. Selv om man heller ikke på dette punkt kan konstatere noen absolutt klar og stabil sammenheng, tillegges denne form for rentemotivering en meget stor betydning, f. eks. i forbindelse med rentebetingelsene ifølge rentelovens paragraf 3.»⁵⁶¹

Osloskolens strategi for den økonomiske politikken var imidlertid bygget på helt andre forutsetninger enn det som lå til grunn i mainstream economics. For keynesianske økonomer var utgangspunktet at økonomien skulle hjelpes til å «stay close to its equilibrium track» ved hjelp av «demand management». Osloskolen la derimot opp til en situasjon med ulikevekt i økonomien, et kontinuerlig etterspørselspress, skapt først og fremst ved hjelp av lav rente. Dette var ment å gi bedre styringsmuligheter både over aktivitetsnivået og ressursallokeringen. Ut fra et slikt utgangspunkt gav flertallets innstilling mening.

Innstillingen fra Den penge- og kredittpolitiske komite er også interessant fordi professor Ole Myrvoll fra Norges Handelshøyskole deltok i utvalget. Året etter at innstillingen var lagt frem, var han, som finansminister, ansvarlig for å sette loven ut i live. Myrvoll inntok i flere sammenhenger en annen posisjon enn kollegene fra Oslo. Selv om Eivind Erichsen i ettertid har lagt vekt på at Myrvoll var «en av oss», viser hans særuttalelser i innstillingen fra den penge- og kredittpolitiske komite at han ikke uten forbehold kan knyttes til Osloskolen. men han var heller ingen keynesianer, og støttet vekselvis mindretallet og flertallet.

Myrvoll gikk klart imot en fullmaktslov, men ønsket på den andre siden en beredskapslov. Han var ikke overbevist om at det virkelig lot seg gjøre å regulere priser og mengde i kredittmarkedet. Finansobjektene var ikke veldefinerte varer og tjenester, men mer «en geléaktig masse av gjensidige fordrings- og gjeldsforhold i ulike former og av ulik likviditetsgrad». En regulering måtte derfor omfatte absolutt alle kredittforhold, i motsatt fall:

«vil fordrings- og gjeldsmassen vise en tendens til å flyte over i de uregulerte former og dermed redusere reguleringens effektivitet. Utvides rammen for de regulerte former av fordringer og gjeld, vil det meget lett kunne skapes nye legale former som faller utenom reguleringsrammen, og bli opprettet nye legale institusjoner som til formidling av transaksjonene. Fordrings- og gjeldsmassens egenskaper er også av en slik karakter at kontrollen med mengde- og prisregulering blir komplisert og ofte illusorisk.»⁵⁶²

Det ideelle var i følge Myrvoll, at kredittinstitusjonene fikk motiv til i egen og oppdragsgivernes interesse å handle slik myndighetene ønsket. I den grad kredittinstitusjonene hadde

⁵⁶⁰ *Innstilling fra den penge- og kredittpolitiske komité*, side 158.

⁵⁶¹ Samme sted.

⁵⁶² Samme sted.

egeninteresse av å oppfylle reguleringskravene, ville de i mindre grad være tilbøyelig til «å la kredittstrømmen følge de uregelmterte kanaler». Myrvoll gikk derfor inn for en markedsbasert styring av kredittinstitusjonene. Obligasjonsrenten måtte tilpasses markedsforholdene slik at bankene frivillig kjøpte obligasjoner. Dessuten ville han ikke prinsipielt avvise det korporative «avtalesystemet». Som Brofoss, mente han erfaringen viste at Samarbeidsnemnda hadde fungert, og det måtte etter Myrvolls mening være avgjørende.⁵⁶³

Når det gjaldt kredittpolitikkenes mål var altså Myrvoll på linje med Osloskolen. Kredittpolitikkenes oppgave skulle være å påvirke likviditetsforhold, kreditttilgang og dermed lånefinansiert etterspørsel. Dette skulle gjøres gjennom statsbanksystemet og ved å påvirke de private kredittinstitusjoners likviditet og utlånsevne. I utgangspunktet så man innefor Osloskolen kredittpolitikken bare som et «supplement, eller balanserende korrektiv til finanspolitikken». Regulering av kredittmarkedet hadde begrenset virkning fordi en stor del av investeringene ble dekket gjennom egenfinansiering eller låneopptak i utlandet. Selve «investeringstilbøyeligheten» mente man bare i liten grad lot seg påvirke av kredittpolitiske tiltak. Det var derfor finanspolitikk som skulle være det primære virkemiddel.

Som vi skal se kom imidlertid økonomenes virkelighet i siste halvdel av sekstitallet til å bli en annen. Fordi det ikke lyktes å få til tilstrekkelig stram finans- og inntektspolitikk, ble kredittpolitikken Finansdepartementets viktigste bremseredskap. Dermed kom man tilbake i en situasjon hvor administrasjon av tilbudsiden i kredittmarkedet gav uheldige utslag i ressursallokeringen. Og heller ikke kredittpolitikken var vantsett. I tillegg til at den borgerlige koalisjonsregjeringen ikke ønsket å ta i bruk de strengeste bestemmelsen i loven, var det betydelige svakheter i det interne styringsapparatet i statsadministrasjonen.

Kredittpolitikk uten styring?

I juni 1965 la regjeringen Gerhardsen fram forslag til ny kredittlov for Stortinget, bygget på forslaget fra Den penge- og kredittpolitiske komite. Lovforslaget ble vedtatt mot de borgerlige partienes stemmer. De borgerliges viktigste innvending mot loven, var at den hadde form av en fullmaktslov, og ikke en beredskapslov der en eventuell iverksetting måtte godkjennes av Stortinget. I tillegg reagerte de borgerlige representantene sterkt mot kredittlovens bestemmelse om plasseringsplikt, der regjeringen kunne pålegge kredittinstitusjonene å kjøpe en nærmere angitt mengde stats- og andre ihendehaverobligasjoner. For Arbeiderpartiregjeringen og Finansdepartementet, var plasseringsplikten ment som en permanent løsning på de vedvarende problemene med å få avsatt obligasjoner. De borgerlige hevdet imidlertid at plasseringsplikten innebar et uholdbart detaljinngrep der myndighetene i prinsippet fikk makt til å dirigere betingelsene for statens egne låneopptak.⁵⁶⁴

I Finansdepartementet la man vekt på å gjøre overgangen til det nye regimet i kredittpolitikken så smidig som mulig. Loven var ventet å gi departementet et godt grep på tilbudet av kreditt, men noen konfrontasjon med bankene var verken politiske ønskelig, eller hensiktsmessig i forhold til muligheten til å administrere tilbudet av kreditt. Det var allikevel først og fremst regjeringsskiftet høsten 1965 som ble den største utfordringen for

⁵⁶³ Samme sted, side 139.

⁵⁶⁴ Se forhandlinger i Odelstinget nr. 79 (1954-65): 638, 652, 657. Komiteinnstillingen og lovforslaget er behandlet av Ecklund 1995, side 25f. og Hanisch 1996.

innføringen av det nye regimet. Den borgerlige regjeringen nølte i det lengste med å ta lovens kontroversielle bestemmelser i bruk, og embetsverket i Finansdepartementet fikk dermed ikke det virkemiddelet de i utgangspunktet hadde ønsket. Først mot slutten av sekstitallet tvang den økonomiske utviklingen koalisjonsregjeringen til å ta loven i bruk fullt ut, da var situasjonen igjen så alvorlig at også renten måtte settes opp.

Bankene hadde gjort det klart at de ville trekke seg fra samarbeidet hvis det ble vedtatt en fullmaktslov. Gunhild Ecklund viser at både regjeringen Gerhardsen og Norges Bank gav uttrykk for at de ønsket at Samarbeidsnemnda skulle opprettholdes også etter at kredittloven var trådt i kraft. Bankene trakk seg imidlertid som varslet ut av nemnda, og den 30. juni 1965 ble den formelt oppløst. Avtalen som var inngått for 1965 ble opprettholdt, men på betingelse av at lovens fullmakter ikke ble tatt i bruk.

Kredittpolitikken for 1966 ble utformet under forutsetning av at loven skulle tas i bruk. I Finansdepartementet forventet man allikevel at bankene ville fortsette samarbeidet. Det var jo fortsatt i deres interesse å ha et godt forhold til Finansdepartementet og Norges bank, mente man. I oktober avløste Ole Myrvoll Andreas Cappelen som finansminister. I Stortinget uttalte Myrvoll at lavrentepolitikken skulle fortsette, og at den nye regjeringen også ønsket å fortsette en samarbeidslinje. Det ville ikke bli lagt frem forslag om endringer av loven, den skulle i stedet praktiseres i samsvar med det syn de daværende opposisjonspartier hadde gitt uttrykk for i Stortinget da loven ble vedtatt.⁵⁶⁵

Selv om det kredittpolitiske regimet ble noe impotent var det allikevel mer enn en halv seier at den borgerlige regjeringen overhode valgte å beholde loven. Bankene var lite interessert i at lovens bestemmelser skulle taes i bruk fullt ut, og dermed kan den ha virket disiplinerende selv om reguleringsfullmaktene ikke ble benyttet. Ved siden av loven begynte Finansdepartementet også å offentliggjøre et samlet kredittbudsjett fra høsten 1965. Kredittbudsjettet var en tallfestet totalramme for innenlandsk kreditttilførsel til private og kommuner, og fordelingen av rammen på ulike kredittinstitusjoner. Det hadde som Ecklund har vist, i noen år blitt utarbeidet for internt bruk, men så lenge kredittpolitikken ble avgjort etter forhandlinger i Samarbeidsnemnda ble det ikke offentliggjort. Kredittbudsjettet fikk utvilsomt en «gapestokkeffekt» i forhold til kredittinstitusjonene. Gjennom å sammenlikne statistikken for utlån med det oppsatte budsjett, var det lett å se hvem som handlet i strid med retningslinjen departementet trakk opp.⁵⁶⁶

Fra 1. januar 1966 ble lovens bestemmelser om likviditetsreservekrav tatt i bruk overfor bankene, men virkningen ble mindre enn det man hadde forventet i Økonomiavdelingen. I andre kvartal 1966 økte forretningsbankenes utlån klart mer enn forutsatt i kredittbudsjettet. På denne bakgrunn hevet regjeringen satsen for likviditetsreservekravet fra 5 % til 8 % fra 1. juli 1966. Da heller ikke dette var tilstrekkelig til å stanse utlånsveksten, ble kredittlovens §8 om tilleggsreservekrav tatt i bruk overfor forretningsbankene i desember 1966. Effekten av dette tiltak var påtagelig mente Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet, som fastslo at det hadde funnet sted «en merkbar tilstramning i forretningsbankenes utlånsvirksomhet». Ved utgangen av oktober var utlånsstigningen i løpet av de siste 12 måneder kommet ned i 9,6%, mens den ved utgangen av august var oppe i 11,6%.⁵⁶⁷

Men bankenes utlån fortsatte jo å øke, selv om økningen gikk langsommere enn tidligere. Tilleggsreservekravet kunne heller ikke brukes over lengre tid, fordi utlånsstrukturen da ville fryses fast. Etter hvert ble etterspørselspresset «meget sterkt». Ved

⁵⁶⁵ Ecklund 1995, side 30f.

⁵⁶⁶ Samme sted.

⁵⁶⁷ Norges Bank, beretning og regnskap 1966, side 85f. ØA-notat datert 18. november 1966. ØA/111.

utgangen av oktober 1966 var det bare 6100 registrerte arbeidsledige. Lavere hadde det ikke vært siden 1948. Presset både på byggemarkedet og arbeidsmarkedet var økende, og det var «fare for at det vil skjerpes ytterligere i tiden som kommer».⁵⁶⁸ Statsbudsjettet for 1967 ble gjort opp med bare 60 millioner kroner i overskudd før lånetransaksjoner, og det var begrenset hvor mye det ville være mulig å stramme inn i budsjettperioden. I denne situasjonen forsøkte Myrvoll igjen å komme frem til en samarbeidsløsning.

Det avtagende overskuddet på statsbudsjettet førte til et stort behov for salg av statsobligasjoner for å finansiere statsbudsjettets samlede finansieringsbehov. Likviditet måtte trekkes inn fra markedet for å motvirke den ekspansive finanspolitikken og hindre at den samlede etterspørselen ble altfor stor. Departementet ønsket videre et betydelig salg av statsgaranterte §15-obligasjoner for å finansiere kredittforeninger, industri, kraftutbygging, og dermed sikre at høyt prioriterte investeringer ble gjennomført.

Men bankene var lite interessert i å kjøpe obligasjoner, fordi renten etter deres mening var blitt for lav etter den renteglidning som hadde funnet sted i senere år i takt med prisstigningen. Myrvolls problem var at han, som medlem av Den penge- og kredittpolitiske komite, hadde uttalt at spørsmålet om avsetning av obligasjoner langt på vei var et rentespørsmål. Hvis myndighetene ønsket å gjennomføre prosjekter «som av økonomiske eller sosiale grunner ikke tåler å belastes de renter som markedet tilsier», burde prosjektene heller «være gjenstand for åpen rentesubsidiering».⁵⁶⁹ Det fantes imidlertid ikke politisk vilje til dette. Den borgerlige regjeringen sto fast på lavrentepolitikken. Det eneste alternativet var da å bruke plasseringsplikt, slik embetsverket i Finansdepartementet gikk inn for, men dette hadde Myrvoll og regjeringen forpliktet seg til å la være. Følgelig gjenstod det bare å prøve avtaleveien, både for å overtale bankene til å kjøpe obligasjoner og for å dempe utlånene.

I mars 1967 ble det, på initiativ fra Myrvoll, inngått en avtale som innebar at Bankforeningen skulle henstille til sine medlemmer om å øke beholdningen av obligasjoner, og holde utlånsøkningen for 1967 innenfor en ramme på 700 millioner kroner. Hvis det oppsto et «økt kredittbehov» til prioriterte virksomheter, kunne det forhandles om økte rammer. Prisen for å få til en avtale var at Finansdepartementet måtte forplikte seg til å begrense bruken av kredittloven til §§4-6 om likviditetsreserver og §13 om oppgaveplikt. Fra 17. mars ble derfor tilleggsreservekravet opphevet for forretningsbankene. Sparebankene hadde ikke gått med på en tilsvarende avtale, og deres virksomhet ble derfor fortsatt regulert ved kredittlovens bestemmelser.⁵⁷⁰

I mai 1967 måtte Finansdepartementet konstatere at forretningsbankenes utlånsvekst nok var bremsert opp, men at de fortsatt lå an til å overskride rammene, og sparebankenes utlånsvekst var enda sterkere. Samtidig hadde obligasjonsmarkedet «brutt sammen», og det ble praktisk talt ikke omsatt obligasjoner.⁵⁷¹ Problemet var at avtalen med bankene førte til at Finansdepartementet ikke kunne bruke sterkere virkemidler, mens bankene på sin side kunne toe sine hender og beklage at det ikke var mulig å holde rammene:

«Det later til at med de kredittpolitiske virkemidler vi nå bruker og med den anvendelse vi gjør av dem, har vi knapt noen styring på kredittutviklingen i det hele tatt [...] Man kan undres over om

⁵⁶⁸ ØA-notat datert 18. november 1966. ØA/111.

⁵⁶⁹ Innstilling fra Den penge- og kredittpolitiske komite, side 208.

⁵⁷⁰ Norges Banks rundskriv til landets kredittinstitusjoner datert 4. april 1967. Norges Bank, beretning og regnskap 1967, vedlegg 3.

⁵⁷¹ Ecklund 1995, side 39f.

kredittinstitusjonene bare har inngått avtaler for å binde hendene på myndighetene, slik at de effektive virkemidler ikke skal kunne tas i bruk.»⁵⁷²

En drøy måned senere skrev ekspedisjonssjef i Økonomiavdelingen, Hermod Skånland, at «det er bare å beklage at vi noensinne har inngått noen avtale med noen av forretningsbankene og på den måten bundet vår handlefrihet».⁵⁷³

Erfaringene fra 1967 bekreftet dermed igjen at avtalesystemet ikke gav tilstrekkelig styring i kredittpolitikken. Også Myrvoll ser ut til å ha akseptert behovet for sterkere virkemidler. Under utarbeidelsen av retningslinjer for kredittpolitikken i 1968 la departementet opp til å styre utelukkende ved hjelp av kredittlovens virkemidler:

«Kredittbestemmelsene bør søkes gjennomført ved anvendelse av kredittlovens bestemmelser - i første rekke de generelle likviditetsbestemmelser. [...] En vil ikke tilrå at myndighetene tar noe initiativ til drøftinger om kredittavtaler med bankene for 1968. Om bankene fremkommer med initiativ til slike drøftinger, bør myndighetene ikke vise spesielt stor interesse.»⁵⁷⁴

Økonomiavdelingen hadde en lov, men finansministeren ønsket ikke å ta den i bruk. Noen ny avtale med bankene for 1968 ble ikke inngått, og det kan derfor se ut som om Økonomiavdelingen fikk det som de ville. Problemet var imidlertid fortsatt at det var svært vanskelig for regjeringen Borten å ta i bruk de strenge bestemmelsene i kredittloven, som de borgerlige partiene hadde gått sterkt i mot tre år tidligere. Men som vi skal se var det ikke bare i forhold til de private bankene det var problemer. Også internt i forvaltningen ble Finansdepartementets autoritet som premissleverandør utfordret.

Handelsdepartementet utfordrer overdepartementet

Det var altså politisk umulig å ta den nye kredittloven i bruk fullt ut. Men når det gjaldt samordning av de interne beslutningsprosessene i sentraladministrasjonen, kunne loven uansett ikke brukes. Der var fortsatt nasjonalbudsjettet bare ett av flere momenter som ble tillagt vekt i beslutningsprosessene, og som Gunhild Ecklund har vist, ikke alltid det viktigste.⁵⁷⁵

Et problem i styringen av kreditttilbudet var utenlandsopplåningen. Både i finansiering av større kraft- og industriutbyggingsprosjekter og skipsbygging utgjorde utenlandsopplåningen en viktig del. I nasjonalbudsjettssammenheng innebar slik kapitalimport en økning av kreditttilbudet, i tillegg til økt tilførsel av likviditet inn i den norske økonomien. I reguleringen av den innenlandske kreditttilførselen måtte det tas hensyn til dette, men dermed ble mulighetene for kvalitativ styring mindre.⁵⁷⁶

Det var i første rekke valutaloven som kunne gi styring med utenlandsopplåningen. Problemet for Finansdepartementet var at Handelsdepartementet hadde det forvaltningsmessige ansvaret for denne loven, og der ville man ikke la seg styre av det som ble omtalt som Finansdepartementets «vilkårlig beregnede tallstørrelser» i nasjonalbudsjettet. I første del av sekstitallet hadde utenlandsopplåningen vært klart større enn det taket som var satt i nasjonalbudsjettet. Søknader om pantelån i utlandet ble behandlet av Norges bank, mens

⁵⁷² Hermod Skånland, merknad på notat fra Egil Bakke, datert 5. mai 1967, «Tiltak for å påvirke bankenes utlån». Samme sted.

⁵⁷³ Samme sted.

⁵⁷⁴ Egil Bakke, «Kredittbudsjettet for 1968», notat av 2. november 1967. Sitert etter Ecklund 1995, side 40.

⁵⁷⁵ Avsnittet bygger på funn i Ecklund 1995, side 45f.

⁵⁷⁶ I nasjonalbudsjettet for 1964, side 16f. gis en oversikt over utviklingen fra 1948.

søknader om partialobligasjonslån i utlandet hørte inn under Handelsdepartementet. Der så man seg som et serviceorgan for næringslivet, og ønsket å bidra til at gode prosjekter ble realisert etter hvert som de dukket opp. At «taket» i nasjonalbudsjettet var nådd spilte liten eller ringen rolle i den sammenheng.

Ecklund viser hvordan Eivind Erichsen ved årsskiftet 1964-65 tok problemet opp med Norges Bank og Handelsdepartementet. Han påpekte at den innenlandske kredittilførsel stort sett ble slik den var planlagt, mens utenlandsopplåningen ofte var blitt «vesentlig annerledes enn man hadde regnet med». I tillegg var også omfanget av den private utenlandsopplåningen langt større enn valutabehovet isolert skulle tilsi, noe som tydet på at ordningen ble brukt for å «omgå og unngå de rammer som er fastsatt gjennom penge- og kredittpolitikken».⁵⁷⁷ Dermed ble den samlede kredittilførsel større, og ressursallokeringen annerledes enn planlagt. Det var eksempler på at lavt prioriterte prosjekter ble finansiert via det utenlandske kapitalmarked, mens Finansdepartementet ikke fant plass til høyere prioriterte prosjekter på det innenlandske markedet. Dette fant Erichsen svært urimelig:

«Det er direkte urimelig at den innenlandske kredittilgangen (og statsbudsjettet) skal tilpasses frie variasjoner av kredittilgangen fra utlandet. Det er iallfall ikke rasjonell økonomisk politikk. Det er heller ikke praktisk økonomisk politikk.»⁵⁷⁸

For å løse problemet foreslo Erichsen at det skulle fastsettes en årlig ramme for opplåningen i utlandet og at den administrative behandlingen av lånesøknadene burde foregå i et omorganisert §15-utvalg som dermed skulle behandle søknader både for det innenlandske og det utenlandske kapitalmarkedet.⁵⁷⁹

Handelsdepartementet gikk i mot forslaget, og argumenterte med at dersom det ble satt opp en fast ramme for utenlandsopplåningen ville man risikerte å måtte avvise gode prosjekter fordi den fastsatte rammen allerede var nådd. Den eksisterende ordning var bra nok, og det var «av vesentlig betydning å unngå at det etableres et større byråkratisk apparat enn det vi allerede har for utenlandske lånetransaksjoner». I Handelsdepartementet mente man at Finansdepartementet verken hadde belegg for at den eksisterende ordning førte til «resultater som var i strid med regjeringens erklærte målsetning», eller at utenlandsopplåningen fant sted for å omgå de innenlandske kredittpolitiske rammer. Hele grunnlaget for nasjonalbudsjettplanleggingen ble kritisert. Hvordan gikk det an å gi eksakte tall for utenlandsopplåningen i forkant av et budsjettår så lenge man ikke hadde oversikt over tilbuds- og etterspørselsforholdene på de utenlandske kapitalmarkedene? Etter Handelsdepartementets oppfatning hadde man heller ikke oversikt over de innenlandske lånebehovene så lenge som 1/2 til 1 år i forveien.⁵⁸⁰

Finansdepartementet lyktes ikke i å få kontroll over beslutningsprosessen i Handelsdepartementet. I nasjonalbudsjettet for 1966 ble det allikevel tatt inn en tallfestet ramme for utenlandsopplåningen. Bruttotilgangen på langsiktige lånemidler fra utlandet, bortsett fra statslån og lån i samband med skipsimport, skulle ikke overstige 1000 millioner kroner.⁵⁸¹ Selv om dette budsjettet var utarbeidet under regjeringen Gerhardsen, ble det fremlagt av den borgerlige koalisjonsregjeringen. Det kan derfor være fristende å spekulere i at den administrative ledelsen i Finansdepartementet benyttet sjansen til å innføre ordningen i ly av regjeringsskiftet.

Regjeringsskiftet førte ikke til noen endret holdning fra Handelsdepartementets side.

⁵⁷⁷ Ecklund 1995, side 45f.

⁵⁷⁸ Erichsen, notat av 11. mars 1965, sitert etter Ecklund 1995, side 22.

⁵⁷⁹ Samme sted.

⁵⁸⁰ Samme sted.

⁵⁸¹ St. meld. nr. 1 (1965-66), side 24.

Sosialøkonomen Kåre Willoch fra Høyre ble handelsminister, og han støttet embetsmennenes protester mot Finansdepartementets rammeplanleggingen:

«...det må være klart at vi må avvise tanken om å koble Handelsdepartementet ut av den sentrale posisjon når det gjelder opplåningen ute. Den endelige godkjennelse av utenlandslån må ligge ett sted her hvis systemet skal virke etter hensikten.»⁵⁸²

Fra Handelsdepartementet ble det gitt uttrykk for at en slik ramme for alle typer utenlandsopplåning, oppsatt langt tid i forveien, var «meget vilkårlig». Finansdepartementets argument om at en ramme for utenlandsopplåningen på 1000 millioner kroner i 1966 var det som skulle til for å unngå underskudd på handelsbalansen, ble karakterisert som «meget naivt».⁵⁸³

Finansdepartementet fortsatte å tallfeste en maksimal ramme for utenlandsopplåningen i nasjonalbudsjettet, og opprettholdt argumentasjonen om at det var behov for en samlet vurdering av lånesøknadene, hvor nasjonalbudsjettets ramme virket som et absolutt tak for tildeling av lån. Fra Handelsdepartementets side tok man lite hensyn til dette, og betraktet rammen som et program for utenlandsopplåningen, og slett ikke som et absolutt tak:

«Vel er det så at det er Finansdepartementet som har tatt initiativet til å etablere en «takordning», og som har fastsatt høyden, men administreringen av «taket» er valutamyndighetenes oppgave, hvor Finansdepartementet gjerne ville ha et ord med i laget, for ikke å si det avgjørende ord. Den alt overveiende del av lånene - hva beløp angår - hører under Handelsdepartementet, og dette er vår sak.»⁵⁸⁴

I forbindelse med et lån til Oslo kommune som medførte en betydelig overskridelse, ble det gitt følgende kommentar:

«Lånet ble forøvrig godkjent av samtlige berørte instanser, og det var overhodet ingen som falt på den tanke å stanse lånet på grunn av 'taket'».⁵⁸⁵

Argumentasjonen fra Handelsdepartementet var knyttet til de konkrete forholdene omkring kapitalimporten, men kritikken var i realiteten en fundamental kritikk av hele nasjonalbudsjettplanleggingen. Finansdepartementet la opp til å administrere et etterspørselspress gjennom reguleringer av tilbudssiden. I dette systemet var prinsippet at de private aktørene skulle tilpasse seg regjeringens politikk, og ikke omvendt. Handelsdepartementet argumenterte for en mer spontan orden, der prosjektene ble vurdert enkeltvis ut fra en vurdering av forretningsmessig lønnsomhet.

For det første mente man altså at rammestyringen ville gi svært uheldige resultater for dem som ble berørt. Det var dessuten lite logikk i at lånene ble registrert i sin helhet det år de ble opptatt. Hvis hensikten var å begrense pressvirkninger burde det heller være tidspunktet for hjemhenting av lånet som ble lagt til grunn. Skulle det først være rammer måtte også en del utenlandske investeringer, som for eksempel direkte kapitaltilskudd og langsiktige lån fra utenlandske moderselskaper til datterselskaper i Norge, inkluderes. Det samme gjaldt for kortsiktige lån og midlertidige byggelån som gav interne pressvirkninger når midlene ble brukt og ikke når det midlertidige lån ble avløst av et langsiktig.⁵⁸⁶

I 1967 ble det igjen overskridelser på utenlandsopplåningen, resultatet ble 1047 millioner kroner mot budsjettet 600 millioner kroner.⁵⁸⁷ Igjen påpekte Finansdepartementet

⁵⁸² Avskrift av notat fra statsråden til departementsråden, 20. desember 1965. Sitert etter Ecklund 1995, side 46.

⁵⁸³ Samme sted.

⁵⁸⁴ Ekspedisjonssjef Løvold, notat av 25.11.67, Sitert etter Ecklund 1995, side 47.

⁵⁸⁵ Departementsråd Brinch, notat til handelsministeren, 7.12.67. Samme sted.

⁵⁸⁶ Brev fra handelsminister Willoch til Finansdepartementet. Ecklund 1995, side 46.

⁵⁸⁷ Samme sted.

at overskridelsene kunne vært unngått hvis søknadene hadde vært behandlet på en annen måte. Det ble påpekt at Handelsdepartementet behandlet søknader om låneopptak «helt uavhengig av det fastsatte tak», og at Valutarådet tok stilling til søknader uten «overhodet å tillegge de oppstilte mål for maksimal netto kapitalinngang noen vekt».⁵⁸⁸

Verken forsøk på å legge press på Handelsdepartementet eller å flytte behandlingen av lånesøknadene til et nytt organ førte frem. Fordi problemet også hadde vært oppe før regjeringsskiftet i 1965 kan vanskelighetene ikke direkte kobles til styringsproblemene knyttet til koalisjonsregjeringen. Striden om regulering av utenlandsopplåningen er derfor et eksempel på svakheten ved det administrative styringssystemet Finansdepartementet baserte den indikative nasjonalbudsjettplanleggingen på. Utenlandsopplåningen forble et «hull» i styringen av kredittilbudet, og virket dermed på lengre sikt til å undergrave styringssystemet.

Et interessant spørsmål som Gunhild Ecklund ikke gir svar på, er hvilken form for styringsfilosofi som lå til grunn for argumentasjonen fra Handelsdepartementet. Ettersom de sentrale aktørene der, departementsråd Brinch og ekspedisjonssjef Th. Løvold var jurister, faller det naturlig å knytte argumentasjonen til juridiske og administrative normer. Som Einar Lie grundig har dokumentert, gikk Osloskoleøkonomenes styringsfilosofi i flere sammenhenger på tvers av den juridiske tradisjon i Finansdepartementet. Her ser det altså ut til at de samme motsetningene gjorde seg gjeldende også overfor jurister i Handelsdepartementet. Høsten 1965 ble sosialøkonomen Kåre Willoch handelsminister. Han støttet sine embetsmenn i striden med Finansdepartementet, og ikke i uvesentlig grad ut fra økonomiske betraktninger må vi kunne tro. Som sin partikollega Erling Petersen, tilhørte ikke Willoch Osloskolen. Konflikten omkring utenlandsopplåningen illustrere dermed hvordan Osloskolens styringsfilosofi stred mot både juridiske og økonomiske normer.

Osloskolen avviser den nyklassiske syntesen

I internasjonal sammenheng ble Osloskolens styringsfilosofi etter hvert stående i særklasse. Mens et samlet OECD beveget seg i retning av en mer markedsbasert kredittpolitikk, stod den borgerlige koalisjonsregjeringen i Norge fast på administrert lav rente og administrative reguleringer av kredittmarkedet. Selvsagt var det slik at svært mange hadde fordeler av lav rente, og det var politiske vansker med å legge om til en kurs som innebar høyere rente. Men i 1967 hadde alle andre OECD-land, så nær som Hellas og Spania, med utgangspunkt i økonomiske resonnementer, gitt opp å administrere rentenivået. Til tross for alle vanskeligheter var det ingen tvil om at lav administrert rente fortsatt skulle være en krumtapp i den norske økonomiske politikken. Dette viser etter min mening hvor enestående Osloskolens posisjon var når det gjaldt å forme den virkelighetsoppfatningen som rådet omkring disse spørsmålene i Norge.⁵⁸⁹

I Finansdepartementet var det rimelig klart at den nye penge- og kredittloven ikke gav den forventede kontrollen over tilbudet av kreditt, verken kvantitativt eller kvalitativt. Både regjeringens manglende politiske vilje til å ta loven i bruk og det administrative «hullet» utenlandsopplåningen representerte gav styringsproblemer. Til tross for dette lå strategien for den økonomiske politikken fast.

⁵⁸⁸ Byråsjef Egil Bakke, notat til statsråden, 28. desember 1968. Ecklund 1995, side 47.

⁵⁸⁹ Kritikken fra OECD og Finansdepartementets svar er behandlet i Ecklund 1995, side 10f.

Internasjonalt var stadig flere OECD-land i ferd med å legge om til en markedsbasert kredittpolitikk. I Sverige var det fortsatt administrert rente, men som tidligere nevnt ble det fra 1955 i betydelig grad åpnet opp for justeringer av rentenivået i takt med markedssvingningene. Drivkraften bak å gå bort fra lavrentepolitikk var særlig ønsket om å gjøre kredittpolitikken til et mer effektivt konjunkturpolitisk virkemiddel, slik keynesianske økonomer da anbefalte. På grunnlag av erfaringene fra femtitallets økonomiske politikk utviklet Paul A. Samuelson med flere den nyklassiske syntesen. Man hadde innsett at finanspolitikk ikke var tilstrekkelig til å sikre en balansert utvikling med full sysselsetting uten inflasjonspress. Gjennom en økonomisk politikk basert på en kontraktiv finanspolitikk og en ekspansiv pengepolitikk, håpet man på å kunne «skifte Phillipskurven innover», slik at det ble mulig å oppnå en gunstigere kombinasjon av sysselsetting og inflasjonstakt. Den stramme finanspolitikken skulle begrense konsumet, mens den ekspansive pengepolitikken skulle sørge for et høyt investeringsnivå. Investeringssetterspørselen var ventet å gi både høy sysselsetting i næringer hvor cost-push faktoren var relativt beskjeden, og sterk økonomisk vekst.

På bakgrunn av nyklassisk analyse kom også amerikanske og britiske økonomer til å hevde med styrke i OECD, at effektive kapitalmarkeder var nødvendig for å sikre en samfunnsmessig effektiv ressursallokering. Den 3. desember 1964 vedtok OECDs ministerråd en uttalelse som understreket dette:

«The Council recognises the importance of efficiently-functioning capital markets and approves the undertaking by the Organisation of steps to stimulate the activity to improve the capital markets of the Member countries, with a view to increase the availability of savings for investment and promote balance-of-payments equilibrium.»⁵⁹⁰

I mars 1967 kom det en OECD-rapport som fulgte opp uttalelsen. Der gav den såkalte Invisiblekomiteen en oversikt over kapitalmarkedene i medlemslandene og forslag til forbedringer. Rapporten hadde vært under arbeid fra februar 1965, og innholdet var kjent for Finansdepartementet en god stund før den forelå i endelig versjon.⁵⁹¹

Rapporten inneholdt både direkte og indirekte kritikk av den måten det norske kapitalmarkedet var organisert på, og ikke minst av den nye penge- og kredittloven. OECDs hovedbudskap var at alle land burde arbeide for å gjøre sitt kapitalmarked mest mulig effektivt, og dermed stimulere privat sparing og investering. Dette forutsatte «fri flyt» i markedet og fjerning av en rekke restriksjoner. Rapporten konkluderte med at de fleste land hadde store muligheter for bedre flyt i kapitalmarkedet. Dette forutsatte bedre kapitalmobilitet mellom sektorer, større konkurranse mellom aktørene, et adekvat spektrum av finansielle instrumenter og bedre informasjon.

OECDs tall viste at Norge var det land som nest etter Japan hadde den høyeste sparerate. Til tross for dette var det bare Hellas som hadde større underskudd på betalingsbalansen. Dette skyldtes at investeringsraten i Norge var ekstremt høy. Komiteen pekte på denne skjevheten, og understreket at den private sparingen i Norge måtte stimuleres dersom investeringsraten skulle opprettholdes uten ytterligere prispress og press på utenriksbalansen. Komiteen var samtidig bekymret for at en særlig stor offentlig andel av

⁵⁹⁰ OECD, *Capital Market Study*, Vol. I General Report, OECD, Paris 1967.

⁵⁹¹ Den 26. januar 1965 gav ministerrådet The Committee for Invisible Transactions i oppdrag å kartlegge hvilke tiltak som skulle til for å oppfylle intensjonene bak uttalelsen fra desember 1964. Komiteens oppgave var å overvåke liberaliseringen av «løpende usynlige transaksjoner» og kapitalbevegelser. Den hadde 11 faste medlemmer, ingen norske. Av 10 alternerende medlemmer representerte M. Hertzberg Erichsen fra Handelsdepartementet Norge i 1967. Det ble nedsatt tre ekspertgrupper, én for undersøkelse av sparedannelsen (formation of savings), én for kapitalmarkedenes virkemåte og én for utnyttelsen av sparemidlene. I den siste gruppen deltok Egil Bakke fra Finansdepartementet. *Capital Market Study*, Vol. I General Report, OECD, Paris 1967.

investeringene ville skape en fortrenningseffekt. Norge ble nevnt blant de fem landene som hadde høyest offentlige investeringsandel. Det var dermed en fare for at mindre produktive offentlige investeringer ble finansiert på bekostningen av den private sektor.⁵⁹²

Grunnlaget for Invisiblekomiteens anbefalinger var hensynet til ressursallokeringen. Inngrep i kapitalmarkedet med sikte på å påvirke likevekten eller fordelingen av ressurser, ble ansett som en trussel mot effektiv ressursutnyttelse. De viktigste hindringene for et effektivt marked var administrativ fastsettelse av renter, begrensninger i aktørenes investeringsmuligheter og en oppsplitting av markedet i delmarkeder. Nettopp dette var som vi har sett hovedingrediensene i det norske kredittsystemet. Det norske systemet ble da også fremstilt som svært spesielt:

«When carried out to extreme, direct fixing of rates is obviously incompatible with the concept of the market. Situations where the entire structure is dictated by financial authorities are rare. The system existing in Spain, Greece and Norway probably come closest to this.»⁵⁹³

Punkt for punkt ble det norske systemet kritisert. Når myndighetene holdt rentenivået under markedsrenten, var det nødvendig å rasjonere kreditten for å forhindre for sterk kreditt-ekspansjon. Problemene med en slik administrativ ressursallokering var alminnelig anerkjent internasjonalt. Likviditetsreservekrav overfor bankene for å skape et marked reservert for staten og noen privilegerte aktører, ville skape stivheter i systemet og bidra til å gjøre markedet mindre effektivt. Ved å pålegge finansinstitusjoner å kjøpe mer statlige verdipapirer enn de ville gjort frivillig, ville myndighetene begrense institusjonenes inntjening og dermed kundenes interesse for dem.

Det mest betenkelige var imidlertid tendensen til oppsplitting av markedet i delmarkeder for privilegerte grupper:

«The main cause of distortion in the financial markets is the artificial splitting up of the market into a multitude of circuits which are more or less privileged and more or less for one type of beneficiary.»⁵⁹⁴

Komiteen påpekte at slik oppsplitting fantes i alle land, men i varierende omfang. Det kunne være som offentlige subsidier til lån eller til institusjoner som gav lån, som skattefradrag eller gjennom å reservere spesielle kapitalkilder til spesifiserte brukere. Det var ikke primært det at slike ordninger støttet privilegerte grupper som var problemet, men at det kunne være svært vanskelig å sammenligne kostnadene med fordelene. Dessuten ville mulighetene til å bruke renten til konjunkturregulering svekkes, og mulighetene for misbruk og svindel ville bli betydelige. Alt i alt måtte man regne med at effektiviteten i kapitalmarkedet ble vesentlig svekket:

«The defects in the long-run lead to waste of economic resources. The Committee considers that they are sufficiently serious in most countries to justify re-examination of the methods used for intervening on the financial markets, in order to minimise the drawbacks that have been pointed out.»⁵⁹⁵

For tilhengerne av et friere kapitalmarked i Norge var naturligvis rapporten en mektig stimulans. Kritikken fra OECD mot det norske systemet fulgte opp linjene fra den kritikken blant andre Næringsøkonomisk Forskningsinstitutt hadde fremført gjennom hele femtitallet, og som var sammenfattet av Axel Damman i artikkelen «Norsk selektiv penge- og kredittpolitikk i 1950-årene» som kom ut i 1961.⁵⁹⁶ Ikke minst Bankforeningen var begeistret. Foreningen hadde imidlertid ingen tro på at norske myndigheter ville endre oppfatning på

⁵⁹² Samme sted, side 12, 23f. og 28.

⁵⁹³ Samme sted, side 226.

⁵⁹⁴ Samme sted, side 227-228.

⁵⁹⁵ Samme sted, side 228.

⁵⁹⁶ Axel Damman, «Norsk selektiv penge- og kredittpolitikk i 1950-årene», i *Økonomi nr 41*, 1961.

bakgrunn av kritikken fra OECD:

«Det er på det rene at det her i landet hersker en betydelig meningsforskjell om hvordan det norske kapitalmarked burde være. De penge- og kredittpolitiske myndigheter har gått inn for en streng regulering av kapitalmarkedet. [...] Det er vel vanskelig å tro at den norske regjering nu vil endre sitt syn på kapitalproblemene i vesentlig grad, og den vil vel derfor ikke gi sin støtte til OECD-rapporten.»⁵⁹⁷

Bankforeningen fikk rett med hensyn til «myndighetenes» syn. På den ene siden hadde lavrentepolitikken og den kvalitative styringen over investeringene vært fremholdt som en av Arbeiderpartiets fanesaker. At den borgerlige koalisjonsregjeringen valgte å videreføre politikken, viser allikevel at den hadde en betydning ut over å være et sosialistisk symbol. Et administrert kredittmarked var en av bærebjelkene i Osloskolens økonomiske politikk. Det var ingen tro på markedets velsignelser. For det første anerkjente man ikke uten videre rente som en pris på kapital, dernest var det ingen tiltro til at markedsmekanismen av seg selv ville skape balanse. Tvert i mot var det en strategi å holde økonomien i kontinuerlig ubalanse. Politisk var det selvsagt også slik at høyere rente ville virke negativt inn på manges privatøkonomi, «alle kjente noen som bygde eller nettopp hadde bygget hus» har det blitt sagt i ettertid.⁵⁹⁸

Finansdepartementets svar på Invisiblekomiteens kritikk stod i en viss motsetning til de interne analysene. Det ble vist til at det var vanskelig å se at det kunne eksistere noe effektivitetsproblem av betydning i Norge. Den økonomiske veksten var på høyde med eller endog i overkant av OECD-gjennomsnittet. Slik man så det i Finansdepartementet, var også komiteens konklusjoner når det gjaldt den økonomiske utviklingen i Norge, at det syntes som om anbefalingene om forbedringer hadde fått for stor plass. Det var vanskelig å se hvilke realøkonomiske forbedringer komiteen ventet kunne oppnås ved en liberalisering av kapitalmarkedene i Norge.⁵⁹⁹

Også i OECD ble det gitt klart uttrykk for den norske skepsisen til markedet, samtidig som det ble understreket hvor godt det norske systemet virket, uansett OECDs prinsipielle betenkeligheter:

«All the Western economies contain elements of management and in practise it might be difficult to ascertain what is understood by «the free play of the market forces». But if this principle was the guideline, a reasonable interpretation should at least indicate that a situation with less public intervention than today, should be judged to be better than the present situation. Speaking of my own country, this cannot be accepted by the authorities.»⁶⁰⁰

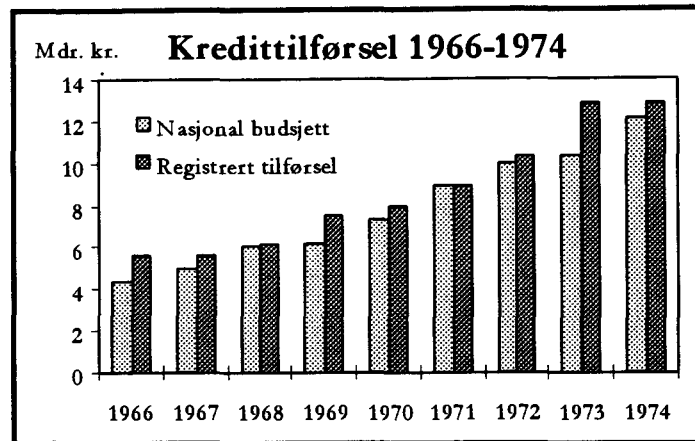
På tross av alle vanskelighetene med å få det kredittpolitiske styringen på skinner, forsvarte altså Finansdepartementet fortsatt systemet mot prinsipiell kritikk. OECD hadde pekt på grunnleggende svakheter, manglende mulighet til å føre en tilstrekkelig stram etterspørselspolitikk og faren for en uheldig ressursallokering. Begge deler var høyst aktuelle problemer i Norge i siste del av sekstitallet. Som figur 14 viser ble nasjonalbudsjettets rammer for kreditttilførsel stadig overskredet. Både problemet med den totale balansen og ressursallokeringen ble også stadig påpekt fra kredittinstitusjonene, som gjennom internasjonale kontakter var godt informerte om andre lands kredittvesen.

⁵⁹⁷ Da OECD-rapporten ble publisert, sendte Handelsdepartementet ut en anmodning om høringsuttalelse fra en serie norske institusjoner. Likelydende brev av 26. juni 1967 fra Handelsdepartementet til Finansdepartementet, Norges Bank, Sparebankforeningen og norske Kapitalmarkedskomiteen. Sitat fra brev fra Bankforeningen til Handelsdepartementet 7. september 1967. VA, 068.136.2.

⁵⁹⁸ Samtale med Bjørn Larsen 21. oktober 1993.

⁵⁹⁹ Brev fra Bankforeningen til Handelsdepartementet, «OECDs kapitalmarkedsstudie», 31. oktober 1967. VA, 068.136.2.

⁶⁰⁰ Johan Wahl, utkast til innlegg på OECDs betalingskomites møte, 12. januar 1967. VA 068.136.2.



Figur 14: Budsjettet og registrert tilførsel av kreditt i Norge 1966-1974, milliarder kroner.

Kilde: Norges Banks skriftserie nr 17.

En mulig forklaring på hvorfor lavrentepolitikken ble forsvart, kan være at man i Finansdepartementet først og fremst så finanspolitikken som problemet. Som vi skal se var det også store forventninger til de finanspolitiske reformene fra midten av sekstitallet. Heller ikke disse forventningene ble innfridd, og uten tilstrekkelig styring over finanspolitikken måtte det bremses mest mulig i kredittpolitikken. I tillegg til at kredittloven ikke ble tatt i bruk fullt ut, kunne det derfor hevdes at presset på kredittreguleringene ble ekstra stort. Resultatet var en politikk som var det motsatte av det som ble anbefalt av keynesianske økonomer: ekspansiv finanspolitikk og kontraktiv kredittpolitikk. I det følgende skal jeg ta for meg den utviklingen på det finanspolitiske området, også der støtte Osloskolens styringsfilosofi på uforutsette utfordringer.

Kapittel 9

Finanspolitiske reformer: Statsbudsjettet og langtidsbudsjettering

Erfaringene fra femtitallets balanseproblemer og presset i retning av økt offentlig tjeneste-produksjon, førte til at fokus i større grad enn tidligere ble rettet mot finanspolitikken. I det følgende skal jeg se nærmere på utviklingen på det finanspolitiske området, og på reformene som ble gjennomført for på å gjøre statsbudsjettet til et mer operasjonelt virkemiddel i den økonomiske politikken. Igjen gikk ambisjonsnivået langt ut over det å påvirke aktivitetsnivået gjennom endringer i budsjettbalansen. I tillegg til å være et fordelingspolitisk virkemiddel skulle statsbudsjettet utvikles til et virkemiddel for kvalitativ samfunnsstyring, og til et verktøy for å sikre effektiv ressursutnyttelse i offentlig sektor.

På det finanspolitiske området var forholdene svært forskjellige fra det vi så i kredittpolitikken. Mens hovedproblemet der var å administrere tilbudet av kreditt som ble kanalisert gjennom private kredittinstitusjoner, var utfordringene i finanspolitikken i langt større grad interne. Finanspolitikk dreide seg om den offentlige beslutningsprosessen, både internt i sentraladministrasjonen og i forhold til den parlamentariske systemet. Reformen av budsjettprosessen bragte sosialøkonomene i langt større grad enn tidligere inn på den politiske arena. For Stortinget var finanspolitikk Politikk med stor P, noe som ble stadig mer fremtredende etter som utgiftene over statsbudsjettet vokste.

Slik økonomene i Finansdepartementet så det, hadde ikke finanspolitikken vært noe effektivt administrativt redskap i femtiårene. Beslutningsprosessene var preget spill, styrt av lite oversiktlige spilleregler, noe erfaringene fra motkonjunkturpolitikken i 1958 med all tydelighet hadde vist. Fra slutten av femtitallet pågikk det derfor et omfattende reformarbeid i regi av sosialøkonomer i Finansdepartementet, hvor siktemålet var å underlegge beslutningsprosessene i budsjettarbeidet økonomiske normer. Her skal jeg ta for meg dette arbeidet, både de tekniske, metodiske og ikke minst de politiske sidene. For å forstå bakgrunnen for de reformene som ble gjennomført, og for å kunne analysere resultatet av reformarbeidet, er det nødvendig å gå relativt grundig inn på prinsipielle sider ved budsjettssystemet. På dette området er det tidligere gjort svært lite forskning. I hovedsak er det statsvitere som har vært opptatt av budsjettprosessen, men i Norge er det bare i liten grad gjennomført større empiriske undersøkelser av beslutningssystemet.⁶⁰¹

Det begynte i 1959, med en reform som var forberedt gjennom mange år. Da ble

⁶⁰¹ Prinsipielle sider ved statsbudsjettet er behandlet av flere. Her har jeg blant annet benyttet Bent Hansen, *Finans politikens økonomiske teori*, Statens offentlige utredninger 1955:25. R.A. Musgrave, *Theory of Public Finance*, New York 1959. A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*. Boston 1964. D. Norvick (red), *Program Budgeting*, Cambridge, Mass. 1965. A. Wildavsky, *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Process*, Boston 1975. Tore Hansen (red) *Offentlige budsjettprosesser*, Oslo 1985. Jan Erik Lane og Stefan Back, *Den svenska statsbudgeten*, Stockholm 1989. Jan Erik Lane, «Budsjettprosessens logikk» i Bjørn Erik Rasch (red), *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*, Oslo 1993.

budsjettoppsettet og budsjettåret tilpasset nasjonalbudsjettet. Budsjettreformen av 1959 var ikke mer enn gjennomført før Planleggingsavdelingen høsten 1963 tok fatt på arbeidet med et langtidsstatsbudsjett. Drivkraften bak denne reformen var en kombinasjon av planleggingsambisjoner og konkrete problemer knyttet til utenriksøkonomi og vekst i budsjettets utgiftsside. Reformen ble gjennomført nærmest ad hoc i forbindelse med langtidsprogrammet 1966-69, uten noen bred utredning i forkant. Ikke før våren 1965, da innstillingen om statens budsjettbehandling ble lagt frem av Den finanspolitiske komite, startet den administrative behandlingen av budsjettreformen.

Som vi skal se, kan budsjettreformene som ble gjennomført bare i liten grad betegnes som vellykkede. Langtids rammebudsjetteringen ble ikke noe effektivt administrativt hjelpemiddel, det kan snarere se ut som om det gikk motsatt vei. Aldri tidligere hadde offentlige utgifter steget så raskt i fredstid som siste del av sekstitallet, og budsjettpolitikken ble stadig alt for ekspansiv slik man vurderte det i Økonomiavdelingen. Det gikk da heller ikke mange år før en ny reform var under utredning. I dette kapitlet skal jeg ta for meg prinsipielle sider ved statsbudsjettet, og se nærmere på den første reformen som ble gjennomført. I de følgende kapitler skal jeg så gå nærmere inn på følgende av reformene og bakgrunnen for at Finansdepartementet aldri fikk på plass et tilfredsstillende administrativt budsjettssystem.

Statsbudsjettet i samfunnsplanleggingens sentrum

Samfunnsplanleggingen i Norge kom for en stor del til å handle om statsbudsjettet etter 1960. Som tidligere nevnt var dette imidlertid ikke et resultat av et lavere ambisjonsnivå for planleggingen i Norge enn i andre land. Kontroll over statens budsjettmessige disposisjoner gav i stadig større grad kontroll over samfunnsutviklingen.⁶⁰²

At finanspolitikken fikk større betydning enn tidligere, skyldtes flere forhold. For det første var utfordringen å takle nye og økende krav til offentlig tjenesteproduksjon. Dernest ble det utviklet nye finanspolitiske virkemidler, tilskudds- og overføringsordninger, som representerte et ytterligere press på det administrative budsjettapparatet. Samlet førte dette til at statsbudsjettet ble mer omfattende, det utgjorde en stadig økende andel av BNP. I tillegg hadde erfaringene fra femtitallet vist at styring ved hjelp av ulike bremsemekanismer på tilbuds- og etterspørselssiden i kredittmarkedet hadde klare begrensinger. En mer effektiv finanspolitikk skulle derfor også bidra til å løse femtitallets problemer, både i forhold til den makroøkonomiske balansen og ressursallokeringen.

Utformingen av statsbudsjettet ble derfor langt mer enn bare en arena for utøvende politikk. Statsbudsjettets samfunnsøkonomiske betydning gjorde det helt nødvendig å se de enkelte budsjettvedtak i sammenheng med den samfunnsøkonomiske planleggingen. På lang sikt var finanspolitikken det viktigste virkemiddelet for å sikre en ressursallokering som

⁶⁰² Gjennomgangen av statsbudsjett og den administrative budsjettbehandlingen bygger på *Veiledning i statlig budsjettarbeid*, utgitt av Finansdepartementet i 1984, og en foreløpig utgave datert september 1993, Innstilling fra Den finanspolitiske komite 1965, arbeidsnotater og annet materiale samlet og skrevet av Dag Omholt i forbindelse med budsjettreformen som ble vedtatt i 1958, FA, boks merket «Finansielle erklæringer vedrørende Finansdepartementet. Diverse fra budsjettskuff IV. Boks 80. Samt samtaler med Jan Debes, 10. mars 1994, Dag Omholdt, spesialrådgiver i Finansavdelingen, 4. april 1994 og 24. oktober 1996, Odd Solbrå, spesialrådgiver i Finansavdelingen, 12. juni 1996, Oluf Müller og Kjell Mathisen, begge tidligere budsjettledere, 17. juni 1996, Bjørn Larsen, tidligere ekspedisjonssjef i Planleggingsavdelingen 14. juni 1996 og Jan Madsen, tidligere planleggingskonsulent i Planleggingsavdelingen, 8. april 1997.

tilfredsstilte ønske om vekst og de politiske kravene til utvikling i samfunnets økonomiske struktur. På kort sikt skulle budsjettet bidra til å opprettholde et tilstrekkelig aktivitetsnivå i økonomien. I tillegg hadde budsjettet også en helt sentral administrativ funksjon, generelt i forholdt til å sikre de to samfunnsøkonomiske målene, men også for å styre driften av offentlig sektor.

I en artikkel i *Nordisk administrativt tidsskrift* i 1964, «Statsbudsjettet som økonomisk virkemiddel», understreket Eivind Erichsen at statsbudsjettet var et effektivt virkemiddel, selv om det var behov for forbedringer. I praksis var det nemlig vanskelig å anslå virkningene av forskjellige budsjettpolitiske tiltak, særlig virkningene av endringer i skatte- og avgiftssatser. Videre var det vanskelig å anslå hvor mye en økning i en bestemt skattesats ville innbringe, og enda vanskeligere å anslå konsekvensene både for privat konsum og for investeringene. En skatte- eller avgiftsøkning kunne dessuten lede til betydelige lønnskrav. Men dette var vanskeligheter som kunne overvinnnes:

«etter hvert som det statistiske grunnlaget bygges ut, bl. a. med et omfattende kryssløpsmateriale, etter hvert som kjennskapet til de økonomiske sammenhenger bedres og etter hvert som man i større utstrekning kan ta i bruk elektroniske regnemaskiner til løsning av de kompliserte beregningsarbeider man står overfor.»⁶⁰³

Et annet problem var at det nødvendigvis tok tid, ofte lang tid, fra det tidspunkt behovet for et bestemt finanspolitisk tiltak ble erkjent til det kunne vedtas i foreskrevne former. Det tok dessuten ytterligere tid å sette tiltaket ut i livet og eventuelt oppnå de ønskede virkninger:

«Det vil ofte være en avgjørende ulempe i forbindelse med tiltak som treffes hovedsakelig ut fra et kortsiktig konjunkturreguleringssynspunkt. Man løper lett den risiko at virkningene av tiltaket gjør seg gjeldende, først etter at konjunktursituasjonen er snudd om, hvorved slike tiltak kanskje bare gjør galt verre.»⁶⁰⁴

Også dette var imidlertid et problem som kunne overvinnnes. Både i Sverige og Storbritannia var det innført ordninger som gav regjeringen mulighet til å gjennomføre visse finanspolitiske tiltak uavhengig av vedtak i nasjonalforsamlingen.

Et hovedproblem med det daværende budsjettssystemet var etter Erichsens mening det kortsiktige perspektivet. På flere områder ble det laget flerårige sektorplaner, men uten at disse ble satt inn i en helhetlig sammenheng, verken når det gjaldt prioritering mellom de krav og ønsker som ble fremmet, eller i forhold til beregninger av tilgjengelige ressurser. For å kunne sikre en tilfredsstillende ressursallokering og en forsvarlig makroøkonomisk balanse var det nødvendig med et langtidsstatsbudsjett som en integrert del av arbeidet.

Arbeidet med en budsjettreform hadde således et langt bredere siktemål enn bare den offentlige sektor. Ambisjonsnivået for sekstiårenes finanspolitikk var noe helt annet enn det hadde vært på femtitallet, det var statsbudsjettet som skulle danne «grunnstammen» i langtidsplanleggingen:

«Statsbudsjettet er det viktigste hjelpemiddel myndighetene har for å påvirke den økonomiske utvikling. I den generelle økonomiske politikk er finanspolitikken av avgjørende betydning når det gjelder å tilpasse den samlede etterspørsel etter varer og tjenester slik at den er tilstrekkelig stor til å holde landets arbeidskraft og produksjonsutstyr fullt sysselsatt, men ikke så stor at den sprenger den realøkonomiske ramme. [...] Gjennom statsbudsjettet kan myndighetene også påvirke fordelingen av ressursene, både mellom det som går til forbruk og investering i hele økonomien og fordeling mellom inntektsklasser og mellom landsdeler. Gjennom direkte investeringer, tilskottsordninger, skatter og

⁶⁰³ Erichsen, «Statsbudsjettet som økonomisk virkemiddel», *Nordisk administrativt tidsskrift* 1964, side 242f.

⁶⁰⁴ Samme sted.

avgifter har staten en avgjørende innflytelse på retningen av den økonomiske utvikling og på utviklingstakten.»⁶⁰⁵

Statsbudsjettet skulle altså være hovedvirkemiddelet i den norske samfunnsplanleggingen. Planene skulle implementeres gjennom ressursallokeringen over statsbudsjettet.

Bak de generelle formuleringene lå det også et konkret behov for å kunne møte de økende krav om bevilgninger. Reformen i 1959 la grunnlaget for å gjøre nasjonalbudsjettet normgivende i beslutningsprosessen bak regjeringens forslag til statsbudsjett. Problemet var at normene i det administrative systemet som budsjettet ble utarbeidet innenfor, stort sett bare lot seg endre som en del av selve budsjettspillet, og i liten grad gjennom normer gitt utenfra. For den kortsiktige aktivitetsreguleringen var reformen av 1959 sammen med utviklingen av MODIS et skritt i riktig retning. Budsjettssystemet gav som vi har sett langt fra noen automatisk implementering av den makroøkonomiske planleggingen. Ut over omleggingen av budsjettåret og en systematisering av posteringene fikk derfor 1959-reformen liten betydning for selve utformingen av budsjettet. Koordinering av de to budsjettprosessene var imidlertid avgjørende for det videre reformarbeidet. Neste skritt var innføring av langtidsstatsbudsjett og rammestyring. Her var ambisjonene i høy grad å underlegge beslutningsprosessene i det administrative budsjettssystemet samfunnsøkonomisk styring.

Bak langtids- og rammebudsjettreformen lå det tre hovedmål: Å gjøre statsbudsjettet mer operasjonelt i konjunkturpolitikken, å underlegge den administrative ressursallokeringen over statsbudsjettet den generelle samfunnsplanleggingen, og å innføre insentiver for kostnadseffektiv drift i offentlig sektor. I motsetning til 1959-reformen gikk denne mer direkte ut på å innføre nye normer i den administrative budsjettprosessene. En inkrementell spillprosess skulle erstattes av en mer rasjonell beslutningsprosess hvor vedtatte rammer for de enkelte politikkområdene skulle tvinge fagdepartementene til å prioritere i budsjettforslagene. Eventuelle innsparinger innenfor rammebevilgningene skulle komme den sparende etat til gode, og i prinsippet skulle departementene stå friere til selv å disponere midler innenfor rammene. Det var dermed i høy grad et insentivbasert system.

Reformprosessen ble drevet frem av økonomene i Finansdepartementet. Uten at betydningen skal overdrives, kan det være fristende å se reformarbeidet i sammenheng med regjeringsskiftet i august 1963. I Gerhardsens moterklæring til Lyngs tiltredelseserklæring ble det varslet en rekke politiske initiativ, blant annet folketrygden. Av den enkle grunn at Arbeiderpartiet da var i opposisjon, var ikke de budsjettmessige konsekvensene drøftet med embetsverket i Finansdepartementet. Episoden ble en vekker for embetsverket, som da for alvor fikk merke konsekvensene av at det var inntrådt en ny parlamentarisk situasjonen. Langtidsplanlegging og budsjettering skulle nettopp hindre at veksten i offentlig sektor ikke ødela den makroøkonomiske balansen, og at finanspolitikken var i tråd med de langsiktige planene for samfunnsutviklingen.⁶⁰⁶

I Finansavdelingen, som var stod for det administrative budsjettarbeidet, oppfattet man det nye budsjettssystemet som lite egnet til takle de ekspansive kreftene som presset på budsjettets utgiftsside. Tvert i mot oppfattet de sin posisjon i budsjettspillet som svekket på grunn av reformarbeidet. Budsjettjuristene holdt fast på at deres modell med nitidige forhandlinger og kontroll med kapitler og poster var den eneste effektive måten å styre

⁶⁰⁵ Notat fra Planleggingsavdelingen til regjeringen datert 23. april 1964. «Om prøvebudsjett for Langtidsprogrammet 1966 - 1969». PA/17/1963.

⁶⁰⁶ Det fortelles at finansråd Erichsen og andre hørte på overføringen fra Stortinget på statsrådets kontor. Finansråden skal ha blitt «lenger og lenger i maska» etter hvert som Gerhardsen talte. Samtale med Bjørn Larsen 14. juni 1996. Kings Bay-debatten i Stortinget var også den første stortingsdebatten som ble overført i fjernsyn.

utviklingen av statsbudsjettets utgiftsside på. Problemet slik man så det i Finansavdelingen var at det ikke fantes noe effektivt mål på verken produksjon eller produktivitet i offentlig sektor. Dermed fantes det utallige måter å kamuflere både prioriteringer og konsekvenser av budsjettbevilgninger på. Økt frihet i et slikt system innebar etter budsjettjuristenes oppfatning å åpne for prioriteringer i strid med regjeringens uttalte politikk, og ikke minst en fare for sløsing med offentlige ressurser. Tjenestemenn som arbeidet i avdelingen i denne perioden har i ettertid gitt uttrykk for at de ikke hadde særlig tro på at økonomene kunne lykkes i forsøket på å få kontroll over budsjettspillet, et spill økonomene heller ikke etter deres mening hadde innsikt i.⁶⁰⁷

Ved siden av å løse kontroll- og måleproblemene var det særlig innføring av en effektiv insentivstruktur i budsjettssystemet reformene tok sikte på. Da det kom til stykket våget Finansdepartementet ikke å stå løpet ut. Fagdepartementene og etatene fikk ikke frihet til selv å disponere innenfor rammene, slik rammeprinsippet forutsatte. Dette førte blant annet til liten oppslutning om reformene i den øvrige forvaltningen, som fryktet for å miste sitt politiske handlingsrom. Skepsisen kom imidlertid først til uttrykk i høringsuttalelsene til innstillingen fra Den finanspolitiske komite, etter at reformen var gjennomført. På toppen av dette kom en svært famlende politisk håndtering av budsjettreformen. Regjeringen Gerhardsen ønsket ikke å gå like raskt frem som Finansdepartementet, som dermed måtte fortsatte arbeidet med langt mindre tyngde. Så fulgte regjeringsskifte høsten 1965, etter at det første budsjettet for langtidsperioden akkurat var ferdig.⁶⁰⁸

Statsbudsjettet mellom administrasjon og politikk

Statsbudsjettet er en oppstilling av statens fremtidige inntekter og utgifter, over hvilke ressurser og fra hvem staten skal inndra dem, og til hva og hvem de skal deles ut igjen. Det er vanlig å dele budsjettets hovedfunksjoner i tre: en konstitusjonell, en administrativ og en politisk.

Det er Stortinget som etter Grunnloven har rett til å innkreve skatter og bevilge penger til dekning av statens utgifter. Statsbudsjettets konstitusjonelle funksjon er at det inneholder Stortingets fullmakter og pålegg til administrasjonen om å bruke penger til de formål som er angitt. Det er dermed ikke budsjettet som sådan, men de enkelte budsjettvedtak som er det sentrale. Disse legges så til grunn for Riksrevisjonens konstitusjonelle kontroll med administrasjonens oppfølging av stortingsvedtakene. Administrativt er statsbudsjettet et styringsredskap som skal sørge for at statens midler blir anvendt etter forutsetningene, dessuten er det et viktig redskap for å «husholdere» med midlene og sørge for at den offentlige virksomheten drives effektivt. Den politiske funksjonen statsbudsjettet har innebærer at budsjettet skal brukes som et middel for å nå de politiske mål som regjering og Storting trekker opp.

I tiden frem til 1945 var det hovedsakelig den konstitusjonelle og den administrative

⁶⁰⁷ Samtaler med Oluf Müller og Kjell Mathisen 17. juni 1996. Müller deltok også sammen med undertegnede i referansegruppen som var oppnevnt i forbindelse med prosjektet om Finansdepartementets historie.

⁶⁰⁸ Det som her sies om statsbudsjettet vil også i større eller mindre grad også gjelde for andre offentlige budsjettprosesser, som kommunale og fylkeskommunale budsjetter. Statsbudsjettet er sentralt også for disse budsjettene, fordi skattesatser og overføringer til fylker og kommuner, altså inntektssiden i de lokale budsjettene, i prinsippet fastsettes gjennom statsbudsjettet. Også utgiftssiden vil være påvirket av disposisjoner i statsbudsjettet. I forhold til de lokale budsjettene var problemet at det verken var streng budsjettmessig kontroll eller så stor frihet at det ble effektive insentivstrukturer.

funksjon som preget budsjettarbeidet i statsadministrasjonen. Normene som lå til grunn både for det administrative og det parlamentariske arbeidet med budsjettet hadde oppstått under den liberale rettsstat, og var blitt forsterket under mellomkrigstidens økonomiske turbulens. Statens økonomiske disposisjoner skulle vært de samme som for en privat husholdning. Utgiftene måtte avpasses etter inntektene, og bare strengt «saklige behov» kunne legges til grunn for forslag til utgifter. Både etter juridisk og økonomisk tenkning skulle omfanget av statens virksomhet begrenses til å tilrettelegge for privat økonomisk virksomhet gjennom å garantere rettssikkerhet og kontraktsfrihet, bygge ut infrastruktur og produksjon av enkelte kollektive goder. På inntektssiden var rettferdighet og forutsigbarhet viktige normer. Skattejuristene gikk sterkt i mot at «hensiktsmessighetshensyn» som hensynet til konjunkturutvikling, eller ønske om å prioritere enkelte distrikter skulle legges til grunn i utformingen av skattelovgivningen.⁶⁰⁹

Opprydningen i den offentlige økonomien etter 1. verdenskrig forsterket normene som styrte budsjettarbeidet i Norge. Et større reformarbeid ble innledet i 1923, og i 1928 fikk vi for første gang et budsjettreglement vedtatt av Stortinget. Her ble det uttrykkelig slått fast at statens budsjett skulle gjøres opp i balanse, aller helst med et lite overskudd for å bedre statens formuesstilling.⁶¹⁰ Dette ble kanskje den viktigste normen for statsbudsjettets utforming. Den var meget enkel å omsette i handling, og budsjettbalansen ble et styringsmål både i den administrative og den politiske budsjettbehandlingen. Budsjettprosessen ble derfor utpreget inkrementell. Utgangspunktet var bevilgningen for inneværende periode, alt som ikke var strengt nødvendig skulle kuttes, og tillegg og nye bevilgninger ble bare gitt etter en nøye vurdering av de «saklige behov».

Det som gradvis skjedde etter 1945 var at budsjettets politiske funksjon kom i forgrunnen. Mens statsbudsjettet etter de gamle normene i minst mulig grad skulle påvirke privat sektor, var sosialøkonomenes prosjekt det motsatte, å bruke statsbudsjettet for nettopp å påvirke sammensetning og fordeling av nasjonalproduktet, eksport og sysselsetting. Økonomiske normer ble i stadig større grad lagt til grunn både i det parlamentariske og det administrative budsjettarbeidet. I Stortinget ble sosialøkonomiske argumenter tillagt stadig større vekt. til å begynne med i Arbeiderpartiet, men utover femtitallet også i de borgerlige partiene. I sentraladministrasjonen fikk også økonomiske normer gradvis gjennomslag, men der møtte de sterkere motstand enn i det parlamentariske systemet.

Einar Lie gjør grundig rede for den kompetansestriden som oppstod da økonomene gjorde sitt «inntog i Finansdepartementet». To av dem som klarest gav uttrykk for motstand mot å legge økonomiske normer til grunn for budsjettarbeidet hadde begge bakgrunn fra arbeid i Finansdepartementet i tyve- og trettiårene. Ekspedisjonssjef i Finansavdelingen og senere finansråd Georg Friedrich Nissen (1887-1969), og ekspedisjonssjef i Skattelovavdelingen, Kåre Kvisli (1903-1978), ble på hvert sitt område stående som sterke forsvarere av de tradisjonelle budsjettnormene, noe som også kom til å prege deres medarbeidere.⁶¹¹

Det var imidlertid ikke bare budsjettets politiske funksjon striden stod om. Sosialøkonomene i Finansdepartementet ønsket også å legge nye normer til grunn for budsjettet som administrativt virkemiddel. For å sikre kontroll med ressursallokeringen og kostnadseffektiviteten i offentlig sektor, ønsket økonomene å innføre insentivbasert styring i budsjettarbeidet. Budsjettjuristene på sin side holdt fast på den velprøvde metoden med detaljert og nitidig kontroll av enkeltbevilgninger. Dette førte til en motsetning i tilnærmingen til statsbudsjettet mellom Finansavdelingen og Økonomiavdelingen.

⁶⁰⁹ Lie 1995, side 104f., 261f., 336f., og 355f.

⁶¹⁰ Kåre Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940*, Oslo 1979, side 48f.

⁶¹¹ Lie 1995, side 47f., 305f. og 435f.

Parallelt med en større vektlegging av budsjettets politiske funksjon endret også Finansdepartementets rolle i budsjettarbeidet seg. Inntil 1945 ble statsbudsjettet satt opp av en samlet regjeringen, med bistand fra embetsmenn i Finansdepartementet. I 1945 sammenstilte Finansdepartementet av praktiske grunner de ulike departementenes budsjettforslag før behandling i regjeringen. For 1946-budsjettet ble ordningen gjentatt, og har vært praktisert slik siden.⁶¹² Ordningen medførte at det stort sett bare ble behandlet enkeltsaker i regjeringen når det var uenighet mellom Finansavdelingen og det gjeldende departement. Det utviklet seg et system med nitidige budsjettforhandlinger som ble en viktig del av maktforholdene i statsforvaltningen, av historikeren Trond Berg beskrevet som «overdepartementsmodellen».⁶¹³ Tjenestemenn i Finansavdelingen fikk en sentral maktposisjon gjennom detaljert kunnskap om hva de andre departementenes virksomhet. Forholdet mellom Finansdepartementet og de øvrige departementene kom blant annet til uttrykk gjennom betegnelsene «fagdepartementer» og «utgiftsdepartementer» som konsekvent ble brukt fra Finansdepartementets side.

Mest oppmerksomhet ble viet utgiftssiden. Den administrative budsjettprosessen som utviklet seg, bar preg av et gjentatt spill, styrt av formelle og uformelle normer. Både interne administrative forhold, parlamentariske forhold og de generelle samfunnsmessige forhold påvirket prosessen, som foregikk bak lukkede dører i departementene. Ut fra politiske og administrative forutsetninger manøvrerte ulike interessegrupper i og utenfor departementene for å få mest mulig uttelling for egne sektorer. Fordi prosessen ble gjentatt hver år kjente aktørene hverandre. Normene, eller «spillereglene», var stort sett ikke kjent utenfor budsjettmiljøet og lot seg bare endre som en del av spillet. Det var ofte kriterier som utholdenhet og oversikt over detaljene i poster og kapitler som avgjorde spillet. Over hele prosessen hvilte hele tiden spørsmålet om hvordan resultatet av den administrative prosessen på «dommens dag» ville bli mottatt i Stortinget.

Ved fremleggelsen av Gul bok, regjeringens forslag til statsbudsjett, startet en ny prosess. Under stortingsbehandlingen var statsbudsjettforslaget et offentlig dokument og gjenstand for en omfattende og åpen politisk behandling. I tillegg ble det også stadig vanligere med tilleggsbevilgninger i budsjettperioden, særlig etter at Arbeiderpartiet mistet sitt parlamentariske flertall ved valget i 1961. Det parlamentariske spillet var i prinsippet utenfor Finansdepartementets kontroll, men så lenge Arbeiderpartiet hadde rent flertall ble det praktisert ulike ordninger med direkte kontakt mellom departementet og Arbeiderpartiets stortingsgruppe. Allikevel var det et viktig element i den administrative prosessen å legge forholdene til rette på en slik måte at den politiske behandlingen av budsjettet ikke førte til svekket balanse eller bevilgninger med store budsjettmessige konsekvenser på lengere sikt.

Finansavdelingen stod plassert som en flaskehals mellom statsadministrasjonen og det politiske miljø. En funksjon styrt av både formelle og uformelle normer. For det første gjaldt det å kontrollere de ekspansive kreftene i sentraladministrasjonen, dernest var det om å gjøre å synliggjøre de budsjettmessige konsekvensene av alle tiltak. I avdelingen utviklet det seg noe i retning av et paranoid forhold til fagdepartementene.

En av Finansavdelingens viktigste oppgaver var å overvåke informasjonsstrømmen fra administrasjonen nøye. Formell eller uformell kontakt mellom tjenestemenn fra fagdepartementene eller de ytre etater og komiteer eller partigrupper på Stortinget utgjorde en trussel i budsjettssammenheng, særlig dersom regjeringens parlamentariske situasjon var svak. Det hjalp lite at Finansdepartementet fikk stanset utgiftsforslag i den administrative prosessen eller i regjeringen hvis den samme saken ble fremmet og vedtatt under Stortingets

⁶¹² Lie 1995, side 105.

⁶¹³ Bergh 1993, side 39f.

budsjettbehandling.

Under de administrative forhandlingene kunne ofte tilsynelatende bagatellmessige faktorer gi Finansavdelingen mulighet til å avvise eller utsette et utgiftsforslag. Det var åpenbart at slike «tekniske» og «budsjettmessige hensyn» som begrunnelse for å avvise utgiftsforslag ikke alltid ville være tilstrekkelig i den parlamentariske prosessen. Fra embetsmenn i Finansdepartementet ble det derfor ved flere anledninger overfor statsråden pekt på faren for at kontakt mellom administrasjonen og det parlamentariske miljøet kunne undergrave Finansavdelingens posisjon i budsjettspillet. Men det lå også et sterkt insentiv til selvjustis i systemet, fordi fagdepartementet og Finansavdelingen også møttes i budsjettforhandlinger året etter. Det å lure tiltak inn i budsjettet gjennom den parlamentariske bakveien kunne dermed lett skape vanskeligheter i forhold til det å få sine saker prioritert ved neste korsvei.

Det var også slik at alle proposisjoner og meldinger til Stortinget med såkalte «budsjettmessige konsekvenser» skulle behandles av Finansavdelingen. Alle slike saker, og det var de fleste, ble fremmet for regjeringen sammen med en uttalelse fra Finansdepartementet, som var forfattet i Finansavdelingen. Også dette prinsippet ble vaktet av budsjettjuristene, hvor saksbehandlerne hadde utviklet en fin nese for formuleringer som kunne virke politisk forpliktende. Dette var slik man så det i Finansavdelingen, en måte fagdepartementene benyttet for å forhåndsprosedere budsjettsaker, eller skaffe seg en «planke» inn i budsjettet.

Dersom det kunne vises til et utsagn, det være seg i en syttendemaitale eller i en stortingsmelding, som kunne tolkes som politisk forpliktende, hadde fagdepartementet gode kort på hånde i budsjettforhandlingene. Dersom Finansavdelingen da forsøkte å stanse eller begrense et bevilgningsforslag måtte man regne med å bli møtt med dette i Stortinget, og faren var dermed ekstra stor for at bevilgningen ble tatt inn i budsjettet under den parlamentariske prosessen. I den grad det var mulig ble derfor slike formuleringer forlangt strøket eller omskrevet. Dersom fagdepartementet allikevel insisterte på å beholde formuleringen, ble eventuelle budsjettmessige konsekvenser påpekt i Finansavdelingens innstilling til regjeringen.

I kjølvannet av dette arbeidet utviklet det seg en egen terminologi som vitner om hvilken vanskelig balansegang Finansavdelingen forsøkte å gjennomføre. Et hovedpoeng var at alle bevilgninger i enkeltsaker og alle poster i budsjettet måtte sees uavhengig av hverandre. Det var om å gjøre at en beslutning ikke kunne skape presedens. Dersom man i Finansavdelingen innså at det ikke ville være mulig å stanse en bevilgning, het det gjerne: «Finansdepartementet finner etter omstendighetene ikke å kunne motsette seg...» eventuelt «ikke å ville motsette seg...» som var en noe mildere formulering. Dersom saken var god, men ikke så god at man trodde regjeringen ville gå inn for den, ble gjerne uttrykk som: «en finner etter omstendighetene ikke å kunne gå inn for...». Slike formuleringer var ansett som viktige i avdelingen, og var derfor noe av det første en saksbehandler måtte lære seg.⁶¹⁴

Slik dette spillet utviklet seg i løpet av femtallet var det svært følsomt for endringer i den parlamentariske situasjonen. Så lenge Arbeiderpartiet hadde flertall alene kunne «partipisken» benyttes for å hindre utgiftsdrivende forslag i Stortinget. Etter at Arbeiderpartiet mistet sitt parlamentariske flertall endret dette seg. I Økonomiavdelingen oppfattet man også budsjettssystemet som lite egnet til økonomisk styring, enten det gjaldt aktivitetsnivået, ressursallokeringen eller kostnadseffektiviteten i offentlig sektor. Det første som ble gjort var å forsøke å erstatte normen om balanse i budsjettet, som var meget enkel å omsette i handling, med nasjonalbudsjettets analyse av hva som var en riktig budsjett-

⁶¹⁴ Samtale med Müller og Mathisen 17. juni 1996.

balanse. Det var imidlertid ikke alltid mulig å slutte fra en makroøkonomisk analyse ned til de enkelte kapitler og poster i budsjettet. For juristene i Finansavdelingen, som utførte det praktiske budsjettarbeidet, representerte økonomenes analyse bare en oppmykning av den håndfaste normen om balanse som ble praktisert. Fordi hovedproblemet i finanspolitikken også etter Økonomiavdelingens analyser stort sett var å stramme inn, ble resultatet at de to normsystemene lenge leve side om side.

Statsbudsjettet underordnes nasjonalbudsjettet?

Den 19. november 1959 vedtok Stortinget et nytt bevilgningsreglement som ble gjort gjeldende fra 1. halvår 1961. Det var tale om omfattende endringer både i budsjett- og regnskapsoppsettet og den administrative såvel som den parlamentariske budsjettprosessen. For økonomene i Finansdepartementet var målet med reformen å underordne den offentlige beslutningsprosessen knyttet til statsbudsjettet den økonomiske politikken som ble trukket opp i nasjonalbudsjettet. Den kanskje viktigste delen av reformen var derfor at budsjett- og regnskapsåret ble lagt om til å følge kalenderåret, den samme periodisering som nasjonalbudsjettet. Videre ble det lagt vekt på å få alle inntekter og utgifter som Stortinget behandlet som bevilgningsvedtak inn i budsjettet, mens alle andre utgifter og inntekter skulle samles i et generalsammendrag.

Budsjettreformen av 1959 markerte avslutningen på et tiårig arbeid, som riktignok hadde et helt annet utgangspunkt enn å effektivisere finanspolitikken. Ved kongelig resolusjon av 4. mars 1949 var det oppnevnt et Budsjett og regnskapsutvalg. Hovedoppgaven til utvalget var å rydde opp i statsbudsjettet etter de endringene som var gjort etter hvert som nye behov hadde oppstått i trettiårene og under okkupasjonen. Problemstillingen var i og for seg den samme som etter den 1. verdenskrig, men i langt mindre skala. Staten hadde utvidet sitt engasjement betydelig i forhold til det som var tilfellet da bevilgningsreglementet ble utformet i 1928, blant annet med direkte og indirekte engasjement i næringsvirksomhet. Først fra 1953 kom ambisjonene om å etablere et budsjettssystem for å videreutvikle finanspolitikken til syne. Målet var å sikre at de enkelte budsjettdisposisjoner var i tråd med de overordnede politiske mål.⁶¹⁵

Statsforvaltningens samlede inntekter, medregnet sosiale trygder og fond, hadde utgjort i underkant av 10% av nasjonalproduktet omkring 1930. Ved slutten av førtitallet var denne andelen vokst til omlag 30%. Denne veksten hadde delvis skjedd ved utbygging av forskjellige offentlige organer. Mange av disse fikk riktignok sine utgifter og inntekter bestemt over statsbudsjettet, men uten at aktivitetene og virkningen av dem kom frem i statsregnskapet. Flere av disse nye organene, fond, sosiale trygder, statens krigsskadeinstitusjoner, statsbedrifter og statsbanker, var også selvstendige rettssubjekter med egne regnskaper. Dette gjorde det meget vanskelig å få oversikt over statens finansielle situasjon. Det var blant annet spørsmål knyttet til forrentningen av statens investerte kapital i statsbedriftene, manglende oversikt over statlig garantiansvar, en utstrakt bruk av føring av utgifter og inntekter som deposita og forskudd og at visse beløp ble ført i andre perioder enn de påløp. Som grunnlag for økonomisk politikk var det ikke tilfredsstillende at det

⁶¹⁵ Daværende stortingspresident Johan Wiik var formann. Øvrige medlemmer var skattefogd Victor A. Dahl, byråsjef Eivind Erichsen, lagdommer Reidar Dick Henriksen og stortingsrepresentant Arne Strøm. Karl Trasti, som da var konsulent i Finansdepartementet, ble utvalgets sekretær. Innstilling I-V fra Budsjett- og regnskapsutvalget 1949, St. prp. nr. 69 og 93 (1950), nr. 71 (1951) og 144 (1958).

nærmest var umulig å beregne etterspørsels- og fordelingsvirkninger av budsjettdisposisjoner, og at heller ikke likviditetsvirkninger fremkom. Et viktig grep var derfor å forandre på utgifts- og inntektsgrupperingene slik at de stemte overens med nasjonalregnskapet.⁶¹⁶

Budsjett- og regnskapsutvalget la frem i alt fem innstillinger. Den første tok for seg beregning av kapitalen i statlige bedrifter, den andre deposita, forskudd og statens løpende garantiansvar, mens den tredje behandlet overførbare bevilgninger, bestillings- og tilsagnsfullmakter. Behandlingen av disse ble gjort unna i Stortinget i løpet av 1950 og 1951 og førte til at bevilgningsreglementet ble endret på flere punkter. Det store prosjektet sett fra sosialøkonomenes side var imidlertid å underordne statsbudsjettet nasjonalbudsjettets periodisering og behov knyttet til gruppering av inntekter- og utgifter og ikke minst å få frem de totale virkningene av statlig virksomhet og finanser på samfunnsøkonomien. I 1953 ble utvalget forsterket med byråsjef i Finansdepartementet, Sverre Jacobsen, og Odd Aukrust, som da var forskningssjef ved Statistisk sentralbyrå. Karl Trasti ba seg fritatt og ble erstattet av byråsjef Knut Merok.⁶¹⁷

Det utvidete utvalget la frem *Innstilling IV* på nyåret 1954 og *Innstilling V* ved utgangen av samme år. *Innstilling IV* tok opp de mer generelle problemstillingene knyttet til statsbudsjettet, mens *Innstilling V* var et forslag til nytt bevilgningsreglement. Fra innstillingen var avgitt i slutten av 1953 gikk det imidlertid hele 5 år til Finansdepartementet fremmet St. prp. nr. 144, *Om endringer i statens budsjett- og regnskapssystem og i bevilgningsreglementet*, i november 1958. Finansdepartementets forslag fulgte i hovedsak utvalget, og ble vedtatt i Stortinget med bare små forandringer.

Den viktigste endringen i bevilgningsreglementet var omlegging av budsjett- og regnskapsåret til å følge kalenderåret. Innen fire dager etter Stortingets åpning første «søgnedag» i oktober skulle regjeringen overlevere forslag til statsbudsjett med tilhørende vedlegg. Dette innebar at hele den administrative og parlamentariske prosessen måtte legges om, og at Stortinget fikk betydelig kortere tid til å behandle budsjettet. En komprimert budsjettprosess i Stortinget innebar at det ble mindre tid til politisk tautrekking og hestehandel. En eventuell forsinkelse i prosessen ville i tillegg gå ut over representantenes juleferie. Omleggingen innebar at behandlingen av statsbudsjettet kunne foregå parallelt med utarbeidelsen av nasjonalbudsjettet. Selve budsjettoppstillingen var også tilpasset mønsteret fra nasjonalregnskapet. Inntekts- og utgiftsposteringer skulle oppstilles slik at de samfunnsøkonomiske virkningene fremkom. Alle budsjetter og regnskaper som ikke inngikk i bevilgningsregnskapet skulle sammenstilles i et generalsammendrag med både budsjett- og regnskapstall.

Budsjettets utgiftsside ble delt i fire avdelinger, statlige driftsutgifter, nybygg og anlegg, overføringer til andre og utlån, statsgjeld mv. Det nye her var lånetransaksjonene, hvor statsbankenes disposisjoner, avdrag på faste statslån statens utlån og aksjetegning ble ført. Resultatet av den nye inndelingen var at statsbudsjettet kunne knyttes direkte til nasjonalbudsjettet. I tillegg var skillet mellom driftsutgifter, definert som kjøp av varer og tjenester, og utgifter til nybygg og nyanlegg hensiktsmessig fordi det knyttet seg spesielt mange politiske vurderinger nettopp til nybygg og nyanlegg. Av oppsettet fremkom et «overskott før lånetransaksjoner», netto utbetalinger på lån og avdrag og som sluttpost det beløp som måtte dekkes ved kontantbeholdninger eller lånemidler:

⁶¹⁶ *Innstilling IV* fra Budsjett- og regnskapsutvalget.

⁶¹⁷ Samme sted.

1. Inntekter	6 568
2. Driftsutgifter	2 735
3. Overføringer til andre	2 380
4. Nybygg, anlegg m.v	1 317
5. Overskott før lånetransaksjoner (1-(2+3+4))	136
6. Utlån, gjeldsavdrag m.v. netto	678
7. Abonentlån og leverandørkreditter	808
8. Av kontantbeholdninger og lånemidler (6-(5+7))	1 350

Tabell 5: Statsbudsjettets hovedsammendrag for 1961 i millioner kroner. Kilde Gul bok 1961.

Posten «overføringer til andre» inneholdt subsidier, tilskott av alle slag og renteutgifter. Posten lånetransaksjoner omfattet gjeldsavdrag, utlån fra staten til statsbankene, andre utlån, aksjetegninger og liknende.

En svært sentral post var «Overskott før lånetransaksjoner». Denne viste budsjettets virkning på privat sektors disponible inntekt. Endring av overskottet påvirket privat etterspørsel med et beløp nesten tilsvarende endringens størrelse, så kom multiplikator-effekten i tillegg. Videre utgjorde overskuddet en del av statens sparing over budsjettet. Slik man så det i Osloskolen var den statlige sparingen nødvendig for å sikre at den samlede sparingen ble høy nok til å finansiere et høyt investeringsnivå. Det ble ikke regnet med at den private sparingen ville strekke til, uansett rentenivå.

Posten «Av kontantbeholdning og lånemidler» viste budsjettets totale finansieringsbehov. Når posten ble sammenholdt med lånetransaksjonene med utlandet fremkom også budsjettets virkning på den innenlandske likviditet før eventuelle innenlandske statslån. Dermed hadde den samfunnsøkonomiske virkningen av budsjettets balanse blitt langt mer synlig.

Selve budsjettet ble inndelt i kapitler og poster. Kapitlene ivaretok en administrativ og dermed også delvis en formålsvis gruppering. Kapittel 1-1799 var fordelt på de ulike departementene, 1800-2299 var reservenumre, 2301-2399 omfattet «Ymse utgifter». Statsbankene var samlet i kapitlene 2401-2449 og statens forretningsdrift, det vil si forvaltningsbedriftene, i kapitlene 2451-2489. Den siste gruppen på utgiftssiden, kapittel 2491-2499, var ikke egentlige budsjettposter, men reservert for salderingsposter i regnskapssammenheng.

På inntektssiden fulgte kapittelinnvidlingen nummereringen på utgiftssiden på den måten at inntektskapitler som korresponderte med utgiftskapitler hadde de tre siste sifrene felles men i 3000 serie. Unntatt fra det systemet var skatter og avgifter: kapittel 2501-2699, renter og aksjeutbytte: 2601-2699, avskrivninger og andre kapitalinntekter av statens forretningsdrift: 2701-2799 og avdrag på lån til statsbanker: 2801-2899.

Under hvert kapittel var budsjettet delt opp i tilnærmet artsrene poster i fire hovedgrupper, såkalt nasjonaløkonomisk gruppering: Driftsutgifter med postnummer 1-29, nybygg, anlegg 30-49, overføringer 50-89 og utlån - statsgjeld med postnummer 90-99. Driftsutgifter var delt inn i faste undergrupper: Lønninger 1-9, kjøp av utstyr 10-14, vedlikehold 15-19 og andre driftsutgifter 20-29. På samme måte var overføringer inndelt i overføringer til andre statlige regnskap 50-59, overføringer til kommuner 60-69 og andre overføringer 70-89.

Ved å dele budsjettet opp på denne måten ville det til en viss grad være mulig å foreta prioriteringer på et aggregert nivå mellom ulike formål, og samtidig holde kontrollen med budsjettbalansen. Særlig langt i den retning gikk imidlertid ikke 1959-reformen. En forutsetning for å lykkes med å underordne statsbudsjettet økonomiske normer var at beslutningstakere på ulike nivåer i forvaltningen la nasjonalbudsjettets økonomiske analyse

til grunn for beslutningene i budsjettssammenheng. På dette området synes økonomene i Finansdepartementet i det lengste å ha hatt en noe optimistisk holdning. Det viste seg at nasjonalbudsjettet som indikativ planlegging ikke fikk særlig tyngde i budsjettprosessen.

Dels skyldtes dette motstand internt i Finansdepartementet og dels var det forholdet mellom Finansdepartementet og de øvrige departementer som var problemet. Finansavdelingens system med nitidige budsjettforhandlinger var også en viktig del av maktforholdene i statsforvaltningen, overdepartementsmodellen. I budsjettspillet hadde tjenestemenn i Finansavdelingen en sentral maktposisjon gjennom detaljert kunnskap om de andre departementenes virksomhet. Dette var både med på å sikre en effektiv bruk av ressursene i tråd med regjeringens politiske ønsker slik Finansavdelingen definerte dem, og å sikre at budsjettet ble gjort opp med en forsvarlig balanse.

Økonomenes behov for reformer kom derfor til å få konsekvenser langt ut over endringer i de interne arbeidsrutinene internt i Finansdepartementet. Økonomene ønsket å overføre mer av ansvaret for de budsjettmessige prioriteringene fra Finansdepartementet til fagdepartementene, og styre disse indirekte. En budsjettprosess styrt av økonomiske normer var i en helt annen grad en desentralisert modell, med insentiv og målstyring. Grunnlaget for Finansdepartementets rolle som overdepartement ville falle bort. Budsjettjuristene på sin side så makt over detaljene i budsjettet som den eneste muligheten for å kontrollere fagdepartementene. Gjennom mange års erfaringer hadde de opparbeidet en sterk mistro til motparten i budsjettforhandlingene, og bygget et forsvarsverk der etter. Dette motsetningsforholdet kom til å stå helt sentralt i forsøkene på å gjøre finanspolitikken operasjonell både konjunkturpolitisk, som administrativt system og for å sikre en effektiv ressursbruk.

Spillet om statsbudsjettet

Den administrative prosessen bak regjeringens budsjettforslag bar som tidligere nevnt preg av å være et spill. De enkelte fagdepartementer fremmet hver for seg utgiftsforslag for Finansavdelingen, som så det hele i sammenheng og rapporterte til regjeringen. På bakgrunn av regjeringens generelle budsjettføringer ledet så Finansavdelingen en prosess for å tilpasse utgiftssiden i budsjettet til de politiske mål. Det var denne prosessen økonomene tok mål av seg til å underlegge samfunnsøkonomiske prisnipper. Som et grunnlag for den videre analysen skal jeg her gå nærmere inn på de formelle og uformelle normene i budsjettprosessen.

«Budsjettspillet» har vært vanskelig tilgjengelig. Det ble ikke ført offisielle referater fra budsjettforhandlingene. Kildematerialet består derfor i hovedsak av de ulike budsjettoppsettene, arkivert etter kapittel og post i Finansavdelingens arkiv, og en del dokumenter knyttet til sakene. Hvordan de enkelte forhandlingsrundene ble gjennomført kunne variere fra sak til sak og etter hvem som var ansvarlig for forhandlingene i Finansavdelingen. I innstillingen fra Kleppekomiteen i 1965 gis det en oversikt over systemet som jeg her har tatt utgangspunkt i. Denne er i høy grad supplert med muntlige kilder. I tilknytning til enkelte spesielle saker er det også arkivert mer omfattende materiale som gir konkrete eksempler på enkelte av problemstillingene som drøftes her. Liknende eksempler fra femtitallet er også presentert av Einar Lie.⁶¹⁸

Den konstitusjonelle rammen for budsjettarbeidet innebar bare at regjeringen la frem

⁶¹⁸ Lie 1995, side 104f. og 261f. Diverse muntlige kilder, jfr. foran.

et budsjettforslag for Stortinget innen budsjettperioden tok til, men hvordan regjeringen utarbeidet forslaget var ikke nedfelt i konstitusjonen. De eneste formelle normene som lå til grunn for budsjettprosessen var stort sett begrenset til regler for budsjettoppsettet og generelle administrative oppgaver. Budsjettssystemet var derfor i stor grad styrt av mer uformelle normer. Som et grunnlag for hele budsjettprosessen lå et ekspansivt press fra hele sentralforvaltningen. De samlede ønsker om bevilgninger oversteg alltid det eksisterende inntektsnivået, som dannet basis for det nye budsjettet. For Finansavdelingen innebar budsjettarbeidet derfor alltid å skjære ned på utgiftsforslagene gjennom forhandlinger med de enkelte fagdepartementene. Et press for nedskjæringer skulle sikre effektiv ressursbruk, i tillegg til at budsjettet også fikk en politiske profil. Det var altså en administrasjon av et slags etterspørselsoverskudd, en situasjon ikke helt ulik Oslo skolens strategi for den generelle økonomiske politikken.

I den grad det var enighet i administrasjonen omkring budsjettforslag, ble disse med noen unntak ikke drøftet i den samlede regjering etter 1945. Både en del enkeltsaker og skattespørsmål havnet allikevel i regjeringen. På det politiske nivået var det da finansministeren som førte ordet. Hans oppgave var å få regjeringen med på tilstrekkelige kutt, eventuelt økte skatter, slik at budsjettet ikke ble for ekspansivt. Først på her var det nasjonalbudsjettet spesielt ble trukket inn i prosessen. Sammen med anbefalinger fra Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet ble de økonomiske analysene fra Økonomiavdelingen brukt som underlagsmateriale på regjeringens budsjettkonferanser. Her spilte også budsjettets politiske profil en rolle for hvilke bevilgninger og skatter som ble foreslått.

Finansavdelingen var delt i to kontorer, Finanskontoret med ansvaret for forberedende arbeid med statsbudsjettet og for økonomiske, administrative og budsjettrettslige spørsmål i forbindelse med budsjettet, og Statsregnskapskontoret som drev med bokføring og regnskapsarbeid. Finanskontoret hadde tre byråsjefer og syv saksbehandlere i første del av sekstitallet. Den yngste av dem fungerte som budsjettsekretær. Hver byråsjef hadde bestemte departementer som sine saksområder, også saksbehandlerne måtte dekke flere departementers budsjettsaker. Budsjettsekretæren var direkte underlagt ekspedisjons-sjefen, han hadde ansvaret for at budsjettforslagene fra fagdepartementene kom inn i rett tid og i rett form, han satt opp oversikter og sammendrag av budsjettet til regjeringskonferansene, Gul bok og salderingsproposisjonene.

Budsjettreformen som ble innført fra 1. halvår 1962, endret rammebetingelsene for det administrative budsjettarbeidet i Finansavdelingens favør. Ikke gjennom innføringen av et mer rasjonelt budsjettoppsett, men fordi den parlamentariske prosessen tidsmessig ble kraftig strammet inn. Mens departementene tidligere kunne drøye lenge med å fremme fagproposisjonene skulle de nå foreligge samtidig med Gul bok. Budsjettspillet fortsatte imidlertid som før, spillerne og brikkene i spillet var de samme.

Budsjettarbeidet var en kontinuerlig prosess i Finansavdelingen. Etter budsjettomleggingen begynte prosessen i oktober, ganske nøyaktig ett år før budsjettproposisjonene ble lagt frem for Stortinget. Det startet med et rundskriv med foreløpig orientering og frister for innsending av foreløpige budsjettforslag, råbudsjett, og frist for innsending av forslag om oppretting og inndragning av stillinger. Dessuten ble det minnet om at alle byggeforslag måtte gjennomgå av Statens bygge- og eiendomsdirektorat før budsjettbehandlingen. Like før årsskiftet fulgte så «Budsjettskriv nr. 1» som i tillegg til å gjenta fristene inneholdt en alminnelig orientering om budsjettsituasjonen, basert på utviklingen i inntekter og utgifter og utsiktene fremover. Etter at Stortinget hadde gjort sine budsjettvedtak fortsatte prosessen gjennom hele budsjettåret med spørsmål om tilleggsbevilgninger og eventuelt forslag om innsparinger gjennom å unnlate å benytte bevilgede

midler. Først nærmere to år etter budsjettet var fremlagt kunne resultatet av arbeidet vurderes av Stortinget.

Oversikt og kontroll med arbeidet var det bare Finansavdelingen som hadde, også finansministerens redegjørelse for budsjettpolitikken ble satt opp av avdelingen. Å arbeide i Finansavdelingen innebar derfor å føre en kontinuerlig kamp mot ekspansive krefter, eller særinteresser, som etter beste evne forsøkte å oppnå økte bevilgninger til egne budsjettposter. Arbeidet innebar å ta stilling til en nærmest uendelig rekke enkeltsaker, vurdert ut fra et sett av mer eller mindre vel definerte normer. Dette var derfor juristenes hjemmebane.

For Finansavdelingen var alltid spørsmålet hvor og hvor mye som skulle kuttes. Det utviklet seg et mønster i Finansdepartementets arbeid som gav grunnlaget for strategisk atferd i fagdepartementene. Det var om å gjøre å formulere budsjettforslaget mest mulig robust, slik at det kunne stå seg mot krav om kutt i budsjettforhandlingene. Hvor robust et utgiftsforslag var, var avhengig av i hvilken grad det kunne knyttes uttalte politiske prioriteringer til forslaget og hvilke konsekvenser eventuelle kutt ville få. Det oppstod dermed en spillprosess, preget av at spillene stadig ble gjentatt med de samme aktørene. Det var ingen formelle normer som styrte spillet, det oppstod derfor et sett uformelle normer, eller spilleregler, som det skulle vise seg var svært vanskelig å påvirke.

I systemet med budsjettforhandlinger kom også rent personlige egenskaper til å spille en viktig rolle. Saksbehandlerne på Finanskontoret måtte ha en inngående kjennskap til hele forvaltningen, gjerne mer detaljert enn det fagdepartementenes ledelse selv hadde. De måtte i tillegg være solide forhandlere. Finansavdelingens ekspedisjonssjef Sigurd Lorentzen sa det slik i 1959:

Det er vel overflødig å minne om at Finanskontorets arbeid er meget viktig og vanskelig. I realiteten består det jo i å overprøve fagdepartementenes behandling av sakene [...] Sammenliknet med en middelmådig mann vil en dyktig saksbehandler i Finanskontoret årlig spare staten og samfunnet for millionbeløp.⁶¹⁹

Noen års arbeid i Finansavdelingen var derfor et godt utgangspunkt for en karriere innen embetsverket, og mange gikk videre til ledende stillinger i andre departementer.

Et stadig økende antall saker og nominell vekst i budsjettet bidro til at den administrative delen av budsjettarbeidet økte i omfang. Dermed fikk Finansavdelingen et stadig større selvstendig ansvar. Beslutninger ble fattet på grunnlag av administrasjonens vurderinger, og saker som det var enighet om mellom fagdepartementet og Finanskontoret ble bare unntaksvis tatt opp til politisk vurdering. Ideelt sett var dermed administrasjonens oppgave å fortolke regjeringens politikk og omsette den til praktiske tiltak gjennom enkeltbeslutninger i budsjettsakene. Det problematiske var hvordan det skulle prioriteres mellom enkeltsakene innenfor rammen av et budsjett. Ekstra vanskelig ble det selvsagt etter 1962 da selve budsjettammen ikke var absolutt, men også kunne gjøres til gjenstand for forhandlinger.

Inntil budsjettreformen av 1959 ble normen om balanse, slik den var formalisert i bevilgningsreglementet av 1928, lagt til grunn for budsjettforhandlingene:

«Statsbudgettet bør opgjøres med sådan balanse, at driftsinntektene minst dekker driftsutgiftene med tillegg av avdrag på faste statslån».⁶²⁰

For Finansavdelingen var dette en hensiktsmessig norm, fordi den var lett å omsete til praktisk handling. Etter hvert som økonomene på femtitallet ønsket å la nasjonalbudsjettets

⁶¹⁹ Sigurd Lorentzen, notat til Trygve Bratteli 13. februar 1959, sitert etter Lie, 1994, kapittel 6 side 8.

⁶²⁰ St. prp. nr. 77 1928, *Om utferdigelse av bevilgningsregnelment*, side 8.

analyse overstyre den formelle normen om balanserte budsjetter ble budsjettarbeidet vanskeligere. Sosialøkonomen Helge Seip skrev i en artikkel i 1955 at:

«I dag regner man seg ikke særlig sterkt bundet av de regler for balansering av statsbudsjettet, som bevilgningsreglementet trekker opp. Alle politiske partier bekjenner seg i større eller mindre grad til politiske prinsipper som forutsetter statsbudsjetter med netto opplåning i visse perioder og nettooverskudd til andre tider.»⁶²¹

Dette ble formalisert i reformen av 1959. Fra 1962 var det nye begrepet «overskott før lånetransaksjoner» et mål på virkningene av finanspolitikken. I nasjonalbudsjettet ble «overskottet» gjerne omtalt som større eller mindre enn det foregående, og ble vanligvis ikke tallfestet. I Stortinget ble et stort overskudd ansett som sosialistisk politikk. Det innebar inndragning fra privat sektor og dermed ekstra midler til disposisjon for det offentlige. På den borgerlige siden var man derfor ikke udelt begeistret for overskottet, og mente at et overskott innebar at det var rom for skatteletter. For Finansavdelingen var begrepet problematisk, fordi det ikke lenger var mulig å vise til at «kassen var tom» i budsjettforhandlingene. Finansavdelingen utformet derfor en egen og uformell norm, knyttet til et mål på 200 millioner kroner i «overskott» som et «forsvarlig budsjett». Denne normen var allikevel ikke like effektiv i budsjettforhandlingene.⁶²²

Stillings- og byggesaker

Stillings- og byggesaker hadde tradisjonelt vært noe av det vanskeligste i budsjettarbeidet. Fordi slike saker innebar langsiktige bindinger på budsjettet ble det tidlig innført egne rutiner for slike saker. Her var det klare trekk av rammebudsjettering, og ordningene stod på mange måter som modell for langtids rammebudsjetteringen. Det var etablert ulike normer for å definere behov på «faglig» grunnlag.⁶²³

Stillingssakene var helt frikoblet fra de ordinære budsjettforhandlingene og ble avgjort av et eget stillingsutvalg. Utgangspunktet for vurderingen var hvilket antall stillinger som normalt skulle være nødvendig utfra de arbeidsoppgaver departementet eller etaten var pålagt. Alle byggesaker måtte behandles av Bygge- og eiendomsdirektoratet hvor prosjektene ble vurdert i forhold til et sett normer som gjaldt for offentlige bygg. På den måten ble det mulig å sammenlikne byggeprosjekt og gjøre en vurdering av nytte i forhold til kostnader. Dette gjorde det enklere for Finansavdelingen å få fagdepartementene til selv å prioritere mellom egne byggeprosjekter, samtidig som spørsmål om bygningsstandard og eventuell underbudsjettering av kostnadene ble løftet ut av forhandlingsprosessen.

Forslag til oppretting og inndragning av faste stillinger med regulativlønn eller omgjøring av midlertidige til faste ble behandlet av Stillingsutvalget i forkant av de øvrige budsjettforhandlingene, vanligvis i midten av februar måned.⁶²⁴ Utvalget bestod av ekspedisjonssjefen i Finansavdelingen, statssekretæren i Finansdepartementet, forhandlings-sjefen i Lønns- og prisdepartementet, rasjonaliseringsdirektøren eller en av rasjonaliserings- lederne i Rasjonaliseringsdirektoratet. Fagdepartementene var dermed ikke representert.

⁶²¹ Helge Seip, «Prinsippene for finanspolitikken», i *Statsøkonomisk tidsskrift* 1955, side 113. Seip viste også til at grunnlovsendringen i 1954, der staten ble pålagt et ansvar for at alle borgere hadde muligheten til å finne utkomme av sitt arbeid var også et uttrykk for dette syn.

⁶²² Samtale med Müller og Mathisen 17. juni 1996.

⁶²³ Det er noe uklart når rutinene ble slik. Muntlige kilder tidfester systemet for stillingsbehandling til midt på femtitallet.

⁶²⁴ Tariffølønnen personell ble behandlet som ordinære driftsutgifter. Innstilling fra Den finanspolitiske komite, side 82.

Både knapphet på kvalifisert arbeidskraft og budsjettmessige begrensninger ble brukt som argumenter for en grundig behovsprøving. Et eventuelt behov for nye stillinger skulle vurderes «systematisk og grundig». Forslag måtte begrunnes «uttømmende» med utgangspunkt i hvilke konkrete arbeidsoppgaver hver stilling skulle dekke. Der det var mulig skulle behovet dokumenteres kvantitativt ved «arbeidsmålinger». Departementene måtte i tillegg gå grundig gjennom egen organisasjon med tanke på omprioriteringer eller inndragning av stillinger som ikke lenger var nødvendige. Sammen med stillingsforslag skulle det alltid legges ved et oppdatert organisasjonskart og opplysninger om eventuelle ubesatte stillinger.⁶²⁵

Før stillingssakene gikk til Stillingsutvalget ble de vurdert av Finanskontoret som fremmet en innstilling til utvalget. Det ble undersøkt om det var skjedd eller ville skje endringer i virksomheten som kunne betinge nye stillinger, og eventuelt hvor mange. Hadde Rasjonaliseringsdirektoratet vurdert virksomheten ble denne analysen lagt til grunn, hvis ikke brukte saksbehandleren eget skjønn. På møtet i Stillingsutvalget la ekspedisjonssjefen i Finansavdelingens frem avdelingens tilråding og fagdepartementets forslag. På grunnlag av Stillingsutvalgets innstilling gav Finansdepartementet så melding til fagdepartementene om godkjente stillinger og i hvilke lønnstrinn de var plassert. Bare godkjente stillinger kunne inntas i råbudsjettet. Departementene kunne påklage avgjørelsene gjennom sin statsråd, i første omgang til finansministeren, men saken kunne også bringes inn for regjeringen.

Byggesakene fulgte også en egen prosedyre. Et departement som ønsket å fremme en byggesak måtte først legge frem til godkjenning et romprogram basert på en inngående behovsanalyse. Romprogrammet ble stilt opp som en liste over hvert enkelt bruksrom med nettoareal og et omtrentlig kostnadsoverslag. Arbeidet ble utført av fagdepartementet i samarbeid med Statens bygge- og eiendomsdirektorat og måtte godkjennes av Finansdepartementet. Finanskontorets saksbehandlere vurderte de ulike romprogrammene ut fra prioritering av virksomheten og fastlagte arealnormer.

Når romprogrammet var godkjent, gikk saken til Bygg- og eiendomsdirektoratet for utarbeidelsen av et forprosjekt. Dette skulle inneholde oversikt over tomteforhold, plan- og fasadetegninger og et kostnadsoverslag. Forprosjektet måtte igjen til godkjenning i Finansdepartementet, som i denne omgang la vekt på om det stod i forhold til det godkjente romprogrammet. Først når forprosjektet var godkjent kunne det føres opp på budsjettet, inntil det var tilfellet ble utgiftene i forbindelse med prosjekteringen dekket av en felles prosjekteringskapittel. Dermed var det både mulig å holde forberedelsen av ulike prosjekter utenfor Stortingets oppmerksomhet i budsjettbehandlingen og større muligheter å spille på i budsjettforhandlingene.

Hvis kostnadsrammene holdt og forutsetningene fra romprogram og forprosjekt ikke ble fraveket i den videre gjennomføringen, ble byggeprosjektet som sådan ikke gjenstand for videre behandling i Finansdepartementet. Eventuelle endringer i planene skulle forelegges Finansdepartementet til vurdering, der ble det avgjort om saken var av en slik karakter at den måtte fremmes for regjering eller Storting på nytt. I de ordinære budsjettforhandlingene ble så spørsmålet om eventuell gjennomføringen av de godkjente forprosjekter gjenstand for behandling.

⁶²⁵ Samme sted, side 84.

Råbudsjettet

I midten av april kom det foreløpige budsjettforslag, råbudsjett, fra fagdepartementene til Finansavdelingen, mer eller mindre gjennomarbeidet. Samtidig forelå det også et anslag for statens inntekter, satt opp på grunnlag av beregninger foretatt av Inntektskontoret i Økonomiavdelingen og Avgifts- og tollavdelingen. Budsjettsekretæren satt opp et samlet råbudsjett og en oversikt som viste forholdet mellom råbudsjett, budsjett for inneværende år fra Gul bok, salderingsproposisjonen og siste tilgjengelige oversikt over utviklingen, samt regnskap for de tre siste år. Oversiktene og råbudsjett ble sendt regjeringens medlemmer sammen med finansministerens notat om målsettingen for budsjettbehandlingen, også det satt opp av Finansavdelingen.

Bevilgninger til nybygg og større ominnredninger tilhørte den fleksible delen av budsjettet. Her var det mulig å foreta justeringer av hensyn til den generelle økonomiske politikken. En oversikt over slike prosjekter fulgte som vedlegg til råbudsjettet. Bygge- og eiendomsdirektoratet og Finansavdelingen satt i fellesskap opp en samlet oversikt med egne prioriteringer. Nye prosjekter ble prioritert utfra fire hovedhensyn:

- De samlede offentlige investeringer i lys av den generelle økonomiske situasjonen.
- Investeringsbehov i vedkommende fagdepartement.
- Belastning på budsjettet som følge av den igangværende byggevirksomheten.
- Konsekvensene for de neste budsjetterminer.

Var det gitt startbevilgninger til et prosjekt ble det kontrollert at bevilgningsforslaget var i overensstemmelse med «rasjonelt byggetempo». Det ble så trukket opp en total ramme for byggevirksomhet, som ble fordelt på fagdepartementene utfra politiske prioriteringer. Forslaget ble oversendt regjeringen som fastsatte byggerammene i sammenheng med behandlingen av råbudsjettet.⁶²⁶

Utkastet til regjeringens målsettingsnotat for det kommende budsjett ble også satt opp i Finansavdelingen. Notatet viste de siste års utvikling i budsjettbalansen, det totale lånebehov og forholdet mellom statsbudsjettet og BNP. Det ble beregnet hvor stor del av endringene i utgifter og inntekter som var et resultat av tidligere stortings- eller regjeringsvedtak eventuelt som følge av generell pris- og lønnsvekst. På grunnlag av gjennomføringsmeldingen og uttalelser fra Økonomiavdelingen trakk Finansavdelingen opp målene med hensyn til overskott før lånetransaksjoner og for budsjettets totale lånebehov. Av det fulgte det hvor stor plass det var til utgiftsvekst ut over det som allerede var fastlagt i tidligere vedtak.

Råbudsjettet gikk som regel langt ut over hva det ville være plass til i det endelige budsjettet, og i notatet ble det derfor gjort rede for hvilke målsetting finansministeren mente burde ligge til grunn for reduksjoner i utgiftssiden, ofte tallfestet og spesifisert etter utgiftsgruppe (drift, anlegg/nyanlegg, overføringer, utlån/gjeldsavdrag). Likeledes ble det gitt anbefalinger når det gjaldt inntektssiden, det vil si skattepolitikken.

Notatet til regjeringen ble behandlet på regjeringskonferanse i månedsskiftet april/mai sammen med et notat fra Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet. På grunnlag av regjeringens drøfting utformet finansministeren direktiver til Finansavdelingen om den videre behandlingen av budsjettet.

⁶²⁶ Samme sted.

Budsjettforhandlingene

Utgangspunktet for budsjettarbeidet var selvsagt de politiske prioriteringene til regjeringen slik de kom til uttrykk i langtidsprogram, nasjonalbudsjett og på andre måter. Det var alltid slik at råbudsjettet måtte kuttes ned for å gi en ønsket balanse og profil på budsjettet. Forhandlingene startet gjerne tidlig i mai og pågikk helt til regjeringens konferanse i slutten av juni, hvor de sakene som da fortsatt ikke var avgjort i administrasjonen ble behandlet. Finansavdelingens oppgave var å barbere ned budsjettforslaget, slik at det samlet sett hadde en akseptabel politisk profil. Dette var grunnlaget for budsjettspillet.

Det fantes ingen god statistikk over omfanget av virksomhetens i statsforvaltningen som kunne knyttes opp til budsjettendringene fra år til år. Selv om Finansavdelingen i budsjettskrivene før 1964 uttrykkelig ba fagdepartementene om en begrunnelse og klargjøring av målsettingene for foreslåtte endringer, var ikke dette gjennomført på en slik måte at det kunne brukes for å vurdere forslagene. Det gikk heller ikke frem av endringsforslagene hvor mye som skyldtes prisendringer og hvor mye som var reelle volumendringer. Det måtte derfor uansett brukes skjønn. For fagdepartementene, som ikke hadde ansvar for helheten i budsjettet, var det derfor om å gjøre å kjempe for å sikre prioritering til egne områder. I Finansavdelingen holdt budsjettsekretæren løpende oversikt over utviklingen, og for saksbehandlerne var utgangsstrategien alltid den samme: å kutte mest mulig der det var mulig.⁶²⁷

Budsjettprosessen ble dermed naturlig inkrementell, man fant ut hvor man stod, og stakk så ut kursen derfra. Finanskontoret tok utgangspunkt i de postene som var bundet av tidligere vedtak, og de stillingshjemler som eventuelt var innvilget av Stillingsutvalget. For budsjettet i 1965 utgjorde dette langt over halvparten av budsjettet, og da kom bindinger som fulgte av opprettholdelse av den nødvendige driften og fortsettelsesbevilgninger til statlige bygg og anlegg i tillegg. Virksomheten som var i gang ble vurdert utfra prisutvikling og politiske prioriteringer, mens bevilgninger til formål som ikke lenger skulle prioriteres ble foreslått skåret ned. For nye tiltak eller utvidelse av eksisterende virksomhet var målet med budsjettarbeidet å få utarbeidet en prioriteringsliste som skulle følge prioriteringene i den generelle politikken.

For å sikre at de bevilgede midlene ble brukt mest mulig effektivt måtte den enkelte saksbehandler på Finanskontoret føre kontroll med at de midler som ble bevilget stod i et rimelig forhold til det formål de skulle dekke. Det var ikke noe innebygget insentiv til kostnadseffektiv drift i systemet, og overføringer mellom budsjettposter eller til en senere termin var ikke tillatt uten spesiell godkjenning. Eventuelle innsparinger ville dermed ikke automatisk komme den sparende etat til gode. Det var derfor all grunn til å være påpasselig med hvor mye som ble bevilget. Også her lå det selvsagt en viss selvjustis i forhold til det som kunne kontrolleres i ettertid. Men også etter budsjettreformen av 1959 var det svært begrenset i hvilken grad regnskapet kunne brukes til kontroll.

Under behandlingen av råbudsjettene var det gjerne en del uformell kontakt mellom Finanskontorets saksbehandler og aktuell embetsmann i fagdepartementet. Til slutt fremmet kontoret et forslag til nedskjæring for det enkelte departement som ekspedisjonssjefen i Finansavdelingen drøftet med finansministeren og statssekretæren. Vanligvis var ikke finansråden involvert i denne prosessen.

Finansdepartementets avholdt så budsjettkonferanser med de ulike fagdepartementene hvor forslaget til nedskjæringer ble drøftet. Litt avhengig av situasjonen

⁶²⁷ Samtale med Müller og Mathisen 17. juni 1996.

møtte gjerne statsråd, statssekretær, departementsråd og tjenestemenn fra budsjettansvarlig avdeling i fagdepartementet. Også tjenestemenn fra fagavdelingene kunne møte, og i spesielle tilfeller representanter for de underliggende institusjoner. Fra Finansdepartementet møtte statsråd og statssekretær, og enkelte ganger finansråden, fra Finansavdelingen møtte ekspedisjonssjef, ansvarlig byråsjef, saksbehandler og budsjettsekretær. Avgjørelsene ble fattet av de to statsrådene. Dersom ikke de ble enige eller saken var av stor politisk betydning ble den oversendt til behandling i regjeringen. Det kunne gå hardt for seg under forhandlingene. Finansavdelingens folk var drevne forhandlere, som gjerne kunne bruke både ettermiddag og natt for å presse frem en løsning.⁶²⁸

Byggesakene var spesielle fordi regjeringen der hadde fastlagt en ramme for og prioritering av byggeprosjekter i aprilkonferansen. På bakgrunn av bevilgningsrammene hadde Finansavdelingen budsjettkonferanser med de enkelte departementer. Disse fikk da anledning til å prioritere de foreslåtte byggeprosjektene innenfor den fastlagte rammen. Når dette var gjort sammenholdt Finansavdelingen resultatet av prioriteringene med fagdepartementenes «øvrigte uttalelser i prioriterings spørsmål», regjeringens prioriteringer og eventuelt andre opplysninger som pålegg fra bygningskontrollen og liknende. Dersom vedkommende statsråd ikke fant å kunne stå ansvarlig for forslaget som kom ut av denne behandlingen, ble saken fremmet for regjeringen på den endelige budsjettkonferansen.⁶²⁹

I løpet av forsommeren begynte budsjettforslaget å ta form. De fleste sakene som ikke var avklart på departementsnivå tok regjeringen stilling til i slutten av juni. Til denne budsjettkonferansen hadde budsjettsekretæren satt opp en oversikt over tidligere budsjett og regnskap og det reviderte råbudsjettet. Videre fremla han en liste over hvilke nye tiltak og utvidelser av mer prinsipiell karakter som Finansdepartementet hadde godtatt i konferanser med de enkelte departementer, og over de sakene som det ikke var blitt enighet om mellom Finansdepartementene og fagdepartementene.

Finansministeren innledet konferansen med å gi en oversikt over den økonomiske situasjonen og de krav han på bakgrunn av den økonomiske planleggingen mente det burde stilles til budsjettpolitikken. Det forelå også en ny uttalelse fra Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet og langtidsplanleggingen som ble referert. Videre gikk finansministeren gjennom det foreliggende budsjettforslaget på en slik måte at de problemstillingene regjeringen stod overfor ble sett i forhold til den generelle økonomiske situasjonen og den økonomiske politikken forøvrig. Rundt 1960 var det vanlig at følgende saker ble behandlet på regjeringskonferansen:

- Bevilgninger til utviklingshjelp og humanitært hjelpearbeid,
- bevilgninger til universitets- og kulturformål,
- kringkastingens budsjett,
- bevilgninger til særlige sysselsettingstiltak,
- statskraftverkenes investeringsbudsjett,
- vegvesenets og samferdselsbedriftenes investeringsbudsjett,
- vesentlige takstendringer i forvaltningsbedriftene,
- subsidieordningene,
- forsvarsbudsjettet,
- bevilgninger til sivilt beredskap,
- vesentlige skatte- og avgifts endringer,
- vesentlige trygde- og pensjonsendringer.

Dette var saker som politisk var ansett som så prinsipielt viktige at regjeringen samlet fattet

⁶²⁸ Samme sted.

⁶²⁹ Innstilling fra Den finanspolitiske komite, side 90f.

beslutninger på grunnlag av forslag fra fagdepartementene og Finansdepartementets innstilling.⁶³⁰

Budsjettets inntektsside

Finansdepartementet var allikevel ikke helt prisgitt fagdepartementenes forslag i budsjettbehandlingen, når det gjaldt inntektssiden var Finansdepartementet fagdepartement. Skatte- og avgiftsanslagene ble foretatt på to ulike måter: Avgifts- og tollavdelingen laget et anslag basert på utviklingen i de enkelte skatter og avgifter og Økonomiavdelingen laget et anslag basert på utviklingen i hovedstørrelsene i nasjonalregnskapet. Fordi Økonomiavdelingen i sine anslag la den økonomiske veksten til grunn for inntektsanslaget, ble dette i regelen høyere enn Avgifts- og tollavdelingens. Så lenge økonomien var i vekst ble resultatet gjerne at statsregnskapet viste et høyere overskott enn budsjettet. Før det endelige inntektsanslaget ble bestemt måtte det imidlertid gjøres mange valg, og dermed var det alltid muligheter tilstede for å manipulere inntektenes størrelse dersom embetsverket hadde spesielle preferanser knyttet til budsjettutformingen.

Under forberedelsene til regjeringens siste budsjettkonferanse, like før Gul bok for 1966 gikk i trykken, oppstod det en situasjon som viser hvordan slike vurderinger ble foretatt. Nye anslag for de store inntektene viste at de indirekte skattene lå an til å bli 25 millioner kroner høyere enn tidligere regnet med, og det var en mulighet for at inntekten fra de direkte skattene ville øke med 15 millioner kroner. Ekspedisjonssjef Skånland sendte Finansavdelingen de nye beregningene sammen med et kort notat om situasjonen. Primært foreslo han at inntektssiden i budsjettet ble oppjustert med 25 millioner, men det kunne også godt forsvares å la det være mente han. Budsjettsituasjonen var på det tidspunkt et overskott før lånetransaksjoner på 128,5 millioner og et totalunderskudd, eller finansieringsbehov, på 1268 millioner. Under tilfeldige utgifter var det ført opp omlag 300 millioner kroner.

I Finansavdelingen vurderte ekspedisjonssjef Glesne begge alternativene. Hvis inntektssiden ble styrket med 25 millioner ble overskott før lånetransaksjoner 153,5 millioner, som eventuelt kunne rundes av til 154 millioner ved å øke posten for tilfeldige inntekter med 1/2 million og redusere avdrag på utestående fordringer tilsvarende. Men Glesne mente det beste ville være å runde av overskuddet nedover til 150 millioner. Dette kunne gjøres ved å øke tilfeldige utgifter, eller redusere inntektsanslaget med 4 millioner. Glesne foretrakk det siste. Det var også et alternativ å se bort fra de nye beregningene, og da burde overskottet avrundes til 130 millioner kroner.⁶³¹

Det var altså et visst slingringsmonn i budsjettoppsettet, spesielt mellom ymsepostene på både utgifts- og inntektssiden og overskott før lånetransaksjoner. I tillegg kom at alle inntektsanslag bygget på mer eller mindre usikre forutsetninger. Det var bare satsene som kunne bestemmes, ikke beløpene, og inntektene var derfor avhengige av den økonomiske utviklingen. Glesne la vekt på at størrelsen på overskott før lånetransaksjoner skulle være et rundt tall. Umiddelbart kan det tenkes to grunner til dette. For det første var dette et tall det ble referert til mange ganger under budsjettbehandlingen. Et tall som både var lett å omtale og lett å huske ville være hensiktsmessig som måltall for budsjettprosessen. I tillegg var det noe vanskeligere å «ta hull på» et overskott på 150 millioner kroner, enn om

⁶³⁰ Samme sted.

⁶³¹ Notat, «Til Finansavdelingen fra Økonomiavdelingen» den 27. august 1965. FK, boks merket Statsbudsjett 1966.

det var på 153,5 millioner kroner.⁶³²

Videre kan det spekuleres i om Finansavdelingen var interessert i å underbudsjettere inntektssiden for dermed å stå sterkere i budsjettforhandlingene med den øvrige administrasjonen. Der intet er har som kjent selv keiseren tapt sin rett. Glesnes notat fra høsten 1965 gir ingen støtte til slike spekulasjoner, og i samtaler legger aktørene selv vekt på usikkerheten ved anslagenes forutsetninger som begrunnelse for ikke å ta med nye inntektsanslag. At regnskapsresultatet til stadighet var sterkere enn budsjettet var akseptert, dersom Finansdepartementet i tillegg bevisst undervurderte inntektene ville departementet lett miste troverdigheten når det gjaldt inntektsanslagene, og det kunne få konsekvenser for den fremtidige budsjettbehandlingen.⁶³³

Den endelige avgjørelsen ble tatt av departementets ledelse. Da valget var tatt ble budsjettet satt opp og presentert på regjeringskonferansen, fagproposisjonen om skatter og avgifter, som ble utarbeidet av Avgifts- og tollavdelingen, ble deretter tilpasset eventuelle endringer. Resultatet av den avsluttende budsjettbehandlingen for 1966 ble at man valgte å justere opp både anslagene for omsetningsavgiften og de direkte skattene. I det endelige budsjettforslaget var derfor overskott før lånetransaksjoner 165 millioner, og totalunderskuddet 1 232 millioner kroner.

Budsjettet i Stortinget

Regjeringens forslag til statsbudsjett fremmes som stortingsproposisjon nummer 1, fire dager etter åpning av Stortinget. Selve budsjettoppsettet ble trykket i eget hefte med gulbrunt omslag, derav navnet Gul bok. Ved siden av selve budsjettoppsettet la de enkelte departement samtidig frem egne fagproposisjoner med spesifikasjoner og begrunnelse for de enkelte bevilgningsforslag.

Produksjonen av Gul bok startet etter regjeringens budsjettkonferanse i slutten av juni. De enkelte departementer måtte selv sette opp spesifikasjonene over egne utgifter og inntekter som skulle inn i Gul bok. Fristen for å oversende manuskriptet til Finansdepartementet var gjerne i første halvdel av juli, og fagproposisjonene måtte sendes til trykking i begynnelsen av august. I Finansavdelingen var det så budsjettsekretærens oppgave å sørge for at manuskriptene til fagproposisjonene stemte overens med vedtakene i regjeringen. Avdelingen utarbeidet videre den generelle omtalen av budsjettet på bakgrunn av utkastene fra departementene og i samarbeid med statssekretær og finansminister.

I slutten av august måtte alt være på plass. Før Gul bok gikk i trykken foretok Finansdepartementet en siste gjennomgang av anslagene for de store statsinntektene og eventuelle utsatte skatte- og avgiftsspørsmål i den forbindelse ble avgjort av regjeringen. I midten av september ble budsjettforslaget fremmet i statsråd, og det var da i prinsippet bare mulig å endre budsjettet gjennom en tilleggsproposisjon. Det var imidlertid utviklet en praksis på at mindre endringer kunne fremmes i brev form til stortingskomiteene før disse avgav budsjettinnstillingene.

I begynnelsen av oktober ble budsjettproposisjonene overlevert Stortinget og det var klart for siste akt i budsjettbehandlingen. Ofte ble budsjettpolitikken også kommentert i trontaledebatten, men i finansdebatten som ble holdt omkring 1. november var budsjettet

⁶³² Samtale med Müller og Mathisen 17. juni 1996.

⁶³³ Samme sted.

hovedtema. Før dette hadde Finanskomiteen lagt frem budsjettinnstilling S I hvor det ble gitt foreløpige kommentarer til budsjettforslaget. Samtidig ble de enkelte proposisjonene behandlet i fagkomiteene som løpende la frem budsjettinnstillinger. De innstillingene Finanskomiteen rakk å behandle ble gjennomgått i Budsjettinnstilling S II A som kom umiddelbart før finansdebatten.

Etter finansdebatten begynte stortingsbehandlingen av de fremlagte innstillingene, mens fagkomiteene fortsatt la frem nye. I midten av november skulle fagkomiteene være ferdig med sitt budsjettarbeid, og Finansdepartementet hadde grunnlag til å fremme salderingsproposisjonen for kommende budsjett termin. Proposisjonen inneholdt en registrering av nettovirkningene av tilleggsproposisjonene regjeringen hadde fremmet, og et revidert anslag for de store inntektene. Videre ble det gitt en oversikt hvilke endringene i forhold til det opprinnelige budsjettet komiteenes innstillinger og de foreløpige budsjettvedtakene representerte. Til slutt ble de fremsatte og vedtatte tilleggsforslag i den grad det var avsatt midler til det, belastet kapittelet for tilfeldige utgifter (kap. 2 309), budsjettet ble gjort opp og lånetransaksjonene justert etter den nye balansen (kap. 4 999).

Omtrent en uke etter at salderingsproposisjonen var fremmet avga Finanskomiteen Budsjettinnstilling S III, og i midten av november ble det endelige budsjettet vedtatt i Stortinget.

Løpende budsjettsaker og budsjettkontroll

Det vedtatte budsjett innebar en fullmakt for statsforvaltningen til å disponere de oppsatte beløp til angitt formål. Også her var systemet slik at det var problematisk å holde oversikt og føre kontroll, og også her måtte samfunnsøkonomiske vurderinger kunne legges til grunn dersom en budsjettreform skulle være effektiv.

For å få tilgang på de bevilgede midlene leverte de enkelte forvaltningsorganer anvisningsbegjæringer eller eventuelt begjæringer om kasseforsterkninger til Anvisningskontoret i Finansdepartementets Administrasjonsavdeling. Anvisningskontoret hadde som oppgave å kontrollere at begjæringene lå innenfor rammen av budsjettbevilgningene og at disposisjonsbehovet gjennom året ble fulgt. Problemet var imidlertid at når det ble trukket på begjæring om kassahold, eller i de tilfeller det ble trukket på både sentrale anvisninger og utbetaling fra de mange regnskapsførerene i henhold til samme bevilgning, var mulighetene for kontroll små. I praksis betydde det at det ikke fantes full oversikt over hva som var brukt av penger i statsforvaltningen før regnskapet endelig var gjort opp.

Et annet problem sett fra Finansdepartementets side var tilleggsbevilgninger. Det forelå et generelt direktiv til hele forvaltningen om en streng vurdering av behovet for tilleggsbevilgninger i budsjettperioden. Budsjettforslaget skulle settes opp slik at det dekket virksomheten gjennom hele budsjettåret. Bare dersom det oppstod «helt spesielle situasjoner som en ikke kunne kjenne til da bevilgningen ble gitt» kunne det gis tilleggsbevilgninger eller tillatelse til overskridelse. I tillegg ble det fremmet tilleggsbevilgninger for saker som ikke var tilstrekkelig forberedt under den ordinære budsjettbehandlingen. Var det snakk om innstramninger i en budsjettperiode var det i hovedsak to måter som ble benyttet: utsatt byggestart eller reduserte bevilgninger til veianlegg og vedlikehold. Dette innebar at regjeringen unnlot å følge pålegg fra Stortinget om å bruke penger, slik at også denne type saker måtte fremmes for Stortinget.

Finansavdelingen behandlet søknader om overskridelser og tilleggsbevilgninger

omtrent på samme måte som ordinære budsjettsaker. Etter bevilgningsreglementets §11 hadde Finansdepartementet myndighet til å gi anledning til å overskride bevilgninger i tilfellet av uforutsette utgifter eller hvis det viste seg at bevilgningen ikke strakk til i saker som gjaldt «mindre beløp» og ikke er av «prinsipiell natur». Ut over dette hadde regjeringen en noe videre fullmakt, men var det tale om «en større sum» skulle det fremmes en tilleggsproposisjon for Stortinget. I praksis var det en vurdering av hvor kontroversiell saken ville være i Stortinget som ble avgjørende. Det var i første omgang Finansavdelingen som på vegende av departementet foretok slike vurderinger, ble saken ansett som uproblematisk, avgjorde avdelingen den etter fullmakt.

Før det ble gitt tillatelse til overskridelser vurderte Finansavdelingen alltid hvilke muligheter som forelå for innsparing på andre poster. Bevilgningene slik de var spesifisert på enkeltposter i det vedtatte budsjettet var imidlertid å regne som konstitusjonelt bindende dersom ikke stikkordet «kan overføres» var tilføyd posten. I praksis ble derfor omdisponeringer behandlet på samme måte som tilleggsbevilgninger, Finansavdelingen avgjorde de mindre og uproblematisk sakene, mens de større ble sendt til regjering eller Storting. I den grad det var uspesifiserte underposter anså Finansdepartementet det imidlertid for fagdepartementenes sak å omdisponere midler mellom disse.

Dersom ikke en merutgift kunne dekkes inn gjennom omdisponeringer i budsjettet reiste spørsmålet seg om den budsjettmessige dekningen. De fleste tilleggsbevilgninger og overskridelser var av så små størrelser at det ikke ville være praktisk å gjennomgå virkningen på budsjettbalansen av den enkelte sak. I den grad det var avsatt midler for slike formål i kapittelet for tilfeldige utgifter (kap. 2 309) anviste Finansavdelingen dekning for beløpene der. En vanlig formulering i tilleggsproposisjonene var også at «Finansdepartementet vil komme tilbake til spørsmålet om budsjettmessig dekning for merutgiftene», som i realiteten ofte innebar at ved den endelige salderingen, nysalderingen, av budsjettet registrerte virkningen på budsjettbalansen.

Når budsjettåret nærmet seg slutten ble det foretatt en nysaldering. Prosessen ved nysaldering var den samme som for salderingen av det vedtatte budsjettet, og falt sammen med denne i tid. Det ble fremlagt revidert anslag for de store inntektene og gitt en oversikt over tilleggsbevilgninger og overskridelser, videre ble overskott før lånetransaksjoner og kapittel 4 999, *Statslånemidler* revidert.

Det endelige resultatet for året kunne imidlertid ikke fastsettes på det tidspunkt. Først den påfølgende høsttermin, tre år etter at budsjettprosessen startet i administrasjonen, kunne Stortinget behandle og godkjenne statsregnskapet.

Langtidsbudsjett og rammebudsjettering

Dette omfattende og svært komplekse budsjettssystemet var det altså økonomene i Finansdepartementet gav seg i kast med å omforme. 1959-reformen var ikke mer enn gjennomført før Planleggingsavdelingen høsten 1963 startet arbeidet med å forberede innføringen av langtids-rammebudsjettering i staten. Målet var å koble et langtidsstatsbudsjett til regjeringens langtidsprogram for 1966-69 som skulle legges frem våren 1965. Tiden var dermed svært knapp, og det var ikke mulig å gjennomføre en utredningsfase som et ledd i reformen. Det nye langtidsbudsjettet ble nærmest trødd ned over hodet på fagdepartementene. Foruten den ekstra arbeidsbyrden dette medførte så mange utenfor Finansdepartementet en fare for at det nye budsjettssystemet skulle legge

sterke føringer på politikken. Det kan derfor hevdes at denne budsjettreformen kom skjevt ut fra start.

Selve begrepet langtidsbudsjettering dukket først opp i Finansdepartementet våren og sommeren 1963. Truls Glesne, sosialøkonomen som i 1960 hadde overtatt ledelsen av Finansavdelingen, tok opp problemstillingen i et notat til finansminister Cappelen. Det var store ambisjoner knyttet til utviklingen av offentlig sektor og embetsmenn i Finansdepartementet var bekymret. For å få kontroll over utviklingen måtte statsutgiftene planlegges for flere år fremover.⁶³⁴

Dette ble starten på en omfattende budsjettreform som kom til å prege arbeidet med statsbudsjettet helt frem til 1990-årene. Målet var hele tiden å få kontroll over den totale utgiftsveksten, ressursallokeringen og å sikre kostnadseffektiv drift. Bak langtidsbudsjetteringen lå den enkle tanke at det er lettere å bli enige om et tak på utgiftene i forkant enn å prioritere mellom gode tiltak i det årlige budsjettarbeidet. Problemet, som også ble erkjent, var å gi langtidsbudsjettet tilstrekkelig autoritet og samtidig gjøre det tilstrekkelig fleksibelt slik at det kunne endres ved behov. Det var for så vidt naturlig å starte langtidsbudsjettering i forbindelse med langtidsprogrammet. Men dermed hastet det også med å komme i gang. Et langtidsprogram ble bare lagt frem hvert fjerde år, og det var grunn til å mistenke at programmet for 1966-69 kom til å bli preget av et særlig høyt ambisjonsnivå.

Opgaven med å utrede en eventuell reform hørte naturlig under Planleggingsavdelingen. Så sent som i september 1963 var imidlertid ikke langtidsbudsjettering nevnt blant avdelingens arbeidsoppgaver. På dette tidspunkt var det langtidsprogrammet for 1966-1969 som ble forberedt. Først i november 1963 ble det første konkrete skritt tatt i retning av å utrede spørsmålet om et langtidsstatsbudsjett. I et notat til regjeringen den 18. november vedrørende timeplanene for arbeidet med langtidsprogrammet foreslo Planleggingsavdelingen et «statsbudsjett» for langtidsprogramperioden». Et slikt budsjett skulle gi oversikt over de budsjettmessige konsekvenser av langtidsprogrammet, og utgjøre en referanseramme for den økonomiske politikken i programperioden. Dette skulle også kombineres med en større «presisjon» i planleggingen. Programmer skulle tidfestes og tallfestes i langt større utstrekning enn tidligere, og også underliggende etater skulle levere detaljerte planer.⁶³⁵

I Planleggingsavdelingen så man optimistisk på de perspektiver som åpnet seg:

«Den nye arbeidsmetoden med et flerårig perspektiv i statsbudsjetteringen kan vise seg å bli et av de viktigste framsteg i statsbudsjetteringen i Norge i etterkrigstiden. Den vil i langt sterkere grad gi grunnlag for en mer rasjonell langsiktig finanspolitikk.»⁶³⁶

Å innføre langtidsstatsbudsjett var en omfattende reform, og det var svært knapp tid til rådighet. Planen var at det først skulle settes opp et prøvebudsjett. På grunnlag av dette skulle fagdepartementene utarbeide et programbudsjett for hele perioden. De endelige budsjettall skulle så fastsettes av regjeringen i forbindelse med behandlingen av langtidsprogrammet. Selve programmet, sammen med langtidsbudsjettet, skulle så behandles av Stortinget våren 1965.⁶³⁷

⁶³⁴ Notat fra Truls Glesne til finansminister Cappelen våren 1963, i Hamran 1994, side 57.

⁶³⁵ Notat til regjeringen fra finansministeren, «Langtidsprogram for perioden 1966-1969», PA-notat 18. november 1963. EE, mappe «PA-saker 1963-64». I et foredrag i Sosialistiske økonomers forening den 26. november, lanserte ekspedisjonssjef i Planleggingsavdelingen, Bjørn Larsen, «langtidsprogrammer for statsbudsjettet» som en mulighet for å forbedre styringen av den offentlige økonomien. Bjørn Larsen, «Økonomisk langtidsplanlegging», foredrag i Sosialistiske økonomers forening 26. februar 1963. Trykket i *Sosialøkonomen* 9/10 1963.

⁶³⁶ Notat datert 20. mai 1964, «Momenter vedrørende mål og midler i neste fireårsperiode». PA/1-PA/30 1964.

⁶³⁷ Erichsen, «Statsbudsjettet som økonomisk virkemiddel», *Nordisk administrativ tidsskrift* 1964.

På et orienterende møte om arbeidet med langtidsprogrammet 1966-1969 den 11. desember ble fagdepartementene varslet om at «statsbudsjettet i langt større utstrekning enn tidligere vil bli koordinert med langtidsprogrammet». Ekspedisjonssjef Bjørn Larsen i Planleggingsavdelingen viste til at det var behov for å knytte sammen de eksisterende sektorplaner for helse- og undervisningssektoren og forsvaret med langtidsprogrammet. Planene måtte veies opp mot hverandre og mot statens utgifter sett under ett. Det var ikke noe poeng i å legge mye arbeid i å lage planer som allikevel ikke kunne realiseres. Derfor skulle det settes opp et «prøvebudsjett» for enkelte kapitler for årene i programperioden.⁶³⁸

Dagen etter, den 12. desember 1963, sendte Finansdepartementet ut det første rundskriv om langtidsprogrammet for 1966-69. I et eget avsnitt om «prøvebudsjett» het det:

«Departementenes bidrag til langtidsprogrammet skal omfatte samtlige utgifter innen vedkommende departements arbeidsområde, på samme måte som i de årlige statsbudsjetter.»⁶³⁹

Hvert departement mottok en liste over alle kapitler som skulle omfattes av prøvebudsjettet, i tillegg måtte departementene varsle dersom det var planlagt større endringer i andre kapitler. Utgiftsanslagene skulle gis for hvert av årene 1965 til 1969. Disse skulle settes opp på et eget skjema, sammen med regnskap for 1962, nysaldert budsjett for 1963 og vedtatt budsjett (S III B) for 1964. Frist for innsending til Finansdepartementet var 1. februar 1964. På bakgrunn av disse tallene skulle regjeringen i mars-april fremlegge et prøvebudsjett med foreløpige totaltall for de enkelte departementers utgifter i programperioden. Det kunne også legges frem forslag som gikk ut over rammen i prøvebudsjettet, men da måtte det

«klarlegges hva som kan vinnes ved en utvidelse av budsjettrammen. Departementet må imidlertid i alle fall sende inn et fullstendig forslag til programbudsjett, basert på de totaltall som er meddelt gjennom Finansdepartementet.»⁶⁴⁰

Alle utgiftsforslagene skulle grupperes etter art, som i det nye statsbudsjettoppsettet. For lønninger, kjøp av utstyr og driftsutgifter var det bare nødvendig med totaltall for hvert år, mens nybygg og andre investeringer, samt større overføringer, måtte spesifiseres. Også statsbedriftenes budsjetter skulle spesifiseres. Det skulle også oppgis «plantall» i fysiske enheter, og der disse kunne knyttes til budsjettet skulle det gjøres.

Målet var å få til et program som den løpende virksomheten kunne måles opp mot. Programbudsjettet representerte ikke noen fullmakt til å disponere midler. Spesifikasjonen av postene i programbudsjettet ville heller ikke være bindende for de enkelte års budsjettbehandling. Langtidsprogrammet, inkludert langtidsbudsjettet, skulle være en referanseramme, som nye informasjonen og vurderinger skulle sees i relasjon til.

«Derved får en bedre muligheter for å se de årlige budsjetter og løpende saker i et lenger perspektiv, og en kan bedre vurdere hvilke konsekvenser avvik fra programmet på ett felt vil måtte få på andre felter.»⁶⁴¹

Den 23. april 1964 la Finansdepartementet fram sitt «prøvebudsjett» for regjeringen. Alle beregningene var gjort ut fra det gjeldende prisnivået, og veksten utgifter som ikke var tatt med i departementenes utgiftsanslag var beregnet ut fra veksten i de fem foregående år.

Utgangspunktet for budsjettet var et anslag over statens inntekter, hvor satser for

⁶³⁸ «Referat fra orienterende møte om langtidsprogrammet 1966-1969, onsdag 11. desember 1963», datert 16. desember 1963. EE, mappe «PA-saker 1963-64».

⁶³⁹ Rundskriv fra Finans- og tolldepartementet til samtlige departementer, «Langtidsprogrammet 1966-69», datert 12. desember 1963.

⁶⁴⁰ Samme sted.

⁶⁴¹ Samme sted.

indirekte skatter og avgifter ble forutsatt uendret, mens innstillingen til det såkalte Skatteprogresjonsutvalget ble lagt til grunn for inntektsskatten. Inntektene ville da vokse omtrent i takt med BNP, anslått til 4% årlig. Ut fra dette hadde man så forsøkt å lage et utgiftsforslag som gav «et forsvarlig overskott før lånetransaksjoner». Men det gikk ikke. Prøvebudsjettet viste en stigning i statlige utgifter godt i overkant av den forventede veksten i BNP. Det var riktig nok lagt inn en svært beskjeden vekst fra 1968 til 1969, uten at Planleggingsavdelingen kunne se at det lå noen realitet bak dette.

Fra	1964	1965	1966	1967	1968
Til	1965	1966	1967	1968	1969
Økning i mill. kr.	1149	679	724	810	408
Økning i prosent	11,3	6,0	6,0	6,4	3,0

Tabell 6: Prøvebudsjett for statsbudsjettet 1965-1969, økning i utgifter fra året før. Den svake stigningen fra 1968 til 1969 mente man i Planleggingsavdelingen ikke var reell, og la til grunn at den ville bli omlag som de foregående år.

Planleggingsavdelingen uttrykte bekymring for utviklingen i budsjettets utgiftsside. Det lå allerede inne flere kostnadskrevende reformer, som forsvarsplan, innføring av niårig skole, tilskudd til jordbruk og fiske, bygging av Oslo sentralbanestasjon og folketrygd. For det første var det i seg selv et problem å finansiere alt dette. Dessuten kunne slike store prosjekter som var planlagt hver for seg lett førte til

«en prioritering av utgiftene som Regjeringen neppe vil finne hensiktsmessig når oppgavene vurderes under ett og må avpasses inne den rammen inntektene setter».⁶⁴²

Boligbyggingen og det påfølgende finansieringsbehovet for husbanken ble fremhevet, og Finansdepartementet antydte i prøvebudsjettet at målet om 2000 leiligheter per år burde reduseres. Med mange store prosjekter ble det også svært lite rom til mange gode tiltak av mindre størrelse, som det erfaringsmessig ble lagt stor vekt på under budsjettbehandlingen i Stortinget. Faren var derfor stor for at et slikt budsjett skulle ble ytterligere svekket.

Planleggingsavdelingen hadde lagt opp til at regjeringen før behandlingen av 1966-budsjettet tok til, skulle fatte et vedtak om rammene i langtidsbudsjettet. Målet var at langtidsbudsjettets fordeling på hovedkategorier av utgifter og rammene for 1966 skulle legges til grunn for departementenes forslag til budsjett for dette året. Deretter var ambisjonen at budsjettet skulle revideres hvert år, slik at nye rammetall forelå før hver budsjetttrunde. Det viste seg imidlertid umulig å komme til enighet om rammer for de enkelte departementene. Dermed ble ikke langtidsbudsjettet vedtatt, og kunne heller ikke offentliggjøres. Som jeg kommer tilbake til ble derfor effekten av langtidsbudsjetteringen noe redusert. Tidligere konsulent i Planleggingsavdelingen, Jan Madsen, påpeker allikevel i ettertid at langtidsbudsjettet innebar at «spillerne» i større grad enn tidligere måtte akseptere at det skulle trekkes opp en ytre ramme for utgiftssiden.⁶⁴³

De programerklæringer som ble fremsatt i langtidsprogrammet ble imidlertid for en stor del basert på langtidsbudsjettet, og forut for arbeidet med statsbudsjettet for 1966 ble fagdepartementene bedt om å basere sine budsjettforslag på rammene fra langtidsbudsjettet. Departementene var ikke forhindrede fra å legge frem forslag som gikk ut over disse rammene, men dette måtte gjøres på spesielle rosa fargede budsjettark. At Finansdepartementet fortsatt la rammene fra prøvebudsjettet til grunn for budsjettarbeidet, nærmest som om de var vedtatt i regjeringen, skapte en viss frustrasjon i den øvrige

⁶⁴² Prøvebudsjett for statsbudsjettet 1965-1969. EE, mappe «PA-saker 1963-64».

⁶⁴³ Samtale med Jan Madsen den 14. oktober 1997.

sentralforvaltningen. Reformen ble sett på som et forsøk fra Finansdepartementet på å overstyre de øvrige departementene i politiske saker gjennom langtidsbudsjettet. Det var også mange uavklarte spørsmål av mer konstitusjonell art. I hvor stor grad kunne for eksempel Stortinget binde opp handlefriheten til det påfølgende Storting? En del klarere ble situasjonen da Den finanspolitiske komite la frem sin utredning om statsbudsjettet i mai 1965.

Innstilling fra Den finanspolitiske komité

Først den 10. mai 1965, altså etter at budsjettprosessen for 1966 var godt i gang, forelå det en innstilling fra Den finanspolitiske komite. Komiteen var oppnevnt ved kongelig resolusjon av 6. april 1962 for å utrede hvordan finanspolitikken mest hensiktsmessig burde utformes. Den var sammensatt av fremtredende økonomer utenfor Finansdepartementet. Per Kleppe var formann, og forøvrig deltok forskningssjef Odd Aukrust, professor Trygve Haavelmo og direktør i Arbeidsgiverforeningen, Lars Aarvig. Per Kleppe fungerte som komiteens sekretær på heltid fra juni 1962. I mars 1963 ble han imidlertid utnevnt til sjef for EFTAs økonomiske avdeling i Genève og arbeidet i komiteen stoppet da nærmest opp. Da innstillingen endelig forelå, var den likevel en autoritativ fremstilling, med en omfattende analyse av aktuelle budsjettproblemer og en rekke forslag til forbedringer.⁶⁴⁴

Komiteen tok som utgangspunkt at reformen av 1959 hadde gjort det norske statsbudsjettet godt egnet for å vurdere virkning på den samlede etterspørsel. Når det gjaldt stabiliseringspolitikken, hadde man derfor i alle fall i prinsippet nådd ganske langt. Budsjettssystemet var imidlertid mindre hensiktsmessig når det gjaldt å vurdere effektiviteten i statlig virksomhet. De goder det offentlige produserte ble ikke omsatt i noe marked, og etterspørerne kunne derfor ikke sammenligne nytten av godene med prisen. Siden det ikke fantes noen konkurranse hadde produsenten ikke noe klart insentiv til å forbedre effektiviteten. Hvordan effekten i offentlig produksjon skulle måles var et av de virkelig store problemene økonomer verden over var opptatt av.

Den finanspolitiske komite gikk sterkt inn for at arbeidet med langtidsbudsjettering ble fulgt opp. Et langtidsbudsjett for statens virksomhet var et svært viktig forsøk på å løse et teknisk og politisk meget vanskelig problem. Budsjettet måtte også revideres hvert år slik at det stadig dekket de kommende fire år:

«Som en nødvendig nydannelse i budsjettbehandlingen anser komiteen en innføring av et 'rullerende' 4-års langtidsbudsjett for statens virksomhet.»⁶⁴⁵

Arbeidet med langtidsbudsjettet hadde avslørt manglende kapasitet i statsadministrasjonen til utføre de prognoser, beregninger og prioritetsavveininger som var nødvendige for at et departement skulle kunne legge frem programmer «som gir et vel basert bilde av behovsutviklingen på de felter som departementet representerer». Om langtidsbudsjetteringen skulle utvikles til et effektivt middel i praktisk politikk, måtte departementenes planleggings- og budsjettapparat organiseres med dette for øyet. Kravet til økt kapasitet gjaldt ikke bare fagdepartementene, men i høy grad også Finansdepartementet.

Komiteen viste også direkte til at langtidsbudsjettet for statens virksomhet var forutsett å inngå som ledd i et «langtidsprogram for landets samlede økonomi». Men også

⁶⁴⁴ *Innstilling om Statens budsjettbehandling*. Innstilling I fra den finanspolitiske komité avgitt 10. mai 1965.

⁶⁴⁵ Samme sted, side 57.

dette forutsatte økt kunnskap:

«Det må anses som en sentral del av langtidsprogrammeringen å finne ut hvorledes samspillet mellom offentlig og privat sektor faktisk skjer og på grunnlag av økt kjennskap til virkningene av budsjettpolitikken og andre deler av den offentlige politikk, å foreta de endringer i politikken som fører til det mest akseptable resultat for den samlede økonomi.»⁶⁴⁶

Komiteen understreket altså at den nødvendige samordning av langtidsprogrammeringen for statens egen virksomhet og landets økonomi forutsatte økt kunnskap om en rekke økonomiske sammenhenger. Det pågående arbeid i Statistisk sentralbyrå i samarbeid med andre forskningsinstitusjoner for å videreutvikle kvantitative modeller for norsk økonomi ble spesielt fremhevet i denne sammenheng.

Komiteen viste til amerikanske og danske forsøk med nye budsjettssystemer. I USA var det arbeidet mye med «prestasjonsbudsjettering», og siste nytt derfra var «programbudsjettering». Hensikten med disse nye former for budsjettopplegg var å få klart frem hvilke mål man tok sikte på, hvilke programmer eller hvilken virksomhet den enkelte institusjon skulle gjennomføre i budsjettperioden. Man forsøkte så langt det var mulig og uttrykke programmet og dets resultat i mengdeenheter. Hvis man fikk tall både for kostnader og planlagt resultat, ville det være lettere å prioritere mellom programmer, velge beste måte å gjennomføre et program på og i ettertid kontrollere hvor effektivt arbeidet var utført.

Et annet middel til å fremme effektiviteten var det danske systemet med rammebevilgninger. Tanken bak dette var at den enkelte etat eller institusjon skulle få et insentiv til kostnadseffektiv drift gjennom selv å måtte prioritere prosjekter innenfor en gitt budsjettamme. Problemet sett fra et overordnet nivå var at det ikke nødvendigvis var slik at innsparinger skulle brukes innenfor den sparende etat eller institusjon, men komiteen så rammebevilgninger som det eneste virkemiddel man på det daværende tidspunkt hadde til å fremkalle slike besparelser. Da fikk man heller ta en ufullkommen prioritering på kjøpet.⁶⁴⁷

Kleppekomiteens innstilling ble dermed både en legitimering av den allerede igangsatte reformen og en skissering av veien fremover. Komiteen ønsket å legge økonomisk teori som norm for behandlingen av budsjettet. Målet var at ressursbruken både skulle være effektiv og følge opp de til enhver tid gjeldende politiske prioriteringer. Slik budsjettssystemet var ment å fungere ville Finansavdelingen kunne komme over i en mer offensiv posisjon. Ramme- og programbudsjettering ville innebære at de enkelte budsjett-enhetene selv måtte prioritere mellom bevilgningsforslag. Prioriteringene ville også bli mer synlige, og de enkelte forslagene kunne veies opp mot poster på helt andre områder i budsjettet. Endelig kunne også «produksjonsresultatene» til de forskjellige budsjett-enhetene måles i forhold til målsettingen.

⁶⁴⁶ Samme sted, side 35.

⁶⁴⁷ Samme sted, side 29.

Rammebudsjettering og Osloskolen

Rammebudsjettering slik det ble beskrevet av Den finanspolitiske komite, var forsøkt i flere andre land. Målet var å sikre den makroøkonomiske stabiliteten gjennom å gi kontroll over veksten i offentlige utgifter, gjøre budsjettpolitikken til et mer effektivt virkemiddel for å styre ressursallokering og ikke minst være et administrativt redskap for å sikre en kostnadseffektiv drift. Slik systemet var utprøvd blant annet i Danmark, var desentralisert beslutningsprosesser, frihet koblet med resultatansvar, helt sentralt. Den norske budsjettreformen bygget imidlertid ikke på en desentralisert beslutningsstruktur. I stedet fikk reformen et imperativt preg, som faller inn i det mønsteret for markedsadministrasjon som var typisk for Osloskolen, og i tillegg passet til Finansdepartementets rolle som overdepartement.

I prinsippet var ideen bak rammebevilgninger i offentlig sektor at de et stykke på vei skulle være en erstatning for markedsøkonomiens regnskapsmessige produktivitetsmål, og gi insentiver for effektiv drift. Gjennom budsjettmessig frihet innenfor gitte rammer, innebar systemet et insentiv til å drive effektivt og nedprioritere mindre viktig virksomhet, fordi etaten eller institusjonen da selv kunne disponere de innsparte midler. Selv om det kunne hevdes at de innsparte midlene på den måten kunne gå til lavere prioriterte formål, var alternativet gjerne at det ikke ble noen innsparing overhode. Over tid kunne også rammene selvsagt tilpasses ovenfra.⁶⁴⁸

Planleggingsavdelingen hadde lagt opp til at budsjetttrammene skulle legges rundt de ordinære budsjettforhandlingene, slik at ansvaret for å prioritere forslagene i råbudsjettet ble overført fra Finansavdelingen til fagdepartementene. Dersom det ble fremmet forslag som gikk ut over rammen, skulle de lavest prioriterte fremmes på egne rosa budsjettflak. Slik tenkte man seg å gjøre barberings-jobben enklere for Finansavdelingen, fordi det da måtte ekstraordinære grunner til å få inn forslag på rosa ark i budsjettet. Tidligere var det Finansavdelingen selv som måtte finne frem til de lavest prioriterte områdene når det skulle kuttes i råbudsjettene, deretter ble disse diskutert med vedkommende fagdepartementet, og til slutt eventuelt avgjort i regjeringen.

Men ganske snart erfarte man i Planleggingsavdelingen hvordan fagdepartementene la opp strategier for å oppnå størst mulig budsjettmessig uttelling i det nye systemet. Gjennom å tilpasse seg systemet, fant fagdepartementene snart veier rundt rammene, som dermed ikke virket etter forutsetningene. En enkel måte å sikre seg økte bidrag på var å underbudsjettere bundne utgifter. For å unngå dette måtte budsjettforslagene gjennomgås i detalj, noe Planleggingsavdelingen ikke hadde kapasitet til. Fordi rammene ikke var absolutte kunne også høyt prioriterte forslag fremmes utenfor rammene, på rosa ark, mens de lavere prioriterte ble kamouflert innenfor. På denne måten kunne fagdepartementene posisjonere seg for tilskudd ut over rammen i de årlige budsjettforhandlingene, noe som ville kreve en svært detaljert gjennomgang for kunne avsløres. Det var også stor forskjell på det budsjettmaterialet som kom fra departementene. Noen hadde lagt ned mye arbeid i å utforme velbegrunnede forslag, mens andre la mindre vekt på å bidra med materiale. Dette skapte igjen vansker når det skulle prioriteres mellom de ulike departementene.⁶⁴⁹

I forhold til den teoretiske modellen for rammebudsjettering, kan det dermed trekkes opp to hovedankepunkter mot den norske budsjettreformen. For det første skulle rammene bare gjelde på toppen av budsjettssystemet, og for det andre var de ikke absolutte. Først og

⁶⁴⁸ Samme sted, side 29f.

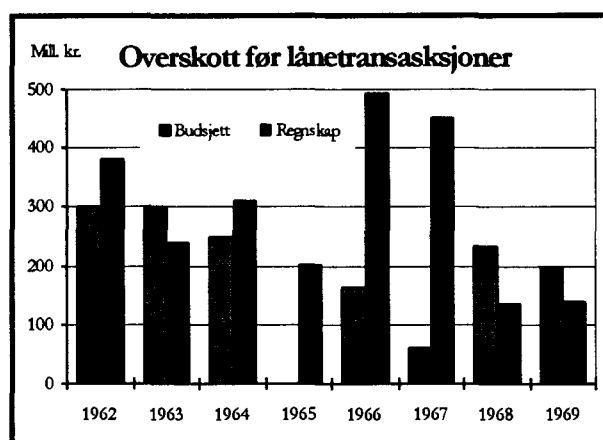
⁶⁴⁹ Samtale med Jan Madsen 14. oktober 1997.

fremst skyldtes dette at rammene bare ble innført i langtidsbudsjettet. Langtidsbudsjettet var ikke konstitusjonelt bindende, og det var derfor fortsatt de årlige budsjettforhandlingene som var av betydning for bevilgningene. Resultatet var at man ikke fikk med seg den insentivstrukturen som lå på det mikroøkonomiske plan av reformen. Sosialøkonomene i Planleggingsavdelingen manøvrerte seg på denne måten i betydelig grad inn i et tradisjonelt budsjettspill, et spill de i liten grad hadde forutsetninger for å beherske. Jan Madsen måtte konkludere med at:

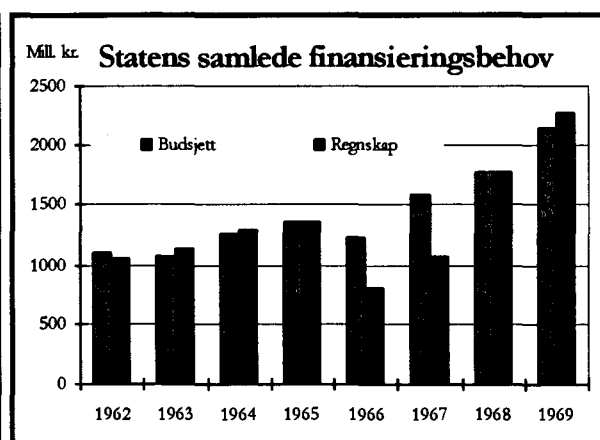
«...vi kommer i et motsetningsforhold til fagdepartementene, og ikke alltid kan regne med den oppriktighet som et utenforstående utredningsorgan kan regne med.»⁶⁵⁰

Ingen av økonomene i Planleggingsavdelingen hadde praktisk erfaring fra budsjettarbeid. Det kan derfor ha vært av betydning for resultatet at Finansavdelingen avsto å bistå, både i arbeidet med reformen og i forhandlingene om fagdepartementenes rammer. De ansatte i Finansavdelingen, som hadde årelang erfaring i å takle strategisk atferd fra fagdepartementenes side, må ha sett klare svakheter ved rammebudsjettreformen. Avdelingens forhandlere gjorde sitt beste for å holde rammene utenfor budsjettforhandlingene, sannsynligvis fordi de innså at disse også kunne brukes den andre veien, som forsvar mot nedskjæringer i råbudsjettet.⁶⁵¹

Uten den budsjettmessige friheten som lokkemiddel var det heller ingen entusiastisk oppslutning om reformen i den øvrige sentralforvaltningen. I tillegg kunne det hastverk Finansdepartementet hadde med å innføre ordningen sees som et forsøk på å lure den inne bakveien. Først etter flere års praksis ble rammebudsjettreformen sendt ut på høring til fagdepartementene, og da var de som vi skal se ikke nådige i sin dom.



Figur 15: Overskott før lånetransaksjoner i Gul bok og statsregnskap, millioner kroner (0-budsjett i 1965). Tallet gir et mål på inndragning fra privat sektor
Kilde: Gul bok.



Figur 16: Statens samlede finansieringsbehov, av kontantbeholdning og lånemidler, i millioner kroner. 1962- 1969. Et mål på samlet likviditetstilførselen av finanspolitikken inklusive statsbankene. Kilde: Gul bok.

Budsjettreformen er dermed klart preget av en manglende institusjonell tilpasning. Systemet var i teorien tilpasset et ønske om å styre ved hjelp av budsjettpolitikken, men det var dårlig tilpasset den virkelighet det skulle implementeres i. Nettopp dette kom også til å kjennetegne senere reformer i Finansdepartementets regi. Én mulig forklaring finner vi i en manglende forståelse for institusjonelle problemstillinger i Osloskolen. Som vi skal se gikk

⁶⁵⁰ Madsen, notat av 30. november 1964, «Langtidsbudsjett for statens virksomhet». EE, mappe «PA-saker 1963-64».

⁶⁵¹ Finansavdelingen viste til manglende kapasitet og understreket at Planleggingsavdelingen selv måtte ta ansvaret for arbeidet. Referat fra møtet mellom Planleggingsavdelingen og Finansavdelingen 8. oktober 1964. Hamran 1994, side 62. Hamran gir ellers en lite dekkende beskrivelse av de interne forhold i Finansdepartementet. Samtale med Müller og Mathisen, 17. juni 1996.

det nesten 30 år før det lyktes å innføre et effektivt rammebudsjettssystem. Da var det ikke sosialøkonomer, men statsvitere som stod for reformarbeidet.

Sett i forhold til målet med budsjettreformene må de kunne sies å ha vært lite vellykkede. Som det fremgår av figur 15 ble budsjettpolitikken stadig mer ekspansiv. Foruten den etterspørselseffekt dette representerte, førte det til at statsbankenes utlån i større grad måtte finansieres gjennom ulike former for innlån. Figur 16 viser statens samlede underskudd, eller finansieringsbehov. Dette er et mål på hvor stor den samlede likviditetstilførselen over bevilgningsregnskapet og statsbankenes utlån var.

For å begrense presstendensene av det samlede underskuddet måtte Økonomiavdelingen bremse så mye det lot seg gjøre i kredittpolitikken. Etter hvert ble det klart at dette resulterte i en uheldig ressursallokering, noe ekspedisjonssjef Skånland selv gav klart uttrykk for. En uheldig finanspolitikk kunne ikke i lengden motvirkes ved en stram kredittpolitikk. Dette er utgangspunktet for en nærmere drøfting av den praktiske gjennomføringen av rammebudsjettreformen i det følgende kapitel.

Kapittel 10

Budsjettreform og koalisjonsregjering

Stortingsvalget i september 1965 resulterte i regjeringsskifte. Den 12. oktober fikk Norge et borgerlig styre for første gang siden 1935, hvis vi ser bort fra ukene med Lyngregjeringen i 1963. Nå hadde heller ikke den siste regjeringen Gerhardsen vært særlig fast i forhold til budsjettreformen, men under regjeringen Borten kan man trygt si at reformen gikk av sporet. I dette kapitlet skal jeg ta for meg finanspolitikken under den borgerlige koalisjonsregjeringen, med særlig vekt på utviklingen av rammebudsjetteringen. Et spørsmål som belyses er hvorfor reformene i den økonomiske politikken ikke kan sies å ha vært særlig vellykkede.

Problemene knyttet til vekst i offentlige budsjetter var ikke spesielle for Norge, og internasjonalt ble det lansert flere modeller for effektiv styring og drift av offentlig virksomhet. Felles for flere av dem var at de forsøkte å etablere erstatninger for markeds-mekanismen i en administrert offentlig økonomi uten priser. Løsninger som rammebudsjettering, prestasjonsbudsjettering og programbudsjettering inneholdt ulike former for insentivstruktur, desentralisert beslutningsprosesser kombinert med resultatansvar, og hadde også i større eller mindre grad forslag til løsning på problemet med måling av kostnader og effektivitet.

I forsøket på å styre den norske sentraladministrasjonen ble det imidlertid lagt liten vekt på desentraliserte beslutninger. Systemet var tvert om preget av en sterkere sentralisering av beslutningsprosessen gjennom innføring av mer avanserte måle- og styringsverktøy. Igjen finner vi at utviklingen passer med Osloskolens styringsfilosofi. I budsjettarbeidet ble dette også støttet opp av den tradisjonelt autoritære overdepartementsrollen Finansavdelingen spilte.

Den norske budsjettreformen ble lite vellykket, både sett ut fra den budsjettpolitiske utvikling og fra den administrative siden. Den parlamentariske situasjonen etter valget høsten 1965 er utvilsomt én viktig årsak. Problemet under koalisjonsregjeringen ser ut til å ha vært at finansministeren og statsministeren ikke var tilstrekkelig samstemt. Dette åpnet for at flere budsjettsaker ble ført til regjeringen, og regjeringskonferansene ble i større grad enn tidligere en arena for budsjettmessige drakamper. Dermed ble det større muligheter for fagdepartementene til å omgå Finansavdelingens budsjettkutt. Gikk saken ikke gjennom i regjeringen gjenstod muligheten å fremme den via et av partienes stortingsgrupper. Men det kan også hevdes at budsjettreformen kom skjevt ut fra start. Gjennomføringen var ad hoc-preget og langtidsbudsjettet ble ikke vedtatt av regjeringen. Det var som tidligere påpekt også klare svakheter i det nye budsjettoppbygget. Forsøket på å styre budsjettet ovenfra stilte store krav til et vanntett system, noe Planleggingsavdelingen ikke klarte å etablere. I stedet ble det skapt rom for utstrakt strategisk atferd fra fagdepartementenes side, som bidro til å undergrave reformen.

I det følgende skal jeg se på gjennomføringen av budsjettreformen og den

budsjettpolitiske utvikling i årene etter regjeringsskiftet. Noen omlegging av den økonomiske politikken førte regjeringsskiftet ikke til, noe som for såvidt bekrefter den enestående posisjon Osloskolen hadde opparbeidet. Men finanspolitikken under Bortenregjeringen ble allikevel mer ekspansiv enn det økonomene i Finansdepartementet anbefalte. I et forsøk på å kompensere for dette ble det ført en stram kredittpolitikk og forsøkt etablert en effektiv inntektspolitikk, uten at dette kunne hindre at den samlede politikken ble ekspansiv. Resultatet var et stadig press på prisen og underskudd på handelsbalansen. I tillegg var man i Økonomiavdelingen ikke fornøyd med ressursallokeringen.

Statsbudsjettet for 1966 - rammebudsjettering i praksis

Både i Planleggingsavdelingen og i Finansdepartementets ledelse hadde man store forventninger til rammebudsjetteringen. Ved siden av å gi bedre oversikt for beslutningstakerne i regjeringen og på Stortinget, var det ventet at også Finansdepartementets budsjettarbeid kunne effektiviseres vesentlig. Departementenes råbudsjetter skulle utarbeides innenfor langtidsbudsjettets rammer. Hvis budsjettforslag gikk ut over rammen måtte departementene selv prioritere mellom prioriterte forslag innenfor rammen som ble satt opp på hvite budsjettark, og levere prioriterte forslag utenfor rammen, satt opp på rosa ark. Men det var skjær i sjøen, og i Finansavdelingen var budsjettjuristene ikke like optimistiske.

De nye retningslinjene for budsjettoppgjøret ble presentert i «Budsjettskriv nr. 2» den 9. desember 1964. Langtidsbudsjettets rammer skulle legges til grunn for de kommende års budsjetter. De endelige rammene, som var utarbeidet i løpet av høsten 1964, ville bli behandlet på regjeringsskonferanse i januar 1965. Det eneste som i ettertid da kunne påvirke rammene var en eventuell lønnsøkning. Denne skulle innarbeides i budsjettforslaget av Finansavdelingen etter at lønnsforhandlingene var slutført. Ellers var det forutsatt at regjeringen med jevne mellomrom skulle vurdere rammene i lys av den økonomiske utviklingen. I løpet av 1965 skulle Finansdepartementet komme tilbake til eventuelle endringer i rammene for 1967, men inntil det skulle departementene forholde seg til det foreliggende langtidsbudsjett som absolutt.⁶⁵²

Som et ledd i reformen skulle også råbudsjettene for 1966 inneholde en oversikt over hvilke resultater en forventet å oppnå gjennom den enkelte bevilgning, eller hvilket program som lå til grunn for bevilgningen. Det måtte spesifiseres hvilket omfang den enkelte virksomhet hadde i forhold til foregående år og eventuelt om målsettingen var endret. En slik kobling mellom bevilgning, politikk og resultat skulle synliggjøre departementenes prioriteringer og gjøre både «barberingen» av råbudsjettet og kontrollen ressursbruken enklere. Helt nytt var ikke dette, liknende oppfordringer var også gitt i tidligere budsjettskriv, men uten at det ble fulgt opp i tilstrekkelig grad.⁶⁵³

Langtidsbudsjettet ble aldri vedtatt i regjeringen. Den 13. januar 1965 behandlet regjeringen Gerhardsen langtidsbudsjettet, uten å komme til enighet om noe som helst. Jens Haugland, daværende justisminister, skriver ettertid at alle som uttalte seg på regjeringsskonferansen var i mot å legge frem et tallfestet budsjett:

⁶⁵² «Det foreløpige budsjettoppgjør for 1966, Budsjettskriv nr. 2.» Rundskriv fra Finans- og tolldepartementet til samtlige departementer datert 9 desember 1964. FA, jnr. 1794/64.

⁶⁵³ *Innstilling om statens budsjettbehandling*, fra Den finanspolitiske komite 10. mai 1965, side 28.

«Etter at ein på eit slags vis hadde drøfta fem departement, blei konferansen avbroten - truleg for godt. Eg syntest nesten synd på Cappelen. Men slik er det å være for lite sjølvstendig andsynes byråkratiet i Finansdepartementet. Han har sagt for mykje offentleg om dette langtidsbudsjettet, så eg veit ikkje koss han vil kome i land igjen.»⁶⁵⁴

På en ny regjeringskonferanse den 19. januar kom det til et kompromiss, hvor Finansdepartementet fikk anledning til å benytte rammene som grunnlag for det administrative arbeidet. Offisielt het det at regjeringen fant det nødvendig å vinne mer erfaring før man kunne ta standpunkt til fireårsbudsjett av denne typen.

For Finansdepartementet var dette allikevel noe av et nederlag. Det innebar at rammene fikk mindre politisk tyngde i budsjettforhandlingene. Ganske snart etter at de endelige rammene var meddelt departementene, kom det henvendelser til Finansdepartementet om ikke rammene skulle justeres for prisstigningen. Finansavdelingen hadde bevisst utelatt å ta opp denne problemstillingen i det første budsjettskrivet. Planleggingsavdelingen påpekte dette i en kommentar til utkastet til budsjettskriv, uten at det ble tatt til følge. Konsumprisindeksen var steget med over 8% fra høsten 1963 til høsten 1964 og fra rammene var fastlagt var det nesten to år til budsjettperioden utløp. Reelt ville derfor rammene krympe ganske raskt. I et rundskriv den 29. mars gav Finansavdelingen klar beskjed om at rammetallene skulle holdes. Det ble vist til ordlyden i budsjettskriv nummer 2, som bare åpnet for justeringer som følge av lønnsutviklingen.⁶⁵⁵

Sett fra Finansavdelingen kan det tenkes flere begrunnelser for å stå fast på de nominelle rammene. Dersom det først ble åpnet for manipulering med rammene ville det i seg selv svekke dem ytterligere. Det ville være et spørsmål om hvilken indeks som skulle benyttes og hvor stor grad av kompensasjon som skulle gis. Det er kanskje også nærliggende å se en krymping av rammene som en del av det ordinære budsjettspillet. Finansavdelingens jobb var å kutte ned på råbudsjettene, og det å holde prisstigningen utenfor var utvilsomt en god start.

Tilsynelatende virket det nye systemet etter hensikten. Råbudsjettet for 1966 hadde et underskudd før lånetransaksjoner på 128 millioner kroner inklusive tilleggsforslagene på rosa ark. For 1965 hadde råbudsjettet vist et underskudd på 770 millioner, mens den gule bok ble gjort opp i balanse etter netto utgiftsreduksjoner på 98 millioner og 672 millioner i inntektsvekst.

Regjeringsskiftet

Den 12. oktober 1965 ble Per Borten fra Senterpartiet statsminister og Ole Myrvoll fra Venstre finansminister. Det knyttet seg naturligvis en viss spenning til spørsmålet om hva dette ville medføre for Finansdepartementet og landets økonomiske politikk.

Generelt er den alminnelige oppfatningen blant historikere at den økonomiske politikken bare i liten grad ble lagt om etter regjeringsskiftet. I boken *Nye utfordringer* karakteriserer Jostein Nyhamar endringene i regjeringen Bortens budsjettforslag som «minimale og nærmest av kosmetisk art». Nyhamar konkluderer med at den borgerlige regjeringsdannelsen hadde «nøytralisert» Høyre, og at situasjonen ga mellompartiene

⁶⁵⁴ Jens Haugland, *Dagbok frå Kongens råd*, Oslo 1986, side 224.

⁶⁵⁵ «Det foreløpige budsjettoppgjør for 1966 - rammetall». Rundskriv fra Finans- og tolldepartementet til samtlige departementer datert 29. mars 1965. FA, jnr. 507/65 C.

muligheter til «å temme Høyre» gjennom trusler om å trekke seg ut.⁶⁵⁶

Selv om ingen hadde ventet seg omfattende endringer, hadde alle i Høyres gruppe en følelse av at det gruppen oppfattet som borgerlig profil burde ha vært tydeligere, skriver professor Francis Sejersted i *Høyres historie*. For Høyre hadde en mer fleksibel rentepolitikk lenge vært viktig, men i de andre regjeringspartiene var tilhengere av lavrentepolitikken i klart flertall. På vegne av regjeringen kunne derfor finansminister Myrvoll legge frem en renteerklæring som kort og godt sa at regjeringen ville føre Arbeiderpartiets politikk videre på dette punkt og holde fast på lavrentepolitikken. Det ble som vi har sett heller ikke gjort noe forsøk på endre den penge- og kredittloven som de borgerlige partiene hadde gått samlet mot før valget. Det som for Høyre var det absolutt vesentlige, «selve den store sak», skriver Sejersted, var lettelsener i den personlige beskatningen. Men verken på inntekts- eller utgiftssiden av statsbudsjettet ble foreslåtte endringer av betydning.⁶⁵⁷

Finansråd Eivind Erichsen viser til at det var forventet at regjeringsskifte ville skape problemer i Finansdepartementet, fordi det var der hovedansvaret for den økonomiske politikken lå, og det var særlig der skillelinjene mellom Arbeiderpartiet og de borgerlige partiene hadde gått i valgkampen i 1965. Men var det noe departement hvor overgangen gikk smertefritt, så var det i Finansdepartementet, konkluderer Erichsen i ettertid. En del av forklaringen på dette er utvilsomt at det var Myrvoll som ble finansminister. Myrvoll kjente mange av sosialøkonomene i departementet. Han hadde ikke bare vært deres lærer, men Erichsen beskriver ham også som en god venn. I tillegg mente Erichsen at embetsverket var sterkt innstilt på å betjene den nye statsråd og den nye regjering så lojalt og effektivt som overhodet mulig.⁶⁵⁸

Regjeringsskiftet i 1965 var det første etter overgangen til statsbudsjett for kalenderår. Ifølge reglementet skulle budsjettforslaget for kommende termin overleveres Stortinget innen fire dager etter Stortingets åpning den 17. oktober. Det var åpenbart umulig for en ny regjering å utarbeide et eget statsbudsjett innen denne fristen. Det ser ikke ut til at de ansvarlige myndigheter hadde tenkt nøye i gjennom dette problem ved revisjonen av budsjettreglementet i 1961. Og selv om man skulle ha vært villig til å overse fristen, ville det i praksis ha vært umulig å lage et nytt budsjettforslag noenlunde forsvarlig, for deretter å behandle dette forslag i Stortinget innen årsskiftet. For Finansdepartementet var dette en viktig og vanskelig sak.

Da resultatet av stortingsvalget forelå, ble det altså klart at det ville finne sted et regjeringsskifte etter at Stortinget var åpnet i oktober. Samtidig ble det oppnådd enighet blant de politiske partier om en alternativ timeplan for budsjettbehandlingen dette år. Budsjettet ble som vanlig fremmet i statsråd den 17. september, mens regjeringen Gerhardsen fortsatt satt ved makten. Finansminister Cappelen fremmet budsjettet i Stortinget den 11. oktober. Dagen etter fant regjeringsskiftet sted, og den nye regjeringen fikk så tre uker på å lage et revidert budsjett. Dette ble presentert for Stortinget den 1. november sammen med nasjonalbudsjettet. Det siste var naturligvis også et revidert Arbeiderpartibudsjett, selv om det ikke hadde vært presentert for Stortinget tidligere.

Det var ingen selvfølge at man valgte en slik ordning, men den viste seg hensiktsmessig og har i hovedtrekk vært fulgt ved senere regjeringsskifter. Som en konsekvens av timeplanen ble det umulig for den nye regjeringen å legge frem et selvstendig budsjett. Man måtte nøye seg med mindre revisjoner av det eksisterende. Det gamle regjeringspartiet ble dessuten bundet opp til sitt budsjettforslag slik at det ett års tid

⁶⁵⁶ Jostein Nyhamar, *Nye utfordringer*, bind 6 av Arbeiderbevegelsens historie, Oslo 1991, side 38.

⁶⁵⁷ Francis Sejersted, *Opposisjon og posisjon*. Høyres historie bind 3, Oslo 1984, side 230.

⁶⁵⁸ Samtale med Eivind Erichsen den 7. oktober 1997.

fremover var beskjedent med opposisjon.

Budsjettet for 1966 ble altså fremmet i statsråd den 17. september på vanlig måte. Det var gjort opp med et overskudd før låntransaksjoner på 165 millioner kroner og et totalt finansieringsbehov, av kontanter og lånemidler, på 1.232 millioner kroner. Dette var et klart strammere budsjett enn for året før, som var gjort opp i balanse og med et finansieringsbehov på 1 368 millioner kroner.⁶⁵⁹ Utgiftsveksten var på 5,8% i forhold til det vedtatte budsjettet for 1965, med undervisning og forskning som den største vekstposten. Det var foreslått å følge Progresjonsutvalgets forslag om økte fradrag i inntektsskattene til staten, og i tillegg lettelser i formueskatten som ville medføre vel 100 millioner kroner i redusert inntekt for staten. De samlede inntektene var allikevel ventet å øke med 7% som følge av den økonomiske veksten.⁶⁶⁰

I finanstalen la avtroppende finansminister Cappelen vekt på at regjeringen Gerhardsen slett ikke var forpliktet til å legge frem et budsjettforslag, men at dette ble gjort for å redusere de overgangsproblemene regjeringsskiftet skapte. Den nye regjeringen kunne begrense sitt budsjettarbeid til å omfatte endringsforslag, og dermed kunne Stortinget starte sin behandling av budsjettet ganske raskt.

Cappelens benyttet finanstalen til å gi en oppsummering av hva Arbeiderpartiet etter hans mening hadde oppnådd i løpet av den tiden de hadde sittet med regjeringmakten. Det var gjort store fremskritt på nær sagt på alle områder i samfunnet, og en avgjørende forutsetning for denne utvikling var den sterke økningen i produksjonen. Politikken hadde gjennom hele etterkrigstiden gått ut på å legge forholdene til rette for en sterk økonomisk vekst, og denne hadde langt fra kommet av seg selv. Takket være Arbeiderpartiets økonomiske politikk hadde vi i etterkrigstiden hatt «den lengste og sterkeste vekstperiode vårt land noensinne har opplevd». Cappelen mente også at målet var nådd:

«Vi har lykket i selve hovedmålet. Vår vekst og velstandsutvikling ligger på linje med verdens ledende nasjoner. Den nye regjering overtar en livskraftig økonomi i sterk fremgang.»⁶⁶¹

Revisjon av budsjettet

Da budsjettet ble fremmet i statsråd den 17. september, ville Finansavdelingen normalt ha lagt første trinn i budsjettprosessen bak seg. Regjeringsskiftet innebar imidlertid en ekstra budsjetttrunde i administrasjonen før stortingsbehandlingen av budsjettet kunne starte. Dette var en helt ny situasjon for både politikere og embetsverk. Som vi har sett i det foregående kapittel var den ordinære budsjettprosessen en lang prosess, hvor regjeringens prioriteringer i prinsippet ble lagt til grunn fra første stund. Det var derfor begrenset hvor store omdisponeringer og nye forslag den nye regjeringen kunne rekke å legge frem for Stortinget i en tilleggsproposisjon.

De fire koalisjonspartiene hadde alle sine hjertesaker, og et visst preg måtte regjeringsskiftet sette på budsjettet. Endringsforslagene måtte i stor grad komme ovenfra og ned, og i Finansavdelingen var mange bekymret for at prosessen skulle komme ut av kontroll. Helt nye bevilgningsforslag ville det ikke være tid til å forberede tilstrekkelig,

⁶⁵⁹ Det vedtatte budsjett for 1965 hadde et overskudd før låntransaksjoner på 23 millioner og et finansieringsbehov på 1 355 millioner. St. prp. nr. 1, 1965-66.

⁶⁶⁰ Finansministerens redegjørelse for statsbudsjettet, St. tidene 1965-66, side 30.

⁶⁶¹ Samme sted.

men etter at den ordinære budsjettbehandlingen var gjennomført, lå det alltid igjen flere ferdigbehandlede saker som ikke hadde kommet med i budsjettet. I tillegg var det alltid mulig å øke bevilgningene til enkelte formål uten omfattende saksbehandling.

Mens den borgerlige regjeringen inntok sine nye kontorer, ventet enkelte utålmodig i Stortinget på å komme i gang med budsjettbehandlingen. Den 18. oktober forlangte Trygve Bratteli at regjeringen snarest gjorde rede for hvilke budsjettkapitler som ikke ville omfattes av endringsforslaget slik at budsjettarbeidet i Stortinget kunne komme i gang. I et brev til Stortingets presidentskap dagen etter listet Finansdepartementet opp 22 utgiftskapitler, og inntektskapitlene 2501-81, om skatter og avgifter, som aktuelle for endringer. Det ble imidlertid tatt forbehold om endringer også i andre kapitler. Dermed mente Arbeiderpartiets stortingsgruppe at man var like langt. På nytt ble presidentskapet anmodet om å kontakte regjeringen for å få endelig beskjed om hvilke budsjettkapitler som ikke ville bli endret. Etter ytterligere to dager kunne Finansdepartementet den 22. oktober legge frem den endelige listen over hvilke kapitler som ville bli endret.⁶⁶² Fredag 29. passerte *St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 1*, statsråd, og mandag 1. november holdt Ole Myrvoll finanstalen i Stortinget.

Det var Finansavdelingen som fikk det største merarbeidet med budsjettet i første omgang. I tillegg til at det nå var en ny politikk som skulle legges til grunn for budsjettforhandlingene, var man også bekymret for at prosessen skulle bli vanskelig å håndtere rent administrativt. For de enkelte fagdepartementene innebar nemlig regjeringsskiftet en ny mulighet for å fremme tidligere avslåtte eller kuttete forslag til bevilgninger. Finansavdelingen anmodet derfor Statsministerens kontor om å innskjerpe de gjeldene retningslinjer for fremleggelse av saker i regjeringsskonferansene. Det måtte presiseres at

«alle saker som har en økonomisk eller budsjettmessig side eller medfører uttelling av midler under statens forvaltning, blir forelagt Finansdepartementet før de tas opp til drøfting i regjeringsskonferanse, og at Finansdepartementets standpunkt blir gjengitt i det notat som normalt skal sendes til Regjeringens medlemmer.»⁶⁶³

I dagene frem mot 20. oktober kom det inn endringsforslag fra åtte departementer på til sammen nær 70 millioner kroner. Flere av forslagene var avvist eller kuttet ved den forrige budsjettbehandlingen. Nå kom de tilbake med ny politisk tyngde.

Etter hvert som fagdepartementenes forslag ble fremmet, ble det avholdt budsjettkonferanser og det ble regnet på budsjettmessige konsekvenser nærmest døgnet rundt. Samferdselsdepartementet stod for over halvparten av økningen. Til statens veianlegg og vedlikehold av riksveger ble det foreslått 32 millioner kroner i tillegg til de 450 millioner som regjeringen Gerhardsen hadde ført opp i tråd med langtidsprogrammet. Kirkedepartementet ønsket 6 millioner kroner, det meste til kommunale skolebygg, Kommunaldepartementet ønsket 5 millioner kroner i økt tilskudd til bykommunene, Handelsdepartementet 3 millioner kroner til hjemsending av sjøfolk, Fiskeridepartementet 1 million kroner til havneanlegg, og Industridepartementet 600000 kroner til Håndverks- og småindustrifondet.

Landbruksdepartementet stod i en særstilling ettersom deres endringsforslag innebar en utgiftsreduksjon på 2,2 millioner kroner. Grunnen var at behovet for bevilgninger til jorddyrking så ut til å bli mindre enn tidligere antatt, fordi det var blitt innført øvre grense for areal, inntekt og formue når det gjaldt tilskott. Landbruksdepartementet foreslo nå å oppheve disse grensene, noe som ville medføre ekstrautgifter på 3,5 til 4 millioner kroner, men først fra 1968. Byråsjef Sterri som behandlet Landbruksdepartementets budsjett på

⁶⁶² Brev fra Stortingets presidentskap til Finansdepartementet den 20. oktober 1965 og Finansdepartementets svar av 22. oktober. FA, boks merket «Statsbudsjett 1966».

⁶⁶³ Brev fra Finansavdelingen til Statsministerens kontor den 16. oktober 1965. FA, j.nr. 1462/1965.

Finanskontoret var betenkt over forslaget. Av politiske grunner hadde han forståelse for at inntekts- og formuegrensen kunne være vanskelig å opprettholde, men arealgrensen burde ikke oppheves uten videre. Han foreslo derfor at konsekvensene i første omgang ble utredet nærmere.

Ekspedisjonssjef Glesne gikk enda lenger og anbefalte å opprettholde både arealgrenser og inntekts- og formuegrensene. Generelt burde det settes strenge krav til slike tilskudd, bare dersom oppdyrkingen bidro til å rasjonalisere produksjonen var det forsvarlig å bruke offentlige midler til å fremme nydyrking. Så lenge reglene for tildeling ikke var strengere måtte grensene opprettholdes:

«... jeg reagerer mot å skulle betale tilskudd til de som er økonomisk i stand til selv å bekoste oppdyrkingen eller hvor denne er åpenbar økonomisk rentabel.»⁶⁶⁴

Eivind Erichsen delte Glesnes vurdering, men til tross for embetsverkets klare standpunkt godtok regjeringen forslaget. Også et forslag om 1,5 millioner kroner i økt tilsagnsfullmakt for støtte til jordbruksveier ble tatt inn i tilleggsproposisjonen på tvers av Finansdepartementets innstilling.

Et forslag om økt bevilgning til Selskapet for Norges Vel, «for å ta seg av nye oppgaver», gikk Glesne imot av prinsipielle grunner. Avtalen mellom staten og Selskapet var at staten dekket lønnsutgifter for «godkjente stillinger». Et tilskudd til nye oppgaver innebar at man bevilget penger til noe man ikke visste hva var, et brudd med tidligere budsjettpraksis. Etter Glesnes vurdering var forslaget et forsøk på «snik-økning i tilskuddene», og både Glesne og Erichsen mente at et slikt bevilgningsforslag «umulig kunne være noen politisk sak».⁶⁶⁵ Her tok de imidlertid feil. Under kap. 1140, Tilskott til organisasjoner, førte regjeringen opp en økning på 29000 kroner til Selskap for Norges Vel, uten at det ble spesifisert hva pengene skulle brukes til.

Fiskeridepartementet fikk sin million til havneanlegg inn i proposisjonen, Kirke- departementet fikk doblet tilskottet til Den norske sjømannsmisjonen og den norske kirkes deltaking i Det lutherske verdensforbund og Kirkenes verdensråd. Utgiftsmessig representerte dette ikke mer enn 300000 kroner, men var formodentlig viktig symbolpolitikk for regjeringen. Kirke- departementets øvrige forslag som gjaldt ulike skolesaker ble tatt med i sin helhet.

For Samferdselsdepartementet var det ikke noe problem å presentere velbegrunnede forslag om tilleggsbevilgninger på kort varsel. De to store kapitlene, Statens veganlegg (1370) og Vedlikehold av statens veger (1372), var blant de mer elastiske kapitlene i budsjettet. De ble derfor ofte benyttet for å justere budsjettbalansen. Regjeringen satset imidlertid ikke på større veiprosjekter utover dem regjeringen Gerhardsen hadde foreslått. I stedet konsentrerte man innsatsen om å legge oljegrusdekke på riksveiene. Gjennom økte bevilgninger på 8 millioner kroner ville det bli 60 kilometer ekstra dekke i 1966 og grunnlag for ytterligere økning i 1967.

I tillegg til reduksjonene i Landbruksdepartementets budsjett kunne også Industri- departementets budsjett reduseres med nesten 800000 kroner som følge av endrede forutsetninger i to prosjekter. Av dette ble imidlertid halvparten foreslått som ekstra bevilgning til Håndverks- og småindustrifondet.

Fra første stund fikk dermed embetsverket i Finansdepartementet merke hva det ville si å drive budsjettpolitikk under en koalisjonsregjering. Det var ikke lenger så enkelt å

⁶⁶⁴ Jens Sterri, notat av 19. oktober 1965, «Landbruksdepartementet. Endringer til St. prp. nr. 1 for 1965-66.» Påtegning av Truls Glesne. FA, boks merket «Statsbudsjett 1966».

⁶⁶⁵ Samme sted.

forholde seg til regjeringens politiske linje fordi det nå ikke var én, men flere linjer. Selv om embetsverket hadde lest partiprogrammer og samarbeidet nært med Myrvoll og hans statssekretær, var den økonomiske politikken på en helt annen måte enn tidligere underlagt et politisk spill i regjeringen. Ikke overraskende benyttet også fagdepartementene da den ekstra muligheten som lå i å fremme tidligere avviste saker på nytt. Dette ble dermed også et eksempel på nettopp det ekspansive systemet som økonomene ønsket å underlegge en form for økonomisk rasjonalitet gjennom langtids- og rammebudsjettering.⁶⁶⁶

Myrvolls finanstale

Myrvoll holdt sin tiltredelsestale den 1. november hvor han la han frem det reviderte statsbudsjettet og nasjonalbudsjettet for 1966. Den nyutnevnte finansministeren var noe forsiktig, nærmest akademisk i formen, og preget av at han var mer fagmann enn politiker. Han understreket at utarbeidelsen av statsbudsjettet er et meget omfattende og langvarig arbeid. Spesielt utgiftssiden var et resultat av en tidkrevende prosess der en lang rekke kryssende hensyn stod mot hverandre innenfor rammen av de ressurser som var til rådighet. Det sa seg derfor selv at den nye regjering ikke i løpet to-tre uker hadde vært i stand til å legge frem et alternativt statsbudsjett som gav «et fullgodt uttrykk for dens prioritering mellom de ulike samfunnsoppgaver og mellom offentlig og privat disponering av våre ressurser».⁶⁶⁷

Myrvoll presiserte at den økonomiske situasjon var omtrent den samme etter regjeringsskiftet som tidligere. Det ville derfor «i hovedtrekk være de samme krav som stilles til budsjettpolitikken. Kontinuiteten i den økonomiske utvikling kan ikke noe regjeringsskifte bryte tvert over» understreket Myrvoll. På kort sikt var statsbudsjettet i vesentlig grad fastlagt av disposisjoner som allerede var truffet:

«Uansett om de partier som i dag samarbeider om regjeringsansvaret i sin tid har gitt disse disposisjoner sin tilslutning eller ikke, må statsbudsjettet for 1966 og i noen utstrekning også for de år som følger, bygge på de beslutninger som er truffet.»⁶⁶⁸

Den nye regjeringens politikk ville derfor først og fremst tre frem gjennom de standpunkter som etter hvert ble tatt til nye saker og de forslag som ble lagt frem for Stortinget. Regjeringen måtte derfor bli bedømt «etter den kurs den velger å følge heretter, ikke etter hvor hardt retningen blir lagt om i det øyeblikk den overtar rattet».⁶⁶⁹

Koalisjonsregjeringen markerte sin politikk gjennom beskjedne endringsforslag på en del budsjettposter. Alt i alt hadde man ble den foreslåtte utgiftsøkningen på 14 millioner kroner. Totalt ble det foreslått nær 13 millioner kroner i innsparinger, 9 millioner av dette kom gjennom å utsette byggingen av høyblokken i Regjeringskvartalet. Heller ikke i skattepolitikken, som hadde vært en hovedsak for de borgerlige partiene i valgkampen, var det plass til særlige endringer. Progresjonsskalaen ble justert noe opp, trinnene over 25000 kroner ble utvidet med 500 kroner, og øverste trinn ble hevet fra 75000 til 78000 kroner. Konsekvensene var en inntektsreduksjon for staten på 25 millioner. Etter dette var overskuddet før lånetransaksjoner redusert fra 165 millioner til 139 millioner kroner. Under

⁶⁶⁶ Noe av det første man gjorde i departementet da resultatet av valget forelå, var å anskaffe Venstres program.

⁶⁶⁷ Myrvolls finanstale den 1. november 1965. Myrvoll hadde politisk erfaring fra bystyret i Bergen og som statsråd i Lyng-regjeringen, han hadde ikke sittet på Stortinget.

⁶⁶⁸ Samme sted.

⁶⁶⁹ Samme sted.

behandlingen i Stortinget ble budsjettet ytterligere svekket, slik at det vedtatte budsjettet for 1966 ble gjort opp med et overskott før lånetransaksjoner på omlag 50 millioner og et finansieringsbehov på omlag 1300 millioner kroner.

Myrvoll gjorde det også klart at det ikke ville bli foreslått endringer i den nye penge- og kredittloven. En del av lovens bestemmelser var allikevel slik at regjeringen ikke ville ta dem i bruk uten i helt spesielle pressituasjoner, og da bare etter godkjenning av Stortinget. Det kredittpolitiske opplegget for 1966 innebar en økning i statsbankenes utlån og tilsvarende økning i statens lånebehov. Til tross for dette mente Myrvoll at budsjettet for 1966 fortsatt var «langt bedre tilpasset den aktuelle konjunktursituasjon» enn budsjettet for 1965 hadde vært.

Regjeringsskiftet demonstrerte dermed til fulle hvilken posisjon de norske sosialøkonomene var kommet i. Hovedtrekkene i den økonomiske politikken var blitt allment akseptert. I partiet Høyre var det nok fortsatt en viss liberal tradisjon, men for å få til en borgerlige regjering var det samling i sentrum. Det skulle da også noe til å foreta drastiske endringer i en økonomisk politikk som ekspertene hevdet var årsaken til den sterkt merkbare veksten i levestandard. I realiteten kom derfor den borgerlige regjeringen til å videreføre det som tidligere hadde vært god sosialdemokratisk politikk: å administrere en overskuddsetterspørsel ved hjelp av direkte byggregulering, kvalitative og kvantitative reguleringer i kredittmarkedet og en inntektspolitikk for å unngå cost-push inflasjon. En viktig forutsetning for en slik økonomisk politikk hadde imidlertid vært en stram budsjettpolitikk, og her klarte ikke Bortenregjeringen å følge opp.

Folketrygd for enhver pris?

Den første virkelig tunge politiske saken som kom på den nye regjeringens bord var folketrygden. Regjeringen Gerhardsen hadde tatt mål av seg til å lansere «århundrets største sosialpolitiske reform» våren 1965. Det viste seg imidlertid at de tekniske problemene med å samordne finansieringen av de ulike trygdene ble langt mer omfattende enn det Sosialdepartementet hadde regnet med da det fremmet stortingsmeldingen om folkepensjonen våren 1964. Derfor mottok regjeringen Borten folketrygden som en morgengave fra embetsverket senhøstes 1965.

Folketrygden var ingen enkel sak for koalisjonsregjeringen å fremme fordi regjeringspartiene tidligere delvis hadde vært uenige i Arbeiderpartiets opplegg. Lettere ble det ikke ved at det også var sterk uenighet mellom embetsverket i Finansdepartementet og Sosialdepartementet om trygdereformen. Hensynet til en forsvarlig økonomisk utvikling stod etter flere økonomers mening i fare for å bli ofret på velferdsstatens alter. Allikevel var det knyttet så stor prestisje til det å fremme folketrygdproposisjonen raskt at regjeringen ikke ville utsette den. Dermed ble det heller ikke mange muligheter til å foreta endringer i opplegget.

Sett fra Finansdepartementet hadde folketrygdsaken utviklet seg uheldig helt fra moterklæringen Gerhardsen la frem i september 1963. Der ble det foreslått alders- og etterlattepensjon for hele folket, finansiert ved hjelp av offentlige fond som skulle kunne benyttes til utbygging av landet. I regjeringserklæringen som fulgte i oktober samme år fastholdt Gerhardsen dette som regjeringens program. Slik denne saken utviklet seg ble den en glimrende illustrasjon på behovet for langsiktig budsjettering.

En trygdereform hadde lenge ligget i luften i det parlamentariske miljøet, selv om

det foreløpig var uenighet de politiske partiene imellom om hvordan ordningen skulle utformes.⁶⁷⁰ Fra opposisjonen ble det hevdet at regjeringen Gerhardsen med sitt utspill «kuppet» en god sak og brøt det tverrpolitiske samarbeidet som foregikk. Den politiske situasjonen for Arbeiderpartiet var slik at de trengte trygdesaken som sin sak, og det hastet tydeligvis med å komme opposisjonen i forkjøpet.⁶⁷¹

Folketrygden var såvist en sosialpolitisk reform, men den hadde også i høy grad konsekvenser på det økonomiske området. Finansdepartementet mente seg derfor med rette forbigått da sosialminister Gjærevoll i desember 1963 la frem et forslag til regjeringen uten først å ha innhentet Finansdepartementets uttalelse. Sosialdepartementet foreslo i tillegg ytelser ut over det som var skissert i moterklæringen og av Pensjonsutredningskomiteen. Komiteinnstillingen var allerede oversendt ulike organisasjoner til uttalelse og departementets egne standpunkter var varslet ettersendt innen utgangen av desember. Fristen for høringsuttalelser var satt til 1. februar 1964, og målet var å fremme en proposisjon i løpet av 1965.⁶⁷²

For det første var det et klart brudd på gjeldende retningslinjer for saksbehandling i forvaltningen å fremme et slik forslag for regjeringen uten at det på forhånd var innhentet uttalelse fra Finansdepartementet, men også forslaget til videre saksbehandling ble betegnet som «vanvittig» i Finansdepartementet. De foreslåtte fristene for høringsrunden var «umulige», det gjaldt et «saksopplegg vedrørende milliarder» og da gikk det ikke an å varsle en melding til Stortinget allerede kommende vår og en proposisjon det påfølgende år. De finansielle og økonomiske sidene måtte utredes. I tillegg ville Sosialdepartementet med sine detaljerte forhåndsstandpunkter binde opp regjeringen ut over moterklæringen og trontalen.⁶⁷³

Finansdepartementet protesterte til ingen nytte. Det ble raskt oppnevnt en rekke interdepartementale utvalg for å utrede ulike sider av trygdeordningene, som gav ny grunn til uro i Finansdepartementet. Ekspedisjonssjef Glesne mente at flere av utvalgene var «skumle», «ingen av medlemmene kan vurdere de økonomisk-teoretiske problemene disse utgiftene reiser».⁶⁷⁴ I nyttårstalen offentliggjorde statsminister Gerhardsen regjeringens trygdepolitiske initiativ, da var det definitivt ingen vei tilbake. På nyåret mobiliserte derfor Finansdepartementet til motoffensiv. Økonomiavdelingen, Finansavdelingen, Planleggingsavdelingen og Skattelovavdelingen gikk sammen om et felles utredningsarbeid med Skånland som koordinator.

Problemet slik man så det fra Finansdepartementet var at Sosialdepartementet generelt la opp til for høye ytelser, og at opplegget for fondsoppbygging var lite gjennomtenkt. Det kan virke som om selve fondsfinansieringen ble tatt for gitt, men det ble lagt vekt på at det måtte utredes grundig hvordan disse midlene skulle disponeres. Videre var finansiering gjennom økt arbeidsgiveravgift betenkelig, ettersom det ville medføre et

⁶⁷⁰ Allerede i *Framtidens Norge* fra 1944 foreslo LO et universelt og samordnet trygdesystem med minimumsstandard, som også ble fulgt opp i *Fellesprogrammet* i 1945. I 1948 fremmet regjeringen St. meld. nr. 58 *Om folketrygden*, som ble behandlet av Stortinget i 1952. Hovedprinsippene var fortsatt de samme, samordning i et heldekkende system, universalitet, og bidrag etter en minimumsstandard. I 1953 ble det nedsatt et utvalg for å utrede samordning av offentlige og private trygde- og pensjonsordninger. Utvalget leverte innstilling i 1957 og den var foranledningen til «Lov om alderstrygd» som ble vedtatt samme år. Dermed var alle sikret en minimumstrygghet, og i *Langtidsprogrammet 1962-65* skisserte regjeringen neste skritt, standardtrygghet, en grunnpensjon som sikret minimumstryggheten og en tilleggspensjon som skulle avhenge av inntekten i det yrkesaktive livet.

⁶⁷¹ Kåre Willoch i valgforedrag på Rygge, 22. april 1965. Sejersted 1983, side 267.

⁶⁷² Olav Gjærevoll, «Notat til Regjeringens medlemmer om folkepensjon», den 18. desember 1963. FA, boks merket «Sosialdepartementet, div. saker folkepensjonen 1963-65».

⁶⁷³ «Notat om folkepensjonen», 19. desember 1963, signert Tingvoll. Samme sted.

⁶⁷⁴ Påskrift på «Notat om folkepensjoneringen. Fordeling av arbeidsoppgaver.» av 20. desember 1963. Samme sted.

ekstra kostnadspress og følgelig prisstigning og dårligere konkurransevne. Statens direkte kostnader ville ikke bli avskrekkende store, omlag 150 millioner kroner i 1965, men i tillegg kom de indirekte kostnadene som følge av at arbeidsgiveravgiften til å gi omlag 250 millioner kroner i mindre ordinær skatteinnang. Sosialdepartementet ønsket også i utgangspunktet å indeksregulere pensjonene noe Skånland gikk sterkt i mot.⁶⁷⁵

Kraftig argumentasjon til tross, i slaget om århundrets viktigste sosialpolitiske reform ble Finansdepartementet fullstendig overkjørt i det som har blitt kalt et politisk kappløp om initiativet.⁶⁷⁶ Regjeringen var fast bestemt på å kjøre saken, og allerede i april 1964 lå stortingsmeldingen *Om folkepensjonen* på bordet, stort sett i den form Sosialdepartementet hadde lagt opp til. Forslaget til det som kom til å bli en av de viktigste skattepolitiske reformene i etterkrigstiden, var dermed fremmet nærmest utelukkende som en sosialpolitisk sak.

Da regjeringen Borten tok over, var det meste av utredningsarbeidet ferdig fra Sosialdepartementets side. Fortsatt gjenstod imidlertid viktige spørsmål i tilknytning til finansiering og fondsoppbygging. I opposisjon hadde de borgerlige partiene vært til dels meget skeptiske til oppbygging av offentlige fonds. I innstillingen fra sosialkomiteen til meldingen *Om folkepensjon* hadde Høyre dissentert nettopp på det spørsmålet.⁶⁷⁷ Problemet senhøstes 1965 var imidlertid ikke lenger om det skulle bygge opp fonds, men hvor store de skulle bli og hvor raskt de skulle bygges opp.

Begrunnelsen for fondsoppbygging var todelt. På den ene siden viste Sosialdepartementet i meldingen om folketrygden til det å sikre pensjonsordningens økonomiske grunnlag og å oppnå en jevnere fordeling av den belastning trygdeavgiftene representerte. For Oslokolens økonomer var dette imidlertid bare et vikarierende argument. Frisch hadde ugjendrivelig slått fast at ingen ble rikere av å utstede fordringer på hverandre. Fonds var «fiksjonsøkonomi» som lett kunne føre til uheldige samfunnsøkonomiske disposisjoner.⁶⁷⁸

Den andre, og slik økonomene i Finansdepartementet så det, den eneste begrunnelsen for offentlig fondsoppbygging, var å opprettholde en tilstrekkelig grad av sparing i samfunnet. Når den nye ordningen ble innført ville den eksisterende private pensjonssparingen for en stor del falle bort, og det ble anslått at privat sparing kunne bli redusert med opptil 500 millioner. Finansråden var imidlertid klar over farene ved fondsoppbygging:

«En må alltid være forberedt på at det fra alle kanter vil melde seg krav om å få midler fra fondene. Vi må også være forberedt på at enkelte vil være mer villige til å svekke statsbudsjettet under henvisning til fondsoppleggene i folkepensjonen.»⁶⁷⁹

Ved siden av faren for å miste oversikten over hva utbetalingene i folketrygden, var det dette som bekymret embetsverket i Finansdepartementet sterkest. Før ordningen ble satt i verk måtte det være klare retningslinjer for disponeringen av fondene og for forholdet til finanspolitikken. Finansieringsordningen innebar i praksis at en stor del av den private sparingen ble erstattet av offentlig sparing. Det er også grunn til å tro at den økte kontrollen

⁶⁷⁵ Notat fra Skånland til Finansministeren den 16. januar 1964. Samme sted.

⁶⁷⁶ Sejersted 1983, side 267.

⁶⁷⁷ Innst. S. nr. 247, 1964-65.

⁶⁷⁸ Den finanspolitiske komite avga *Innstilling om øremerking av statsinntekter* den 19. desember 1966. Her ble både direkte øremerking og øremerking gjennom fond avvist som prinsipielt uheldige både i et konjunkturregulerings- og et ressursallokeringsperspektiv. Komiteen mente allikevel at det sosiale trygdesystemet «kommer i en særstilling», uten at dette ble nærmere presisert.

⁶⁷⁹ Eivind Erichsen, notat av 27. januar 1965, «Synspunkter omkring folkepensjonen». FA, boks merket «Sosialdepartementet, div. saker folkepensjonen 1963-65».

over landets samlede sparing i seg selv ble sett på som positivt i Finansdepartementet.

Når det gjaldt ytelsenes størrelse mente Finansdepartementet at Sosialdepartementets forslag gikk alt for langt. Prinsipielt var det et spørsmål om hvordan nasjonalinntekten skulle deles mellom de yrkesaktive og pensjonister og trygdede. Utgangspunktet var nødvendigheten av et høyt investeringsnivå. Dersom pensjonister og trygdede fikk en inntektsutvikling som lå over veksten i nasjonalproduktet, og hvis den på toppen av det var indeksregulert, ble det en umulig oppgave å bremse de yrkesaktives inntekt tilstrekkelig til at det kunne bli plass til et høyt investeringsnivå.

Videre viste finansråd Erichsen til at dersom dagens politikere vedtok regler om automatisk indeksregulering i tillegg til et høyt utgangsnivå, ville valgmulighetene til fremtidens politikeres være sterkt redusert. Erfaringsmessig ville mulighetene for selv små justeringer av ytelsene være politisk vanskelige, dersom de i tillegg var automatisk indeksregulert ville det bli nærmest umulig. Det var derfor uklokt å kaste overbord «den korrigerende effekt som prismekanismen tross alt hadde». I tillegg mente Erichsen at den delen av befolkningen det her var tale om ikke nødvendigvis hadde behov for 2/3 av det de hadde tjent i de 15 best betalte årene av sitt yrkesliv. Det var derimot mye som talte for at unge lønnstakere i etableringsfasen hadde større behov. Det var viktig at ikke de yrkesaktive gjennom trygdereformen ble fratatt sin rettmessige andel av velstandsveksten.⁶⁸⁰

Et annet punkt det var uenighet om var i hvor stor grad det skulle gis overkompensasjon til de som ved innføringen var mellom 50 og 70 år, og derfor ikke kunne oppnå full tilleggspensjon. Sosialdepartementet gikk inn for full overkompensasjon i trygdemeldingen, men foreslo et tak på 5 ganger grunnbeløpet etter henstilling fra sosialkomiteen. Det var stilt krav om minst 3 opptjeningsår for å få rett til tilleggspensjon, de årsklassene som fylte 70 år i 1968 og 1969 ville dermed ikke ha krav på tilleggspensjon. Det var blitt vurdert å gi denne gruppen et spesielt tillegg, men Sosialdepartementet foreslo at grunnpensjonene i stedet ble hevet slik at satsene «kom opp på et tilfredsstillende nivå» også for dem som ikke fikk noen tilleggspensjon. Dette var i tråd med innstillingen fra Pensjonsutredningskomiteen, og også sosialkomiteen hadde sluttet seg til forslaget uten merknader.⁶⁸¹

I desember 1965, like før regjeringen skulle ta de prinsipielle beslutningene om fondsopplegget, toppet vanskelighetene seg for Finansdepartementet. I en tale statsministeren holdt den 3. desember antydte han at regjeringen vurderte å sette ned takten i fondsoppsamlingen de første årene for å unngå en sjokkvirkning for næringslivet. Borten brukte for såvidt Skånlands egne argumenter mot finansiering gjennom økt arbeidsgiveravgift: kostnadsveksten ville gi økt prisstigning og redusert konkurransevne. Arbeiderbladet refererte talen den 7. desember, og hadde fått sosialminister Aarviks bekreftelse på at dette faktisk var regjeringens nye linje. Uttalelsene hadde i følge avisen «vakt oppsikt blant økonomiske eksperter», og avisen stilte spørsmål ved om ikke mange viktige investeringer nå stod i fare for å miste finansieringen.

I Finansdepartementet gikk man sterkt i mot forslag til redusert arbeidsgiveravgift. Når finansieringsformen først var avgjort avhång svaret på spørsmålet om hvor stor avgiften skulle være etter Skånlands mening av hvor stor nedgang det ville bli den private sparingen. Hadde man sagt A så måtte man også si B, en reduksjon i den samlede sparingen ville allikevel gi redusert konkurransevne. Uenigheten stod om 7 eller 7,5%, som representerte en forskjell i fondsoppbygging på 100-150 millioner. Finansdepartementet forsøkte i det lengste å få regjeringen med på 7,5%. Mens bedriftene knapt ville merke forskjellen var

⁶⁸⁰ Samme sted.

⁶⁸¹ Samme sted.

dette etter departementets mening avgjørende for en tilstrekkelig fondsoppbygging.⁶⁸²

Den 9. desember skulle folketrygden behandles på regjeringskonferansen. I Finansdepartementet var man langt fra fornøyd med de knappe tidsfristene, det gjenstod fortsatt mye utredningsarbeid. I tillegg hadde Sosialdepartementet ikke gjort tilstrekkelig arbeid. I et notat til Myrvoll den 8. desember gjorde byråsjef Tingvold i Finansavdelingen rede for status i saksbehandlingen. Finansdepartementet hadde så langt ikke mottatt tilstrekkelig underlagsmateriale fra Sosialdepartementet. Det man hadde fått var kommet sterkt forsinket og var delvis mangelfullt. Det var etter Finansavdelingens mening ikke forsvarlig å ta med forslag om en felles finansiering hvor også syketrygd, arbeidsløshetsstrygd og yrkesskade-trygd var inkludert.

Skånland skrev samme dag et notat om fondsoppbyggingen, hvor han viste til at verken fondsforvaltningen eller finansieringen var ferdig utredet. Spesielt fremhevet han behovet for en tilstrekkelig fondsoppbygging av hensyn til den samlede sparingen:

«...jeg er alvorlig engstelig for at om Sosialdepartementet får fortsette på den linje de har slått inn på, vil vi av ren vanvare komme opp i en økonomisk situasjon i 1967 som vil kreve sjokkerte tiltak for å kunne rettes opp igjen.»⁶⁸³

Skånland viste til regjeringens planer for boligbygging, og fremholdt at disse ikke kunne realiseres uten tilstrekkelig kapitaltilgang.

Senere samme dag sendte Finansdepartementet et brev til Sosialdepartementet hvor det med henvisning til Sosialdepartementets egne beregninger ble pekt på at avgiftssatsene måtte settes til 7,5% for å kompensere for bortfallet av privat sparing, som var anslått til minst 400 millioner. «Finansdepartementet vil sterkt tilrå at avgiften ikke settes lavere enn dette.»⁶⁸⁴

Dagen etter, samme dag som regjeringskonferansen, kunne man lese i Verdens Gang at regjeringen gikk inn for reduserte satser. Aarvig viste der til det vellykkede svenske opplegget:

«I Sverige var fondsopplegget i startåret for folkepensjonen på 480 millioner kroner. Folketallet der er dobbelt så stort som i Norge, så skulle vi rette oss etter dette måtte vårt fond bli på omlag 240 millioner kroner første året. I alle fall bør vi holde oss under 300 millioner kroner.»⁶⁸⁵

Etter dette var det altså Finansdepartementets forslag til fondsoppbygging som var uforsvarlig stort.

Den 9. desember ble regjeringen enig om å utsette den fulle samordningen av trygdene. Det viktigste var å holde fristen. Det ble besluttet å gjennomføre en ekstra runde med utredning om fondsopplegget som skulle drøftes i ekstraordinært statsråd så snart materialet forelå. Situasjonen var dermed fortsatt uklar med hensyn til satsen for arbeidsgiveravgiften. Den 14. desember gikk det på nytt et brev fra Finansdepartementet til Sosialdepartementet hvor de tidligere resonnementene ble gjentatt, 400 millioner var et absolutt minimum for å kunne gjennomføre regjeringens eget investeringsprogram uten at det resulterte i en uansvarlig økonomisk politikk.⁶⁸⁶

Nærmest som et svar på finansdepartementets argumentasjon overfor Sosialdepartementet uttalte statsministeren til Arbeiderbladet den 16. desember at «Vi må ikke

⁶⁸² Hermod Skånland, notat av 8. desember 1965, Samme sted.

⁶⁸³ Samme sted.

⁶⁸⁴ Brev fra Finansdepartementet til Sosialdepartementet den 8. desember, «Folkepensjonen. Familiepensjonering, uførepensjonering og trygdens finansiering.» FA, boks merket «Sosialdepartementet».

⁶⁸⁵ Verdens Gang 9. desember 1965, «Ny premieordning for syketrygden, Folkepensjonsloven i rute til slottet».

⁶⁸⁶ Brev fra Finansdepartementet til Sosialdepartementet datert den 14. desember 1965, «Beregninger vedrørende folkepensjonen». FA, boks merket Sosialdepartementet.

kjøre så hardt at bedriftene kommer i vansker, slik at det oppstår fare for sysselsettingen.»⁶⁸⁷ Og slik ble det. Noe forsinket ble proposisjonen fremmet den 4. februar, og igjen var Sosialdepartementets opplegg i hovedsak fulgt. Målet var å få til en full integrasjon fra 1. januar 1968, mens lov om folketrygd skulle gjelde fra 1. januar 1967 og inkluderte alderspensjon, attføringsstønad, uførepensjon, engangsstønad ved dødsfall, ytelser til etterlatte og ytelser til ugifte mødre.

Arbeidsgiveravgiften ble satt til 7%, og i et langt økonomisk resonnement forsøkte Sosialdepartementet å pakke inn den virkningen dette ville ha på den økonomiske utviklingen. Høye relative pensjonsytelser medførte at de yrkesaktive måtte få tilsvarende mindre andel av nasjonalinntekten. For at ikke denne gruppen skulle få en «vesentlig svakere» velstandsutvikling enn uten innføring av folketrygden, måtte man ta investeringsnivået opp til vurdering. Nå var det imidlertid slik at økonomisk vekst var knyttet sammen med et høyt investeringsnivå, og vekst ville man ha. I tillegg kom at de ambisiøse mål regjeringen hadde satt for boligbyggingen kom til å kreve høye investeringer.

Det fantes bare en løsning på slik manglende evne til å prioritere mellom gode formål, og det var kapitalimport. «Som et ledd i landets utbygging vil det være naturlig å ta sikte på kapitalimport fra utlandet også i årene fremover.» Men også her var det skjær i sjøen. Det var allerede et for stort underskudd i utenriksøkonomien, som regjeringen i Nasjonalbudsjettet sterkt hadde gått inn for å redusere. Dermed ble konklusjonen også i Sosialdepartementets resonnement at: «Det vil derfor være nødvendig med økende innenlandsk sparing i årene fremover», og nettopp her skulle fondsoppbyggingen spille en viktig rolle.⁶⁸⁸

Et helt annet sted i meldingen ble Sosialdepartementets beregninger av den foreslåtte avgiften presentert. Nedgangen i privat sparing for 1967 ble anslått til 400-450 millioner kroner, mens fondssparingen for 1967 ble anslått til 359 millioner. I forhold til den økonomiske analysen var dette en klar innrømmelse av at innføringen av folketrygden innebar et brudd med sentrale forutsetninger for regjeringens egen økonomiske politikk slik den var trukket opp bare få uker tidligere.⁶⁸⁹

Det var med andre ord vanskelig for koalisjonsregjeringen å manøvrere seg frem til en løsning som gjorde alle til lags. Selv om den manglende konsistensen i den økonomiske politikken ble forsøkt pakket inn, viste Odelstingsproposisjon nr. 17 (1965/66) med all tydelighet hvor vanskelig det var «å bære staur». For Myrvoll var dette bare starten på en lang rekke saker hvor hans noe mer restriktive linje ikke ble støttet av statsminister Borten.

Budsjettet for 1967 - rammene sprekker

I midten av desember 1965 vedtok regjeringen Borten å videreføre ordningen med rammebudsjetter også for 1967. Rammene skulle følge Finansdepartementets forslag til langtidsbudsjett fra 1965, og tilleggsforslag skulle fremmes på rosa ark. Det så dermed ut til at ordningen var i ferd med å feste seg i administrasjonen. Mange knyttet særlige forventninger til det første statsbudsjettet som skulle utarbeides av en borgerlig regjering. Mens det hadde allmenn forståelse for at 1966-budsjettet ikke kunne endres vesentlig, var forventningene til 1967-budsjettet var desto større. Presset var derfor stort for å få inn gode

⁶⁸⁷ Intervju med Per Borten i Arbeiderbladet den 16. desember 1965.

⁶⁸⁸ Ot. prp. nr. 17 1965-66, *Om lov om folketrygd*, side 68f.

⁶⁸⁹ Samme sted.

prosjekter i statsbudsjettet for 1967.

At koalisjonsregjeringen valgte å opprettholde rammene i den forrige regjeringens langtidsbudsjett, er i seg selv interessant. Det innebar jo også at de overordnede prioriteringene i Arbeiderpartiets langtidsprogram ble opprettholdt. Dette viser også hvor godt rammebudsjetteringen virket på et overordnet nivå, der det var enklere å komme til enighet om prioriteringer. I de årlige budsjettene var derimot den politiske oppmerksomheten knyttet til enkeltsaker og ikke til helheten. I første runde hadde dermed rammebudsjetteringen bestått prøven.

Men en liten vri ble allikevel gjort, og den skulle vise seg å få betydning. For at rammene ikke skulle være en blåkopi av Arbeiderpartiets opplegg skulle det vedtatte budsjett for 1966, S III, legges til grunn for beregning av rammene. Som vi har sett ble endringene i prioriteringene her meget beskjedne sammenlignet med regjeringen Gerhardsens budsjettforslag. Rammene i det vedtatte budsjett var allikevel noe videre enn i det opprinnelige langtidsbudsjettet. Prinsipielt var dette enda verre, fordi det åpnet for et innslag av vilkårlighet i prosessen, rammene var ikke lenger absolutte. Jeg har imidlertid ikke funnet noen prinsipielle vurderinger av dette i Finansdepartementet.

Det var også nødvendig å åpne for en inflasjonsjustering av rammene på 1967-budsjettet. Nasjonalbudsjettets prisanslag for stigningen fra 1966 til 1967 skulle legges til grunn: 3,3% for utstyr og vedlikehold, og 3% for andre driftsutgifter. Også lønnsveksten skulle det tas hensyn til etter at oppgjøret var gjennomført. På den andre siden ble det også åpnet for en noe friere disponering av innsparte midler. Som et insentiv for kostnadseffektivitet var det anledning til å overføre innsparinger fra en ramme til en annen. Slike overføringer skulle spesifiseres og begrunnes, og det måtte alltid være igjen tilstrekkelig rom for bunden utgiftsstigning. For å være på den sikre siden satt Finansdepartementet en grense ved 5 millioner kroner. Innsparinger over dette innenfor en ramme kunne ikke disponeres, men skulle settes av som reserve. Dermed ble det så som så med insentivstrukturen. Alle som hadde erfaringer fra budsjettforhandlinger med Finansavdelingen visste at mulighetene til å få glede av eventuelle innsparinger over 5 millioner kroner dermed var svært små.⁶⁹⁰

Fristen for å fremme forslag til budsjettammer var 20. januar 1966. Finansdepartementet understreket at det på de rosa arkene bare måtte føres opp forslag som ikke hadde tilstrekkelig prioritet til å komme med i det ordinære råbudsjettforslaget. Alle økninger i bevilgninger måtte begrunnes med utgangspunkt i den målsetting eller virksomhet de var tilknyttet, og bevilgningenes størrelse skulle så langt mulig begrunnes kvantitativt. Da forslaget til rammer var klart viste det en sterk økning i forhold til det opprinnelige langtidsbudsjettet. Veksten var på 990 millioner kroner, eller 9,5%, i forhold til det vedtatte 1966-budsjettet. Dette var langt mer enn det man anså som forsvarlig i Økonomiavdelingen.

For å legge et sterkere press på regjeringen enn det finansministeren alene kunne bidra med ble også Arbeidsutvalget for Nasjonalbudsjettet trukket inn. Utvalget kom til å få en særlig viktig rolle i den makroøkonomiske rådgivningen i denne perioden, både som følge av problemene som fulgte av regjeringsskiftet, men også fordi Eivind Erichsen hadde permisjon i to år under et oppdrag for Harvard University i Pakistan. Under den borgerlige koalisjonsregjeringen var rapportene meget klare i formen og ofte langt mer kritiske i formen enn det som var vanlig for andre regjeringsnotater.

Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet var svært kritisk til regjeringens retningslinjer

⁶⁹⁰ Rundskriv til departementene fra Finans- og tolldepartementet den 16. desember 1965. «Statsbudsjettet 1967 utgiftsrammer»Fd. jnr. 1851/1965 C.

for beregning av rammetallene for 1967, fordi de medførte at råbudsjettet ble urimelig ekspansivt. Så langt Arbeidsutvalget kunne bedømme, ville det bli betydelig ekspansjon og høy etterspørsel i de vestlige industriland også i 1967. Etter utvalgets mening var det sannsynlig at presstendensene i norsk økonomi ville bli like sterke i 1967 som i 1966. Til dette kom at det også ville bli frigitt nær 60 millioner kroner i skattefrie fondsavsetninger fra tidligere år. For å unngå at dette medførte en «uforsvarlig» pris- og kostnadsutvikling krevdes en stram finanspolitikk.

«Arbeidsutvalget vil på denne bakgrunn tilrå at budsjettets utgifter til varer, tjenester og overføringer ikke øker prosentvis sterkere enn på budsjettet for i år. Dette gir en økning på vel 6 1/2 pst. eller ca. 730 millioner kroner.»⁶⁹¹

Regjeringen fikk med andre ord en klar henstilling fra utvalget om å redusere rammen som ble lagt til grunn for budsjettbehandlingen med omlag 260 millioner kroner. For å skape det nødvendige finansieringsgrunnlag for netto kapitalutgifter over statsbudsjettet var det nødvendig med et regnskapsmessig overskott før lånetransaksjoner på omlag 325 millioner kroner.

I 1963 og 1964 hadde det vært et mindreforbruk i forhold til de vedtatte utgifter på statsbudsjettet på vel 100 millioner kroner, mens mindreforbruket i 1965 var på hele 336 millioner kroner. Forutsatt et mindreforbruk i 1967 på anslagsvis 150 millioner kroner, medførte dette at budsjettet for neste år burde legges opp med sikte på et overskott før lånetransaksjoner på ca. 175 millioner kroner. Med de kapitalutgifter som kunne påregnes gav dette et budsjettert totalunderskudd på ca. 1500 millioner kroner, 130 millioner kroner mer enn for det vedtatte budsjett for 1966. Etter utvalgets mening representerte dette de «minimumskrav som må stilles til budsjettets balanse ut fra en konjunkturpolitisk vurdering.»⁶⁹²

I tillegg til Finansdepartementets egne beregninger og anbefalinger hadde dermed finansministeren en krystallklar anbefaling fra landets fremste økonomer å støtte seg på i regjeringsskonferansen. Allikevel lyktes det ikke å få en tilfredsstillende balanse i det reviderte råbudsjettet, som ble gjort opp med et overskott før lånetransaksjoner på 41 millioner kroner i slutten av juni, noe som altså var langt unna de «minimumskrav» som Arbeidsutvalget hadde stilt opp. Økningen i utgiftene til varer og tjenester og overføringer var på 10,2% mot anbefalt 6,5%. Forslaget ville gi et budsjett «nær balanse» før lånetransaksjoner og et stort underskudd medregnet utlånsøkningen til statsbankene.⁶⁹³

Før skatteopplegget skulle fastsettes i august gjentok Arbeidsutvalget advarselen om at etterspørsel ble uforsvarlig høy. I tillegg ble svekkelsen av både den private og den samlede sparingen ved innføringen av folketrygden trukket frem. Dette bidrog til «å skjerpe det problem som økningen av statsbudsjettets totalunderskott skaper».⁶⁹⁴

En slik etterspørselsøkning over statsbudsjettet kunne vanskelig oppveies av en stram kredittpolitikk. Da budsjettet først var fastlagt, hadde man imidlertid ikke noe valg, men var nødt til å bruke kredittpolitikken inkludert statsbankbudsjettene for å oppnå en tilstramning. I noen grad kunne også byggereguleringen benyttes, men det ville komme i klar konflikt med regjeringens boligprogram. For å gi Arbeidsutvalgets uttalelse ekstra tyngde ble det nå også vist til uttalelser fra OECD som sterkt anbefalte en strammere finanspolitikk i Norge.⁶⁹⁵

⁶⁹¹ Notat ØA/71, 23. august 1966. ØA.

⁶⁹² Samme sted.

⁶⁹³ Samme sted.

⁶⁹⁴ Notat ØA/71, 23. august 1966.

⁶⁹⁵ Samme sted.

For ytterligere å understreke alvorret i situasjonen, presenterte Myrvoll uken etter et omfattende notat om den økonomiske situasjonen. Da var det prisstigning og betalingsbalansen som stod i fokus. Etter Finansdepartementets anslag ville det norske driftsunderskuddet overfor utlandet bli omlag 500 millioner kroner i 1966, og hele 1435 millioner kroner i 1967. Handelsdepartementet opererte med tilsvarende anslag på 650 millioner og 1750 millioner kroner. Begge anslagene var «uforsvarlig høye» etter finansministerens mening. På denne bakgrunn var det nødvendig for regjeringen å vurdere «om disse utsikter var tilfredsstillende». De siste prisprognoser tydet på at prisstigningen ble på omlag 4,5%. Prisstigningen var svært ubehagelig rent politisk, fordi misnøye med prisstigningen var noe regjeringspartiene hadde spilt på i valgkampen.⁶⁹⁶

Både prisproblemet og det forventede driftsunderskuddet overfor utlandet stod etter finansministerens mening, i nær sammenheng med den sterke økning i etterspørselen i senere år. «Hvis en ønsker å gjøre noe for å bedre balansen i økonomien, kommer en ikke utenom å begrense veksten i investeringene eller i offentlig eller privat forbruk.» Også Myrvoll uttrykte bekymring for regjeringens boligpolitiske ambisjoner. Det ville sannsynligvis by på problemer å få tilført nok arbeidskraft til bygge- og anleggsvirksomheten for å sikre gjennomføringen av boligprogrammet. Det måtte derfor overveies om det skulle settes i verk spesielle tiltak som kunne lette presset i visse områder.⁶⁹⁷

Til tross for klare advarsler, var det ikke mulig for regjeringen å skjære ned utgiftssiden med mer enn 218 millioner kroner. Men da var det også funnet plass til å frita ukeblader og bøker for omsetningsavgift, noe som medførte 35 millioner kroner i redusert inntekt årlig, og til å øke overføringene blant annet til barnetrygd. Utgiftene på det endelige budsjettforslaget viste en samlet økning på 10,9% i forhold til det vedtatte budsjett for 1966, mens inntektene steg med 9,6%. Overskuddet før lånetransaksjoner ble på 60 millioner kroner. Statsbankene fikk anledning til å innvilge lån til hele 5000 flere leiligheter enn i 1966, og kravet om byggeløyve ble opphevet i distrikter der det var «særlig viktig» å skaffe nye arbeidsplasser. Totalunderskuddet, eller finansieringsbehovet, ble på 1592 millioner kroner mot 1266 millioner i budsjettforslaget for 1966.

Dermed var det ingen grunn til å være fornøyd sett fra Finansdepartementet. For å begrense etterspørselspresset måtte utlånskvotene for en del formål utenom boligbygging reduseres i kredittbudsjettet, og regjeringen besluttet å utsette igangsettelsen av enkelte statlige tiltak. For å holde prisstigningen under kontroll ble næringslivet oppfordret til ikke å øke prisene utover det strengt nødvendige. Det ble også foreslått tiltak for å øke mobiliteten på arbeidsmarkedet.

Resultatet ble slik Finansdepartementet hadde varslet. Det måtte strammes inn så mye som mulig i kredittpolitikken, i tillegg ble det forsøkt å få til et inntektspolitisk opplegg som skulle hindre at presset slo ut i lønns- og kostnadsvekst. Bruken av rammebudsjetteringen var som sådan vellykket, men problemet var at rammene var blitt for vide. Når rammene først var satt, viste det seg vanskelig å kutte ned, og en skatteskjerpelse var ingen aktuell politikk for den borgerlige regjeringen ett år etter valgseieren. Resultatet var derfor et 1967-budsjett som ble vurdert som for ekspansivt i Finansdepartementet.

⁶⁹⁶ Notat fra Finansministeren 29. august 1966. ØA/74, ØA.

⁶⁹⁷ Samme sted, side 2f.

Fagdepartementene protesterer

Budsjettreformen var som vi har sett innført over hodene på fagdepartementene, uten et tradisjonelt utredningsarbeid. Dette medførte at fagdepartementene til en viss grad ble tatt på sengen, og gav dermed Finansdepartementet en flyving start i budsjettarbeidet. Men i neste omgang førte dette til motreaksjoner i sentralforvaltningen. Reaksjoner som føyde seg inn i mønsteret fra budsjettforhandlingene, hvor Finansdepartementets autoritet som overdepartement hele tiden ble utfordret. I regjeringen hadde finansministeren også det problem at han bare representerte ett av tre koalisjonspartier. Ett vilkår som gjerne fremholdes i Finansdepartementet som grunnleggende for å kunne få til en tilstrekkelig stram budsjettpolitikk, er at finansministeren har statsministerens uforbeholdne støtte. At Myrvoll og Borten representerte hvert sitt partiprogram kan derfor ha bidratt til å gjøre budsjettarbeidet vanskeligere i regjeringen. I tillegg var Finansdepartementets øverste embetsmann, finansråd Erichsen, fraværende i en kritisk fase av budsjettreformen.

Da fagdepartementene endelig fikk komme til ordet i budsjettspørsmålet ble det reist til dels skarp kritikk mot det nye budsjettssystemet og måten det var innført på. Den 10. februar 1967 ble stortingsmeldingen om statens budsjettbehandling fremmet. Finansdepartementet sluttet seg uten forbehold av betydning til Kleppekomiteens forslag om reformer i budsjettpolitikken, slik de også var gjennomført. Det ble slått fast at regjeringen var innstilt på å innføre et langtidsbudsjett som etter hvert skulle gjøres rullerende. Rammebudsjettene var et effektivt virkemiddel som var kommet for å bli. Videre skulle det arbeides med sikte på å innføre en form for prestasjonsbudsjettering, som sammen med moderne databehandlingsteknikk ville gjøre den administrative planleggingen og kontrollen langt enklere.⁶⁹⁸

Finansdepartementets uforbeholdne positive holdning stod i skarp kontrast til fagdepartementenes bemerkninger. Flere av de øvrige departementene var forbeholdne til omleggingen, og klarest var Fiskeridepartementet. I høringsuttalelsen til Kleppekomiteens innstilling understreket man der at forslaget ville berøre vesentlige sider av det tradisjonelle kompetanseforhold mellom Finansdepartementet og fagdepartementene, innebære en styrkelse av Finansdepartementets stilling i planleggings- og budsjettprosessen. Både Fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet var videre opptatt av å sikre tilstrekkelig elastisitet. UD gikk ut fra at de «rammer» som ble trukket opp i langtidsbudsjettet ikke ville være fastlåst, slik at det ble anledning til å avvike fra «rammene» når endrede forhold måtte gjøre dette nødvendig.⁶⁹⁹

Kirkedepartementet kunne i prinsippet slutte seg til tanken om et rullerende 4-års langtidsbudsjett. En klar forutsetning var imidlertid at det ble utformet en budsjetteringsteknikk som sikret en reell omprioritering mellom fagdepartementer. I motsatt fall ville det nye systemet lede til en uheldig stivhet i budsjettbehandlingen:

«Mulighetene for å få til en slik omdisponering mellom de ulike departementer, etter at samtlige tilgjengelige ressurser allerede er forhåndsfordelt mellom departementene, vil imidlertid være langt mindre. Erfaringene synes å tyde på at en foretatt forhåndsallokering er uhyre vanskelig å forandre, selv om forutsetningene endres.»⁷⁰⁰

Kirkedepartementet stilte seg videre tvilende til komiteens forslag om at konferansene om stats- og langtidsbudsjetter i stigende utstrekning skulle finne sted på embetsmannsnivå.

⁶⁹⁸ St. meld. nr. 39. (1966-67) *Om statens budsjettbehandling*.

⁶⁹⁹ Samme sted, side 13.

⁷⁰⁰ Samme sted, side 13.

Man anførte at svakheten ved dagens budsjettbehandling var:

«at fagdepartementenes budsjettforslag gjøres til gjenstand for overprøving av Finansdepartementets embetsmenn. Siktepunktet for arbeidet mot en bedre budsjettbehandling bør etter Kirke- og undervisningsdepartementets oppfatning være at man i Finansdepartementet søker å utvikle egne, uavhengige vurderingskriterier for budsjettbehandlingen, slik at en unngår å få en budsjettbehandling hvor fagdepartementenes forslag overprøves på deres egne premisser.»⁷⁰¹

Sosialdepartementet fryktet at omleggingen ville medføre at Finansdepartementet kom til å treffe eller påvirke avgjørelser også på områder hvor dette departement manglet den faglige innsikt:

«De målestokker man benytter seg av i den sammenheng, har selvsagt andre verdier enn kroner og ører. Dette gjøres da også verden over. Det ligger i sakens natur at en økonomisk vurdering av Sosialdepartementet må bli feilaktig om man legger andre verdier til grunn. Dette betyr ikke at Sosialdepartementet ikke må operere innenfor en økonomisk ramme, men at prioriteringene innenfor denne ramme må skje på basis av et sosialt og medisinsk skjønn.»⁷⁰²

Her pekte fagdepartementene på et prinsipielt problem som Finansdepartementet ikke hadde tatt opp. En desentralisert beslutningsstruktur var et vesentlig prinsipp i rammebudsjett-systemet. Det var her insentivene til både kostnadseffektiv drift og motiveringen for å underordne seg rammene skulle ligge. Dette ville imidlertid innebære at Finansdepartementet måtte gi fra seg makten til å overprøve detaljbeslutninger i fagdepartementene, og altså oppgi selve grunnlaget for overdepartementsmodellen. Slik både økonomer og budsjettjurister i Finansdepartementet så det, var dette det samme som å gi fra seg kontrollmuligheter og styring både når det gjaldt retningen og effektiviteten av ressursbruken. Det var rett og slett ingen tradisjon i Finansdepartementet for å stole på at fagdepartementene ville tilpasse i tråd med den økonomiske planleggingen.

Finansdepartementets kommentarer til innvendingene fra fagdepartementene føyde seg også inn i mønsteret. Med en undertone om at man måtte vente motforestillinger fra det holdet ble innvendingene avvist med at de for en stor del berodde på misforståelser. Finansdepartementet viste til langtidsbudsjettering som et «rent teknisk hjelpemiddel for styring av den fremtidige utgiftsutvikling i staten innen grenser satt av de politiske myndigheter». Enkeltsaker fagdepartementene ikke fikk gjennomslag for i Finansdepartementet kunne som før fremmes for regjeringen, og dermed var det ikke snakk om noe endret kompetanseforhold. Videre fremholdt Finansdepartementet at forvaltningen nå var blitt av et slikt omfang at det ikke lenger var mulig for departementet å vurdere alle bevilgningsforslagene tilstrekkelig grundig. Omleggingen var nødvendig for å sikre at ekspansjonen i statsbudsjettet ikke medførte sløsing med ressurser.⁷⁰³

Budskapet fra Finansdepartementet til politikerne var altså klart: en omlegging av budsjettet ville gi rom for å kunne foreta mer effektive politiske prioriteringer på kort og lang sikt. Regjeringen sluttet seg da også til de fremlagte forslag, og det gjorde langt på vei også Finanskomiteen i Stortinget. Dermed var nok et viktig skritt tatt mot en mer rasjonell finanspolitikk basert på en overordnet planlegging i et nasjonalt perspektiv.

⁷⁰¹ Samme sted, side 14.

⁷⁰² Samme sted.

⁷⁰³ Samme sted, side 13f.

1968-budsjettet - rammene virker?

Etter den formelle behandling av reformen var det klart for arbeidet med 1968-budsjettet. Nå viste det seg imidlertid at budsjettprosessen fortsatt hadde sin egen dynamikk. Etter hvert som fagdepartementene tilpasset seg det nye budsjettssystemet kom svakhetene klarere frem i dagen.

Mens fagdepartementene selv hadde satt opp rammene for 1967-budsjettet, etter retningslinjer fra Finansdepartementet, ble 1968-rammene satt opp av Finansavdelingen. Rammene ble også lagt frem før budsjettet for 1967 var vedtatt i Stortinget. Strategien var åpenbart å unngå den åpningen for manipulering med rammene en desentralisert beregning skapte, og å hindre at regjeringen igjen skulle legge det vedtatte budsjettet, S III, til grunn for rammene slik det var gjort i 1966. Finansdepartementets oppsett innebar en økning i totale utgifter på 7,9%, mens BNP var ventet å øke med 7%. Dersom budsjettveksten skulle begrenses til 7% måtte utgiftssiden reduseres med 80 millioner kroner.⁷⁰⁴

Fagdepartementene protesterte. Opplegget for 1968 fremstod enda mer som et diktat fra Finansdepartementet enn de tidligere. Særlig kirkeminister Bondevik og samferdselsminister Kyllingmark tok til orde for at Finansdepartementet måtte ta de enkelte departementene med i prosessen når rammene skulle fastlegges. I Finansavdelingen merket man seg kritikken, og la derfor ekstra stor vekt på å begrunne størrelsen på de enkelte rammeforslagene.⁷⁰⁵

Da råbudsjettet ble gjort opp i april 1967 var utgiftsiden 12,7% større enn det vedtatte budsjett for 1967, mens inntektsanslaget lå 9,5% høyere. Dette gav et underskudd før lånetransaksjoner på 135 millioner kroner og et totalt finansieringsbehov på 2156 millioner kroner. Dersom forslag på rosa ark ble holdt utenom viste råbudsjettet et overskott før lånetransaksjoner på 134 millioner kroner.

Fra Finansavdelingen ble det påpekt at omlag 200 millioner av de økte inntektene skrev seg fra omsetningsavgift på «boligbygg med videre», som på grunn av en spesiell refusjonsordning for ferdige bygg for en stor del ville gå til utbetaling etter hvert som byggene stod ferdig. For å finansiere de budsjetterte utlånene i statsbankene var det nødvendig med et overskott før lånetransaksjoner i området 100 til 250 millioner kroner, avhengig av hvor mye av statens kontantbeholdning man fant det forsvarlig å bruke. Dette innebar at ingen av forslagene på rosa ark kunne taes inn i budsjettet uten at det ble tatt tilsvarende innsparinger på hvite ark. Dersom ikke rammene holdt, påpekte Finansavdelingen at regjeringen ble nødt til å legge frem forslag om avgiftsøkninger.⁷⁰⁶

Etter budsjettkonferansen i april 1967 anmodet regjeringen Finansdepartementet om å skjære ned på råbudsjettet med omlag 100 millioner kroner. På den bakgrunn sendte Finansavdelingen en anmodning til alle fagdepartementene om å fremme forslag til nedskjæringer. Tilsynelatende var oppslutningen god, og det kom inn forslag om innsparinger på nær 95 millioner kroner. Ved nærmere ettersyn viste det seg imidlertid at det var lite substans i flere av forslagene. Det var lite hjelp i å kutte i budsjettet hvis man senere måtte plusse på igjen med tilleggsbevilgninger. Forslag fra Industridepartementet om å redusere tilskottet til Norsk Jernverk med 12,5 millioner kroner lå det så langt

⁷⁰⁴ «Utkast til utgiftsrammer 1968» i FA, boks merket «Statsbudsjett 1968 II».

⁷⁰⁵ Notat fra Glesne til Finanskontoret den 15. november 1966, «Statsbudsjettet 1968 - Budsjettammer». FA, boks merket «Statsbudsjettet 1968».

⁷⁰⁶ Notat fra Finansavdelingen til finansministeren den 26. april 1968, «Statsbudsjettet 1968». FA, boks merket «Statsbudsjettet 1968».

Finansavdelingen kunne se ingen realitet bak. Til tross for at departementet var anmodet om å komme med et nytt forslag hadde man ingenting hørt før budsjettkonferansen i slutten av juni. Heller ikke Sosialdepartementet hadde gjort jobben sin. Av de 5 millionene departementet var anmodet om å kutte var det bare fremmet forslag om 4 millioner kroner.⁷⁰⁷

Til tross for visse vanskeligheter kunne allikevel revidert råbudsjett gjøres opp med et overskott før lånetransaksjoner på 260 millioner kroner, mye takket være økte inntektsanslag. På budsjettkonferansen gjennomførte regjeringen ytterligere kutt, slik at det i det endelige budsjettforslaget også ble plass til lettelser i progresjonen som innebar 125 millioner kroner mindre på inntektssiden. I Gul bok var derfor overskottet før lånetransaksjoner 235 millioner kroner, og veksten i totalutgiftene var redusert til 9,7% i forhold til det 1967-budsjettet. Gruppen «nybygg og anlegg» var holdt mest tilbake, med en vekst på bare 5%, mens «driftsutgifter» og «overføringer til andre» vokste med noe over 10%. På den andre siden økte de totale inntektene med i overkant av 11% i forhold til budsjett for 1967.

I Finansdepartementet var man godt fornøyd med budsjettet for 1968, selv om utgiftssiden vokste med langt mer enn det som var anbefalt da rammene ble trukket opp. Noe av bakgrunnen for Finansdepartementets meget stramme linje i arbeidet med 1968-budsjettet var bekymring virkningene av det ekspansive 1967-budsjettet. Nå ble imidlertid pressproblemene i 1967 langt mindre enn fryktet fordi det oppstod en internasjonal konjunkturavslapning. Vekstraten for OECD-landene ble bare 2,5% i første halvår, mens det var kalkulert med 4%. Årsaken var dels valutauro og tilstrammingstiltak både i Europa og USA. Dette medførte en klar stagnasjon i norsk eksport.⁷⁰⁸

Dermed hadde det allikevel ikke vært så galt med et ekspansivt budsjett for 1967. Nærmest ufrivillig hadde finanspolitikken for dette året fulgt oppskriften på en motkonjunkturpolitikk. Aktivitetsnivået i Norge ble omtrent som det burde være, mens arbeidsledigheten steg i andre land. Kostnaden var imidlertid en oppskriftsmessig svekkelse i utenriksbalansen. Takket være seksdagerskrigen i Midtøsten, hvor Suezkanalen ble stengt, tok norsk eksport seg opp igjen, og da særlig skipsfarten. Igjen var Finansdepartementet tilbake i en situasjon hvor etterspørselspresset måtte administreres ved kredittreguleringer, finanspolitikk og inntektspolitikk, og mente at 1968-budsjettet var «godt tilpasset den økonomiske situasjon».⁷⁰⁹

1969-budsjettet - rammene omgås

Etter at Gul bok for 1968 var behandlet i Stortinget uten store påplussinger, var det klart for neste runde, den fjerde og siste med utgangspunkt i regjeringen Gerhardsens langtidsbudsjett. Erfaringene fra de to første årene med bruk av rammebudsjettering hadde vist at fastsettelsen av tilstrekkelige autoritative rammer var et kritisk punkt. Systemet hadde imidlertid også en annen klar svakhet, som skulle vise seg å innebære et større problem. Anledningen til å fremme forslag ut over rammene innebar en mulighet for manipulasjon

⁷⁰⁷ Notat fra Finansavdelingen til finansministeren den 27. juni 1967, «Statsbudsjettet 1968», og notat fra Økonomiavdelingen til Finansavdelingen av 22. juni 1967, «Statsbudsjettene 1967 og 1968». FA boks merket «Statsbudsjettet 1968».

⁷⁰⁸ Notat ØA/75, 16. juni 1967.

⁷⁰⁹ Notat ØA/45. Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet-notat av 26. april 1968.

fra fagdepartementenes side, og dette undergrovt rammene. Fra å ha være et hjelpemiddel for Finansavdelingen i budsjettforhandlingene, gikk rammene nå over til å bli et problem. Fagdepartementene fant veien rundt rammene. Delvis kan 1969-budsjettet sees på bakgrunn av den stramme linjen som var kjørt året før, men også som et resultat av en mobilisering mot rammebudsjetteringen. Budsjettarbeidet fant sted parallelt med utarbeidelsen av et nytt langtidsprogram og -budsjett, og et pågående utredningsarbeid om programbudsjettering, det neste skritt på veien.

I midten av januar 1968 behandlet regjeringen Borten «prøvebudsjettet» for 1970-73. Dette var igjen utarbeidet av Planleggingsavdelingen på bakgrunn av innsendte forslag fra fagdepartementene, uten bistand fra Finansavdelingen. Denne gangen måtte departementene også lage en «prioritetsanalyse» sammen med forslagene. Her skulle det gjøres rede for hvor det kunne kuttes i med inntil 10% i forslagene dersom det ble nødvendig. Prøvebudsjettet ble også satt opp etter en «programklassifisering» som var et ledd i det pågående utredningen av programbudsjett. Igjen var situasjonen at det hastet med å innføre de nye ordningene hvis de skulle kunne gjøres gjeldende i løpet av perioden 1970-73. Programbudsjettering var ikke kommet lenger enn til svært tidlig i utredningsfasen høsten 1967, men som Erlend Bjørtvedt viser hadde Planleggingsavdelingen allerede en klar oppfatning av hvordan programbudsjettssystemet burde være, basert på den amerikanske budsjettmodellen.⁷¹⁰

Budsjettskriv nr. 2 om det foreløpige budsjettoppgjør for 1969 ble sendt fra Finansavdelingen den 20. januar 1968 med den vanlige ordlyden om de høyest prioriterte forslag på hvite ark og lavere prioriterte tilleggsforslag på rosa ark. I februar fastsatte regjeringen rammene, denne gangen beregnet utfra det vedtatte budsjettet for 1968 med en vekst i samlede utgifter på 12,3%.

I et forsøk på å stramme inn bruken av rosa ark var retningslinjene denne gangen endret. Problemet som hadde oppstått var at fagdepartementene plasserte forslag de visste hadde høy politisk prioritet på rosa ark, mens systemet som nevnt innebar at bare lavt prioriterte forslag skulle være på rosa ark. I den grad man gjennomskuet dette i Finansavdelingen var måtte man enten få gjennomført omprioriteringer eller kutte på forslag på hvite ark. I begge tilfeller var dette langt vanskeligere enn i det tradisjonelle budsjettspillet hvor alle enkeltforslagene i prinsippet var sidestilt.

I 1969-budsjettet skulle forslag om bevilgninger ut over rammen derfor bare fremmes for nye påløpte utgifter som det ikke hadde vært naturlig eller mulig å ta hensyn til da rammene ble fastlagt. I et eget rundskriv fra Finansdepartementet ble derfor departementene bedt om ikke å føre opp en ønskeliste over lavere prioriterte tiltak på rosa ark.⁷¹¹ Den nye budsjettinstruksen medførte at mesteparten av forslagene på rosa ark var bundet gjennom lov- og avtalebestemte utgifter og vedtak regjeringen hadde fattet etter at rammene var fastlagt. Men dermed ble det umulig å se bort fra forslagene på rosa ark på samme måte som tidligere, og i realiteten hadde man da mistet det element av prioritering som lå i systemet, men beholdt muligheten til å fremme forslag ut over rammen.

Omleggingen av bruken av rosa ark åpnet i enda større grad mulighetene for økt avkastning ved gjennom strategisk atferd. Dette kom samtidig med at misnøyen i fagdepartementene igjen hadde tiltatt under prosessen med det nye langtidsbudsjettet. Flere eksempler på kreativ tilpasning ble trukket frem av Finansavdelingen. For eksempel hadde Sosialdepartementet i forbindelse med overgang til bruttoføring for Statens pensjonskasse ført opp ekstra utgifter med 139,5 millioner kroner på rosa ark, mens ekstra inntekter på

⁷¹⁰ Bjørtvedt 1997, side 74f. Programbudsjettering er tema i neste kapittel.

⁷¹¹ Brev fra Finansavdelingen til samtlige budsjettenheter den 19. februar 1968. FA, boks merket Statsbudsjett 1969.

150 millioner var ført på hvite ark. Dersom bruttoføringen ikke ble gjennomført ville dermed utgiftene på rosa ark kunne reduseres og differansen på 10,5 millioner kroner ville gå til reduksjon av netto utgiftene til pensjonskassen. Slike muligheter gjorde ikke akkurat budsjettarbeidet enklere for Finansavdelingen.⁷¹²

Da råbudsjettet var satt opp viste det en økning på 15,3% inklusive rosa ark, mens forslagene på hvite ark lå innenfor rammen med 12,0% stigning i forhold til vedtatt budsjett i 1968. Det spesielle denne gangen var at av totalt 501 millioner kroner på rosa ark, var omlag 300 millioner bundne utgifter, som det altså ikke var mulig å se bort fra. I tillegg til dette hadde regjeringen etter at rammene var fastlagt vedtatt tiltak som ikke var innarbeidet i råbudsjettet overhode. Det gjaldt blant annet økt prisstøtte i forbindelse med jordbruksoppgjøret og økt barnetrygd. Begge deler var det gitt løfte om til LO i forbindelse med lønnsoppgjøret.⁷¹³

Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet omtalte 1969-budsjettet som urimelig ekspansivt. Spesielt uheldig var økningen på 10,6% i utgifter til kjøp av varer og tjenester. Dette ville innebære at staten under en oppgangsperiode la beslag på en stigende andel av vare- og tjenestetilgangen i samfunnet. Ikke minst var økningen i budsjettet for nybygg og anlegg, i en på forhånd presset sektor, uheldig. Spesielt påpekte Arbeidsutvalget den sterke økningen av veibevilgningene, og var for sin del sterkt i tvil om dette var «en riktig fordeling av ressursene». På denne bakgrunn anbefalte Arbeidsutvalget på det kraftigste en svakere utgiftsøkning enn det lå an til ut fra råbudsjettet. Hvis det ikke lot seg gjennomføre, måtte det være et minstekrav at eventuelle skattelettelser og utgiftsøkninger som ikke kunne dekkes av reserveposten, måtte kompenseres ved økning av andre inntektsposter.⁷¹⁴

For Finansdepartementet var budsjettsituasjonen vanskelig. Den eneste måten å kutte utgiftssiden på budsjettet var nå å foreslå nedskjæringer i forslagene på hvite ark, som fagdepartementene med unntak av Sosialdepartementet hadde holdt innenfor de fastsatte rammene. Budsjettarbeidet var dermed blitt enda vanskeligere enn før rammebudsjetteringen ble innført, fordi det nå var fagdepartementene som kunne bruke rammene mot Finansavdelingen. Finansavdelingen måtte derfor gjennomgå de enkelte budsjettforslagene spesielt nøye for å finne nedskjæringsmuligheter. For å få dette til var man imidlertid avhengig av at finansministeren fikk støtte av statsministeren på budsjettkonferansen, og at disse to hadde tilstrekkelig tyngde overfor regjeringen forøvrig.

Det lyktes Finansavdelingen å skjære ned på utgifter til drift og investering med til sammen 68 millioner kroner gjennom budsjettforhandlingene med fagdepartementene. Utgiftene til overføringer måtte imidlertid økes med nær 200 millioner som en følge av regjeringens løfter om subsidier, barnetrygd, pensjonstrygd for sjømenn og pressestøtte. Etter kraftig påtrykk fra Finansdepartementet og Arbeidsutvalget lyktes det til slutt å få regjeringen med på nedskjæringer på drift og investering med 201 millioner kroner. Overføringene måtte imidlertid økes med ytterligere 134 millioner kroner. For å styrke balansen ble det derfor vedtatt å øke alkohol og bilavgiftene slik at inntektene økte med 90-100 millioner kroner på årsbasis. Som i tidligere år ble det foretatt lemping i progresjonen, og i tillegg ble avgiftene på platina, gull og sølvvarer fjernet. Budsjettforslaget for 1969 kunne dermed gjøres opp med et overskott før lånetransaksjoner på 200 millioner kroner, og et totalt finansieringsbehov på 2154 millioner kroner. Dette var tross alt mindre ekspansivt enn fryktet.⁷¹⁵

⁷¹² Oversikt over departementenes råbudsjett. FA, boks merket «Statsbudsjettet 1969».

⁷¹³ Samme sted.

⁷¹⁴ Samme sted.

⁷¹⁵ Notat ØA/68. Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet-notat av 16. august 1968.

Men så viste det seg en ny problematisk side ved koalisjonsregjeringen. Under Stortingets budsjettbehandling kom utgiftsforslag som var avvist i budsjettforhandlingene inn i budsjettet igjen. I det vedtatte budsjettet for 1969 var overskott før lånetransaksjoner redusert til 84 millioner kroner. Dermed var enda en svakhet ved budsjettssystemet åpenbart. Det hjalp lite å kutte i regjeringens budsjettforslag hvis fagkomiteene i Stortinget pluss på budsjettet med like mye. Fordi det ble rapportert om avsetningsvansker og en liten økning i ledigheten høsten 1968, ble det også iverksatt andre ekspansive tiltak. Dette til tross for at den internasjonale oppgangen ble forsterket. Byggeløyveordningen ble lempet, midler avsatt til skattefrie investeringsfond ble frigitt, og kredittilgangen ble økt både via statsbankene og ved økt emisjonsvirksomhet over obligasjonsmarkedet. Totalt sett ble dermed politikken ganske ekspansiv. Dette var allikevel bare en forsmak på det som skulle komme i budsjettet for 1970, høsten 1969 var det stortingsvalg.

Ut over alle rammer

Før arbeidet med 1970-budsjettet startet, så verken Økonomiavdelingen eller Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet noen fare for alvorlige press- eller balanseproblemer i norsk økonomi på kort sikt. Veksten i BNP hadde bare vært 3,5% i 1968, mot hele 7% året før. På bakgrunn av den ekspansive finanspolitikken som ble ført og fortsatt gode internasjonale konjunkturer regnet Økonomiavdelingen med 4,5% vekst i BNP både i 1969 og 1970. I 1970 skulle det også gjennomføres en skattereform, overgang til større vekt på indirekte beskatning, som Finansdepartementet ventet kunne bidra til å løse balanseproblemene i statens økonomi gjennom å gjøre det lettere å sikre inntektssiden i budsjettet.

Det som først og fremst vekket bekymring i Finansdepartementet var de langsiktige strukturproblemene norsk økonomi så ut til å stå overfor. Den strenge reguleringen av kredittmarkedet som var gjennomført for å kompensere noe for den ekspansive budsjettpolitikken, hadde påvirket sammensetningen av investeringene. Det ble investert for mye i veier, varehandel, forretningsbygg, hoteller og ikke minst i offentlig konsumkapital. Dette gikk ut over investeringene i høyt prioriterte sektorer som boligbygging og fremfor alt industri. Industriinvesteringene var beregnet å ha sunket med omlag 10% i 1968, og nedgangen ville ventelig fortsette i 1969. Deler av den norske industrien klarte ikke å henge med i den internasjonale konkurransen som fulgte med EFTA-prosessen, og dette gav seg utslag i handelsbalansen overfor utlandet.⁷¹⁶

Høsten 1968 hadde Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet tatt opp problemet med den uheldige ressursallokeringen, og advart mot følgene av at den offentliges etterspørsel vokste på bekostning av industriinvesteringene. Løsningen som ble anbefalt var å utvide partialobligasjonskvoten for industrien samtidig som investeringene over statsbudsjettet ble skåret ned i forhold til det eksisterende opplegg.⁷¹⁷

Nå var problemet ikke først og fremst veksten i utgifter til bygg og anlegg i statsbudsjettet. Det var gjerne her Finansavdelingen fikk gjennomslag for å skjære ned. Først og fremst var det overføringene og driftsutgiftene som økte. I råbudsjettet for 1970 økte disse postene med hele 20% i forhold til det vedtatte budsjettet for 1969. En stor del av dette skyldtes riktignok ekstraordinære utgifter i forbindelse med overgang til merverdiavgift, men selv

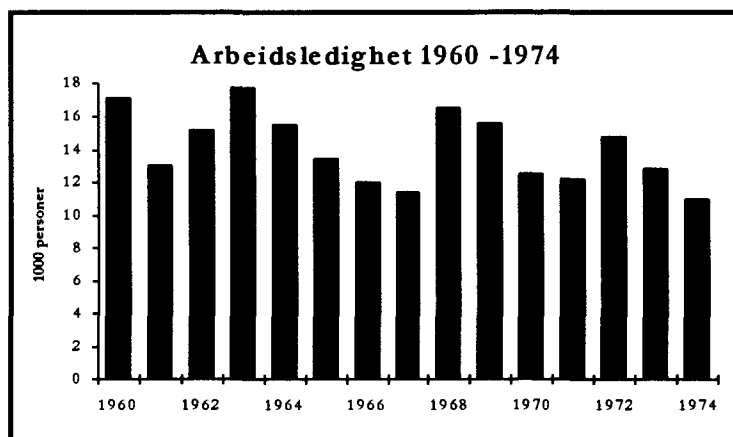
⁷¹⁶ Samme sted.

⁷¹⁷ Samme sted.

uten disse steg utgiftene med 9,5%. Samlet viste råbudsjettet et underskudd før lånetransaksjoner på hele 840 millioner. Hvis man holdt utenom de poster som gikk direkte på skatteomleggingen var det fortsatt et underskudd på nesten 300 millioner kroner. Dette gjaldt vel å merke utgiftene på hvite ark. I denne budsjetttrunden var det gitt anledning til å legge frem forslag på rosa ark også etter at råbudsjettet var behandlet i regjeringen. I Finansavdelingen regnet man med at en del bundne utgifter ville fremmes på rosa ark.

Også totalbalansen i budsjettet så ut til å bli rekordsvak. Utlån til statsbankene og andre utlån fra staten i 1970 var budsjettet til 2999 millioner eller vel 500 millioner kroner høyere enn i 1969. Dette innebar at statens samlede lånebehov ville stige med drøyt 1400 millioner. Samtidig ville emisjonene av §15 obligasjoner til næringslivet måtte økes betraktelig, i første rekke som følge av en ny skipsfinansieringsordning, men også som følge av et nytt strukturfinansieringsinstitutt som var opprettet for å møte strukturproblemene i industrien. Samlet ville finansieringsbehovet over obligasjonsmarkedet derfor stige meget sterkt. Tidligere var det regnet med en økning fra i kapitaltilførselen fra folketrygden på 300 millioner, men dette forsvant da regjeringen vedtok økninger i trygdeytelsene. Fondsopplegget ville derfor bare øke med 30-40 millioner kroner. Statens kontantbeholdning var ved utgangen av 1968 nede i 1300 millioner kroner, etter en nedgang i løpet av året på 5-600 millioner. Det var derfor også en fare for «akutte betalingskriser» i de måneder da belastningen var størst. Det var derfor ingen god stemning i Finansdepartementet før budsjettforhandlingene tok til våren 1969.⁷¹⁸

Frustrasjonen over regjeringens manglende evne til å stramme inn i budsjettpolitikken kom særlig til uttrykk gjennom uttalelsene fra Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet. I aprilnotatet til regjeringen var tonen usedvanlig skarp. Arbeidsutvalget pekte først og fremst på at overgangen til nytt skattesystem på grunn av forskyvninger av betalingsterminer, innebar en netto inntektsnedgang for staten på 500-600 millioner kroner i 1970. Selv om dette ikke skulle vurderes på samme måten som et regulært underskudd, ville det utvilsomt påvirke den samlede etterspørselen. Men på toppen av dette var altså råbudsjettet, som bare omfattet forslag på hvite ark, gjort opp med et underskudd på 300 millioner kroner, dvs. like mye som den beregnede skattelettelse ved omleggingen av skattesystemet.



Figur 17: Registrert arbeidsledighet 1960-1974, årsgjennomsnitt. Kilde: Statistisk årbok.

Det var ingen ting ved aktivitetsnivået i Norge som skulle tilsi et slikt en slik ekspansiv budsjettpolitikk. Også hvis man så bort fra virkningene av betalingsforskyvningene, var et underskudd av en slik karakter uansvarlig økonomisk politikk. Selv om regjeringen hadde ønsket tiltak for å motvirke økningen i arbeidsledigheten som hadde funnet sted, var det

⁷¹⁸ Samme sted.

ikke riktig å gjøre dette ved en generell stimulering av aktivitetsnivået over statsbudsjettet.⁷¹⁹

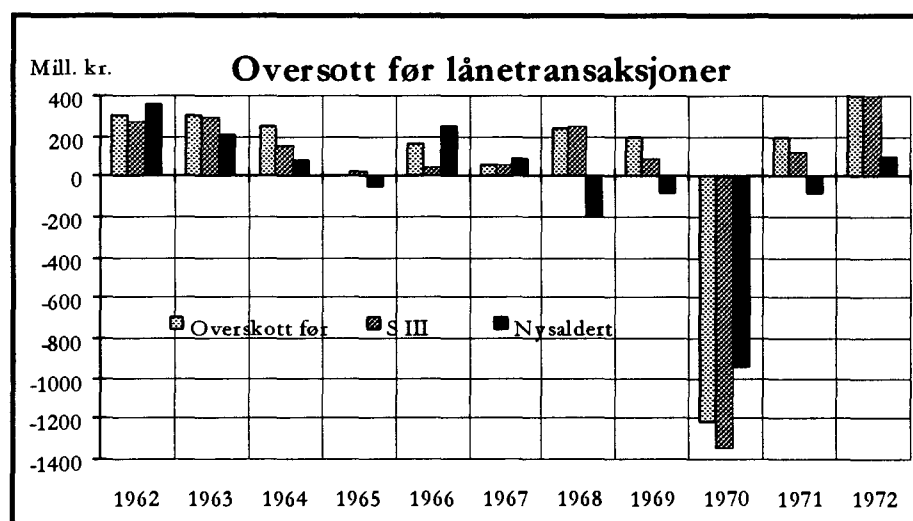
Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet antok at det var små muligheter både for å redusere utgiftene i forhold til det som var ført opp på hvite ark. Heller ikke mulighetene for å øke skatteinntektene anså man for særlig store slik den politiske situasjonen var. Som et minimum måtte det i alle fall skjære ned forslagene på hvite ark i den utstrekning det var nødvendig å ta med forslag fra rosa ark. Eventuelt måtte inntektssiden styrkes.

Utvalget viste også til den manglende balanse man ville stå overfor på obligasjonsmarkedet i 1970. Dette var et resultat både av finanspolitikken, av statsbankenes utlånsvirksomhet og av de tilsagn som allerede var gitt til private utstedere av partialobligasjoner. Råbudsjettet aktualiserte i høy grad nødvendigheten av tiltak for å føre en større del av kredittinstitusjonenes midler over til langsiktige utlån over obligasjonsmarkedet. Så langt som til å anbefale en høyere rente gikk Arbeidsutvalget ikke i denne omgang.⁷²⁰

Som fryktet i Finansdepartementet viste det seg ikke politisk mulig å begrense budsjettets ekspansive karakter, snarere tvert imot. Forslaget til statsbudsjett for 1970 ble gjort opp med et underskudd før lånetransaksjoner på 1100 millioner kroner. Av dette skyldtes 800-900 millioner faseforskyvninger i forbindelse med skatteomleggingen. Arbeidsutvalget kunne derfor bare repetere den tidligere kritikk i et notat om nasjonalbudsjettet for 1970 av 15. august 1969:

«Slik konjunkturutsiktene nå fortoner seg og med de finansieringskrav som statsbankene vil stille, burde statsbudsjettet for 1970, etter Arbeidsutvalgets oppfatning, ha vært gjort opp med et betydelig overskott før lånetransaksjoner, eksklusive faseforskyvning. Selv før det tas hensyn til likviditetsvirkningene av skatteomleggingen, er således statsbudsjettet langt mer ekspansivt enn den økonomiske situasjon skulle tilsi.»⁷²¹

Som en konsekvens av dette ville stigningen i det private forbruk bli langt raskere enn tidligere antatt. Mens regjeringens langtidsprogram forutsatte et svakt fall i forbrukets andel av BNP, fra 50,8% i 1968 til 50,2% i 1973, kunne man nå regne med en sterk stigning til 52,0% i 1969 og en ytterligere stigning til 52,2% i 1970. Man måtte nå vente seg at også prisstigningen ville bli klart raskere enn tidligere med de konsekvenser dette ville ha for kostnadsnivået.



Figur 18: Overskott før lånetransaksjoner 1962-1972 fordelt på Gul bok, vedtatt budsjett og nysaldert budsjett.
Kilde: Statsregnskapet.

⁷¹⁹ ØA notat 45, 26. april 1968. «Statsbudsjettet 1969».

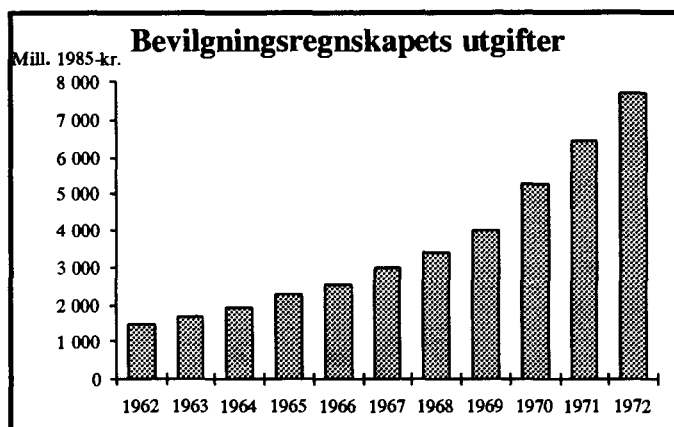
⁷²⁰ Samme sted.

⁷²¹ Samme sted.

Denne gangen kan det se ut til at advarselen gjorde et betydelig inntrykk i regjeringen. Det var imidlertid lite man fikk gjort med finanspolitikken, som figur 18 viser, ble 1970-budsjettet uten sidestykket det mest ekspansive til da. Også i 1970 ble det derfor kredittpolitikken som måtte ta støytten. Denne gangen var det imidlertid ingen vei utenom å ta kredittloven i bruk fullt ut. I september 1969 ble §9 i kredittloven tatt i bruk, og samtidig ble diskontoen hevet med 1%. Dermed var to politiske tabuer brutt. Gunhild Ecklund har vist at det var først ved innføring av plasseringsplikt i september 1969 at kredittloven fullt ut erstattet avtalesamarbeidet, og Finansdepartementet fikk det styringsredskapet i kredittpolitikken departementet hadde gått inn for siden femtitallet.⁷²²

Mot enda en budsjettreform

Budsjettreformen slik den ble gjennomført var ingen suksess, verken sett i forhold til mål knyttet til veksten i statsbudsjettet eller en balansert økonomisk utvikling. Finanspolitikken var heller ikke blitt noe effektivt redskap for styring av ressursallokeringen eller for å sikre en effektiv ressursbruk i offentlig sektor. Som figur 19 viser, vokste offentlige utgifter raskt, og langt raskere enn forutsatt i langtidsbudsjettet. Det hadde heller ikke vært mulig å få justert opp inntektene, slik at det totalt sett ble ført en ekspansiv finanspolitikk, som var blitt forsøkt motvirket gjennom å stramme inne på kreditt- og inntektspolitikken.



Figur 19: Bevilgningsregnskapets utgifter 1962-1972, deflatert med konsumprisindeksen. Kilde: Statsregnskapet.

Problemstillingen knyttet til vekst i offentlig sektor var på ingen måte særegent for Norge. Over hele OECD-området vokste offentlig sektor raskt. Det generelle inntrykk som ble formidlet gjennom OECD-publikasjoner ved midten av sekstitallet var at denne veksten var en naturlig prosess i den økonomiske utviklingen. Når velstandsnivået nådde et visst nivå var det naturlig at det ble stilt større krav til offentlig sektor. Det spesielle for Norge var at utviklingen startet senere, og veksten ble raskere.

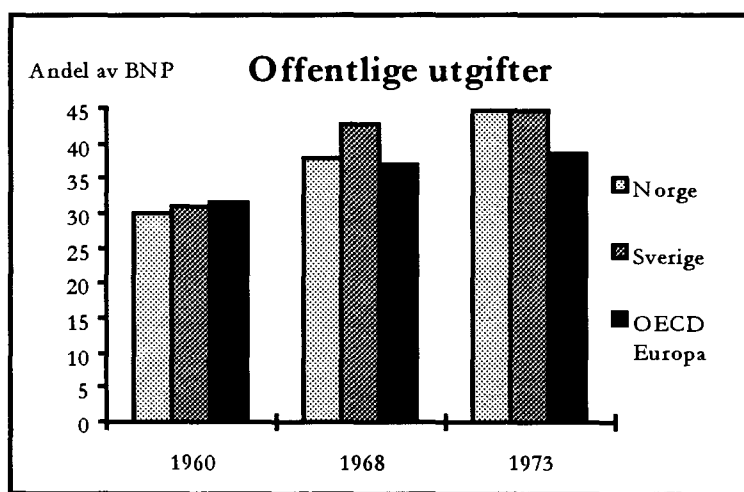
Den relativt sterke veksten fram midten av sekstitallet kan derfor sees som en reaksjon på at offentlig sektor ikke var prioritert tidligere. Fra 1955 til 1965 økte offentlige utgifter årlig med 10,7% i gjennomsnitt, men klart raskest i siste del av perioden. I de fleste OECD-landene hadde ekspansjonen i offentlig sektor fulgt i kjølvannet av den sterke økonomiske veksten.

⁷²² Ecklund 1995, side 45.

Statens utgifter i prosent av BNP 1965	
Sverige	40,5
Nederland	40,1
Frankrike	37,5
Norge	36,7
Østerrike	35,3
Vest-Tyskland	35,1
Italia	34,4
Storbritannia	34,4
Belgia	31,7
Danmark	30,1
USA	27,7
Japan	21,5

Tabell 7: Totale statlige utgifter i prosent av BNP for året 1965, ikke medregnet investering i statlige aksjeselskap.
Kilde OECD, «Public Expenditure Trends in OECD Countries», utredning fra WP2, 1968.

I sekstiårene ble den gjennomsnittlige veksttaket i OECD redusert, mens den økte i Norge, slik av vi i løpet av sekstitallet passerte gjennomsnittet for OECD-Europa, slik det fremgår av figur 20. Sett i forhold til BNP var det bare Belgia som hadde like stor forholdsvis vekst i offentlige utgifter som Norge. I Storbritannia hadde forholdstallet nesten ikke hadde vokst. Når det gjaldt forholdstallet for året 1965 lå Norge på fjerdeplass i OECD, mens Sverige lå på topp med over 40%. Et forsprang Norge i følge figur 20 hadde tatt igjen i 1973.



Figur 20: Totale offentlige utgifter målt som andel av BNP for Sverige, Norge og OECD-Europa. Kilde: OECD Economic Outlook, Historical Statistics, 1960 - 1984/1989, tabell 6.5.

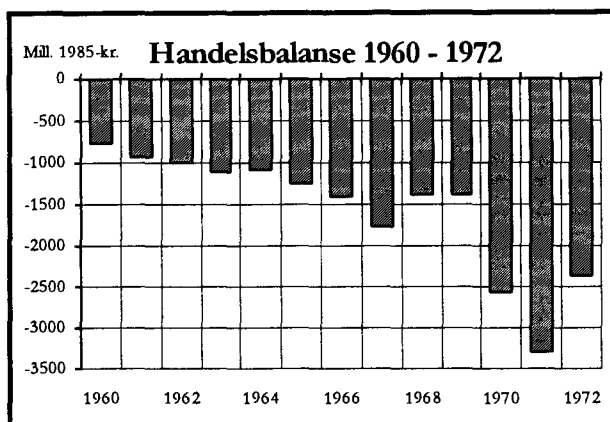
For OECD-området generelt var det veksten i utgifter til utdanning, helse og sosiale velferdstiltak som lå bak de ekspansive offentlige budsjettene. Mens utdanning, helse og sosial velferd utgjorde 13,7% av totale statlige utgifter i Norge i 1957, var andelen steget til 21,1% i 1965. Demografiske endringer ble trukket frem som noe av forklaringen utviklingen. I alle landene hadde den ikke-yrkesaktive delen av befolkningen, over 65 og under 15 år, vokst raskere enn den yrkesaktive de siste 10 årene, det hadde foregått en sterk urbanisering slik at behovet for infrastruktur var blitt større, og et moderne samfunnet brukte også langt mer på utdanning og helse enn tidligere. Veksten på disse områdene lå mye høyere enn veksten i BNP for langt de fleste OECD-land, Norge inkludert.⁷²³

Det var ingen motvilje i Finansdepartementet mot en økt produksjon av varer og tjenester i offentlig sektor. Problemet var at for å få dette til uten inflasjon måtte anvendelsen ressurser i offentlig sektor skje i en viss balanse med utviklingen i privat

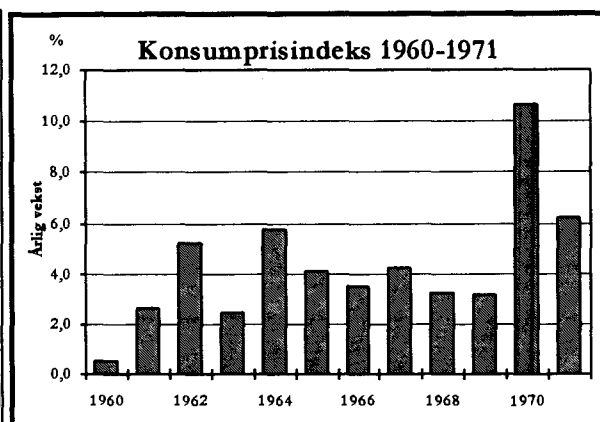
⁷²³ OECD, WP2, «Public Expenditure Trends in OECD Countries», utredning fra 1968.

konsum og investeringer. I tillegg kom problemet med effektiviteten i den administrative systemet for ressursallokering over offentlige budsjetter. Jo større den administrerte delen av økonomien ble, desto større problemer ville selvsagt en uheldig ressursallokering skape for den økonomiske utviklingen. Derfor vokste bekymringene i blant økonomene i Finansdepartementet i takt med de fantasifulle måtene fagdepartementene fant på for å undergrave det nye budsjettssystemet.

Problemstillingen var hele tiden den samme: å administrere et etterspørselsoverskudd slik at den ikke resulterte i en pris- og kostnadsvekst og dermed svekket norsk konkurransevne. Med en nærmest automatisk vekst i de offentlige utgiftene over statsbudsjettet og med en fastspikret lavrentepolitikk var dette nærmest en umulig oppgave. Som figur 21 og figur 22 viser gav etterspørselspresset seg stadig utslag i en negativ handelsbalanse, i tillegg til at prisstigningen stadig var større enn ønsket. Ut over i 1968 ble man i Finansdepartementet stadig mer klar over at de kraftige bremsene som var satt inn for å dempe etterspørselen etter kreditt førte til at sammensetningen av investeringene ikke var i tråd med de mål som lå i den økonomiske politikken. Styringen av investeringene gjennom statsbankene og §15-utvalget var rett og slett blitt mindre effektiv, uten at dette ble oppveid av en mer effektiv finanspolitikk. Spørsmålet om lavrentepolitikkenes virkning på ressursallokeringen kom derfor igjen på økonomenes dagsorden.



Figur 21: Norges handelsbalanse 1960-1972, mill. 1985-kr. 1971. Kilde: Historisk statistikk 1994, tabell 18.3.



Figur 22: Årlig vekst i konsumprisindeksen 1960-1971. Kilde: SSB.

Etter fem år med rammebudsjettering var det dermed rimelig klart at systemet ikke fungerte etter hensikten. Resultatet av budsjettforhandlingene viste seg å være svært avhengig både av de interne styrkeforhold i regjeringen, men også av regjeringens parlamentariske styrke. En vesentlig årsak til systemets sammenbrudd er etter min mening at det ikke ble innført i sin fulle bredde. På dette området falt Osloskolens administrative økonomiske tenkning sammen med budsjettjuristenes tradisjonelle overprøvingsstrategi. Finansdepartementet ville ikke, eventuelt turde ikke, gjennomføre et desentralisert beslutningssystem hvor fagdepartementene i større grad selv måtte ta ansvar for prioriteringer og effektiv drift.

I fagdepartementene motsatte man seg den budsjettmessige overstyringen og den mistenksomhet man med rett eller urett ble utsatt for fra saksbehandlere i Finansavdelingen. Det var flere eksempler på klart urimelige avgjørelser, både under endeløse budsjettforhandlinger i sene nattetimer, men også i tilfeller hvor Finansdepartementet brukte sin administrative makt over for departementene. Det oppstod i løpet av sekstitallet et svært uheldig samarbeidsforhold mellom Finansdepartementet og den øvrige sentralforvaltningen. Desto hardere Finansavdelingen stammet til i budsjettforhandlingene, desto sterkere motkrefter ble engasjert i fagdepartementene. Det var absolutt ikke noe klima for

«ansvarlig» budsjettpolitikk i forvaltningen, og uten en sterk ledelse i regjeringen bidro dette til å forsterke presset på utgiftssiden i statsbudsjettet.⁷²⁴

Statsviteren Bjørn Erik Rasch har stilt spørsmål om hvilken innflytelse Stortinget har over utformingen av budsjettets utgiftsside. Han viser til at det tilsynelatende bare gjøres ubetydelige endringer i regjeringens budsjettforslag under stortingsbehandlingen. Rasch viser til at det også vil være en indirekte påvirkning, ved at regjeringen tilpasser seg Stortingets sammensetning, og at forholdet mellom disse faktorene er uklart.⁷²⁵ Her har jeg lagt vekt på den administrative prosessen bak regjeringens budsjettforslag, og vist at også den kan være avhengig av de parlamentariske forholdene. Det var nettopp dette som var utgangspunktet for sosialøkonomene i Finansdepartementet deres reformer av budsjett-systemet. Målet var å etablere et administrativt system som skulle bremse både politisk og administrativ uansvarlighet. At dette ikke ble noen suksess skyldes blant annet at budsjettssystemet i for liten grad ble tilpasset det politiske system det skulle virke innenfor. Min konklusjon på dette området blir derfor at Stortinget på sekstitallet hadde svært stor påvirkning på utviklingen i budsjettets utgiftsside, både direkte gjennom stortingsbehandlingen, men også indirekte gjennom de føringer som ble lagt på det administrative plan.

I Finansdepartementet hadde man for lengst innsett systemets utilstrekkelighet i 1969. Planleggingsavdelingen var allerede i gang med å forberede innføringen av programbudsjettering etter amerikansk mønster. Også denne gangen ble en budsjettreform forsøkt innført under svært ustabile parlamentariske forhold, og uten støtte i den øvrige forvaltningen stod Finansdepartementet overfor en håpløs oppgave. Som vi skal se svarte heller ikke programbudsjetteringen til forventningene.

⁷²⁴ Dag Omholt opplevde dette fra begge sider. Han gikk fra Finansavdelingen til Kirke og undervisningsdepartementet i 1961. Omholt legger vekt på at den manglende friheten man følte i fagdepartementene. Det ble generelt ikke lagt vekt på å foreslå innsparinger i budsjettene, fordi dette erfaringsmessig alltid ble inndratt av Finansavdelingen. Samtale med Omholt 24. oktober 1996.

⁷²⁵ Bjørn Erik Rasch, «Statsbudsjettets utgiftsside i Stortinget», i Rasch (red) *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*.

Kapittel 11

Programbudsjett - økonomisk analyse fremfor forhandlinger og kompromiss?

I 1965 ble programbudsjettering innført som et nytt system for budsjettering og styring av offentlig virksomhet i USA. I hele OECD-området var økonomer og politikere opptatt av de samme problemene: Hvordan oppnå kontroll over den sterke veksten i de offentlige budsjettene, og hvordan sikre en effektiv ressursbruk i den stadig voksende offentlige sektor? Programbudsjettering ble lansert som en løsning på særlig det siste av disse problemene, og var et langt skritt videre i forhold til rammebudsjettering. Det var altså ikke primært et virkemiddel for aktivitetsregulering, men for å sikre kontroll med ressursallokeringen innenfor offentlig økonomi, et substitutt for markedsmekanismen.

Programbudsjettering var et system for å oversette politikk og aktiviteter i den offentlige sektor til numeriske størrelser, hvor samfunnsmessig nytte og kostnader kunne sees i forhold til hverandre. Systemet hadde dermed visse likhetstrekk med Frischs ide om å kartlegge politikernes preferanser som grunnlag for økonomisk politikk. Troen på programbudsjettering er kanskje typisk for Osloskolen på sekstitallet, hvor troen på teknologiske og metodiske fremskritt var nærmest grenseløs. Da optimismen gikk over i realisme på syttitallet led programbudsjetteringen en stille død.

I dette kapittelet skal jeg behandle utredningsarbeidet og forsøkene på å innføre programbudsjettering i norsk forvaltning, et omfattende innsats som tilsynelatende gav svært liten avkastning. Som ved rammebudsjettreformen programbudsjettering drevet frem av Planleggingsavdelingen, uten at Finansavdelingen var involvert. I kjølvannet av de amerikanske forsøkene med programbudsjettering oppstod det mot slutten av sekstitallet en debatt omkring de prinsipielle sidene ved programbudsjettering. Debatten kastet lys over Finansdepartementets rolle som overdepartement og forholdet mellom fag og politikk. Kritikere hevdet at programbudsjettering i realiteten var et opplegg for utvidet ekspertstyre, og at det også var betydelige svakheter ved metoden.

I Finansdepartementet ble det brukt som et argument for programbudsjettering at det tvert om ville gi regjering og Storting et langt bedre beslutningsgrunnlag. Verken sosialøkonomene eller budsjettjuristene i Finansdepartementet så noen problemer knyttet til at de eventuelt skulle få større innflytelse over politiske beslutninger. Begge miljøer kjempet mot ekspansive krefter i forvaltningen og samfunnet generelt. De så på seg selv som krigere for den gode sak: økonomisk ansvarlighet. Alternativet var økonomisk kaos. At økonomene hadde innflytelse på den politiske beslutningsprosessen ble derfor sett som positivt, og kritikk på dette grunnlag ble oppfattet som mistillit mot Finansdepartementet.

En kritisk analyse av programbudsjettssystemet viser at dette kanskje var lite realistisk i sin opprinnelige form, slik også de amerikanske evalueringene konkluderte med tidlig på syttitallet. Men selv om man aldri kom i nærheten av å fullføre prosjektets

kongstanke, tallfesting av nytte, mål og kostnader for offentlig virksomhet, gav allikevel det årelange arbeidet enkelte resultater. Det ble utarbeidet en standard for gjennomføring av nytte- kostnadsanalyse, som inntil 1970 bare hadde vært brukt i noen enkelttilfeller. Dette ble ansett som et viktig verktøy i budsjettpolitikken, både på administrativt og politisk nivå. I tillegg førte arbeidet til en systematisering av budsjettdokumentasjonen, både i planleggings- og evalueringsfasene. Selv om ikke begrepet program lenger ble brukt, kan flere trekk ved utviklingen av budsjettssystemet føres tilbake til ideen om programbudsjett.

Prosjektet programbudsjettering er et interessant kapittel i historien om sosialøkonomenes innflytelse og styringsvilje. Det var faglige ambisjoner på et høyt nivå, et prosjekt som visnet mens Oslo skolen fortsatt var premissleverandør nummer én til styringen av det norske samfunn.

Impulser fra utlandet

Det var særlig erfaringene med programbudsjettering i USA, Sverige og delvis Belgia som kom til å danne grunnlag for arbeidet i Norge. Også andre land innførte programbudsjett-systemer i sekstiårene, både sentralt i statsforvaltningen men også på fylkes- og kommunenivå: Vest-Tyskland, Frankrike, Italia, Israel, Canada og Japan ble nevnt i den norske debatten.⁷²⁶

Våren 1965 viste Den finanspolitiske komite til amerikanske forsøk med programbudsjettering og svenske forsøk med den noe mindre ambisiøse prestasjonsbudsjettering. Dette var en ny og lovende utvikling. Særlig hadde løsningen på problemet med å måle effektiviteten av offentlig virksomhet vakt oppmerksomhet verden over. Programbudsjettering skulle være et politisk verktøy bygget på objektiv analyse, til erstatning for et mindre rasjonelt system basert på verbal argumentasjon, forhandlinger og kompromiss. Et faglig meget ambisiøst prosjekt, og i så måte kanskje typisk for sekstitallet.

Den amerikanske filosofien bak programbudsjettering var i enda større grad enn for rammebudsjetteringen knyttet til en desentralisert beslutningsprosess og resultatansvar. I motsetning til rammebudsjetteringen var dette et system som til forveksling lignet en administrert markedsøkonomi. Både produksjon, nytte og kostnader skulle i prinsippet måles, og både kvantitet og kvalitet på produksjonen skulle avgjøres ved hjelp av objektiv analyse. Som markedsmekanismen skulle systemet både brukes i forkant av beslutningsprosessen for å klarlegge og prioritere mellom oppgaver og mål. Ved å tallfeste de nytteeffekter man søkte å oppnå skulle det så velges optimal tilpasning ut fra politikernes preferanser. Fordi analysen var objektiv kunne den gjøres desentralisert uten at det ville påvirke resultatet.

I et programbudsjettet var mål og virkemidler definert i mengdeenheter. På den måten kunne de enkelte mål vurderes mot hverandre som kostnader per mengdeenhet. I tillegg kunne effekten av virkemiddelbruken, det vil si graden av måloppfyllelse, måles. Systemet kunne dermed brukes både som et administrativt redskap for effektivitet i offentlig sektor, som bakgrunn for å velge mellom alternative virkemidler og prosjekter i offentlig sektor, og dermed også for å fastsette hvor stor den offentlige sektor skulle være. Mens budsjettene var ettårige, pågikk prosjektene gjerne i flere år og hadde en tendens til å leve sitt eget liv når de først var vedtatt. I programbudsjettssystemet skulle effekten av igangværende

⁷²⁶ Avsnittet bygger i hovedsak på John W. Johansson, «Programbudsjettering i andre land», vedlegg til NOU 1972:5 *Programbudsjettering*, og Charles L. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending*, Washington D.C. 1968. Innstillingen fra Den finanspolitiske komite, *Innstilling om statens budsjettbehandling*, avgitt 10. mai 1965.

prosjekter måles fortløpende, og justeringer av de politiske mål ville raskt få effekt på disponeringen av ressursene. Samtidig ville systemet føre til at oppmerksomheten i alle forvaltningsledd ble rettet inn mot kostnadseffektivitet og måloppfyllelse. I siste instans skulle også systemet gi bedre mulighet for parlamentarisk kontroll over offentlig forvaltning.

Programbudsjettering, *Planning - Programming - Budgetting System*, forkortet PPBS, ble utviklet i USA på slutten av femtitallet. Målet med arbeidet var å effektivisere ressursbruken i forsvaret. Da hadde den føderale forvaltningen allerede innført *performance budgetting* eller prestasjonsbudsjettering. Mønsteret for prestasjonsbudsjettering var utvikling av styringssystemene i de store amerikanske industriselskapene. Poenget var å skifte fra en inndeling i utgiftskategorier som lønn, husleie, kontorutstyr også videre, til en inndeling etter funksjoner, tiltak og prosjekter. Det var altså en vektlegging av hvilke ting som skulle utføres fremfor hvilke ting som skal kjøpes. Fra hvilke midler som trengs for å oppnå et resultat til selve resultatet. På den måten ble det også mulig å måle prestasjonene i ettertid. Programbudsjettering innebar å gå et skritt videre gjennom å knytte sammen den langsiktige planleggingen med de årlige budsjettene. For å gjøre dette måtte man blant annet være i stand til å avgjøre «verdien» av et budsjettiltak, slik at ulike tiltak kunne veies mot hverandre. Alle forsvarstiltak ble klassifisert under ni hovedprogrammer, som igjen ble inndelt i programelementer for ulike militære oppgaver. Programmene inneholdt skulle baseres på inngående analyser av forsvarsbehov og grundig langsiktig planlegging. Det nye systemet ble besluttet innført i forsvaret fra budsjettåret 1963 da Robert McNamara ble forsvarsminister i 1961.⁷²⁷

I august 1965 besluttet president Johnson å innføre programbudsjettering i praktisk talt hele den føderale forvaltningen. Arbeidet skulle starte umiddelbart, og være fullført i løpet av våren 1966. To instruksjoner, den første fra oktober 1965 og en revidert fra juli 1967, trakk opp det nye budsjettssystemet og kom derfor til å stå sentralt i den internasjonale diskusjonen.⁷²⁸ Selve bevilgningsbudsjettet skulle ikke legges frem etter programsystemet. Departementene omgjorde derfor programbudsjettet til et tradisjonelt budsjett før det ble lagt frem for Kongressen.

Programbudsjettssystemet innebar at alle mål og tilhørende programmer som ble besluttet gjennomført i departementene og ved presidentens kontor skulle formuleres eksplisitt innenfor en spesiell programstruktur. Informasjon om programmene skulle samles i hovedprogrammer som skulle vise fremtidige virkningen av både løpende og nye programmer. Tre hoveddokumenter stod sentralt i systemet:

1. Program-memoranda:

En kort beskrivelse av departementenes eller institusjonenes viktigste programanbefalinger innenfor vedtatte rammer for departementenes oppgaver og mål. Vurderte alternativer skulle presenteres sammen med en begrunnelse for de valg som var foretatt. Alt sett i lys av oppfyllelse av departementets eller institusjonens mål.

2. Flerårig program- og finansplan.

En omfattende flerårig program- og finansplan skulle å juorføres periodisk. I tabellform skulle et komplett sammendrag av programmer presenteres med opplysninger om produksjon og kostnader.

3. Spesielle studier.

Som analytisk grunnlag for beslutningene omtalt i program-memorandaene skulle det legges frem spesielle studier, programanalyser. Disse dannet grunnlaget i beslutningsprosessene, både ved igangsetting av et prosjekt og som grunnlag for effektivitetskontroll og vurdering av måloppfyllelse.⁷²⁹

⁷²⁷ St. meld. nr. 39, 1966-67, side 52.

⁷²⁸ Bulletin No. 66-3 av 12. oktober 1965, og Bulletin No. 68-2 av 18. juli 1967, fra Executive Office of the President - Bureau of the Budget.

⁷²⁹ St. meld. nr. 39, 1966-67.

All virksomhet ble gruppert i et sett programkategorier, slik at virksomhetene ble sett i forhold til de oppgavene de skulle bidra til. Hvert program-memorandum omfattet alle programmene under én programkategori. Denne måtte derfor bestå av oppgaver og virksomheter som hørte sammen. Hvert departement skulle normalt ha fra fem til ti programkategorier, som igjen ble delt opp i lavere kategorier.

I Sverige ble det nedsatt en Utredningsgruppe for programbudsjettering i 1963. Det svenske Statskontoret, som tilsvarte vårt eget Rasjonaliseringsdirektorat, og Riksrevisjonsverket fikk i oppgave å utrede metoder for å fremme enkeltinstitusjoners effektivitet. De svenske utrederne studerte både performance budgetting og programbudsjettering i USA. På denne bakgrunn utarbeidet den et forslag til programbudsjettering tilpasset den konstitusjonelt uavhengige stillingen de svenske verkene hadde. En trebinds innstilling ble lagt frem i 1967 som SOU 1967: 11-13.

Programbudsjettering til Norge

I Finansdepartementet var økonomene som vi har sett gjennom hele sekstitallet opptatt av å få etablert et administrativt system som kunne sikre kontroll over veksten i statsbudsjettets utgiftsside, ressursallokeringen over budsjettet og kostnadseffektiviteten i offentlig sektor. Rammebudsjettering var et skritt i riktig retning, men prinsipielt var det en svakhet ved systemet at tilpasningen innenfor rammene bare var en nest-best-løsning. Eventuelle innsparinger ville i første omgang bare komme den sparende etat tilgode, og det var ikke nødvendigvis det høyest prioriterte området. Her representerte programbudsjettering et langt mer avansert verktøy, hvor hver krone i prinsippet gikk dit den gav høyest samfunnsmessig avkastning. Kanskje ikke så rart at økonomene i Planleggingsavdelingen fant systemet meget tiltalende.

I Norge ble utviklingen i USA fulgt nøye, særlig i Planleggingsavdelingen. Men også i Økonomiavdelingen og andre deler av forvaltningen så mange et stort potensiale i programbudsjettering. Andre igjen var skeptiske. Budsjettjuristene i Finansavdelingen hadde ingen tro på at programbudsjettssystemet kunne erstatte en nitid kontroll av detaljene i fagdepartementenes budsjetter.

Programbudsjettering ville kreve en langt mer omfattende omlegging av selve budsjettorganisasjonen og arbeidsformen enn det som var gjennomført i forbindelse med rammebudsjetteringen. Den finanspolitiske komite hadde innsett dette, og måtte nøye seg med å anbefale at det ble igangsatt et nytt utredningsarbeid for å kartlegge metoden og vurdere hvordan den eventuelt kunne gjennomføres i Norge. I komiteinnstillingen ble det pekt på at prinsippet om bedre målstyring og vurdering av sammenhengen mellom mål og middel uansett var et viktig arbeid. Om programbudsjettering ikke ble funnet å være aktuelt var arbeidet med slike problemstillinger allikevel ikke bortkastet.

Det primære ved programbudsjettering var altså ikke de makroøkonomiske virkningene av budsjettet. Som en tidligere budsjettetsjef har uttalt: «For aktivitetsnivået var det jo akkurat det samme hvilket vindu pengene ble kastet ut av».⁷³⁰ Programbudsjettering var en metode til å vurdere hvor mye penger som skulle gå ut av hvilket vindu, i prinsippet et fullkomment system for administrativ ressursallokering. Systemet skulle koble langsiktig strukturpolitikk, kortsiktig

⁷³⁰ Oluf Müller i samtale.

aktivitetsregulering og kostnadseffektiv drift av offentlig virksomhet på en slik måte at det ble sammenheng mellom langsiktige politiske planer og kortsiktige budsjettvedtak. Politikerne skulle få rom til å trekke opp langsiktige innbyrdes konsistente mål, mens spørsmålet om hvordan målene skulle nås ble avgjort av objektiv analyse. Alle budsjettproster, uansett departement, ville fremstå med en innbyrdes prioritet, og det ville derfor være enkelt å kutte eller legge til etter behov. Tradisjonelle budsjettforhandlinger ville det ikke lenger være behov for.

I Planleggingsavdelingen var det særlig planleggingskonsulent Jan Madsen som var engasjert i spørsmålet om programbudsjettering. Allerede under diskusjonen om planleggingsapparatet i 1962 gikk han inn for å bygge ut et apparat for programbudsjettering. Madsen argumenterte for programbudsjettering som en teknisk avansert metode å gjennomføre de prinsippene avdelingen ønsket å legge til grunn for styring og utvikling av norsk økonomi. Det var en kobling av plan og budsjett som et grunnlag for å foreta rasjonelle valg omkring den fremtidige utviklingen.⁷³¹

Et viktig ledd i programbudsjetteringen var utbygging av analyseapparatet i fagdepartementene og de underliggende etater. Høsten 1964 gikk Planleggingsavdelingen inn for å oppnevne en komite for å utrede behovet for å bygge ut planleggings- og budsjettavdelinger i fagdepartementene. En serie notater om dette ble utarbeidet under forberedelsene til innføring av langtids- og rammebudsjettering. Som Den finanspolitiske komite argumenterte man i Planleggingsavdelingen for at en utbygging av fagdepartementenes plan- og budsjettkapasitet var nødvendig. Dette ville bidra til å avlaste Finansdepartementet generelt og Finansavdelingen spesielt.

Høsten 1965 hadde nestkommanderende for *Bureau of the Budget* i Washington, William Mc Candless, samtaler i Finansdepartementet og holdt flere seminarer hvor også tjenestemenn fra andre deler av forvaltningen deltok. Men det tok tid å få til et videre utredningsarbeid. Departementet hadde fortsatt innstillingen fra Den finanspolitiske komite til behandling, og var midt inne i en omfattende budsjettreform. I mars 1966, nærmere et år etter at komiteens innstilling forelå, fikk Planleggingsavdelingen i oppgave å lage stortingsmeldingen om budsjettreformen, som da allerede langt på vei var gjennomført. Samtidig var det klart at det ikke ville bli noe av den planlagte rulleringen av langtidsbudsjettet. Departementets arbeidskapasitet var presset. I følge departementsråden var særlig Finansavdelingen overbelastet. Det ville derfor heller ikke kunne foretas noe videre utredningsarbeid i 1966.⁷³²

Planleggingsavdelingen fikk allikevel mandat til å forberede en komite i mars 1966. Det var imidlertid uenighet internt i Finansdepartementet om sammensetningen av komiteen. Finansminister Myrvoll ønsket en bredt sammensatt komite som også skulle se på budsjettfunksjonene på fylkesnivå, forholdet mellom regjering og administrasjon og Stortinget. Planleggingsavdelingen stod hardt på sitt og i juni 1967 ble komiteen oppnevnt med Truls Glesne som formann. Da var det imidlertid allerede nedsatt et annet utvalg, med mandat til å utrede innføring av programbudsjettering i staten. Dermed skulle budsjettadministrasjonen utredes samtidig med det nye budsjettssystemet, men i to ulike utvalg.⁷³³

⁷³¹ Jan Madsen, «Utbygging av planleggingsapparatet», 18. mai 1962. PA 102.00, Hamran 1994, side 75.

⁷³² Bjørn Larsen, «Planleggingsavdelingens arbeidsoppgaver i tiden fremover» 11. mars 1966. PA 102.00. Jan Madsen, «Notater fra møte med finansministeren, finansråden og Planleggingsavdelingen den 21. mars 1966», 22. mars 1966, PA 102.00/1. Kjell Slyngstad, «Komite til utredning av planleggingsfunksjonen i statsadministrasjonen» 28. mars 1966. PA 102.00/4. Hamran 1994, side 68f.

⁷³³ Ole Kalgård, «Notat til statssekretæren. Om komite til utredning av planleggings- og budsjettorganene i staten.» 26. januar 1967. PA 102.00/4.

Programbudsjettering utredes

Våren 1967 oppnevnte Finansdepartementet et utvalg for å utrede innføring av programbudsjettering i staten. Utvalget var et samarbeid med Rasjonaliseringsdirektoratet, som oppnevnte en prosjektgruppe for å bistå utvalget. I mandatet het det at utvalget skulle utarbeide et generelt opplegg for programbudsjettering og illustrere dette ved å anvende systemet på ett eller to avgrensede områder. Denne gangen skulle man altså gå forsiktig til verks med en eventuell ny reform.

Programbudsjettutvalgets mandat var utformet slik at det skulle behandle de mest fremtredende problemene i budsjettssystemet slik det fungerte etter den bare delvis vellykkede reformen. Leder for utvalget var direktør Leif Skare fra Rasjonaliseringsdirektoratet. Fra Finansdepartementet deltok budsjettsjef Kjell Mathisen og ekspedisjonssjef Jan Madsen. I 1967 gjennomførte Madsen en reise til USA hvor han på oppdrag fra utvalget studerte programbudsjettering.⁷³⁴

Utvalget arbeidet med generelle budsjettsspørsmål samtidig som det ble gjennomført forsøk på institusjonsnivå. Utredningen ble avgitt i desember 1971. Den gav en grundig, men generell innføring i programbudsjettering og trakk opp linjene for både de budsjettmessige og regnskapsmessige endringer som måtte gjennomføres. I tillegg var det i vedleggs form presentert et eksempel fra helsesektoren. I vedlegg ble det også drøftet problemer knyttet til måling av den statlige virksomhet generelt og produktivitet og effektivitet i offentlig sektor spesielt. Innstillingen ble overlevert Finansavdelingen, som fra 1969 ble ledet av Olaf Sætersdal, tidligere planleggingskonsulent i Planleggingsavdelingen.

Hvordan tenkte man seg så programbudsjettering gjennomført i Norge? Slik Programbudsjettutvalget så det, var programbudsjettering en videreutvikling av det som tidligere var blitt omtalt som prestasjonsbudsjettering. Det var et integrert planleggings- og budsjetterings-system for statsforvaltningen, som også inkluderte regnskaps- og rapporteringsfunksjoner. Utvalget la til grunn at systemet skulle omfatte informasjon for beslutninger på institusjonsnivå, departementsnivå og for regjering og Storting. Det primære ved programbudsjettering var ikke de makroøkonomiske virkningene av budsjettet, på dette området konkluderte utvalget med at budsjettet fungerte hensiktsmessig. Det var i første rekke en effektiv ressursbruk og en bedre politisk styring programbudsjettutvalget fremhevet som fordeler ved programbudsjettering:

«Et av programbudsjetteringens hovedformål er å legge forholdene til rette for rasjonelle valg mellom handlingsalternativer og fastlegge ambisjonsnivåer for oppgaver og mål for produksjon. Et annet hovedformål er å legge forholdene til rette for økonomisk drift av produksjonsprosessene for de enkelte produkter og tjenester.»⁷³⁵

Utvalget fremholdt at systemet ville gi regjering og Storting bedre muligheter til å bestemme «omfanget, retningen og fremdriften i den statlige virksomhet». Samtidig som de politiske organene bedre kunne føre kontroll med at den opptrukne politikken ble fulgt opp av administrasjonen. Videre ville programbudsjettering være et effektivt administrativt hjelpemiddel. Mål for virksomheten skulle presenteres, og alternative veier frem til målet vurderes. Dette var en prosess som ville gjøre gjennomføringen av den fastlagte målsettingen mer effektiv.⁷³⁶

Helt generelt var programbudsjettering kjennetegnet ved en orientering mot hvilke oppgaver som skulle løses, og hvor mye ressurser hvert enkelt måloppfyllelse ville kreve.

⁷³⁴ Øvrige medlemmer var høyskolelektor Knut Boye, ekspedisjonssjef Kjell Gjelstad, forskningssjef Erik Klippenberg, ekspedisjonssjef Oddvar Lie, underdirektør Finn Molvig, planlegger Mikael Seljord. I prosjektgruppen deltok konsulentene Ove Jacobsen, Magne Løvhaug og Rüdiger Neumann. NOU 1972:5 *Programbudsjettering*.

⁷³⁵ Samme sted, side 30.

⁷³⁶ NOU 1972:5, *Programbudsjettering*, sidene 10 og 20.

Systemet skilte seg dermed fra det tradisjonelle, hvor først og fremst utgiftsartene stod i fokus. Gjennom å fokusere på de enkelte programmene og de mål disse skulle oppfylle, kom man også automatisk over i en såkalt «zero-based» budsjettering, hvor både eksisterende og nye programmer ble sett i sammenheng. Dette var viktig for å motvirke tendensen til at budsjettssystemet utviklet seg i retning av et inkrementelt system, hvor bare nye programmer og eventuelle kostnadsøkninger i de gamle ble vurdert.

Selv om disse faktorene isolert sett ikke henger sammen med makroøkonomisk styring eller aktivitetsregulering er det selvsagt en sterk indirekte sammenheng. Et av de største problemene slik økonomene i Finansdepartementet så det, var vanskelighetene med å bremse utgiftsveksten. Problemet lå i det politiske system. Under Bortenregjeringen stod slagene innad i regjeringen, ved regjeringsskiftet i mars 1971 var man i en mindretallsituasjon lik den man kjente fra 1961-65. Den klassiske argumentasjonen fra opprettingen av Planleggingsavdelingen om fragmentert beslutningsstruktur og manglende oversikt stod fortsatt ved lag. Det var ikke bare nødvendig med planer, det måtte også budsjetteres. Og erfaringene med langtidsbudsjettene hadde vist at det ikke var tilstrekkelig. Problemet var at et langtidsbudsjett ikke var særlig politisk populært, fordi resultatet var at man spilte ut alle de beste kortene fire år på forhånd. Økonomer og budsjettjurister i Finansdepartementet så også raskt at langtidsbudsjettet ble et ekspansivt element. I en vekstsituasjon ble rammene i langtidsbudsjettet tatt som et utgangspunkt for videre økning gjennom budsjettforhandlingene.

Behov for reformer

Programbudsjettutvalget slo fast at det var behov for ytterlige reformer i statens budsjett- og regnskapssystem. Utvalget viste til at det fortsatt var et klart misforhold mellom Den finanspolitiske komites analyse av statsbudsjettets oppgaver og budsjettssystemet slik det var etter reformen. Den finanspolitiske komite tilla budsjettet tre hovedfunksjoner: en konstitusjonell, en politisk og en administrativ funksjon. Programbudsjettutvalget viste at det daværende budsjettssystem ikke fullt ut var tilfredsstillende for noen av disse funksjonene:

«det gir først og fremst informasjon om utgifter og inntekter - på kontantbasis. Det gis mange interessante utgiftsspesifikasjoner og grupperinger av slike spesifikasjoner, men systemet gir liten eller ingen systematisert informasjon om reelle kostnader og ønskede og oppnådde resultater.»⁷³⁷

Til den konstitusjonelle funksjon hørte Stortingets mulighet til å kontrollere at riktig beløp var benyttet, og til rett formål. Det første lot seg greit gjennomføre, men ikke det siste. Det var ikke holdbart å godta «universitetsdrift» som et formål. En reell formålkontroll var ikke mulig å gjennomføre, bare en kontroll med hvilke summer som ble benyttet under de til dels svært upresise kapittel og post betegnelsene.

Heller ikke den politiske og administrative funksjon ble tilfredsstillende dekket. Systemet gav ikke et fullstendig grunnlag for å fastsette mål og fordeling av ressurser, noe som også var påpekt av Den finanspolitiske komite. Utgifter etter kontantprinsippet gav ingen opplysninger om kostnader, altså ressursbruk. Innføring av programnotater i budsjettforberedelsene hadde i noen grad bidratt til at opplysninger om «behov, produkter og virkninger» fremkom, men det var lite informasjon om hvilke personer eller geografiske områder som fikk fordeler av de gjennomførte tiltak. Ved fremleggelsen av budsjettet manglet det også opplysninger om virkningene av løpende tiltak. Statsbudsjettet handlet i hovedsak om nye tiltak eller utvidelse av

⁷³⁷ Samme sted side 20.

gamle. I enkelte tilfeller ble det fremlagt gode kalkyler for investering og drift, mens det på mange felt bare fantes beregninger av anskaffelsesutgifter.

Det var en grunnleggende mangel ved hele det eksisterende systemet at det, med unntak av enkelte etater, ikke var bygget ut hensiktsmessige budsjett- og regnskapssystemer. Mange institusjoner fremskaffet bare informasjon om virksomheten de direkte ble pålagt å legge frem. Dette gav departementene svært liten mulighet til styring av og kontroll med virksomheten og ressursbruken i institusjoner og etater. Det var særlig her programbudsjettering ville komme til sin rett, som et substitutt for den kontroll privatøkonomisk lønnsomhet var i et markedssystem. Gjennom programmene ville målene og den nødvendige ressursbruk for å nå dem trekkes opp. I et målhierarki ville så den enkelte institusjon få tildelt sitt eget mål med driften, og en beregnet kostnad for å nå dette delmålet. Systemet innebar rapporter om måloppfyllelse og ressursbruk, etter metoder som i sin ytterste konsekvens skulle gjøre det mulig for eksempel å sammenlikne effektiviteten ved ulike sykehus, veianlegg eller universiteter. Hvor langt ambisjonene gikk i denne retning er imidlertid noe uklart.⁷³⁸

Behovet for reformer i budsjettssystemet var altså hevet over enhver tvil etter utvalgets mening. Det eksisterende systemet fremstod som brukbart i forhold til å vurdere den makroøkonomiske effekten, men verken de politiske organer eller administrasjonen hadde muligheter til effektiv planlegging, budsjettering og resultatvurdering. Det manglet informasjon om hvilke behov som skulle tilfredsstilles, mål for ytelser som ble gitt over budsjettet og ikke minst hva måloppfyllelsen ville koste. En effektiv ressursbruk krevde oversikt over kostnader, og innføring av et kostnadsansvar etter mønster fra privat virksomhet, og samtidig en klarere strukturering av statens oppgaver.⁷³⁹

Programbudsjetteringen ville etter utvalgets mening løse disse problemene. Det var et konsistent system med målformulering, kostnadsanslag, rapportering og kontroll underveis i prosessen og det ville ikke minst sikre at et prosjekt ble avsluttet ved oppnådd målsetting. Det var med andre ord det perfekte system for administrativ ressursallokering i et system uten markedspriser.

⁷³⁸ Jan Madsen fremholder i ettertid at hovedoppgavene til Olav Hamran, (Hamran 1994) og Erlend Bjørtvedt (Bjørntvedt 1997) overdriver ambisjonsnivået i forvaltningen. Som belegg for dette viser han blant annet til en artikkel han skrev i *Economics of Planning*, vol 8, No. 1-2 1968, «Multi year planning and budgeting of government activities».

⁷³⁹ Samme sted side 20f.

Programdokumentene

Programbudsjettutvalget gikk inn for en full gjennomføring av programbudsjettkonseptet over 5 til 10 år. Det nye systemet skulle i hovedsak komme i tillegg til det eksisterende bevilgningsbudsjett og bevilgningsregnskap. Over det hele skulle fireårsbudsjettene trekke opp rammene for programområdene. De årlige bevilgningsbudsjettene ville dermed gi informasjon om finansielle størrelser, utgifter og inntekter gruppert etter institusjon og departement og oppdelt etter utgifts-/inntektsart. Programbudsjettene ville gi informasjon om kostnader, produkter og virkninger (nytteeffekt) gruppert etter programmer. Alle tiltak som ble finansiert over bevilgningsbudsjettet skulle inngå i programbudsjettet. Utvalget gikk derfor også inn for at trygdeforvaltning, statsbanker og statlige fond skulle tas med. For å få fullt utbytte av systemet måtte det også innføres i fylkeskommuner og kommuner, slik at hele den offentlige sektoren kunne vurderes under ett.⁷⁴⁰

Innføring av programbudsjettssystemet skulle være en systematisering og videreutvikling av arbeidsmåter som allerede var innarbeidet i forvaltningen. Informasjon fra alle nivåer i forvaltningen skulle inneholde opplysninger om: oppgavens art, sammenheng mellom ulike oppgaver, oppgavens mål, nytteeffekt/produksjonsvolum, virkemidler, ansvarlige for gjennomføringen og til slutt ressursanvendelsen. Statens oppgaver måtte struktureres, og det måtte trekkes opp operasjonaliserbare mål i tilknytning til oppgavene. Informasjonen skulle presenteres i alle faser av et tiltak, planlegging, beslutning, gjennomføring og kontroll. Det hele skulle innordnes i et system av dokumenter:

A) Planleggingsdokumenter:

Problemnotat

- diskuterer og presenterer målsetting for en statlig oppgave og viktige problemstilling i forhold til denne.

Programanalyse

- analyserer ulike måter å løse problemet på.

B) Budsjettokumenter:

Programnotat

- inneholder nødvendig programinformasjon og gir nærmere begrunnelse for det budsjettforslag som legges frem.

Budsjettforslag med programavsnitt

- gir tall for programmets kostnader og inntekter samt tilhørende utbetalinger og innbetalinger
- informasjon om for siste regnskapsår, løpende år og de øvrige år i planleggingsperioden
- et programavsnittet skulle inneholde informasjon fra regjeringens fagproposisjon, gjerne et utdrag fra tilhørende programnotat.

C) Regnskaps- og rapportdokumenter:

Programregnskap

- registrerer og presenterer informasjon om hvordan programmet er gjennomført,
- tilsvarende informasjon som budsjettforslaget,
- informasjon om nytteeffekt, produksjon og ressursforbruk.

Programrapport

- informasjon om hvordan programmet er gjennomført, samme disposisjon som programnotatet,
- belyse problemer, forutsetninger og konklusjoner som det forutgående programnotatet inneholdt.

Bevilgningsregnskap og finansrapport

- en rapport om utgifter og inntekter i følge bevilgningsregnskapet
- en oppstilling over stillingen for statens finansielle aktiva og passiva.⁷⁴¹

⁷⁴⁰ Samme sted side 15.

⁷⁴¹ Samme sted side 32.

Faktorkostnader og velferdsindikatorer

Den tekniske delen av programbudsjettssystemet, måling av produksjon, nytteeffekt, kostnader og produktivitet, ble bare overfladisk behandlet i selve utredningen. I tre vedlegg ble organisasjonsspørsmål, måleproblemer og begrepene produktivitet og effektivitet utredet nærmere. Det var særlig koblingen av politiske programmer med målingen av kostnader, produktivitet og verdi/samfunnsnytte av produksjonen som gjorde programbudsjettering til noe mer enn de tidligere prestasjons- og rammebudsjettering. Problemet var at det ikke forelå noen enkel oppskrift på hvordan disse størrelsene skulle uttrykkes i sammenlignbare mengdeenheter. Heller ikke Programbudsjettutvalget fant noen løsning på disse spørsmålene, men tok det for gitt at dette bare var et spørsmål om videre arbeid.

De fleste innsatsfaktorer i offentlig produksjon ble kjøpt i et marked, og kostnadene/ressursbruken kunne derfor enkelt beregnes ut fra markedspriser. Langt vanskeligere var det med produksjonsresultatet. Her fantes det bare unntaksvis markedspriser, og produktene var heller ikke klassifisert på en operasjonell måte. Det var gjort teoretiske forsøk med å lage et system med konstruerte markedspriser, men dette ble ikke regnet for gjennomførbart. Man stod da tilbake med faktorkostnadene som den eneste realistiske mulighet for verdisetting av vare- og tjenesteproduksjonen. Men dermed forsvant muligheten til å bruke overskudds- og produktivetsmål, fordi overskuddet alltid ble null og produktiviteten én. Noen mulighet til å måle kvaliteten på produksjonen hadde man heller ikke. Konsumenten hadde vanligvis ingen substitusjonsmuligheter i konsumet av offentlige tjenester. Man kunne ikke velge ambulanse ved en ulykke, eller hvilket sykehus som skulle stå for behandlingen. Dermed hadde konsumenten verken noe sammenlikningsgrunnlag for å vurdere kvalitet, eller mulighet for å la eventuell misnøye komme til uttrykk gjennom å skifte leverandør. På den andre siden fikk administrasjonen ingen sikre signaler å styre etter.⁷⁴²

På høyere nivå var det imidlertid utviklet metoder for å beregne effekten av den offentlige produksjon. Både nasjonalt og internasjonalt var det i mange år arbeidet mye med såkalte *velferdsindikatorer* som et mål for samfunnets nytte. Dette var forsøk på å tallfeste et utsagn om vesentlige sider ved samfunnet. For eksempel kunne man angi forholdet mellom kriminalitet i by og bygd, eventuelt veksten i kriminalitet over tid. Generelt kunne også ressursforbruket under visse betingelse brukes som velferdsindikator, avhengig av oppgavespesifikasjonen. Vekst i BNP fortalte noe om nasjonens velferdsnivå, var oppgaven distriktsutbygging ville regional fordeling av ressursene beskrive tilstanden direkte. En velferdsindikator var imidlertid bare brukbar dersom man kjente de faktorer som påvirket den. Det var et problem for effektvurderingen at også andre faktorer enn offentlig virksomhet kunne virke inn på resultatet.

Velferdsindikatorer kunne allikevel gjøres operasjonaliserbare i et programbudsjett-system gjennom å tilpasse utforming av oppgaveklassifikasjonen. Oppgaveinndelingen for offentlig sektor måtte avstemmes slik at hver oppgave ble dekket av en eller flere velferdsindikatorer.⁷⁴³ Dette var regnet som en naturlig angrepsvinkel, fordi planlegging, gjennomføring og kontroll av offentlige tiltak nettopp hadde virkning på samfunnets nytte som utgangspunkt. Som eksempel ble det vist til helsesektoren: Til oppgaven «pasientbehandling» måtte det være en tilhørende indikator for hvor hurtig og hvor godt pasienter ble behandlet, til oppgaven «forebygging» en tilhørende indikator for hvor store

⁷⁴² De tekniske siden ble behandlet mer utfyllende i utredningens vedlegg 6 og 7. Rüdiger Neumann, «Måling av den statlige virksomhet - problemer og muligheter» og Magne Løvhaug, «Produktivitet og effektivitet».

⁷⁴³ Oppgavestrukturen ville også måtte få konsekvenser for forvaltningens organisasjonsstruktur. Dette grep utvalget pragmatisk an, og gikk inn for å tilpasse oppgavestrukturen til den eksisterende organisasjonsstrukturen. NOU 1972:5, side 134f.

gjennomsnittlige sjanser det var for sykdom i befolkningen. På lavere nivåer, som blodtypeundersøkelser og liknende måtte en nøye seg med produktindikatorer, enten mengdeenheter eller kostnader. Så måtte de enkelte produkters effekt på indikatoren beregnes, slik at man kunne beregne hvilke produkter som best bidro til å oppfylle målet for indikatoren. På et høyere nivå skulle indikatoren gi beslutningstakeren informasjonsgrunnlag for å velge mellom oppgaver, i dette tilfellet «pasientbehandling» eller «forebygging» for å finne ut den rimeligste måten å redusere dødeligheten med 1%. På enda et høyere nivå ville indikatorene så kunne brukes til å vurdere 1% nedgang i dødelighet opp mot 2% bedre utdanningsnivå. Mens det første skulle være et forvaltningsmessig spørsmål, var det siste et spørsmål som bare kunne avgjøres politisk.⁷⁴⁴

Det var imidlertid et langt stykke igjen til et operasjonaliserbart system. Stort lenger enn til slike generelle betraktninger var man ikke kommet i Programbudsjettutvalget. Det pågikk imidlertid forsøksprosjekter og man kunne dra nytte av erfaringene fra de land som var kommet lenger i prosessen. Det var ingen tvil om at de teoretiske og empiriske problemene ville kunne løses. Men nettopp fordi det var langt frem, og utvalget ikke hadde alle svarene på den tekniske siden, måtte det gås gradvis frem. Først skulle rutinen for produksjon av de nødvendige dokumentene innarbeides og regnskapssystemene på institusjonsnivå legges om. Det ble også antydnet at organisasjonsstrukturen gradvis burde endres, slik at den falt sammen med oppgavestrukturen i programbudsjettssystemet. Andre steder ble det argumentert den andre veien, det vil si at oppgavestrukturen skulle tilpasses organisasjonsstrukturen. Noe vage formuleringer på det organisasjonsmessige området har etter alt og dømme sin bakgrunn i at dette var minelagt området, særlig fordi Programbudsjettutvalget leverte sin innstilling etter det såkalte Modalsliutvalget som behandlet organisasjonsmessige spørsmål i forvaltningen.⁷⁴⁵

Programbudsjettering og reformering av forvaltningens organisasjon

Sett i sammenheng med to andre utvalgene som var i arbeid samtidig, Modalsliutvalget og Glesnekomiteen, fremtrer Programbudsjettutvalget som kjernen i det som ser ut som et forsøk på en total omforming av sentraladministrasjonen. De tre utvalgene involverte mange sentrale embetsmenn, som gjennom flere år arbeidet med organisasjon-, budsjett- og regnskapssystemet. Innsatsen tatt i betraktning kom det imidlertid svært lite ut av reformarbeidet.

Mens Den finanspolitiske komite hadde vært et eksternt ekspertorgan, var Programbudsjettutvalget sammensatt av ledende embetsmenn, og fremstod derfor med langt større tyngde når det gjaldt mulighetene til å få gjennomslag for forslagene. Flere kontroversielle spørsmål var kjent fra debatten omkring innføringen av rammebudsjettering, og både sammensetningen av utvalget og utvalgets utredning skulle en derfor forvente tok hensyn til dette.

Glesnekomiteens mandat var satt opp på grunnlag av et foredrag fra Finansdepartementet, hvor Glesne var konstituert finansråd. I motsetning til Programbudsjettutvalget var Glesnekomiteen oppnevnt ved kongelig resolusjon. Komiteen skulle klarlegge hvilke oppgaver departementenes planleggingsorganer hadde og burde ha i fremtiden. Den

⁷⁴⁴ Samme sted side 140f.

⁷⁴⁵ Jan Madsen bekrefter denne hypotesen. Samtale 16. oktober 1997.

skulle fremme detaljerte forslag til organisering av departementenes planleggings- og budsjettapparat. Utgangspunktet skulle være et administrativt apparat som var i stand til å utarbeide rullerende fireårsbudsjetter etter prinsippene for programbudsjettering. Videre skulle organisasjon og bemanning drøftes på et bredere grunnlag, med sikte på å komme frem til en effektiv modell for planleggings- og budsjetteringsorganer i departementene. Departementene i det fremtidige budsjettssystemet måtte produsere:

«godt gjennomarbeidede programmer for kommende års virksomhet og korresponderende årlige budsjetter. Konkrete programmer for den statlige virksomhet i de nærmeste år. 4-årige langtidsbudsjetter basert på disse programmer. Programmer og prognoser for den samlede virksomhet innen de enkelte sektorer. Perspektivanalyser og perspektivbudsjetter for de enkelte sektorer (fagdepartementene) og for statsbudsjettet og vår samlede økonomi (Finansdepartementet).»⁷⁴⁶

Utvalget skulle legge det administrative grunnlaget for programbudsjettreformen. Det var åpenbart at en slik reform ville kreve en betydelig utbygging av analysekapasitet i de enkelte fagdepartementene, i tillegg til økt kapasitet i Finansdepartementet.

Problemet var at Glesnekomiteens mandat dermed kom til å gå på tvers av Finansavdelingens budsjettstrategi. I Finansavdelingen hadde man interessert seg lite for Planleggingsavdelingens forsøk på å reformere budsjettprosessen ved innføringen av langtidsbudsjetter. Under Finansavdelingens budsjettforhandlinger om kapittel og post ble ikke langtidsbudsjettene benyttet. Nedskjæringene ble foretatt der det var mulig, ut fra et generelt mål om nedskjæring. Få av avdelingens praktiske menn hadde tro på at det ville være mulig å få til noen reell prioritering av budsjettforslagene og en modell for desentralisert beslutning i fagdepartementene. Uansett system ville det alltid bli rom for tilpasninger og spill. I Finansavdelingen var man derfor lite optimistisk med hensyn til å finne et alternativ til nitid kontroll av kapittel og post. En utbygging av budsjettkompetansen i fagdepartementene var derfor en trussel mot Finansavdelingens budsjettarbeid, fordi det ville bety en sterkere motpart i forhandlingene.⁷⁴⁷

At nettopp Truls Glesne ble komiteens formann kan kanskje forstås i lys av dette. Som ekspedisjonssjef i Finansavdelingen var det han som hadde hovedoppgaven med å sette det nye budsjettssystemet ut i praksis. Glesne skal selv ha vært i mot å styrke budsjettkompetansen i fagdepartementene, men skiftet mening underveis. Han maktet imidlertid ikke å vinne særlig tilslutning for dette i sin egen avdeling. Da Glesne gikk av som ekspedisjonssjef i 1971 ble Oluf Müller, som en tid hadde fungert i stillingen, bedt om å overta. Müller takket imidlertid nei, og begrunner selv dette med at han ikke ville kunne innføre det nye systemet. Et system han ikke forstod fullt ut og heller ikke hadde særlig tiltro til at kunne gjennomføres.⁷⁴⁸

Glesnekomiteen leverte sin innstilling ett og et halvt år før Programbudsjettutvalget la frem sin utredning om programbudsjettering. Allikevel er det ingen tvil om at innstillingen fra Glesnekomiteen tok utgangspunkt i en omlegging av budsjettssystemet i retning av programbudsjettering. Den var grundig gjennomarbeidet og fremmet detaljerte forslag til utbygging av planleggings- og budsjettavdelinger i hvert enkelt departement.

⁷⁴⁶ *Innstilling om planleggings- og budsjetteringsorganene i staten*, avgitt 29. juni 1970. Foruten Truls Glesne som formann deltok Thor Skrindo, sosialøkonom og ekspedisjonssjef i Distriktsavdelingen, Kommunaldepartementet, Rolf Tingvold, jurist og ekspedisjonssjef i Samferdselsdepartementets budsjettavdeling, Kjell Eide, sosialøkonom og ekspedisjonssjef i Kirke- og undervisningsdepartementets utrednings og planleggingsavdeling, Bjørn Larsen, ekspedisjonssjef i Finansdepartementets planleggingsavdeling, Leif Skare, siviløkonom og direktør i Statens Rasjonaliseringsdirektorat, Henrik Johnsen, direktør i Telegrafverkets økonomiavdeling og direktør Hans Chr. Grøner.

⁷⁴⁷ Samtale med Oluf Müller og Kjell Mathisen 17. juni 1996.

⁷⁴⁸ Samme sted.

I tillegg til de to utvalgene som direkte skulle rede grunnen for overgangen til programbudsjettering, ble det ved kongelig resolusjon oppnevnt enda et utvalg i september 1967. Modalsliutvalget skulle utrede «hovedprinsippene for oppbyggingen av den sentrale forvaltnings organisasjon». Formann var fylkesmann Jacob Modalsli. Fra Finansdepartementet deltok byråsjef i Administrasjonsavdelingen, Carl Lous.⁷⁴⁹ Generelt var det forholdet mellom departementene og de ytre etater som skulle vurderes. I mandatet ble det vist til at det siden 1955 var opprettet en rekke direktorater for å avlaste statsråden for oppgaver av teknisk eller rutinepreget natur. Direktoratene skulle vurderes i et effektivitetsperspektiv, og utvalget skulle eventuelt fremme forslag om organisasjonsmessige endringer, eventuelt endringer i direktoratenes retningslinjer. I tillegg skulle utvalget vurdere den eksisterende departementsordningen og fordelingen av oppgaver mellom departementene.⁷⁵⁰

Modalsliutvalget leverte en delt innstilling, med formannen på mindretallets side. Flertallet gikk inn for en sterk strømlinjeforming av administrasjonen, hvor alle forvaltningsenheter skulle skilles ut i direktorater. Departementene ville da fremstå som politiske sekretariater for statsråden. En slik omlegging av departementsstrukturen ville gjøre planlegging, styring og kontroll av forvaltningen enklere. Det ville også gi et godt grunnlag for innføring av programbudsjettering. Utvalgets forslag skapte imidlertid så mye uro at spørsmålet om en utskilling av forvaltningsoppgavene ble lagt bort.

Ser vi de tre utvalgene i sammenheng dannes det et bilde av en total reformering av det sentrale forvaltningen, et helt nytt konsept med programbudsjetteringssystemet som et bærende element. En organisasjonsmodell som går et langt skritt videre i forhold til langtids- og rammebudsjettering, og som kan sees på som et alternativ til modellen med Finansdepartementet som et overdepartement. Modalsliutvalget var først ute med sin innstilling den 15. mai 1970, Glesnekomiteen fulgte i juni samme år, mens Programbudsjettutvalgets innstilling altså forelå i desember 1971. I ettertid kan det imidlertid trygt slås fast at ingen av innstillingene førte til noe i nærheten av de ambisjonene som ligger til grunn både for mandatene og i innstillingene. I det følgende skal jeg se nærmere på den skjebnen programbudsjettering fikk, og drøfte ulike forklaringer på hvorfor økonomene ikke lyktes med sitt prosjekt.

Kritikk av programbudsjetteringen

Mens Programbudsjettutvalget var i arbeid kom det lite eller ingen kritikk mot programbudsjettering til overflaten. Sekstitallet var preget av en utstrakt planleggingsoptimisme. Mot slutten av tiåret kunne økonomene ubeskjedent ta æren for den gunstige utviklingen i norsk og internasjonal økonomi. Takket være planlegging og styring var mellomkrigstidens økonomiske kriser et tilbakelagt stadium. Mange hadde stor tro på at særlig utviklingen innen elektronisk databehandling ville sprengre grenser innenfor bruken av økonomiske modeller og kalkulasjonsmetoder. Utvikling av nye metoder var en del av hverdagen, og for mange virket derfor programbudsjettering som et av mange skritt i

⁷⁴⁹ Øvrige medlemmer var direktør Olav Borgan, underdirektør i Lønns- og prisdepartementet Jan Debes, ekspedisjonssjef i UD Jens Evensen, adm. direktør Erling Fjellbirkeland, pressesjef Per Haraldsson, fylkesmann Paul Ingebretsen, finansrådmann Harald Jansen, sjefssekretær i NRK Bjørg Kragem, stortingsmann Johan Møller Warmedal, adm direktør Herman Scheel, stortingsmann Einar Stavang, avd. direktør i Vegdirektoratet Rolf Normann Torgersen.

⁷⁵⁰ «Innstilling om den sentrale forvaltningens organisasjon», avgitt 15. mai 1970.

retning en vitenskapelig styrt samfunnsøkonomi. Et skritt som ble stadig viktigere etter som det viste seg at budsjettreformen midt på sekstitallet var mindre vellykket sett fra Finansdepartementets side.⁷⁵¹

Finansavdelingens representant i Programbudsjettutvalget, budsjettsjef Kjell Mathisen, peker i ettertid på dette som et problem for sin posisjon i utvalget. Han følte seg fullstendig spilt ut over sidelinjen av sosialøkonomene. Ikke bare hadde de konjunktorene på sin side, men snakket også et språk Mathisen som siviløkonom ikke forstod. Dermed var han også så godt som ekskludert fra å argumentere skikkelig *mot* de mer teknisk pregede delene av programbudsjettering, og henvist til en passiv tilskuerrolle i utvalget. Hans «magefølelse» var imidlertid klar: systemet ville aldri bli operativt som erstatning for kontrollen av, og forhandlinger om kapitler og poster.⁷⁵²

I USA var det blitt reist atskillig kritikk internt mot innføring av PPBS allerede fra 1965. Da Jan Madsen var i USA i 1967 på vegne av Programbudsjettutvalget, tok han opp kritikken i Bureau of the Budget. Blant annet på dette grunnlag drøftet Programbudsjettutvalget kritikken relativt grundig i utredningen, og viste til at den bunnet i problemer som hovedsakelig var oppstått fordi budsjettssystemet var lagt om for raskt. Verken departementer eller institusjoner hadde vært med på å forberede innføringen av PPBS, og det hadde heller ikke vært informert tilstrekkelig om hensikten med omleggingen. Fordi alt var skjedd så raskt hadde man heller funnet det forsvarlig på sentralt hold å redusere bevilgningene dersom det fremlagte analysemateriale var for dårlig. Dermed kunne flere etater ved å levere utilstrekkelig dokumentasjon sikre seg ekstra bevilgninger, samtidig som de sparte arbeidet med å utarbeide grundig dokumentasjon. Som vi ser var dette en analyse som også passet godt på innføringen av rammebudsjetteringen i Norge.

Det var derfor ikke overraskende, mente Programbudsjettutvalget, at en større studie Bureau of the Budget gjennomførte over året 1968 ikke viste noen effekt av PPBS på verken planlegging, programmering eller budsjettering. Det som i følge Programbudsjettutvalget kunne påvises, var visse fremskritt i retning av å systematisere plan- program- og budsjetteringsfunksjonene. Erfaringene fra USA viste nettopp at Programbudsjettutvalgets strategi var riktig. En gradvis omlegging kombinert med opplæring og utbygging av plan- og budsjettorganer ville demme opp for slike problemer man hadde sett i USA. Det ville bli en prosess som uansett ville være nyttig fordi den ville føre til at større bevissthet omkring forholdet mellom plan og budsjett.⁷⁵³

Charles L. Schultze, director for *Bureau og the Budget* under president Johnson, så programbudsjetteringen i USA truet fra to kanter i 1968. På den ene side ble systemet avvist som en akademisk øvelse av pragmatikerne, de tradisjonelle budsjettfolkene. På den andre siden var det liten forståelse blant de overivrige PPBS-entusiastene for at det nye systemet måtte tilpasses miljøet det skulle virke i. I en kamp mellom programbudsjettentusiaster som mente at planlegging og analyse kunne gi alle svar og pragmatiske budsjettfolk som administrerte dagens system, ville programbudsjetteringen tape. Selv inntok Schultze en mellomposisjon og mente programbudsjettering hadde vist seg å være effektiv og fortsatt hadde et stort potensiale i utformingen av programmer og ressursallokering i den offentlige budsjettprosessen. PPBS måtte imidlertid sees som et av flere verktøy i budsjettprosessen.⁷⁵⁴ Dette var også departementsøkonomenes standpunkt i Norge.

⁷⁵¹ Dette er et syn som deles av de aktører fra Finansavdelingen jeg har hatt samtaler med og er også gjennomgående i det skriftlige materialet.

⁷⁵² Samtale med Müller og Mathisen, 17. juni 1996.

⁷⁵³ NOU 1972:5, side 24f. og 99f.

⁷⁵⁴ Schultze 1968, side 4f.

Fra programbudsjettering til «videre utvikling av statens budsjettssystem»

Etter at regjeringen Borten gikk av var det finansminister Ragnar Christiansen i regjeringen Bratteli som fikk Programbudsjettutvalgets utredning på bordet høsten 1971. I et intervju med *Norges Industri* samme høst slo Eivind Erichsen fast at programbudsjettering om kort tid ville bli innført i norsk offentlig administrasjon. Ja, vi var allerede kommet så langt at innføring programbudsjettering ikke innebar noe prinsipielt nytt. Erichsens uttalelse var representativ for hvordan flere i Finansdepartementets ledelse så på utviklingen i sekstiårene. For dem innebar programbudsjettering en videreutvikling av de tekniske sidene ved utarbeidelsen av regjeringens budsjettforslag. Dette var fag, ikke politikk. Programbudsjettering ble ansett som en forlengelse av økonomisk rasjonalitet på mikronivå i budsjettssammenheng.⁷⁵⁵

Det gikk imidlertid ikke slik Erichsen hadde forutsagt. Forberedelsen av en stortingsmelding om programbudsjettering startet på nyåret 1972 i en nyopprettet planseksjon i Finansavdelingen, ledet av konstituert underdirektør Knut Bakkevig, tidligere byråsjef i Finanskontoret. Planseksjonens oppgaver skulle være koordinering av langtidsbudsjettarbeidet og arbeidet med innføring av programbudsjettering, inkludert organisering og ledelse av prøveprosjektene. Disse pågikk allerede i Sentralinstituttet for folkehelsen, Universitetet i Oslo og Televerket, mens Forsvarsdepartementet hadde anmodet om å få bli med. Et uformelt samarbeid var innledet med Statistisk sentralbyrå for å utrede muligheten for en felles klassifisering og felles datateknikk. Statens kontoplan og system for regnskapsføring var under omarbeidelse blant annet som følge av innføring av EDB. Dette arbeidet skulle tilpasses programbudsjettering.⁷⁵⁶

Først den 15. mars 1974 ble det fremmet en stortingsmelding på grunnlag av Programbudsjettutvalgets innstilling. Da var det ikke lenger en melding om innføring av programbudsjettering, men «Om den videre utvikling av Statens budsjettssystem». Meldingen innebar et tilbaketog, hvor prinsippet om programbudsjettering ble forlatt. I løpet av et par år snudde Finansdepartementet helt rundt i spørsmålet om programbudsjettering. Hva var det som hadde skjedd?

Den parlamentariske situasjonen kan utvilsomt virket inn. Høsten 1972, da stortingsmeldingen om programbudsjettering etter planen skulle legges frem, endte EF-avstemningen med et nytt regjeringsskifte. Mindretallsregjeringen Korvald ble avløst av en ny Bratteliregjering etter valget høsten 1973, også dette en mindretallsregjering, med en særlig svak parlamentarisk posisjon. Erfaringene fra 1964/65 viste at en budsjettreform for å lykkes måtte initieres ovenfra, gjennom den politiske ledelsen i departementene. Dette krevde at regjeringen samlet måtte stå bak reformen. Selv om en reform av budsjettprosessen ikke behøvde behandles av Stortinget, spilte derfor den parlamentariske situasjonen utvilsomt en rolle.

Hyppige regjeringsskifter er allikevel ikke tilstrekkelig til å forklare tilbaketog. Hovedforklaringen ligger etter min mening i en endret oppfatning internt i Finansdepartementet, hvor det ikke lenger bare var budsjettjurister som var skeptiske. Fra 1972 ble programbudsjettering også klart avvist av sosialøkonomer i og utenfor Finansdepartementet. Det som skulle bli århundrets budsjettreform, en vitenskapeliggjøring av budsjettpolitikken, viste seg å være det reneste luftslott, bygget på helt urealistiske forutsetninger. Jon Lundesgaard, som arbeidet med innføring av programbudsjettering fra

⁷⁵⁵ *Norges Industri* nr. 22/1971.

⁷⁵⁶ Finn Molvig, notat av 10. mars 1972, «Arbeidsoppgaver i Finansavdelingen». PA 102.00/6.

1972, mener at systemets uholdbare forutsetninger ikke tålte dagens lys:

«Programbudsjetteringssystemet ble i utgangspunktet ikke dokumentert på en faglig tilfredsstillende måte. [...] Programbudsjettering bygger på overforenklede forutsetninger om sammenhenger mellom oppgaver og tiltak. Programbudsjetteringsforutsetningene, og dermed grunnlaget for utformingen av programbudsjetter, har åpenbart begrenset anvendbarhet. Programbudsjetter på kostnadsbasis kan i lys av standard lærebokstoff i kostnads- og driftsregnskap heller ikke sies å være særlig faglig tilfredsstillende.»⁷⁵⁷

Programbudsjetteringen ble utredet i et snevert miljø i Planleggingsavdelingen og Rasjonaliseringsdirektoratet. Problemet var at de analytiske sidene av programbudsjettmodellen ikke var utredet, og for analytisk orienterte økonomer fremstod programbudsjettssystemet som helt urealistisk. Lundesgaard peker på at det i de klassiske amerikanske fremstillingene av programbudsjettering ikke ble gitt en presis formell analytisk fremstilling, og heller ikke gitt referanser til slike.

Programbudsjettutvalgets innstilling gav en god generell innføring i ideen bak programbudsjettering. Men når det gjaldt praktisk gjennomføring og den detaljerte utforming av de nødvendige analysene gav innstillingen flere spørsmål enn svar. Programbudsjettutvalget hadde tatt det for gitt at slike metodiske spørsmål kunne løses. Det understreket også at det heller ikke var aktuelt å gå «all the way» etter amerikansk mønster, det vil si å etablere et determinerbart sett av simultanlikninger for offentlig inngripen i den privat sfære. Så lenge man hovedsakelig hadde drøftet de overordnede sidene ved programbudsjettering og tatt det for gitt at de tekniske problemene lot seg løse, ble innføring av programbudsjettering omtalt med den største selvfølgelighet.⁷⁵⁸

Rundt 1970 tiltok kritikken mot de metodiske sidene ved PPBS i USA, og sommeren 1971 ble programbudsjettering oppgitt på føderalt nivå.⁷⁵⁹ Noen direkte betydning for arbeidet i Norge fikk ikke dette. I mange andre land, for eksempel Sverige og Frankrike, fortsatte arbeidet med å utvikle programbudsjettering. I kjølvannet av Programbudsjettutvalgets innstilling oppstod det imidlertid en debatt også i Norge omkring de metodiske spørsmål som knyttet seg til programbudsjettering. Debatten viser også at noe av entusiasmen for programbudsjettering var forsvunnet, noe som sannsynligvis også hang sammen med at flere av de mest engasjerte personene sluttet i departementet, Bjørn Larsen og Truls Glesne i 1971, Jan Madsen i 1972.

I det følgende skal jeg se nærmere på debatten om programbudsjettering som førte til tilbaketoget i 1974. I ambisjonsnivå kunne prosjektet utvilsomt måle seg med Frisch ambisjoner for administrativ ressursallokering, men når det gjaldt analytisk presisering falt systemet helt igjennom. Prosjektet ble først og fremst drevet frem av den eldre generasjon økonomer i Finansdepartementet som åpenbart lot seg blende av systemets tilsynelatende rasjonalitet og ikke minst at det ble innført i stor skala i USA. Det ble avvist av analytisk orienterte yngre økonomer, som avslørte de metodiske svakhetene. Også Finansdepartementets rolle som overdepartement ble en del av debatten. I Finansavdelingen var budsjettjuristene i mot programbudsjettering fordi de så systemet som en trussel mot kontrollen over statsbudsjettet. På den andre siden ble det fra fagdepartementene hevdet at programbudsjettering innebar en uønsket forsterking av Finansdepartementets maktposisjon.

⁷⁵⁷ Samtale med Jon Lundesgaard den 10. desember 1997. Sitat fra Lundesgaard, *Programbudsjettering - uklart grunnlag for planlegging og budsjettering med tvilsomme resultater*, Utgitt som BIs skriftserie Nr. 2 1978.

⁷⁵⁸ Aaron Wildavsky, *Budgetting. A System Approach to Management*. Chicago 1972.

⁷⁵⁹ M. White, «The Impact of Management Science on Political Decision Making» i F.J. Lyden & Miller, EG (red) *Planning Programming Budgeting. A Systems Approach to Management*. Chicago 1972, Markham Publishing Company. Aron Wildavsky, *Budgetting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Chicago 1975.

Angrep på overdepartementsmodellen?

Mange i Finansavdelingen hadde nok lenge hørt til dem som så programbudsjettering som en akademisk øvelse. Allikevel ville et forsøk på å innføre systemet i en eller annen form få store konsekvenser, konsekvenser det i første rekke var Finansavdelingens folk som kunne se rekkevidden av. I programbudsjettssystemet skulle den tradisjonelle overdepartementsrollen med Finansavdelingen som bindeleddet mellom regjering og fagdepartement, erstattes av en ny modell, med økonomisk analyse i den sentrale rollen.

Programbudsjettutvalgets forslag innebar at budsjettokumentene skulle inneholde opplysninger om mål, planlagte og påløpte kostnader, samt graden av måloppfyllelse. Dette var også ment å være til hjelp for Finansavdelingen i arbeidet med budsjettkontroll, og fagdepartementene skulle fortsatt følges tett opp. Slik forslaget var utformet skulle de tradisjonelle budsjettforhandlingene mellom fagdepartementene og Finansavdelingen inntil videre gjennomføres som tidligere. En oppdeling av programområder ville i praksis utgjøre en form for rammebudsjettering. Fagdepartementene ville tvinges til å legge frem prioriterte budsjettforslag i forhold til langtidsprogram og budsjett, innenfor de ressursrammer hvert programområde var tildelt. Programanalysene og programrapportene ville tilsynelatende gjøre det enklere for Finansavdelingen å kontrollere beregningene som lå bak forslagene og hvordan gjennomføringen av programmet gikk.

For erfarne budsjettfolk i Finansavdelingen var imidlertid ikke dette spesielt troverdig, og forslaget ble tvert om oppfattet som en trussel mot en effektiv budsjettkontroll. I Finansavdelingen hadde man fortsatt til gode å se noe særlig budsjettmessig ansvarlighet i fagdepartementene, og det var en inngrodd skepsis til alt som kunne være gjenstand for fortolkning. Erfaringene fra sekstiårene viste klart at analyser og beregninger kunne manipuleres med det formål å skaffe større bevilgninger. Det klassiske trikset var å underbudsjettere utgiftene for å få tiltaket satt i gang, og deretter komme med gode grunner til at det måtte bevilges mer penger i etterkant for at ikke alt sammen skulle være bortkastet og bli en politisk fiasko. Finansavdelingen så ingen mulighet for å erstatte systemet med nitidig kontroll av kapittel og post. Man var i det hele tatt svært skeptiske til å lansere vidløftige planer av noe slag. At flere fagdepartement i første omgang ivret etter å få delta i prøvevirksomheten var bevis godt nok i Finansavdelingen.

Videre lå det i kortene at plan- og budsjettavdelingene i fagdepartementene skulle bygges ut, og det gjorde ikke problemet mindre sett fra Finansavdelingen. Slik systemet fungerte var kombinasjonen av oversikt over budsjettforslagene og detaljkunnskap om enkeltposter en viktig maktfaktor i spillet. Det var først og fremst saksbehandlere i Finansavdelingen som hadde ressurser til å skaffe seg denne typen innsikt. Egne budsjettavdelinger i fagdepartementene innebar mer ressurser til å forberede budsjettforhandlingene og ville dermed gi Finansavdelingen en sterkere motstander. Det var også en fare for at neste skritt ville bli å overlate utredningen av budsjettmessige konsekvenser til plan- og budsjettavdelingene.⁷⁶⁰

En viktig første forsvarslinje for Finansavdelingen var regelen om at alle forslag fra fagdepartementene med budsjettmessige konsekvenser først måtte legges frem for Finansdepartementet, slik at disse ble fremmet for regjeringen sammen med forslaget. Dersom fagdepartementenes egne budsjettavdelinger ble rustet opp, risikerte Finansavdelingen å miste hele denne viktige fremre forsvarslinjen. Det ville da lett oppstå et krav om at de budsjettmessige konsekvenser burde utredes i fagdepartementene, uavhengig av Finansdepartementet. En utbygging av slike avdelinger ville derfor helt klart kunne svekke

⁷⁶⁰ Samtale med Müller og Mathisen, 17. juni 1996.

Finansdepartementets stilling i forhold til de øvrige departementene, og dermed også gjøre det vanskeligere å bremse utgiftsveksten.

Programbudsjettutvalget gikk et skritt lenger enn Den finanspolitiske komite når det gjaldt omdisponeringer innen budsjettet. Den sistnevnte hadde gått inn for at fullmakter til å godkjenne omdisponering av beløp mellom poster under samme kapittel skulle ligge i Finansdepartementet, og slik var det blitt. Programbudsjettutvalget gikk inn for å gi fagdepartementene anledning til selv å foreta slike omdisponeringer på alle driftsområder hvor det var innført programbudsjettering. Det skulle videre være anledning for Finansdepartementet til å overføre ytterligere fullmakter til fagdepartementene, slik at de kunne foreta omdisponering mellom kapitler for driftsposter for programområder som lå nær hverandre.

Når det gjaldt stillingshjemler skulle det imidlertid strammes inn. Slik systemet fungerte ble budsjettet lagt opp etter det antall stillinger det var gitt tilsagn om, selv om ikke disse var ventet å bli besatt i budsjettperioden. Etter utvalgets forslag skulle det angis en maksimal ramme for antall ansatte innenfor et program i fagproposisjonen, mens budsjettet bare skulle omfatte det antall som var ventet å ville være ansatt i perioden.⁷⁶¹

Også dette ville innebære en klar svekkelse av Finansavdelingens posisjon i budsjettspillet, både i forhold til de ordinære budsjettforhandlingene og når det gjaldt å stramme inn underveis. Når et fagdepartement kom til Finansavdelingen med en forespørsel om omdisponering ble dette gjort til gjenstand for forhandlinger. Uansett hva årsaken til at det ble penger «til overs» på en post la Finansavdelingen da rutinemessig opp til å forsøke og kutte mest mulig i forhold til det bevilgede beløp.⁷⁶² Vurdert med Finansavdelingens øyne ville forslaget om en mer realistisk budsjettering av stillinger i realiteten ikke innebære noen innstramming. Det ville fortsatt være den enkelte etat eller institusjons egne vurderinger som måtte legges til grunn, og i stillingsutvalget måtte det fortsatt tas utgangspunkt i dekningsgraden av stillinger i siste regnskapsperiode.

En trøst for Finansavdelingen kunne det være at Programbudsjettutvalget eksplisitt hadde rangert bevilget beløp høyere enn måloppfyllelse. Dette var både et spørsmål om hvordan målet skulle spesifiseres, altså hva som var det forventede resultat, og hva som skulle skje dersom forutsetningene for programanalysen endret seg eller analysen viste seg ikke å hold mål. Det var nettopp dette som hadde vært problemet i forhold til langtidsprogrammene, og som ble forsøkt løst ved å koble dem til langtidsbudsjetter. Programbudsjettutvalget var kommet til at det måtte være bevilgningsbudsjettet som dannet grensen for ressursbruken. Det måtte derfor fortsatt kunne opereres med overslagsbevilgninger og gis anledning til å gi tilleggsbevilgninger.

Det prinsipielt viktige med det nye systemet var at ikke bare finansielle overskridelse fremkom i regnskapet, men at også manglende måloppfyllelse kom til overflaten i programrapporten. Slik det ble vurdert av budsjettjuristene i Finansavdelingen ville imidlertid dette lett kunne undergraves ved at departementene selv fikk anledning til å omdisponere innefor programområdene. Det var også konstitusjonelle problemer knyttet til en slik omdisponering, fordi statsbudsjettet i prinsippet var et pålegg fra Stortinget til regjeringen.⁷⁶³

I Finansavdelingen så mange det tradisjonelle budsjettspillet angrepet fra to fronter. Det ble innført et nytt system som forsøksvis skulle virke på siden av det eksisterende. Men

⁷⁶¹ NOU 1972:5, side 41. De kapitlene som ble omfattet av reformen skulle merkes med stikkordet «program» i budsjettet.

⁷⁶² Samtale med Oluf Müller og Kjell Mathisen 17. juni 1996, og samtale med Dag Omholt 24. oktober 1996.

⁷⁶³ NOU 1972:5, side 40.

samtidig brente man broer bak seg, fordi grunnlaget for den tradisjonelle overdepartementsmodellen, Finansavdelingens posisjon i budsjettspillet, ble svekket. Skulle det derfor til slutt vise seg at programbudsjettssystemet ikke lot seg gjennomføre, var det ingen vei tilbake til den gamle modellen. Budsjettjuristene hadde ingen tro på et system med indirekte styring etter økonomiske prinsipper, noe forsøket med langtids- og rammebudsjetter etter deres mening til fulle hadde vist var håpløst. Den finanspolitiske komite hadde heller ikke gått så langt som Programbudsjettutvalget. Der hadde Finansavdelingens posisjon vært prinsipielt vært forutsett uendret, selv om resultatet hadde blitt annerledes.

Opplegg til ekspertstyre?

I fagdepartementene og i de underliggende etater var mange kritiske nettopp til den overdepartementsmodellen budsjettjuristene i Finansavdelingen satt sin lit til. Her hadde det lenge vært et utbredt ønske om større frihetsgrad i budsjettspørsmål. Under innføring av rammebudsjettering hadde mange forventet mer budsjettmessig frihet, men så blitt grundig skuffet da Finansavdelingen ufortrødent fortsatte sitt harde kjø i budsjettforhandlingene. Slik det ble oppfattet utenfor Finansdepartementet, fikk Finansavdelingens administrative budsjettbehandling store konsekvenser for det politiske innhold i budsjettet, som skulle være fagdepartementenes ansvar. Det var med andre ord et spørsmål om forholdet mellom fag og politikk i budsjettspørsmål. Finansdepartementets faglige virksomhet i budsjettarbeidet fikk utvilsomt politiske konsekvenser. Programbudsjettering ble hevdet å gi større rom for politikk og styrke det politiske beslutningsgrunnlaget. Mot dette stod påstanden om at programbudsjettering tvert i mot ville innebære et ekspertstyre, fordi den tekniske delen av analysearbeidet var så komplisert at den ikke lett kunne gjennomskues.

Kritikken ble blant annet målbåren av ekspedisjonssjef i Kirke- og undervisningsdepartementet, Kjell Eide. Eide satt i Glesnekomiteen, og leverte en skarp særmerknad til komiteens generelle drøfting av programbudsjettankegangen. Her gikk han inn på forholdet mellom Finansdepartementet og fagdepartementene. Eides poeng var at slik det administrative systemet var bygget opp, med hierarkiske strukturer og nærmest vanntette skott mellom avdelingene, kunne ikke programbudsjettssystemet virke. Et annet problem var Finansavdelingens rolle som kontrollør og overprøver av fagdepartementene. Eide pekte på at en utbygging av analysekapasiteten i fagdepartementene ikke kunne dekke over at programbudsjettssystemet var en fortsettelse av den autoritære overstyringen Finansdepartementet alltid hadde stått for. Skulle systemet virke måtte ansvaret delegeres ut til fagdepartementene og horisontale strukturer innføres.⁷⁶⁴

Som ekspedisjonssjef for Utrednings- og planleggingsavdelingen i Kirke- og undervisningsdepartementet holdt Kjell Eide en høy profil mot programbudsjettering. Han hadde som nevnt markert seg med en kritisk særuttalelse i Glesnekomiteen. Senere skrev han et meget kritisk vedlegg til Kirke- og undervisningsdepartementets høringsuttalelse til Programbudsjettutvalgets innstilling. Hans kritikk var imidlertid ikke bare rettet mot programbudsjettssystemet, men mot hele den hierarkiske organisasjonsstrukturen i offentlig forvaltning, og dermed i høy grad mot Finansdepartementets rolle som overdepartement. Han skrev også flere bøker om planlegging og organisasjon i årene omkring 1970, og foreleste blant annet ved Pedagogisk forskningsinstitutt ved Universitetet i Oslo. Eide hadde

⁷⁶⁴ *Innstilling om planleggings- og budsjetteringsorganene i staten*, side 8.

videre nær kontakt med Per Kleppe, som han hadde kjent fra studietiden og samarbeidet med i flere sammenhenger etterpå. Dette gav ham en viss innflytelse etter at Kleppe ble finansminister høsten 1973, til irritasjon for flere i Finansdepartementet.⁷⁶⁵

Kirke- og undervisningsdepartementets høringsuttalelse vedrørende Programbudsjettutvalgets innstilling var spesiell på flere måter. Mens de underordnede institusjoner hadde sendt sine uttalelser til Finansavdelingen i juni 1972, drøydde det helt til januar 1973 før Kirke- og undervisningsdepartementets uttalelse forelå, altså etter at stortingsmeldingen etter planen skulle ha vært fremmet. Uttalelsen var også langt mer kritisk enn det uttalelsene fra både de underliggende etater og de øvrige departementene hadde vært et halvt år tidligere. Fra Kirke- og undervisningsdepartementet ble det pekt på vanskelighetene med å tallfeste mål og midler på departementets område. Det var for eksempel ikke mulig å skille mellom forskning og undervisning på hovedfagsnivå. Fordi forskning var et område som vanskelig lot seg kvantifisere i mål - middel sammenheng fryktet man at den skulle komme dårligere ut enn mer kvantifiserbare virksomheter. Departementet var derfor bekymret at systemet i realiteten ville innebære en sentralisering av avgjørelsesmyndighet i Finansdepartementet.⁷⁶⁶

Som et vedlegg til departementets uttalelse var det vedlagt et notat fra ekspedisjons-sjef Eide, noe som ellers ikke var vanlig. Eides uttalelse var datert 4. mai 1972. Den forelå også som et notat, da med tittelen «Programbudsjettering - Opplegg til ekspertstyre?». ⁷⁶⁷ Eide kritiserte særlig det teoretiske grunnlaget for programbudsjetteringen, som han mente bygget på «uholdbare teorier om organisasjon og styring av offentlig virksomhet». Han viste også til at evalueringen som var gjort av administrasjonen i USA høsten 1971, hvor det ble konkludert med at forsøkene verken hadde «substantially changed nor significantly improved the process of making budgetary choices». ⁷⁶⁸ Dette synet hadde i følge Eide bred støtte både blant politikere og i den føderale administrasjonen i USA.

Eide så tre grunner til at programbudsjettering etter mønster fra Programbudsjettutvalget ikke burde innføres i Norge:

1. «Forslagene om programbudsjettering bygger på uholdbare teorier om organisasjon og styring av offentlig virksomhet.
2. Konsekvensene av et programbudsjetteringssystem for organisasjonsstrukturen vil sannsynligvis være uheldige.
3. Et slikt budsjettssystem vil antakelig bety en svekkelse av den politiske styringen av offentlig virksomhet.» ⁷⁶⁹

Det første punktet var en kritikk av de tekniske sidene ved programbudsjettssystemet. Eide viste til at systemet forutsatte en inndeling av organisasjonsstrukturen slik at hver enhet hadde utelukkende ett mål for virksomheten. Dette kunne bare gjøres ved at de enkelte organisasjoner ble påtvunget en «endimensjonal fortolkning» av målsettingen for virksomheten, og at effektivitetsmålene dermed ble tilsvarende forvridd, eller at budsjett-systemet ble så fragmentert at ansvarsforholdene i de enkelte organisasjonene ble

⁷⁶⁵ Samtale med Kjell Eide 23. mai 1996 og Thorvald Moe 15. juli 1996. Eide skrev blant annet boken *Planlegging og organisasjon*, Oslo 1972.

⁷⁶⁶ Diverse høringsuttalelser. PA 102.00/6.

⁷⁶⁷ Kjell Eide, «Programbudsjettering - opplegg til ekspertstyre?» notat datert 2. mai 1972, Eides private arkiv. Kjell Eide, «Uttalelse om Programbudsjettutvalgets utredning I», datert 4. mai 1972. PA 102.00/6.

⁷⁶⁸ William A. Niskanen, Assistant Director for Evaluation at the Office of Management and Budget, Executive Office of the President. Sitat fra Eide, «Uttalelse og Programbudsjettutvalgets utredning I». Niskanen gav i 1971 ut boken *Bureaucracy and Representative Government*, hvor han presenterte en budsjettmodell (Niskanenmodellen) innenfor Public choice-skolen. Lane og Back, 1989.

⁷⁶⁹ Kjell Eide, «Uttalelse om Programbudsjettutvalgets utredning I».

pulverisert. Det var heller ikke slik at offentlig virksomhet kunne måles i «produkter». I undervisningssektoren var prosessen, altså skolegangen, minst like viktig som produktet, det endelige eksamensresultat.

Organisasjonsstrukturen som lå implisitt i Programbudsjettutvalgets opplegg var i følge Eide regnet som foreldet. Den norske statsadministrasjonen hadde allerede sterke hierarkiske trekk, som ytterligere ville bli forsterket ved innføring av programbudsjettering. Dette systemet krevde en byråkratisk organisasjonsmodell etter mønster fra Max Weber. Det innebar en hierarkisk beslutningsstruktur, med en entydig ansvarsfordeling i alle ledd. Samordningsproblemer skulle løses ved forskyvning oppover til nærmeste relevante koordineringsledd, mens beslutninger basert på horisontal kommunikasjon i prinsippet var «illegale». Målvurderinger skulle utelukkende foretas på toppen av pyramiden, og måtte i hovedsak være statiske. Hvert ledd i organisasjonen skulle så løse sine oppgaver som ekspertorganer på grunnlag av politiske instruksjoner ovenfra. En slik organisasjonsform var dermed lite egnet til å tilpasse seg raskt skiftende omgivelser.

Et større problem med en slik beslutningsstruktur var at det langt fra gav politikerne noen bedre mulighet til å styre den offentlige virksomheten. Et system hvor operasjonelle målsettinger skulle legges til grunn både for planlegging og måling av effektivitet ville kreve at en rekke mål og konsekvenser falt utenfor vurderingsskjemaet og dermed ikke kunne tillegges vekt. Hva som skulle vektlegges i den politiske beslutningsprosessen var det som fremkom i analysedokumentene som ble utarbeidet av budsjettorganene. Målsettingene måtte også være kvantifiserbare. Bak en kvantifisering ville det alltid ligge beslutninger av politisk art, som politikere vanskelig ville oppdage og i enda mindre grad kunne kontrollere. Dette ville føre til en ytterligere forskyvning av maktstrukturen i statsadministrasjonen. Ekspertene, særlig på budsjettering men også til en viss grad på planlegging, ville få langt større innflytelse enn tidligere. Etter Eides mening ville dette føre til en systematisk skjevhet i verdigrunnlaget som ble lagt til grunn under forberedningen av de politiske beslutningene.

«Hovedresultatet vil antakelig bli at politikerne vil stå overfor et system som tilsynelatende er mer 'rasjonelt', men som i virkeligheten enda mer enn det nåværende vil bestemme det faktiske innholdet i politikernes beslutninger. Det verdiinnhold som bygges inn i beslutningene, vil også ha systematiske skjevheter.»⁷⁷⁰

Eide hadde ikke et alternativt budsjettssystem på rede hånd. Generelt gikk han inn for en flat organisasjonsstruktur, med et større ansvar i de enkelte organisasjonsenheter. De operasjonelle enheter måtte selv være med å formulere sine mål, og at andre enheter hadde tilsvarende målsettinger måtte ikke være grunnlag for noen ansvarsfraskrivelse. Ekspertorgan for planlegging og budsjettering måtte derfor ikke være overordnede, men sideordnede enheter, som kunne trekkes inn for å hjelpe de operasjonelle enheter. I klar tekst ville dermed Eide ha seg frabedt at Finansavdelingen skulle overprøve disposisjonene innenfor Kirke- og undervisningsdepartementets budsjett. Det var i fagdepartementene man hadde kunnskap og forutsetninger for å utøve politikk. Det hadde en saksbehandler i Finansavdelingen etter hans mening ikke.⁷⁷¹

Eides kritikk mot programbudsjettering var dermed også en kritikk av den eksisterende overdepartementsmodellen. Han argumenterte for en desentralisert beslutningsmodell etter mønster fra det som opprinnelig var ideen bak rammebudsjetteringen. Eide gikk dermed klart imot den administrative ressursallokeringen som hadde ligget til grunn for budsjettreformene, men han gikk også like mye ut mot det tradisjonelle

⁷⁷⁰ Samme sted.

⁷⁷¹ Samme sted.

budsjettssystemet.

I Finansdepartementet falt Eides kritikk på stengrunn. Der oppfattet både økonomer og budsjettjurister sin rolle som en kamp mot omgivelsene i det godes tjeneste, og var ikke villige til å innse at det kunne stilles spørsmålstejn ved departementets rolle som faglig utreder. Selvsagt fikk dette konsekvenser for den politikken som ble ført. I Finansdepartementet ble det nærmest oppfattet som et komplement da statsviteren Alf Inge Jansen i 1967 konkluderte sin magisteravhandling med at ekspertene i Finansdepartementet satte sitt preg på de beslutningene som ble fattet i hele forvaltningen. Jansens avhandling ble godt mottatt i Finansdepartementet, hvor man så det som en bekreftelse på at deres arbeid med å innføre økonomisk rasjonalitet i forvaltningen hadde gitt resultater. Slik man så det der var alternativet til overdepartementsmodellen økonomisk kaos, både allokeringmessig innenfor budsjettet, i et makroøkonomisk perspektiv og når det gjaldt kostnadseffektivitet i offentlig sektor. Det var derfor ikke et spørsmål om ekspertstyre eller ikke, men om nødvendig ansvarlighet for å sikre landets økonomiske velferd. At noen overhode kunne tillate seg å stille spørsmålstejn ved Finansdepartementets rolle gjorde at vedkommende ikke ble tatt seriøst.⁷⁷²

Finansdepartementet snur

I Finansdepartementet startet debatten om programbudsjettering for alvor under arbeidet med stortingsmeldingen sommeren 1972. I tillegg til kritikken fra budsjettjuristene i Finansavdelingen var det spesielt de metodiske spørsmålene, spesifisering av mål og oppgaver og tallfesting av produksjon, mål og nytte som ble oppfattet som problematiske. Mens Planleggingsavdelingen tidligere hadde vært drivkraften i arbeidet, var det da den nyopprettede Planseksjonen i Finansavdelingen som ledet arbeidet. De som opp til 1970 hadde fremstått som de fremste talsmenn for programbudsjettering, var sluttet, og da senere både Økonomiavdelingen og Planleggingsavdelingen gikk i mot programbudsjettering, ble det Planseksjonens oppgave å gjennomføre tilbaketog.

Programbudsjettutvalgets utredning ble sendt ut på høring med frist 1. juni 1972. Planseksjonen i Finansavdelingen ønsket også å ha Finansdepartementets synspunkter klare på det tidspunktet, slik at meldingen kunne fremmes høsten 1972. På dette tidspunkt var det ingen ting som tydet på at det var noen tvil verken i Finansavdelingens ledelse eller i Rasjonaliseringsdirektoratet, om at prosessen med innføring av programbudsjettering skulle fortsette. Under overskriften «Programbudsjettering» annonserte Rasjonaliseringsdirektoratet etter medarbeidere til et opplærings og utvikling av det nye budsjettssystemet i Sosialøkonomen. Søknadene strømmet inn, og flere ble intervjuet.⁷⁷³

I juni 1972 begynte høringsuttalelsene til Programbudsjettutvalgets utredning å komme inn til Finansavdelingen. I hovedsak var disse positive til innføringen av det nye systemet. Fra flere hold ble det imidlertid antydnet at de tekniske sidene ikke var tilstrekkelig redegjort for i utredningen, og at målet om full innføring i løpet av 5 til 10 år var for

⁷⁷² Alf-Inge Jansen, *Planlegging og organisasjonsatferd - Organisasjonsteoretiske synspunkter på makroplanleggingen i Finansdepartementet*. Institutt for statsvitenskap, Universitet i Oslo 1967, side 247f. Brev fra Bjørn Larsen til Alf-Inge Jansen, datert 2. mars 1968. PA 003.3. Sosialøkonomen Jon Lundesgaard gikk selv kraftig ut mot programbudsjettering internt i Finansdepartementet, og forteller i ettertid at han fant det svært lite komfortabelt å bli satt i bås med Kjell Eide.

⁷⁷³ *Sosialøkonomen* nr. 3/1972, side 38. PA 102.00/6.

ambisiøs. Det ble også av flere understreket behovet for opplæring og tildeling av personellressurser.⁷⁷⁴

En av de mest kritiske uttalelsene kom fra Planleggingsavdelingen. Det var særlig de tekniske sidene utvalget *ikke* hadde utredet som ble trukket frem. Planleggingsavdelingen så positivt på å videreutvikle «programmering», definert som en konkretisering og gjennomføring av politiske planer. Likeledes var en videreføring av arbeidet med plantall, behovsstandarder og analysearbeid generelt viktig for å forbedre departementenes fagproposisjoner. Det var imidlertid for snevert at budsjettssystemet bare skulle se på virkninger av tiltak som ble finansiert over statsbudsjettet, også virkninger av lover og regler måtte med når oppgaven var planlegging av statlig virksomhet måtte med. Alt dette gikk under betegnelsen «programbudsjettankegang». Problemet var at den analytiske metoden som systemet var basert på ikke var gjennomførbart.

Slik det ble vurdert i Planleggingsavdelingen ville beregning av samfunnsmessig nytteeffekt, velferdsindikatorer, og samfunnsøkonomiske kostnader skape langt større vanskeligheter enn det utvalget hadde lagt til grunn. Det var tvilsomt om det overhodet var mulig å måle velferd, og det var langt fra enkelt å fastslå de samfunnsøkonomiske kostnadene som skulle legges til grunn i analysen. Hvis det ble tatt hensyn til faktorer som ufullkommen konkurranse, bruk av avgifter og indirekte virkninger kunne markedspriser brukes som grunnlag for kostnadsvurderinger. Det kunne imidlertid lett tenkes at et offentlig program i seg selv ville påvirke de aktuelle relative prisene, og da reiste det seg nye problemstillinger. Utvalget hadde også litt for lettvent slått fast at det faktisk eksisterte markedspriser for innsatsfaktorer i offentlig produksjon. Ofte var ikke dette tilfelle, og det måtte da beregnes egne skyggepriser, noe som slett ikke var uproblematisk.⁷⁷⁵

I høringsuttalelsen understreket Planleggingsavdelingen at arbeidet med slike metodespørsmål var denne avdelingens oppgave, og i det videre arbeidet måtte Planleggingsavdelingen derfor spille en sentral rolle. Avdelingen kunne imidlertid ikke avsette tid til dette før arbeidet med langtidsprogrammet 1974-77 var ferdig våren 1973. Internt i Planleggingsavdelingen ble det lagt opp en strategi for å plassere avdelingen sentralt i de forsøksprosjektene som var under etablering. Det ble ansett som viktig å sette seg grundig inn i metodespørsmålene. Når arbeidet med Langtidsprogrammet 1978-81 startet fikk man så se om noe av «programbudsjettankegangen» kunne innarbeides. Dette Avdelingen hadde imidlertid en egen modell under utredning, mønster fra Stockholm kommune. Denne ble regnet som en mer lovende metode for å knytte enkeltplaner til en makroramme for ressursallokering.⁷⁷⁶

I den nyopprettede Planseksjonen tok det tid før arbeidet med stortingsmeldingen kom skikkelig i gang. Da det ble klart at det ikke var mulig å få den ferdig i løpet av høsten 1972 ble den satt opp på departementets virksomhetsplan for første halvår 1973. I et forsøk på å komme nærmere en løsning på de metodiske problemene ble Planleggingsavdelingen i oktober 1972 bedt om å utarbeide utkast til merknader til Programbudsjettutvalgets avsnitt

⁷⁷⁴ En kuriositet her er uttalelsen fra Samferdselsdepartementet. Den var undertegnet av departementsråd Sigurd Lorentzen og Rolf Tingvold, tidligere henholdsvis ekspedisjonssjef og byråsjef i Finansavdelingen. Her het det at «Samferdselsdepartementet og dets etater erkjenner at behovet for reformer på her omhandlede område er til stede.» Samferdselsdepartementet understreket imidlertid at Programbudsjettutvalgets utredning ikke gav noen løsning på hvordan systemet skulle gjennomføres i detalj. Når det gjaldt mulighetene til omfordeling innen kapitler mente departementet at det ikke var noen grunn til å vente på en fullstendig budsjettreform. Det burde kunne gjennomføres straks. PA 102.00/06.

⁷⁷⁵ Brev fra Planleggingsavdelingen til Finansavdelingen datert 28. juni 1972. PA 102.00/6.

⁷⁷⁶ Notat fra Knut Eggum Johansen til Per Schreiner, «Planleggingsavdelingens medvirkning ved innføring av programbudsjettering i staten». Påtegning fra Schreiner viser at han delte Eggum Johansens syn. PA 102.00/6.

om programdokumentene (problemnotat og programanalyse) og måling av ressurser, produkter og nytteeffekter, mens Planseksjonen selv behandlet de øvrige deler av innstillingen. I juli 1973 forelå det så endelig et utkast til meldingen *Om innføring av programbudsjettering i staten*, som var lagt opp etter Programbudsjettutvalgets innstilling. Planen var da å fremme den i statsråd 24. august 1973. Utkastet var lagt opp i tråd med Programbudsjettutvalgets innstilling.⁷⁷⁷

Etter at meldingen hadde vært til uttalelse internt i departementet ble det imidlertid klart at den ikke kunne fremmes i en slik form. I Økonomiavdelingen, som ikke tidligere hadde vært involvert i programbudsjettarbeidet, gikk ekspedisjonssjef Arne Øien sterkt i mot programbudsjettering, og også ekspedisjonssjef Per Schreiner i Planleggingsavdelingen avviste utkastet. Bare ekspedisjonssjef Olaf Sætersdal i Finansavdelingen stod fortsatt fast på programbudsjettering. Resultatet var at meldingen ikke ble fremmet. Samtidig sluttet Bakkevig, som hadde hatt ansvaret for utarbeidelsen. Byråsjef Thorvald Moe ble hentet fra Planleggingsavdelingen til stillingen som underdirektør i Planseksjonen, og fikk oppgaven med å lede arbeidet med en ny melding. Da Moe kom til Planseksjonen hadde avdelingens konsulenter allerede i en tid arbeidet med et nytt utkast. Konsulentene Jon Lundesgaard, Svein Ove Blix og konstituert byråsjef Arvid Haslerud, var alle ansatt i Finansdepartementet i løpet av de siste to årene. De to konsulentene var begge sosialøkonomer, mens Haslerud var siviløkonom. I tillegg ble Ida Helliesen, nyutdannet siviløkonom fra NHH, ansatt som konsulent sommeren 1973, like før Moe tiltrådte.⁷⁷⁸

Utgangspunktet for arbeidet var å moderere det foreliggende utkastet til stortingsmelding. Det var klart at de mest vidtgående elementene i programbudsjettforslaget ikke lenger var aktuelle. Det som gjenstod var programanalyse og visse deler av budsjett- og regnskapssystemet, samt den malen for utforming av budsjettdokumenter som allerede var delvis innført. På nyåret 1974 var et nytt utkast klart, og den 15. mars 1974 passerte meldingen «Om den videre utvikling av Statens budsjettssystem» statsråd.⁷⁷⁹

Etter dette var det klart at det administrative budsjettssystemet måtte fortsette som før, riktignok med noe større krav til fagdepartementenes utforming av budsjettforslagene. problemet var at rammebudsjettssystemet ikke fungerte tilfredsstillende, både fordi det var veier inn i budsjettet utenom rammene og fordi langtidsbudsjettet aldri fikk den posisjon det var tiltenkt. Med den sterke veksten i de offentlige utgiftene var tiden også i ferd med å løpe fra det tradisjonelle budsjettssystemet. Arbeidet med programbudsjettering var en blindgate, og førte dermed til at det ikke ble arbeidet med andre alternativer i de 10 årene det tok å bli enige om at programbudsjettering ikke hadde livets rett. Det skulle også gå nærmere 10 år før det igjen ble aktuelt med reformer i budsjettssystemet, og det er derfor et spørsmål om ikke det årelange arbeidet med programbudsjettering førte til at budsjettpolitikken var svekket midt på syttitallet.

⁷⁷⁷ Brev fra Finansavdelingen til Planleggingsavdelingen 25. oktober 1972 og 27. juli 1973. PA 102.00/6. Utkastet var skrevet av Magne Løvhaug fra Rasjonaliseringsdirektoratet. Samtale med Jon Lundesgaard 10. desember 1997.

⁷⁷⁸ Samtale med Thorvald Moe, 15. juli 1996, Ida Helliesen 24. oktober 1996, Arne Øien 7. november 1997 og Jon Lundesgaard 10. desember 1997.

⁷⁷⁹ Brev fra Finansavdelingen til Planleggingsavdelingen, «Stortingsmeldingen om den videre utvikling av statens budsjettssystem», datert 22. januar 1974. PA 102.00/6.

Kapittel 12

Inntektspolitikk - nøkkelen til kontroll?

I dette kapitlet skal jeg se nærmere på den inntektspolitiske utviklingen frem til tidlig på syttitallet. Internasjonalt var det mye oppmerksomhet knyttet til inntektspolitikk som løsning på cost-push-problemet på slutten av femtitallet. Etter at flere land hadde forsøkt å etablere ulike ordninger uten suksess, avtok interessen. Mainstream keynesianisme tok i liten grad opp inntektspolitiske løsninger, og vektla i større grad tilrettelegging for at markeds-mekanismen skulle fungere bedre på arbeidsmarkedet.⁷⁸⁰

I Osloskolen kom derimot inntektspolitikken til å stå svært sentralt fra midten av sekstitallet. Den skulle ikke bare være et svar på cost-push-problemene i økonomien, men skulle også sikre at vekst og fordeling av det private konsum fulgte retningslinjene i den økonomiske planleggingen. Bak Osloskolens fokusering på cost-push-pristigning lå det et sterkt normativt budskap, det var bare økte kostnader som kunne legitimere oppjustering av prisene. Kostnadene pluss en «normal» avanse skulle danne utgangspunktet for prisfastsettelsen, ikke hva noen tilfeldigvis var villige til å betale for en vare. I analysene av pris- og lønnsstigningen ble det fokusert på den administrative beslutningen hos aktørene om å justere prisene oppover. Målet var å påvirke denne beslutningsprosessen gjennom å etablere normer for lønns- og prisfastsettelse, og her spilte inntektspolitikken en svært viktig rolle.

Allerede høsten 1965 oppnevnte statsminister Borten et ekspertutvalg for å forberede inntektsoppgjøret våren 1966. Som et resultat av dette oppstod Beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Hovedkursteorien, en teori for prisdannelsen i en liten åpen økonomi. Teorien og den tilhørende modellen PRIM var et typisk Osloskole-produkt. Utgangspunktet var å foreskrive hvor mye lønnsøkning det var rom for i en liten åpen økonomi med administrerte priser og lønninger innenlands. Som et pedagogisk verktøy ble PRIM og Hovedkursteorien tillagt stor betydning i arbeidet med å påvirke beslutningsprosessene hos aktørene i arbeids- og næringslivet. Den nye teorien innebar en forklaring og formalisering av industriens konkurransevne som normgivende for nominelle inntektskrav.

I Norge som i andre land var resultatene av sekstiårenes forsøk på å føre inntektspolitikk ikke særlig oppmuntrende. Lønnsglidningen mer enn oppveide moderate sentrale oppgjør, og i 1968 var det heller ikke dette mulig å få til moderasjon i hovedoppgjøret. Fra slutten av tiåret førte imidlertid stagflasjonsproblemene, som særlig rammet Storbritannia, til at inntektspolitikk igjen ble aktualisert. I 1970 ble dette også anbefalt av OECD:

⁷⁸⁰ Se f. eks. Paul A. Samuelson, «A Brief Survey of Post Keynesian Developments» i Stiglitz ed. 1972, og James Tobin, «Inflation and Unemployment» i *The American Economic Review* mars 1972.

«many feel that if the only alternatives are continuing inflation og an unacceptable high level of unemployment, then the search for some form of price-incomes policy cannot be abandoned.»⁷⁸¹

I Norge la Finansdepartementet opp til den samme strategien som var forsøkt i 1958, en formell kobling mellom regjeringens finanspolitikk og inntektsoppgjørene. Målet var et kompromiss mellom den frihet til lønnsforhandlinger arbeiderbevegelsen var grunnlagt på, og behovet for økonomisk administrasjon økonomene mente var nødvendig for å sikre en gunstig økonomisk utvikling. Ideen var å skape et inntrykk av at organisasjonene oppnådde innflytelse i beslutningsprosessen bak finanspolitikken, mens regjeringen på sin side skulle få økt innflytelse i de private inntektsoppgjørene. Prosjektet var det samme som ble forsøkt tidligere, men argumentasjonen var betydelig forbedret gjennom sekstitallets metodiske utvikling.

Inntektspolitikk i Osloskolen

En viktig erkjennelse i Osloskolen fra siste del av femtitallet var at selv ved en balansert økonomisk utvikling ville full sysselsetting skape rom for lønnsvekst. Problemet var dels de institusjonelle forholdene på arbeidsmarkedet og den monopolstilling fagbevegelsen hadde som tilbyder av arbeidskraft. Gjennom hele femtitallet hadde de organiserte lønnstakerne tatt ut en stadig økende reallønn. Men også inntektsfastsettelsen for fiske og jordbruk var en del av problemstillingen. Særlig for jordbrukets vedkommende ble en stadig større del av inntekten tatt ut som overføringer eller prisøkninger som ble subsidiert bort. Slik systemet var ble bare en del av den nominelle inntektsveksten avgjort gjennom de sentrale lønnsforhandlingene, mens en stadig større del ble tatt ut gjennom lønnsglidning. Særlig det siste var problematisk, ikke bare fordi det dro det nominelle lønnsnivået oppover, men også fordi det undergav fordelingsmålet.

Det institusjonelle systemet for inntektsfastsettelsen var et problem for den økonomiske planleggingen, både når det gjaldt kortsiktig konjunkturstyring og de langsiktige mål om næringsstruktur og inntektsfordeling. Det var ingen mulighet å innføre styring av inntektsnivået gjennom lovstyring etter mønster fra kredittpolitikken. Å innskrenke eiendomsretten til produksjonskapital eller finanskapital innebar ikke noe problem for Arbeiderpartiet, snarere tvert om, men å underlegge lønnsoppgjøret lovstyring ble ansett som et brudd på grunnleggende demokratiske rettigheter. På dette området var det bare Høyre av de borgerlige koalisjonspartiene som markerte en annen holdning, men det kom helt i bakgrunnen i arbeidet med å stable på bena et borgerlig alternativ. Når det gjaldt inntektspolitikken kom derfor den korporative linjen til å leve minst like godt under regjeringen Borten som den hadde gjort under Gerhardsen.

Fra en makroøkonomisk synsvinkel innebar systemet for inntektsfastsettelse at de nominelle inntektene kunne drives høyere opp enn det var realøkonomisk rom for. Dette betydde at det ble mindre plass til investeringer og offentlig forbruk enn planlagt. Fordi det ikke var aktuelt å redusere offentlige utgifter, snarere tvert i mot, og man allerede førte en så stram kredittpolitikk som det lot seg gjøre, måtte resultatet av en nominell inntektsvekst ut over den realøkonomiske rammen bli prisstigning. I mikroøkonomien representerte lønninger kostnader i produksjonen. I den skjermede delen av økonomien regnet Osloskolen full kostnadsoverveltning og dermed at prisene fulgte lønnsnivået oppover. For eksport-

⁷⁸¹ OECD, Inflation, The Present Problem, Report by the Secretary General, december 1970.

konkurrerende industri var lønnsvekst en trussel mot konkurranseevnen, og dermed sysselsettingen. Vanskeligheten oppstod fordi lønnskravene stort sett var knyttet til konsumprisindeksen. Sammenhengen mellom lønninger og priser gikk dermed begge veier.

Sett fra Finansdepartementet var det imidlertid ikke akseptabelt at den økonomiske politikken måtte underordnes et mer eller mindre tilfeldig forhandlingsspill mellom private organisasjoner. I departementet var man svært opptatt av å få til en ordning hvor den nominelle inntektsfordelingen ble underlagt den økonomiske planleggingen. Hovedstrategien i sekstiårene var overbevisning gjennom en normativ argumentasjon, hvor det ble argumentert ut fra et tall for hvilken gjennomsnittlig lønnsvekst Økonomiavdelingen mente det var rom for i økonomien. Gjennom økonomisk analyse kunne organisasjonene stilles til ansvar for resultatet av lønns- og inntektsoppgjørene. Men det var ikke tilstrekkelig å overbevise LO sentralt om nødvendigheten av moderate tillegg. Både ordningen med uravstemning og for at ledelsen skulle beholde legitimitet internt, var det også nødvendig at medlemmene ble overbevist. Dette var også ansett som viktig for å begrense lønnsglidningen. Det var derfor viktig for sosialøkonomene å nå ut til folk flest med sitt budskap.

PRIM og Hovedkursteorien

Den manglende kontrollen over prisstigningen var et av de viktigste temaene i valgkampen sommeren og høsten 1965. Venstre hadde lansert slagordet om «den krympefrie lønningspose» i valgkampen, noe det ikke var like enkelt å bli konfrontert med etter valget. Den 21. desember 1965 oppnevnte statsminister Borten Utredningsutvalget for inntektsoppgjørene 1966. Oppgaven var å legge forholdene til rette for, som det het, et «fornuftig lønnsoppgjør i 1966». Utvalget skulle gi en «saklig og inngående analyse av den økonomiske situasjonen», og vurdere hva som var det «realøkonomiske grunnlaget for inntektsoppgjørene». Det skulle imidlertid ikke gi råd om selve gjennomføringen av oppjøret. Formann var Odd Aukrust, og med seg hadde han Fritz C. Holte, dosent ved Norges Landbrukshøyskole og Gerhard Stoltz, professor ved Norges Handelshøyskole. Fristen for å legge frem en innstilling var 20. januar 1966.⁷⁸²

Etter drøftinger i kontaktutvalget konsentrerte Utredningsutvalget arbeidet om å analysere virkningene av endringer i jordbrukspriser og lønninger på priser og inntekter. Ved hjelp av data fra Økonomiavdelingen og Statistisk sentralbyrå konstruerte Fritz C. Holte en modell for formålet, «Pris og inntektsmodellen» (PRIM). Modellen var basert på et skille mellom konkurranseutsatt og skjermet produksjon, i tillegg til at jordbruket var skilt ut som egen næring. Koeffisientene var beregnet ut fra nasjonalregnskapsdata. Den forklarte inntektsfordelingen og prisutviklingen i skjermet sektor, gitt den bestående økonomiske organisering i samfunnet, og gav ingen anslag for virkninger på konsum, investering og importoverskudd.

Modellen forutsatte at endringer i produksjonen enten kom fra endring i sysselsetting eller produktiviteten (produksjon per sysselsatt). For priser og inntekter gjaldt følgende forutsetninger:

1. Jordbrukspriser var gitt, fastsatt ved inntektsoppgjør,

⁷⁸² Pressemelding fra Statsministerens kontor den 23. desember 1965, gjengitt i Innstilling fra Utredningsutvalget for inntektsoppgjørene 1966, avgitt 22. januar 1966.

2. lønn per årsverk var gitt, fastsatt ved oppgjør eller lønnsglidning,
3. prisfastsettelsen i skjermede næringer var slik at eierinntektsandelen var konstant,⁷⁸³
4. produktprisene i konkurranseutsatt sektor (eksport- og importpriser) var gitt utenfra.⁷⁸⁴

Dette innebar at prisnivået i skjermet sektor beveget seg i takt med den eksogene lønnsstigningen, altså full kostnadsoverveltning. Det var regnet med et konstant forhold mellom lønnsnivået i skjermet og konkurranseutsatt sektor, mens inntektsnivået per sysselsatt i jordbruket altså var et resultat av forhandlinger mellom politiske myndigheter og næringer.

Det var fem innteksgrupper i modellen, (1) jordbruksinntekter, (2) lønnsinntekter, (3) eierinntekter i skjermede næringer utenom jordbruk, (4) eierinntekter i importkonkurrerende næringer, og (5) eierinntekt i eksportkonkurrerende næringer.⁷⁸⁵ Inntektene ble bestemt innenfor en realøkonomisk ramme, som ble fastlagt av utvikling i produktivitet og eksport- og importpriser. Fordelingen innteksgruppene imellom ble påvirket av, jordbrukspriser, lønnsnivået, produktiviteten, sysselsettingen og eksport- og importprisene.

I korte trekk var mekanismene i modellen slik at dersom jordbruksprisene steg, alt annet uendret, ville:

1. Prisinivået stige direkte som følge av dette og indirekte som følge av økte priser på innsatsvarer fra jordbruket i skjermede næringer,
2. realinntektsveksten i jordbruket bli noe mindre enn den nominelle på grunn av den indirekte prisstigningen,
3. realinntektene til lønnstakere gå ned som følge av prisstigningen,
4. de reelle eierinntektene i skjermet sektor gå ned som følge av prisstigningen, og
5. de reelle inntektene i konkurranseutsatt sektor ville gå ned mer enn prisveksten fordi det her ikke kunne kompenseres for oppgangen i prisen på innsatsvarer fra landbruket.

En lønnsstigning, som enten hadde utgangspunkt i vekst i det ytre prisnivå eller produktivitetsvekst i konkurranseutsatt sektor, ville, alt annet uendret, gi:

1. Stigende prisnivå som følge av kostnadsoverveltningen i skjermet sektor utenom jordbruket.
2. Nominelle og reelle inntekter i jordbruket synker, fordi prisene på innsatsfaktorer fra andre skjermede næringer stiger, og som en følge av at prisnivået stiger.
3. Eierinntektene i konkurranseutsatt sektor synker, nominelt som følge av lønnsveksten og kostnadsveksten på innsatsvarer fra skjermet sektor utenom jordbruket, reelt som følge av økningen i prisnivået.
4. Lønnsinntektene stiger, fordi eierinntektene i skjermet sektor utenom jordbruket reguleres i forhold til lønningene stiger også disse. Fordi de samlede realinntektene forutsetningsvis var uforandret av et lønnsoppgjør, ville disse gruppene totalt bedre sin realinntekt.⁷⁸⁶

Koeffisientene i modellen ble beregnet utfra en gjennomgang av samtlige nasjonalregnskap fra 1951 og fremover, og en priskryssløpsmodell.⁷⁸⁷ Det ble så satt opp en virkningstabell for 1965, som viste endringen på de avhengige variable fra nivået i 1965, ved en endring på én prosent i de ulike uavhengige variable.

⁷⁸³ Grunnlaget for denne forutsetningen var nasjonalregnskapstall fra 1949 til 1965. Ved normale etterspørselsforhold anså man dette for å være en holdbar forutsetning.

⁷⁸⁴ Utvalget pekte på at dette for de rene eksportbedriftene var dette en realistisk forutsetning. Når det gjaldt de importkonkurrerende næringer var det ofte ikke fullstendig substituerbarhet med utenlandske produkter, slik at prisbevegelsene kunne avvike noe fra det internasjonale prisnivå. Allikevel mente man at dette var en brukbar tilnærming.

⁷⁸⁵ I tillegg var sjøfart og fiske skilt ut som egne grupper, men disse hadde ubetydelig innflytelse i modellen.

⁷⁸⁶ Eksempelet gjelder også dersom produktivitetsveksten var raskere i konkurranseutsatt sektor enn i skjermet, noe utvalget hadde empiriske belegg for at var tilfelle. Innstilling nummer I, tabell 3c side 16.

⁷⁸⁷ En priskryssløpsmodell var en videreutvikling av varekryssløpsmodellen som tok for seg vareleveransene i økonomien, til konsum/eksport/import/vareinnsats i et system av sektorer.

1% endring i:	Konsum pris	Inntektsgruppe				
		(1):	(2):	(3):	(4):	(5):
Lønn per årsverk	0,46	-0,48	1,00	1,00	-2,80	-1,63
Jordbrukspriser	0,08	1,61	0	0	-0,05	-0,05
Import-konk. pris	0,13	-0,04	0	0	5,78	-0,13
Eksportpriser	0,06	-0,18	0	0	-0,40	4,79
Eierinntekt i skjermet sektor (%poeng)	0,62	-0,70	0	4,65	-0,64	-0,72

Tabell 8: Utdrag av PRIMs virkningstabell: endring i priser og inntekter ved endring på én prosent i de eksogene variablene *Innstilling fra Utredningsutvalget for inntektsoppgjørene 1966*, tabell 1a, side 8.

Modellen viste at det var en klar konflikt mellom målene for prisutvikling og inntektsfordelingen i økonomien: Dersom næringer med lav produktivitetsutvikling skulle ha samme inntektsutvikling som næringene med rask produktivitetsvekst, ville resultatet bli prisstigning. Dette mente utvalget gav en del av forklaringen på prisstigningen i Norge etter den 2. verdenskrig. Produktivitetsveksten i skjermede næringer var 2-2,5% årlig, og i konkurranseutsatte næringer 4,5-5,5% årlig, i gjennomsnitt for perioden 1951-65.

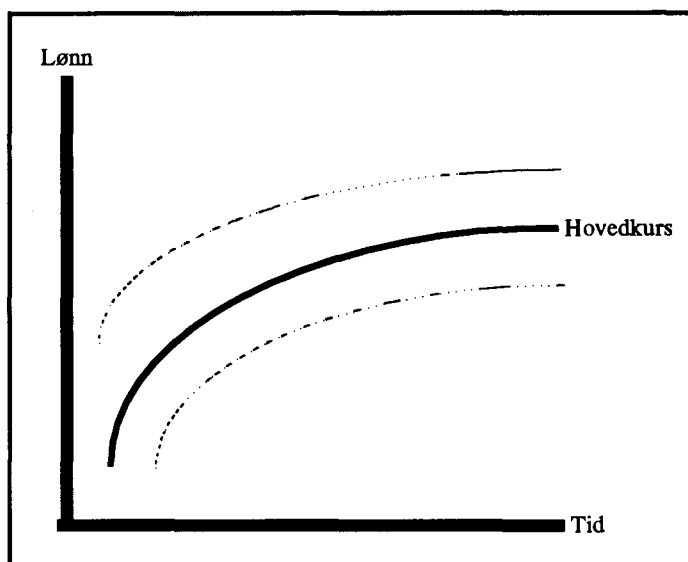
Dersom lønnsveksten hadde vært på nivå med produktivitetsveksten i de skjermede næringene, ville prisnivået innenlands vært stabile så lenge eksport- og importprisene var stabile. Resultatet ville da blitt en sterk vekst i eierinntektsandelen i konkurranseutsatt sektor, i strid med fordelingsmålet. Når prisnivået i konkurranseutsatt sektor vokste skjedde det samme: Eierinntekten i konkurranseutsatt sektor vokste, og dermed også den totale eierinntektsandelen for landet under ett.

Pedagogisk var en slik virkningstabell til stor nytte under inntektsforhandlingene. Men selvsagt bare i den grad partene faktisk trodde på den. Det var et problem at modellen ikke gav noen forklaring på sammenhengen som virkningskoeffisientene beskrev. For å bygge opp under modellen fant utvalget det derfor ønskelig å fortsette arbeidet med å forklare det man så som fundamentale sammenhenger i norsk økonomi. I juli 1966 ble derfor utvalget gjenoppnevnt med mandat å «fremlegge en oversikt over de årsaks-sammenhenger som har gjort seg gjeldende og fortsatt gjør seg gjeldende bak det norske prispresset». Resultatet av dette arbeidet var Hovedkursteorien, som ble presentert i *Innstilling II fra Utredningsutvalget for inntektsoppgjørene 1966* i oktober 1966.

Hovedkursteorien var en ren cost-push teori som fastslo «hovedkursen for pris og lønnsutviklingen». Den tok utgangspunkt i at lønninger og priser i skjermet sektor var administrerte priser, et resultat av inntektsoppgjørene. På samme måte som Stoltz hadde gjort i sin innstilling fra 1962, flyttet utvalget dermed fokus vekk fra etterspørselsregulering og over på inntektspolitikk som virkemiddel for å påvirke prisutviklingen. Hovedkursen var et uttrykk for autonome mekanismer i økonomien som determinerte lønnsutviklingen over tid, internasjonal prisutvikling, valutakurs og produktivitet. Gjennom cost-push-mekanismen ble dermed også prisnivået bestemt. Rundt den teoretiske hovedkursen var det så et «slingringsmonn», eller en «lønnskorridor» som den faktiske lønnsutviklingen kunne bevege seg innenfor. Beveget lønnsnivået seg mot ytterkanten av «lønnskorridoren» ville de autonome mekanismene tre i kraft, noe som blant annet innebar en økende arbeidsledighet.

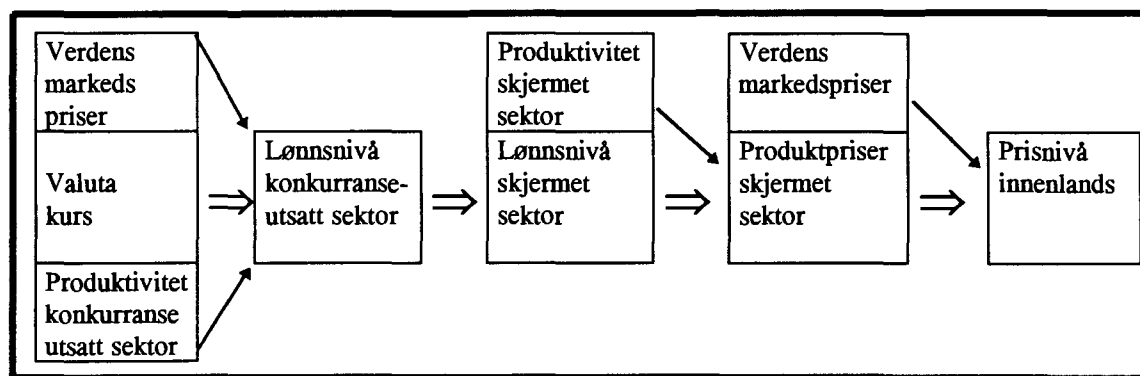
På samme måte som Stoltz hadde gjort det tidligere tok Hovedkursteorien utgangspunkt i påvirkningen fra utenriksøkonomien. Det nye var at Hovedkursteorien også spesifiserte mekanismene for hvordan disse impulsene smittet over på det indre prisnivået. Nøkkelen lå i en stabil funksjonell inntektsfordeling over tid. Eierinntektsandelene i konkurranseutsatte næringer determinerte lønnsnivået i sektoren, som så smittet over på lønnsutviklingen i skjermet sektor. Studier av eierinntektsandelen i konkurranseutsatt sektor

viste store variasjoner på kort sikt som fulgte konjunktorene. På lengere sikt var imidlertid andelen mer stabil, og i Hovedkursteorien ble det på dette grunnlag antatt at lønnskravene derfor ble redusert tilsvarende ved lavkonjunktur. Altså at fagbevegelsen viste ansvar overfor næringsenes konkurranseevne.



Figur 23: Hovedkursen for lønnsutviklingen over tid med «slingringsmonn». Kilde: *Innstilling II fra Utredningsutvalget for inntektsoppgjørene 1966.*

For skjermede næringer så lønnskravene ut til å følge kravene i de konkurranseutsatte, noe man mente skyldtes institusjonelle forhold i tariffoppgjørene. At også eierinntektene i skjermet sektor hadde vist seg stabil over tid måtte skyldes at det var full kostnadsoverveltning i sektoren, og dermed kunne også prisnivået i skjermet sektor knyttes til utviklingen i eierinntektene i konkurranseutsatt sektor. Modellen viste dermed at dersom lønnskravene førte lønnsnivået oppover i forhold til hovedkursen ville dette svekke eierinntektsandelen i konkurranseutsatt sektor. I neste omgang ville så lønnskravene reduseres slik at konkurranseevnen ikke ble varig svekket. Det var en forutsetning for hele modellen at det internasjonale prisnivået stadig var stigende. En redusert konkurranseevne ville dermed kunne rettes opp bare ved å redusere veksttakten i lønnsnivået.



Tabell 9: Skjematisk oversikt over Hovedkursteorien: Utviklingen i verdensmarkedspriser, valutakurs og produktivitet bestemte lønnsutviklingen og dermed det innenlandske prisnivå.

Hovedkursteorien ble presentert som en deskriptiv teori, basert på nasjonalregnskapstall. Det kan imidlertid hevdes at teorien i høy grad var en normativ teori, som underbygget den bestående administrative inntektsdannelsen og dermed en korporativ inntektspolitikk. Som pristeori var betraktet var hovedkursteorien svært enkel. Den fastslo at næringslivet

administrerte innenlandske priser ut fra kostnader i produksjonen med tillegg av en normal fortjeneste, mens verdensmarkedsprisene var eksogene. Arbeidstakernes atferd i lønnsforhandlingene var på samme måte styrt av en norm for den funksjonelle inntektsfordelingen. Eksistensen av denne normen for den funksjonelle inntektsfordelingen var riktignok fastslått på grunnlag av observerte størrelser, men det hele fikk et svært normativt preg.

På grunnlag av Hovedkursteorien var det åpenbart at for å opprettholde full sysselsetting i en liten åpen økonomi var det nødvendig å drive inntektspolitikk. Teorien viste samtidig det Finansdepartementet lenge hadde påpekt, at inntektsmålet for landbruket innebar en økt risiko for prisstigning dersom ikke lønnsstakerne viste en tilbakeholdenhet når det gjaldt å ta ut en full andel av produktivetsgevinsten.

Hovedkursteorien var som vi har sett i store trekk presentert av Stoltz i 1962. Rent teknisk representerte heller ikke PRIM noe nytt, det var i det vesentlige en aggregert utgave av prismodellen i MODIS II som ble tatt i bruk i 1965. Som pedagogisk verktøy i inntektsforhandlingene og overfor det politiske miljø var imidlertid PRIM og Hovedkursteorien uovertrufne. Både modellen og teorien var intuitivt lett tilgjengelig. Økonomene kunne derfor på en overbevisende og lettfattelig måte gi et godt anslag for virkningene av alternative løsninger i inntektsforhandlingene. Særlig hadde forholdet mellom lønns- og jordbruksoppgjøret vært et stadig tilbakevendende stridstema. Nå kunne forholdet beregnes «over bordet» som en del av forhandlingene. Og ikke bare kunne økonomene levere overbevisende argumenter i forhandlingene, det ble også svært mye enklere for forhandlerne å legitimere forhandlingsresultatet internt i organisasjonene. Ikke overraskende ble derfor Hovedkursteorien svært godt mottatt, ikke bare i Norge, men også internasjonalt.

Aukrust selv fremhever i ettertid nettopp den økende forståelsen for prisproblemene i en åpen økonomi, både nasjonalt og internasjonalt, som det viktigste resultat av Utredningsutvalgets arbeid:

«I vårt eget land ble 'hovedkursteorien' på forbausende kort tid forstått og akseptert i vide kretser. Begrepene konkurranseutsatte og skjermede næringer gled inn i fagøkonomenes og politikernes hverdagsspråk.»⁷⁸⁸

Nå var ikke disse begrepene helt ukjente verken for økonomer eller politikere før Utredningsutvalget for inntektsoppgjørene 1966 avga sin innstilling nummer to. Det som kanskje særlig bidro til å spre kunnskapen var de mange forelesninger og foredrag særlig Aukrust holdt i etterkant. På den måten nådde budskapet ut til et bredt lag av folket.

For inntektspolitikken var nok allikevel etableringen av Det tekniske beregningsutvalg, som ble oppnevnt høsten 1967, av større betydning. Utvalget består fremdeles, og spilte særlig i de første oppgjørene en svært viktig rolle som et nøytralt organ for utarbeidelse av grunnlagsmateriale til inntektsoppgjørene. Sammen med den brede aksepten av Hovedkursteorien bidro Beregningsutvalget til å gjøre den indikative planleggingen under nasjonalbudsjettet langt mer effektiv. For økonomene i Finansdepartementet var dette imidlertid fortsatt ikke tilstrekkelig.

⁷⁸⁸ Odd Aukrust, «Konkurranseutsatte og skjermede næringer: historien om en ide», i SØS-75, side 177f.

Guidelines

Erfaringene fra forsøkene på å føre inntektspolitikk gjennom den korporative kanal førte til at Økonomiavdelingen i Finansdepartementet endret sin inntektspolitiske strategi siste halvdel av sekstitallet. Man var tilfredse over den mottakelse Utredningsutvalgets innstilling fikk hos partene i arbeidslivet, men det løste jo ikke problemet. Hva som kom ut av forhandlinger mellom partene, og hvilke bidrag regjeringen eventuelt måtte komme med for å unngå konflikt var fortsatt resultat av en spillprosess hvor økonomisk rasjonalitet bare var én av faktorene som inngikk. Partene kunne fortsatt komme til enighet om beslutninger som undergrov den økonomiske planleggingen. Da var det lite annet Finansdepartementet kunne gjøre enn å ta resultatet til etterretning og eventuelt forsøke å justere kredittpolitikken og det løpende budsjettarbeidet.

Internasjonalt var det rundt midten av sekstitallet flere land som forsøkte å ta i bruk såkalte «guidelines» i inntektspolitikken. Ekspedisjonssjef i Økonomiavdelingen, Hermod Skånland, deltok i OECDs WP4 som arbeidet med inntektspolitiske spørsmål. Våren 1967 tok Skånland opp spørsmålet om også å innføre et system med guidelines i norsk inntektspolitikk. Poenget med guidelines var å gjøre den indikative planleggingen mer eksplisitt gjennom en «gapestokkeffekt». Ved at regjeringen offentliggjorde tall for hva det var rom for innenfor den realøkonomiske rammen i forkant av inntektsoppgjørene, ville partene selv måtte stå til ansvar for et eventuelt uansvarlig resultat. Et hovedpoeng var at regjeringen dermed fikk en passiv og tilretteleggende rolle i inntektsoppgjørene. Den økonomiske politikken ble ikke en del av spillet i samme grad som når regjeringen deltok i forhandlinger med partene. Når det var lagt frem guidelines i forkant av oppgjøret, skulle resten være opp til partene.

En viktig forutsetning for at guidelines skulle virke var at de retningslinjer som ble trukket opp foran oppgjørene ble akseptert av partene. Bruken av guidelines passet derfor godt sammen med et utredningsutvalg slik det hadde fungert i 1966. En forutsetning var imidlertid at utvalget ikke selv kunne justere den realøkonomiske rammen, slik at også den ble en del av spillet. Her holdt økonomene i Finansdepartementet tilsynelatende en helt ren linje. Det ble aldri lagt opp til bevisste manipulasjoner med beregningene av hvor store tillegg det ville være plass til for å ha noe å gå på i forhandlingsprosessen. Økonomene uttalte seg om virkeligheten, og den verken kunne det eller skulle det forhandles om.⁷⁸⁹

Forslaget om å opprette et permanent ekspertutvalg og innføre guidelines ble drøftet med organisasjonene i arbeids- og næringslivet sommeren 1967. Både LO og NAF var villige til å akseptere et ekspertutvalg. Mens NAF kunne tenke seg offisielle råd om hvor grensene gikk i inntektsoppgjøret, var LO totalt avvisende til ideen om guidelines. Prinsipielt ønsket heller ikke NAF at regjeringen skulle ha noen innflytelse på inntektsoppgjørene.

Den 25. august 1967 ble dermed Det tekniske beregningsutvalg utnevnt for ett år ved kongelig resolusjon. Odd Aukrust ble formann, Hermod Skånland møtte fra Finansdepartementet og Øystein Gjeldsvik fra Lønns- og prisdepartementet. Av organisasjonene hadde Norges Bondelag, LO og NAF én representant hver. Utvalgets mandat var å legge frem bakgrunnsmateriale for den økonomiske utviklingen og tallmateriale for å belyse virkningene på inntekter, inntektsfordeling og priser.⁷⁹⁰

På tross av motstand fra LO, la Finansdepartementet til grunn at det skulle innføres

⁷⁸⁹ Hermod Skånland, «Notat til statsråden», datert 8. desember 1966. ØA, 012.1/17.

⁷⁹⁰ Innstilling fra Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene 1968, lagt frem 6. februar 1968. ØA, 105.14.

guidelines da departementet senere høsten 1967 startet arbeidet med en stortingsmelding om pris- og inntektspolitikken. Utgangspunktet var å få til en omlegging av inntektspolitikken hvor staten ikke deltok i forhandlingene, men la frem guidelines i forkant av oppgjøret. På den måten ønsket man å komme bort fra den gjentatte bruken av subsidier og regulering av avgifter og overføringer som regjeringen stadig ble presset til for å få forhandlingene i land.

Den 19. september 1967 sendte Økonomiavdelingen en disposisjon til lønns- og prisenministeren og finansministeren hvor det var lagt til grunn at meldingen skulle fremmes i månedsskiftet november/desember samme år. Økonomiavdelingen gikk inn for at regjeringen i meldingen skulle gi uttrykk for at den i hovedsak var enig med Aukrustutvalgets analyser av norsk økonomi, og også gjennomgå de ulike forslagene utvalget hadde kommet med. Av hensyn til LO mente Økonomiavdelingen det måtte fokuseres spesielt på regulering av inntekter utenom lønnsinntektene, de såkalte «non-wage-inntektene».⁷⁹¹

Den opprinnelige timeplanen holdt ikke, og først i desember fremla Økonomiavdelingen sitt utkast til melding. Det var bygget rundt hovedforslaget om en kombinasjon av et uavhengig utredningsutvalg og generelle retningslinjer for oppgjørene, guidelines, trukket opp av regjeringen. Fordi retningslinjene skulle være generelle, ville de omfatte alle inntektstyper, og de ville etter Økonomiavdelingens mening ikke rukke ved den frie forhandlingsretten.

Beregningsutvalgets oppgave skulle være å få partenes aksept for analysene av den økonomiske situasjonen. Utvalget skulle også spille en viktig pedagogisk rolle i arbeidet med å skape en

«erkjennelse av det nytteløse i nominelle inntektstillegg som langt overstiger produktivetsstigningen og som dermed bare kan gi prisstigning som resultat».

Partenes oppgave ville så være fordelingen innenfor rammen som ble trukket opp, skulle noen få mer enn gjennomsnittet måtte andre få tilsvarende mindre. Gjennom slike generelle guidelines kunne også LO tilfredsstilles med hensyn til non-wage-inntektene, uten at det var nødvendig å benytte uheldige pris- og avansereguleringer. I tillegg ville også den stadig mer omfattende lønnsglidningen rammes av et slikt system.⁷⁹²

Heller ikke på dette området skulle imidlertid Finansdepartementet lykkes i arbeidet med å reformere den økonomiske politikken. Sterke krefter, både i LO og Bondelaget, ønsket slett ikke at regjeringen skulle spille en passiv rolle i inntektsoppgjørene. Til stor overraskelse og irritasjon i Finansdepartementet fremmet Lønns- og prisdepartementet et forslag til stortingsmelding som gikk i en helt annen retning.

⁷⁹¹ Notat fra Økonomiavdelingen av 19. september 1967, «Melding om pris- og inntektspolitikken». FD-ØA-105.11.

⁷⁹² «Utkast til melding om pris- og inntektspolitikken», FD-ØA-105.11. Ingolv Hæreid, notat av 18. januar 1967, «Tiltak i inntektspolitikken». FD-ØA-105.11

Finansdepartementets hegemoni utfordres

Parallelt med Finansdepartementet arbeidet også Prisavdelingen i Lønns- og prisdepartementet med inntektspolitikken. Etter at Finansdepartementet hadde lagt frem sitt forslag til melding, fremmet Lønns- og prisdepartementet et alternativt forslag noen uker senere. Dette var bygget opp omkring en korporativ løsning etter mønster fra Gerhardsen og Brattelis forslag fra 1958. Lønns- og prisdepartementet gikk inn for et formelt korporativt organ, hvor regjeringen og organisasjonene i fellesskap skulle utforme inntektspolitikken.

Som bakteppe for striden om strategi i inntektspolitikken lå den noe dramatiske utviklingen i utenriksøkonomien i 1967. Norsk økonomi var preget av etterspørselspress gjennom hele 1967, mens det internasjonalt var lavkonjunktur. Det var da fare for en sterk importvekst kombinert med lav etterspørsel etter norsk eksport. Konkurranssevnen var allerede svekket, både som følge av at britiske pund sterling var devaluert samme år, og fordi lønnsutgifter per årsverk i norsk industri økte sterkt blant annet som en følge av arbeidsgiveravgiften som var innført. På toppen av dette kom en vedtatt arbeidstidsforkortelse fra 1. juli 1968, som ytterligere ville forverre situasjonen. Høsten 1967 så det derfor ut til at lønnsnivået var i ferd med å bevege seg oppover mot grensen for slingringsmonnet rundt hovedkursen, og situasjonen foran hovedoppgjøret i 1968 var problematisk.

For å unngå at konkurranssevnen ble alvorlig svekket måtte den sterke innenlandske etterspørselen hindres i å slå ut i lønnsøkning. Etter hovedkursteorien ville svekket lønnssevne i konkurranseutsatte næringer via ansvarsbevissthet i LO mer eller mindre automatisk gi moderate tillegg. Den politiske situasjonen var imidlertid svært vanskelig for regjeringen. Det var viktig at 1968-oppgjøret ble moderat, både av hensyn til den umiddelbare konkurranssevnen og til pris- og kostnadsutviklingen på litt sikt. Samtidig skulle det utarbeides en stortingsmelding om pris- og inntektspolitikken. LO sentralt hadde allerede gått sterkt i mot Finansdepartementets forslag om guidelines. Regjeringen valgte derfor å trå varsomt. Skulle det være noe håp om å få LO med på institusjonelle nyordninger i inntektspolitikken var det viktig at organisasjonen kom rimelig godt ut av inntektsoppgjøret. I forkant av oppgjøret gikk derfor regjeringen til det uvanlige skritt å uttalte at det ikke ville bli brukt tvungen lønnsnemnd i oppgjøret. Da det kom så langt som til oppgjøret i mars 1968, ble regjeringen også nødt til å bidra med subsidier for å komme i mål uten konflikt. Billig ble det heller ikke for arbeidsgiverne. Med drøye 8% sentralt og 4% i lønnsglidning for mannlige industriarbeidere ble 1968-oppgjøret uten sidestykke tiårets dyreste.⁷⁹³

I denne situasjonen foreslo Lønns- og prisdepartementet å overføre ansvaret for inntektspolitikken fra Finansdepartementet til Lønns- og prisdepartementet. Dette departementet hadde allerede ansvar for lønns- og arbeidsvilkår for de statsansatte, pris- og konkurransereguleringer og subsidiene. For å få tilstrekkelig handlekraft i inntektspolitikken var det nødvendig at departementet også fikk ansvar for jordbruk- fiskeri- og skogbruksforhandlingene, og statens deltakelse i de private lønnsoppgjørene. Forslaget innebar en vesentlig utvidelse av departementets arbeidsoppgaver og kompetanseområde, og departementet ønsket derfor å benytte Det tekniske beregningsutvalg som et fast utredningsorgan.⁷⁹⁴

⁷⁹³ St. meld. nr. 58 (1966-67), Om gjennomføringen av nasjonalbudsjettet 1967, side 32. St. meld. nr. 70 (1967-68), *Om gjennomføringen av nasjonalbudsjettet 1968*, sidene 2-10.

⁷⁹⁴ Lønns- og prisdepartementet, «Melding om Pris- og inntektspolitikken», udatert. FD-ØA-105.11. Notat av 14. januar 1966, fra ekspedisjonssjef Øystein Gjelsvik til Lønns- og prisminister Dagfinn Vårvik, «Om Lønns- og prisdepartementets arbeidsoppgaver». FD-EI, mappe 1966.

I Finansdepartementet ble det som man kunne vente reagert kraftig på Lønns- og prisdepartementets forslag. Hele strategien bak utbyggingen av langtidsplanleggingen innebar jo at planleggingen og kontrollen med virkemidlene måtte samles i Finansdepartementet. Nå hadde det kanskje ikke vært noe problem å overlate selve det praktiske arbeidet med inntektspolitikken til Lønns- og prisdepartementet. Særlig ved innføring av guidelines ville nok det kunne vært aktuelt. Slik forslaget fra Lønns- og prisdepartementet var lagt opp innebar det imidlertid at Finansdepartementet ville miste herredømme over de økonomiske analysene, selve premissene for regjeringens økonomiske politikk.

Den realøkonomiske rammen kunne ikke gjøres til gjenstand for forhandlinger. Dersom Det tekniske beregningsutvalget skulle så for utredningene ville organisasjonene gjennom sine representanter i utvalget i prinsippet få medinnflytelse på regjeringens økonomiske politikk. Slik man så det i Finansdepartementet var Beregningsutvalget nyttig utelukkende i et pedagogisk perspektiv, her kunne organisasjonene presenteres for den økonomiske situasjonen og selv se konsekvensene av eventuelle lønnskrav. PRIM var slik Økonomiavdelingen så det en «lomme-modell»: «...vi har vår modell, og trenger ikke noe utvalg for å si hvordan den skal være».⁷⁹⁵

Skulle det allikevel videreføres et opplegg med korporative forhandlinger hvor regjeringen deltok, kunne i alle fall ikke dette overlates til Lønns- og prisdepartementet. Når det gjaldt inntektsforhandlinger hadde økonomene etter hvert fått erfaring. Satt man først rundt bordet levde forhandlingene sitt eget liv. Da holdt det ikke med formaninger i forkant, man måtte selv være til stede for å sikre gjennomslag for de økonomiske analysene.

Som vi har sett hadde Eivind Erichsen tidligere var gått inn for et formelt korporativt organ. I 1967 var han imidlertid i Pakistan. I tillegg viste erfaringene at det var lite sannsynlig at LO kunne gå med på å binde seg til sentrale oppgjør i en slik form. Problemet med uravstemning kom man heller ikke unna, noe som ville gi LO svært gode kort på hånden. I et formelt korporativt organ ble det også lett til at den økonomiske «virkeligheten» ble en del av forhandlingene. Den viktige oppgaven med å legitimere de økonomiske analysene nedover i organisasjonene, voksenopplæringen, ble alt ivaretatt gjennom Beregningsutvalget. Det var dermed, slik man så det fra Finansdepartementet, ikke mer å forhandle om for regjeringen, hvis den ikke skulle legge hele den økonomiske politikken på forhandlingsbordet. Det som gjenstod var fordelingen av den kaken Finansdepartementet hadde fastslått størrelsen på, og det kunne partene klare selv.

I Finansdepartementet holdt man derfor fast på at guidelines var et bedre alternativ. Hvis regjeringen la frem guidelines var det ikke noe grunnlag for å trekke de underliggende forutsetningene inn i forhandlinger om rammen, fordi den da ville være bygget på regjeringens øvrige økonomiske politikk. Økonomiavdelingen argumenterte også for at Lønns- og prisdepartementets forslag sannsynligvis ville medføre at inntektspolitikken ville møte sterkere motstand i organisasjonene fordi det innebar en større grad av offentlig dirigering av oppgjørene. Finansdepartementets eget forslag innebar at realitetene ble lagt på bordet uten diskusjon, dermed ville også organisasjonene kunne legitimere sine standpunkt ved hjelp av den økonomiske virkelighet.

Uenigheten mellom de to departementene medførte en hektisk møtevirksomhet på høyt nivå i administrasjonen. Fordi Eivind Erichsen hadde tjenestefri, var det Truls Glesne

⁷⁹⁵ Merknad, sannsynligvis fra Skånland, på «Utkast til mandat for et teknisk beregningsutvalg i tilknytning til lønns- og inntektsoppgjørene,» datert 22. juni 1967, oversendt Finansdepartementet fra Lønns- og prisdepartementet. ØA, 105.14 Formuleringen «lommemodell» ble brukt på et møte i Beregningsutvalget den 12. september 1968, hvor man ble enige om å benytte SSBs MODIS III til flere av beregningene. ØA, 105.11.

som fungerte som departementsråd, og han lyktes ikke i å komme til enighet med Lønns- og prisdepartementet om et kompromiss. I et notat til finansministeren den 8. januar 1968 anbefalte til slutt byråsjef Ingolv Hæreid i Økonomiavdelingen at de to statsrådene seg i mellom avgjorde hvilket av de to forslagene som skulle ligge til grunn for den endelige meldingen.⁷⁹⁶

Meldingen *Om pris- og inntektspolitikken* ble fremmet den 14. juni 1968, av lønns- og prisminister Dagfinn Vårvik som Stortingsmelding nummer 87 (1967-68). Lønns- og prisdepartementets utkast ble altså til slutt benyttet, og den politiske ledelse valgte dermed å gå inn for en korporativ modell i strid med Finansdepartementets anbefalinger. Analysen i meldingen var lagt opp etter mønster fra Aukrustutvalget, og innholdet i hovedkursteorien ble referert i et eget kapittel. Meldingen tok ellers utgangspunkt i den aktuelle økonomiske situasjonen.

I meldingen begrunnet Lønns og prisdepartementet regjeringenes inntektspolitiske engasjement med myndighetenes ansvar for den alminnelige økonomiske utvikling i landet. Dette gav regjeringen både rett og plikt til å sørge for at utviklingen i priser og inntekter ikke brøt med de krav som måtte stille til økonomisk stabilitet i sin alminnelighet, og til konkurranseevnen og balanse i utenriksøkonomien i særdeleshet. Statens ansvar som arbeidsgiver var også viktig i denne sammenhengen. Målet for inntektspolitikken måtte være å sikre at utviklingen i priser og kostnader i Norge ikke var i utakt med utlandet, slik at den fulle sysselsetningen var truet, og siden 1965 mente man å kunne vise at nettopp dette hadde vært et problem.

Inntektspolitikken skulle ikke erstatte de tradisjonelle virkemidlene, men supplere dem. Den skulle ta sikte på å få innflytelse over utviklingen i pengeinntekter, kostnader og priser, gjennom virkemidler rettet mot den primære inntektsdannelsen.⁷⁹⁷ På bakgrunn av flere internasjonale utredninger om inntektspolitikk, og de erfaringer man hadde med Kontaktutvalget og Det tekniske beregningsutvalg, fant man det riktig å bygge videre på den samarbeidsmodellen man allerede hadde. Myndighetene, representert ved Lønns- og prisdepartementet skulle spille en mer aktiv rolle i oppgjørene, uten at dette skulle gå ut over den frie forhandlingsrett. Tanken var at gjennom en sterkere samordning av oppgjørene ville man sikre at mange gruppers isolerte krav bedre kunne tilpasses den totale rammen den økonomiske utviklingen trakk opp.⁷⁹⁸

Sentralt i den nye politikken stod et samarbeidsorgan med tre hovedoppgaver: Generelt arbeide med pris- og inntektspolitiske spørsmål, forestå utredninger, følge utviklingen i andre land og spre informasjon. Videre skulle det være et kontaktorgan for generelle drøftinger mellom organisasjonene, og endelig skulle det utrede grunnlaget, eventuelt en ramme, for de enkelte inntektsoppgjør.

Meldingen trakk opp tre alternative organisasjonsformer: Kontaktutvalget kunne utvides, oppgaven kunne legges til Det økonomiske fellesutvalg, eller det kunne opprettes et nytt samarbeidsutvalg. I alle tilfeller ville statsministeren være formann. Det ble understreket at utformingen av samarbeidsutvalgets oppgaver måtte drøftes med de involverte organisasjoner, men hovedoppgaven måtte være å utarbeide retningslinjer for de ulike oppgjør på bakgrunn av beregninger av hva det var rom for i økonomien. Disse retningslinjene kunne tenkes lovfestet, men generelt skulle de bare virke slik at de enkelte organisasjoner kunne vurdere sine krav opp mot hva landets økonomi tålte. Det var en forutsetning at organisasjonene var innstilt på å følge det opplegg som utvalget la frem.

⁷⁹⁶ Ingolv Hæreid, notat til statsråden av 8. januar 1968, «Meldingen om inntektspolitikken», ØA, 105.11.

⁷⁹⁷ St. meld. nr. 87 (1967-68), Om pris- og inntektspolitikken, sidene 25-26.

⁷⁹⁸ Samme sted side 27.

Dersom resultatet av oppgjøret avvek fra retningslinjene, måtte regjeringen vurdere den øvrige økonomiske politikken, og spesielt subsidiene, i lys av dette.⁷⁹⁹

Likhetstrekkene med Det økonomiske samordningsråd fra 1945 var påfallende, det samme gjaldt et forslag som statsminister Gerhardsen og finansminister Bratteli fremmet overfor organisasjonene i 1958. Den gang kom aldri inntektspolitikken lenger enn til forhandlinger med organisasjonene, for første gang skulle nå også Stortinget behandle inntektspolitikk som egen sak.

Fordi meldingen antydte at det kunne bli aktuelt å fremme en tilleggs melding etter at regjeringen hadde drøftet spørsmålet med organisasjonene, ble ikke stortingsmelding nr. 87 behandlet i vårsesjonen.⁸⁰⁰ Noen tilleggs melding kom imidlertid aldri. Som Økonomiavdelingen hadde forutsagt var det nemlig ikke lett å få gehør i organisasjonene for tanken om et formelt inntektspolitisk samarbeidsorgan. Det tekniske beregningsutvalg var det allmenn enighet om å beholde, men noen realøkonomisk ramme ville ikke organisasjonene ha trædd ned over oppgjøret. LO reagerte også negativt på at regjeringen ensidig så ut til å fokusere på pris og lønnsoppgjørenes rolle. Selv om regjeringen hadde gjort sitt beste for å tekkes LO gjennom økte subsidier og garantier mot bruk av tvungen lønnsnemnd under oppgjøret i 1968, lot LO-ledelsen seg ikke friste av tilbudet om økt innflytelse og ansvar for regjeringens økonomiske politikk.⁸⁰¹ Kanskje var de fornøyd med den innflytelsen de hadde uten å få ansvar for politikken? For en fagbevegelse gikk det ikke an å være for ansvarlig, fordi kampen for å bedre lønns- og arbeidsvilkår jo var selve grunnlaget for dens eksistens.

For begge de store organisasjonene i arbeidslivet var situasjonen at den sentrale ledelsen i utgangspunktet kunne være interessert i en samordning av oppgjørene for å styrke sin organisasjonsmessige posisjon. Imidlertid stod ledelsen i både LO og NAF overfor det samme problem når det gjaldt grunnplanen i organisasjonen: Som deltakere i et korporativt organ ville organisasjonenes ledere bli en buffer mot kritikk av regjeringens økonomiske politikk.

I opposisjon gikk heller ikke Arbeiderpartiet inn for en korporativ inntektspolitikk, men var langt på vei på linje med Økonomiavdelingens forslag. I komiteinnstillingen uttalte partiets gruppe at «i et demokratisk samfunn med frie organisasjoner må det være de interesserte parter selv som under ansvar treffer avgjørelsene i pris- og inntektsoppgjørene.» Myndighetenes rolle skulle være å legge forholdene til rette for beslutningene gjennom et analyseapparat, slik det ble gjort gjennom Beregningsutvalget. Videre mente Arbeiderpartiet at regjeringen hadde et for snevert syn på inntektspolitikken, inntektsfordelingen måtte også stå sentralt her som i den øvrige økonomiske politikken.⁸⁰²

Kritikken mot meldingen gikk altså hovedsakelig på tre områder: Forslaget til inntektspolitikk undergrov den frie forhandlingsretten, og det var hovedsakelig lønnstakerne som ble berørt. Delvis som en konsekvens av det siste var det heller ikke lagt stor nok vekt på fordelings spørsmål. To hovedsyn stod mot hverandre: I opposisjon satte igjen deler av Arbeiderpartiet fullstendig prisstabilitet som et klart mål. I replikkordskiftet etter statsråd Vårviks innlegg beskyldte Arbeiderpartiets Gunnar Alf Larsen regjeringen for unnfalighet i prispolitikken, og fikk etter mye frem og tilbake presset statsråden til å uttale fra Stortingets talerstol at «enhver prisstigning er bekymringsfull». En uttalelse Larsen mente

⁷⁹⁹ Samme sted side 29-30.

⁸⁰⁰ Brev fra Lønns- og prisdepartementet til finanskomiteen av 18. januar 1969, vedlegg til Innstilling til Stortinget nr 149 (1968-69).

⁸⁰¹ St. meld. nr. 70 (1967-68), *Om gjennomføringen av nasjonalbudsjettet 1968*, side 15. St. meld. nr. 1 (1968-69), *Om nasjonalbudsjettet 1969*, side 47.

⁸⁰² Innstilling til Stortinget nr. 149 (1968-69).

«kledde en prismsminister». På den annen side var Arbeiderpartiet i opposisjon ikke villig til å gå lenger i inntektspolitikken enn til at regjeringen foran hvert oppgjør skulle signalisere hva den mente det var rom for. Vi kan også merke oss at tidligere finansminister Bratteli formulerte seg meget forsiktig i debatten. Han gikk ikke inn på den konkrete virkemiddelbruken i inntektspolitikken, slo bare fast at et utvidet samarbeid mellom myndighetene og organisasjonene ikke var problemfritt. Bratteli var imidlertid langt mer nyansert i synet på prisstigning enn Larsen, og uttalte at prisstabilitet ikke kunne være et mål i seg selv.

På den andre siden stod den borgerlige blokken, hvor særlig Høyre gikk inn for å underlegge inntektsoppgjørene en sterkere offentlig kontroll. Kristian Asdahl fra Høyre uttalte blant annet:

«Problemet er at vi politikere i denne sal ikke har vært villige til å bruke det sett av virkemidler som er nødvendig for å holde et noenlunde stabilt prisnivå.»⁸⁰³

Den noe paradoksale situasjonen var altså at mens den borgerlige koalisjonen samlet argumenterte for sterkere offentlig økonomisk styring, argumenterte Arbeiderpartiet og Sosialistisk Folkeparti mer i retning av kreftenes frie spill, på arbeidsmarkedet.

For Finansdepartementet ble den politiske behandlingen av stortingsmeldingen *Om pris- og inntektspolitikken* bare en bekreftelse på vanskelighetene med å underlegge inntektspolitikken en formalisert korporativ orden. Ekstra vanskelig var dette selvsagt fordi det ikke lenger satt en arbeiderpartiregjering ved makten. Men etter at finanspolitikken sprenget alle rammer høsten 1969, stod man overfor en akutt situasjon med hensyn til prisutviklingen. En ting var at skattereformen isolert sett ville føre til prisstigning, men med en svært ekspansiv finanspolitikk på toppen av det kunne den totale virkningen bli meget uheldig. For å hindre at prisstigningen i 1970 skulle lede over i en pris-lønns-spiral tok Finansdepartementet, da under ledelse av Eivind Erichsen, igjen et inntektspolitisk initiativ.

Finanspolitikken kobles til inntektspolitikken

Tilhengerne av guidelines-linjen i Finansdepartementet måtte resignere. Fra 1969 var departementet tilbake ved den korporative inntektspolitikken, med Eivind Erichsen som initiativtaker og pådriver. Både en bedre forståelse for de inntektspolitiske problemstillingene og den kraftige veksten i offentlig sektor gav Finansdepartementet bedre kort på hånden i forhold til arbeidstakerne. Det var utbredt enighet om at en del av fremtidens økte levestandard skulle komme gjennom økning av fellesforbruket. Innflytelse i den offentlige beslutningsprosessen som styrete tilbudet av offentlige tjenester skulle friste organisasjonene til deltakelse i et formalisert inntektspolitisk samarbeid.

Den nye strategien kom først til uttrykk under forberedelsene av skattereformen i 1970. Det var ingen vei utenom et hopp i konsumprisindeksen i forbindelse med innføring av momsen 1. januar 1970. I Finansdepartementet var det en bekymring for at dette skulle oppfattes som et ordinært prishopp, som det jo ikke var, fordi virkningen ble nøytralisert gjennom reduksjoner i den direkte beskatningen. Dette førte til at begrepet «disponibel realinntekt» ble lansert, en kobling mellom finanspolitikk og inntektsoppgjør, som Økonomiavdelingen tidligere hadde gått i mot.

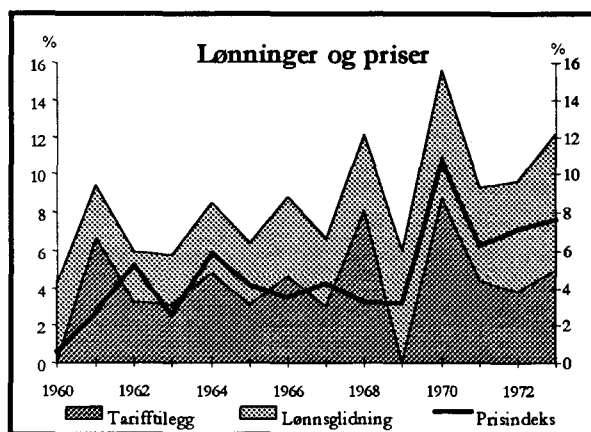
Selv om det gjennom flere år hadde vært fokusert på problemene med progressiv

⁸⁰³ Samme sted side 2942.

beskatning og prisstigning, hadde fokus i inntektsoppgjørene i hovedsak ligget på forholdet mellom priser og lønninger. Først med skattereformen kom begrepet disponibel realinntekt inn i det offentlige ordskiftet.⁸⁰⁴ Begrepet var nytt og kunne ikke uten videre ventes å skape forståelse i opinionen for en skattereform som gav høyere priser i butikken. Internt i LO hadde imidlertid Odd Højdahl, daværende nestformann og leder i Statstjenestemannskartellet, fått gjennomslag for å legge «disponibel realinntekt» til grunn for lønnskravene fra kartellets medlemmer. For det økende antall offentlig ansatte uten lokal forhandlingsrett, hjalp det ikke lenger med realinntektsvekst i et oppgjør hvis Stortinget senere på året vedtok nye skatteregler som spiste opp hele veksten, eventuelt at eksisterende progresjonsregler gjorde det.⁸⁰⁵

Også i forhold til lavtlønnsproblematikken kom skattene til å stå mer sentralt. Embetsverket i Finansdepartementet hadde lenge pekt på de uheldige følgene av lavtlønnsoppgjørene: De rammet ofte bedrifter med lav lønnsevne i utsatte distrikter, og førte til økte lokale krav i bedrifter med høy lønnsevne. Det siste var nylig blitt bekreftet av dosent Tor Rødseth ved Norges Handelshøyskole, som i en utredning om lavtlønnsproblema viste at lønnsglidningen hadde vært sterkest for grupper med høyest lønn. Lavtlønnsgruppene lå stadig like langt etter, tross store endringer i sysselsettingsstruktur, og forsøk på å bedre lavtlønnsgruppens stilling ved tariffoppgjørene.⁸⁰⁶

Ved inngangen til 1970 tallet kan det dermed anes en gryende allmenn forståelse for den funksjonelle sammenhengen mellom skatter og lønnsinntekt. Særlig stor kan imidlertid ikke forståelsen ha vært. Konsumprisindeksens gjennomsnitt for 1970 lå hele 10,7 over nivået i 1969. Den sterkeste tilsvarende stigning på 1960-tallet var fra 1963 til 1964, hvor indeksen steg med 5,6%. Av den totale stigningen var bare 5,8%-poeng beregnet som effekt av skatteomleggingen.⁸⁰⁷ Resten måtte blant annet tilskrives lønnsoppgjøret våren 1970 og den rekordhøye lønnsglidningen som var nær 9% for voksne mannlige arbeidere etter NAFs lønnsstatistikk. I Finansdepartementet måtte man derfor trekke den konklusjon at informasjonsstrategien foran skattereformen ikke hadde lyktes.



Figur 24: Gjennomsnittlig lønns- og prisstigning fra året før 1960-1974. Kilde: Statistisk årbok/konsumprisindeksen.

Høsten 1970 ble det videre klart at den engangsinflasjonen man ventet i forbindelse med skatteomleggingen ved årsskiftet 1969/70, ikke ville bli noen engangsinflasjon. Prisstigningen hadde fortsatt for fullt også utover sommeren og høsten, mens man i

⁸⁰⁴ Se for eksempel St. meld. nr. 1 (1969-70), *Nasjonalbudsjettet 1970*, side 49.

⁸⁰⁵ Dahl 1989, side 36.

⁸⁰⁶ Tor Rødseth, *Lavtlønnsproblema i Norge*, Lønns- og prisdepartementet 1969. Hovedkonklusjonen gjengitt i St. meld. nr. 1 (1969-70) side 48.

⁸⁰⁷ NOU 1972:10, *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1972*, tabell 5a, sidene 25-26.

departementet hadde ventet at den ville avta. For økonomene i departementet, som hele konsekvent analyserte prisstigning i et cost-push-perspektiv, var det vanskelig å forklare dette forholdet. Det var ikke lenger mulig å peke ut noen direkte prisdrivende forhold, forklaringen ble derfor vendt mot de psykologiske sidene ved en høy prisstigning, og dette kom til å stå sentralt i et «aksjonsprogram» mot prisstigning som Finansdepartementet lanserte senhøstes 1970.

Nå var Eivind Erichsen igjen på banen. Det var han som var drivkraften bak aksjonsprogrammet mot prisstigning. Han så programmet som svært viktig i et langsiktig perspektiv for å unngå at det festet seg et inflatorisk klima. Det var fare for at den sterke prisstigning kunne skape en «prisstigningspsykose» hos aktørene i økonomien. På kort sikt måtte en ikke ha «overdrevne forventninger» til virkningen av programmet. Etter Erichsens mening var det imidlertid den langsiktige psykologiske virkningen av det å «gå sammen om å bekjempe prisstigningen» som kunne vise seg å være verdifull. En viktig forutsetning var en «positiv og aktiv tilslutning og medvirkning fra organisasjonene». Dersom man også fikk politisk enighet, ville det ytterligere forsterke den positive effekten.

Det var altså ikke først og fremst forholdet mellom tilbud og etterspørsel som var problemet slik Erichsen så det. Når prisene gikk opp var det et resultat av at de enkelte tilbyderne hadde besluttet å øke prisene. Målet med aksjonsprogrammet var derfor å påvirke denne beslutningsprosessen gjennom et program for å «bekjempe prisstigning». Dersom aktørene sluttet å sette opp prisene uten at det var nødvendig, altså at kostnadene steg, ville jo prisstigningen selvsagt avta.

I forlengelsen av dette kom forholdet til inntektspolitikken. Det var en mulighet for at samarbeid om et felles program mot prisstigningen kunne skape et godt grunnlag å bygge en fremtidig inntektspolitikk på. Forslagene Erichsen fremmet bar preg av ønske om en inntektspolitikk som også involverte organisasjonene. I stedet for de virkemidlene som tradisjonelt var blitt benyttet i slike sammenhenger, prisstopp, reduksjoner på statsbudsjettet, reduserte byggekvoter og utlån i statsbankene, foreslo Erichsen lønnsglidningsstopp, inntektsglidningsstopp og fremskyving av beregningsgrunnlaget for priskompensasjonen ved oppgjøret til våren. Som en gulrot for LO ønsket han også økt barnetrygd, for «å modifisere virkningene av prisstigningen for barnefamilier».

Lønnsglidningsstoppen var tenkt iverksatt i samarbeid med LO og NAF. Inntektsglidningsstoppen var ment å omfatte leger, tannleger, sakførere, ingeniører og liknende, og forhandlinger med de respektive organisasjonene skulle Lønns- og prisdepartementet ta initiativet til. Også forskyvning av beregningsgrunnlaget for indeksreguleringen var noe som partene måtte ta stilling til.⁸⁰⁸

Erichsen la altså opp til et relativt omfattende program for samarbeid mellom regjeringen og organisasjonene. Et program hvor det lå an til reelle forhandlinger om inntektspolitiske virkemidler og styrken på disse. Forslaget om økning av barnetrygden trakk også finanspolitikken inn i forhandlingene. Alt i alt ser vi her klare konturer av et kombinert oppgjør slik de skulle komme flere år senere, og som tyder på at Erichsen på det daværende tidspunkt igjen hadde tro på regjeringen som forhandlingspart i inntektsoppgjøret. Det kan derfor se ut som om Finansdepartementet fra høsten 1970 hadde forlatt den rene guidelines-linjen.

Forholdene lå til rette for et nytt forsøk på å bringe organisasjonene enda et skritt nærmere en ny inntektspolitisk ordning. Den omdiskuterte skattereformen var gjennomført, en meget vanskelig sak for Arbeiderpartiet og LO. Videre var stortingsrepresentantene midt

⁸⁰⁸ Eivind Erichsen, notat av 18.11.1970, «Momenter til et eventuelt aksjonsprogram mot prisstigningen». FD-EI, mappe 1960-1971.

i en periode, det var derfor ingen grunn til å vente slike kraftige markeringer som under behandlingen av stortingsmeldingen *Om pris- og inntektspolitikken*. Dette skulle da heller ikke være noen ny pris- og inntektspolitikk, men et felles løft for en god sak, kampen mot prisstigningen.

Hensynet til andre inntekter enn lønn var ivaretatt gjennom pris- og inntektsglidningsstopp. Ordningene knyttet til lønnsglidning og den tariffbestemte kompensasjonen var det opp til organisasjonene å forhandle seg frem til, altså ikke noe diktat fra regjeringen. Det hele ble også forenklet ved at man ikke behøvde å ta stilling til størrelsen på de tariffmessige tilleggene i denne omgang. Det organisasjonsmessige spørsmålet ble heller ikke berørt, og dermed ble ikke forslaget rammet av den tradisjonelle kritikken mot regjeringens inntektspolitiske forslag. Fordi dette opplegget skulle gjennomføres i forkant av et mellomoppgjør, ville man heller ikke risikere at en eventuell uravstemning i LO kunne velte hele programmet.

Også i et større perspektiv var tiden inne til å gjøre et inntektspolitisk fremstøt. Den sterke veksten i offentlige budsjetter førte til at bruken av disse ble stadig viktigere for utviklingen i levestandarden. Det så ut til å være bred politisk enighet om at det offentlige fortsatt skulle ta på seg større oppgaver i samfunnet, og at utviklingen av velferdsstaten i fremtiden derfor i stor grad skulle skje over offentlige budsjetter. I Finansdepartementet øynet man derfor en mulighet for at det etter hvert ville være fristende for LO å få innflytelse på dette området. Gjennom å legge finanspolitikken på bordet i lønnsforhandlingene skulle LO lokkes inn i et forpliktende samarbeid.⁸⁰⁹ De inntektspolitiske initiativ som kom i begynnelsen av 1970-tallet, tok som vi skal se nettopp utgangspunkt i at regjeringen skulle bli en mer jevnbyrdig partner i inntektsoppgjørene, med sosiale velferdsordninger, skattepolitikk og etter hvert også valutapolitikk som sterke kort på hånden. Dermed var Finansdepartementet igjen tilbake i den korporative kanal for å drive inntektspolitikk.

Aksjonsprogram mot prisstigning

Den 1. desember 1970 gikk det ut likelydende brev fra Statsministeren til LO og NAF, hvor organisasjonene ble invitert til å delta i «en pakkeløsning eller et aksjonsprogram». Regjeringen fulgte dermed Finansdepartementets opplegg. Der ble det konstatert at prisstigningen hadde vært og fortsatt var sterk, og at lønnsveksten var en «prishevende faktor av vesentlig betydning». Fordi det i alle land ble lagt ned betydelige ressurser i arbeidet med å få prisstigningen under kontroll, måtte man også forsøke det i Norge, slik at vår konkurransevne ikke kom i fare. Det økonomiske opplegg for 1971 var allerede «meget stramt», men prognosene viste at ytterligere tiltak var nødvendig for å bremse prisstigningen. Regjeringen var innstilt på å gjennomføre tiltak på flere områder, også prisstopp, men dette forutsatte at «de kostnadshevende faktorer» også ble bremsset. Regjeringen la til grunn at organisasjonene var villige til å ta sin del av ansvaret for samfunnsøkonomien, og inviterte til en videreutvikling av samarbeidet med organisasjonene.⁸¹⁰

Det var kontakt mellom LO og NAF med sikte på en felles uttalelse, men LO ville

⁸⁰⁹ Også Skånland trekker i ettertid frem dette som en bevisst strategi fra Finansdepartementet. Samtale med Skånland den 8. juli 1993.

⁸¹⁰ Brev fra Statsminister Borten til LO den 1. desember 1970. Vedlegg til St. prp. nr. 51 (1970-71).

ikke gå lenger enn til å oppfordre medlemmene til å ta forholdene omkring lønnsglidningens uheldige virkninger «i betraktning» i tiden fremover.⁸¹¹ Dette fant NAF alt for svakt sammenliknet med effekten av en prisstopp for deres medlemmer. I motsetning til LO signaliserte NAF at de var villige til å delta i et utvidet samarbeide med myndighetene i forbindelse med pris- og inntektsoppgjørene.⁸¹²

Etter at statsministeren hadde tatt direkte kontakt med LO, ble det også derfra gitt klarsignal til en lov mot lønnsglidning. Den 8. desember ble proposisjonen *Om prisdempende* tiltak fremmet for Stortinget. Her konkluderte man med at «en anser imidlertid situasjonen så vidt avklart at Regjeringen regner med å fremme odelstingsproposisjon vedrørende den ekstraordinære lønnsglidningen». Gjennom kongelig resolusjon ble det innført midlertidig prisstopp for varer og tjenester fra 20. november 1970.⁸¹³ Opplegget i proposisjonen fulgte Eivind Erichsens forslag med unntak av forskyvning av beregningsgrunnlaget og økning av barnetrygden som ikke ble foreslått.

Behandlingen i finanskomiteen viste ingen store motsetninger med hensyn til nødvendigheten av de foreslåtte tiltak. Arbeiderpartiets fraksjon benyttet anledningen til å minne om at Arbeiderpartiet alt under trontaledebatten den 20. oktober foreslo prisstopp, og ønsket regjeringen velkommen etter.⁸¹⁴

Odelstingsproposisjonen *Om midlertidig forbud mot lønnsøkning som ikke har heimel i tariffavtale eller regulativ m.m.* ble fremmet av Kommunal- og arbeidsdepartementet den 11. desember. Lovforslaget var utformet i tråd med de merknader LO og NAF hadde gitt, den skulle gjelde fra 11. desember 1970 og ut 1971. Kommunalkomiteen avga enstemmig innstilling den 14. desember, loven gikk i gjennom i Odelstinget den 15. og ble sanksjonert av Lagtinget den 18. desember.⁸¹⁵ Loven var ikke til hinder for lokale forhandlinger som var hjemlet i tariffavtaler. Regjeringen gikk dermed ikke så langt som til å forby lønnsglidning overhodet, slik Eivind Erichsen hadde antydnet i sitt forslag. Ettersom det heller ikke var lagt begrensninger i størrelsen på de tillegg som kunne gis i lokale avtaler var det et spørsmål om hvor stor effekt loven hadde. Noe også NAF påpekte i sin merknad til Kommunal- og arbeidsdepartementet.⁸¹⁶ Verken departementet eller regjeringen gjorde heller noen forsøk på å beregne virkningene av loven.

Dermed var *Aksjonsprogrammet mot prisstigningen* satt ut i livet. Selv om lønnsglidningsloven kanskje ikke var særlig effektiv var den et klart signal om at lønnsglidning etter dette stod på dagsorden for alvor. Fortsatt regnet embetsverket i Finansdepartementet systemet for inntektsfordeling som det svake ledd i den økonomiske politikken, og i stede for å bli en avlastning, hadde skattereformen bidratt til å øke belastningen på dette leddet. Aksjonsprogrammet var et skritt på veien frem mot det som var ventet å bli det store slaget etter skattereformen, hovedoppgjøret i 1972.

⁸¹¹ Brev fra LO til regjeringen av den 5. desember 1970, samme sted.

⁸¹² Brev fra NAF til regjeringen av den 5. desember 1970, samme sted.

⁸¹³ St. meld. nr. 19 (1970-71), *Midlertidig prisstopp for varer og tjenesteytelser*.

⁸¹⁴ Inns. S. nr. 83 (1970-71), *Innstilling fra finanskomiteen om midlertidig prisstopp for varer og tjenester* og Inns. S. nr. 84 (1970-71), *Innstilling fra finanskomiteen om prisdempende tiltak*.

⁸¹⁵ Ot. prp. nr. 22 (1970-71), Inns. O. VI. (1970-71) og Besl. O. nr. 21. (1970-71).

⁸¹⁶ Ot. prp. nr. 22 (1970-71).

Regjeringen tar plass ved forhandlingsbordet

Den 17. mars 1971 tiltrådte regjeringen Bratteli, etter at Borten gikk av på grunn av den såkalte *lekkasjesaken*. Stortingsrepresentant Ragnar Christiansen, med bakgrunn fra finanskomiteen, ble ny finansminister. Nå var LO direkte representert i regjeringen gjennom sin nestformann Odd Højdahl. Dermed var det igjen en anledning til å ta et inntektspolitisk initiativ. I Økonomiavdelingen hadde Arne Øien overtatt ledelsen etter Hermod Skånland, som gikk til Norges Bank i 1971.

Meldingen om det reviderte nasjonalbudsjett ble nærmest en utvidet tiltredelseserklæring når det gjaldt regjeringens økonomiske politikk. Som vanlig var det balanseproblemet i norsk økonomi som var hovedsaken, og nå lanserte regjeringen en inntektspolitisk løsning. Økonomien gikk på høygir med et meget høyt etterspørselsnivå innenlands, og arbeidsmarkedet var det strammeste man noen gang hadde kunnet registrere.⁸¹⁷ Hvis balansen i den økonomiske utviklingen skulle kunne gjenopprettes, var det ikke rom for økning i disponibel realinntekt for «inntektstakere». I tillegg ville det være behov for innstramning gjennom økte skatter eller reduserte overføringer. Inntektsoppgjøret i 1972 kom således til å stå sentralt for å nå regjeringens økonomiske mål:

«Det vil være nødvendig at inntektsoppgjørene blir tilpasset de realøkonomiske rammer og de fordelingsmål som er stilt opp for den økonomiske politikk. Regjeringen vil samarbeide med organisasjonene i arbeidslivet for å finne fram til en løsning på de problemer en her står overfor.»⁸¹⁸

Regjeringen Bratteli så dermed ut til å fortsette der koalisjonsregjeringen slapp. Med en erklært målsetting om å prioritere de trygdedes inntektsforhold og med vekst i antall trygdemottakere som følge av nedsettelse av pensjonsalderen, var det klart at regjeringens mål foran oppgjøret i 1972 innebar at totale nominelle tillegg ikke kunne være stort over pristigningen. Behovet for en stram finanspolitikk la i tillegg sterke begrensninger på hva regjeringen kunne tilby i kompensasjon for lave lønnskrav, tvert i mot skisserte den selv muligheten for økte skatter.⁸¹⁹ Det var derfor ingen enkel oppgave regjeringen stod overfor i inntektspolitikken.

Under sin nye ekspedisjonssjef Arne Øien la Økonomiavdelingen frem forslag til omfattende inntektspolitiske tiltak for å komme i havn med den økonomiske politikken. Utgangspunktet at budsjettets inntektside skulle styrkes med 800 millioner kroner i 1972 og 1973, blant annet på grunn av veksten i utbetalingene over trygdebudsjettet. Halvparten av økningen skulle komme over trygdebudsjettet som økt arbeidsgiveravgift, halvparten som skatte- og avgiftsøkninger. Problemet var at den økte arbeidsgiveravgiften isolert sett ville øke lønnskostnadene for bedriftene. Skatte- og avgiftsøkning ville gi prisstigning direkte, og indirekte gjennom økte lønnskrav. I skjermet sektor kunne man da vente prisstigning for å kompensere for kostnadsveksten, altså en lønns-pris-spiral-effekt. Stigningen i kostnadsnivået ville også svekke konkurranseevnen. Selv om også andre land opplevde en kostnadsvekst omtrent som Norge, var flere allerede i gang med tiltak for å begrense den.⁸²⁰

Opgaven Økonomiavdelingen forsøkte å løse var å gjennomføre den nødvendige innstramning og styrking av budsjettet med minst mulig uheldige effekter i form av pris-

⁸¹⁷ Økningen i antall utførte årsverk i 1970 var mer enn dobbelt så stor som i de to foregående år. Gjennomsnittlig arbeidsledighet var 0,8%, som var antatt å være lavere enn noen gang tidligere. Dette medførte blant annet at lønnsglidningen var rekordstor, 6,6% fra 3. kvartal 1969 til 3. kvartal 1970. Prisveksten ble også omtalt som meget bekymringsfull. St. meld. nr. 79 (1970-71), *Revidert nasjonalbudsjett 1971*, sidene 42-47.

⁸¹⁸ Samme sted side 20.

⁸¹⁹ Samme sted side 18.

⁸²⁰ St. meld. nr. 1 (1971-72) sidene 9-10.

og kostnadsvekst. Utgangspunktet var et tradisjonelt opplegg med skatte- og avgiftsøkninger, som ble sammenlignet med to alternativer som begge innebar ganske omfattende inntektspolitiske tiltak.

Alternativ 1 gikk ut på å heve arbeidsgiveravgiften med 0,7 poeng fra 1. januar 1972, resten av de 800 millionene dekkes opp av økte skatter og avgifter. Fra 1. januar 1973 skulle så arbeidsgiveravgiften økes med 4,3 prosentpoeng, i tillegg til at skatter og avgifter ble økt. Totalt var det ventet 17% lønnsvekst i disse to årene dersom myndighetene ikke gjorde noe spesielt for å påvirke oppgjørene.

I alternativ 2 ville arbeidsgiveravgiften bli hevet med 5 prosentpoeng fra 1. januar 1972, det var da ikke nødvendig med ytterligere økning skatter og avgifter. Etter avtale med organisasjonene skulle tariff- og jordbruksavtalene prolongeres til årsskiftet 1972/73. Fra 1. januar 1973 skulle det så gis 8,5% tillegg, samtidig måtte også skatter og avgifter økes. Totalt var dette ventet å gi 16% lønnsvekst, hvorav 9% glidning. Mesteparten av veksten ville imidlertid komme senere i perioden i forhold til det første alternativet.

Det 3. og beste alternativet slik Økonomiavdelingen vurderte det, innebar at arbeidsgiveravgiften økte med 2 prosentpoeng 1. januar 1972. det var da nødvendig med 200 millioner kroner i økte skatter fra samme tidspunkt. I vårens lønnsoppgjør skulle det gis 3% prisstigningskompensasjon. Fra 1. januar skulle så arbeidsgiveravgiften øke med 3 prosentpoeng, også da var det nødvendig med 200 millioner kroner i økte skatter og avgifter. Det skulle gis 3,5% inntektstillegg 1. januar 1973 og 1,5% tillegg fra 1. januar 1974. Totalt var lønnsveksten ventet å bli 16%, hvorav halvparten glidning. Også her kom lønnsveksten senere i perioden som en følge av inntektspolitikken.⁸²¹

En effektiv inntektspolitikk ville altså kunne gi lavere vekst i utbetalt lønn og forbruk, og lavere underskudd på driftsbalansen. De inntektspolitiske alternativene ville kreve kontakt med arbeidslivs- og jordbruksorganisasjonene før budsjettet ble fastlagt. I tillegg til at tiden var knapp, ville det innebære at organisasjonene fikk innsyn i budsjettall som normalt var konfidensielle. Allikevel gikk det klart frem at Økonomiavdelingen anbefalte å forsøke en inntektspolitisk løsning, med alternativ 3 som det beste.

Det synes umiddelbart som om den inntektspolitiske siden av forslagene var lite realistiske på grunnlag av erfaringene man hadde på dette området. Anbefalingene fra Økonomiavdelingen var et resultat av kjøringer i MODIS III, med ulike sett av handlingsvariable, hvor formålet var å tilfredsstille et sett av de endogene variablene.⁸²² Forslagene viser imidlertid klart hvor stor vekt Økonomiavdelingen på dette tidspunktet tillot inntektspolitiske virkemidler som et nødvendig supplement. Generell innstramning var vanskelig å gjennomføre i budsjettperioden. En effektiv inntektspolitikk ville derfor gjøre arbeidet med konjunkturregulering og ressursallokering vesentlig enklere.

I stede for en offensiv strategi slik Økonomiavdelingen hadde foreslått, sa regjeringen i nasjonalbudsjettet for 1972 bare at man aktet å ta kontakt med partene før oppgjøret. I budsjettet som ble lagt frem den 24. september 1971 var det foreslått skatteøkninger tilsvarende 400 millioner kroner på årsbasis og 255 millioner for budsjettet 1972. Arbeidsgiveravgiften ble økt med 2,2 prosentpoeng fra 1. januar 1972. Samtidig ble også medlemsavgiften til folketrygden økt, og dette utgjorde en merinntekt for 1972 på 725 millioner kroner, tilsvarende 950 millioner kroner på årsbasis.

Under forberedelsene til oppgjøret la Økonomiavdelingen frem et nytt inntektspolitisk forslag, denne gang av en litt annen karakter. Målet var å få til reduserte nominelle

⁸²¹ Notat fra Økonomiavdelingen til finansministeren den 11. august 1971, «Beregninger vedrørende innteks- og finanspolitikken i 1972 og 1973». FD-ØA-105.11.

⁸²² Jeg kommer senere utførlig tilbake til problemstillingene omkring MODIS.

tillegg i forhold til LOs krav, som var beregnet til 8%. Avdelingen vurderte da den norske veksten i lønnskostnader som sterk i internasjonal sammenheng fordi flere av våre handelspartnere hadde greid å dempe veksten. Dersom det ikke lot seg gjøre å redusere kravet var alternativet en meget restriktiv økonomisk politikk, kanskje også devaluering, i 1973/74.

Økonomiavdelingen foreslo å gi LO et underhåndstilbud om en skattepakke fra 1. januar 1973. Dette var spesielt aktuelt utfra LOs krav som innebar et særlig høyt lavtlønns-tillegg. Lavtlønnsproblematikken kunne løses langt bedre gjennom skattepolitikken enn gjennom lavtlønnsstillegg. Slike tillegg rammet den svakeste delen av næringslivet, og bidro til sterkere lønnsgradning. I tillegg var det mye som tydet på at dersom kravet gikk igjennom ville det virke uheldig inn på andre gruppers oppgjør. For å sikre den totale økonomiske veksten var det viktig at de mest produktive deler av næringslivet ble sikret ressurstilgang. Dersom lønnsutjevningen ble ført for langt i en situasjon med mangel på arbeidskraft, ville det være til hinder for en tilstrekkelig strukturell endring i økonomien. Lønnsforskjellene var «en vesentlig faktor for å få kanalisert arbeidskraft til de felter der produktiviteten er høyest».⁸²³

Økonomiavdelingen skisserte også et strategisk opplegg. På første møte i Kontaktutvalget skulle man «lodde stemningen». En rapport om lavtlønnsproblematikken skulle legges frem før møtet, og dette var en anledning til å drøfte problemet på generelt grunnlag. Dersom LO ikke var totalt avvisende til regjeringens problemstilling, skulle statsministeren så ta kontakt med LOs ledelse på uformelt grunnlag. Dersom LO kunne redusere lavtlønnskravet fra 75 øre per time til rundt 20-35 øre, under forutsetning av en skattepakke, skulle opplegget drøftes nærmere. Det burde presiseres at regjeringen også mente de generelle lønnskravene burde modifieres, men at man «inntil videre» overlot dette til partene.⁸²⁴

Budskapet ble gjentatt av Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet i en rapport den 7. februar. Utvalget viste til at mens våre konkurrentland så ut til å ha situasjonen under kontroll, steg kostnadsnivået i Norge fortsatt sterkt. Det var derfor ingen grunn til lettelse i den økonomiske politikken.⁸²⁵ Dagen etter, den 8. februar, skrev Eivind Erichsen et notat om inntektsoppgjøret 1972. På bakgrunn av den økonomiske situasjonen gikk han inn for Økonomiavdelingens skattepakke. Det var lavtlønnsstillegget som var særlig bekymringsfullt. Erichsen la spesielt vekt på den virkning det ville ha for jordbruksoppgjøret.⁸²⁶

I forkant av lønnsoppgjøret hadde LO på nytt krevet, og fått, en garanti fra regjeringen på at det ikke ville bli benyttet tvungen lønnsnemnd ved oppgjøret i 1972. Arbeidstakersiden stod derfor meget sterkt i forhandlingene. Den 3. mars ble det brudd mellom LO og NAF. Den 23. mars fikk regjeringen på møte i Kontaktutvalget signaler om at det var interesse for forslaget til skattepakke. Det ble etter dette utarbeidet flere pakkeforslag i Økonomiavdelingen, alle med en klar skattelette for de lavest lønnede og tilsvarende skjerpelse for de høytlønte.⁸²⁷ På møter den 5. og 6. april ble det imidlertid klart at det ikke var grunnlag for noe konkret forslag fra regjeringens side.⁸²⁸ Meklingsmannens

⁸²³ «Rapport fra en arbeidsgruppe for lavtlønnsproblematikk», avgitt til Lønns- og prisdepartementet den 4. februar 1972. Notat fra Økonomiavdelingen til statsråden den 12. februar 1972, «Uttalelse til Rapport om lavtlønnsproblematikk fra en arbeidsgruppe». FD-EI, mappe 1972 I.

⁸²⁴ Notat fra Økonomiavdelingen den 31. januar 1972, «Regjeringen og lønnsoppgjøret». FD-EEI mappe 1972 I.

⁸²⁵ Aukrust (SSB), Bakke (LPD), Guldvog (Statsm.), Løvold (JD), Schreiner (FD), Skånland (NB) og Øien (FD) hadde deltatt i arbeidet med rapporten. Notat til Finansministeren fra Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet «Den økonomiske situasjon pr. 1. februar 1972». FD-EI, mappe 1972 I.

⁸²⁶ Eivind Erichsen, «Momenter vedrørende inntektsoppgjøret 1972». FD-EI, mappe 1972 I.

⁸²⁷ Notat fra Hallvard Borgenvik, Økonomiavdelingen, datert 29. mars 1972, «Forslag til skattepakke i forbindelse med lønnsoppgjøret». FD-EI, mappe 1972 I.

⁸²⁸ St. meld. nr. 95 (1971-72), *Om lønns- og inntektsoppgjørene våren 1972*, side 5.

forslag ble godkjent ved uravstemning den 1. juni, og innebar et tillegg for første avtaleår på 4,9%. Oppgjøret var gitt som et generelt kronetillegg pluss et lavtlønnstillegg gradert fra 8 til 45 øre per time. Altså ikke så helt galt etter de vurderinger som Økonomiavdelingen gjorde i januar 1972.

Heller ikke ved dette oppgjøret hadde man lyktes i annet enn å presse LOs krav nedover, selv om mye tyder på at forholdet partene i mellom etter hvert fungerte godt både i Kontaktutvalget og i Beregningsutvalget. Det ble også i langt større grad diskutert disponibel realinntekt, og i lavtlønnsspørsmålet var skattepolitikken stadig fremme. Det så dermed ut til at regjeringen hadde funnet en plass rundt bordet, denne gangen uten at det kostet i form av subsidier og direkte reguleringer. Fortsatt var imidlertid hvert eneste oppgjør en stor belastning for regjeringen og administrasjonen, både politisk og arbeidsmessig.

Bratteli presses til prisstopp

Verken aksjonsprogram eller skattepakke kunne forhindre at prisstigningen fortsatt ble langt høyere enn ønskelig. Fra august 1971 til august 1972 økte konsumprisindeksen med 7,9%, prognosen i revidert nasjonalbudsjett hadde vært 5%. Det var da bare Nederland av OECD-landene som hadde høyere prisstigning enn Norge.⁸²⁹ I Finansdepartementet ble det arbeidet med inntektspolitiske spørsmål hele sommeren 1972, men opplevde igjen at regjeringen ikke fulgte departementets anbefalinger.

Under Stortingets behandling av revidert nasjonalbudsjett den 15. juni 1972 hadde finansminister Christiansen sett ganske optimistisk på den økonomiske situasjonen generelt. Det var tegn til oppgangskonjunktur ute, sysselsettingssituasjonen var god, og mye talte for at underskuddet på driftsbalansen ville bli vesentlig mindre enn antatt i det reviderte nasjonalbudsjettet. Problemet var fortsatt at prisstigningen var for sterk. Generell innstramming i den økonomiske politikken så finansministeren som lite aktuelt. En rekke land, som hadde prøvd å begrense prisstigningen gjennom en meget stram økonomisk politikk, var nå havnet i det økonomene kalte stagflasjon. Tvert om varslet finansministeren at regjeringen ville fremme flere ekspansive forslag for å motvirke de sosiale skjevhetene prisstigningen medførte. 77 millioner av inntektsveksten i jordbruket i 1972 skulle dekkes over statsbudsjettet, transportsubsidiene skulle heves med 50 millioner og barnetrygden skulle heves fra 1. oktober.⁸³⁰

Sett fra Finansdepartementet var slike ekspansive tiltak lite heldige. Men kunne lønnsutviklingen kontrolleres gjennom en effektiv inntektspolitikk ville tiltakene ikke medføre noe ekstra prispress. Utover sommeren 1972 ble det skrevet flere notater om inntektspolitiske problemstillinger i Finansdepartementet. Fortsatt var det inntektsdannelsen som stod i fokus, og analysene la til grunn at prisveksten hadde sin årsak i kostnadsutviklingen. Det ble derfor lagt planer for igjen å gjøre et fremstøt mot en forpliktende korporativ løsning i inntektspolitikken. Planen var å oppnevne et bredt sammensatt prisproblemvalg for å gjennomdrøfte problemene. En viktig del av utvalgets arbeid måtte være å skape forståelse for at inntektspolitikk var en naturlig del av den økonomiske politikken, som Finansdepartementet hadde det forvaltningsmessige ansvaret for.

⁸²⁹ Notat signert RW til statsråd Inger Louise Valle den 28. august 1972, «Prisstigningen i OECD-land siste året». FD-EI, mappe 1972 II.

⁸³⁰ Stortingsforhandlinger 1971-72, bind 7c, sidene 3697 til 3701.

Finansråd Erichsen så det som inntektspolitikens hovedproblem å skape en allmenn oppslutning i alle viktige politiske grupperinger for å få realisert en ny politikk. Videre måtte denne politikken presenteres på en slik måte at de store befolkningsgrupper forstod og aksepterte den. Her understreket Erichsen at en av forutsetningene var at inntektspolitikken ikke bare ble rettet mot lønnsinntekter. Prisstigningen kunne ikke sees som et isolert problem. Dersom prisstigningen skulle reduseres, måtte mye annet også sannsynligvis forandres i økonomien. Poenget var at prisstigningen på mange måter var en pris å betale for høy sysselsetting og økonomisk vekst.

Som i 1970 var Erichsen opptatt av «psykologien i prisdannelsen». Hvis noe skulle gjøres på kort sikt, måtte det være på det psykologiske plan. Men samtidig var det viktig ikke å skape store forventninger om redusert prisstigning, det hadde Erichsen ingen tro på at det ville være mulig å oppnå på kort sikt. Det viktigste området for en inntektspolitikk var utvilsomt inntektsoppgjørene. Så lenge disse fortsatte som før var det ikke noe poeng i å bruke andre virkemidler med det formål å begrense prisstigningen. Snarere tvert i mot, subsidier og prisstopp kunne til og med virke forsterkende på problemene. Også valutapolitikken måtte trekkes inn som en del av inntektspolitikken. For å begrense effekten av de utenlandske prisstigningsimpulsene var revaluering et aktuelt virkemiddel, spesielt hvis vi ikke kom med i EF. På den måten ville det også ble det enda klarere at dette var et område hvor Finansdepartementet måtte spille en hovedrolle.

På denne bakgrunn foreslo Erichsens en strategi som gikk ut på å forberede opinionen og organisasjonene på at det ville bli gjennomført et krafttak mot prisstigningen i forbindelse med innstillingen fra det forestående Prisproblemutvalget. Samtidig måtte det gjøres klart at dette med nødvendighet måtte få konsekvenser for inntektsoppgjørene og lønnsglidningen. Innstillingen ville foreligge sommeren 1973, inntektsoppgjøret 1974 ville derfor være utgangspunktet for «en ny vri på inntektspolitikken».⁸³¹

Nok en gang opplevde imidlertid økonomene i Finansdepartementet at deres anbefalinger ikke ble fulgt. På en pressekonferanse den 15. september 1972 opplyste statsminister Bratteli at det var innført prisstopp, og at spørsmålet om gradert moms på matvarer skulle utredes. Bratteli, som i 1955 gikk av nettopp fordi han ikke lot seg presse til å ta i bruk prisstopp, begrunnet tiltakene med en henvendelse fra LO datert 7. september, hvor det ble fremsatt krav om prisstopp og redusert moms på matvarer. Regjeringen hadde funnet det riktig å innføre prisstopp av hensyn til «grupper med svakt økonomisk grunnlag» som ville merke prisstigningen sterkest.⁸³²

Det var nok ikke dette Eivind Erichsen hadde i tankene da han med referanse til «psykologien» i prisstigningen i begynnelsen av august foreslo å forberede opinionen på et krafttak mot prisstigningen. Embetsverket i Finansdepartementet hadde advart kraftig mot å gi etter for kravene fra LO. Kravet om redusert moms på matvarer måtte etter økonomenes mening absolutt avvises. Var ikke dette mulig av politiske grunner, måtte det i alle fall gjøres klart at spørsmålet hadde «mange betenkelige sider». Gikk man inn for en å utsette problemet gjennom en utredning, måtte regjeringen ikke på noen måte binde seg i spørsmålet.

Prisstopp ville skyve problemene fremover i tid, og ved avviklingen ville problemene gjerne være større enn ved innføringen. Veksten i realinntekten ble større på grunn av den reduserte prisstigningen, og dette virket ekspansivt på det private konsumet, stikk i strid med regjeringens uttalte mål. Fri prisdannelse i konsumvaremarkedene var også prinsipielt viktig av hensyn til ressursallokeringen. Et problem var det også at dersom

⁸³¹ Eivind Erichsen, notat av 7. juli 1972, «Noen synspunkter på prisstigningen». FD-EI, mappe 1972 II.

⁸³² Referat fra statsministerens pressekonferanse den 15. september 1972. FD-EI, mappe 1972 II.

prisstopp ble brukt ofte, ville det gi incentiver til å justere prisene ekstra høyt opp i mellom-periodene. De næringsdrivende ville da sette opp prisene når muligheten var der, for å ha noe å gå på. Det virker som det var bred enighet om synet på prisstopp på embetsmannsnivå både i Finansdepartementet og i Forbruker- og administrasjonsdepartementet.⁸³³

En prisstopp betydde inntektsnedgang for de næringsdrivende, eierinntektene viste som regel nedgang i en periode med prisstopp. Det var altså et tiltak som virket belastende for bare en av partene, representert ved NAF. De næringer med dårligst lønnssevne kom under dobbelt ild: først lavtlønnsoppkjøret om våren, og så prisstopp om høsten. I denne gruppen fantes mange av de importkonkurrerende tekstil- og konfeksjonsbedriftene. Ofte viktige bedrifter også i distriktssammenheng.

Et viktig spørsmål økonomene også stilte var om prisstoppen overhode virket etter hensikten. Prisstopp var riktignok en svært effektiv måte å påvirke den beslutningsprosessen som lå bak en oppjustering av prisene, men det oppstod raskt problemer. Det ble et enormt press for å oppnå unntak fra bestemmelsene. Skulle for eksempel kostnadsstigning gi rett til oppjustering, og hva med virkningen av lønnstillegg? Det var alminnelig enighet om at dersom en prisstopp skulle være effektiv i den tiden bestemmelsene gjaldt, måtte den praktiseres «beinhardt». I praksis hadde det vist seg at dette ikke var enkelt fordi det ofte av ulike grunner var nødvendig å gjøre bestemte unntak fra prisstoppen. Undersøkelser Prisdirektoratet hadde gjennomført etter prisstoppen i 1970/71, viste at under prisstoppen var stigningstakten til de berørte varer omtrent halvert i forhold til øvrige varer og tjenester. I løpet av noen måneder etter at bestemmelsene var opphevet, hadde imidlertid de regulerte varene innhentet forspranget til de uregulerte.⁸³⁴

En prisstopp ville heller ikke virke spesielt positivt i forhold til indeksoppkjøret neste vår, mente man. Faren lå i at LO krevde prisstopp for å redusere lønnskravene. Dersom regjeringen så forsøkte å bytte den ekstra veksten i realinntekt prisstoppen medførte mot tilsvarende lavere nominelle tillegg, hadde man imidlertid lurt seg selv. Halvparten av de nominelle tillegget ble nemlig trukket inn i skatt, slik at konsumvirkningen av nominelle tillegg maksimalt var 50% av tilleggenes størrelse. Å bytte likt mellom redusert prisstigning via prisstopp og reduserte nominelle tillegg ville derfor i realiteten virke ekspansivt på konsumet. Skulle prisstopp innføres, måtte den derfor være av kort varighet. Ikke minst var dette viktig for å opprettholde et godt forhold til NAF som også var viktig for å komme frem til en kombinert løsning til våren.

LO hadde også en formulering om «andre prisdempende tiltak» i henvendelsen til statsministeren. Dette mente man på embetsmannsnivå i Finansdepartementet utelukkende kunne dreie seg om subsidier, som heller ikke kunne anbefales. For å unngå en ekspansiv effekt måtte de kombineres med tilsvarende avgiftsøkninger, eller budsjettkutt. Det første ville oppveie effekten av subsidiene og det siste var uaktuelt ettersom budsjettet nå akkurat var ferdig gjennomgått. I tillegg ville en subsidieøkning virke «litt merkelig» i forhold til EF, like før en ventet å bli medlem. Den klare anbefalingen fra embetsverket i Finansdepartementet var derfor: «Ikke subsidier og prisstopp, men en invitasjon til et bredt samarbeid.»⁸³⁵

Tross sterk argumentasjon fra embetsverket var regjeringen tydeligvis nødt til å foreta seg noe som svar på henvendelsen fra LO. Som statsminister stod Trygve Bratteli

⁸³³ For eksempel notat fra statssekretær Ulf Sand til *Arbeidsgruppa for prisspørsmål* av 1. september 1972. FD-EI, mappe 1972 II.

⁸³⁴ Notat fra Knut Skipenes, ekspedisjonssjef Prisdirektoratet, «Virkningene av prisstoppen». FD-EI, mappe 1972 II.

⁸³⁵ Notat fra Eivind Erichsen, «Tilråding vedrørende LOs brev om prissituasjonen». FD-EI, mappe 1972 II, dette bygget på flere interne notater fra blant annet Økonomiavdelingen, flere skrevet i dagene før 7. september.

tydeligvis ikke sterkt nok til å stå i mot slike krav like før EF-avstemningen. Bratteli, som i femtiårene hadde sloss med nebb og klør både mot å undergrave grunnlaget for den indirekte beskatningen og mot bruk av subsidier og prisstopp, måtte nå altså selv stå ansvarlig for innføring av prisstopp. Fritz Hodne stiller spørsmålet om regjeringen virkelig trodde et slik tiltak kunne bidra til å begrense prisstigningen?⁸³⁶ Ser vi på økonomenes advarsler og Brattelis tidligere holdning til slike tiltak er svaret åpenbart nei. I et bredere perspektiv er svaret imidlertid ikke like opplagt. Ulike former for prisstopp hadde vært brukt ved flere anledninger, og det var fortsatt politisk kraft knyttet til virkemiddelet.

<i>Pris- og avansestopper 1953-1975</i>		
1956	Midlertidig forbud mot forhøyelse av konkurranseregulerte priser og avanser.	19. 03.1956 - 01.05.1958
1961	Midlertidig forbud mot forhøyelse av konkurranseregulerte priser og avanser, og særregulering for enkelte vareslag.	15. 12.1961 - 01.01.1964
1964	Avansestopp for lagervarer.	05.11.1964 - 02.01.1965
1967	Midlertidig forbud mot forhøyelse av priser og avanser fastsatt av konkurranseregulerende sammenslutninger eller grupper.	17. 11.1967 - 15.03.1968
1970	Generell prisstopp for varer og tjenester.	08.12.1970 - 15.11.1971
1972	Midlertidig prisstopp for varer og tjenester.	15.09.1972 - 15.12.1972
1974	Midlertidig generell avansestopp.	15.02.1974 - 30.05.1975
1975	Midlertidig prisstopp for varer og tjenesteytelser.	05.09.1975 - 31.12.1975

Tabell 10: Iverksatte pris- og avansestopper fra 1953 til 1975. Kilde: Hodne 1989.

I den rådende politiske og økonomiske situasjonen var det, som jeg skal komme mer utførlig tilbake til, åpenbart at LO hadde mulighet til å presse gjennom store tillegg i det kommende indeksoppgjøret. Noe som, slik man så det i Finansdepartementet, i neste omgang ville føre til et ytterligere press på prisene. Som et middel til å roe ned gemyttene kan dermed prisstopp ha vært virkningsfullt. Nettopp dette var også en del av begrunnelsen for at ledelsen i Finansdepartementet gikk inn for en forpliktende korporativ inntektspolitikk.

Uansett betenkeligheter var imidlertid prisstopp prinsipielt sett det minst uheldige tiltaket. I tillegg til at det allerede i proposisjonen var gitt en rekke unntak, var både subsidier og momsfristak langt verre alternativer. Disse kunne det vise seg vanskelig å få reversert, de kunne tvert imot stadig utvides etter at de først var innført. Prisstoppen derimot, belastet ikke statsbudsjettet på annen måte enn at offentlige avgifter og takster ble frosset. I tillegg måtte den, som Bjørn Larsen har påpekt, avvikles før den kunne innføres på nytt. Muligheten for en relativt rask avvikling av prisstoppen var også holdt åpen, «avhengig av de bakenforliggende prispressfaktorer, og i hvilken grad generelle prisstopp-tiltak erstattes med andre tiltak» som det het i pressemeldingen fra statsministerens kontor.

⁸³⁶ Hodne 1989, side 327.

Mot formalisert korporativisme?

På pressekonferansen den 15. september 1972 hvor prisstoppen ble varslet, offentliggjorde statsministeren at det var oppnevnt et Prisproblemvalg ved kongelig resolusjon av samme dag. Utvalget skulle ledes av Hermod Skånland, som tidligere hadde gått inn for guidelineslinjen. Utvalget skulle forsøke å klarlegge de bakenforliggende årsaker til prisstigningen og gi råd om hvordan man kan begrense den på kort og lang sikt. Det var bredt sammensatt med totalt 24 medlemmer. Et arbeidsutvalg skulle stå for det praktiske arbeidet. Her satt Skånland, Bjørn Larsen (FAD), Jon Rikvold (LO), Lars Aarvig (NAF), Arvid Johanson (DNA), og Erland Steenberg (Sp). Utvalgets sekretær var Egil Bakke (FAD).⁸³⁷

Utvalgets mandat pekte klart i retning av et nytt forsøk på korporativ inntektspolitikk. Mandatet slo fast at målet ikke var å unngå enhver prisvekst, men at det ville være ønskelig med et lavere nivå enn det man hadde hatt i den senere tid. Det ble vist til at prisstigningen skyldtes både påvirkning utenfra og interne forhold, markedsforhold og administrering av priser. Utvalget skulle drøfte virkninger av den alminnelige økonomiske politikk og økningen i offentlige budsjetter. Inntektsutviklingen ble tillagt stor vekt, og det het at:

«De største mulighetene for å påvirke prisutviklingen i Norge framover, kan vise seg å ligge i omfattende nye tiltak innenfor norsk pris- og inntektspolitikk. Dette kan innebære tiltak som berører pris- og lønnsoppgjørene, og tiltak som endrer grenselinjene mellom markedsbestemte, avtalebestemte og administrerte priser - eksempelvis utvidet prisregulering. Slike tiltak kan eventuelt inngå i et system der en også knytter skatter, avgifter, subsidier og tilskott som aktive ledd i pris- og inntektspolitikken.»⁸³⁸

Den kongelige resolusjonen fra 15. september 1972 etterlot ingen tvil om at den sittende regjeringen ønsket en bred aksept for en utvidet inntektspolitikk som innebar sterkere statlig kontroll med inntektsdannelsen. Dette var ikke noe ekspertutvalg slik det tidligere hadde vært forsøkt, men et legitimeringsutvalg hvor hovedoppgaven var å få aksept for Finansdepartementets virkelighetsforståelse som grunnlag for beslutningsprosessene i de enkelte organisasjonene.

Utkast til utvalgets mandat var utformet av statssekretær Ulf Sand fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet,⁸³⁹ Arne Øien og Eivind Erichsen fra Finansdepartementet. Hovedlinjene var allerede trukket opp av Erichsen, gjennom flere notater skrevet sommeren 1972. Utvalgets mandat ble drøftet i Kontaktutvalget 16. august og ble fremmet som kongelig resolusjon den 15. september uten endringer.

Det er verd å legge merke til at Forbruker- og administrasjonsdepartementet ikke var representert på embetsmannsnivå i arbeidet med utvalgets mandat. I utvalget var dette departementet representert ved Bjørn Larsen, fersk departementsråd med lang fartstid som ekspedisjonssjef i Planleggingsavdelingen i Finansdepartementet. Sammensetningen av utvalget forøvrig, og utformingen av mandatet gav klart uttrykk for at det nå var Finansdepartementet som hadde initiativet, og aktet å beholde det. Hermod Skånland var

⁸³⁷ Kongelig resolusjon, Statsråd sak nummer 10 den 15. september 1972, FD-EI, mappe 1972 II. Medlemmer var Hermod Skånland, Bjørn Larsen (FAD), Jon Rikvold (LO), Lars Aarvig (NAF), Arvid Johanson (DNA), Erland Steenberg (Sp), professor Ole Myrvoll, Petter Jacob Bjerve (SSB), Leif Haraldseth (LO), Finn Nilsen (LO), Kaare N. Selvig (NAF), Hermann F. Meyer, Hermann Scheel (Norges Handelstands Forbund), Harald Franck Halvorsen, Paul M. Dalberg (Norges Bondelag), Trygve Kaldahl (Norges Bonde- og Småbrukarlag), Birger Larsen (Norges Fiskarlag), Bjørn Guldbransen (Forbrukerrådet), Aase Bjerkholt, Gunnar Simonsvik (LO), Anne-Bergliot Nordahl, Sigurd Kalheim (DNF), Jens Flå (KrF), Rolf Pedersen. NOU 1973:36 *Om prisproblemene*, side 5.

⁸³⁸ NOU 1973:36, side 5f.

⁸³⁹ Lønns- og prisdepartementet gikk inn i det nye Forbruker- og administrasjonsdepartementet 8. mai 1972.

formann, sosialdemokrat med lang fartstid i inntektspolitisk sammenheng. Han var på dette tidspunktet nettopp gått av etter 10 år som ekspedisjonssjef i Finansdepartementets økonomiavdeling og blitt nestsjef i Norges Bank. Med Skånland som leder fikk utvalget tyngde, samtidig som Skånland selv hadde den nødvendige autoritet til å lede utvalget.

I ettertid kan det virke noe underlig at akkurat Skånland ble plukket ut til å lede utvalget, han hadde jo som vi har sett markert en utpreget skeptisk holdning til et korporativt element i inntektspolitikken. Nettopp det korporative element var sentralt i premisene for Prisproblemvalget, hvor målet var å få politikken «akseptert av de viktigste politiske grupperinger og organisasjoner». Det var denne sentrale forutsetning erfaringene fra Norge og andre land hadde vist ikke var til stede. Internasjonalt hadde de fleste land gitt opp å føre inntektspolitikk etter å ha forsøkt på 1960-tallet. Med unntak for Østerrike viste erfaringene stort sett at politikken ikke virket.⁸⁴⁰ Skånland satt sentralt i det internasjonale arbeidet som norsk representant i OECDs «Working-Party» for inntektspolitikk WP-4, som ble opprettet i 1961.

Det var ingen enkel oppgave Skånland gav seg i kast med å finne en løsning på. Under tiden i opposisjon hadde sterke krefter internt i Arbeiderpartiet vært meget opptatt av forhandlings- og avtaleretten. Ja, debatten om stortingsmeldingen *Om pris- og inntektspolitikken* viste sågar at flere representanter på dette grunnlag var skeptiske også til samordnede oppgjør, noe som var grunnleggende for en effektiv korporativ inntektspolitikk. I posisjon møtte man så seg selv i døren, det var ikke vilje hos LO til å begrense inntektskravene, og NAF ønsket ikke en økonomisk politikk som gav det offentlige større innflytelse generelt. Så lenge inntektspolitikken stort sett dreide seg om å moderere kravene i lønnsoppgjøret mellom LO og NAF, fordi dette oppgjøret la grunnlaget for de øvrige, var problemet hovedsakelig forholdet til LO.

Ble inntektspolitikken utvidet gjennom å trekke inn skatte- og avgiftspolitikken, eventuelt kombinert med en prisstopp av rettferdighetshensyn, ble forholdet til Stortinget og arbeidsgiversiden komplisert. Kåre Willoch hadde beskyldt regjeringen for å forsøke på å bruke LO og NAF til å legge press på Stortinget for å få vedtatt bestemte skatteregler som vilkår for arbeidsfred. Regler regjeringen måtte vite at det ikke var flertall for i Stortinget. Konstitusjonelt var det åpenbart et problem for en regjering å gi løfter i forhandlinger med partene i arbeidslivet som kunne oppfattes som forpliktende for Stortinget. Den borgerlige koalisjonsregjeringen hadde ikke tatt dette opp i sin stortingsmelding, det virker heller ikke som det i særlig grad var drøftet i Finansdepartementet.

Det stadig tilbakevendende problemet med jordbruksoppgjørene, hvor en lavproduktiv næring krevde inntektsutvikling på linje med industriarbeidere, var heller ikke kommet nærmere en løsning. Spørsmålet var om det virkelig var mulig å realisere tanken om en effektiv inntektspolitikk?

I ettertid hevder Skånland at han så utvalget nærmest som en avslutning på arbeidet med inntektspolitikken. Gjennom å trekke opp alle de forutsetninger som måtte være til stede for at en inntektspolitikk skulle la seg gjennomføre, ville det bli klart at den ikke ville kunne realiseres.⁸⁴¹ Et notat Skånland selv skrev i januar 1973, tyder imidlertid på at hans syn på mulighetene for å realisere en ny inntektspolitikk allikevel ikke var så entydig negativt som uttalelsene i ettertid kan tyde på. Han lanserte her ideen om utveksling av innflytelse. Det nye synet på årsakene til prisstigning, hvor også statsbudsjettets vekst var inkorporert, gjorde staten til en aktør i *den* realøkonomiske konflikt. Situasjonen hadde tidligere vært at organisasjonenes kamp om inntektsandeler gav høyere vekst i de nominelle

⁸⁴⁰ NOU 1973:36, side 64. Samtale med Hermod Skånland den 8. juli 1993.

⁸⁴¹ Samtale med Skånland den 8. juli 1993.

inntekter enn det var realøkonomisk grunnlag for. Nå var veksten i statens budsjetter også med i kampen om ressursene. I prinsippet ville derfor den nye inntektspolitikken innebære at staten gav organisasjonene en viss innflytelse over budsjettspørsmål, mens organisasjonene gav staten innflytelse i fastsettelsen av de nominelle inntektene.⁸⁴²

Et inntektspolitisk råd

Den 25. juni 1973 la Prisproblemvalget frem en enstemmig innstilling. Hermod Skånland hadde altså prestert den nesten utrolige prestasjon å komme frem til et forslag alle de 24 medlemmene i utvalget kunne enes om. En strek i regningen var det selvsagt at LO-kongressen da allerede hadde gjort det klart at LO-ledelsen ikke hadde mandat til å inngå en avtale som forpliktet LO til sentrale oppgjør i fremtiden. Dermed var en av hovedbetingelsene som måtte tilfredsstilles for å realisere en ny inntektspolitikk ikke til stede. Men selv om de radikale kreftene i LO på denne måten forhindret etableringen av utvalgets modell for en ny inntektspolitikk, kom både innstillingens generelle analyse og modellen allikevel til å bli grunnsteinen i det inntektspolitiske arbeidet på 1970-tallet.

Prisproblemvalget bygget sin analyse på den gode tradisjon etter Aukrust utvalget.⁸⁴³ I de interne diskusjonene i Finansdepartementet på sekstitallet kom det frem at Skånland var noe mer opptatt av det generelle etterspørselsnivåets rolle i prisstigningen enn det for eksempel Eivind Erichsen var. Dette ble også gjenspeilet i Prisproblemvalgets innstilling. Uten å kunne trekke noen bestemte konklusjoner om årsakene til prisstigningen i etterkrigstiden, trakk utvalget frem fem forklaringsfaktorer:

1. den alminnelige etterspørselssituasjonen,
2. verdensmarkedsprisene,
3. veksten i nominelle inntekter,
4. inntektsfordelingen, og
5. veksten i de offentlige budsjetter.⁸⁴⁴

Utvalget hadde fått utført en rekke empiriske analyser av den økonomiske utviklingen, blant annet prøvde man å finne en sammenheng mellom indikatorer på et høyt generelt etterspørselsnivå og prisstigningen. Litt interessant er det i ettertid å konstatere at det eneste signifikante resultatet man fikk, var en sammenheng mellom voksende pengemengde og prisstigning (både som primær- (L_1) og samlet- (L_2) likviditet). Dette tolket utvalget som en indirekte sammenheng, det var stigningen i omsetningsmengde ut over den realøkonomiske veksten som skapte behov for, og dermed realisert likviditetsvekst. Sett på bakgrunn av at ingen av de andre undersøkelsene som var gjennomført så ut til å støtte denne oppfatningen, er det kanskje litt underlig at utvalget ikke fulgte opp denne tråden.

Skånlands byttemodell stod sentralt i utvalgets analyse. Prisproblemet var et resultat av en konflikt mellom flere gode målsettinger, en realøkonomiske konflikt. Sentralt stod kampen mellom de yrkesaktive og staten, en kamp om de disponible ressurser som til nå var blitt løst gjennom prisstigning. Staten ønsket å prioritere de yrkespassive og offentlig kjøp av varer og tjenester. Gjennom økningen i skatter og avgifter klarte de dette, men fikk altså den uønskede prisstigningen på kjøpet. De private interessene prøvde på samme måte å

⁸⁴² Hermod Skånland, «Noen inntektspolitiske problemstillinger.» FD-EI, mappe 1973 I.

⁸⁴³ NOU 1973:36, *Om prisproblemene*.

⁸⁴⁴ Samme sted side 44.

sikre sine interesser, men var prisgitt myndighetenes disposisjoner. Inntektspolitikken var en løsning på konflikten som innebar et kompromiss for alle parter, altså ingen ensidig avgivelse av makt og innflytelse fra organisasjonene, men et bytte mot større innflytelse over den økonomiske politikken. Fordi skattepolitikken spilte en vesentlig rolle for utviklingen i disponibel inntekt var myndighetene en naturlig forhandlingspart for de private organisasjonene. Dette hadde man hatt gode erfaringer med i Østerrike og Nederland. På denne bakgrunn presenterte utvalget et forslag til retningslinjer og organisatorisk oppbygning for en ny inntektspolitikk.⁸⁴⁵

Det viktigste var å sikre at aktørenes ulike målsettinger var innbyrdes forenlige. Dette kunne oppnås gjennom et sett av retningslinjer som partene var forpliktet til å følge. Forutsetningene for disse retningslinjene måtte være den realøkonomiske rammen: produksjonsutviklingen og bytteforholdet overfor utlandet. Innenfor denne rammen måtte det så være en målsetting knyttet til ressursfordelingen mellom det offentlige og private, mellom lønnsinntekt og eierinntekt og mellom lønnsinntektene innbyrdes. Partene måtte så forplikte seg til å holde sin interne fordeling innenfor de rammer som ble trukket opp for de enkelte sektorer.

For å kunne gjennomføre dette mente utvalget at det ville være behov for et nytt organ «Rådet for pris- og inntektspolitikk». Rådet skulle trekke opp retningslinjer for lønninger, priser, skattesatser, subsidier, avgifter og tilskudd av ulike typer. Det skulle være sammensatt av staten, LO, NAF, Industriforbundet, Bonde og Småbrukerlaget, Bondelaget, Fiskarlaget, NKL, og Norges Handelstands Forbund, medlemskapet skulle gi like store forpliktelser som rettigheter. Også andre organisasjoner kunne trekkes inn når saker som angikk dem ble behandlet. Gjennom deltakelse i samarbeidet ville organisasjonene måtte dele myndigheten til å fastsette nominelle inntektsøkninger med staten, men til gjengjeld større innflytelse på inntektenes realverdi og på den disponible størrelsen av inntektene. Regjeringen, under parlamentarisk kontroll av Stortinget, fikk større kontroll over de nominelle inntektene.

Mens det ikke lenger var ansett å være behov for Kontaktutvalget, skulle Det tekniske beregningsutvalg fortsatt bestå, og avgi uttalelser til Rådet. Avtaleperiodene burde legges til kalenderåret, uten at dette ble sett på som en forutsetning. Rådets viktigste arbeid ville være å forberede avtalene, men også i periodene måtte Rådet tre sammen dersom det var behov.

Når det gjaldt forholdet til Stortinget ville det være naturlig at Rådet konsulterte Stortinget underveis i arbeidet. Utvalget var av den mening at forholdet til Stortinget ikke bød på store problemer, fordi regjeringens budsjettopplegg allikevel måtte bygge på de rammer Stortinget hadde trukket opp gjennom arbeidet med langtidsprogram og langtidsstatsbudsjett. Slik sett falt altså inntektspolitikken vakkert inn i rammen langtidsplanleggingen la for den økonomiske politikken. Erfaringene fra vårens kombioppgjør hadde vist at det lot seg gjøre, selv med en mindretallsregjering.

For organisasjonene mente utvalget at forholdet til medlemmene ikke ville bli vesentlig endret. Fortsatt måtte avtalene kunne legges ut til uravstemning. Imidlertid regnet utvalget det som sikkert at den forutsigbarhet og trygghet for utviklingen som lå i slike avtaler, ville «virke positivt inn på mulighetene for å få slike avtaler vedtatt».⁸⁴⁶

Ser vi utvalgets forslag i lys av de problemer Finansdepartementet tidligere hadde stått overfor i inntektspolitisk sammenheng, bærer det preg av å være et svar på disse. Hensynet til forhandlings- og avtaleretten var ivaretatt innefor de rammer som ble trukket

⁸⁴⁵ NOU 1973:36, blant annet side 82.

⁸⁴⁶ NOU 1973:36, side 82f.

opp, organisasjonenes medlemmer skulle fortsatt ha det avgjørende ord. Krumtappen i forholdet til organisasjonene var «bytteteorien» til Skånland. Forholdet til Stortinget var vurdert, og formelt måtte endelige ord med hensyn til statsbudsjettet fortsatt ligge der.

Den korporative organisasjonsformen ville også kunne bidra til å lette presset på statsbudsjettet fra ulike særinteresser. Både overfor organisasjonene og Stortinget ville utforming av den økonomiske politikken gjennom behandling i Rådet gi ekstra tyngde. Krav om overføringer eller ekstra bevilgninger kunne lettere avvises med de største organisasjonene i norsk nærings- og arbeidsliv i ryggen. Parallellen til Østerrike kan synes opplagt, Østerrike fikk også bred omtale i det internasjonale kapitlet i Prisproblem-utvalgets innstilling. I ettertid legger imidlertid både Skånland og Erichsen liten vekt på den østerrikske modellens innflytelse.⁸⁴⁷

De store organisasjonene hadde allerede godtatt realitetene slik de ble presentert gjennom PRIM. Beregningsutvalget var blitt en institusjon i lønnsoppgjørene på linje med Kontaktutvalget, som alle parter så seg tjent med. Det var derfor ikke Prisproblem-utvalgets problemstillinger eller analyse som var viktig, men forslaget til en løsning på interesse-organisasjonenes legitimitetsproblem. For organisasjonene var det av absolutt nødvendighet å kunne rettferdiggjøre en oppgivelse av markedsmakten overfor sine respektive medlemmer. Problemet var at for å kunne forsvare en slik linje måtte inntektsreguleringene dette innebar gjelde absolutt alle inntektsgrupper, bare da kunne det sannsynliggjøres at medlemmenes interesser på lang sikt var best tjent med dette. Nettopp på dette området var det Prisproblem-utvalget gjennom sin institusjonelle modell tilførte noe nytt.

I historisk sammenheng representerer innstillingen en direkte forlengelse av Gerhardsens samarbeidsideologi, slik den også hadde kommet til uttrykk i prosessen som pågikk høsten 1958. Forskjellen var denne gangen at arbeidet ble utført på utredningsnivå, etter mønster fra arbeidet i Beregningsutvalget, og med et langt mer effektivt analyseverktøy. Det inntektspolitiske råd var redskapet for å implementere den økonomiske planleggingen. Finansdepartementet ville fortsatt kunne spille en hovedrolle gjennom analyse- og utredningsarbeidet. Når analysene var «solgt» gjennom Beregningsutvalget, ville Det inntektspolitiske råd kunne sees som et legitimeringsorgan, som organisasjonene kunne bruke overfor sine medlemmer.

Spørsmålet som ikke stilles i utredningen var hvor enkelt det ville være å komme frem til et enstemmig forslag i Rådet, det skulle en liten tue til å velte lasset. Erfaringene i kredittpolitikken, med Samarbeidsnemda var jo at slik enighet, om den ble oppnådd, heller ikke var tilstrekkelig. Som kjent ble Samarbeidsnemda avløst av kredittloven i 1965. I motsetning til i kredittpolitikken, hadde Finansdepartementet heller ikke noen formelle muligheter for inngrep i inntektspolitikken. Problemet med lokale lønnsforhandlinger var fortsatt like uløst. Til syvende og sist var man altså fortsatt avhengige av spillet mellom de ulike interessegruppene. At embetsverket i Finansdepartementet og Skånland på tross av dette usikkerhetsmomentet valgte å gå inn for en slik modell var, som jeg kommer nærmere tilbake til, et tegn på en voksende selvtillit, men også selvfølgelig et resultat av mangel på aktuelle alternativer. Slik prisstigningsproblemet ble analysert innen Osloskolen var stod det mellom å underlegge inntektsdannelsen direkte offentlig styring eller å påvirke den indirekte. Å ta fra organisasjonene makten til administrativ inntektsfastsettelse og overlate dette til markedskreftene, slik blant andre Gerhard Stoltz antydte, var aldri en aktuell problemstilling. Mye tyder på at erfaringene fra forhandlinger i lukkede rom var gode. Det var opparbeidet et tillitsforhold og en felles forståelse av problemkomplekset mellom Finansdepartementet og ledelsen i de ulike organisasjonene. Delte organisasjonene først

⁸⁴⁷ Samtale med Eivind Erichsen den 29. januar 1993, og Hermod Skånland den 8. juli 1993.

Finansdepartementets virkelighetsforståelse regnet man i departementet med at de ville handle rasjonelt.

Men for å kunne gjennomføre en modell som den skisserte, var man avhengig av at samtlige organisasjoner forpliktet seg til å delta, uansett om de på kort sikt kom ut med gevinst eller ikke. Likeledes var man i organisasjonene avhengig av å få den nødvendige autorisasjon fra medlemmene for å kunne føre reelle forhandlinger på organisasjonens vegne. Selv om de fleste prinsipielle problemer og motsetninger var tatt hensyn til i utvalgets forslag, og innstillingen var enstemmig, gav dette ingen garantier i seg selv.

Nettopp på det organisasjonsmessige plan ble det som vi så vanskeligheter. Skånland hadde greid det kunststykke å lage en modell samtlige i utvalget stilte seg bak. Den politiske og organisatoriske ryggdekningen for en ny inntektspolitikk var dermed tilsynelatende i orden. Men da Prisproblemutvalget la frem sin innstilling hadde altså LO-kongressen i praksis satt en stopper for hele forsøket. Dette var et slag i ansiktet på LO-ledelsen, fordi det samtidig var et signal om manglende tillit til at ledelsen ivaretok medlemmenes interesser. Opposisjonen i LO så på Prisproblemutvalgets forslag som et inngrep i den frie forhandlingsretten og som en trussel mot de demokratiske prinsipper fagbevegelsen var tuftet på. Per Kleppe har i ettertid uttalt at prosessen stanset fordi «LO-ledelsen la seg flat, og det var politisk motivert, de var redde for bølgen av SV oppslutning».⁸⁴⁸

En stund så det altså ut til at en formalisert korporativ inntektspolitikk virkelig kunne la seg realisere. Staten hadde fått en bedre forhandlingsposisjon overfor organisasjonene gjennom veksten i stats- og trygdebudsjettene. En ny virkelighetsoppfatning var i ferd med å formes, både sentralt i organisasjonene og i opinionen. Jo, det kunne være grunn til optimisme i blant økonomene i Finansdepartementet høsten 1972 og våren 1973. Da var også kredittloven var endelig tatt i bruk fullt ut, programbudsjettering var på tegnebrettet, og i Statistisk sentralbyrå la modellbyggerne siste hånd på det som ville bli verdens mest omfattende modell for makroøkonomisk planlegging. Våren 1973 ble det også for første gang gjennomført et kombinert inntektsoppgjør i Finansdepartementets regi.

I de følgende kapitler skal jeg ta for meg den økonomiske politikken på syttitallet, hvor det kunne se ut til at Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå var i ferd med å realisere det som helt fra Frischs arbeider i trettiårene hadde vært Osloskolens mål: en økonomisk politikk grunnlagt på en modell for økonomisk planlegging. En politikk hvor inntektspolitikken ble et helt sentralt element.

⁸⁴⁸ Per Kleppe i intervju med Svein Dahl den 14. juni 1985, i Dahl 1989, side 39.

DEL III

**Perioden
1973 - 1980**

Kapittel 13

Numerisk samfunnsplanlegging i oljealderen

Både politisk og økonomisk markerer syttitallet et brudd med utviklingen etter den andre verdenskrig. Den vestlige verden gikk fra en tilstand med politisk samling, jevn økonomisk vekst og nærmest ubegrenset tro på økonomisk og teknisk fremskritt, og over i en tilstand med stagnasjon, arbeidsledighet, politisk uro og usikkerhet for fremtiden. I dette og de følgende kapitler skal jeg se på utviklingen i norsk økonomisk politikk fra 1973 til 1980. Jeg vil her argumentere for at Osloskolens også i denne perioden la premissene for den økonomiske politikken, og at midten av syttitallet representerer et høydepunkt nettopp for det som var kjernen i Osloskolen: planlegging og styring ved hjelp av numeriske nasjonal-økonomiske modeller.

Et nytt trekk ved utviklingen på syttitallet var at rammebetingelsene for den økonomiske politikken ble endret, både politisk og økonomisk. Internasjonalt var stagflasjon hovedutfordringen i den økonomiske politikken, det vil si sammenfallende arbeidsledighet og prisstigning. Denne kombinasjonen skulle ikke være mulig etter de daværende forutsetningene i keynesiansk teori. Problemstillingen var erkjent da hoppet i oljeprisen høsten 1973 forsterket utviklingen, og i tillegg førte til at de fleste oljeimporterende land fikk betalingsbalanseproblemer. Her stod Norge i en særstilling. Hoppet i oljeprisen økte verdien av oljeformuen på bunnen av Nordsjøen. Utviklingen i Norge bar også preg av det politiske oppgjøret i 1972, om medlemskap i EF.

Fra 1973 kunne Økonomiavdelingen legge en ny og mer omfattende versjon av styringsmodellen MODIS til grunn for sine analyser og politiske anbefalinger. Både modellen og måten den ble brukt på var fortsatt i høy grad særnorsk. Sammen med oljeformuen og en ny inntektspolitisk orden var modellen grunnlag for økte styringsambisjoner. Vi kunne velge vår fremtid het det i Finansdepartementet. Realiseringen av disse styringsambisjonene falt sammen med at Trygve Bratteli tiltrådte som leder av en regjering med et sterkt politisk markeringsbehov. På toppen av dette ble norsk skipsfart og eksportindustri rammet av den internasjonale konjunktursvikten. Sammen danner dette et bakteppe for en økonomisk politikk uten sidestykke i norsk historie. Osloskolens styringsfilosofi ble satt på prøve, en prøve den vanskelig kan hevdes å ha bestått. Utviklingen bidro sterkt til at Osloskolen senere mistet sitt særpreg, og den økonomiske politikken i åttiårene ble lagt om i keynesiansk retning.

Fra «tillitsfull vekst» til forandring og usikkerhet

Mens sekstitallet fremstår som det «gyldne tiår» ble den økonomiske utviklingen på syttitallet preget av turbulens og forandring. Den økonomiske omveltningen kom relativt sent til Norge, og fikk begrensede negative sosiale konsekvenser. De psykologiske virkningene var imidlertid store, ikke minst fordi folk flest gjennom sekstitallet hadde fått tillit til at regjeringen og dens sosialøkonomer hadde fremtiden under kontroll.

Første del av syttitallet representerer utvilsomt et høydepunkt på utviklingen innen Oslokolens økonomiske tenkning og den økonomiske politikken slik den hadde utviklet seg i femti- og sekstiårene. Internasjonalt hersket det generelt en bemerkelsesverdig tiltro til den keynesiansk inspirerte økonomiske politikken, som mange hevdet var årsaken til den enestående økonomiske utviklingen som hadde vært etter 1945. Økonomiske kriser var nærmest forsvunnet fra politikernes og økonomenes agenda:

«The application of Keynesian macro-economic principles, it was believed, made it possible to 'fine tune' the economy. Planning and associated policy instrument seemed to guarantee a climate of long term economic growth.»⁸⁴⁹

På Sosialøkonomisk institutt i Oslo lærte studentene at de gamle konjunktursvingningene var avskaffet takket være ny teoretisk innsikt. På Arbeiderpartiets landsmøte i 1970 uttalte Trygve Bratteli at «Økonomisk planlegging består i å administrere veksten».⁸⁵⁰ Aukrustutvalgets modell for en liten åpen økonomi var blitt allemannseie, også på arbeidstakersiden. I «jernertriangelet» pågikk utviklingen av MODIS IV, økonomenes nye flaggskip, som skulle legge grunnlaget for en langt mer avansert og detaljert administrasjon av økonomien. Til *Langtidsprogrammet 1970-1973*, som kom ut i 1969, ble det ved hjelp av MSG-modellen laget «Perspektivanalyser for utviklingen fram mot år 2000». Dette var i hovedsak en fremskriving av veksten i sekstiårene, en vekst mange trodde skyldtes ny økonomisk planlegging.

Men en ser vi bak den økonomiske politikkenes kulisser var kanskje tilliten til sosialøkonome som premissleverandører til økonomiske politikk noe overdrevet. Ved inngangen til syttitallet hadde ikke den norske økonomiske politikken på noen måte funnet sin form. Langtidsbudsjettet var ikke på plass, den kortsiktige finanspolitikken var stadig under utredning, det syntes å være langt igjen til inntektspolitikken var tilstrekkelig effektiv, og fortsatt var det famling i forhold til å ta i bruk de nye virkemidlene i kredittpolitikken. Sett fra økonomenes side må derfor selvtilliten på fagets vegne fortsatt ha vært knyttet til de fremtidige muligheter, og da kanskje først og fremst utviklingen av MODIS IV og bruken av MSG. For økonome som arbeidet med modellene var imidlertid ikke dette like opplagt. Modellene var ingen krystallkule, og selv om prognosene skulle treffe gjenstod det å få implementert politikken.⁸⁵¹

Både i Danmark og Sverige hadde utviklingen gått i retning av en mer ambisiøs økonomisk politikk i sekstiårene. Verken når det gjaldt modellarbeid og statistikk var utviklingen kommet på langt nær så langt som i Norge. Det ser ut til at erfaringene fra sekstitallets forsøk på en mer ambisiøs økonomisk politikk hadde gjort både danske og svenske økonomer langt mer pessimistiske enn sine norske kolleger. Økonomen Gerhard Hulcrantz fra Handelshögskolan i Stockholm, avsluttet i 1971 en artikkel om det svenske nasjonalbudsjettet med følgende dystre fremtidsutsikter:

⁸⁴⁹ Van der Wee, 1987, side 79.

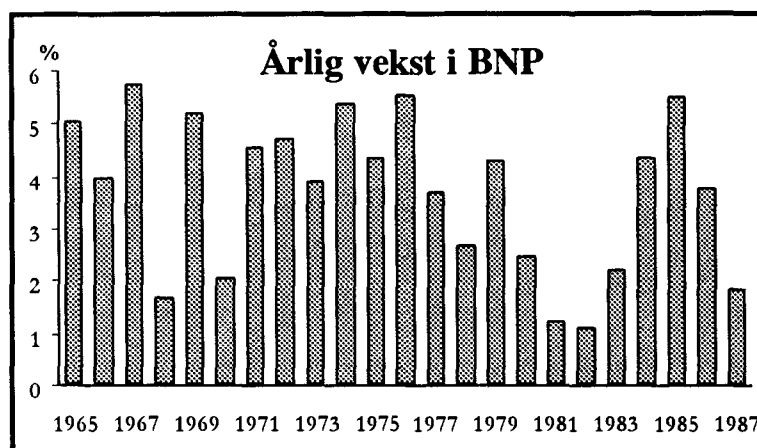
⁸⁵⁰ Tore Jørgen Hanisch, «Hovedlinjer i norsk økonomisk politikk 1945-1990», i *Om valget av det gode samfunn. Artikler om økonomi og historie*. Oslo 1996.

⁸⁵¹ Samtale med Svein Sæterdal 16. desember 1997.

«Stabiliseringspolitikens dilemma ligger alltså i att den inte kan bestämmas på direkte grundval av rådande konjunktur uten at måtte varieras med hänsyn till *foreställningarna* om framförliggfande konjunktursituationer. [...] Prognoserna har visserligen varit bättre under 1960-talet än under det föregående decenniet, men de är fortfarande inte bra. Inga tecken på att någon förbättring uppnåtts under den senaste tioårsperioden - eller att en sådan är att vänta under 1970-talet - står att finna.»⁸⁵²

Som det viste seg, var optimismen med hensyn til mulighetene for fine-tuning betydelig overdrevet. Internasjonalt er syttitallets økonomiske utviklingen først og fremst karakterisert ved bruddet i etterkrigstidens økonomiske vekstkurve, i det som var det kraftigste økonomiske tilbakeslag siden 1929.

Men tilsynelatende var det ikke slik i Norge. Her fremstod syttitallet på flere måter snarere som en fortsettelse av utviklingen i sekstiårene. Den sterke økonomiske veksten fortsatte gjennom hele tiåret, slik figur 25 viser. Frem til og med 1977 vokste BNP med årlige vekstrater på mellom 4% og 6,5%, først på åttitallet flatet den ut i noen år. Selv om prisstigningen tiltok steg lønnsnivået enda raskere. Reformen i sosial- og helsevesen og på arbeidsmarkedet virkeliggjorde oppbyggingen av en velferdsstat slik det var planlagt på sekstitallet. Bak veksten skjulte det seg imidlertid store strukturendringer og økonomiske problemer. Landets utenriksøkonomi og balansen i den indre økonomien var ute av lage.



Figur 25: Årlig vekst i brutto nasjonalprodukt 1965-1987, regnet i faste priser. Den sterke veksten i BNP skyldtes i betydelig utstrekning at oljeformuen ble brukt på forskudd. Kilde: SSB.

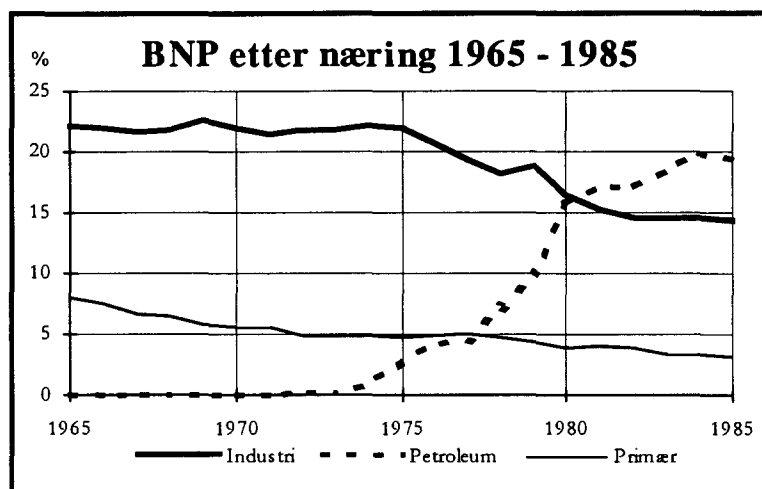
En rekke kostbare lønnsoppgjør, kombinert med regjeringens ønske om å bygge et «kvalitativt bedre samfunn», førte sammen med motkonjunkturpolitikken til at Norge havnet i det samme uføret som Nederland hadde vært i noe år tidligere: Vi pådro oss «hollandsk syke», skriver professor i statsvitenskap Johan P. Olsen, en situasjon mange land havnet i etter at det var funnet olje. Vi endte opp i en situasjon alle var enige om at det gjaldt å unngå: høy vekst i reallønninger, inflasjon, svekket konkurransevne og utvikling av «rentenistholdninger». Alle forventet at «samfunnskaken» raskt vokste seg større, og ønsket å sikre seg en større bit. Pressgrupper ble aktivisert, og offentlige overføringer vokste. Oljepengene ble brukt før de var tjent, og det ble nødvendig med en rask utbygging av ressursene.⁸⁵³

Ved inngangen til åttiårene var norsk konkurransevne betydelig svekket, og både verdiskaping og sysselsetting i industrien var gått ned, relativt og absolutt. Landet hadde opparbeidet en rekordhøy utenlandsgjeld, og arbeidsledigheten var tiltagende. Ut på

⁸⁵² Hultcrantz 1971, i Lundberg mfl. 1971. Om utviklingen i Danmark, se f. eks. *Økonomiministeriet i 50 år 1947 - 1997*, Økonomiministeriet 1997.

⁸⁵³ Johan P. Olsen, *Petroleum og politikk*, Oslo 1989, side 195.

åttitallet vokste industriproduksjonen igjen, men nådde 1974-nivået først i 1986. Da var imidlertid industriens bruttoprodukt falt fra 22 % til 14 % av BNP. Ser vi på den bransjevise utviklingen viser det seg at de tidligere vekstbransjene skipsbygging, verksted, metall og kjemisk-mineralk produksjon ikke lenger vokste like raskt som tidligere. Bruttoproduktet ble omlag doblet fra 1965 til 1985 for metall- og verkstedindustri, mens det fra 1950 til 1970 var blitt tre- og firedoblet. Bare produksjon av kjemiske råvarer viste noe i nærheten av de veksttakter man hadde regnet som normalt i sekstiårene. For bransjer som skipsbygging, teko og grafisk var det direkte nedgang i bruttoprodukt regnet i faste priser.



Figur 26: Nasjonalprodukt etter næring 1965-1985 i prosent av totalen. Kilde: SSB.

Den nye næringen, oljeutvinning og rørtransport, var den som vokste raskest. Fra 0,5 prosent av BNP i 1974, stod næringen for hele 19 prosent av BNP ti år senere.

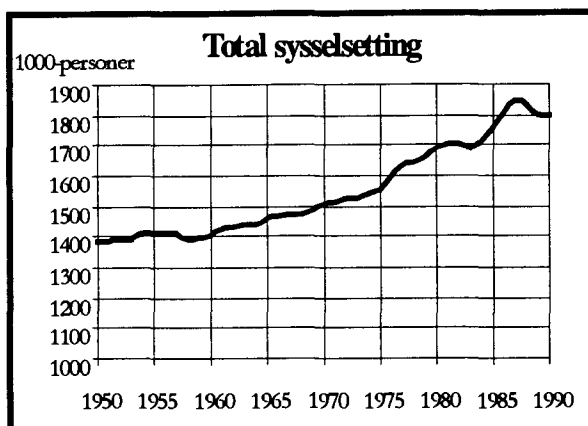
Naturlig nok endret også sysselsettingsstrukturen seg dramatisk i perioden. Industri-sysselsettingen sank fra 408000 personer i 1974 til 355000 personer i 1984 og var da nede i 20% av total sysselsetting. Andelen av tjenesteytende næringer var relativt stabil, og økte i perioden fra 39% til 41% prosent av total sysselsetting. Andelen sysselsatt i offentlig forvaltning økte fra 22% i 1974 til nær 29% i 1984. Særlig vokste sysselsetting i kommunesektoren kraftig.⁸⁵⁴

Som det fremgår av figur 27 økte det totale antall sysselsatte med 100000 fra 1950 til 1970, mens det økte med hele 200000 i det følgende tiåret. Etter en liten tilbakegang først på åttitallet vokste den totale sysselsettingen så sterkere enn noen gang tidligere i etterkrigstiden, med nær 174000 nye sysselsatte personer i femårsperioden 1983 til 1987. Ser vi på kjønnsfordelingen var den overlegent største delen av de nye sysselsatte kvinner, 75% i følge arbeidsmarkedsstatistikken. Det var særlig innenfor de tjenesteytende næringene kvinner fant arbeid.⁸⁵⁵

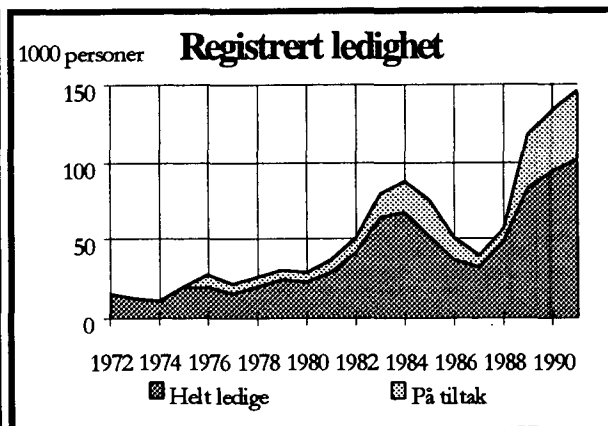
Ser vi på arbeidsledigheten i figur 28, var den relativt lav frem til 1980. I motsetning til i mange andre land førte ikke konjunktursvikten i 1973/74 til noen dramatisk økning i ledigheten. Først da veksten i sysselsettingen flatet ut omkring 1980, begynte arbeidsledigheten å øke merkbart. Tilbudet av arbeidskraft fortsatte å vokse, slik at veksten i ledigheten ble sterkere enn nedgangen i sysselsettingen alene skulle tilsi. Først fra 1984 sank arbeidsledigheten. Et nytt bunnivå på 39000 registrerte ledige ble nådd i 1987.

⁸⁵⁴ Historisk statistikk 1994, tabell 9.6.

⁸⁵⁵ Historisk statistikk 1994, tabell 9.14.



Figur 27: Antall sysselsatte personer 1950-1990.
Kilde: SSB.



Figur 28: Arbeidsløse registrert ved arbeidskontorene og personer på arbeidsmarkedstiltak 1972-1991.
Kilde: Historisk statistikk 1994, tabell 9.17.

Også i Norge ble dermed den moderne økonomiske politikken satt på prøve, en prøve den slett ikke bestod vurdert ut fra sosialøkonomenes egne målsettinger. Det var stort sett takket være oljeformuen at velstandsutviklingen og sysselsettingen kunne holdes oppe gjennom hele syttitallet. Også i andre land ble det forsøkt å føre motkonjunkturpolitikk, blant annet i Sverige og Storbritannia, men både i styrke og varighet skilte den norske politikken seg ut.⁸⁵⁶ Bruken av oljemilliardene i dette tiåret er tidligere blitt gruppert under følgende overskrifter: Utbygging av et kvalitativt bedre samfunn, vekst i privat disponibel inntekt og opprettholdelse av sysselsettingen under den internasjonale lavkonjunkturen midt på syttitallet. Viktige momenter var:

- Pensjonsalderen og arbeidstiden ble redusert, en omfattende arbeidsmiljølov ble innført og sykelønnsordningen ble forbedret. Utbygging av infrastruktur og kommunal service bidrog til å skape arbeidsplasser i distriktene.
- For å opprettholde sysselsettingen ble det iverksatt flere tiltak overfor de delene av industrien som ble rammet av den internasjonale lavkonjunkturen.
- I desember 1975 vedtok Stortinget å gjennomføre inntektsmålsettingen for landbruket som var vedtatt av Stortinget i 1965, og gjeninnførte dermed det finansråd Erichsen i 1958 kalte en «innebygget prisstigningsmekanisme». Ordningen førte både til økte utgifter over statsbudsjettet og til problemer i de kombinerte inntektsoppgjørene.
- Sterk vekst i nominelle lønnsinntekter, 64% fra 1974 til 1976, og lettelse i inntektsskatten, førte til en kraftig vekst i det private konsum.⁸⁵⁷

Både en generell utbyggingen av offentlig sektor, sosiale reformer og motkonjunkturpolitikk førte til en sterk vekst i utgiftene over bevilgningsregnskapet. I motsetning til situasjonen på sekstitallet var denne veksten delvis et resultat av den økonomiske planleggingen utført i Finansdepartementet. Den store forskjellen mellom seksti- og syttiårene var forventningen om at oljen ville sikre finansieringen, og at det i flere år var internasjonal konjunktursvikt. Den sterke utgiftsveksten førte i flere år til rekordstore underskudd på statsbudsjettet, som delvis ble presentert som et ledd i motkonjunkturpolitikken.

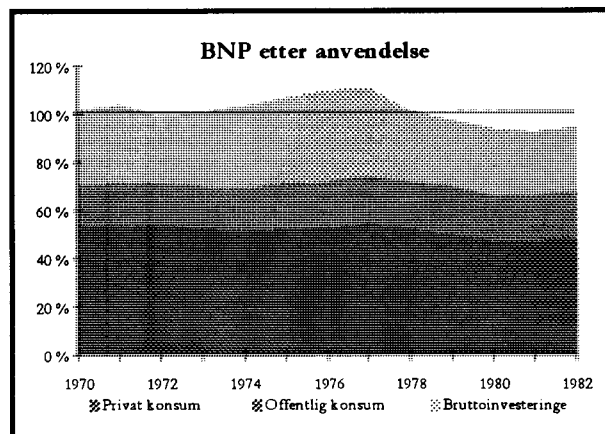
Da tiltakene skulle reverseres høsten 1977, lot dette seg imidlertid ikke gjennomføre. Finansdepartementet hadde rett og slett mistet mye av kontrollen over den økonomiske politikken. Som figur 38 viser var forsøk på å bremse veksten i offentlige utgifter lite vellykket, og det lyktes heller ikke å nå målet om reduserte underskudd på statsbudsjettet

⁸⁵⁶ Om Storbritannia, Se Venneslan 1997.

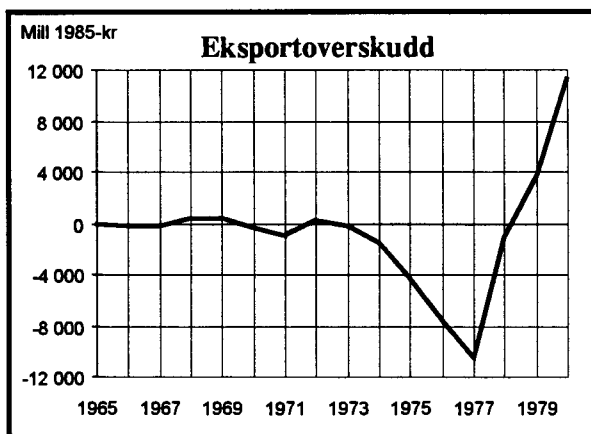
⁸⁵⁷ Hanisch og Nerheim 1992, side 436f.

for 1978. Først i 1979 budsjettet lyktes man å stramme noe inn, men det var først og fremst et nytt hopp i oljeprisen og at produksjonen på norsk sokkel for alvor tok til, som reddet situasjonen. I 1980 ble de faktiske inntektene langt høyere enn budsjettet.

At statsbudsjettene etter dette kunne gjøres opp med etter hvert enorme overskudd skyldtes derfor ikke reduksjoner i utgiftene, men først og fremst sterk vekst i inntektene.



Figur 29: Privat og offentlig konsum, og brutto investeringer som andel av BNP. Kilde: Nasjonalregnskapet.



Figur 30: Eksportoverskudd i millioner kroner, deflatert med konsumprisindeksen. Kilde: Nasjonalregnskapet.

Resultatet av den økonomiske politikken ble et svært høyt innenlandsk forbruk og et dramatisk underskudd på handelsbalansen. I 1977 var den norske utenlandsgjelden på nær 50% av BNP, det høyeste nivå noe OECD-land til da hadde hatt. Underskuddet på driftsbalansen nådde bunnen i 1977, hvor det utgjorde mer enn 10% av BNP. Problemet var også delvis at oljeutvinningen ikke utviklet seg som planlagt. Mens Petroleumsmeldingen i 1974 hadde lagt til grunn en produksjon på 70 millioner tonn oljeekvivalenter i 1977, ble produksjonen bare 16 millioner tonn. Dette fikk imidlertid ingen konsekvenser for den økonomiske politikken. Fra 1979 begynte imidlertid produksjonen å ta seg opp, samtidig som oljeprisen igjen gjorde et hopp oppover. Dette resulterte i en dramatisk bedring i handelsbalansen. Fra 1980 ble norsk økonomi virkelig en oljeøkonomi.⁸⁵⁸

Det er lansert flere teorier om syttitallets økonomiske krise. Sikkert er det at det ikke bare var Norge som opplevde politisk og økonomisk turbulens i syttiårene. Det som åpenbart skiller utviklingen i Norge fra våre naboland er selvsagt oljefunn, erkjennelsen av at Norge var blitt et rikere samfunn, og det store investeringsbehovet som fulgte. Spørsmålet har vært reist om det i det hele tatt lar seg gjøre å styre et folk i «olje-psykose» med demokratiske virkemidler.⁸⁵⁹ Forventningene om oljeformuen og regjeringens mange politiske løfter skapte et uvanlig sterkt press på offentlige budsjetter. Mens den økonomiske politikken i de fleste OECD-land ble lagt om i kontraktiv retning som svar på betalingsbalanseproblemer ved midten av syttitallet, kunne regjeringene Bratteli og Nordli på bakgrunn av den kommende oljeformuen også tillate seg å iverksette ekspansive tiltak for å opprettholde full sysselsetting fra 1974 til 1978. Dette resulterte i et overforbruk, slik det fremgår av figur 29 og figur 30.

Også når det gjelder ambisjonsnivået bak den økonomiske politikken skiller Norge seg ut. I 1973 tok Økonomiavdelingen for første gang i bruk det nye planleggingsverktøyet MODIS IV. Modellen var et typisk produkt av Osloskolens økonomiske tenkning, og ble markedsført som en av verdens fremste planleggingsmodeller. Men, mens forventningene til den makroøkonomiske planleggingen var store, var det påfallende stille omkring

⁸⁵⁸ Hanisch og Nerheim 1992, side 436f.

⁸⁵⁹ Samtale med Jan Madsen 14. oktober 1997.

problemene med å reformere statens budsjett- og regnskapssystem. I en situasjon hvor presset mot statsbudsjettets utgiftsside var større enn noen gang tidligere, var det ikke etablert et effektivt system for å sikre en effektiv ressursallokering og kostnadseffektiv drift i offentlig sektor. Dette er momenter som tidligere har vært lite i fokus i diskusjonen om årsakene til at den økonomiske politikken gikk av sporet i syttiårene.

MODIS IV og planleggingen av norsk økonomi

Planleggingsavdelingens petroleumsmelding ble lansert omtrent på samme tid som Økonomiavdelingens nye planleggingsverktøy, MODIS IV, var operativ. Modellen var et uttrykk for ambisjonsnivået i Oslo skolen på slutten av sekstitallet. Det var stilt store forventninger til modellen, som befestet Oslo skolens plass på verdenstoppen når det gjaldt numerisk samfunnsplanlegging. Norge var alene i OECD-sammenheng om å benytte en slik input-output-modell som en integrert del av sentralforvaltningen. Nærmest lå kanskje Nederland, men der opererte Central Planning Bureau som et uavhengig organ med en langt mer aggregert modell. I Danmark ble, delvis etter mønster fra Norge, modellen ADAM tatt i bruk av Finansministeriet til enklere makroøkonomiske beregninger fra midten av syttitallet. Svenske økonomer var, som tidligere nevnt, svært skeptiske.⁸⁶⁰

Modellbyggingsarbeidet var forsert i Statistisk sentralbyrå og Sosialøkonomisk institutt fra midten av sekstitallet. Også Finansdepartementet kom da mer aktivt med, Planleggingsavdelingen med langtidsmodellen MSG, og Økonomiavdelingen i utviklingen av MODIS. Arbeidet ble koordinert av Modellutvalget, som i flere år ble ledet av Leif Johansen.

Utviklingene av MODIS og modellapparatet rundt foregikk over en lang periode. Fra nasjonalbudsjettet for 1947 går det en klar linje frem til MODIS IV ble lansert høsten 1973. Da hadde MODIS III vært i bruk i seks år, og de administrative rutinene knyttet til bruken av modellen i nasjonalbudsjettarbeidet var godt innarbeidet. MODIS III hadde først og fremst vært en videreutvikling når det gjaldt operasjonalitet. Overslagene for de eksogene variable ble enklere å gjennomføre, behovet for maskintid ble mindre og resultatene ble presentert med enklere virkemiddeltabeller. På den måten kunne modellen brukes mer i det daglige analysearbeidet i Økonomiavdelingen, og for første gang ble det rutine å ta i bruk modellkjøringer i den ordinære saksbehandlingen. Da det i 1968 ble klart at det norske nasjonalregnskapet skulle legges om etter en ny internasjonal standard, ble det en anledning til også å bygge en ny versjon av MODIS. Sentrale deltakere i arbeidet var Olav Bjerkholt, Erik Biørn, Svein Longva og Per Sevaldson. Samtidig skjedde det en videreutvikling av data- og regnemaskiner, som gjorde mulighetsområdet for modellbygging langt større enn det hadde vært tidligere på sekstitallet.⁸⁶¹

⁸⁶⁰ På vegne av FNs Økonomiske kommisjon for Europa, ECE, uttalte professor Ludvig Rychetnik senhøstes 1969 at ikke noe land på kloden var kommet lenger med økonomiske planleggingsmodeller enn økonomene ved Sosialøkonomisk institutt i Oslo. Notat i PA 108.20, etter Bjørtvedt 1997, side 147. Om CPB i Nederland, se Olav Bjerkholt, «Interaction between model builders and policy makers in the Norwegian tradition», artikkel fra 1997. Om den danske modellen ADAM, se Lars Bergman og Øystein Olsen (ed.) *Economic Modeling in the Nordic Countries*, Amsterdam 1992.

⁸⁶¹ Beskrivelsen av MODIS IV bygger på Petter Jakob Bjerve, «Utviklingstendensar i norsk planlegging gjennom 30 år», Olav Bjerkholt, «MODIS som et verktøy i makroøkonomisk planlegging», Nils Terje Furunes, «Realøkonomiske hovedtrekk ved MODIS IV representert i en enkel Keynesmodell», Paal Sand, «Eksempel på sektoranalyse ved hjelp av MODIS IV: Samfunnsøkonomiske virkninger av endringer i pris og produksjon av TEKNO-varer». Alle i SØS 26,

Utviklingen av modellapparatet MODIS IV fikk stor betydning for den økonomiske politikken som ble ført fra 1973. Ansvaret for bruken av modellen lå i Økonomiavdelingen, fra 1971 ledet av Arne Øien som selv hadde hatt ansvaret for utviklingen av MODIS II. Til tross for at den ikke var særlig teoretisk avansert, var MODIS IV et uhyre av en modell, som på grunnlag av 2000 eksogene variable beregnet omlag 5000 resultatvariable, spesifisert på 200 vareslag og omlag 570 aktiviteter, av disse omlag 230 produksjonsaktiviteter fordelt på 150 næringer. Over natten kunne modellen i teorien beregne opp mot 500 simultane alternativer, selv om dette aldri var aktuelt i praksis. For den politiske ledelsen var det av uvurderlig nytte å kunne støtte seg til en modell som gav konsistente anslag både på helt aggregert nivå og på et institusjonelt og funksjonelt detaljnivå.

Det er etter min mening ikke tvil om at MODIS IV representerte et høydepunkt i utvikling av en økonomisk politikk basert på Osloskolens strategi. Ambisjonen bak utviklingen av MODIS IV var de samme som Frisch hadde gitt uttrykk for på trettitallet: å bygge en nasjonaløkonomisk modell for detaljert styring av aktivitetsnivå og ressursallokering. Et nytt nasjonalregnskap og ny teknologi gjorde det mulig å bygge en modell som var langt mer omfattende i detaljnivå, og samtidig mer operasjonell i bruk.

Utgangspunktet for utviklingen av MODIS IV var at det ble innført en ny standard for nasjonalregnskapet. Modellen ble tilpasset dette, slik at oppdaterte nasjonalregnskapstall fortløpende kunne legges rett inn i modellen. Fagdepartementene hadde ansvaret for innsamling og behandling av den informasjonen som var nødvendig for å anslå de eksogene variable. Dette arbeidet var en viktig del av de administrative rutinene i sentralforvaltningen, og materialet utgjorde basisen for Finansdepartementets informasjonsgrunnlag om den økonomiske utviklingen. Økonomene i departementet fikk på den måten sin oppfatning av virkeligheten konstituert gjennom informasjon fra nasjonalregnskap og anslagene for de eksogene variable i MODIS.

Et problem som var blitt stadig klarere i løpet av sekstitallet var implementering av planleggingen. Planleggingsdokumentene fra Finansdepartementet var fortsatt bare ett av flere momenter som vektlagt i sentraladministrasjonens beslutningsprosesser. De makroøkonomiske virkningene ble tillagt liten vekt i de enkelte budsjettsaker, fagdepartementene var ikke først og fremst opptatt av forholdet mellom konsum og investering. Med MODIS IV fikk Økonomiavdelingen større muligheter til å gi detaljerte anslag over konsekvensene av ulike beslutninger. Modellen var derfor også som skapt for den korporative strategien i inntektspolitikken.⁸⁶²

Blant de viktigste endringene som ble gjennomført med MODIS IV var å splitte opp produksjonskryssløpet i både næringssektorer og vareslag. Investeringer, inntekter og flere andre variable ble gruppert også etter institusjonelle sektorer, i tillegg til funksjonelle som tidligere. Dette førte til at inntektsfordelingen kunne beregnes institusjonelt, slik at for eksempel trygdemottakere kunne spesifiseres som egen inntektsgruppe. Modellen gav dermed et langt mer detaljrikt bilde av den norske økonomien, og kunne derfor brukes til å

Nasjonalregnskap og analyse, en artikkelsamling til Odd Aukrusts 60-årsdag, Statistisk sentralbyrå 1975. Samtale med Arne Øien 7. november 1997 og Olav Bjerkholt 17. november 1997.

⁸⁶² Enkelte av de økonomene som benyttet modellen protesterer i ettertid på en slik presentasjon av modellen, og viser til erkjente svakheter ved spesifikasjoner av variable og muligheter for å manipulere resultatene. De presenterer modellen som et nøytralt redskap. Det er vanskelig å si i hvilken grad dette er et uttrykk for etterrasjonalisering. Ved å gå nærmere inn på spørsmålet medgir de fleste at modellen og begrepsapparatet har hatt føringer. I denne sammenheng er det også et poeng at modellen utad ble markedsført som svært solid, ikke minst i forbindelse med inntektspolitikken. Eldre og ikke-analytisk orienterte økonomer, og ikke minst ikke-økonomer, bekrefter også at de oppfattet MODIS IV som en svært avansert planleggingsmodell. Samtaler med blant andre Arne Øien 7. november 1997, Jan Madsen 16 oktober 1997, Olav Bjerkholt 17. november 1997, Theis Theisen 8. desember 1997 og Svein Seterdal 15. desember 1997.

stille opp langt mer spesifikke mål for den økonomiske politikken.

Til MODIS IV ble det knyttet et helt sett av før- og ettermodeller. Disse ble brukt for å beregne eksogene variable og for å gi mer detaljerte svar på virkningene av endringer i politikvariable, særlig skattesatser og skatteregler. En modell for skatteanalyser (SKATT), som tidligere hadde vært brukt for å beregne både direkte og indirekte skatteinntekter, ble inkorporert i MODIS IV. Et eget regneprogram, KFS (Karins Fantastiske Skatteprogram), var allerede utviklet for å beregne fordelingsvirkninger. Med KFS kunne virkningene av endrede skattesatser, trygdepremier og barnetrygd på disponibel inntekt for ulike inntektsgrupper. Programmet ble første gang benyttet under skatteomleggingen i 1970. En annen skattemodell, LOTTE, ble fra 1972 benyttet til å beregne virkninger av endringer i skatteregler som boligbeskatning, rentefradrag og liknende. Mens KFS bare kunne gi eksempler på virkninger for ulike modell-husholdninger, gav LOTTE resultater som viste den faktiske inntektsfordelingen. På bakgrunn av forbruksundersøkelsen i 1967 laget Statistisk sentralbyrå en modell for å beregne virkningene på disponibel realinntekt av endringer i satsene for indirekte skatter og subsidier for ulike familietyper. Modellen ble kalt INSIDENS, og resultater fra modellen ble for første gang offentliggjort i nasjonalbudsjettet for 1976.

Bak utviklingen av modellen lå Osloskolens styringsfilosofi. Olav Bjerkholt, en av de sentrale i arbeidet med MODIS IV, trakk i ettertid frem sju krav som ble stilt til modellens virkemåte under planleggingsarbeidet:

1. «Modellen skulle kunne brukes til flere formål og tjene til å integrere analyse og planlegging, først og fremst makroøkonomisk planlegging:
 - makroøkonomiske grovskisser,
 - nasjonalbudsjettberegninger på sektornivå,
 - pris- og inntektsberegninger,
 - inntekts- og utgiftsberegninger for offentlige institusjonelle sektorer,
 - andre formål som f. eks. historiske dekomponeringer, sektoranalyser mm.
2. Modellen burde inneholde flest mulig av de virkemidler som har betydning for de sentrale variable, og de eksogene forutsetninger burde spesifiseres slik at verdiene kunne avleses direkte av lovregler og vedtak.
3. Modellens variable måtte inkludere et avstemt nasjonalregnskap som stemte med det empiriske.
4. Modellen skulle på en konsistent måte forbinde aggregerte og disaggregerte variable.
5. Modellen skulle gi logikken eller forklaringen på hvordan de endogene variablene fremkom.
6. Bruken av modellen måtte baseres på en gjennomgripende forståelse av modellens innhold og virkemåte hos de sentrale personene i planleggingsapparatet.
7. Det måtte legges til rette for at modellen kunne brukes for å beregne flere relevante politiske alternativer.»⁸⁶³

Modellen skulle altså være en utvidet form for det Frisch kalte «desisjonsmodell». Det viktige for den økonomiske politikken var at modellen inneholdt de aktuelle styringsvariable. Det var dermed også viktig at modellen i størst mulig grad var konsistent på alle nivåer. Spørsmål om virkninger av ulike politiske tiltak kunne på den måten beregnes samtidig for de aggregerte makrostørrelsene, enkelt næringer, grupper av inntektstakere eller familiemodellene, både i volumstørrelser og i priser/inntekter.

Det var også et sentralt poeng med MODIS IV at logikken bak de endogene variable skulle fremgå i modellen. Det kunne alltid forekomme enkelte «helt ville» resultater etter en

⁸⁶³ Olav Bjerkholt, «MODIS som et verktøy i makroøkonomisk planlegging», i *SØS* 26.

kjøring. Det måtte derfor være mulig å følge et slikt resultat bakover for å finne årsaken. Samtidig innebar et slikt krav at modellen skulle gjenspeile en slags virkelighetsoppfatning av hvordan økonomien fungerte.

Hva var så logikken i MODIS? Modellen var i prinsippet svært enkel. Den inneholdt svært lite økonomisk atferd, og var basert på årlige perioder. Det var derfor først og fremst håndteringen av de mange variable som gjorde den avansert. Utgangspunktet for MODIS IV var fortsatt en kryssløpsmodell, bygget på den sentrale forutsetningen om økonomiske sammenhenger at all produksjon, import og sluttforbruk av varer kunne deles opp i et stort antall aktiviteter. Videre var det forutsatt at det for hver av aktivitetene, som kunne være produksjon, kjøp/salg eller forbruk, var et fast forhold mellom varestrømmer inn og ut av aktiviteten. Det ville si at det i en produksjonsaktivitet var en fast sammenheng mellom innsatsfaktorer og det som kom ut av produksjonen. På denne måten ble varestrømmene og de aktivitetsoppdelte sektorene for import, produksjon og sluttlevering bundet sammen av et sett faste koeffisienter som ble beregnet ut fra nasjonalregnskapet.

Kryssløpskjernen i modellen var basert på nasjonalregnskapets definisjoner. Selv om forutsetningen om faste koeffisienter mellom de økonomiske variable ikke alltid ville være oppfylt, var erfaringene at en slik forutsetning ikke var særlig problematisk i praksis. Rundt kryssløpskjernen ble det så bygget en kvantumsmodell, en prismodell, skattemodeller for direkte og indirekte skatt og en kapitalslitmodell.

Et sentralt spørsmål i en makroøkonomisk modell vil selvfølgelig være hvordan prisdannelsen foregår i modellen. I tradisjonelle markedsmodeller fremkommer prisene gjerne som likevektspriser, og endringer i prisene som et resultat av endringer i tilbuds- og etterspørselsforholdene. Slik var det ikke i MODIS IV. Her var eksport- og importprisene eksogene, mens priser i skjermede næringer ble bestemt av varens kostnadskomponenter: vareinnsatskostnader, kapitalslit, avgifter, subsidier (regnet negativt), lønnskostnader og eierinntekt. For skjermede varer ble produktiviteten og bruttoeierinntekt, (eierinntekt, kapitalslit, netto avgifter) beregnet eksogent i hver sektor med utgangspunkt i nasjonalregnskapstall, lønninger ved anslag for lønnsoppgjør og lønnsglidning. Ved endringer i kostnadskomponentene bredte så prisvirkningene seg utover gjennom kryssløpsystemet.

Kvantumsmodellen i MODIS IV var en etterspørselsmodell, hvor tilgangen på varer fra import og produksjon stort sett ble bestemt endogent av etterspørselssiden. Etterspørselen etter en bestemt vare ble fordelt mellom importetterspørsel og hjemmeproduksjon gjennom eksogene importandeler, mens fordelingen leverandørene imellom var bestemt av eksogene markedsandeler. Både etterspørselen etter varer fra lagerendringer, eksportetterspørsel, investeringer og offentlig etterspørsel var eksogene størrelser. Etterspørselen fra privat konsum ble endogent bestemt i en egen konsummodell, hvor disponibel realinntekt for lønnstakere, trygdede og selvstendige inngikk. Det spesielle var at kvantumsmodellen ble løst etter at prisene var beregnet i prismodellen. Dermed var prisindeksene for det private konsum gitt før beregningene i kvantumsmodellen ble utført. Prismodellen påvirket derfor resultatet av kvantumsberegningene, og ikke omvendt.

MODIS IV var dermed en typisk cost-push modell, hvor det var endringer i kostnadsforholdene som gav opphav til endringer i prisene. Tabell 11 viser hvordan veksten i konsumprisen i 1975 og 1976 ble forklart i modellen. En slik cost-push tilnærming innebar at prisnivået ikke ble påvirket av en økning i offentlige utgifter, selv i en situasjon med full kapasitetsutnyttelse. Dette var som jeg kommer tilbake til, et sentralt premiss for den ekspansive økonomiske politikken som ble ført i kombinasjon med inntektspolitikk fra 1974. Videre gav modellen det pussige resultat at en innstramning i finanspolitikken gjennom å styrke inntektssiden førte til prisstigning. Indirekte skatter og avgifter var

kostnadsfaktorer i produksjonen, som etter modellen ble veltet over på prisene. På den andre siden ville altså en ekspansiv finanspolitikk ikke i seg selv påvirke prisnivået. Renteendringer hadde en svært liten virkning i modellen, men virket indirekte gjennom det eksogene husleienivået.

Faktorer bak prisutviklingen	Endringer i konsumprisindeksen fra året før	
	Prosentpoeng	
	1975	1976
Utenlandspriser	1,8	1,9
Lønninger	4,1	2,8
Produktivitet	-0,6	-0,4
Eierinntekt per produsert enhet	1,4	0,9
Jordbrukspriser	2,2	1,3
Andre offentlig regulerte priser	2,0	1,8
Subsidier og momskompensasjon	-0,5	-0,2
Avgifter	0,1	0,1
Andre faktorer	1,0	0,3
Ending i alt	11,5	8,5

Tabell 11: Faktorer bak endringene i konsumprisindeksen i 1975 og 1976 etter analyse i MODIS IV.

Kilde: St. meld. nr. 1 (1975-76), *Nasjonalbudsjett 1976*, side 84.

Modellen gjenspeiler Osloskolens syn på markedet. Rent bortsett fra at cost-push var håndgripelig rent analytisk, lå det tilsynelatende noe mer bak denne ensidige vektleggingen av cost-push som teori for prisdannelse. Som vi har sett var cost-push sentralt også i analysene også på femti- og sekstitallet. Det er derfor klare forbindelser bakover til både Frisch og Haavelmo. Ingen av de to anerkjente markedets evne til å finne en samfunnsøkonomisk optimal likevektspris. Haavelmos dynamiske pristeori utmerket seg tvert i mot, som jeg har vært inne på, med ustabilitet. Dette var utvilsomt noe av bakgrunnen for Haavelmos vektlegging av behovet for en markedsadministrator som kunne sørge for stabilitet i økonomien gjennom administrativ fastsettelse av prisene, til en slik oppgave passet utvilsomt MODIS IV godt.

Her var det som i PRIM et klart normativt trekk. Prismekanismen skulle ikke tillates å skape likevekt mellom tilbud og etterspørsel. En del av bakgrunnen for dette var utvilsomt fordelingseffekten, i tillegg til det mer generelle synet på markedet som et ustabil fenomen. En sterk etterspørsel etter en vare representerte ingen legitim grunn til at produsentene av denne varen skulle få økte inntekter. Prisen på en vare skulle tvert i mot bestemmes av varens kostnadsfaktorer med tillegg for en normal fortjeneste. Markedet måtte derfor administreres, Finansdepartementet skulle spille rollen som markedsadministrator, og MODIS IV var verktøyet som skulle brukes. Både Frisch og Leif Johansen skrev artikler på sekstitallet om sosialistisk markedsøkonomi, hvor administrativ prisfastsettelse var nøkkelen til en effektiv ressursallokering. Odd Aukrust fremholdt prisadministrasjonen i Sovjetunionen som en hovedårsak til at de der unngikk det samme presset på lønnsnivået som de fleste vestlige land opplevde. Det er derfor kanskje ikke så overraskende at modellen ikke inneholdt noen atferdsrelasjoner.⁸⁶⁴

Selvfølgelig kan et slikt syn på prismekanismen ha både en pragmatisk og en moralsk begrunnelse. Slik systemet for inntektsfastsettelsen var i Norge, ville økte priser som følge av økt etterspørsel i praksis medføre økte eierinntekter, som igjen ville medføre økte lønnskrav og krav om økte inntekter fra bøndene. Dermed var det om å gjøre å hindre den typen prisstigning. Også Gerhard Stoltz la som vi husker hovedvekten på

⁸⁶⁴ Odd Aukrust, «Synspunkter på inflasjonsproblemet: Inntrykk fra den internasjonale diskusjonen i de senere år.» Foredrag 1975, i *SØS 75*.

organisasjonenes oppadministrering av prisene i sin analyse fra 1961/62. Stoltz gjorde imidlertid noe som ikke var vanlig blant Osloskolens økonomer. Han fremholdt det som var den alternative løsningen: å frata dem som satt med makt til å administrere opp priser og kostnader denne makten, altså å gjeninnføre markedsmekanismen. Dette ville selvfølgelig innebære en helt annen samfunnsmessig orden enn den vi hadde i Norge, noe få politiske partier da gikk inn for, og som var i strid med Osloskolens styringsfilosofi.

Vi ser derfor hvordan utviklingen av det økonomiske styrings- og planleggingsapparat støttet opp under den samfunnsmodellen som Arbeiderpartiet bygget opp i skjæringsflaten mellom internasjonal frihandel og administrert ressursallokering innenlands. Den korporative inntektspolitikken, som i realiteten også inkluderte viktige sider av finanspolitikken, var en viktig brikke i dette samfunnssystemet. Både som en form for politisk konfliktløsning og for å løse økonomiske fordelingsproblemer som ellers måtte vært løst i et marked med større eller mindre monopolistiske innslag. MODIS IV fremstår som kronen på verket i denne sammenheng. Modellen var et fleksibelt verktøy som gav tyngde til økonomenes svar på de mange utfordringene i syttiårenes økonomiske politikk, prisutvikling, fordelingsproblemer og virkninger av ulike politiske forslag. Ved hjelp av modellen kunne det raskt foretas alternative beregninger, og takket være det nye programmeringsspråket DATSY, var det mulig å manipulere modellen underveis. Ved behov kunne systemet også relativt enkelt bygges ut med nye før- og ettermodeller.

Mens langtidspanlegging og nye budsjetteknikker var beheftet med store problemer, fungerte MODIS IV godt. Sammenliket med MSG var MODIS svært enkel, blant annet fordi den ikke inneholdt noen atferdsrelasjoner. Den var langt enklere å bruke, og i praksis var det derfor MODIS som seilte opp som Finansdepartementets flaggskip. «MSG var vanskelig å bruke, og den gav ingen styring fordi modellen selv avgjorde. Med MODIS IV kunne vi derimot få til alt», sier i ettertid en av dem som brukte modellene.⁸⁶⁵

Det er vanskelig å si i hvilken grad MODIS IV etter at den var operativ, også påvirket de som brukte den. Finansdepartementets informasjonsgrunnlag var som nevnt i hovedsak knyttet til innhenting av de eksogene variable. Spørsmålet er om økonomene også fikk sitt syn på «virkeligheten» formet av modellens strukturkoeffisienter, og i for liten grad stilte seg kritisk til modellens resultater? I et lite hjertesukk tillot Bjerve seg å nevne dette i en artikkel om den økonomiske planleggingen i Norge:

«Sjølvsagt byggjer opplegget av norsk økonomisk politikk framleis i høg grad på skjøn, både om den måten som norsk økonomi fungerer på, og for dei overslaga som må gjerast utanom modellane...»⁸⁶⁶

Selv om man regnet aldri så riktig, kunne resultatet altså allikevel bli galt. I tillegg til en vurdering av selve modellen, vil det derfor fortsatt være et betimelig spørsmål om i hvilken grad det ble utøvd godt skjønn i den økonomiske politikken på syttitallet. Mye tyder på at de første årene med MODIS IV ble en noe av en læretid for dem som hadde trodd på bruk av modellen. Også Bjerve trakk en slik konklusjon da han som pensjonert direktør fra Statistisk sentralbyrå i 1981 tok et kraftig oppgjør med syttitallets økonomiske politikk.⁸⁶⁷

⁸⁶⁵ Theis Theisen, samtale den 8. desember 1997. Theisen ble ansatt i Planleggingsavdelingen i august 1977.

⁸⁶⁶ Bjerve, «Utviklingstendensar i norsk planlegging gjennom 30 år», i *SØS* 26, side 37.

⁸⁶⁷ Petter Jakob Bjerve, «Kva hende i Norge i 1970-åra - konjunkturpolitisk?», foredrag holdt i november 1980, gjengitt i *Sosialøkonomen* nr. 5/1981.

MODIS IV og inntektspolitikken

Den inntektspolitiske strategien som ble lagt til grunn i Finansdepartementet fra omkring 1970 var svært avhengig av at de økonomiske analysene ble forstått og akseptert av partene. MODIS IV gav Økonomiavdelingen muligheten til raskt å beregne effekter av ulike inntektspolitiske løsninger både i makro og for de ulike sosioøkonomiske gruppene. Partenes ulike krav og den økonomiske politikken kunne dermed vurderes i forhold til hverandre. Dette gjorde modellen som skapt til et utvidet inntektspolitisk samarbeid. Regjeringens bidrag i inntektsoppgjørene kunne skreddersys, både etter organisasjonens krav og regjeringens politiske behov. Samtidig gav modellen Økonomiavdelingen kontroll over hvor grensen for et ansvarlig oppgjør gikk.

Sett fra Finansdepartementet hadde det hele tiden vært nødvendig med kontroll over det økonomiske analysearbeidet. For å sikre de økonomiske analysene tilstrekkelig troverdighet var det viktig at det bare var én versjon av virkeligheten i økonomiske spørsmål. Dette hadde blitt betydelig enklere for Finansdepartementet etter at kryssløpsmodellen og ikke minst MODIS ble tatt i bruk. Stort sett var det bare innenfor det sosialøkonomiske jerntriangelet man hadde kapasitet til å overskue modellarbeidet. Når det gjaldt MODIS ble både beregningen av koeffisientene og tolkningen av resultatet foretatt i Økonomiavdelingen.⁸⁶⁸ Utenforstående, lekfolk som økonomer, hadde liten eller ingen mulighet til å få innsyn i de mange forutsetninger og valg som lå bak de offisielle resultatene, og simplere former for skrivebordsanalyse kunne uansett ikke konkurrere med avanserte modellberegninger.⁸⁶⁹

I inntektspolitikken var imidlertid Finansdepartementets analysemonopol utfordret av Det tekniske beregningsutvalg. Ved oppnevningen i 1967 var utvalgets oppgave å:

«legge fram det best mulige faktisk tallmessige bakgrunnsmateriale og presentere det i en slik form at uenighet partene imellom om faktiske økonomiske forhold såvidt mulig kan unngås. Utvalget skal analysere virkningene på priser og inntekter og inntektsfordeling av alternative oppgjør. Utvalget skal videre utforme sine utredninger slik at den sannsynlige økonomiske effekt av alternative inntektsoppgjør såvidt mulig kan utledes av utredningene.»⁸⁷⁰

Tidlig på syttitallet brukte Beregningsutvalget fortsatt PRIM-modellen til beregningene, og tolkning av modellens resultater ble foretatt i utvalget. Dermed var det i praksis Beregningsutvalget som fastla den realøkonomiske rammen som ble lagt til grunn for inntektsoppgjørene. Like viktig var oppgaven med å lage prognoser for å anslå virkningen av alternative oppgjør. Spørsmålet som da reiste seg var selvsagt hvilke alternativer det skulle regnes på. Fordi det var lagt opp til noe som kunne likne forhandlinger mellom partene om dette, kunne Finansdepartementets stilling i utvalget sees som relativt svak med bare en representant. Det var selvsagt også en mulighet for at beregningene av den realøkonomiske rammen ble «tilpasset» forhandlingene i utvalget. Ved en eventuell uenighet mellom embetsverket i Forbruker- og administrasjonsdepartementet og i Finansdepartementet, som det ved tidligere anledninger hadde vært, kunne dermed Beregningsutvalget komme til å ta fra Finansdepartementet kontrollen over et så vesentlig punkt som den realøkonomiske

⁸⁶⁸ Svein Seterdal forteller at kryssløpskoeffisientene for oljesektorene ble laget etter prøve- og feilemetoden. Samtale 15. desember 1997.

⁸⁶⁹ I prinsippet var modellen også tilgjengelig for andre. Bankforeningen benyttet MODIS én gang i 1966/67. Problemet var tilgangen på anslag for eksogene variable, og prisen på kjøringen. Samtale med Olav Bjerkholt 17. november 1997.

⁸⁷⁰ Kongelig resolusjon av 25. august 1967, gjengitt i *Innstilling fra Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene 1968*, side 2.

rammen.⁸⁷¹

En fordel med PRIM var at det var en enkel og svært aggregert modell. Den krevde dermed ikke anslag på mange eksogene variable i forkant slik MODIS gjorde. Koeffisientene ble ganske enkelt beregnet ut fra historiske nasjonalregnskapstall. Men nettopp derfor ble det heller ingen sammenheng mellom den makroøkonomiske planleggingen i Finansdepartementet og de alternativene Beregningsutvalget beregnet. Slik man oppfattet det i Finansdepartementet var det ikke hensiktsmessig at inntektsoppgjørene på den måten bare ble fundert på den tilstand økonomien faktisk befant seg i en tid før oppgjøret fant sted, uavhengig av de planer som forelå for utviklingen fremover.

Mens Prisproblemvalget var i arbeid vinteren 1972/73 kom spørsmålet om fornyet mandat for Beregningsutvalget opp. Utvalget sorterte under Forbruker- og administrasjonsdepartementet, og som vi har sett hadde de to departementer tidligere hatt en noe ulik vurdering av hvilken rolle utvalget skulle spille og hvilken nytte arbeidet gjorde. I Finansdepartementet vurderte man utvalget som nyttig i pedagogisk sammenheng, men var meget skeptiske til at utredningsarbeidet utvalget foretok ikke var under tilfredsstillende kontroll. Embetsverket i Forbruker- og administrasjonsdepartementet synes på sin side å ha lagt vekt også på nytten av selve materialets innhold, kanskje nettopp som en motvekt til Finansdepartementets enerådende stilling i økonomisk utredningsarbeid.

I februar 1973 oversendte Forbruker- og administrasjonsdepartementet Finansdepartementet et forslag til kongelig resolusjon om gjenoppnevning av Beregningsutvalget. Samtidig ble Finansdepartementet bedt om å oppnevne en representant til utvalget.⁸⁷² Først 14 dager senere svarte Finansdepartementet på henvendelsen. Under henvisning til Prisproblemvalgets arbeid fant man ikke å kunne gå inn for en gjenoppnevning. Dette hadde Erichsen drøftet med Odd Aukrust, som hadde sagt seg enig.⁸⁷³

Den 23. mars 1973 ble likevel Beregningsutvalget gjenoppnevnt for en ny 4-årsperiode ved kongelig resolusjon. Da var ordet *analyse* ute av mandatet, og det skulle heller ikke regnes på spesielle alternativer:

«Utvalget skal utforme sine utredninger slik at den sannsynlige økonomiske effekt av alternative inntektsoppgjør såvidt mulig kan utledes av utredningene, herunder virkningene på priser, inntekter og inntektsfordeling.»⁸⁷⁴

Dermed var ikke det å lage økonomiske analyser lenger hovedoppgaven, og arbeidet ble i større grad rettet mot å tilrettelegge Finansdepartementets materiale for partene. Økonomiavdelingen hadde satt som et krav til Beregningsutvalgets mandat at ansvaret for pris- og inntektsprognosene skulle ligge i Økonomiavdelingen, mens Beregningsutvalget selv skulle stå som ansvarlig for prognosene over alternative resultater av inntektsoppgjørene. Og slik ble det.⁸⁷⁵

Bak kulissene foretok Finansdepartementet dermed et grep som gav full kontroll også over de beregningene som gjenstod på Beregningsutvalgets agenda. Fra høsten 1973 foretok utvalget sine beregninger på en ny modell, PRIM III. Denne var bygget på MODIS

⁸⁷¹ Eivind Erichsen avviser i ettertid at det var noe problem for Finansdepartementet at de bare hadde én representant i utvalget, fordi dette var Halvard Borgenvik. Hans faglige kvalifikasjoner og personlige autoritet var tilstrekkelig til å sikre kontroll. Samtale med Eivind Erichsen, 23. juli 1997.

⁸⁷² Brev fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet datert 9. februar 1973, til Finansdepartementet, «Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene, oppnevning for en ny 4-årsperiode. FD-ØA 105.15.

⁸⁷³ Brev fra Finansdepartementet til Forbruker- og administrasjonsdepartementet datert 23. februar 1973. FD-ØA 105.15.

⁸⁷⁴ Utvalget bestod av Odd Aukrust formann, Paul M. Dalberg, Steinar Sandvik, Hallvard Borgenvik (FD), Knut Skipenes (FAD), Jon Rikvold, Lars Aarvig medlemmer. NOU 1974:15, *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1974*, side 4.

⁸⁷⁵ Notat fra Øien til Skånland den 10. mai 1973, «Institusjonell ramme for et samarbeid mellom organisasjonene og myndighetene om inntektspolitikken». EEI, mappe 1973 III.

IV, det var «bare en måte å bruke MODIS IV på» som Olav Bjerkholt skrev i 1975.⁸⁷⁶ Bruken av PRIM ble underlagt den makroøkonomiske planleggingen, og var dermed ikke like nøytral som tidligere. Gjennom MODIS ble man tvunget til å bruke Økonomiavdelingens anslag for eksogene variable til grunn for analysen. Likeledes var det ikke lenger et spørsmål om hvilke alternativer utvalget skulle regne på. Materialet skulle være generelt, og dermed ikke gi noen signaler om hva utvalget mente var et ansvarlig oppgjør. Dette skulle det være Finansdepartementets privilegium å mene noe om. Dermed hadde ledelsen i Finansdepartementet den nødvendige kontroll til å kunne gå videre med inntektspolitikken.⁸⁷⁷

Et politisk landskap i endring

Mens det sosialøkonomiske miljøet i jerntriangelet var engasjert i arbeidet med å utvikle et langt mer avansert planleggings- og styringsverktøy, skjedde det i første del av syttitallet store og uforutsette endringer i omgivelsene den økonomiske planleggingen skulle implementeres i. Både politisk og økonomisk endret forutsetningene seg, noe som innebar både muligheter og utfordringer for det økonomiske planleggingsapparat som var under oppbygging. I det følgende skal jeg først ta for meg viktige trekk ved den politiske utviklingen, som i første halvdel av syttitallet snudde opp ned på mange av de grunnsteiner Finansdepartementet hadde bygget den økonomiske politikken på.

Overgangen til en borgerlig koalisjonsregjering i 1965 innebar som vi har sett ikke noe dramatisk skille i den økonomiske politikken. Det gjorde derimot de politiske omveltningene som fant sted først på syttitallet. Flere forfattere har fremholdt den politiske utviklingen tidlig på syttitallet som en viktig del av årsakskomplekset bak den økonomiske politikken som ble iverksatt ved midten av tiåret. Den politiske utviklingen, både radikaliseringen i arbeiderbevegelsen og den parlamentariske situasjonen, er etter min mening viktig for å forstå de valg den andre regjeringen Bratteli tok. Denne regjeringens svake parlamentariske stilling flyttet tyngdepunktet i den politiske beslutningsprosessen fra regjeringen og til Stortinget, og de indre motsetningene i arbeiderbevegelsen gav regjeringen liten tyngde i inntektspolitikken.

Historikeren Edvard Bull ser et tidsskille i samfunnsutviklingen rundt 1970. Da var det slutt på det han kaller «den tillitsfulle vekstens periode».⁸⁷⁸ For første gang i etterkrigstiden ble det legitimt å sette spørsmålstejn ved den tradisjonelle vekststrategien. Omleggingen skjedde uavhengig av partigrensene og kom klart til syne i valgkampen før stortingsvalget høsten 1969. Partiprogrammene var fulle av nye begreper:

«naturvern, forsøpling, tiltak mot svovelholdige fyringsoljer, trafikkulykker, 'miljø', vekstproblemer.»⁸⁷⁹

Sommeren 1970 ble «Folkebevegelsen mot norsk medlemsskap i Fellesmarkedet» stiftet. Frem mot folkeavstemningen høsten 1972 ble det drevet en intens valgkamp fra både

⁸⁷⁶ Olav Bjerkholt, «MODIS som et verktøy i makroøkonomisk planlegging», i *SØS* 26, side 139.

⁸⁷⁷ Hallvard Borgenvik, notat av 11. desember 1973, «Det tekniske beregningsutvalg». EEI mappe 1973 IV. Jostein Tjore, daværende konsulent i Finansdepartementet, forteller i ettertid at Aukrust skal ha protestert kraftig mot det han anså som en vingestekking av Beregningsutvalget. Samtale med Jostein Tjore.

⁸⁷⁸ Bull 1982 A, side 167. Roy Jacobsen beskriver også mange episoder fra disse turbulente årene i sin Bratteli-biografi. Jacobsen 1995.

⁸⁷⁹ Samme sted.

tilhengere og motstandere. Tilhengerne hadde store deler av næringslivet og statsapparatet i ryggen, mens motstanderne organiserte en bred folkebevegelse tuftet på en rød-grønn politisk allianse med utgangspunkt i de nye kritiske tankene: skepsis til økonomisk vekst, frykt for forurensning og motvilje mot videre omstilling av samfunnet.⁸⁸⁰

Den borgerlige koalisjonsregjeringen hadde sittet ved roret i fem og et halvt år. Med parlamentarisk flertall i ryggen var den økonomiske politikken i stor grad blitt avgjort gjennom drøftinger innad i regjeringen. At regjeringen mot slutten av dens levetid stod mindre samlet, hadde utvilsomt gjort det vanskeligere å føre en stram budsjettpolitikk. Finansministeren kunne ikke alltid regne med statsministerens uforbeholdne støtte. Borten var stadig i tvil, og gav offentlig uttrykk for det, både før og etter regjeringenes beslutninger var fattet. Med unntak av Willochregjeringen 1983-86, har Norge etter at Borten gikk av i mars 1971, blitt styrt av mindretallsregjeringer, noe som har bidratt til å endre spillereglene i den økonomiske politikken.⁸⁸¹

Hele det politiske landskapet var i sterk forandring. Fra 1969 hadde Arbeiderpartiet vært på klar politisk fremmarsj. Ved valget dette året gikk partiet frem fra 43,1% til 46,5%. Rundt regjeringsskiftet i mars 1971 viste meningsmålingene en oppslutning på rundt 50%. Regjeringen Bratteli hadde også et stort stortingsflertall bak seg i EF-saken. Partiets problem var imidlertid at det ikke var et like klart flertall for EF-medlemskap innad i partiet. Mens partiledelsen samlet gikk inn for medlemskap, var partiets velgere delt omtrent på midten. For andre gang i partiets historie oppstod det organisert fraksjonsvirksomhet, Arbeiderbevegelsens informasjonskomite mot norsk medlemskap i EF (AIK). Komiteens hovedoppgave skulle være å fremskaffe alternativ informasjon om EF, for å bryte det de så som et informasjonsmonopol fra den sentrale ledelsen i arbeiderbevegelsen.⁸⁸²

På utsiden av det politiske miljøet stod Folkebevegelsen mot norsk medlemskap i Fellesmarkedet. Folkebevegelsen ble ledet av Hans Borgen og Ragnar Kalheim som henholdsvis formann og nestformann. Borgen var også formann i Landbrukets sentralforbund, mens Kalheim var en fremtredende tillitsmann i Akergruppen og leder av Jern og metalls avdeling 1 fra våren 1973.⁸⁸³ Ledelsens sammensetning illustrerte dermed grunnlaget for organisasjonen: konservative bondeinteresser og de radikale deler av fagbevegelsen. EF-motstanderne greide å knytte seg til de rød-grønne politiske strømningene som var kommet til overflaten mot slutten av sekstiårene. Skepsis til økonomisk vekst, frykt for forurensning og motvilje mot de store omstillingene som pågikk i samfunnet passet som hånd i hanske til motstandskampen mot EF-medlemskap. I tillegg kom en mer generell skepsis mot maktapparatet, et grasrotopprør, en skepsis som bare ble sterkere desto større ressurser ja-siden mobiliserte i sin kampanje. Mot slutten av valgkampen ble nær sagt hele statsapparatet engasjert på ja-siden. Arbeiderpartiets organisasjon var forsterket med nær 50 sekretærer på full tid, mens LO hadde 60 sekretærer i fullt arbeid med å vinne ja-stemmer.⁸⁸⁴

Etter at EF-valget var avgjort høsten 1972 la ledelsen i Arbeiderpartiet til grunn at kampen var kjempet og tapt, og at holdningene for eller mot EF ikke lenger hadde betydning. Det var to grunner til at denne strategien ikke lyktes. For det første var EF-kampen drevet så intenst på begge sider at det var skapt en gjensidig mistillit mellom nei-

⁸⁸⁰ Bull 1982 A, side 455f.

⁸⁸¹ Samme sted, side 434f. Samtaler med aktører i Finansdepartementet som deltok regelmessig på regjeringskonferansene.

⁸⁸² Bull 1982 B, side 16f.

⁸⁸³ Magne Thorsen, *Ragnar Kalheim - et liv i strid*, Oslo 1977.

⁸⁸⁴ Bull 1982A, side 4659f.

og ja-siden. I tillegg falt skille mellom ja- og nei-siden sammen med andre skillelinjer i norsk politikk. For mange i arbeiderbevegelsen var arbeidsgiversidens sterke engasjement for EF-medlemsskap grunn god nok til å være i mot. Tradisjonell klassebevissthet tilsa det. At ledelsen i Arbeiderpartiet og LO stod sammen med arbeidsgiversiden førte derfor til en sterk opposisjon på grasrota. Dette skapte lenge vanskelige samarbeidsforhold mellom regjeringen og LO, noe som gjorde Finansdepartementets inntektspolitiske strategi vanskelig.

Også i forhold til distrikts- og landbruksinteresser satte EF-kampen varige spor som fikk betydning for den økonomiske politikken. Valgresultatet viste et påfallende sammenfall med tradisjonelle sentrum-periferi-motsetninger. Nettopp her stod også motsetningene som knyttet seg til omstillingsproblemene. Sett fra bygdenorge var sentralisering og avfolkning av distriktene et synlig resultat av industrialiseringen i etterkrigstiden. At det nettopp var i sentrale strøk av landet det ble argumentert kraftigst for EF-medlemsskap ble derfor av mange tolket som et sikkert tegn på at distriktene ikke ville få noen fordeler av medlemsskap. «Det er langt til Oslo, men lengere til Brussel» var et av slagordene i valgkampen.

Edvard Bull lister opp en rekke bevegelser på nei-siden: den anti-autoritære ungdomsbevegelsen, feministbevegelsen, lekmannsbevegelsene på Sør- og Vestlandet, målfolket, bønder og fiskere, de radikale delene av arbeiderbevegelsen som fortsatt holdt klassekamptradisjonene ved like, og mer teoretisk sosialisme slik den fantes i Arbeiderpartiets venstre fløy og i SF. Alle disse fant sammen i den antikapitalistiske nei-bevegelsen. Selv om en så broket gruppe måtte gå i oppløsning etter valget, kom EF-kampen til å sette et varig preg på mange av dem som hadde deltatt. Noe helhetlig alternativ representerte nei-bevegelsen ikke, og det ble derfor opp til det politiske establishment å drive butikken videre. Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og et amputert Venstre gikk sammen om å danne regjeringen Korvald, mens Bratteli gikk i sitt lønnkammer for å forberede stortingsvalget høsten 1973.⁸⁸⁵

Stortingsvalget høsten 1973 ble et stort nederlag for Arbeiderpartiet. Partiets ledelse bestod fortsatt av stort sett ja-folk, og de hadde ikke lyktes i å legge EF-saken død. Mange nei-folk var fortsatt med, og det var flere nei-folk på listene enn det hadde vært på Stortinget i den inneværende perioden. En del av de tidligere AIK folkene meldte seg ut av partiet og gikk sammen med Sosialistisk Folkeparti, Kommunistpartiet og flere «partiløse sosialister» i Sosialistisk Valgforbund (SV). SV fikk hele 16 representanter. Resultatet ble dermed at venstresiden hadde et flertall med 78 representanter mot 77 på den borgerlige siden.⁸⁸⁶ Med bare 35,3% av stemmene og 62 stortingsrepresentanter var Arbeiderpartiet dermed «dømt» til å danne regjering, på SVs nåde. Bratteli, som hadde ledet partiets harde ja-linje og dermed vært den store taperen i 1972, ble igjen statsminister.

I tillegg til den vanskelige parlamentariske situasjonen skapte også forholdene ute i de lokale fagorganisasjonene problemer. Her fortsatte de radikale kreftene EF-kampen i form av en kamp mot autoritetene, like mye rettet mot den sentrale ledelsen i Arbeiderpartiet og LO som mot arbeidsgiverne. De radikale gruppene, fra 1973 organisert under SV-paraplyen og i Rød Valgallianse (RV), arbeidet intenst for å oppnå posisjoner i på bedriftsnivå. Etter hvert ble stadig flere strategiske verv erobret på grunnplanet i fagbevegelsen. Et viktig element i dette «grasrotoppøret» var motstanden mot sentralisering av lønnsoppgjørene, som var et ledd i Finansdepartementets strategi i inntektspolitikken. På sentralt nivå hadde LO lenge akseptert den såkalte «kaketeorien». I stedet for å sloss for å få

⁸⁸⁵ Samme sted side 468f.

⁸⁸⁶ Ved valget i 1973 var antall representanter på Stortinget utvidet fra 150 til 155.

mest mulig av «kaka», skulle det samarbeides om å lage «kaka» stadig større. Dette innebar at fokus ble vendt fra å klemme så mye som mulig ut av hver enkelt arbeidsgiver, til å sikre størst mulig nasjonaløkonomisk vekst. Fagforeningene var opprinnelig dannet for å styrke arbeidstakersiden i kampen mot arbeidsgiverne. Den nye samfunnsøkonomiske innsikten hadde forandret bildet totalt. I stedet for lønnskamp ble det stilt krav fra toppen til moderasjon og produktivitetsvekst. Edvard Bull siterer Konrad Nordahl, LO-formann fra 1939-65, for å forklare problemstillingen:

Når finansministeren prekte om moderasjon av hensyn til hele samfunnsøkonomien, kunne NAF-folket sitte rolig og bare nikke bifallende til slike kloke ord [...] Så lett var det ikke for oss på den andre siden. Forbundene stormet på. De hadde mange og berettigede krav, men hvor langt kunne 'sitronen' presses uten for store forstyrrelser i regjeringens stabiliseringspolitikk?⁸⁸⁷

Mye av oppmerksomheten i begynnelsen av syttiårene var samlet omkring begrepet «disponibel realinntekt». Både det sosialøkonomiske miljøet og LO-ledelsen sentralt forsøkte å innføre dette som et styringsmål i lønnsoppgjørene. Sett i sammenheng med det stadig tettere samarbeidet mellom LO-ledelsen, NAF og regjeringen i både Kontaktutvalget og Det tekniske beregningsutvalg gikk utviklingen i retning av å erstatte lønnsforhandlingene med regnestykker på Finansdepartementets premisser. Leder i Statstjenestemannskartellet og senere nestleder i LO, Odd Højdahl, uttalte i ettertid en viss forståelse for kritikken mot å bruke begrepet disponibel realinntekt:

«Da er vi jo bare blitt sånne folk som møter opp med en kalkulator og så regner vi ut hvor mye vi skal ha. Det blir jo ikke noe igjen til forhandlinger, det blir bare en regneoperasjon og derfor øker motstanden mot det.»⁸⁸⁸

Utviklingen gav stort spillerom for radikale krefter, som frem mot LO-kongressen i mai 1973 organiserte seg med Ragnar Kalheim som hovedtalsmann. Det ble organisert et forsvar for den frie forhandlingsretten og rettet sterke beskyldninger mot LO-ledelsen for å la seg kneble av de enkelte omtalte som «borgerlig sosialøkonomi».

Per Kleppe, som kanskje var en av de mest sentrale aktørene i syttiårenes økonomiske politikk, legger i ettertid sterk vekt på denne kombinasjonen av svak parlamentarisk oppslutning og radikaliseringen i LO. AKP-(ml) og SVs fremgang lokalt i bedriftsklubbene gjorde Tor Aspengren svært betenkt, mener Kleppe. Uten full støtte fra LO-ledelsen, og med et svakt parlamentarisk grunnlag med SV i vippeposisjon, stod regjeringen dermed meget svakt politisk.⁸⁸⁹

En av de viktigste erfaringene fra femti- og sekstiårene hadde nettopp vært nødvendigheten av politisk styrke, både innad i regjeringen og i forhold til stortinget og LO, for å kunne føre en tilstrekkelig stram økonomisk politikk. Et av fundamentene i den økonomiske politikken Finansdepartementet la opp til var nettopp at LO-ledelsen sentralt, med regjeringens hjelp, skulle sørge for å holde lønnsutviklingen innenfor forsvarlige rammer. Muligheten til å bruke penger over offentlige budsjetter var derfor en kjærkommen anledning for Arbeiderpartiet til å gjennomføre mange svært kostbare, men populære, politiske tiltak. Dette gav også god avkastning. Ved stortingsvalget høsten 1977 fikk Arbeiderpartiet 76 mandater, en fremgang på 14 fra valget i 1973, mens SV gikk tilbake fra 16 til 2 mandater.

⁸⁸⁷ Sitert etter Bull 1982B, side 63.

⁸⁸⁸ Odd Højdahl i intervju med Svein Dahl 22. april 1985, gjengitt i Svein Dahl, *Kleppepakken - feilgrep eller fornuft?* Oslo 1989, side 38. Begrepet dekker det vi i dag omtaler som «kjøpekraft».

⁸⁸⁹ Samtale med Kleppe den 25. oktober 1993.

De økonomiske konsekvensene av oljen

I en analyse av norsk økonomi og politikk på syttitallet må også den kollektive erkjennelsen av at «vi som nasjon ble rikere» legges til grunn. Like før jul i 1969 gjorde det relativt ukjente amerikanske oljeselskapet, Phillips Petroleum Company et gigantisk oljefunn i Nordsjøen. I årene som fulgte ble det gjort en serie små og store funn. På toppen av det hele førte en ny krig i Midtøsten i 1973 til en firedobling av prisene på råolje. Nærmest over natten var vi blitt et rikere land, skriver Tore Jørgen Hanisch, og viser til at dette på den ene siden gav oss en unik økonomisk handlefrihet, mens vissheten om rikdommen på den andre siden kom til å «utløse krefter som skulle vise seg meget vanskelig å mestre. Handlefriheten ble derfor mindre enn man hadde håpet.»⁸⁹⁰

Mens norske politikere ikke var opptatt av oljespørsmålet før 1970, kom de etter det til å innta en helt annen holdning. Det ble klart presisert i Stortinget at oljeressursene tilhørte det norske folk, og at de måtte komme hele befolkningen til gode. Det var derfor utbredt enighet om at oljeressursene ikke skulle overlates til private oljeselskap, men skulle underlegges sterk statlig styring. Per Kleppe understreket styringsbehovet:

«Petroleumsvirksomheten gir oss mulighet for å velge vår framtid på en måte vi ikke kunne ane for få år tilbake. Det er denne mulighet vi vil nytte til å utvikle et kvalitativt bedre samfunn, men det vil kreve vilje til å ta i bruk de nødvendige effektive virkemidler.»⁸⁹¹

Sekstitallets problemer med å finansiere veksten i offentlig sektor så ut til å være over. I Finansdepartementet kunne derfor ambisjonene om en mer offensiv finanspolitikk som redskap for å styre ressursallokeringen igjen hentes frem.

Vissheten om oljerikdommen førte til at sterke krefter ble sluppet løs. Tidligere hadde Nederland gjennomgått en liknende overgang til oljeøkonomi, og de dårlige erfaringene derfra burde vært egnet til å skremme. Allikevel ser det ut til at overgangen til oljeøkonomi fikk mange av de samme negative konsekvensene i Norge som det hadde fått i Nederland fra slutten av sekstitallet. Den politiske situasjonen etter EF-striden og den internasjonale lavkonjunkturen forsterket problemene.⁸⁹²

Oljen gjorde norsk økonomi mindre avhengig av en konkurransedyktig eksportindustri for å sikre velstandsutviklingen. Dermed var en viktig bremsemekanisme i kampen om fordelingen av ressursene sterkt svekket. Selv om oljeinntektene lå flere år frem i tiden spredte det seg en følelse av rikdom i de politiske miljøene og etter hvert blant folk flest, på et tidspunkt hvor etterkrigstidens politiske «samling mot sentrum» var brutt. Det var ikke lenger mulig, og kanskje heller ikke politisk ønskelig, å følge det gamle mønsteret med oppfordring til moderasjon og sparing og prioritering av investeringer til industri. Det korporative systemet som var bygget opp for å ansvarliggjøre særinteressene etter krigen var bygget opp omkring fordeling innenfor knappe rammer. Da rammene ikke lenger var like klare forsvant en viktig del av fundamentet for denne formen for styring av fordelingen. Uten utenriksbalanse og konkurranseevne som ytre rammer for fordelingen av ressursene, kunne organisasjonene på friere grunnlag kjempe for å få del i den nye rikdommen.

En av de første prinsipielle analysene av hvilke konsekvenser oljefunnene ville få for norsk industri stod direktør Johan Seland i Norges Rederiforbund for. I 1972 og 1973 holdt

⁸⁹⁰ Tore Jørgen Hanisch har behandlet oljen i norsk økonomi i flere sammenhenger, se Hanisch og Nerheim 1993, Hanisch 1996. Sitat fra Hanisch og Nerheim 1993, side 406.

⁸⁹¹ Per Kleppe, «Manuskript til innlegg i Stortinget den 6. juni 1974», sitert etter Hanisch og Nerheim 1993, side 416.

⁸⁹² Jostein Aarrestad, *Oljen og norsk økonomi*, Bergen 1984.

han utallige foredrag over temaet, og problemet ble etter hvert hetende «Selandeffekten». Selandis poeng var at dersom oljeinntektene skulle brukes innenlands, hvilket etter hans mening var det eneste realistiske å anta, ville det føre til betydelige strukturelle endringer i vår økonomi. Skulle utenriksøkonomien fortsatt være i balanse med de nye inntektene måtte vi prise oss ut av gamle markeder. Importen av ferdigvarer ville vokse, og næringer som bygg og anlegg, handel og offentlig tjenesteyting ville bli de nye vekstområdene. Det ville derfor ikke lenger være den samme plassen for tradisjonell industri og skipsfart i norsk økonomi.⁸⁹³

I Planleggingsavdelingen i Finansdepartementet grep den daværende ekspedisjonsjefen, Per Schreiner, tak i problemstillingen. Planleggingsavdelingen var på det tidspunkt regnet som sosialøkonomenes «eliteavdeling», særlig blant økonomistudentene. Avdelingen var ansvarlig for bruken av den prestisjetunge MSG-modellen, som var en av verdens mest avanserte modeller for økonomisk langtidsplanlegging. Schreiners ambisjon var å innføre rullerende langtidsprogram som en hovedoppgave for Planleggingsavdelingen, mens rulleringen av makroøkonomiske oversikter på fire til fem års sikt skulle overtas av Økonomiavdelingen. Å planlegge overgangen til oljeøkonomi var derfor nettopp en oppgave for Planleggingsavdelingen.⁸⁹⁴

Den 15. februar 1974 ble Planleggingsavdelingens analyse av den nye økonomiske virkeligheten presentert i form av stortingsmeldingen om *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*. Meldingen var utarbeidet som et langtidsprogram. I tillegg til et program for hvordan de nye inntektene skulle brukes, hadde meldingen en prinsipiell gjennomgang av de økonomiske virkningene av oljeformuen. Ambisjonene i Petroleumsmeldingen var å «bygge et kvalitativt bedre samfunn», de nye rikdommene måtte ikke sløses bort gjennom oppblåsing av konsumet:

«De økonomiske muligheter må benyttes til å skape større likhet i levestandard og på annen måte, til å forebygge sosiale problemer og til å utvikle en mer miljø- og ressursvennlig produksjon. Velferdssamfunnet må bygges videre ut og sammensetningen av det private forbruk påvirkes gjennom en aktiv forbrukerpolitikk. Lokalsamfunnene må styrkes og utvikles med sikte på et bedre totalmiljø. Arbeidsmuligheter må skapes også for de grupper som i dag har vanskelig med å finne plass i arbeidslivet. Norge må vise ansvar overfor de fattige land i verden.»⁸⁹⁵

Alternative utviklingstrekk ble skissert, varierende etter omfanget av oljevirkomheten og bruken av oljeinntektene. Hovedbudskapet var behovet for styring av både utvinningstempo og bruken av inntektene. Det norske samfunnet skulle omformes planmessig gjennom økt offentlig innsats med regjeringen i en regissørrolle. Bare på den måten var det mulig å begrense de uheldige sider ved den omstillingen som var uunngåelig etter at oljen først var funnet.

Utbygging av velferdsstaten gjennom bruk av oljeinntektene ville kreve en forsert utbygging av offentlig sektor. Finansieringen var ikke lenger noe problem fordi oljeprisen stadig steg, og anslagene på hvor mye olje det fantes i Nordsjøen gikk samme veien. Et eget avsnitt hadde overskriften «Bruk av de offentlige inntekter innenlands». Her ble det listet opp en rekke gode formål: skattelette, miljøvern, kulturtiltak, helse- og sosialsektoren, undervisning og forskning, samferdsel og distriktsutbygging, utbedring av eldre boliger, forbedring av bomiljøene og mer generelt bygging av flere boliger.

Men medaljen hadde også en bakside. Veksten i oljesektoren og i offentlig sektor måtte med nødvendighet fortrenge privat virksomhet og endre næringsstrukturen. Ut fra den

⁸⁹³ Hanisch og Nerheim, 1992, side 410.

⁸⁹⁴ Bjørtvedt 1997, side 147.

⁸⁹⁵ St. meld. nr. 25 1973-74, *Om petroleumsvirksomheten i det norske samfunn*, side 6.

forutsetning at økt innvandring ikke var aktuell politikk, og at det var ønskelig å begrense avgangen av arbeidskraft fra primærnæringene til 3% årlig, måtte man regne med en betydelig knapphet på arbeidskraft. Som basis regnet man med at utviklingen i offentlig og tjenesteytende sektor ville gi et ekstra sysselsettingsbehov på 75000 i 1980. Dette ville kreve en sanering av 30000 årsverk i konkurranseutsatt industri. På toppen av dette ville bruken av oljepenger innenlands kreve 6-7000 årsverk i skjermede næringer per milliard 1974-kroner.⁸⁹⁶

Meldingen bekreftet altså «Selandeffekten». Oljeformuen ville komme til å erstatte industrien som valutaskapende næring. Dersom tilpasningen ble overlatt til markedet ville overføringen skje ved at lønningene ble bydd opp i skjermede næringer for å tiltrekke seg arbeidskraft. Lønnsnivået ville stige inntil konkurranseutsatte bedrifter gikk konkurs eller gav opp, og arbeidskraft på den måten ble frigjort. Redusert konkurranseevne ledet dermed til den nødvendige overføring av arbeidskraft, men med på kjøpet fikk man en uheldig særnorsk prisstigning. Takket være oljeformuen var ikke lenger den ytre balansen like avgjørende for den økonomiske politikken som tidligere, men en sterk prisstigning kunne lett føre til en ukontrollerbar utvikling i innenlandsk ressursallokering og inntektsfordeling. Planleggingsavdelingens hovedbudskap var derfor at behovet for økonomisk planlegging og styring var minst like stort med vissheten om oljeformuen. Blant annet gjennom å føre en aktiv valuta- og inntektspolitikk kunne en uheldig prisutviklingen unngås.⁸⁹⁷

Det har vært pekt på at Petroleumsmeldingen gav to noe motstridende signaler. Mens den innledningsvis ble det fremhevet hvilke muligheter det innebar å ha blitt et rikere land, viste analysen lenger ute hvilke farer som lå i å bruke oljeformuen for raskt. I ettertid fremholder økonomene i Finansdepartementet at meldingen først og fremst var en advarsel, men i den politiske situasjonen som rådet ble ikke dette perspektivet særlig fremhevet. I ettertid er det naturlig å peke på at det nettopp skjedde en slik oppblåsing av konsumet som det ble advart mot, i tillegg til at flere omfattende reformer ble gjennomført. Flere forfattere har pekt på hvordan oljerikdommen gav Arbeiderpartiet mulighet til å gjennomføre en rekke dyre reformer som var fremmet i valgkampen sommeren 1973.⁸⁹⁸

Petroleumsmeldingen var laget av Planleggingsavdelingen i Finansdepartementet, hovedsakelig av yngre akademikere med kort fartstid i forvaltningen. Meldingen var holdt i Finansdepartementets tradisjonelt svært sikre form. Budskapet var i grunnen svært enkelt: Alt avhengig av tempoet i bruken av oljeformuen ville det kreves en omlegging, denne kunne overlates til marked og et påfølgende kaos, eller det kunne gjøres planmessig. Statsviteren Øystein Noreng, som var med å skrive meldingen, har i ettertid beskrevet den som «inspirert av sosialistisk og populistisk tenkning»:

«I politisk ærgjerrighet kan det måle seg med 1930-årenes kriseprogram og gjenreisningsprogrammet fra 1945. Programmet var et klart forsvar for «myke» verdier mot ensidig økonomisk vekst. Det hadde et klart «rød-grønt» innslag. Slik gjenspeilte opplegget på mange måter den koalisjon av politiske krefter som hadde vunnet EF-striden.»⁸⁹⁹

Når det gjaldt spørsmål om analysenes holdbarhet eller den praktiske gjennomføringen av planene hadde Petroleumsmeldingen derimot få svar å by på. Et av de mest kontroversielle hovedbudskapene i Petroleumsmeldingen var at industriens plass i næringsstrukturen ville

⁸⁹⁶ St. meld. nr. 25, 1973-74, side 17f.

⁸⁹⁷ Samme sted.

⁸⁹⁸ Hanisch og Nerheim 1993, side 406f. Dahl 1989. Ådne Cappelen, «Inntektspolitikk i Norge i etterkrigstiden» i *Vardøger*, 11/1981. I samtale med Per Schreiner 14. juni 1993 og 16. desember 1997, og Eivind Erichsen 27. november 1997, ser begge Petroleumsmeldingen som en advarsel.

⁸⁹⁹ Øystein Noreng, *Olje Norge. Det bevisstløse eksperiment*. Oslo 1984, side 80.

endres. Meldingens budskap var at dersom denne endringen skulle drives frem av markedet ville det innebære en sterk økning i pris- og kostnadsnivået innenlands. Gjennom en svekkelse av konkurranseevnen ville så markedet sørge for at ressurser gradvis ble overført fra konkurranseutsatte til skjermede næringer. Dersom utviklingen i stedet ble styrt kunne endringen i næringsstrukturen foregå uten en slik uheldig vekst i pris- og kostnadsnivået. De praktiske siden av hvordan en slik planmessig omstrukturering skulle foregå gikk Planleggingsavdelingen ikke inn på. Det virker heller ikke som om Planleggingsavdelingen hadde tatt høyde for at planene på dette området kunne møte motbør fra industrien og industriinteressene.

En konsekvens av den nye økonomiske virkeligheten var dermed at industriens konkurranseevne ikke lenger skulle være et absolutt styringsmål for den økonomiske politikken. Dette var et klart brudd med den næringspolitikken som hadde vært drevet siden Arbeiderpartiet i 1945 slo fast at industrien var landets hovednæring. Flere av industriens talsmenn oppfattet meldingen som et angrep på tradisjonell industrivirksomhet. Både i Industriforbundet og Industridepartementet var mange sterkt kritiske. At Planleggingsavdelingen i Finansdepartementet nærmest over natten foretok en så fundamental omlegging av de næringspolitiske prioriteringene vekket protester.

Som en av flere organisasjoner hadde Industriforbundet tilgang til utkastene til Petroleumsmeldingen. Det var allikevel først da regjeringen gjennomførte en oppskrivning av kronen med 5 % senhøstes 1973 det for alvor gikk opp forbundet at Finansdepartementet mente alvor. Senere sørget departementet selv for å fjerne enhver tvil. Ekspedisjonssjef Per Schreiner uttalte i klar tekst at Finansdepartementet ønsket å svekke industriens konkurranseevne for å lette overgangen av arbeidskraft. Da hjalp det lite at statsminister Bratteli overfor Industriforbundets president Onar Onarheim i «mer private samtaler» gav uttrykk for at det ikke var grunn til bekymringer. I Industriforbundet var man bekymret for at industriens posisjon i samfunnet skulle svekkes.⁹⁰⁰

Også på annet hold ble det reagert mot de holdningene til industrien som kom frem i Petroleumsmeldingen. Erik Brofoss skrev i ettertid at han fra første stund «gjorde anskrik overfor denne meldingen personlig hos embetsmennene i Finansdepartementet».⁹⁰¹ Industridepartementets svar ble en omfattende industrimelding våren 1975. Planleggingsavdelingen hadde bedt om en melding om fremtidig industristruktur, og varslet dette i Petroleumsmeldingen. I stedet kom det en motmelding, «et forsvarsskrift for industriens plass i norsk økonomi».⁹⁰²

Som Industriforbundet ønsket Industridepartementet å benytte oljeformuen til fordel for fastlandsindustrien. Industrien ble imidlertid forsvart på Petroleumsmeldingens premisser. I motsetning til tidligere var det derfor ikke industriens bidrag til velstandsutviklingen som stod i høysete, men næringens sosiale betydning. Industrien ble nærmest fremstilt som et velferdsgode, som skulle betales med oljepenger. Den viktigste oppgaven var ikke lenger å sikre den økonomiske velstandsutviklingen, men å sørge for meningsfylt sysselsetting der folk ønsket å bo.⁹⁰³

Industrimeldingen tok til orde for at industrien fortsatt skulle være en drivkraft i den

⁹⁰⁰ Uttalelse fra Schreiner på et møte i Mekaniske Verksteders Landsforbund 14. november 1974. Samtalen mellom Onarheim og Bratteli ble referert av Onarheim på et møte i Industriforbundet. Espeli 1992, side 30f. og 246. Noen åpen kritikk av regjeringen gikk forbundet ikke inn for, og avslø å støtte Rederforbundets åpne kritikk av regjeringens politikk. Svein Sæterdal, som deltok i forberedelsene til revalueringen høsten 1973, påpeker at utgangspunktet for beregningene var en uendret konkurranseevne for eksportindustrien. Svein Sæterdal i samtale den 15. desember 1997.

⁹⁰¹ Erik Brofoss, «Notat til Reidar Engell Olsen» 13. mars 1979. Etter Hanisch og Nerheim 1993, side 456.

⁹⁰² Gøthe 1988, side 105.

⁹⁰³ St. meld. nr. 67 1974/75, *Norsk industris utvikling og framtid*.

økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i Norge. «Funn av olje og gass vil ikke endre industrienes sentrale plass i det norske samfunn», het det. Oljepengene ville tvert imot gjøre det enklere å løse industriens omstillingsproblemer. Meldingen varslet at regjeringen la opp til en svakere vekst i produksjonen og en noe endret fordeling av innenlandsk bruk av varer og tjenester enn det som ble lagt til grunn i Petroleumsmeldingen. På den måten ville ulempene ved den nødvendige omleggingen bli mindre. Særlig skulle veksten i den offentlige sektor reduseres i forhold til Planleggingsavdelingens opplegg. Både anslagene for behovet for ny arbeidskraft i skjermede næringer og nedgangen i sysselsettingen i de konkurranseutsatte næringer kunne dermed reduseres. Der det allikevel ikke var til å komme forbi at bedrifter måtte legge ned, skulle et eventuelt behov for nye arbeidsplasser dekkes gjennom å styre etableringen av ny industri eller tjenesteytende næringer.

Industriens rolle i økonomien var altså forandret. Industrierbeid var meningsfylt og egnet i distriktspolitisk sammenheng. I denne forbindelse ble det innført et nytt perspektiv, industribedriftenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Det kunne gis tilskudd for å opprettholde private bedrifter som hadde store positive effekter i samfunnet ut over det som fanges inn i dens lønnsomhetsbegrep. Finansdepartementets oppfordring til å samle de ulike distrikts- og industripolitiske institusjonene i større enheter for å samordne virkemiddelbruken ble ikke imøtekommet. I stedet skulle de bestående institusjonene styrkes administrativt og gis større ressurser hver for seg. På denne måten ønsket man å bygge ut et apparat for å kanalisere den nye rikdommen ut til bedrifter som etter de nye samfunnsøkonomiske kriteriene hadde livets rett.⁹⁰⁴

En viktig forutsetning for at Industrimeldingens regnestykket skulle gå opp var altså redusert vekst i de skjermede næringene inkludert offentlig sektor. Det var ingen ting i regjeringens økonomiske analyser som tydet på at dette var en spesielt realistisk forutsetning, og den økonomiske politikken som ble ført pekte heller ikke i en slik retning. Industrimeldingens eget budskap var også av temmelig ekspansiv karakter kan det hevdes. Finansminister Per Kleppe kommenterte Industridepartementet og Industriforbundets forsvar for norsk industri med å sammenlikne argumentasjonen med den primærnæringene brukte for å oppnå overføringer til sine næringer. På samme måte som fiskere og bønder hevdet industriens folk at også industrien hadde en egenverdi, og ba om politiske garantier på linje med landbruk og fiske.⁹⁰⁵

Også fra faglig hold ble Petroleumsmeldingen kritisert. Til tross for en svært sikker presentasjonsform var det flere svakheter ved Petroleumsmeldingens beregninger som aldri kom frem. Blant andre Victor Norman ved Handelshøyskolen var kritisk. I en artikkel i *Statsøkonomisk tidsskrift* tillot Norman seg å stille et spørsmålstegn ved beregningen av overgang av arbeidskraft fra konkurranseutsatt til skjermet sektor, og viste til at det ikke i tilstrekkelig grad var tatt hensyn til priseffekten av økt etterspørsel. Uten å ta stilling til innholdet i Normans kritikk, er svaret, som ble ført i pennen av Per Schreiner, betegnende for Finansdepartementets holdning utad. Schreiner avviste Normans artikkel som stort sett uinteressant. Han hevdet at Norman hadde misforstått vesentlige tekniske finurligheter. Dette ble imidlertid ikke konkretisert. Nokså lettvent avviste Schreiner problemstillingen, ved å vise til at en publisering av departementets «detaljerte anslag» ikke ville være hensiktsmessig.⁹⁰⁶

Erlend Bjørtvedt har påpekt at Schreiners lett arrogante avvisning står i en viss kontrast til de vanskelighetene Finansdepartementet hadde i beregningsarbeidet. MODIS IV

⁹⁰⁴ Espeli 1992, side 37, St. meld. nr. 67 1974/75, side 6 og 42f.

⁹⁰⁵ Espeli 1992, side 39f.

⁹⁰⁶ *Statsøkonomisk tidsskrift* 1974, side 11f. Gjengitt i Bjørtvedt 1997, side 156f.

gav ikke svar på sysselsettingsfordelingen mellom sektorene, og den MSG-modellen som var i bruk til langtidsplanleggingen hadde basisår i 1966, og inneholdt derfor ingen oljesektor. Mange av beregningene måtte derfor beregnes «for hånd» før resultatene ble satt inn i modellene. Økonomiavdelingens modellektspert, Svein Sæterdal, gav opp å bruke MSG til å anslå sysselsettingseffektene høsten 1973. Anslagene Norman stilte et spørsmålstegn ved var derfor foretatt «for hånd». Slik Schreiner argumenterte etterlot han imidlertid et klart inntrykk av at sysselsettingsanslagene var basert på teknisk avanserte modellberegninger.

Økonomene som hadde ansvaret for å bruke modellene, så tilsynelatende ingen problemer knyttet til disse svakhetene. Da MSG gav helt urimelige anslag i 1977, konkluderte Knut Arild Larsen med at dette ikke var så farlig. Modellen skulle allikevel ikke brukes til å lage «en skisse som en så tar for god fisk og tror på». Den skulle derimot brukes til å gi en prognose regjeringen «synes det er verd å se dagens politikk i lys av». Det var derfor ikke bare mulig, men også fristende å endre på modellens koeffisienter slik at det ble plass til ellers motstridende politiske ønsker, konkluderte Larsen.⁹⁰⁷

Departementsøkonomene så det som sin oppgave å lage best mulige planer, og da måtte man bruke det verktøy som var tilgjengelig. Internt ble modellene, og da særlig MODIS, ansett for å være et «nøytralt verktøy», fordi den i hovedsak var basert på «nøytrale» nasjonalregnskapstall. Her kjente man til svakheter i modellene, og måten disse ble tatt hensyn til ved før- og etterberegninger. Heller ikke i ettertid ser det ut til at aktørene har tenkt særlig nøye gjennom hvilke føringer økosirk- og nasjonalregnskapssystemet la på de økonomiske analysene som ble laget, og heller ikke hvordan analysene ble brukt politisk.⁹⁰⁸

Problemet var, som Schreiners svar til Victor Norman illustrerer, at Finansdepartementets analyser ble presentert på en noe annen måte utad. Den økonomiske politikken var avhengig av at Finansdepartementets anslag var troverdige, og det var derfor bare plass til én «sannhet» i økonomisk analyse. Følgelig ble det heller ikke åpnet for en kritisk analyse av hvordan disse beregningene ble utført. Tallene var regnet ut med svært avanserte metoder, og det var det.

Nå viste det seg at Planleggingsavdelingens anslag for nedgangen i sysselsettingen i konkurranseutsatt sektor allikevel traff ganske godt. Dette skyldtes imidlertid i hovedsak den internasjonale lavkonjunkturen, som ingen hadde forutsett høsten 1973. Også når det gjaldt advarselen i meldingen om faren for en særnorsk kostnadsvekst, slo prognosen til for fullt. Lønnsoppgjørene midt på syttitallet ble de dyrest i etterkrigstiden, både for arbeidsgiverne og statskassen. Men heller ikke det skyldtes utelukkende oljeformuen, noe jeg kommer tilbake til.

⁹⁰⁷ Knut Arild Larsen, «Erfaringer med bruken av MSG i arbeidet med Langtidsprogrammet 1978-1981. Sitert etter Bjørtvedt 1997, side 155f.

⁹⁰⁸ Se note 862.

Finanspolitiske ambisjoner uten verktøy?

I sterk kontrast til ambisjonsnivået og utviklingen av den makroøkonomiske planleggingen gikk arbeidet med det administrative budsjettssystemet nærmest i stå ut på syttitallet. Mens den administrative ledelsen i Finansdepartementet tidligere hadde vært svært opptatt av å bedre effektiviteten i det administrative budsjettssystemet, kan det se ut som om optimismen knyttet til den indikative planleggingen under MODIS helt overskygget dette problemområdet. Det ble ikke gjort nye forsøk på reformer i budsjettprosessen før midt på åttitallet. Tilbaketog i programbudsjettreformen våren 1974 medførte at Finansavdelingen fortsatt måtte forholde seg til et rammebudsjettssystem som ikke fungerte etter hensikten. I tillegg hadde kanskje enkelte av de uformelle normene knyttet til budsjettspillet mistet noe av sin kraft under ti år med reformforsøk. Resultatet var i alle fall en budsjettpolitikk som hva utgiftsvekst og underskudd angikk, langt overgikk utviklingen i de foregående tiår.

Selv om Eivind Erichsen nok tok noe sterkt i da han høsten 1971 slo fast at det norske budsjettssystemet da var kommet så langt at innføring av programbudsjettering ikke ville representere noe prinsipielt nytt, var det allerede gjennomført visse viktige endringer. Høsten 1967 ble det for første gang utarbeidet et prøvebudsjett for 1967-68 hvor statens utgifter ble inndelt i programområder. I Langtidsprogrammet 1970-73, St. meld. nr. 55, 1968/69, ble det offentliggjort hovedtall for enkelte programområder, og i Gul bok for 1970 ble det gitt anslag for utgifter etter programområder for årene 1971-73. Av større betydning var det nye «Reglement for økonomiforvaltningen i departementene», økonomireglementet, som regjeringen vedtok høsten 1970.⁹⁰⁹ Reglementet gikk betydelig lenger enn bevilgningsreglementet, som var gitt av Stortinget. I økonomireglementet ble det stilt krav til at budsjettet skulle gi «grunnlag for tilfredsstillende prioritering mellom de oppgaver som faller inn under departementets arbeidsområde», og bidra til at virksomheten kunne drives på en «effektiv og økonomisk måte». Programbudsjettutvalget understreket at økonomireglementet i realiteten forutsatte en utbygging av budsjett- og regnskapssystemet etter de linjene som ble trukket opp i utvalgets mandat, med andre ord programbudsjettering. Selv om dette tilsynelatende bare var løse formuleringer, innebar det at det for første gang ble stilt formaliserte krav til at fagdepartementene måtte begrunne sine budsjettforslag på et politisk grunnlag, og at det i ettertid skulle gjøres rede for resultatene av innsatsen.⁹¹⁰

I Gul bok for 1971 ble det for første gang tatt inn et generalsammendrag for de deler av statsforvaltningen som ikke ble omfattet av statsbudsjettet. Dette gjaldt blant annet sosialt trygder, flere fondsordninger og statsbankenes utlånsvirksomhet. Samtidig ble det presentert tall for kommunale utgifter og inntekter i meldingen om nasjonalregnskapet. Dermed var det for første gang presentert tall for den samlede offentlige sektor, noe som både Budsjett- og regnskapsutvalget av 1949 og Kleppekomiteen hadde gått inn for.

Fra og med Gul bok for 1972 ble oversikten over utgiftene på statsbudsjettet presentert etter programområder, den første gangen tilbakeregnet til 1965. Det var i første omgang 32 programområder. Det var langt fra uproblematisk å kategorisere utgiftene i programområder. For en stor grad måtte inndelingen tilpasses det eksisterende budsjett- og regnskapssystem, men det gav allikevel en større mulighet for å presentere de politiske prioriteringer knyttet til budsjettpolitikken.

⁹⁰⁹ Kongelig resolusjon av 9. oktober 1970.

⁹¹⁰ NOU 1972:5, side 19.

01 Almennelig administrasjon	17 Diverse distriktstiltak, naturvern m.v.
Do. ekskl. låne- og tilskottsordninger	18 Post
02 Representasjon i utlandet	19 Veterinærformål
03 Utviklingshjelp	20 Skogbruk
04 Militært forsvar	21 Fiske og fangst
05 Justisformål	22 Havne-, fyr- og lostjenesten
06 Sivilt beredskap	23 Industri og bergverk
07 Kirkelige formål	24 Elektrisitets- og vassdragsformål
08 Undervisning og forskning	25 Innenlands transport m.v.
09 Kunst, kulturvern og idrett	26 Post
10 Norsk Rikskringkasting	27 Telefon og telegraf
11 Sosiale tiltak	28 Handel
12 Helsestell	29 Tiltak i sjøtransport
13 Familie- og forbrukssaker	30 Ymse utgifter
14 Pris- og konkurransereguleringer	31 Statsgjeld
15 Arbeidskraftiltak	32 Statsbankene
16 Boligforsyning	

Tabell 12: Statsbudsjettets programråder i Gul bok 1972. Inndelingen ble senere noe endret.

I løpet av høsten og vinteren 1970-71 gjennomførte Finansavdelingen en fullstendig rullering av det 4-årige langtidsbudsjettet hvor statens virksomhet var inndelt i programråder og underliggende programkategorier. Planen var at budsjettet skulle offentliggjøres i Gul bok for 1972, høsten 1971. På sikt var målet å innføre årlig rullering av fireårsbudsjettene som en del av budsjettrutinen. På den måten kunne aktiviteten på de enkelte programrådene hele tiden måles opp mot et oppdatert langtidsbudsjett, og eventuelle omprioriteringer måtte synliggjøres i langtidsbudsjettet. Dermed ville langtidsbudsjettene bli et hjelpemiddel både til effektivitetskontroll og for å styre veksten i utgiftssiden i budsjettet generelt.

Regjeringen Bratteli som tok over regjeringsmakten i mars 1971, stoppet imidlertid offentliggjørelsen av langtidsbudsjettet. Den nye regjeringen gav allikevel klarsignal til å fortsette arbeidet med rullerende 4-årsbudsjett, med sikte på offentliggjørelse hvert år i forbindelse med statsbudsjettet. Langtidsbudsjettet ble første gang inntatt i Gul bok for 1974, spesifisert etter programråder. I langtidsbudsjettet skulle det utarbeides et programnotat for hvert programråde. Finansdepartementet hadde utarbeidet retningslinjer som ble presentert for departementene i rundskriv av 2. juli 1971:

«Det generelle avsnitt i programnotatene skal inneholde en sammenfatning av departementets syn på hvorledes hovedoppgavene prioriteres innenfor de enkelte programråder. Det er i denne sammenheng ønskelig å få en klarst mulig oversikt over sentrale problemstillinger, samtidig som departementene søker å definere og presisere hvilke mål det bør siktes mot. I de spesielle avsnittene om programkategorier skal det gjøres mer konkret greie for de viktigste arbeidsoppgavene samt belyse innholdet i de programmer eller tiltak som foreslås for å løse oppgavene.»⁹¹¹

Det ble også utarbeidet et system med «plantall» for fireårsbudsjettene, hvor målet var å tallfeste behovet for (etterspørselen etter) og målet for produksjonen av offentlige varer og tjenester.

Disse ordningene kan selvfølgelig sees som forberedelser til innføring av programbudsjettering. Problemet var at det under arbeidet med stortingsmeldingen om budsjettreformen må ha stått rimelig klart for aktørene i Finansdepartementet at fullskala programbudsjettering ikke ville bli aktuelt. Dermed var man ikke bare like langt i budsjettreformarbeidet, men enda lenger unna et budsjettssystem som kunne stå i mot ekspansivt press både internt og i Stortinget. Arbeidet med budsjettspørsmål ble riktignok fortsatt i den nyopprettede Planseksjonen i Finansavdelingen, men var begrenset til praktisk forsøksvirksomhet på institusjonsnivå.

Da stortingsmeldingen *Om den videre utvikling av statens budsjettssystem* ble lagt frem i mars 1974, var det enda ikke tatt eksplisitt stilling til de mange vanskelige prinsipp-

⁹¹¹ Budsjettgrundskriv rundskriv av 2. juli 1971.

spørsmål som var reist i forhold til programbudsjettering. Det ble lagt vekt på at viktige prinsipper bak programbudsjettankegangen skulle innføres, men her kunne bare forsøksvirksomheten Finansavdelingen drev gi svar på hvordan dette best kunne gjøres i praksis. Lenge fikk forsøksvirksomheten også entusiastisk tilslutning fra mange hold, men i følge skeptikeren Kjell Eide hovedsakelig fordi man oppfattet deltakelse som en mulighet til å sikre seg ekstra budsjettmidler.⁹¹²

Finansavdelingen ønsket hovedsakelig to typer forsøk. Den ene typen knyttet seg til analysering av investeringsprosjekter og den andre til regnskap og budsjettssystemer. Målet for analysene av investeringsprosjekter var å utarbeide en standardisert analyseform, programanalyse, som kunne benyttes i valg mellom alternative prosjekter. Samfunnsmessig nytte og kostnader skulle avveies under betingelse av et begrenset budsjett. Den andre typen gikk på institusjoners og etater regnskaper og budsjett. Disse skulle legges om til å følge aktivitet fremfor utgifter etter art, for på den måten å gi informasjon om virksomheten. Alt dette kunne i prinsippet tenkes samlet i et totalt system for programbudsjettering, men var også ment å være nytting i seg selv.

I november 1972 ble det oppnevnt et foreløpig samordningsutvalg for å koordinere prøvevirksomheten slik Programbudsjettutvalget hadde foreslått. I utvalget deltok representanter fra departementene som var tildelt prøveprosjekter: Jan Madsen fra Sosialdepartementet, Erling Waaler fra Kirkedepartementet og Oddvar Lie fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Internt ble utvalget omtalt som et «foreløpig» samordningsutvalg, mens det utad ble presentert som oppnevnt «i henhold til» Programbudsjettutvalgets utredning. Til å begynne med var det stor interesse for å delta i prøvevirksomheten. Det viste seg imidlertid snart at mange etater og organisasjoner slett ikke ønsket å gi fra seg så mye informasjon om virksomheten. Det ville innebære å vise Finansavdelingen for mange kort i budsjettspillet, som skulle fortsette som før.⁹¹³

Noen prosjekter var alt igangsatt, og nye ble planlagt av samordningsutvalget. Under sosialdepartementet hadde Statens Institutt for Folkehelse allerede i flere år arbeidet med et programbudsjett og -regnskap. I 1969 var det som et første skritt innført et såkalt «ansvarsregnskap», som viste kostnader fordelt på de ansvarlige avdelinger, med utgangspunkt i dette ble så programregnskapet og -budsjettet satt opp. For laboratoriesektoren ble det planlagt utarbeidet programregnskap, forsøk på å måle produksjonen, programrapportering og utarbeiding av cost-benefit-analyser. Det skulle også forsøkes å legge frem alternativer for langtidsbudsjettperioden, med hovedvekt på å få frem forskjeller i behovsdekning, nytteeffekt, produksjon, kostnader, inntekt og utgifter. Innen «åndssvakeomsorgen» skulle det kartlegges alternative omsorgsformer og samfunnsmessige kostnader og nytteeffekter. Det skulle utarbeides et sett alternativer innenfor samme ressursramme og ulike program med forskjellig ressursrammer.

Innenfor Kirke- og undervisningsdepartementets område ble det organisert prøvevirksomhet knyttet til institusjonene Universitetet i Trondheim og Agder distriktshøyskole. Det skulle utarbeides informasjonssystemer for administrativ styring, og en oppgave- og programinndeling for institusjonene. Videre skulle det gjennomføres et prøveprosjekt på departementsplan for hele programkategorien *07.7 Universiteter, høyskoler og annen forskning*. Målet var å utarbeide en oppgave- og programstruktur. Også for den generelle forskningsinnsatsen skulle det utformes programmer og presisering av mål, fremdriftsplan bemanning og kostnader. For Justisdepartementet skulle programområde *05 Sivilt beredskap*

⁹¹² Samtale med Kjell Eide 23. mai 1996.

⁹¹³ Brev fra Finansavdelingen til fagdepartementene, «Prøvevirksomhet i programbudsjettering underdepartementet.» alle datert 9. januar 1973. PA 102.00/6.

underlegges prøvevirksomheten. Programmet ble omfattet av flere departementer og ble regnet som spesielt egnet til kvantifisering av ressursforbruk og produkter, samt utarbeidelse av handlingsalternativer.⁹¹⁴

Utover vinteren 1972/73 kom det etter hvert flere henvendelser til Finansavdelingen fra andre departementer som på vegne av underlagte institusjoner ønsket å delta i prøvevirksomheten.⁹¹⁵ Mye tyder på at det var skapt en oppfatning om at deltakelse i prøveprosjektet kunne være lønnsomt, noe som også viser en side av hvordan forhandlings-systemet fungerte. Det fortelles at helsedirektør Evang etter en tid gav uttrykk for at han ikke lenger så noen hensikt med hele programbudsjetteringen, fordi lengere tids prøvevirksomhet og mye arbeid ikke hadde ført til én krone mer i bevilgninger.⁹¹⁶ Vi kan allikevel ikke se bort fra at man både fra departementenes side og på institusjonsnivå så et slikt forsøksprosjekt som en mulighet til å rydde opp internt i organisasjonen og i forhold institusjoner i mellom. Det kan i alle fall ikke utelukkes at man også i etatene var opptatt av behovet for en mer effektiv styring i offentlig sektor.

Etter at stortingsmeldingen *Om den videre utvikling av Statens budsjettssystem* var lagt frem forsøkte Planseksjonen i Finansavdelingen å utvide forsøksvirksomheten. Høsten 1974 ble det foreslått at Statens rettstoksikologiske institutt og Statens Institutt for Strålehygiene skulle trekkes inn i prøvevirksomheten under Sosialdepartementet. Meningen var å utarbeide programbudsjetter og -regnskap etter mønster fra Statens Institutt for Folkehelse. Finansavdelingen ønsket også å utvide prøvevirksomheten under Samferdselsdepartementet. Nå viste det seg imidlertid at entusiasmen for prøvevirksomheten var i ferd med å forsvinne. Personer som var utpekt til å arbeide med utvikling av de nye systemene fikk andre oppgaver som ble høyere prioritert og de styringsgrupper og arbeidsutvalgene som ble oppnevnt gjorde lite eller ingen ting. Bare der Finansavdelingen selv deltok i styringsgruppene var det en viss aktivitet.⁹¹⁷

Prosjektene under Justisdepartementet og særlig under Samferdselsdepartementet gikk sin gang. Samferdselsdepartementet var imidlertid spesielt fordi arbeidet stort sett var videreføring av analysearbeidet de enkelte etater hadde drevet på egenhånd i mange år. I styringsgruppen for prøvevirksomheten under Sosialdepartementet var det derimot bare holdt tre møter på de to årene det hadde vært i funksjon, og da etter sterkt press fra Finansavdelingen. Noe praktisk arbeid var det ikke gjort. Det ansvarlige kontor i Sosialdepartementet unnskyldte seg med mangel på stillinger og penger.

I Kirke- og undervisningsdepartementet ønsket man ikke lenger å bidra til prøvevirksomheten. Det var ikke avholdt noen møter i styringsgruppen, ingenting var gjort på universitetssektoren og det planlagte prosjektet ved Agder distriktshøyskole var bare såvidt kommet i gang. Departementet ønsket ikke at det ble oppnevnt en arbeidsgruppe for prosjektet ved høyskolen, men at den på egenhånd skulle utarbeide et budsjettforslag for 1976. Først høsten 1975 lyktes det å få engasjert en ved høyskolen til å utarbeide et forslag til programnotat.⁹¹⁸

⁹¹⁴ Brev fra Finansavdelingen til Kirkedepartementet, datert 28. november 1972, Sosialdepartementet datert 31. november 1972 og Justisdepartementet, datert desember 1972. PA 102.00/6.

⁹¹⁵ Svar fra Finansavdelingen til Den alminnelige skatteavdeling datert 10. januar, Fiskeridepartementet datert 9. januar, Landbruksdepartementet datert 9. januar, Forsvarsdepartementet datert 9. januar og Handelsdepartementet datert 9. januar. PA 102.00/6.

⁹¹⁶ Samtale med Kjell Eide 23. mai 1996.

⁹¹⁷ Thorvald Moe, «Oversikt over prosjekter i tilknytning til Planseksjonens arbeid høsten 1975», notat av 18. november 1974. PA 102.00/6.

⁹¹⁸ Vedlegg til Thorvald Moe, notat av 18. november 1974. Brev fra Moe til førstelektor Stein Østre, Agder Distriktshøyskole, datert 21. oktober 1975. FA, boks merket «Programbudsjett».

Leder av Planseksjonen i Finansavdelingen, underdirektør Thorvald Moe, gikk inn for å legge press på de aktuelle fagdepartementene for å få fart i prøvevirksomheten slik det var bebudet i stortingsmeldingen. Strategien var å plassere avdelingens egne folk i styringsgruppene for å drive arbeidet fremover. Sommeren 1974 hadde Moe og regnskapssjef John W. Johansson deltatt på en kongress i regi av International Institute of Administrative Sciences i Mexico. Det var tidligere arrangert to slike kongresser, i Paris 1965 og i Roma 1971. I 1971 ble det oppnevnt en egen arbeidsgruppe for budsjettspørsmål, inkludert planlegging og kontroll. I en rapport til statsråden i oktober 1974 viste Moe til at en rekke land brukte betydelige ressurser i arbeidet med å utvikle nye statlige budsjett-systemer. Særlig så han utviklingen i Nederland og Sverige som interessant. Det ble drevet en utstrakt forsøksvirksomhet både i underliggende etater og institusjoner, og på departementsplan. Rapporten ble sirkulert også i Planleggingsavdelingen, noe ironiske merket med «til oppbygging og arkivering».⁹¹⁹

I januar 1975 gjorde Planseksjonen et nytt fremstøt for å få fortgang i prøvevirksomheten. Det ble arrangert et internt informasjons- og opplæringskurs om videreutvikling av statens budsjettssystem hvor også eksterne forelesere bidro.⁹²⁰ Til kurset ble det utarbeidet tre notater i Planseksjonen, et om hovedpunktene i den internasjonale utviklingen, et om forholdet mellom den svenske utredningen om budsjettreform og den norske stortingsmeldingen *Om den videre utvikling i statens budsjettbehandling*, og et notat om resultatene fra prøvevirksomheten i Statens Institutt for Folkehelse.⁹²¹ Budskapet var klart: Etter reformene på sekstitallet var vi kommet langt, og ikke minst lengere enn svenskene, i å bruke budsjettet i stabliseringspolitikken. Når det gjaldt langtidsplanlegging og kontroll med effektiviteten av det statlige virksomheten lå vi imidlertid langt etter svenskene. Det formelle grunnlag for prøvevirksomheten var stortingsmeldingen fra våren 1974, og eksemplet fra Statens Institutt for Folkehelse ble brukt for å skissere en mulig måte å sette opp en programklassifikasjon av virksomheten på. En slik omlegging av regnskap og budsjett ville disse gi langt mer informasjon om virksomheten.⁹²²

Fortsatt var Finansavdelingen avhengig av fagdepartementenes støtte i gjennomføringen av prøveprosjektene. Problemet var imidlertid åpenbart at departementene utnyttet denne situasjonen for hva den var verdt i budsjettforhandlingene. Det kom stadige antydninger om mangel på ressurser. Planseksjonens problem ble dermed at den måtte ha Budsjettseksjonen med seg, slik at det eventuelt kunne bevilges ekstra midler til virksomheten. Mye tyder imidlertid på at entusiasmen i Budsjettseksjonen ikke var særlig stor. Det var heller ikke mulig å komme noen vei via det midlertidig oppnevnte samordningsrådet. Sommeren 1975 fikk derfor Planseksjonen ledelsen i departementet med på å oppnevne et samordningsutvalg ved kongelig resolusjon.

Det nye samordningsutvalget skulle sortere under Finansdepartementet med sekretariat i Finansavdelingen. Utvalget med medlemmer ble oppnevnt ved kongelig resolusjon den 22. august 1975. Hovedoppgaven skulle være oppstarting, samordning og oppfølging av prøvevirksomhet i de enkelte institusjoner og departementer, og nødvendig

⁹¹⁹ Thorvald Moe, «Arbeid med budsjettssystemer i tilknytning til The International Institute of Administrative Sciences», rapport til statsråden via finansråden datert 31. oktober 1974. PA 102.00/6.

⁹²⁰ Søknad om midler til honorar fra Finansavdelingen til Administrasjonsavdelingen, datert 24. januar 1975. FA boks merket «Programbudsjettering».

⁹²¹ Notater fra Finansavdelingen, Finansdepartementet, «Et eksempel på utarbeiding av en programklassifikasjon i en institusjon», datert 18. februar, «St. meld. nr. 37 (1973-74) og den svenske utredningen 'Budgetreform' SOU 1973:43. Enkelte hovedpunkter», datert 14. februar, «Pågående arbeid med å utvikle moderne statlige budsjettssystemer i andre land», datert 14. februar.

⁹²² Budsjettskriv nr. 1 for 1975.

koordinering og videreutvikling av planleggings-, budsjett-, og regnskapssystemet.⁹²³

Strategien fra Planseksjonens side var åpenbart å bruke Samordningsutvalget til å presse fagdepartementene til å prioritere prøvevirksomheten høyere. Både i notatene som var utsendt til det konstituerende møtet den 9. oktober 1975, og på selve møtet ble medlemmene sterkt oppfordret til å medvirke til at det ble utarbeidet rapporter fra prøvevirksomheten både på institusjons- og departementsnivå. Til møtet forelå det en liste over de prosjektene som var satt i gang, og et forslag til nye prosjekter. Planseksjonen hadde grepet fatt i en del forslag som var kommet på bordet i kjølvannet av Programbudsjettutvalgets innstilling fra 1972, og det var tydelig at ambisjonsnivået fortsatt var høyt i seksjonen. Sjøfartsdirektoratet, politiet, Vassdrags- og elektrisitetsvesenet og fengselsvesenet, var foreslått som mulige etater. I tillegg ønsket man et prosjekt som omfattet et helt programområde, og foreslo «09 Sosiale formål» og «10 Helsevesen». I tillegg hadde Samferdselsdepartementet, som det eneste, fremmet et eget forslag om å utvide forsøksvirksomheten under «21 Innenlands transport» og «22 Telekommunikasjon». I hovedsak skulle prøvevirksomheten altså utvides med mer av samme slaget, og ble dermed en metode for gradvis innføring av nye rutiner i forvaltningens budsjett- og regnskapsarbeid.⁹²⁴

På «noe sikt» var det to konkrete mål for arbeidet. Programnotater skulle inngå som en naturlig del av budsjettforslagene fra etater og institusjoner til fagdepartementene. Disse skulle igjen danne bakgrunn for fagdepartementenes budsjettforslag. Notatene skulle være knyttet til budsjettforslaget, med en kort oversikt over hovedoppgaver, resultat i forhold til tidligere budsjetter og grunn til eventuelle avvik, samt hvilke forutsetninger og mål som lå til grunn for det inneværende budsjettforslag. I tillegg gikk Planseksjonen inn for at programanalyser skulle inngå rutinemessig i budsjettforberedelsene. Det skulle utarbeides standardiserte retningslinjer for programanalyser, og en håndbok for bruk i offentlig forvaltning var allerede under utarbeidelse i seksjonen. Arbeidet ble drevet i samarbeid med en gruppe forskere fra ulike institusjoner, og målet var å ha ferdig boken i løpet av 1976.⁹²⁵

På møtet i Samordningsutvalget var det ingen som direkte gikk imot utvidet prøvevirksomhet. Både Thorvald Moe og hans byråsjef Ida Helliesen møtte i utvalget, slik at fem av de tolv fremmøtte var fra Finansdepartementet. Fra Rasjonaliseringsdirektoratet møtte Leif Skare med varamann. Med representantene fra Samferdselsdepartementet og Riksrevisjonen, som begge var positivt innstilt til prøvevirksomheten, var dermed skeptikerne i klart mindretall. Stemningen ble dermed slik at det i referatet kunne stå at «det var enighet om at utvalgets medlemmer vil medvirke til at rapporter og planer om prøvevirksomheten utarbeides». Videre var det «enighet om forslagene til nye prøveprosjekter burde følges opp». Planseksjonen hadde dermed fått den brekkstangen den behøvde til å intensivere både prøve- og opplæringsvirksomheten.⁹²⁶

I 1977 slutter historien om programbudsjettreformen som aldri ble gjennomført. Til

⁹²³ Kgl. res. av 22. august 1975. Medlemmer av utvalget var: Ekspedisjonssjef Leif Hande, Finansavdelingen, ekspedisjonssjef Per Schreiner, Planleggingsavdelingen, ekspedisjonssjef Oddvar Lie, Forbruker- og administrasjonsdepartementet, direktør Leif Skare, Rasjonaliseringsdirektoratet, ekspedisjonssjef Kjell Gjelstad, Riksrevisjonen, ekspedisjonssjef Jan Madsen, Sosialdepartementet, ekspedisjonssjef Erling Waaler, Kirke- og undervisningsdepartementet og ekspedisjonssjef Rolf Tingvold, Samferdselsdepartementet. Alle medlemmene var oppnevnt med personlige varamenn, ofte en person som var direkte involvert i budsjett- og regnskapsarbeid. PA 102.00/6.

⁹²⁴ Notat fra Finansavdelingen til Samordningsutvalget, «Videreføring av prøvevirksomhet i departementer og institusjoner», datert 26. september 1975. PA 102.00/6.

⁹²⁵ Notat fra Finansavdelingen til Samordningsutvalget «Det videre arbeid med programnotater for institusjoner» og «Arbeidet med programanalyser som et ledd i den videre utvikling av statens planleggings-, budsjett- og regnskapssystem. Problemnotat», datert 26. september 1975. PA 102.00/6.

⁹²⁶ «Referat fra konstituerende møte i Samordningsutvalget for den videre utvikling av statens planleggings-, budsjett og regnskapssystem 9. oktober 1975». PA 102.00/6.

tross for innsatsen for å utvide og få fortgang i prøvevirksomheten, kom ikke Planseksjonen noen vei i forhold til fagdepartementene. I 1977 sluttet Moe, og Ida Helliesen som overtok ledelsen av Planseksjonen etter ham forsøkte aldri å få til noen omfattende budsjettreform. Hun la i stedet vekt på å få på plass budsjett og regnskapssystemer i de etater hvor behovet var størst. På denne måten gikk Planseksjonen over til å drive konsulentvirksomhet i forvaltningen, ofte i samarbeid med Rasjonaliseringsdirektoratet. Det mest konkrete som kom ut at arbeidet med programbudsjettering, var en standard for programanalyse, som etter hvert ble omdøpt til nytte-kostnadsanalyse. I noen grad ble dette brukt som prioriteringsverktøy i forvaltningen.⁹²⁷

Heller ikke arbeidet med å videreutvikle langtidsbudsjettet gjorde fremskritt på syttitallet. Den manglende interesse for langtidsprogram og langtidsbudsjetter har vært forklart med de hyppige skift i rammebetingelsene for den økonomiske politikken. Det var ikke lenger mulig å planlegge på lang sikt under så ustabile forhold. I Finansavdelingens egen *Veiledning i statlig budsjettarbeid* som ble utgitt høsten 1984, het det om utviklingen av langtidsbudsjettet:

«Med den økonomiske utvikling man siden har hatt, har problemene med å lage budsjett for en periode på 4 år fram i tid blitt enda vanskeligere. Regjering og Storting må stadig revurdere den ramme som det kommende ettårsbudsjettet skal utarbeides innenfor. Da er det uheldig dersom det i tidligere langtidsbudsjetter er gitt detaljerte utsagn om hvilke tiltak som skal gjennomføres i de enkelte år.»⁹²⁸

Interessen for langtidsprogrammene avtok også. På en måte hadde Planleggingsavdelingen ikledd seg Finansavdelingens rolle i langtidsprogramarbeidet. Planleggingsavdelingen styrte prosessen, laget disposisjon og redigerte fagdepartementenes programforslag. I fagdepartementene følte man seg derfor overkjørt. Det var ikke lenger interessant å lansere nye tiltak i langtidsprogrammet. Dersom tiltaket ble tatt med innebar det ingen politisk forpliktelse, men gav bare Finansdepartementet bedre tid til å forberede motargumentasjonen når det kom til de årlige budsjettforhandlingene. Ble derimot forslaget lansert ad hoc i den rette politiske kontekst, var sjansens svært store for å få det inn i budsjettet.⁹²⁹

Resultatet av budsjettreformarbeidet ble dermed langt fra noe verktøy som Budsjettseksjonen kunne benytte i budsjettforhandlingene. Snarere var det slik at fagdepartementene med gode programnotater, knyttet opp til løfter fra den politiske ledelsen, stod langt sterkere rustet i sin kamp mot Budsjettseksjonens nedskjæringer i råbudsjettet. Slik sett kan altså reformarbeidet ha bidratt til å svekke det tradisjonelle administrative systemet, uten at det kom noe tilfredsstillende alternativ. Denne problemstillingen ser imidlertid ikke ut til å ha vært på agendaen til ledelsen i Finansdepartementet. Det virker dermed som om Thorvald Moe har et poeng når han i ettertid viser til at det ikke var enkelt å få noen til å interessere seg for hvor effektivt pengene ble brukt når hovedinteressen var knyttet til å bruke mest mulig.⁹³⁰

Det kan derfor se ut som om Finansdepartementet møtte de politiske og økonomiske utfordringene på syttitallet med en svekket budsjettadministrasjon, en begrenset effektiv langtidsplanlegging og langtidsbudsjettering, men med svært store forventinger til den kortsiktige makroøkonomiske planleggingen. I de følgende kapitler skal jeg se nærmere på utviklingen på syttitallet i lys av ambisjonene for den makroøkonomiske planleggingen under MODIS.

⁹²⁷ Samtale med Ida Helliesen 24. oktober 1996.

⁹²⁸ Finansdepartementet, *Veiledning i statlig budsjettarbeid*, side 48.

⁹²⁹ Referat fra seminar om langtidsprogrammet 1978-1981, holdt på Sundvollen hotell 9. og 10. mai 1977. PA 102.00/6.

⁹³⁰ Samtale med Thorvald Moe den 15. juli 1996.

Kapittel 14

Administrasjon av en oljeøkonomi

Inntektspolitikken, med de såkalte Kleppepakkene, står sentralt i syttiårenes økonomiske politikk. Kombinerte inntektsoppgjør var en hjørnestein i det økonomiske opplegget, som ble administrert ved hjelp av MODIS IV. Gjennom inntektspolitikken håpet man i Finansdepartementet å kunne påvirke utviklingen og fordelingen av de nominelle inntektene. Dette var nødvendig for å kunne kontrollere utviklingen i det private konsum, inntektsfordelingen og prisstigningen. Med MODIS IV åpnet det seg en mulighet til å erstatte det noe grove inntektspolitiske målet knyttet til industriens konkurransevne, med en langt mer presis inntektspolitisk finstyring.

Etableringen av de kombinerte inntektsoppgjørene falt i tid sammen med motkonjunkturpolitikken, men uten å være en del av denne politikken. Internasjonal lavkonjunktur og overgangen til oljeøkonomi gjorde det imidlertid lettere for regjeringen å kjøpe seg en plass ved forhandlingsbordet. I bytte mot moderate nominelle tillegg garanterte regjeringen for den fulle sysselsettingen, og styrket lønnstakernes disponible realinntekt gjennom å legge om skattesystemet. Målet var at de ad hoc-pregede kombinerte oppgjørene på den måten skulle bane veien for en formalisert korporativ inntektspolitikk.

Som grunnlag for den ambisiøse politikken lå selvsagt oljeformuen, men også det nye planleggingsverktøyet MODIS IV. Fra høsten 1973 spilte denne modellen en sentral rolle i det budsjett- og inntektspolitiske opplegget. Ved hjelp av modellen kunne de institusjonelle inntektsgruppene vurderes opp mot hverandre og helheten i den økonomiske politikken, samtidig som det ble holdt orden på ressursallokeringen. I løpet av få timer kunne de fordelingsmessige og realøkonomiske konsekvensene av partenes krav i inntektsoppgjøret beregnes, samtidig med de nødvendige finanspolitiske mottiltak. Modellen ser ut til å være designet nettopp med tanke på et slik budsjett- og inntektspolitisk system. Denne sammenheng mellom ambisjonene for den økonomiske politikken og modellens design, er det nærliggende å knytte til et felles utgangspunkt, nemlig Osloskolens økonomiske tenkning.

De økte ambisjonene for den økonomiske politikken som fulgte i kjølvannet av MODIS IV har bare i liten grad har vært fremhevet i analyser av syttitallets økonomiske politikk. Osloskolens strategi var fortsatt å administrere en overskuddsetterspørsel, og her skulle inntektspolitikken spille en nøkkelrolle. Her skal jeg se inntektspolitikken i sammenheng med hele det apparat for økonomisk administrasjon som var under utbygging.

Inntektspolitisk famling i ulendt terreng

I 1973 lykkes det for første gang å få gjennomført et kombinert inntektsoppgjør i Norge, et oppgjør som kom til å stå som modell for de etterfølgende kombioppgjør. Initiativet kom fra Finansdepartementet og kan sees i forlengelsen av det arbeidet som pågikk for å begrense prisstigningen. Hovedarkitekten var Eivind Erichsen. Bakgrunnen for at LO denne gangen gikk med på å koble et sentralt oppgjør med regjeringens finanspolitiske opplegg hadde utvilsomt sammenheng med den spesielle politiske situasjonen, og at industriens konkurranseevne så ut til å være i fare.

Den 18. oktober 1972 tiltrådte en regjering ledet av Lars Korvald, med Jon Ola Nordbom som finansminister. Korvaldregjeringen fungerte i et maktvakuum, uten fare for å bli felt før stortingsvalget neste høst. Denne politiske situasjonen innebar både problemer og muligheter i inntektspolitisk sammenheng. I begynnelsen av januar 1973 startet arbeidet med en pakke-løsning i Økonomiavdelingen. Målet var å opprettholde utviklingen i disponibel realinntekt gjennom lavere nominelle tillegg. Regnestykket var enkelt: Prisene var forutsatt å øke med 0,33% per prosent økning i lønningene. For en lønnsinntaker med 35.000 kroner i inntekt og to barn, ville da disponibel realinntekt øke med 418 kroner ved 4% indekstillegg, og 314 kroner ved 3%. Dersom man da gjennom andre tiltak kunne tilby denne lønnskakeren 100 kroner i økt disponibel realinntekt, ville LO kanskje kunne gå med på å redusere kravet med ett prosentpoeng.⁹³¹

Slik man så det i Finansdepartementet var det imidlertid en fare for at LO ville benytte seg av den politiske situasjonen å fremme krav om subsidier, gradert moms eller prisstopp i en tidlig fase. Med Arbeiderpartiet i opposisjon og en regjering med et meget svakt parlamentarisk grunnlag ville det da lett bli vanskelig å avvise sterke krav fra LO. I forkant av at Kontaktutvalget skulle møtes den 25. januar presenterte Økonomiavdelingen derfor en meget detaljert plan for regjeringens inntektspolitiske strategi. Møtet utviklet seg imidlertid ikke helt etter oppskriften, og står som ett av flere eksempler på hvor tilfeldig utfallet av en slik politikk kunne bli.⁹³²

Statsminister Korvald skulle innlede møtet med å understreke betydningen av moderasjon av hensyn til landets økonomi. Så skulle han luften om en begrenset deltakelse fra regjeringen, men uten at det ble drøftet konkrete bidrag. Dette var viktig for å unngå at LO senere bygget aktuelle tiltak inn i sine krav. Etter statsministeren skulle finansminister Nordbom følge opp med å peke på sammenhengen mellom disponibel reallønnsinntekt, fortjeneste i næringslivet og den økonomiske politikken, samt lønnsoppgjørenes virkning på prisstigningen. Han skulle antyde muligheten av en ny samarbeidsform i inntektspolitikken, men understreke at dette ikke kunne bli aktuelt før etter at Prisproblemvalgets innstilling forelå. Finansministeren skulle så gjennomgå den økonomiske utviklingen å understreke at det fortsatt ville bli sterk prisstigningen uansett hva regjeringen foretok seg. Han skulle til slutt forklare hvorfor det ikke var aktuelt å bruke subsidier og gradert moms for å dempe prisstigningen.

Neste trinn var så at forbruker- og administrasjonsminister Kolstad la frem perspektivene for prisutviklingen og forklarte hvorfor det ikke kunne være aktuelt å benytte prisstopp. Hun kunne imidlertid forsiktig antyde visse «prisdempende tiltak». Til slutt skulle hun omtale det arbeidet som ble utført for å kartlegge inntektsforholdene til enkelte

⁹³¹ Hallvard Borgenvik, notat av 11. januar 1973. «Miniskattepakker i forbindelse med et lønnsoppgjør.» EEI, mappe 1973 I.

⁹³² Arne Øien, notater av 17. januar 1973, «Regjeringens opplegg for vårens indeksoppgjør» og «Kontaktutvalgets møte den 25. januar». EEI, mappe 1973 I.

grupper, blant annet for leger. Dette var noe man visste LO var svært opptatt av. Statsministeren skulle så på regjeringens vegne tilby å nedsette et ad hoc-utvalg for å se om det gikk an å komme frem til et felles opplegg.

Arne Øien, Hallvard Borgenvik og Eivind Erichsen produserte flere notater som bakgrunn for finansministerens redegjørelse på møtet i Kontaktutvalget. Den enhetlige momsen og subsidier stod sentralt, det var åpenbart at Finansdepartementet rustet seg til strid. Knut Skipenes, ekspedisjonssjef i Prisavdelingen i Forbruker og administrasjonsdepartementet, hadde ansvaret for forberedelsen av statsråd Kolstads innlegg om eventuelle prisreguleringer. Et utkast ble oversendt Finansdepartementet den 24. januar, utformet etter Økonomiavdelingens skisse til strategi. Argumentasjonen var rettet inn mot prisstigningens karakter, en bred kostnadsdrevet prisstigning kunne ikke stoppes med prisreguleringer. Det var grunnlaget for kostnadsveksten som måtte angripes.⁹³³

Møte i Kontaktutvalget utviklet seg altså ikke helt etter Økonomiavdelingens oppskrift. Etter statsministerens velkomst innledet finansminister Nordbom med en oversikt over den økonomiske situasjonen og utsiktene for 1973, og avsluttet med å foreslå et ad hoc-utvalg for å «legge til rette det nødvendige materiale og komme med forslag til tiltak i samband med justeringsforhandlingene». Statsråd Kolstad orienterte deretter om prisutviklingen og de gjeldende bestemmelser for prisregulering. Så slapp organisasjonene til, uten at det var kommet noe signal fra regjeringen om at gradert moms ikke kom på tale.

Kaare Selvig fra NAF viste til den vanskelige situasjonen for næringslivet og faren for arbeidsledighet, og gikk inn for å drøfte «ukonvensjonelle midler» i vårens oppgjør. Han ville ikke vente på Prisproblemkomiteen, og tok i mot invitasjonen til å delta i ad hoc-utvalget. I NAF analyserte man ikke prisstigningen i et cost-push-perspektiv. Selvig understreket at veksten i de offentlige budsjetter var en hovedårsak bak prisstigningen og dermed den svake reallønnsutviklingen. Han advarte derfor mot at et kombinert oppgjør kunne svekke finanspolitikken og på den måten føre til ytterligere prispress.

Aspengren gikk rett på sak og understreket at LO var bundet av gjeldende tariffavtale. Dersom myndighetene var villige til å gi et bidrag til oppgjøret, for eksempel redusert moms på matvarer fra 20% til 12,5% fra 1. mai, kunne han imidlertid tenke seg å drøfte en fravikelse av den gjeldende avtalen i et ekstraordinært sekretariatsmøte. Inntekstapet for staten på 8-900 millioner kroner måtte det være mulig å spare inn på budsjettet, mente Aspengren. Han understreket at det var LO som eventuelt måtte strekke seg langt i betraktning av gjeldende tariffavtale. Aspengren hadde imidlertid «en følelse av at det denne gangen var mulig i større grad for statsmyndighetene å medvirke uten at dette ble oppfattet som et inngrep i inntektsoppgjørene».⁹³⁴

Dermed var det gjort. Momsen var på forhandlingsbordet, og selv om Nordbom i sitt svar trakk frem innvendingene mot gradert moms var kravet fra LO ikke til å komme unna. Forslaget var brakt opp på bordet av Aspengren, som en betingelse for at LO skulle delta i forhandlinger om et kombinert oppgjør. Nettopp denne episoden er dermed også en god illustrasjon på hvordan et slikt korporativt forhandlingsspill stiller store krav til «spillernes» strategi. Parallellen til forhandlingsmøtet i desember 1958 er slående, men den gangen forstod åpenbart Gerhardsen og Bratteli hva som kunne vente dem. Allerede i sin innledning gjorde Gerhardsen det den gangen klart at omsetningsavgiften ikke skulle røres.

Ingen kunne altså være i tvil om at LO stod sterkt i denne situasjonen. Det var ikke mulig å bestride den gjeldende tariffavtalen, bare det å drøfte avvik fra den måtte LO ha betalt for. Prisen for den «nye vri» i inntektspolitikken som Eivind Erichsen hadde gått inn

⁹³³ Knut Skipenes, 24. januar 1973, «Utkast til innledningsforedrag for statsråd Eva Kolstad». EEI, mappe 1973 I.

⁹³⁴ Utkast til referat fra møte i Kontaktutvalget den 25. januar 1973. EEI, mappe 1973 I.

for, så altså ut til å bli høy: Varig svekkelse av momsen mot en engangsnedsettelse av tariffkrav. Allikevel valgte man å fortsette.

Den 5. februar ble Ad hoc-utvalgets sammensetning offentliggjort gjennom en pressemelding fra Finansdepartementet. Denne gangen var det ingen tvil om at det var Finansdepartementet som hadde styringen. Finansråd Erichsen var formann, med Hallvard Borgenvik som sekretær. Ellers var ad hoc-utvalget sammensatt av de mest sentrale deltakerne i Prisproblemutvalget.⁹³⁵ Oppgjøret våren 1973 ble derfor også en viktig prøve på om det ville være mulig å komme frem til et inntektspolitisk samarbeid som kunne aksepteres av alle de involverte.

I Finansdepartementet ble det lagt opp til at møtene skulle være preget av uformell fri diskusjon, det skulle ikke føres referat, bare eventuelt en konklusjon.⁹³⁶ På bakgrunn av materiale fra Beregningsutvalget og Nasjonalbudsjettet skulle man så diskutere mulighetene for å oppnå en redusert prisstigning. Det første som måtte tas opp var momsen. Finansdepartementets utredning var ikke offentlig enda, men det ble regnet med å oppnå enighet om at endringer i momsen ikke kunne inngå i vårens oppgjør. Man stod da igjen med subsidier, reduserte statsutgifter, reduserte takst/avgiftsøkninger, økte skattefradrag på 1972-skatten, og redusert kompensasjonsgrad som følge av dette. I tillegg skulle det drøftes holdningskampanje og tiltak overfor andre inntekter, som utbytteregulering og avansekontroll, valutakursendringer og endringer i forhold til folketrygden.

Problemet for Finansdepartementet var å finne dekning i budsjettet for høyere subsidier. I tillegg kom de trygdede til å få en særdeles god inntektsutvikling som følge av redusert prisstigning. Trygdesatsene var jo vedtatt i budsjettet og kunne vanskelig endres. Skattereglene for inneværende år ville ikke gi utslag før ved skatteoppgjøret, det var derfor bare ekstra fradrag for inntektsåret 1972, eller endrede forskuddstrekk regler som ville ha effekt for 1973.

Alle beregningene man foretok forutsatte at 1% lønnsøkning gav 0,33% prisstigning, subsidiene var forutsatt sammensatt slik at de ville gi et utslag på 0,4% på indeksen per 100 millioner kroner. Det ble regnet på alternativene 0, 20, 30, 50 og 70% kompensasjon for lønnstakerne og bøndene, som i alle eksemplene ville gi en vekst i disponibel realinntekt for disse gruppene.⁹³⁷ I følge Preben Munthe, daværende riksmeklingsmann, var problemet for LO-ledelsen å selge den lave kompensasjonsgraden internt.⁹³⁸ Flere alternativer ble lagt frem i meklingen, med kompensasjonsgrad helt ned i 30%, men så langt turde ikke LO-ledelsen å gå av interne hensyn. Lønningsposens størrelse var fremdeles viktigere enn beregninger av disponibel realinntekt. 45% kompensasjon var derfor det laveste LO var villig til å gå.

Som den reneste nådegaven til Finansdepartementet skrev USA ned dollarkursen den 12. februar. I følge PRIM-modellen ville en reduksjon av importprisene med 1% gi seg utslag i 0,3% reduksjon i det innenlandske prisnivå. Odd Aukrust uttalte at han på det grunnlag regnet med en nedgang i konsumprisindeksen med omlag 0,6% i løpet av 3-6 måneder.⁹³⁹ Ad hoc-utvalget var mer optimistiske, og regnet med 0,7% reduksjon.

Selv om kursen på norske kroner altså ikke ble endret i absolutt forstand, fordi det

⁹³⁵ Andre deltakere var Bjørn Larsen, Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Odd Højdahl og Jon Rikvold, LO, Vilhelm Dahl og Lars Aarvig, NAF, Paul Dalberg, Norges Bondelag, Trygve Kaldahl, Norges Bonde- og Småbrukarlag, og Birger Larsen, Norges Fiskarlag. Pressemelding fra Finansdepartementet den 5. februar 1973. EEI, mappe 1973 I.

⁹³⁶ Håndskrevet notat, sannsynligvis Eivind Erichsen, 13. februar 1973, «Første møtet i Indeksutvalget». EEI, mappe 1973 I.

⁹³⁷ Hallvard Borgenvik, notat av 12. februar 1973, «Alternative lønnsoppgjør». EEI, mappe 1973, I.

⁹³⁸ Samtale med Preben Munthe den 14. juni 1993.

⁹³⁹ Odd Aukrust, intervju i Aftenpostens morgenummer den 16. februar 1973.

var andre valutaer som deprimerte, var allikevel valutakursen dermed for første gang tatt i bruk i inntektspolitisk sammenheng. Om det ellers hadde vært mulig å ta i bruk valutakursen som virkemiddel er ikke godt å si. Resultatet var uansett at en barriere var brutt, og at Finansdepartementet fikk flere kort på hånden i inntektspolitikken.

Kombioppjøret 1973

Den 10. april 1973 ble stortingsproposisjonen *Om tiltak i forbindelse med inntektsoppjøret 1973* fremmet. Her fastslo Finansdepartementet at prisutviklingen skyldtes stigende importpriser, stigning i offentlige avgifter og takster, stigning i avtalebestemte priser og kostnader og etterspørselsbalansen i økonomien. Gjennom vårens arbeid i Ad hoc-utvalget, hadde regjeringen og organisasjonene fått i stand en pakke som påvirket alle disse faktorene. Regjeringen stod for de tre første og partene i arbeidslivet det siste punktet.

Pakken inkluderte revaluering og momskompensasjon på matvarer tilsvarende 250 millioner kroner i subsidier på årsbasis. Videre ønsket regjeringen fullmakt til å unnlate å disponere 100 millioner kroner på statsbudsjettet for 1973. Det var gitt en indeksgaranti knyttet til konsumprisindeksen den 15. september 1973. For hvert poeng indeksen steg over 140,3 skulle subsidier eller andre tiltak økes tilsvarende 175 millioner kroner per poeng på årsbasis. Ut fra dette hadde LO gått med på en kompensasjon for prisstigningen med 45%. Den samme rammen lå til grunn også for jordbruksoppjøret. LO og NAF skulle ta initiativ til tiltak som kunne begrense lønnsgradningen. Totalt var pakken ventet å gi 3-4 poeng redusert vekst i konsumprisindeksen.⁹⁴⁰

Dermed hadde man oppnådd det som tidligere ikke hadde vært mulig: en pakke som gjennom redusert nominell inntektsvekst ville gi lavere prisstigning, men samtidig opprettholde utviklingen i disponibel inntekt for lønnstakerne. Dette var et kombinert oppgjør etter mønsteret som ble trukket opp på 1950-tallet, og denne gangen var alle parter fornøyde. Tor Aspengren mente rapporten fra Ad hoc-utvalget var så god at den måtte offentliggjøres snarest, og han varslet at LO hadde behov for minimum tusen eksemplarer. Både Kaare Selvig og Aspengren takket hjerteligst både departementet og finansministeren for arbeidet som var gjort i Ad hoc-utvalget. Selvig gav uttrykk for forhåpninger til det videre samarbeid i inntektsoppjørene.⁹⁴¹ Som Verdens Gang skrev på lederplass 9. april 1973, hadde «ulempene med å få staten inn som forhandlingspart tilsynelatende vært små».

Også i Stortinget var det bred oppslutning om pakkeløsningen. Finanskomiteen gikk samlet inn for subsidier og innstramningene i budsjettet. Regjeringspartiene nøt suksessen i fulle drag med en svært selvtilfreds fraksjonsbemerkning. Vårens kombioppgjør førte den økonomiske politikken inn i en ny æra. Den nye oppgjørsformen og Beregningsutvalget som var etablert av regjeringen Borten pekte frem mot et nytt system for samarbeid mellom arbeidslivets organisasjoner og myndigheter. Høyre sluttet seg til den aktive rollen som regjeringen hadde spilt. Regjeringen ble oppfordret til å bringe oppgjørsformen inn i fastere former og legge frem en melding for Stortinget. Man var imidlertid noe betenkt med hensyn til subsidier i en inflasjonsperiode, og enda mer betenkt over regjeringens prisgaranti. Men, som det het, «på bakgrunn av de felles bestrebelser fra alle parter i forbindelse med oppjøret», kunne også disse punktene aksepteres.

⁹⁴⁰ Subsidiene var beregnet å gi 1-1,5 poeng utslag i konsumprisindeksen, revalueringen 0,7 poeng. Den reduserte kompensasjonsgraden var beregnet å tilsvare 1-1,4 poeng og det tilsvarende lavere jordbruksoppjøret 0,3 poeng.

⁹⁴¹ Protokoll fra møte i Kontaktutvalget den 12. april. EEI, mappe 1973 II.

Bare Arbeiderpartiets fraksjon var noe avmålt i forhold til oppgjørsformen. Problemet for Arbeiderpartiet var at den sittende regjering uten tvil hatt suksess på det inntektspolitiske området. Den hadde også sittet for kort tid til at den kunne få ansvaret for prisstigningen. Arbeiderpartiets representanter i finanskomiteen benyttet derfor enhver anledning til å understreke at det virkelig viktige arbeidet på området ble utført i «regjeringen Brattelis store prisutredningsutvalg».⁹⁴²

Resultatet av arbeidet var kanskje aller mest en seier for Finansdepartementet og for finansråd Erichsen personlig. Som formann i Ad hoc-utvalget hadde han lagt mye energi i arbeidet med pakken. Opplegget var et resultat av langsiktig og målbevisst arbeid hvor Erichsen fremstod som drivkraft i denne runden. At det var sentrumsregjeringen som fikk ta æren for dette var mindre viktig for embetsmannen Erichsen. Det viktigste i den store sammenhengen var at målet i inntektspolitikken nå så ut til å være innen rekkevidde.

For Finansdepartementet og regjeringen ble imidlertid prisen for den nye inntektspolitiske vrien høy. Subsidiene og innstramningen kunne man leve med. Men det skulle vise seg at prisstigningsgarantien kom til å koste, og i tillegg så den enhetlige momsen ut til å være truet. Finansdepartementet hadde forsøkt å omtale forslaget om redusert moms som uaktuelt i forbindelse med vårens oppgjør. LO fikk det imidlertid som de ville. Regjeringen måtte forberede en gjennomføring av momsfrigjøring for enkelte «klart definerte og sosialt begrunnede matvarer,» slik at det kunne innføres fra 1. januar 1974. Slaget var allikevel ikke tapt, det var flere «forsvarslinjer» igjen.⁹⁴³

Økonomisk gav pakken totalt LO en overkompensasjon i forhold til de tradisjonelle 70%. Men man hadde altså gitt slipp på en tariffestet rettighet til lønnstillegg i bytte mot subsidier, prisgaranti og forhåpentlig vis en lavere prisstigning. For NAF var det alltid ønskelig med lavest mulig nominelle tillegg. Problemet hadde som regel vært at dette ble kombinert med prisstopp. Avansereguleringen som erstattet prisstoppen fra 1. januar 1973 var ikke NAF fornøyd med, men det var en klar bedring i forhold til prisstoppen.

Stort sett var det også enighet om mål og middel i inntektspolitikken under debatten om langtidsprogrammet i Stortinget våren 1973, med ett unntak. SF-representanten Arne Kielland la frem et 30-punkts alternativt langtidsprogram, hvor punkt 13 lød:

«Fri forhandlingsrett, forbundsvis oppgjør. Vi vil motarbeide framtidig kopling både fra LO-ledelsens side og i Stortinget og sikre alle yrkesgrupper fri forhandlingsrett ved å avvise prinsipielt tvungen lønnsnemd.»⁹⁴⁴

SF og de øvrige deltakere i Sosialistisk Valgforbund fisket i vann som fortsatt var opprørt etter EF-striden, og det ser ut til at de fikk realt napp.

LO-kongressen i mai 1974 ble sterkt preget av lignende holdninger. LO-ledelsen hadde frivillig gitt avkall på lønnstillegg man hadde krav på etter gjeldende tariff avtale, og dette ble sterkt kritisert. Den retoriske kjempem fra EF-striden, Ragnar Kalheim, en av initiativtakerne til SV, fortsatte sitt korstog mot Arbeiderpartiet og LO-ledelsen.⁹⁴⁵ Kongressen vedtok en stadfestelse av gjeldende regel, som innebar at oppgjørsformen skulle bestemmes foran hvert oppgjør. Stort klarere kunne det ikke sies: ledelsen hadde ikke organisasjonenes tillit i spørsmålet om tariffoppgjørens form. Det var opprør på grunnplanet i LO, og det skulle komme til å få store konsekvenser også for den inntektspolitiske utviklingen.

⁹⁴² Innst. S. nr. 235 1972-73, *Innstilling fra finanskomiteen om tiltak i forbindelse med inntektsoppjøret 1973*.

⁹⁴³ Utkast til «innstilling om 'indeksoppjøret' våren 1973». EEI, mappe 1973 I. Særskilt vedlegg nummer 1 til St. meld. nr. 79 (1972-73) *Revidert nasjonalbudsjett 1973*, «Rapport om indeksoppjøret våren 1973», side 6.

⁹⁴⁴ Stortingstidende 1972-73, forhandlinger i Stortinget, side 3570.

⁹⁴⁵ Dahl 1989, side 19.

Mot et kombinert hovedoppgjør?

Suksessen våren 1973 lot seg ikke helt overskygge av opprøret på LO-kongressen. Både som et konfliktdempende virkemiddel og som et sentralt ledd i den økonomiske politikken var fortsatt troen på kombioppgjør stor. Planen i Finansdepartementet var åpenbart å ta med seg den gode samarbeidsånd fra indeksoppgjøret inn i hovedoppgjøret i 1974. Derfor var det også viktig at 1973-oppgjøret ble stående som en suksess, og da i første rekke for LO. Men det var opprør i LO, og verken forhandlinger bak kulissene eller revaluering av kronen i november kunne hindre at det gikk mot forbundsvis oppgjør i 1974. Hovedoppgjøret startet i tillegg like etter at Arbeiderpartiet igjen hadde overtatt regjeringmakten, og mens erkjennelsen av oljeformuen var i ferd med å synke inn i den norske opinionen.

Allerede sommeren 1973 var det klart at konsumprisindeksen steg langt raskere enn forutsatt i prognosene som lå til grunn for inntektsoppgjøret. Den røde strek på 140,3 poeng per 15. september, ble brutt med indeksen per 15. juli, som viste 140,4 poeng.⁹⁴⁶ Da dette ble kjent rykket en sterkt svekket LO-ledelse hardt ut mot regjeringen og krevde tiltak mot prisstigningen. I Finansdepartementet så man imidlertid fortsatt oppgjøret som svært vellykket, og mente prisstigningen ville vært enda sterkere uten LOs moderasjon. Mye av prisstigningen skyldtes uventede impulser fra utlandet, i tillegg til at en betydelig oppregulering av prisene på poteter og grønnsaker. Både utad og internt i departementet ble det pekt på at takket være vårens oppgjør kom Norge relativt godt ut i internasjonal sammenheng.⁹⁴⁷

På et møte i Kontaktutvalget den 10. august, før indeksen ble offentliggjort, fremholdt Tor Aspengren at LO var blitt lurt. LO-ledelsen hadde vært «blåøyd» i inntektsforhandlingene og ville få belastningen for det når indeksen ble offentliggjort. Dersom ikke noe ble gjort ville dette undergrave tilliten til den kombinerte oppgjørsformen i LO mente Aspengren. Det hjalp lite at statsministeren, finansministeren og forbruker- og administrasjonsministeren samstemt argumenterte for at kombioppgjøret hadde vært vellykket. Også Lars Aarvik støttet regjeringens syn på vegne av NAF. Men LO-ledelsen var i en vanskelig situasjon. Moderasjonen hadde resultert i redusert kjøpekraft i strid med forutsetningene, og regjeringen ville ikke gripe inn før septemberindeksen var kjent.⁹⁴⁸

Den 10. september, samme dag som Stortingsvalget, var det på nytt et møte i Kontaktutvalget. Det var nå en betraktelig mer forsonlig tone mellom partene. Finansminister Nordbom redegjorde for arbeidet i Det kredittpolitiske råd, hvor regjeringen hadde drøftet nasjonalbudsjettet for 1974 med kredittinstitusjonene. Han gav uttrykk for at dette kunne være aktuelt også i Kontaktutvalget. Nestformann i LO, Odd Højdahl, understreket at også LO-ledelsen så behovet for et inntektspolitisk samarbeid også i 1974. Det måtte imidlertid foregå etter mønster fra vårens indeksoppgjør, fordi LO trengte mer tid til å gjennomføre en prinsippdebatt om Prisproblemvalgets institusjonelle forslag.

De positive signalene fra LO-ledelsen ble godt mottatt i Finansdepartementet, hvor det var forståelse for LO-ledelsens vanskelige situasjon etter kongressvedtaket i mai 1973. I praksis ble dette ikke tillagt avgjørende vekt, bare viljen til et samarbeid var tilstede. Strategien ble derfor å forsøke og benytte Ad hoc-utvalget fra vårens forhandlinger. Indeks klausulen i vårens avtale ga rom for tolkninger både når det gjaldt tidspunktet og type

⁹⁴⁶ Pressemelding fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet den 10. august 1973. EEI, mappe 1973 III.

⁹⁴⁷ St. meld. nr. 1 (1973-74), *Nasjonalbudsjettet 1974*, side 49. Eivind Erichsen og Hallvard Borgenvik, «Inntektsoppgjøret i vår og prisstigningen etterpå», to notater av 8. august 1973. EEI, mappe 1973 II.

⁹⁴⁸ Referat fra møtet i Kontaktutvalget den 10. august 1973. EEI, mappe 1973 III.

tiltak som skulle gjennomføres dersom indeksgarantien ble utløst den 15. september. I Finansdepartementet så man dette som en god anledning til å sette i gang en prosess foran hovedoppgjøret året etter. Med utgangspunkt i deltakerne fra vårens ad hoc-utvalg ønsket man å nedsette en ny ad hoc-gruppe for å drøfte eventuelle virkemidler høsten 1973. Dette ville så være et naturlig utgangspunkt for nye drøftinger omkring regjeringens politikk, lønnsoppgjøret og avtalene med bøndene og fiskerne. Deltakerne ville da ha en felles plattform og en personlig kjemi som allerede hadde gitt gode resultater, og det ville bli et visst prestisjepress på deltakerne.

Den 24. september hadde Eivind Erichsen en «under hånden og uforpliktende» samtale med Odd Højdahl om tiltakene i forbindelse med regjeringens indeksgaranti. Formålet var åpenbart å få LO med på en ny runde med Ad hoc-utvalget. Højdahl signaliserte at LO kunne akseptere momskompensasjon gjennom subsidier, og han hadde ingen ting i mot at Ad hoc-utvalget ble innkalt for å drøfte både indekskompensasjon og gjennomføring av momskompensasjonen.⁹⁴⁹ Resultatet ble at Finansdepartementet anbefalte subsidier, og den 11. oktober fremmet regjeringen forslag om 122,5 millioner i ekstra subsidier.⁹⁵⁰ Samme dag ble det fremmet to proposisjoner om momskompensasjonen. Jeg er ikke kjent med om det faktisk ble avholdt møter i Ad hoc-utvalget på dette tidspunkt.

Gleden i Finansdepartementet over at LO da så ut til å legge mindre vekt på momsnedsettelse var kortvarig. Den 16. oktober 1973 tiltrådte regjeringen Bratteli, og 14 dager senere kom fremlegget til budsjettendringer. Opplegget innebar kompensasjon for merverdiavgift på matvarer, skatteendringer til fordel for de laveste innteksgruppene, og noe innstramning overfor bedriftene. Selve budsjettbalansen ble bare svakt forverret, og i tillegg ba regjeringen om tillatelse til å unnlate og disponere en del midler slik at totalresultatet ble en innstramning. Men for «vanlige innteksgrupper» ble det en sterkere vekst i disponibel realinntekt enn det var lagt opp til under regjeringen Korvald.⁹⁵¹

Status senhøstes 1973 var altså at det endelig var gjennomført et kombinert inntektsoppgjør som alle parter i utgangspunktet hadde vært fornøyde med. For Finansdepartementet var riktignok prisen en momskompensasjon på matvarer, men man hadde unngått å svekke skattesystemet slik en gradert moms ville ha gjort. Dessuten var de eksisterende subsidiene beregnet inn i det nye kompensasjonssystemet. Netto betydde derfor ikke ordningen så mye.⁹⁵² I tillegg hadde man lansert en modell for en fremtidig inntektspolitikk som tilsynelatende ville tilfredsstille behovet for styring av inntektsdannelsen. Nå gjaldt det bare å stå løpet ut gjennom hovedoppgjøret i 1974. Kom modellen levende gjennom dette oppgjøret stod man langt friere i indeksoppgjøret våren 1975. Målet var klart: Å underlegge inntektsdannelsen den generelle økonomiske planleggingen, som fra høsten 1973 ble gjennomført ved hjelp av MODIS IV.

⁹⁴⁹ Erichsen, notat til statsråden 24. september 1973, «Samtale med Odd Højdahl». EEI, mappe 1973 III.

⁹⁵⁰ St. prp. nr. 25 (1973-74).

⁹⁵¹ Pressemelding fra Finansdepartementet den 2. november 1973. EEI mappe 1973 IV.

⁹⁵² Brev av 4. september 1973 fra direktøren for skattevesenet til Finansdepartementet. EEI, mappe 1973 III.

Den økonomiske balansen på inntektspolitikens alter

I november 1973 ble det klart at det gikk mot forbundsvise oppgjør på LOs representantskapsmøte den 10. og 11. desember. LO sentralt ville da ikke være engasjert i forhandlingene, og dermed falt mye av grunnlaget for et kombinert hovedoppgjør bort. For regjeringen var situasjonen vanskelig. Både gjennomføringen og resultatet av et forbundsvist protestoppgjør lett kunne bli en politisk belastning. Det ble ansett som nødvendig med et moderat oppgjør for å stanse lønns- og prisspiralen, men samtidig var det nødvendig å gjenskepe orden i rekkene. Regjeringen Brattelis posisjon både i arbeiderbevegelsen på Stortinget var ikke slik at den kunne gå i mot krav om lønnstillegg. Vissheten om oljerikdom og rekordhøye fortjenester i næringslivet bidro ikke til å gjøre oppgaven lettere.

I den nye situasjonen måtte strategien legges om. I stedet for et kombinert oppgjør ble det trukket opp en politikk som i størst mulig grad skulle påvirke den generelle forhandlingssituasjonen. Som et ledd i dette ble det satt opp et noe oppsiktsvekkende mål for den økonomiske politikken: Ressursallokeringen skulle vris fra private investeringer til privat og offentlig konsum, et mål som bare kan forstås på bakgrunn av erkjennelsen av at Norge var blitt et rikere land. Analysene som ble presentert bar preg av at oljealderens nye virkelighet hadde nådd Finansdepartementet.⁹⁵³

Det første som ble gjort var å revaluere kronen med 5% den 15. november 1973. Sammenliknet med beslutningen om ikke å devaluere et halvt år tidligere, var dette en aktiv bruk av valutapolitikken. Bak beslutningen lå åpenbart forholdet til LO, og den nye regjeringens behov for å vise handlekraft. Det handlet om lønnstakernes tillit til regjeringen. Eivind Erichsen omtalte tiltaket som «dristig» i et foredrag i Sosialistiske økonomers forening den 19. november 1973. Han viste til at revalueringen både ville ha en direkte prisdempende effekt, men også en viktig indirekte effekt: Den handlekraft regjeringen demonstrerte gjennom revalueringen og den tilhørende priskontrollen, ville bidra til å skape grunnlag for et lønnsoppgjør som ikke var inflasjonsskapende. På bakgrunn av tiltakene som da var gjennomført regnet man i Finansdepartementet allikevel med at det ikke nødvendigvis ville bli et «umulig» oppgjør i 1974.⁹⁵⁴

Finansråden så tre grunner til å karakterisere revaluering som dristig. For det første var det usikkerhet knyttet til de internasjonale reaksjonene, men fra OECD var det ikke kommet med kritikk. For det andre var det hensynet til betalingsbalansen. Her la Erichsen for første gang til grunn resonnementet som senere ble fremmet i Petroleumsmeldingen. De fremtidige oljeinntektene, som var beregnet å gjøre seg gjeldene fra 1975, ville sikre utenriksøkonomien. Eksportbedriftene ville imidlertid få redusert fortjeneste, og for særlig utsatte bedrifter var regjeringen forberedt på å kompensere for ulempene. Problemet i fremtiden ville imidlertid ikke være mangel på arbeidsplasser, men mangel på arbeidskraft. Oljevirkningskraften ville uansett føre til innskrenkninger og bedriftsnedleggelse. Revalueringen ville bare forsterke denne utviklingen marginalt.⁹⁵⁵

Det var Erichsen som førte ordet på møtet i Sosialistiske økonomers forening. Per Kleppe som også var tilstede, deltok bare i beskjedne grad i den påfølgende diskusjonen. Initiativtaker til møtet den 19. november var Hermod Skånland. De andre innlederne på møtet var stortingsrepresentant og tidligere finansminister Ragnar Christiansen, og

⁹⁵³ Hallvard Borgenvik, notat av 5. desember, «Pris- og inntektspolitisk opplegg for 1974». EEI mappe 1973 IV.

⁹⁵⁴ Eivind Erichsen, notater fra møte i Sosialistiske økonomers forening den 19. november 1973. EEI, mappe 1973 IV.

⁹⁵⁵ Erichsen, manuskript til innledning på møte i Sosialistiske økonomers forening 19. november 1973. EEI, mappe 1973 IV.

nestformann i LO, tidligere sosialminister Odd Høydahl.⁹⁵⁶ Dermed var møtet i Sosialistiske økonomers forening i realiteten inntektspolitiske forhandlinger på topplan, nærmest en forlengelse av debatten som pågikk under Prisproblemvalgets arbeid. At det skjedde på Skånlands initiativ viser kanskje at han fortsatt ikke hadde gitt opp å få realisert utvalgets inntektspolitiske modell?

Revaluering alene var imidlertid ikke tilstrekkelig. For å forsøke å dempe lønnsappetitten i forkant av oppgjøret gav regjeringen derfor i januar 1974 uttrykk for at vekst i disponibel realinntekt var et hovedmål for den økonomiske politikken. Det var høykonjunktur og eksportbedriftene tjente penger som aldri før. Revalueringen skulle derfor kombineres med på den ene siden skjerpet bedriftsbeskatning, stram kredittpolitikk og pris-kontroll, og på den andre siden lettelse i personbeskatningen. Dette ville «påvirke bedriftenes holdning til lønnstillegg», både i form av tariff tillegg og lønns glidning. I opplegget inngikk også for første gang en heving av diskontoen, eksplisitt begrunnet med behovet for å bremse investeringsetterpørselen. Dette ville, sammen med reduserte eierinntekter, redusere investeringene og dermed skape rom for økt privat konsum.⁹⁵⁷

Både revalueringen i november og analysene som ble laget senere var altså bygget på de nye forutsetningene, hvor behovet for moderate lønnstillegg ikke lenger ble begrunnet med industriens konkurranseevne. Argumentasjonen om de særdeles gode tidene for eksportnæringene kan synes plausibel nok, men et hovedpoeng i Hovedkursteorien var nettopp at eierinntektene i konkurranseutsatt industri varierte sterkt. Ett eller to gode år i eksportindustrien skulle derfor slett ikke automatisk gi sterk lønnsvekst. Her skiller derfor de økonomiske analysene fra årsskiftet 1973-74 seg klart fra femti- og sekstiårenes analyser.

Analysen ble gjentatt av Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet som kom med forslag til endringer i den økonomiske politikken den 8. mars 1974. Den økonomiske situasjonen ble vurdert som betydelig endret siden nasjonalbudsjettet ble laget i august. Eierinntektene, unntatt i sjøfart og treforedling, ville bli meget høye i 1974. Det private konsum vokste mindre og prisstigningen via importvarer steg mer enn forutsatt. Spesielt innenfor konsumvareindustrien mente man det var fare for ledig kapasitet. På denne bakgrunn foreslo utvalget en «dristig» politikk. Målet var eksplisitt å få til en økning i privat konsum. Dette skulle gjennomføres uten å virke prisdrivende ved å bytte avgiftslettelse og liknende med reduserte nominelle lønnstillegg. En viss svekkelse av statsbudsjettet, rundt én milliard kroner, mente utvalget dessuten at det var rom for, fordi prisstigningen virket kontraktivt! Når det gjaldt de private investeringene var det et problem at både lave nominelle tillegg og avgiftsletter ville styrke eierinntektene. Her måtte utviklingen følges nøye. Det kunne bli nødvendig med ytterligere skatteskjerpelse for bedriftene og en ny revaluering.⁹⁵⁸

I en situasjon med press på arbeidsmarkedet var dette mer enn «dristig». En svekkelse av budsjettbalansen ville etter en mer tradisjonell analyse virke prisdrivende. Fordi man analyserte prisstigningen i et cost-push-perspektiv ble ikke prisstigningen sett som et resultat av et etterspørselsoverskudd, men av prisstigning internasjonalt og lønnsvekst. En økning i etterspørselen gjennom å svekke statsbudsjettet ville dermed heller ikke virke prisdrivende, i alle fall ikke direkte og på kort sikt. En svekkelse av utenriks-

⁹⁵⁶ Eivind Erichsen, notater fra møte i Sosialistiske økonomers forening den 19. november 1973. EEI, mappe 1973 IV.

⁹⁵⁷ Slik det tradisjonelt var argumentert ville også økt rente gi prisstigning gjennom en cost-push-mekanisme. Hallvard Borgenvik, notat av 5. desember 1973, «Pris- og inntektspolitisk opplegg for 1974», EEI mappe 1973 IV. St. prp. nr. 102 (1973-74), *Om endringer i det økonomisk-politiske opplegget for 1974*, side 4. NOU 1974:15 *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1974*. Tabell 5b side 27.

⁹⁵⁸ Innstillingen var behandlet av Øien, Aukrust, Bakke, Guldvog, Schreiner, Skrindo og Skånland. Øien laget et utkast, som ble drøftet og noe redigert, før det ble påført et nytt hode og presentert som utvalgets innstilling. Notat nr. 15 fra Økonomiavdelingen, den 8. mars 1974, «De økonomiske utsikter foran inntektsoppjøret». FD-ØA, ØA-notater 1974.

balansen ville imidlertid være uunngåelig. Utvalgets anslag var på 7 milliarder kroner. Det ble innrømmet at dette virket stort. De kommende oljeinntektene ville imidlertid ta seg av utenriksbalansen på sikt. Det ble også understreket at en midlertidig finansiering av underskuddet ikke bød på noe problem. Norges kredittverdighet steg i takt med oljeprisen.

Strategien foran oppgjøret var å lansere dette opplegget som en pakkeløsning under det forbundsvise oppgjøret. Men kommunikasjonen med partene var et problem etter at Ad hoc-utvalget ikke lenger var aktuelt. Beregningsutvalget ble vurdert som uaktuelt, fordi det kunne svekke utvalgets uavhengige stilling. Løsningene kom gjennom et utspill fra LO sentralt den 25. mars. For å komme videre i meklingen mellom Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund og Mekaniske Verksteders Landsforening ba LO om opplysninger om regjeringens planer for den økonomiske politikken. Som svar på henvendelsen kunne regjeringen Bratteli fire dager senere fremme en proposisjon for Stortinget. *Om endringer i det økonomisk-politiske opplegget for 1974* var en inntektspolitisk «pakke» som i hovedsak bygget på innstillingen fra Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet.⁹⁵⁹

I proposisjonen begrunnet Finansdepartementet hvordan det kunne være forsvarlig med en ekspansiv økonomisk politikk midt under tidenes kraftigste høykonjunktur. Målet for den økonomiske politikken var fortsatt å øke konsumet. En milliard kroner fra statskassen skulle stimulere etterspørselen, underskuddet på utenriksbalansen og reduserte private investeringer var salderingsposter. På denne måten ville regjeringen kombinere økt konsum med lavere nominelle tillegg. De konfidensielle prognosene Finansdepartementet la til grunn, innebar et utgangspunkt på 16% tillegg uten statlig påvirkning av oppgjøret, redusert til 13% ved de nye tiltakene.⁹⁶⁰ I proposisjonen ble det brukt et anslag på fra 12 til 14% stigning for lønnsinntektene, inklusiv lønnsglidning, og en vekst i konsumprisindeksen på 10%, etter gjennomføringen av de tiltakene.

Hovedingrediensene i pakken var senking av medlemsavgiften til folketrygden, heving av barnetrygden og grunnbeløpet i folketrygden, midlertidige subsidier på matvarer, vekst i statsbankenes utlånsrammer, økning av Norges Banks diskonto fra 4,5% til 5,5%, øket el-avgift og omlegging av betalingsterminene for etterskuddsskatten. Dette var beregnet å føre til et underskudd på driftsregnskapet overfor utlandet på 7 milliarder kroner og en reduksjon av overskudd før lånetransaksjoner i stats- og trygdebudsjettet med 800 millioner kroner, til et underskott før lånetransaksjoner på 105 millioner kroner. Dette var utradisjonell økonomisk politikk, noe regjeringen også innrømmet:

«En mer tradisjonell reaksjon på den situasjonen vi nå står overfor ville vært å legge forholdene til rette for en sterkere vekst i våre eksport- og importkonkurrerende næringer, og samtidig fått en demping av den innenlandske bruk av varer og tjenester.»⁹⁶¹

Problemet med en slik tradisjonell linje var at den ville føre til

«en utvikling som er den motsatte av det vår tilpasning til oljeinntektene vil kreve i årene framover, og blant annet av den grunn bør denne linjen ikke være aktuell.»⁹⁶²

Overgangen til oljeøkonomi var dermed en begrunnelse for denne utradisjonelle økonomiske politikken, samtidig som det var de fremtidige oljeinntektene som skulle finansiere den samme politikken. Men, prioriteringen av nasjonalbudsjettets mål med hensyn til den realøkonomiske fordelingen var også et viktig element. De private

⁹⁵⁹ Hallvard Borgenvik, notat av 5. desember 1973, «Pris- og inntektspolitisk opplegg for 1974», EEI mappe 1973 IV. St. prp. nr. 102 (1973-74), *Om endringer i det økonomisk-politiske opplegget for 1974*, side 4.

⁹⁶⁰ Notat nr. 15 fra Økonomiavdelingen, den 8. mars 1974, 'De økonomiske utsikter foran inntektsoppgjøret'. FD-ØA, ØA-notater 1974.

⁹⁶¹ St. prp. nr. 102 (1973-74), side 7f.

⁹⁶² Samme sted.

investeringene var for høye og veksten i det private konsum for lav i henhold til målsetningene. Derfor var en tradisjonell innstrammingslinje uaktuell. Dette var grunnlaget for at Kleppe også tok i bruk det mest tradisjonelle virkemiddel av dem alle: diskontopolitikken, som tidligere hadde vært tabubelagt. For å dempe investerings- etterspørselen ble diskontoen satt opp med ett prosentpoeng. Tiltakene ble i det vesentligste vedtatt av Stortinget.⁹⁶³

I mai, ved fremleggelsen av det reviderte nasjonalbudsjettet for 1974, begrunnet regjeringen de økonomiske tiltakene på samme måte. Men nå kunne det legges til ytterligere ett poeng. Bytteforholdet overfor utlandet hadde forverret seg. Dette ble fremstilt nærmest som et resultat av den norske økonomiske politikken. Når veksten i det internasjonale prisnivået var sterkere enn i det norske, virket det inn på den realøkonomiske fordelingen i Norge. Eierinntektene i konkurranseutsatte næringer vokste, mens realverdien av lønnsinntektene sank. Nå steg imidlertid eksportprisene på langt nær like raskt som importprisene. Forverringen av bytteforholdet førte dermed til at Norge led et «realøkonomisk tap». Vi måtte eksportere mer for å finansiere en gitt import. Når landet i en slik situasjon opprettholdt aktivitetsnivået innenlands, innebar det at landet disponerte mer enn det var realøkonomisk grunnlag for, finansiert gjennom et underskudd på driftsbalansen.

«En slik politikk gjør det mulig å fordele over flere år det realøkonomiske tapet Norge lider ved svekket bytteforhold i 1974. Opplegget sikrer full kapasitetsutnyttelse og er i samsvar med OECDs anbefalinger.»⁹⁶⁴

Sagt på en annen måte innebar dette at Norge, fordi norsk prisstigning var lavere enn den internasjonale, skulle føre en ekspansiv politikk selv om kapasitetsutnyttelsen innelands var meget høy. Vi skulle med andre ord føre «motkonjunkturpolitikk» på andre lands vegne.

Dette var en heller tvilsom tolkning av OECDs generelle anmodning om å løse opp på den kontraktive økonomiske politikken som ble ført i mange land etter oljeprissjokket. Nå var problemstillingen egentlig at endringen i bytteforholdet skyldtes avtagende etterspørsel, og dermed fallende priser på norske eksportvarer. Med fallende eksportpriser falt også eierinntektene. Her fikk man selvfølgelig bare statistikk i ettertid, men det skulle ikke mye fantasi til å se i alle fall hvilken retning det bar våren 1974, noe som også kom frem i revidert nasjonalbudsjett. Politisk var imidlertid analysen som ble presentert fra Økonomiavdelingen svært passende. Den gav Bratteliregjeringen muligheter til å gjennomføre en rekke kostbare tiltak utfra partiets program fra 1973.

Også i Stortingets finanskomite la Arbeiderpartiets fraksjon vekt på nødvendigheten av å prioritere det private konsumet. Den la i tillegg vekt på det internasjonale perspektivet ved at Norge nå hadde et underskudd på driftsbalansen. Det var et bidrag til å overvinne vanskene i den internasjonale økonomien, helt i tråd med OECDs anbefaling mente man.⁹⁶⁵ Den ekspansive politikken ble dermed fremstilt som en form for internasjonal motkonjunkturpolitikk. Gjennom å opprettholde veksten i norsk konsum kunne Europas økonomi styrkes. Kontrasten til de tradisjonelle konjunkturpolitiske analysene er stor.

Den store forskjellen lå på bunnen av Nordsjøen. Oljeformuen hadde frigjort den økonomiske politikken fra utenriksøkonomiens tvangstrøye. Fra 1974 kunne det styres etter andre seilmerker, for å bruke Frischs uttrykk fra trettitallet. En langt mer avansert inntektspolitikk skulle erstatte konkurranseevne som styringsmål. Det hele skulle administreres ved hjelp av MODIS IV. Men i Finansdepartementet skulle man snart få merke at det ikke var like lett å sette opp nye seilmerker som det var å rive ned de gamle.

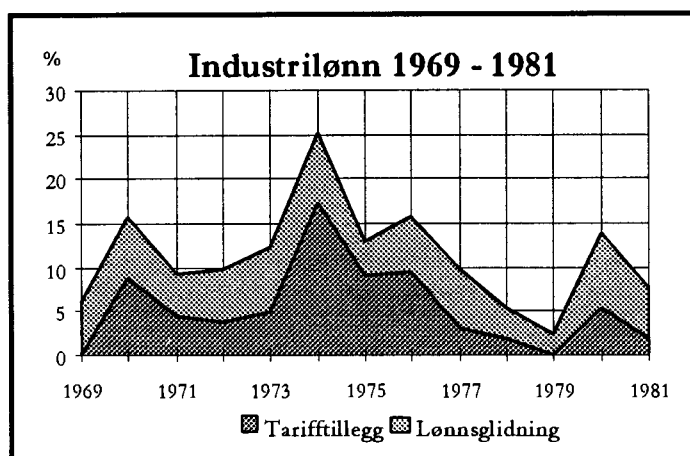
⁹⁶³ St. meld. nr. 91, *Revidert nasjonalbudsjett 1974*, side 10.

⁹⁶⁴ Samme sted side 31.

⁹⁶⁵ Budsjettinnst. S. IV, *Stortingsforhandlinger (1973-74)* bind 6a, side 6.

Etterkrigstidens store lønnsoppgjør

Lønnsoppgjøret våren 1974 fulgte like etter at Petroleumsmeldingen var fremlagt. Oppgjøret ble uten sidestykke det dyreste i etterkrigstiden, 17,2 prosent tariffmessig stigning for voksne mannlige industriarbeidere. På toppen av dette kom lønnsglidning på 8%, som gav den samme gruppen en total lønnsvekst på 25,2%. Reallønnsveksten for de modellhusholdningene Statistisk sentralbyrå benyttet viste en vekst på 5-8%.⁹⁶⁶



Figur 31: Lønnsutvikling for voksne menn i industrien 1969 til 1981. Vekst i forhold til året før. Kilde: SÅ.

Til tross for store tillegg og pakken på nær én milliard fra regjeringen, var det bare såvidt flertall i Jern og Metall for det anbefalte forslaget som ble lagt frem til uravstemning den 4. april. Det ble vedtatt med 50,9%. De andre oppgjørene fulgte mønsteret fra Jern og Metall. Også jordbruksforhandlingene var vanskelige. Jordbruksavtalen for perioden 1. juli 1974 til 30. juni 1976 ble inngått etter tvungen voldgift. 1/3 av inntektsveksten ble dekket over statsbudsjettet, 2/3 gjennom pristillegg.⁹⁶⁷

At et oppgjør som innebar et rekordstort lønnstilbud med en pakke fra regjeringen på toppen bare med ett nødskrik ble vedtatt, viser at det var andre sider enn de rent økonomiske som var avgjørende. Misnøye med oppgjøret våren 1973 og prisstigningen som fulgte, opposisjon mot den sentrale ledelsen i LO og Arbeiderpartiet, og selvfølgelig svært gode økonomiske resultater i bedriftene, kan være med på å forklare arbeidstakernes krav. Vissheten om oljerikdom, regjeringens økonomiske politikk og argumentasjon for et høyere privat konsum likeså.

Det er kanskje også forståelig at Bratteliregjeringen, som overtok makten etter etterkrigstidens dårligste valg for Arbeiderpartiet, nærmest for enhver pris ville unngå en arbeidskonflikt. Den økonomiske politikken man førte, hvor prisstigningens kontraktive effekt benyttes som begrunnelse for en ekspansiv finanspolitikk, er helt uten sidestykke så vidt jeg kan bedømme. Selv om MODIS IV var bygget opp omkring cost-push prisstigning, virker det lite sannsynlig at økonomene i Finansdepartementet helt kunne se bort fra etterspørselseffekten av en slik budsjettpolitikk. Den faglig ledelsen i Finansdepartementet var tydeligvis villig til å strekke seg langt både for å komme nærmere en ny inntektspolitiske orden, men tilsynelatende også for å gi Arbeiderpartiets økonomiske politikk et

⁹⁶⁶ Økonomisk utsyn 1974, tabell 67, side 77.

⁹⁶⁷ Avtalen var toårig med ett generelt tillegg på kr 1,25 per time for første og kr 1,00 for annet avtaleår. Det skulle være helautomatisk indeksregulering knyttet til konsumprisindeksen per 15. november 1974: 10 øre per time for hvert poeng indeksen hadde steget siden 15. mars. I tillegg skulle det forhandles om nye indekstillegg knyttet til indeksen per 15. september 1975. Økonomisk utsyn 1974, side 124.

«faglig alibi». MODIS IV var da også særlig godt egnet til å produsere slike analyser, fordi den var meget enkel å manipulere.

Det er også oppsiktsvekkende at Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet, som tidligere hadde fremstått som en vokter av en ansvarlig budsjettpolitikk, anbefalte forslaget. Bak politikken stod dermed ledende representanter for Norges Bank, Statistisk sentralbyrå, sentrale embetsmenn fra flere departement og selvfølgelig regjeringen. Det danner seg derfor et bilde av en politisk krise, hvor det bestående maktapparat gikk sammen om å støtte de moderate delene av LO, for å hindre at den radikale opposisjonen fikk sjansen til å styrke sine posisjoner ytterligere gjennom en arbeidskonflikt. I ettertid fremhever Kleppe pakken nettopp i et slikt perspektiv. Han viser til at LO-ledelsen var redde for SV og AKP-mls fremgang lokalt og sentralt, og derfor overlot utspillet til Jern og Metall. Kleppe selv deltok aktivt i kampen for å få tariffavtalen vedtatt, gjennom en omfattende foredragsturne. På den andre siden var Ragnar Kalheim minst like aktiv agitator for å forkaste avtalen.⁹⁶⁸

Mindre forståelig er det kanskje at arbeidsgiverne fant seg i et slik oppgjør. Det var jo de som ble sittende med regningen. På toppen av at lønnsnivået økte med en fjerdedel på ett år ble industrien utsatt for en økonomisk politikk som innebar revaluering og økte skatter. En del av forklaringen kan være at enkelte større bedrifter ble utsatt for et ganske sterkt politisk press for å gi etter for kravene.⁹⁶⁹ Videre hadde regjeringen garantert full sysselsetting. Dermed kunne den ikke tillate at bedrifter ble nedlagt. Kanskje regnet man derfor på arbeidstakersiden med at regjeringen også ville måtte ordne opp i bedriftenes problemer? Spørsmålet om arbeidsgiverens posisjon i oppgjøret er imidlertid så langt jeg kan se enda ikke tilstrekkelig klarlagt.

Da fasit ble gjort opp i nasjonalbudsjettet høsten 1974, gav Finansdepartementet uttrykk for at man var fornøyd med den økonomiske utviklingen. Den disponible realinntekten for lønsmottakere hadde steget etter forutsetningene, og Norge var i særklasse når det gjaldt økonomisk vekst og sysselsetting. 5,2% volumvekst i BNP og en gjennomsnittlig arbeidsledighet på 0,7% var det ikke mange andre land som kunne vise til. Veksten kunne faktisk vært enda større mente man i Finansdepartementet, men eksporten ble hemmet på grunn av manglende produksjonskapasitet. Det var imidlertid den innenlandske etterspørselen som var den viktigste vekstfaktoren, og særlig private investeringer og offentlig etterspørsel.⁹⁷⁰

Økonomiavdelingen fremhevet regjeringens skattepolitiske opplegg som bakgrunn for at det ble en effektiv inntektsvekst for lønnstakere fra 1973 til 1974. Det var lagt opp til fortsatt skattelette for 1975, men den sterke veksten i nominelle lønninger satte en grense for hvor mye som kunne gis. Fortsatt var det et mål å øke lønnstakernes disponible realinntekter, men det ble ikke presisert noe mål for utviklingen i nasjonalbudsjettet. Fordi det var en sterk sammenheng mellom den økonomiske politikken og inntektsoppgjørene var behovet stort for en sterkere samordning av oppgjørene og politikken. Regjeringen ville bidra til å sikre at også inntektsoppgjøret i 1975 ble et «realøkonomisk forsvarlig oppgjør».⁹⁷¹

Men medaljen hadde også en bakside. Til tross for subsidier og ulike avanse-reguleringer vokste konsumprisindeksen i rekordtakt: 10,3% i gjennomsnitt fra oktober 1973 til oktober 1974. Selv om utviklingen i konkurranseevnen ikke lenger ble tillagt vekt, var 10% prisstigning regnet som svært uheldig. Som det har vært uttalt i departementet, får

⁹⁶⁸ Samtale med Per Kleppe den 25. oktober 1993.

⁹⁶⁹ Øyvind Lindrupsen, *Med Herøya Arbeiderforening i kamp og samarbeid fra 1929 til 1979*, Porsgrunn 1979, side 169.

⁹⁷⁰ St. meld. nr. 1, 1974-75, *Nasjonalbudsjettet 1975*, og *Økonomisk utsyn 1974*.

⁹⁷¹ St. meld. nr. 1, 1974-75, sidene 34f.

både arkitekten og snekkeren vanskeligheter dersom meterstokken stadig skifter lengde. En høy og lite forutsigbar prisstigning gjorde Økonomiavdelingens økonomiske planleggingen svært vanskelig. Fremdeles var det utviklingen i det internasjonale prisnivå som var den viktigste faktoren bak prisstigningen, men det ble regnet med at disse impulsene ville avta utover i 1975. De innenlandske prisstigningsimpulsene var på den andre siden ventet å øke. Økonomiavdelingen viste til knappheten på produksjonskapasitet var blitt «stadig mer framtreddende» og at arbeidsmarkedet var svært stramt.⁹⁷²

Som skissert i Petroleumsmeldingen, la Finansdepartementet opp til en gradvis omstilling av økonomien til å tåle de kommende oljeinntektene. Dette innebar at landet kunne tillate seg store underskudd på driftsbalansen overfor utlandet. Utenriksbalansen, som helt fra 1945 hadde vært det sentrale premiss for den økonomiske politikken, var ikke lenger sentral. Til tross for etterspørselspresset var det altså lagt opp til fortsatt vekst i privat konsum i nasjonalbudsjettet for 1975. Det var inntektspolitikken som skulle gjøre dette mulig. Når den var på plass, skulle den detaljerte oversikten MODIS IV gav over økonomien gi et grunnlag for å administrere både ressursallokering og inntektsfordeling i en økonomi med et sterkt etterspørselspress. På denne bakgrunn stortingsmeldingen *Om nasjonalbudsjettet 1975* at regjeringen var interessert i et samarbeid med partene om de fremtidige lønnsoppgjør. Dermed var grunnlaget for den første «Kleppepakken» lagt.⁹⁷³

Med MODIS IV mot et kombinert inntektsoppgjør

I 1975 var det klart for det første planlagte kombioppgjøret. Det var en solid Kleppepakke til fordeling, og regjeringens uttalte mål var å sikre en økning i kjøpekraften uten store nominelle tillegg. For arbeidstakerne var det lett å si ja til et slikt raust tilbud, og også for arbeidsgiverne var det fordelaktig at regjeringen finansierte inntektsveksten. Opprøret i fagbevegelsen var først og fremst et politisk opprør, og slik sett kunne arbeidsgiversiden kanskje se det som rimelig at regjeringen og LO-ledelsen selv fikk stå for oppryddingen. Men arbeidsgiverne måtte samtidig akseptere en økonomisk politikk de tidligere hadde gått sterkt i mot på prinsipielt grunnlag, og som på kort sikt innebar reduserte eierinntekter.

I Finansdepartementet stod to ting helt klart etter oppgjøret i 1974: mer enn noen sinne var det nødvendig å få på plass en effektiv inntektspolitikk for å bremse veksten de nominelle inntektene, og en sterk og ansvarlig ledelse i LO var nødvendig for å få dette til. En effektiv inntektspolitikk var på dette tidspunkt departementets hovedsatsingsområde. Strategien var kombinerte oppgjør, aller helst i et formelt korporativt organ. I Finansdepartementet ønsket man å styre, ikke bare å være inntektspolitisk «julenisse». For å løse de kortsiktige økonomiske og politiske problemene var imidlertid en satsing på mer ad hoc pregede ordninger eneste mulighet. LO-ledelsen stod fortsatt ikke på trygg grunn når det gjaldt oppgjørsformen. Derfor måtte strategien også tilpasses LOs interne problemer i tillegg til regjeringens egne politiske mål.

Den økonomiske politikken ble nå designet ved hjelp av MODIS IV. Målet var som tidligere å få til en merkbar økning i kjøpekraften for lønntakerne, øke offentlig konsum og samtidig dempe prisstigningen. Salderingspostene var i første rekke utenriksbalansen og private investeringer. Det var lagt opp til en relativt ekspansiv budsjettpolitikk høsten 1974,

⁹⁷² Samme sted, side 28f. og tabell 61, side 68, og finanstalen 1974, manuskript i ØA, ØA-Notat 1974.

⁹⁷³ St. meld. nr. 1, 1974-75, *Nasjonalbudsjettet 1975*, side 4-8. St. meld. nr. 103 (1974-75), side 29.

målt som overskott før lånetransaksjoner. På den annen side var kredittpolitikken stram, og ikke bare mengdereguleringene. Regjeringen hadde hevet diskontoen med ett prosentpoeng for å dempe investeringsetterspørselen.

Forberedelsene til indeksoppgjøret høsten 1975 begynte et år i forveien. Oppgjøret ble første gang drøftet på et fellesmøte mellom regjeringen og LO-sekretariatet den 18. november 1974. Særlig fordi oppgjøret i tid falt sammen med forberedelsene av statsbudsjettet, lå det denne gangen godt til rette for et kombinert oppgjør med regjeringens budsjettpolitiske disposisjoner som en del av forhandlingsgrunnlaget. Ledelsen i Finansdepartementet la derfor opp til enda en ny vri. Gjennom flere år var det arbeidet for å få gjennomslag for begrepet «disponibel realinntekt», altså at det var en sammenheng mellom skatter, avgifter og prisstigning, og hvor mye som ble igjen i lønningsposen. Høsten 1974 lanserte man en ny analyse knyttet til begrepet «velstand». I tråd med programformuleringen om å bygge ut «et kvalitativt bedre samfunn» ble også «fellesforbruket» inkludert i begrepet «velstand». Også økt produksjon av offentlige tjenester skulle dermed tas med i beregningene som kompensasjon for reduserte nominelle tillegg.⁹⁷⁴

I Finansdepartementet hadde Eivind Erichsen ventet i 20 år på muligheten til å etablere kombinerte inntektsoppgjør. Slik han så det hadde forsøket i 1973 vært meget vellykket, og til fulle vist kombimodellens potensial. Et kombinert indeksoppgjør høsten 1975 skulle gi lavere nominelle tillegg i bytte mot lavere skatter og redusert prisstigning. Resonnement bygget på at prisstigningen var kostnadsdrevet, og at det derfor var mulig å redusere prisstigningstakten gjennom redusert kostnadsvekst. At dette førte til en svekkelse av utenriksbalansen var, sett i lys av oljeformuen, mindre skremmende enn prisstigning, som ville være alternativet. Den nye inntektspolitikken var ferdig utredet og debattert både i organisasjonene og i de politiske miljøene.

Før møtet med LO skrev Eivind Erichsen et utkast til innlegget Kleppe skulle holde om den økonomiske politikken. Hovedbudskapet måtte være at regjeringen, på samme måte som LO, var opptatt av å sikre at lønnstakerne fikk en rimelig del av velstandsutviklingen. Det var viktig å få frem at dette kunne oppnås på to måter: Gjennom økning av disponible inntekter, eller gjennom en økning av fellesforbruket, alt innenfor det rommet den realøkonomiske rammen dannet. Målet måtte være å få størst mulig total vekst med minst mulig prisstigning, og her kom lønnsoppgjørene inn. Fordi indeksreguleringen etter avtalen våren 1974 eventuelt ville komme i september, lå det godt til rette for en kobling mellom oppgjøret og budsjettarbeidet. Denne gangen skulle økningen i de offentlige utgifter byttes mot lavere nominelle inntekter. Alt sammen administrert ved hjelp av beregninger i MODIS IV.

Erichsen regnet med sterk motstand fra LO-ledelsen mot å oppnevne et formelt inntektspolitisk råd. Strategien burde da være å oppgi dette inntil videre.

«Rådet er en biting. Hovedpoenget er selve den grunnleggende ide om å se budsjettpolitikken og inntektsoppgjørene i sammenheng, slik at man får til en lønnsutvikling og inntektsfordeling som er tilfredsstillende, samtidig som prisstigningen begrenses mest mulig.»⁹⁷⁵

På denne måten ble fundamentet i Skånlandutvalget modell droppet. I stedet skulle det inntektspolitiske hus bygges uten grunnmur, for, som Erichsen uttrykte det, å se hva man da kunne få gjort på lengere sikt. Han begrunnet dette med at også Skånlandutvalget la vekt på den langsiktige utvikling, og hevdet at forslaget om et inntektspolitisk råd «på ingen

⁹⁷⁴ Eivind Erichsen, «Momenter til møtet i LO-sekretariatet 18.11.74».

⁹⁷⁵ Samme sted. Kleppe ser ut til i hovedsak å ha brukt Erichsens argumenter, han har tilføyet enkelte tilleggspoeng i margin og rettet på noen formuleringer. Sammen med notatet ligger et notat fra Skogstad Aamo og Kleppes håndskrevne notat fra møtet. EEI, mappe 1974.

måte» var utvalgets hovedpoeng.

Spørsmålet var da hvordan inntektspolitikken skulle administreres. Erichsen mente Kleppe måtte sørge for at LO holdt døren på gløtt for andre typer samarbeid. Bare på den måten kunne regjeringen argumentere for at også andre grupper av lønnstakere og selvstendige inntektstakere skulle gå inn i en samarbeidsordning, noe LO tidligere hadde vært svært opptatt av å få til. Spesielt burde det fremheves at det var blitt en ordning med legene som gjorde at de kom i en «tilsvarende forhandlingsposisjon som man ellers har i inntektsoppgjørene».⁹⁷⁶

Daværende statssekretær i Finansdepartementet, Bjørn Skogstad Aamo, var stort sett fornøyd med Erichsens notat, men han anbefalte at Kleppe avsluttet med noe konkret. I den forbindelse la han frem beregninger av hvilke følger en prisstigning på 10% i året kunne få for samfunnet. Skogstad Aamo tok også opp forholdet til den private sparingen, og argumenterte stikk i strid med Oslo skolens tradisjonelle syn for at den ville bli dramatisk redusert dersom ikke renten ble hevet. I tillegg ville alle med fast eiendom få økt formue på bekostning av de som leide bolig, spekulative forretninger for å utnytte prisgevinst ville blomstre opp, og mange «vanlige lønnstakere og pensjonister» ville få vansker med å planlegge sin økonomi. Generelt vil det være slik at «forretningstalent - evne til å 'sno seg' i det økonomiske liv vil bli enda høyere premiært», mente Skogstad Aamo.

Hva kunne så regjeringen gjøre? Det var umulig å redusere prisene ytterligere gjennom direkte reguleringer, subsidier og matmomskompensasjon. De sentrale faktorene bak prisstigningen var lønnsstigning og jordbruksoppgjør. Skogstad Aamo slo fast at:

«...valget mellom en prisstigning på 9-11 pst i året og en prisstigning på 5-7 pst også er valget mellom tradisjonelle inntektsoppgjør og samordning av inntektsoppgjør og budsjettpolitikk.»⁹⁷⁷

Under forutsetning av at et stort inntektspolitisk råd ikke var aktuelt, foreslo Skogstad Aamo at Kleppe skulle legge opp til følgende fremgangsmåte:

1. September oppgjøret i 1975 skulle være et «prøveoppgjør», hvor man gjennom samordning skulle oppnå «klar vekst i disponibel realinntekt, og mindre lønns og prisvekst».⁹⁷⁸
2. Opplegget skulle drøftes uformelt på partiplanet i februar/mars.
3. Finansdepartementet skulle utrede overflytting av folketrygdavgift fra lønnstaker til arbeidsgiver, reduksjon av andre skatter og avgifter inkludert den generelle momssats, nye former for bedriftsbeskatning, og kontroll med andre priser og inntekter enn de som berøres av tariffoppgjøret.
4. En ny ad hoc gruppe kunne eventuelt settes sammen i mai.
5. Forarbeidet til 1976-budsjettet skulle utarbeides i to utgaver, med og uten samordning.
6. Opplegget ville måtte basere seg på indeksene for juni/juli og prognosene for august/september. Som et eksempel kunne 4-5 prosentpoeng av en antatt prisstigning på 7-8% fra september 1974 til september 1975 kompenseres av det offentlige, mens det resterende var grunnlag for 80% kompensasjon gjennom lønnstillegg.⁹⁷⁹

Som Eivind Erichsen hadde spådd viste det seg at LO-ledelsen var redd for å gå for fort og åpent frem. LO var allikevel villig til å vurdere et skreddersydd opplegg for oppgjørene i 1975 og 1976, og Finansdepartementet fikk dermed det klarsignalet man ventet på. Under Kleppes ledelse startet arbeidet med en analyse av alternative tiltak basert på Skogstad

⁹⁷⁶ Samme sted.

⁹⁷⁷ Bjørn Skogstad Aamo, «Notat til statsråden», den 11. november 1974. EEI, mappe 1974.

⁹⁷⁸ Denne formuleringen hadde Kleppe rettet til «Det tas sikte på at en under septemberoppgjøret gjennomfører fremskutte og samordnede forhandlinger.» Samme sted.

⁹⁷⁹ Samme sted.

Aamos notat. Men Kleppe ønsket å gå lenger i retning av finstyring av oppgjøret. Finansdepartementet skulle også formulere spesifiserte mål for inntektsutvikling og fordeling, inkludert forholdet mellom privat forbruk/fellesforbruk. Til da hadde slike mål ikke vært tallfestet nærmere enn til grove prosentvise vekstanslag. MODIS IV gjorde det imidlertid mulig å være mer spesifikk både når det gjaldt mål og konsekvenser av avvikende resultater. Men skulle en slik finstyring være mulig, var det mer enn noen sinne nødvendig å få lønnsglidningen under kontroll. Tidligere var problemet angrepet fra arbeidstakersiden, men nå vendte Kleppe også oppmerksomheten mot arbeidsgiverne. For å gjøre det mindre attraktivt å by opp lønninger i konkurransen om arbeidskraft skulle «'skyldige' bedrifter/bransjer» straffes med selektive skatter eller bindingstiltak.⁹⁸⁰

Analysene av den økonomiske situasjonen ble satt opp ved hjelp av MODIS IV, og denne gangen ble modellen brukt på en noe oppsiktsvekkende måte. På nyåret 1975 regnet man med en prisstigning på 11 % for 1975. I salderingsproposisjonen var det regnet med en vekst i lønn per sysselsatt på 18 % fra 1974 til 1975, men nå så det ut til å bli enda høyere. Med 80 % kompensasjon for prisstigningen ville indeksoppjøret i september gi omlag 7 % tillegg på toppen av dette. Målet var derfor å begrense kompensasjonsgraden. Regjeringen skulle gjennom budsjettet sikre veksten i disponible realinntekt for lønnstakerne, og samtidig sørge for at ikke de lave tilleggene gav for høye bedriftsinntekter. De aktuelle virkemidlene som skulle vurderes var prisstopp, skjerpet prisregulering, revaluering, lavere momssats, subsidier, økt arbeidsgiveravgift kombinert med lavere medlemsavgift til folketrygden, skattelette og økt barnetrygd.⁹⁸¹

Målene for den økonomiske utviklingen var knyttet til utviklingen av privat konsum, som avhang av disponibel realinntekt, og forholdet mellom størrelsene offentlig og privat konsum og investeringer, som igjen var avhengig av budsjettpolitikken og den funksjonelle inntektsfordelingen. MODIS IV gav anledning til å foreta prioriteringer både institusjonelt og funksjonelt i kvantummodellen. Prisene som var input i kvantummodellen var enten eksogene, eller for de skjermede næringene beregnet ut fra kostnadsoverveltning. Kostnadene i denne sammenheng var først og fremst lønn, men også skatter og avgifter og rente. Kvantummodellen ble kjørt med flere forskjellige anslag for lønn/pris-utvikling, og den økonomiske politikken ble lagt opp etter dette.

Nettopp her kom inntektspolitikken inn. Gjennom å begrense den nominelle inntektsveksten ville prisstigningen reduseres. Det oppstod imidlertid et problem dersom prisstigningen skulle bli høyere enn 11 %. Da ville «prisstigningens kontraktive effekt» føre til at målet for privat konsum ikke ble nådd. Dermed fikk man det pussige resultat at ved en prisstigning over 11 % skulle det iverksettes ekspansive tiltak for å sikre at konsumet ikke ble lavere enn planlagt. I en tradisjonell analyse ville resultatet dermed blitt et ytterligere prispress, men slik var altså ikke sammenhengene i MODIS IV. Uansett pekte analysen dermed klart mot nødvendigheten av reduserte nominelle tillegg for å være sikker på at prisstigningen ble lavere enn 11 %, og at de realøkonomiske målene dermed kunne nås.⁹⁸²

To alternativer ble skissert for å redusere de nominelle tilleggene. Det første alternativet innebar 50 % lønnskompensasjon for prisstigningen høsten 1975, og 1/3 reduksjon i de nominelle tilleggene våren 1976, det andre eller 25 % kompensasjon og 2/3 reduksjon våren 1976. Dette ville først og fremst gi seg utslag i lønnsutviklingen fra 1975 til 1976. Det første alternativet ville gi 0,75 prosentpoeng reduksjon fra 1974 til 1975, og

⁹⁸⁰ Per Kleppe, håndskrevet notat av 21. november 1974, til statssekretæren, finansråden, Øien Simonsvik og Borgenvik. EEI, mappe 1974.

⁹⁸¹ Notat fra Finansavdelingen datert den 17. januar 1975, «Indeksoppjøret 1975», EEI, mappe 1975 I.

⁹⁸² Notat fra Hæreid, Inntektsavdelingen (FAD) datert 22. januar 1975, «Pris- og inntektspolitiske tiltak med virkning for statsbudsjettet i 1975 og 1976» EEI, mappe 1975 I.

4,5 prosentpoeng fra 1975 til 1976, mens det andre gav henholdsvis 1,5 og 8,5 prosentpoeng reduksjon. Med en lønnsglidning på 5% var det regnet med en lønnsvekst for voksne mannlige industriarbeidere på 19,5% fra 1974 til 1975, og 18,8% fra 1975 til 1976. Forutsatt at de samme reduksjonene ble gjennomført for jordbruket ville prisstigningen bli henholdsvis 1 eller 2 prosentpoeng lavere fra 1974 til 1975, og 2 eller 4 prosentpoeng fra 1975 til 1976. Fordi prisreduksjonene ble mindre enn den forutsatte reduksjonen i de nominelle inntektene måtte utviklingen i disponibel realinntekt sikres over statsbudsjettet.⁹⁸³

Inntektspolitikk på ad hoc-basis

Det ble lagt opp til en grundig forberedelse av kombioppjøret, som denne gang skulle foregå i all offentlighet. Gjennom det inntektspolitiske samarbeidet skulle LOs medlemmer gis en merkbar vekst i kjøpekraften, slik at kritikerne av oppgjørsformen kunne fremstilles som motstandere av medlemmenes interesser. Her kom de internasjonale konjunktorene regjeringen til hjelp. I januar 1975 offentliggjorde regjeringen at målet for vekst i disponibel realinntekt for en alminnelig lønnstaker var 5%. Om våren ble det fremmet en Stortingsmelding om pris- og inntektspolitikken, og hele veien sørget regjeringen for god kontakt med partene. Det var kommunevalg om høsten, det var derfor mer enn bare regjeringens inntektspolitikk som stod på spill.

I slutten av februar 1975 ble partene innkalt for å drøfte prissituasjonen. Konsumprisindeksen hadde steget med 4 poeng fra desember 1974 til januar 1975, og det ble spekulert i pressen om at LO ville kreve umiddelbare tiltak fra regjeringens side.⁹⁸⁴ Offentlig ville LO-ledelsen ikke uttale seg om eventuelle krav, men via et notat fra statssekretær Ulf Sand ble statsrådene Kleppe og Sagør orientert dagen før møtet. Subsidier eller lavere moms på kjøttvarer, fersk fisk og elektrisitet til husholdningsbruk var LOs forslag. LO-ledelsen var klar over den vanskelige situasjonen regjeringen kunne komme i dersom slike forslag ble offentliggjort, og ville derfor ikke uttale seg før møtet, slik at utvalget i fellesskap kunne avtales hva som skulle offentliggjøres. Dermed hadde LO allerede et sterkt kort i forhandlingene. I den rådende situasjonen ville det være vanskelig for regjeringen å gå i mot et offisielt krav fra LO.⁹⁸⁵

Per Kleppe innledet møtet i Kontaktutvalget med en oversikt over konjunktursituasjonen, etter de samme linjer som Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet trakk opp tidligere i måneden. Det var nå klare tegn til at konjunkturoppgangen ikke kom som ventet, og han mente derfor alle måtte forberede seg på at det kunne bli nødvendig med tiltak for å stimulere etterspørselen. Men inntektsutviklingen fra 1974 til 1975 så ut til å bli sterkere enn beregnet. Gjennomsnittlig lønnsvekst var anslått til 18% i nasjonalbudsjettet, men så nå ut til å bli rundt 19%. Dette ville gi en etterspørselsvekst som kunne bidra til å holde aktivitetsnivået oppe.⁹⁸⁶

Forbruker- og administrasjonsminister Odd Sagør redegjorde for prissituasjonen. Tradisjonen tro forsøkte han best mulig å dempe inntrykket som hoppet i indeksen fra desember til januar skapte. Det skyldtes for en stor del «spesielle forhold», som offentlige

⁹⁸³ Samme sted.

⁹⁸⁴ Arbeiderbladet den 25. februar 1975.

⁹⁸⁵ Notat fra Ulf Sand den 24. februar 1975, «LO-sekretariatets behandling av prissituasjonen 24/2 - 75». EE, mappe 1975 I.

⁹⁸⁶ Notat fra ØA den 24. februar 1975, til møtet i Kontaktutvalget, «Konjunktursituasjonen», EEI, mappe 1975 I.

takster, økte el-priser, indeksoppgjør i jordbruket og økte avanser i varehandelen. Han mente fortsatt at anslaget på 11% stigning for 1975 kunne holde, men da var det viktig at lønnsutviklingen var under kontroll. Subsidiebruken var kommet opp i 2 milliarder kroner, og stort lenger enn det var det ikke mulig å gå. Det eneste realistiske virkemiddel som gjenstod, mente Sagør var et samarbeid om reduserte nominelle tillegg i høstens oppgjør.⁹⁸⁷

Aspengren uttrykte glede over at prognosene for lønnsutviklingen så ut til å holde, men han var bekymret over prissituasjonen. Han ville vise at LO tok ansvar, og unnlot derfor å legge frem krav om tiltak. Regjeringen burde allikevel vurderte ytterligere subsidier eller nedsettelse av momsen. Det behøvde ikke koste mye, men den «psykologiske virkningen» ville være stor mente Aspengren. Fortsatt ville ikke LO-ledelsen gå åpent inn i et samarbeid om inntektsoppjøret, og noen forpliktelse i forhold til 1976-oppjøret fikk regjeringen ikke fra LO.⁹⁸⁸

Alle parter var klare over Finansdepartementets holdning til enhetlig moms. I 30 år hadde Finansdepartementet gang på gang understreket at det ikke kom på tale å røre ved momsen. Det var nettopp det enkle og universelle ved den indirekte skatteformen som var dens styrke, å svekke denne ville innebære å tukle med statens viktigste inntektskilde. På bakgrunn av den kraftige prisstigningen som pågikk var redusert moms på matvarer imidlertid politisk sett et lett salgbart tiltak. Slik den politiske situasjonen var ville Finansdepartementet og regjeringen sannsynligvis strekke seg svært langt for å unngå å få et slikt krav på bordet. Noe LO altså visste å utnytte for å skape et sterkest mulig utgangspunkt foran høstens forhandlinger.

Det var altså umulig å få LOs aksept for et formalisert inntektspolitisk samarbeid. Spørsmålet ble da hvilken alternativ linje som skulle legges til grunn i stortingsmeldingen om pris- og inntektspolitikken som var varslet våren 1975. Meldingen ble utarbeidet i Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Her gikk man inn for å legge vekt på «folks» ønsker om selv å bestemme over egne lønns- og arbeidsvilkår. Inntektspolitikken måtte derfor baseres på et frivillig samarbeid på ad hoc-basis. Kontaktutvalget burde spille hovedrollen, med et utrednings og forslagsorgan etter mønster fra Ad hoc-utvalget i 1973. Beregningsutvalget skulle fungere som før, og i tillegg skulle det opprettes et «teknisk sekretariat» i departementene. Opplegg var tilpasset LOs krav, men det måtte drøftes «underhånden» med organisasjonene før meldingen ble lagt frem.⁹⁸⁹

I Finansdepartementet ble dette sett på som en trussel mot analysemonopolet. Et permanent utrednings- og forslagsorgan i tillegg til Beregningsutvalget ville gi «vel mye utredning om samme emne». Det var viktig at det nye organet ikke fremmet forslag som kom i strid med regjeringens øvrige økonomiske politikk, og hvordan kunne man sikre seg mot slikt? Det ble formant til mer realisme i forutsetningene, og en bredere vurdering av virkemidlenes virkninger ut over priser og disponibel realinntekt.⁹⁹⁰ Økonomiavdelingen var fortsatt innstilt på å foreslå et forpliktende samarbeid:

«Lønnstakernes ønske om selv å bestemme sine egne lønns- og arbeidsvilkår gjør det vanskelig å få til en moderasjon i prisstigningen gjennom inntektspolitisk samarbeid [...] I meldingen om pris- og

⁹⁸⁷ «Innlegg av statsråd Odd Sagør i Kontaktutvalgets møte 25. februar 1975», datert den 20. februar. EEI, mappe 1975 I.

⁹⁸⁸ Utkast til protokoll fra Kontaktutvalgets møte den 25. februar 1975. EEI, mappe 1975 I.

⁹⁸⁹ Notat fra statsråd Sagør til Bratteli, datert 14. februar 1975, «Meldingen om pris- og inntektspolitikken - Forholdet til organisasjonene». Gjenpart til Finansministeren til orientering. EEI, mappe 1975 I.

⁹⁹⁰ Notat fra TM den 19. februar, «Noen merknader til notat av 22. januar 1975 fra Inntektsavdelingen, FAD» og fra Borgenvik den 10. mars, «Stortingsmeldingen om pris- og inntektspolitikken». EEI, mappe 1975 I.

inntektspolitikken bør det komme klart fram at en i inntektspolitikken vil ta sikte på et forpliktende samarbeid mellom arbeidslivets parter og de politiske myndigheter.»⁹⁹¹

Dette kunne oppnås uten å realisere rådet i Skånlands modell, men på lengere sikt mente Økonomiavdelingen åpenbart at målet måtte være å få etablert et inntektspolitisk råd. Man var tydelig bekymret for at organisasjonenes standpunkt skulle påvirke regjeringens syn på hvor forpliktende samarbeidet skulle være, og gikk derfor inn for å avklare disse spørsmålene internt i regjeringen før man hadde samtaler med organisasjonene.

Igjen opplevde imidlertid Finansdepartementet å bli overkjørt når det gjaldt den institusjonelle siden av inntektspolitikken. Den 18. april 1975 kom stortingsmeldingen *Om pris- og inntektspolitikken*. Analysen i meldingen var lagt opp etter Økonomiavdelingens opplegg. I meldingen ble det gitt uttrykk for at sentrale oppgjør ikke var nødvendig for et inntektspolitisk samarbeid, noe det forbundsvis oppgjøret i 1974 hadde vist. Et sentralisert inntektspolitisk samarbeid brøt også med den desentraliserings- og demokratiseringsprosess landet var inne i. Utgangspunktet for et inntektspolitisk samarbeid måtte være «frivillighet, aktiv medvirkning og forståelse fra alle parter». Dermed var det heller ikke nødvendig med et fasttømret institusjonelt apparat. I stedet skulle Kontaktutvalget brukes. Under dette skulle det legges et permanent utrednings- og forslagsutvalg etter mønster fra Ad hoc-utvalget, som skulle arbeide på oppdrag fra Kontaktutvalget.⁹⁹²

Dermed ble det opp til de enkelte organisasjoners vurdering av den konkrete situasjonen, om de ville tjene eller tape på et samarbeid, som etter dette skulle være avgjørende i inntektspolitikken. Pakkene som regjeringen tilbød kom dermed til å bli viktige for å lokke organisasjonene til å samarbeide. Det er ellers verd å legge merke til at regjeringen viste til oppgjøret i 1974 som et eksempel på at det også kunne gjennomføres et kombinert oppgjør under forbundsvis forhandlinger. At dette på noen måte skulle være et mønsteroppgjør er kanskje vanskelig å se i ettertid.

Kombioppgjøret 1975

Kritikerne av den kombinerte oppgjørsformen var i mindretall i 1975. Regjeringen vant frem med argumentasjonen om betydningen av reduserte nominelle tillegg, og ble trodd når den garanterte 5% vekst i disponibel realinntekt. LO-ledelsen trådte svært varsomt frem mot oppgjøret, selv om det ikke kunne gå til uravstemning. Da oppgjøret var et faktum ble strategien en annen. Det ble gjennomført en bred organisasjonsmessig behandling av spørsmålet om inntektsoppgjør som nærmest artet seg som en «propagandakrig» i følge Svein Dahl. Oppgjøret gav LO-ledelsen selvtilliten tilbake mener Per Kleppe, som også understreker betydningen av Ragnar Kalheims plutselige død i mai 1974. Også for NAF var det enkelt. Oppgjøret høsten 1975 viste at det var penger å spare på kombimodellen.⁹⁹³

Det var oppnevnt en «pakkegruppe» for å koordinere arbeidet i Forbruker- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet. Her var politisk ledelse representert ved statssekretærene Skogstad Aamo (FIN) og Ulf Sand (FAD). Pakkegruppen la frem tre innstillinger våren og sommeren 1975. I gruppens siste rapport fra 27. juni, ble de aktuelle alternativene for oppgjøret oppsummert:

⁹⁹¹ Notat fra ØA til statsråden den 20. februar 1975, «Hovedpunkter i melding til Stortinget om pris- og inntektspolitikken - Notat fra Statsråd Sagør av 14. februar 1975». EEI, mappe 1975 I.

⁹⁹² St. meld. nr. 82 (1974-75), *Om pris- og inntektspolitikken*.

⁹⁹³ Samtale med Kleppe den 25. oktober 1993. Dahl 1989, side 55f. og 76f.

1. Ingen samordning, men moderate tillegg (2/3 kompensasjon) på grunn av konjunktorene.
2. Normalt indeksoppgjør (4/5 kompensasjon) og ingen samordning.
3. Samordnet oppgjør og prosenttillegg, heving av nedre grense for statsskatt,
- alternativt med kronetillegg i stedet for prosenttillegg,
4. Samordnet oppgjør høsten 1975 (1/4 kompensasjon) og våren 1976 (halverte lønnstillegg)
reduksjon av medlemspremien til folketrygden og hevet grense for statsskatt,
- alternativt med redusert moms i stede for redusert medlemspremie.⁹⁹⁴

Fortsatt ble 11% gjennomsnittlig prisstigning fra 1974 til 1975 lagt til grunn for beregningene. Videre var det forutsatt en økning i disponibel realinntekt for «vanlige inntektstakere» på 3% for alle alternativene, altså noe mindre enn de 5% som ble lovet i januar. For å oppnå dette måtte det gjennomføres visse skatteletter også for alternativene uten samordning. Alternativene som inkluderte moderate tillegg også i 1976 gav en priseffekt på 2,5 til 3,5 prosentpoeng og alternativene som bare omfattet høstens oppgjør, 1-1,5 prosentpoeng.

Beregninger i MODIS IV viste at opplegget ville gi en omfordeling av inntekt fra det offentlige til konkurranseutsatte bedrifter, som kunne gi uheldige effekter som økt lønnsglidning og investeringsetterspørsel. Samtidig ville det progressive skattesystemet gjøre tapet ved lave nominelle tillegg minst for de høyeste inntektsgruppene. Disse effektene måtte derfor kompenseres gjennom egne tiltak, som kunne avgjøres i samarbeid med organisasjonene. Skulle dette la seg gjennomføre måtte dermed inntektsforhandlingene starte før budsjettet var ferdig, fordi regjeringens handlingsfrihet da var større. Utvalget la opp til et møte i Kontaktutvalget rundt den 11. august, deretter forhandlinger i et ad hoc-utvalg frem til 10. september, og avsluttende møte i Kontaktutvalget den 16. september.⁹⁹⁵

I Finansdepartementet vurderte Skogstad Aamo det som fordelaktig med en slik fremskynding av indeksforhandlingene. Kommunevalget stod selvfølgelig sentralt i vurderingen. Dersom Pakkegruppens forslag ble fulgt, ville regjeringen kunne legge frem et endelig forslag 10.-12. september. Hvis den vanlige prosedyren ble fulgt ville resultatet derimot ikke være klart før etter indeksen for 15. september var kjent den 10. oktober. Da ville det også være for sent å bringe 1976-oppgjøret og forholdet til budsjettet inn i forhandlingene, en fremskynding kunne imidlertid gjøre motstanderne av samordning mistenksomme. En eventuell mobilisering mot samordning i LO kunne ødelegge for oppgjøret i 1976. Det var derfor grunn til å gå forsiktig frem.⁹⁹⁶

Den 11. august hadde ledelsen i Finansdepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet møte med LO, NAF, Bondelaget og Småbrukerlaget. Det var altså på dagen etter timeplanen Pakkeutvalget foreslo, men på et mer uoffisielt nivå enn Kontaktutvalget. Det var enighet om hvilke beregninger som skulle legges til grunn for oppgjøret, og det skulle utarbeides beregninger som viste ulike kombinasjoner av skattemessige tiltak og kompensasjonsgrader som tilsvarte 80% kompensasjon. LOs representanter understreket at problemet for LO-ledelsen var å få solgt en pakkeløsning, det var derfor viktig at beregningene var knyttet til 80% kompensasjon. Det var ikke aktuelt å se høstens oppgjør i sammenheng med hovedoppgjøret til våren. Bondelaget trodde også det

⁹⁹⁴ Medlemmer var: Statssekretærene Ulf Sand (FAD) og Bjørn Skogstad Aamo (FD), Øien og Borgenvik (FD), Ingolv Hæreid og Knut Skipenes (FAD). «Rapport nr. 1» fra Pakkegruppen, datert 28. april 1975. EEI, mappe 1975 I.

⁹⁹⁵ Notat fra Pakkegruppen 27. juni 1975, «Indeksoppgjøret 1975», EEI, mappe 1975 II.

⁹⁹⁶ Notat fra Skogstad Aamo til statsråden datert den 5. august 1975, «Momenter ved vurdering av tidspunktet for indeksoppgjør». EEI, mappe 1975 I.

ville være visse problemer med å få solgt en pakke, men var innstilt på et samarbeid.⁹⁹⁷

På neste møte den 12. august møtte også Norges Fiskarlag. Det ble diskutert et fremlagt notat som viste et eksempel med redusert kompensasjonsgrad kombinert med skattelette. LO ønsket ytterligere beregninger før de ville uttale seg. Kleppe tok opp spørsmålet om å fremskynde den avtalte arbeidstidsforkortelsen fra 1. april 1976 til 1. januar 1976 som et ledd i avtalen. LO ivret sterkt for dette og mente at salget av oppgjøret på den måten ville gå mye lettere. Men NAF var ikke interessert i en fremskynding, selv om Kleppe lovet kompensasjon for merkostnadene. Det var allikevel enighet om å foreta ytterligere beregninger også på dette området. Da samtalene fortsatte dagen etter kunne Odd Højdahl meddele at LO-ledelsen nå gikk inn for å forhandle med sikte på et samordnet oppgjør. Dermed gjenstod bare spørsmålet om prosedyren for forhandlingene.⁹⁹⁸

Svein Dahl legger stor vekt på at det var en vanskelig beslutning for LO-ledelsen å gå inn for samordnede og kombinerte oppgjør. For NAF var det enklere. Dahl tegner et bilde av NAF som en pådriver for et inntektspolitisk samarbeid etter de gode erfaringene fra indeksoppgjøret i 1973. Det er imidlertid grunn til å stille et spørsmålstegn ved om man i NAF helt så bort fra de prinsipielle sidene ved den nye økonomiske politikken. Her kan det være grunn til å påpeke den vanskelige posisjonen Industriforbundet var i når det gjaldt de selektive støttetiltakene. Dette kommer jeg imidlertid tilbake til i neste kapittel.⁹⁹⁹

Statens utspill stod selvfølgelig sentralt. Det var pakken som skulle selge det samordnede oppgjøret til organisasjonens medlemmer. Den 20. august presenterte Kleppe den første skissen til en inntektspolitisk pakke for organisasjonene, basert på en vekst i disponibel realinntekt på 2,5% fra 1975 til 1976. Kompensasjonsgraden var foreslått til 30%. Ved en kompensasjon over dette, var det ikke aktuelt med bidrag fra staten. Utover de skattelettene som allerede var vedtatt for boliger og bankinnskudd, skulle folketrygdavgiften reduseres med 0,2 prosentpoeng frem til 1. januar 1976, og 0,9 prosentpoeng etter dette. Priseffekten var kalkulert til 0,4 prosentpoeng fra 1974 til 1975 og 1,6 prosentpoeng fra 1975 til 1976, alt regnet i forhold til en kompensasjonsgrad på 80%. Videre skulle det vurderes prisstopp frem til 1. januar 1976 og subsidiering av prisvirkningen i jordbruksoppgjøret til samme dato. På toppen av dette skulle barnetrygden økes fra høsten 1975.

Høsten 1975 hadde norske bedrifter for alvor begynt å merke den internasjonale lavkonjunkturen. Allerede i mars 1975 hadde Kleppe varslet at det på grunn av det høye aktivitetsnivået ikke var aktuelt med generell etterspørselsregulering. Den økonomiske politikken skulle fortsatt være «stram», mens det skulle iverksettes selektive tiltak for å motvirke arbeidsledighet. Nå var «stram» kanskje en noe underlige betegnelse på det budsjettpolitiske opplegget fra høsten 1974. Problemet høsten 1975 var at det på grunn av konjunkturene ikke lenger var aktuelt å øke bedriftsbeskatningen. Dermed fikk man ikke den økningen av inntektene som det var lagt opp til i det opprinnelige opplegget, noe som ytterligere økte budsjettunderskuddet. I tillegg ble sysselsettingssituasjonen vurdert som vanskelig, og det ville derfor være aktuelt å drøfte tiltak for å trygge sysselsettingen.¹⁰⁰⁰

I forhold til Pakkegruppens beregninger var veksten i disponibel realinntekt justert

⁹⁹⁷ «Samtaler om inntektspolitiske tiltak høsten 1975». Til stede: Per Kleppe, Skogstad Aamo, Eivind Erichsen, Hallvard Borgenvik (alle fra FD), Odd Sagør, Ulf Sand, Bjørn Larsen, Ingolv Hæreid (FAD), Odd Højdahl, Øistein Gulbrandsen (LO), Wilhelm Dahl, Lars Aarvig (NAF), Paul Dalberg (Bondelaget), og Trygve Kaldahl (Småbrukarlaget). EEI, mappe 1975 I.

⁹⁹⁸ «Samtaler om inntektspolitiske tiltak høsten 1975 - Referat fra møtet med organisasjonene 12. august 1975», datert den 13. august 1975. Referat fra møte med organisasjonene 13. august 1975, «Samtaler om inntektspolitiske tiltak høsten 1975». EEI, mappe 1975 I.

⁹⁹⁹ Dahl 1989, side 47f. og 65f. Se også Espeli 1992.

¹⁰⁰⁰ St. meld. nr. 103, *Revidert nasjonalbudsjett 1975*, sidene 7 og 10. Arbeidsdokument nr. 4, «Elementer i en kombinert løsning ved høstens indeksoppgjør». EEI, mappe 1975 I.

ned med 0,5 prosentpoeng og anslaget for kompensasjon opp fra 25% til 30%. Preiseffektene fra 1975 til 1976 var også redusert til 1,6 prosentpoeng, fra tidligere antydte 3,5 prosentpoeng. Anslagene for prisvekst fra 1974 til 1975 ble justert opp til 11,7%. Et notat fra Hallvard Borgenvik kan tyde på at reduksjonen i inntektsveksten kan ha vært taktisk motivert, for å ha noe å gå på. Økonomiavdelingen la fortsatt 3% vekst til grunn for arbeidet med nasjonalbudsjettet. Men ellers viser forslaget klart at optimismen med hensyn til norsk økonomisk utvikling var i ferd med å avta. Fortsatt ventet Økonomiavdelingen et «snarlig vendepunkt i det internasjonale konjunkturbildet», blant annet på bakgrunn av reduserte lagerbeholdninger, lavere prisstigningstakt og en forventet «mindre restriktiv pengepolitikk» i flere land. Det ble derfor forutsatt at norsk eksport ville ta seg opp enten siste kvartal 1975 eller første halvår 1976.¹⁰⁰¹

På et møte mellom Finansdepartementet, Forbruker- og administrasjonsdepartementet, LO og NAF, den 2. september, ble det klart at LO allikevel ikke kunne gå med på 30% kompensasjon. LO-ledelsen hadde problemer med å selge den lave kompensasjonsgraden internt. Den taktiske feil som ble begått var i følge LOs nestleder, Odd Højdahl, å benytte 80% kompensasjon som referanse, som imidlertid hadde vært LO-ledelsens forutsetning. LO-sekretariatet hadde drøftet skissen den 20. august, og reaksjonene var slik at Højdahl ikke lenger hadde mandat til å forhandle om en kompensasjonsgrad på 30%.¹⁰⁰²

Nå var tiden begynt å bli knapp. Statsbudsjettet måtte gå i statsråd 12. september, og før det måtte skatteopplegget være klart. Den 5. september fremmet Finansdepartementet en proposisjon for Stortinget om utvidede rammer for statsbankene og en ekstra bevilgning på 300 millioner kroner til sysselsettingstiltak. Det var frykten for en vekst i ledigheten vinteren 1975/76 som var bakgrunnen. Fordi det ville ta noe tid å iverksette tiltakene, fant regjeringen det riktig å fremme proposisjonen før budsjettene ble lagt frem.¹⁰⁰³

Den 10. september ble så resultatet av indeksoppgjøret offentliggjort. LO-ledelsen fikk sine 30% i kompensasjon. Gjennom budsjettmessige tiltak skulle staten bidra slik at det totalt ble 80% kompensasjon. Jordbruket fikk et tilsvarende tillegg, beregnet til 135 millioner kroner. Preiseffekten ble oppgitt til «vel 2%» i forhold til et oppgjør med 80% kompensasjon. For å sikre veksten i disponibel realinntekt skulle skattetrekket reduseres med 1% fra 1. november og frem til 1. mai 1976, basert på en senking av medlemsavgiften i folketrygden. Barnetrygden ble hevet fra 1. november, og prisstigningen som følge av jordbruksoppgjøret skulle subsidieres ned fra 0,28 indeks-poeng til 0,05 indeks-poeng. Det ble innført prisstopp med øyeblikkelig virkning ut året. Pakken ville gi 3% vekst i disponibel realinntekt fra 1975 til 1976. Tillegget var gitt i faste kroner, og sammen med skatteopplegget bidro dette til en forsvarlig fordelingsprofil.¹⁰⁰⁴

Dermed hadde Finansdepartementet oppnådd det de siktet mot, nemlig en lav kompensasjonsgrad. Oppgjøret var en suksess, både for partene i arbeidslivet og tilsynelatende for den økonomiske politikken. Det virker som optimismen var stor i Finansdepartementet, hvor man allerede en tid hadde sett frem mot hovedoppgjøret i 1976.

¹⁰⁰¹ Hallvard Borgenvik, notat til statsråden datert 15. august 1975, «Skattepolitisk opplegg for 1976». EEI, mappe 1975 I. Notat fra Økonomiavdelingen, ØA/65 av 10. august 1975, «Om stats- og trygdebudsjettet 1976». FD-ØA, ØA-notat 1975. Notat fra Ulf Sand til Sagør og Kleppe den 15. august 1975, «Prisutviklingen i 1975». EEI, mappe 1975 I. Notat fra Økonomiavdelingen, ØA/63 av 19. august 1975, «Skisse for opplegg av nasjonalbudsjettet 1976». EEI, mappe 1976 II.

¹⁰⁰² Samme sted.

¹⁰⁰³ St. prp. nr. 7 (1975-76), *Om ekstraordinære sysselsettingstiltak vinteren 1975-76*.

¹⁰⁰⁴ Pressemelding fra Statsministerens kontor, «Indeksoppgjøret høsten 1975». EEI, mappe 1975 II.

Mot et nytt stortingsvalg

Suksessen i oppgjøret høsten 1975 førte inntektspolitikken for alvor inn i rampelyset. Den norske inntektspolitiske modellen ble markedsført både nasjonalt og internasjonalt, og vekket betydelig oppsikt i OECD. Men oppmerksomheten omkring den nye økonomiske politikken førte også til at regjeringen i større grad ble stilt til ansvar for den økonomiske utviklingen, og da særlig prisstigningen. Med det høye ambisjonsnivået i den økonomiske politikken manøvrerte regjeringen seg inn i en situasjon hvor den ikke bare hadde ansvaret, men også skylden for den økonomiske utviklingen. Dette skulle komme til å skape betydelige problemer foran valget høsten 1977.

Forberedelsene av 1976-oppgjøret startet i Finansdepartementet allerede før indeksoppgjøret var i havn høsten 1975. Oppgjøret var for det første et hovedoppgjør, som altså kunne gå til uravstemning. I tillegg lå det allerede inne kortere arbeidstid som skulle kompenseres. På toppen av dette kom Stortingets jamstillingsvedtak som lett kunne føre til motsetninger mellom LO og bondeorganisasjonene. Samtidig skulle oppgjøret spille en viktig rolle i forsøket på å institusjonalisere ordningen med kombioppgjør.

Igjen gikk regjeringen ut med et mål for oppgjøret, denne gangen på 3% vekst i disponibel realinntekt. Før forhandlingene startet trakk statssekretær Skogstad Aamo opp de politiske retningslinje for inntektspolitikken. Målet måtte være å få til en positiv utvikling hele veien frem til valget høsten 1977, med hovedvekt på skattelette og gradvis redusert prisstigning. Det var tre hovedmål:

1. redusere de direkte skattene,
2. begrense prisstigningen,
3. begrense bedriftenes kostnader for å sikre arbeidsplassene i konkurranseutsatte næringer.

Politisk var det viktigst å oppnå redusert beskatning. Innenfor rammen for vekst i disponibel realinntekt ville man derfor måtte akseptere noe sterkere prisstigning for å kunne oppnå tilstrekkelig reduksjon i skattene, mente Skogstad Aamo.¹⁰⁰⁵

Det viktigste var at prisstigningstakten var synkende helt frem til september 1977. For 1976 burde gjennomsnittet ligge på omlag 8,5%, det ville si en stigningstakt under 8% mot slutten av året. For 1977 var målet under 8% første halvår, og under 7% i annet halvår. For å oppnå dette måtte en større del av jordbruksoppgjøret tas over budsjettet i 1977 enn i 1976, og mest mulig av inntektsveksten for lønnstakere komme i form av skattelette i hele perioden. For å få en akseptabel lavtlønnsprofil på inntektsutviklingen burde de nominelle økningene komme som kronetillegg. Men også de høyere innteksgruppene måtte tilfredsstilles, og skatteletten måtte derfor gi lettelser også for «ganske høye inntekter». Skogstad Aamo støttet Erichsens linje med hensyn til en formalisert inntektspolitisk orden hvor oppgjørene og budsjettarbeidet ble sett i sammenheng. Dette var imidlertid fortsatt svært kontroversielt og ville dermed ikke gi noen politisk avkastning på kort sikt. Finansdepartementet måtte derfor gå forsiktig frem. Prisstigningen, som var den offisielle begrunnelsen for den nye inntektspolitikken, måtte dermed vike for det overordnede mål: å vinne valget høsten 1977.¹⁰⁰⁶

Tidlig i mars 1976 fremla regjeringen sitt pakketilbud. Målet var at prisstigningen ikke skulle overstige 9% for 1976, som var ett prosentpoeng over det OECD regnet med for

¹⁰⁰⁵ Notat fra Skogstad Aamo til pakkegruppen, «Notat om spesielle hensyn til inntektspolitikken 76 og 77», datert 1. januar 1976. Notat fra Pakkegruppen av 7. november 1975, «Inntektsoppgjøret 1976». EEI, mappe 1975 II.

¹⁰⁰⁶ Samme sted.

gjennomsnittet av sine medlemsland. Veksten i disponibel realinntekt for lønnstakere på skulle være 3%, noe mer for trygdede. Dette skulle nås gjennom vekst i nominelle lønninger på 3% i tillegg til kompensasjon for kortere arbeidstid, skattelette på 1,1 milliard på årsbasis, og ved å opprettholde subsidienivået ut året. Fordelingen av tilleggene innefor rammen skulle organisasjonene stå for selv. Bøndene skulle få en inntektsvekst som innebar inntektsmessige jamstilling med industriarbeiderne i løpet av 6 år. Tilbudet til jordbruket var 1,3 milliarder kroner, som innebar en vekst i disponibel realinntekt på 12,3% fra 1975 til 1976 for en familie med to barn, under halvparten av bøndenes opprinnelige krav.¹⁰⁰⁷

Det var en klar forutsetning at også de liberale yrker måtte rette seg etter dette. Finansdepartementet gikk inn for at regjeringen måtte gjøre det klart at den ikke ville nøle med å sette iverk tiltak overfor både næringsliv og lønnstakere dersom man oppdaget avvik fra mønsteret. Det samme gjaldt lønnsglidningen. Det var beregnet en glidning på 4,5% for 1976, og regjeringen måtte varsle tiltak overfor konkurranseutsatte bedrifter hvis det viste seg at glidningen ble større. Som ramme for oppgjøret i 1977 ble det antydnet en vekst i disponibel realinntekt på 2,5%, delvis finansiert over statsbudsjettet.¹⁰⁰⁸

Etter at skissen var fremlagt fremmet LO krav om 4% generelt tillegg, mens NAF ikke ville gi noe tillegg ut over kompensasjon for kortere arbeidstid hvis ikke bedriftene fikk tilsvarende lettelser i arbeidsgiveravgiften. NAF var også meget kritiske til at regjeringens mål for prisutviklingen kunne nås dersom tillegget ble over 1%. Ved å vise til Finansdepartementets egen cost-push-analyse mente NAF at nominelle tillegg kombinert med lavere arbeidsgiveravgift ikke medføre økt press på prisene. Dahl viser hvordan NAFs taktikk var å presse regjeringen til å dekke spriket mellom krav og tilbud.¹⁰⁰⁹

Åpenbart for å legge ytterligere press på regjeringen, brøt LO forhandlingene. På et møte i Kontaktutvalget etter bruddet spilte NAF ballen over til regjeringen. Kleppe og Nordli kunne ikke annet enn å understreke hvor viktig det var å komme til enighet, hele kombimodellens fremtid stod på spill, og regjeringen «var innstilt på å gi de bidrag som var mulige for å komme videre i forhandlingene». Den 15. mars hadde NAF møte med Kleppe, og fremla dagen etter et tilbud til LO. Da var også reduksjon i arbeidsgiveravgiften inne i pakken. Av 2,35% generelt tillegg ble 0,85% dekket inn via en reduksjon på ett prosentpoeng i arbeidsgiveravgiften. For den disponible realinntekten innebar forslaget noe lavere vekst enn regjeringens skisse, og LO var ikke fornøyd.¹⁰¹⁰

Helt i slutfasen kom fradrag for fagforeningskontingent på forhandlingsbordet. Kravet var tidligere reist av LO, men blankt avvist av Finansdepartementet. For å få LO på gli tok Kleppe forslaget frem igjen. Senere ble dette forsøkt moderert gjennom et forslag om å sette ned et utvalg for å utrede mulighetene for å innføre ordningen fra 1978, som en forutsetning skulle ordningen eventuelt kompenseres med endringer i den øvrige beskatning. Men bordet fanget. På et møte mellom Finansdepartementet og organisasjonene slo Aspengren fast at en løsning av fradragsordningen da var en forutsetning for LOs anbefaling. Det samme gjaldt for de økonomiske forutsetningene som lå til grunn for oppgjøret: 3% vekst i disponibel realinntekt, 9% prisstigning, og ikke minst regjeringens

¹⁰⁰⁷ Pressemeldinger fra Finansdepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet 2. mars 1976. EEI, mappe 1976 II.

¹⁰⁰⁸ Arbeidsdokument nummer 16, «Foreløpig skisse til totalløsning ved inntektsoppgjøret våren 1976.» EEI, mappe 1976 II.

¹⁰⁰⁹ Dahl 1989, side 97f.

¹⁰¹⁰ Brev fra NAF til Eivind Erichsen av 12. februar 1976, med gjenpart av NAFs kommentar til LOs generelle krav. Referat fra møte med organisasjonene den 8. mars 1976. Utkast til protokoll fra Kontaktutvalgets møte torsdag 11. mars 1976. Brev til Kleppe fra NAF den 16. mars 1975. EEI, mappe 1976 II.

erklæring om 2,5% økning i disponibel realinntekt for 1977.¹⁰¹¹

Med så mye prestisje knyttet til et vellykket oppgjør kunne altså både NAF og LO presse regjeringen langt. Aspengren hadde brent seg i 1973, og sørget derfor for å legge ansvaret på regjeringen. Den 7. april 1976 redegjorde regjeringen for oppgjøret i en pressemelding. Avtalen innebar kompensasjon for arbeidstidsforkortelsen og 4% tillegg. Arbeidsgiveravgiften ble redusert med 1,2 prosentpoeng. Jordbruksavtalen ble inngått med en ramme på 1,8 milliarder kroner. Pakken fra staten inneholdt dessuten lettelser i personbeskatningen med 1,1 milliarder kroner i 1976, økt barnetrygd med 122 millioner, forlengelse av midlertidige subsidier fra 1975, og 200 millioner i beredskap til ytterligere subsidier dersom prisstigningen ble høyere enn forutsatt. Videre ble minstepensjonen i folketrygden økt.

Opgjøret omfattet i prinsippet alle inntektsgrupper, også eierinntektene, og regjeringen forutsatte lojalitet overfor resultatet. Lokale forhandlinger måtte således tilpasses rammen for det kombinerte oppgjøret. Oppgjøret ville gi en vesentlig bedre økonomisk utvikling enn det regjeringen mente ville ha vært alternativet. For å kompensere for prisstigningen uten statlig medvirkning måtte de nominelle lønns- tilleggene vært på rundt 13%, som ville gitt 18% vekst i bedriftenes lønnskostnader. Men regjeringen anså det for lite sannsynlig at bedriftene kunne gitt så høye tillegg i praksis. Oppgjøret hadde med andre ord vært en forutsetning for at lønnstakerne fikk sine 3% disponible realvekst.¹⁰¹²

Regjeringen ønsket altså å presentere det kombinerte oppgjøret både som en gavepakke til lønsmottakerne og som redningen for norsk økonomi i en vanskelig internasjonal økonomisk situasjon. Lønnstakerne ble fortalt at uten statens medvirkning ville de kommet langt dårligere ut, både inntektsmessig og når det gjaldt sysselsetting. Næringslivet fikk styrket lønnsomhet gjennom redusert arbeidsgiveravgift og lave nominelle tillegg, og bøndene fikk mest av alle. Prisutviklingen hadde vært et problem, og den endelige pakken innebar at den beregnede prisstigningen i 1976 ville bli 9,2%, mens utgangspunktet i nasjonalbudsjettet hadde vært 8,8%. Forskjellen ble kamuflert bak formuleringen «om lag 9%» i pressemeldingen.¹⁰¹³

En landevinning i den økonomisk politikken?

Finansråd Eivind Erichsen, som helt fra sin tid i Økonomiavdelingen på femtitallet hadde sett hvor viktig det var å få kontroll over utviklingen i de nominelle inntektene, var betenkt etter oppgjøret i 1976. Fortsatt var det et gjennombrudd at LO så ut til å kunne gå inn for et system med kombinerte oppgjør, og at Finansdepartementets virkelighetsforståelse var i ferd med å få gjennomslag også nedover i organisasjonen. På toppen av det hele var det en bred politisk oppslutning om kombioppgjørene. De kombinerte inntektsoppgjørene kunne dermed se ut til å være en landevinning i den økonomiske politikken, men var prisen for høy?

Det var ingen reell politisk opposisjon mot den økonomiske politikken i 1975 og

¹⁰¹¹ Notat til LO og NAF fra Finansdepartementet, udatert, «Fradragsrett for fagforeningskontingent». Notat fra Finansdepartementet av 6. april 1976, «Protokoll om eventuell fradragsrett ved inntektsbeskatningen for fagforeningskontingent». Referat fra møte med organisasjonene 6. april 1976. EEI, mappe 1976 III.

¹⁰¹² Notat til Kontaktutvalgets medlemmer den 7. april 1976, «Det kombinerte inntektsoppgjøret 1976». EEI, mappe 1976 III. Pressemelding fra Statsministerens kontor, datert 7. april 1976, et eksemplar finnes i Trygve Brattelis arkiv i Arbeiderbevegelsens arkiv, boks 140, mappe merket «Pris og inntektspolitikk 1951-1976».

¹⁰¹³ Notat til Kontaktutvalget av 7. april 1976, «Det kombinerte inntektsoppgjøret våren 1976». EEI, mappe 1976 III.

1976. Bare Sosialistisk venstreparti og Anders Langes parti (ALP) argumenterte fra hvert sitt ståsted mot de kombinerte oppgjørene. SV avviste en løsning som innebar å begrense de nominelle tilleggene. At NAF gikk inn for kombinerte oppgjør var bevis godt nok. Næringslivet vant og folk flest tapte. SV gikk derfor inn for 100% lønnskompensasjon og støtte til utsatte bedrifter og bransjer. ALP viste til at veksten i skatter og avgifter var problemet. Det var derfor ingen mening i å drive pris- og inntektspolitikk før offentlige budsjettets andel av verdiskapningen ble redusert. Den skattereduksjonen som var gjennomført var bra nok, men den kunne vært gjennomført på en langt enklere måte.¹⁰¹⁴

Høyre og mellompartiene støttet regjeringens opplegg. For Høyre var det en forutsetning at kombioppgjørene ble gjennomført ad hoc. Et formelt korporativt organ ble sett på som konstitusjonelt vanskelig, fordi det ikke kunne binde opp Stortinget. I uttalelsen fra Finanskomiteen i mai 1976 synes Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti at regjeringen godt kunne ha strukket seg lenger i forhold til reformpolitikken. Partiene presenterte en felles smørbrødlister over gode tiltak de mente regjeringen hadde lovet men ikke gjennomført.¹⁰¹⁵

LO-ledelsen la vekt på den økte innflytelsen den kombinerte oppgjørsformen gav LO-medlemmene. Odd Højdahl mente oppgjøret i 1976 var et skritt i retning av sosialistisk planøkonomi. I de ordinære inntektsoppgjørene ble det først forhandlet om lønnstillegg, så tilpasset myndighetene den økonomiske politikken etter dette. Utviklingen i disponibel realinntekt var det derfor opp til myndighetene alene å bestemme. Under de kombinerte oppgjørene kom dette problemet klarere frem i dagen, og LO-medlemmene ble forelagt også deler av den økonomiske politikken til uravstemning. Like viktig var det at også andre inntektsgrupper kom under kontroll gjennom fordelingen av den totale rammen for landet som helhet.

«Alt det materiale som ble lagt fram, viste hvordan produksjon, lønn, eierinntekter, skatter og avgifter henger sammen. Det er ikke mulig å isolere én av disse faktorene og løse ett problem uten at det virker inn på de andre. Vi visste nok dette fra før av, men da var det mer teori - nå ble forholdet demonstrert svært tydelig for alle oss som deltok i forhandlingene.»¹⁰¹⁶

Højdahl understreket altså utad at forhandlingene hadde gitt LO-lederne en ny og dypere forståelse av hvordan økonomien virket. Men fortsatt var det viktig å skille det kombinerte oppgjøret fra Prisproblemvalgets forslag, så langt som til en formell korporativ struktur ville LO-ledelsen ikke gå. Højdahl mente allikevel at dette var fremtidens oppgjørsform, fordi det gjennom slike oppgjør ville være langt enklere å få gjennomslag for LOs syn på utviklingen på det inntektspolitiske området.¹⁰¹⁷

Og det hadde vel Højdahl rett i, så lenge LO ikke var bundet av en formell avtale var mulighetene store for å presse regjeringen til ekstra innrømmelser. LO var blitt kraftig utfordret fra konkurrerende arbeidstakerorganisasjoner, men disse var det altså ikke aktuelt å slippe til ved forhandlingsbordet. I forhold til sine konkurrerende organisasjoner gav derfor de kombinerte inntektsoppgjørene LO en særstilling, en utmerket mulighet til å vise handlekraft overfor forbund og medlemmer.

I NAF var følelsene noen mer blandet. De hadde oppnådd å få regjeringen til å bære noen av kostnadene ved det nominelle tillegget, men den økonomiske politikken var ikke etter NAFs smak. Industrien mistet gradvis konkurransevne. Spesielt mente man at regjeringens forhåndsgaranti om 3% vekst i disponibel realinntekt hadde bidratt til å skru

¹⁰¹⁴ Innst. S. nr. 19 (1975-76).

¹⁰¹⁵ Sttingsproposisjon nummer 144 (1975-76). Innst. S. nr. 323 (1975-76).

¹⁰¹⁶ Intervju med Odd Højdahl i Fri Fagbevegelse nummer 11/1976.

¹⁰¹⁷ Samme sted.

kravmentaliteten i været. Allikevel ville alternativet, et tradisjonelt oppgjør, sannsynligvis gitt minst like store tillegg og konflikter på toppen, så direkte misfornøyd var ikke NAF.¹⁰¹⁸

Til tross for et vellykket oppgjør ser heller ikke Eivind Erichsen ut til å ha vært helt fornøyd. I en artikkel i Bergen Banks Kvartalsskrift oppsummerte han spesielle og prinsipielle sider ved kombinerte inntektsoppgjør. Artikkelen var preget av troen på de muligheter den nye inntektspolitikken gav for økonomisk styring, men var samtidig en klar advarsel mot at resultatet lett kunne bli for ekspansivt. Prinsipielt gav oppgjørsformen flere frihetsgrader i den økonomiske politikken, det ble lettere å nå bestemte realøkonomiske, fordelingspolitiske og andre mål uten den risiko for prisstigning de vanlige lønns- og inntektsoppgjørene innebar. Den langt bedre koordinering av inntektsoppgjørene og finanspolitikken ville også gjøre fordelingspolitikken mer effektiv. Erichsen understreket at oppgjørsformen dermed var til fordel for alle parter.¹⁰¹⁹

Det var allikevel problemer knyttet til en slik inntektspolitikk, mente Erichsen. Oppgjørene ville ikke la seg gjennomføre dersom de ble oppfattet som en trussel mot den frie forhandlingsretten, og også forholdet til Stortinget måtte tas hensyn til. NAFs kritikk mot at forhåndstilsagn for veksten i disponibel realinntekt i for stor grad påvirket oppgjørene var derimot misforstått. Det var jo nettopp forhåndstilsagnet som var poenget. For at regjeringens mål for den økonomiske politikken skulle være innbyrdes konsistente måtte de inkludere inntektsutviklingen. Det var en situasjon hvor et tilfeldig forhandlingsresultat undergravde den økonomiske politikken man forsøkte å komme bort fra. Det var regjering og Storting som fastla mål for den økonomiske utviklingen, og som var ansvarlig for bruken av virkemidler i den økonomiske politikken. Hvor stor andel av landets disponible ressurser lønnstakere og andre inntektsgrupper skulle disponere var dermed et politisk spørsmål, og som sådan ikke gjenstand for forhandlinger. Forhandlingene skulle dreie seg om den interne fordelingen mellom de ulike gruppene som deltok.

Når det gjaldt resultatene av de kombinerte oppgjørene så langt, innrømmet Erichsen at det «kunne vises til punkter [...] som burde vært anderledes eller utelatt». Med tydelig adresse til den politiske ledelsen påpekte Erichsen at det var en fare for at «myndighetene» kunne bli så opptatt av å få i stand et kombinert oppgjør at de aksepterte utilfredsstillende vilkår. Problemet ville særlig gjøre seg gjeldende i situasjoner med etterspørselspress. Da måtte den økonomiske politikken være restriktiv, slik at «myndighetene» hadde mindre å tilby. Skattelette var lite heldig som virkemiddel i en slik situasjon. Her åpnet det seg imidlertid en mulighet ved at endringer i valutakursen var blitt et aktuelt virkemiddel. Dersom LO i en situasjon med etterspørselspress aksepterte en revaluering som erstatning for lønnsvekst, og NAF også godtok revaluering, ville det kunne erstatte skattelette som statlig bidrag. Et annet alternativ var skattelette for lønnstakere og skatteskjerpelse for bedriftene i stedet for lønnstillegg. Uansett ville det være vanskeligere å få i stand kombinerte oppgjør ved høykonjunktur enn når det kunne kombineres med en ekspansiv økonomisk politikk.

Vurderingen av oppjøret i 1976 var imidlertid helt avhengig av om den økonomiske utviklingen ble som forutsatt. Selv om det ideelt sett hadde vært ønskelig med en lavere prisstigning enn 9% for 1976, var det etter Erichsens mening ikke tvil om at oppjøret hadde bidratt til at stigningen ble lavere enn den ellers hadde blitt. I tillegg hadde lønnstakerne fått en bedre inntektsutvikling, og landet var spart for arbeidskonflikter. Avtalen åpnet også for et fornuftig oppgjør i 1977. Det ville da være mulig å ta hensyn til den økonomiske situasjonen og til den faktiske utviklingen i lønnsnivået, inklusiv

¹⁰¹⁸ Dahl 1989, side 102f.

¹⁰¹⁹ Eivind Erichsen, «Kombinerte inntektsoppgjør» i Bergen Bank Kvartalsskrift, nr. 2/76.

lønnsglidningen, fordi rammen allerede var fastlagt til 2,5% vekst i disponibel realinntekt.¹⁰²⁰

Erichsen la altså ikke skjul på at regjeringen hadde strukket seg lenger enn det «ideelle». Men gitt de rammebetingelsene oppgjøret fungerte under var han altså godt fornøyd med 1976-oppgjøret. I tillegg kom egenverdien av at det for første gang var gjennomført et kombinert hovedoppgjør, mulighetene var da tilstede for fremtidige kombinerte oppgjør med «fornuftig innhold». Det var et historisk sus over dette, som kunne vise seg å være «innledningen til nye landevinninger i den økonomiske politikken».¹⁰²¹

Preben Munthe, riksmeklingsmann frem til 1975, var ikke ubetinget enig i Erichsens analyse. Før oppgjøret hadde han offentlig gitt uttrykk for at det ikke burde gis tillegg ut over kompensasjon for arbeidstidsforkortelsen. I et kritisk manuskript fra april 1976 viste han til at prisstigningen så ut til å bli en salderingspost i inntektspolitikken. Problemet var, mente Munthe, at regjeringen var mer opptatt av å sikre målet om 3% vekst i disponibel realinntekt, nedsatt arbeidstid og opptrapping av jordbruksinntektene, enn av de reelle økonomiske problemene landet stod overfor. Problemene ble ikke mindre av at løftene også var gjort gjeldene for 1977. Munthe så to konsekvenser av denne politikken: svekkelse av utenriksøkonomien og redusert konkurransevne. Det første ville oljeinntektene ta seg av, men tapt konkurransevne ville gi sysselsettingsproblemer, ikke bare i den eksportkonkurrerende industrien, men kanskje spesielt i den importkonkurrerende.¹⁰²²

Munthe hadde selvsagt en annen mulighet til å kritisere regjeringens politikk enn finansråden. Erichsen la i større grad regjeringens løfter om vekst, redusert arbeidstid og jamstillingsvedtak til grunn for analysen. Da fremstod inntektspolitikken som en mulighet til å unngå for store skadevirkninger i form av prisstigning. Fordi Munthe så hele politikken i sammenheng kunne han trekke en motsatt konklusjon. Kombioppgjørene gav etter Munthes mening regjeringen ryggdekning til å gjennomføre en uansvarlig ekspansiv politikk.

Noen grunnleggende kritikk av Osloskolens styringsfilosofi var allikevel dette ikke. Også Erichsen gav som vi så uttrykk for at prisen for å oppnå en ny inntektspolitisk orden ble høyere enn ønskelig. I motsetning til Munthe mente imidlertid Erichsen at bare ordningen var etablert ville kombinerte inntektsoppgjør gi muligheter til bedre makroøkonomisk styring. Når organisasjonene satt rundt samme bord var det ikke lenger noe problem for Finansdepartementet å formane til ansvarlighet. Da kunne resultatene fra kjøring i MODIS legges frem, og den som fremmet et krav måtte selv stå direkte til ansvar overfor dem kravet rammet. Spørsmålet var selvsagt i hvor stor grad LO-ledelsen kunne delta i et kombinert oppgjør som ikke gav medlemmene uttelling i form av kjøpekraft, med andre ord om kombimodellen også var egnet til å stramme inn på det private konsum? Dette var en problemstilling som Erichsen ikke gikk nærmere inn på.

Sett i ettertid står det klart at regjeringen ikke fikk særlig mye igjen for investeringen i det inntektspolitiske systemet. Selv om industriens lønnsappetitt avtok, smittet kravmentaliteten over på andre områder av samfunnslivet, noe som også kom til uttrykk i budsjettpolitikken. For selv om optimismen var stor i forhold til den makroøkonomiske planleggingen, var det svært liten grunn til å være fornøyd med de øvrige områdene av den økonomiske planleggingen. Ambisjonene om å underlegge hele den offentlige sektor, og dermed hele virkemiddelapparatet, langtidsbudsjettering og nye budsjett- og regnskapssystemer ser ut til å kommet helt i bakgrunnen av den kortsiktige

¹⁰²⁰ Samme sted.

¹⁰²¹ Samme sted.

¹⁰²² Preben Munthe manus datert april 1976, «Resultat av det første kombinerte oppgjør» EEI, mappe 1976 III.

makroøkonomiske planleggingen. Fra midten av syttiårene finner vi ingen slike ambisjoner verken i Planleggingsavdelingen eller Økonomiavdelingen.¹⁰²³

Dermed var man i den paradoksale situasjonen av det var i ferd med å bli innført et system for korporativ administrativ ressursallokering på makronivå, mens det ikke var innført noe system på mikronivå for statsforvaltningen. Det var fortsatt de årlige budsjettforhandlingene mellom Finansavdelingen og fagdepartementene, og Finansdepartementet hadde bare i begrenset grad kontroll med pengestrømmene som gikk ut under paraplyen selektive tiltak. Dermed var det heller ikke mulighet til å føre kontroll med hvor effektivt pengene ble brukt. Som vi skal se førte dette til at budsjettpolitikken kom ut av styring. Da den ekspansive politikken måtte oppgis viste det seg også at den ad hoc-baserte inntektspolitikken brøt sammen.

¹⁰²³ Samtale med Thorvald Moe den 15. juli 1996. Moe viser til at det var strid mellom Øien og Setesdal i spørsmålet om programbudsjettering. Øien ville ikke gå videre med reformarbeidet.

Kapittel 15

Motkonjunkturpolitikk i en oljeøkonomi

Nettopp på det tidspunkt Norge var i ferd med å ta skrittet over til en oljeøkonomi nådde virkningene av den internasjonale lavkonjunktoren vår eksportindustri. Dermed kom det et nytt element til i den økonomiske politikken, som fra før var sterkt preget av ekspansive krefter, både som et resultat av den politiske utviklingen og som følge av oljeformuen. I det foregående har jeg sett på sider ved den nye makroøkonomiske orden som skulle skapes under MODIS IV, i det følgende vil jeg se nærmere på forsøket på å føre motkonjunkturpolitikk.

Umiddelbart har den norske økonomiske politikken på syttitallet visse likhetstrekk med de keynesianske anbefalingene fra OECD-sekretariatet. En nærmere analyse viser imidlertid at den norske politikken var grunnleggende forskjellig fra den politikken som ble forsøkt i blant annet Storbritannia og Sverige. I Norge ble det iverksatt selektive virkemidler, hovedsakelig kredittpolitiske, som skulle kombineres med en «forholdsvis stram» økonomisk politikk. Nå kan karakteristikken «forholdsvis stram» vanskelig sees som dekkende for den økonomiske politikken som fulgte. Både kredittpolitikken og budsjettpolitikken ble på kort tid svært ekspansive, som vi har sett godt understøttet av en inntektspolitikk med mål om kraftig vekst i kjøpekraften for folk flest. En politikk som dermed skiller seg vesentlig fra den oppskriften som Finansdepartementet tidligere hadde utarbeidet.

De store pengestrømmene som fulgte den ekspansive politikken skapte et inflatorisk klima i hele det sentrale beslutningsapparatet. Det var ikke lenger et spørsmål om høyere bevilgninger, spørsmålet var med hvor mye, eller i høyden når gode formål skulle tilgodesees. Mye tyder på at budsjettssystemet ikke var sterkt nok til å takle denne utfordringen. Fordi det ikke var etablert et effektivt administrativt budsjettssystem, drev fortsatt Finansavdelingen nitidig kontroll av kapittel og post. Iverksettelsen av en rekke selektive støttetiltak ble gjennomført på siden av dette systemet, og bidrog utvilsomt til å undergrave Finansavdelingens flaskehalsfunksjon. Så lenge problemstillingen var å bruke mer penger gikk det greit, men da behovet for innstramming meldte seg ble det vanskelighetene. Økonomen og politikeren Helge Seip oppsummerte erfaringene på sin egen måte, i det han formulerte som «Den norske Kleppeøkonomiens 1. lov»:

«Organiserte interessegrupper står alltid ferdige til å sikre seg enhver inntektsøkning utenfra til fordel for innenlandske interesser, med hovedvekt på fordelingspolitiske kriterier.»¹⁰²⁴

¹⁰²⁴ Helge Seip, «En økonomi i omstilling - interessegruppernes rolle», i *Sosialøkonomen* nr. 10/1981.

Motkonjunkturpolitikk?

Det er ulike oppfatninger om hvilke deler av den økonomiske politikken som ble ført i syttiårene som kan karakteriseres som motkonjunkturpolitikk. Historikeren Francis Sejersted og politikeren Kåre Willoch omtaler den ekspansive økonomiske politikken generelt. Begge viser til at det ble ført ekspansiv politikk også før lavkonjunkturen satt inn, og mener motkonjunkturpolitikk bare var en annen betegnelse på den samme politikken. Historikeren Harald Espeli har en noe snevrere definisjon av motkonjunkturpolitikken, knyttet til iverksettelsen av de selektive støttetiltakene for industrien. Selv har Kleppe gitt uttrykk for at hele den økonomiske politikken i hovedsak skal forstås som et svar på den internasjonale lavkonjunkturen fra 1975. På bakgrunn av den internasjonale utviklingen mener Kleppe at politikken var grunnleggende riktig, men innrømmer at doseringen ble for sterk og vanskelighetene med å avvikle tiltakene ble undervurdert.¹⁰²⁵

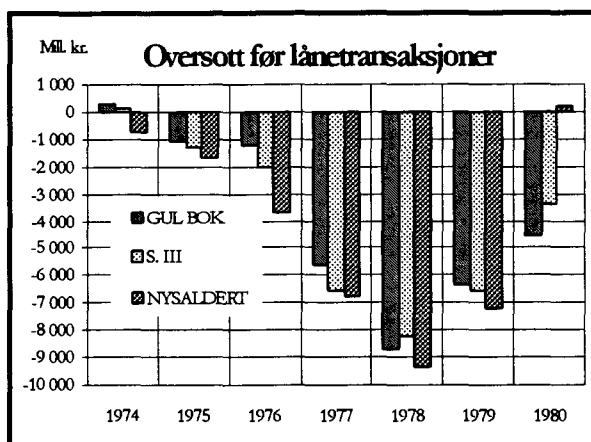
Historikeren Christian Venneslan har i sin fremstilling om motkonjunkturpolitikken i Norge og Storbritannia gitt en god oversikt over de anbefalinger som ble gitt fra OECD-sekretariatet. På grunnlag av keynesianske analyser ble OECD-landene sommeren 1974 anbefalt å føre en ekspansiv økonomisk politikk kombinert med inntektspolitikk. I desember utgaven av *Economic Outlook* ble Norge fremholdt som et eksempel til etterfølgelse når det gjaldt inntektspolitikk.¹⁰²⁶

Her vil jeg imidlertid argumentere for at Norge ikke fulgte dette mønsteret. Den budsjettpolitiske utviklingen taler for seg selv. Under høykonjunkturen i 1973/74 ble budsjettet for 1974 svekket med vel én milliard kroner i forbindelse med inntektsoppgjøret. Høsten 1974, mens etterspørselspresset var større enn noen gang, ble Gul bok for 1975 gjort opp med et underskudd før lånetransaksjoner på 1050 millioner kroner. Dette var et historisk ekspansivt budsjett, som ble ytterligere svekket med 280 millioner kroner under stortingsbehandlingen. På den andre siden var kredittpolitikken stram for å dempe investeringssetterspørselen. Det samlede finansieringsbehovet var allikevel på over 7 milliarder kroner, som var en økning på 2 milliarder fra året før. En ekspansiv politikk som altså ikke var begrunnet med hensynet til konjunktorene, men med ønsket om å styrke privat konsum. Til grunn for politikken lå beregninger utført i MODIS IV.

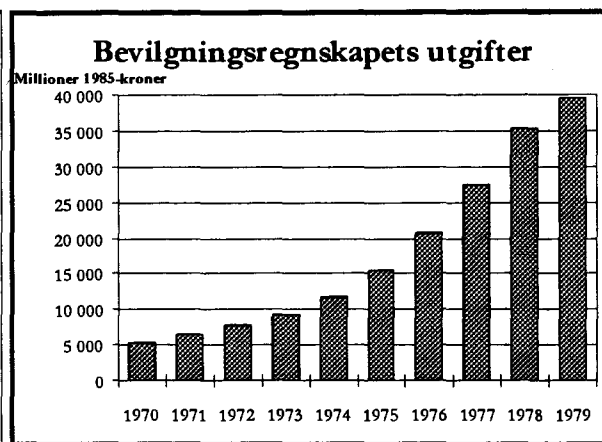
Da statsbudsjettet for 1976 ble lagt frem høsten 1975 hadde norsk eksportindustri for alvor begynte å merke lavkonjunkturen. Både som tilleggsbevilgninger i løpet av sommeren og i budsjettet for 1976 ble det bevilget midler til tiltak for å opprettholde sysselsettingen. Forslagene innebar blant annet en økning i statens kjøp av varer og tjenester gjennom en fremskynding eller iverksetting av nye prosjekter med høy sysselsettingseffekt. Som en følge av dette, og at målet om økning i disponibel realinntekt for lønnstakere ble opprettholdt, var Gul bok for 1976 gjort opp med et underskudd før lånetransaksjoner på bortimot 1,3 milliarder kroner, som ble økt med over 700 millioner under Stortingets budsjettbehandling. Det var også lagt opp til en økning av statsbankenes utlånsrammer, slik at det samlede finansieringsbehovet var på over 8 milliarder, som vokste til over 9 milliarder under budsjettbehandlingen i Stortinget.

¹⁰²⁵ Willoch 1990, Sejersted 1984, Espeli 1992, Per Kleppe, «Motkonjunkturpolitikken i midten av 1970-årene», i *Full sysselsetting og økonomisk vekst*, festskrift til Eivind Erichsen Oslo 1987. Se også Arne Haarr, *I oljen tegn - Norsk økonomi i oljealderens første fase*, Oslo 1982.

¹⁰²⁶ Christian Venneslan, *The Loss of Control, A Comparative Study of Macroeconomic Policies in Norway and Great Britain 1974-77*. Upublisert hovedoppgave UiO 1997.



Figur 32: Overskott før lånetransaksjoner i Gul bok, S III og nysaldert budsjett. Kilde: Statsregnskapet.



Figur 33: Bevilgningsregnskapets utgifter 1970-1979, mill. kr. deflatert med konsumprisindeksen. Kilde: Statsregnskapet.

Som det foregående statsbudsjettet var altså også 1976-budsjettet ekspansivt. Utgiftsøkningene for en stor del ble satt i sammenheng med det konjunkturpolitiske opplegg, mens reduksjoner på inntektssiden var en del av det inntektspolitiske opplegget. I tillegg unnlot regjeringen å fremme de varslede forslag for å dempe private investeringer av hensyn til aktivitetsnivået. Budsjettunderskuddet i seg selv var altså ikke et virkemiddel, men et resultat av budsjettpolitiske disposisjoner blant annet for å trygge sysselsettingen. Et resultat av denne politikken ville bli store underskudd på driftsbalansen overfor utlandet. En slik politikk kunne forsvares for et kortere tidsrom fordi de kommende oljeinntektene i nær fremtid ville gjenopprette balansen.

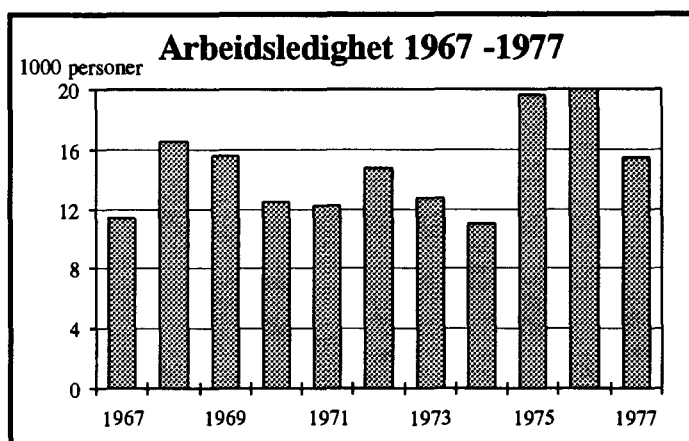
Generelt vil begrepet motkonjunkturpolitikk i en situasjon med sviktende internasjonale konjunkturer omfatte tiltak for å opprettholde aktivitetsnivået i norsk økonomi, målt ved sysselsettingen. På bakgrunn av en tradisjonell keynesiansk analyse, hvor fokus rettes mot budsjettbalansen, kunne det være naturlig å se både tilleggsbevilgningene på rundt 2600 millioner kroner i løpet budsjettåret 1974 og budsjettunderskuddet i Gul bok 1975 som «motkonjunkturpolitikk». Verken de samtidige analysene, eller det faktum at norsk økonomi helt frem til sommeren 1975 var preget av etterspørselspress og historisk lav arbeidsledighet, gjør det imidlertid særlig meningsfylt å omtale den ekspansive finanspolitikken som motkonjunkturpolitikk. Eventuelt kunne Norges bidrag til våre handelspartnere, gjennom et stort underskudd på driftsbalansen, regnes som en «internasjonal motkonjunkturpolitikk». Som vi har sett var det tilløp til en slik argumentasjon i Stortinget i 1974, men en slik bruk av begrepet har ingen rot i samtidige økonomiske analyser. Når OECD anbefalte en ekspansiv politikk gjaldt det ikke Norge, hvor aktivitetsnivået fortsatt var svært høyt.¹⁰²⁷

Av hensyn til utenriksbalansen hadde generell etterspørselsstimulering aldri tidligere vært aktuelt som motkonjunkturpolitikk i Norge. I stedet hadde selektive tiltak, både i form av bevilgninger over statsbudsjettet og gjennom kredittpolitikken, stått sentralt. Oppskriften fra femtitallet slo fast at de selektive tiltakene måtte kombineres med en kontraktiv finanspolitikk. Dette var nødvendig for å tilpasse den samlede etterspørselen til en trangere realøkonomisk ramme, som fulgte ved at det internasjonale varebyttet falt bort.

At Norge var blitt en oljenasjon innebar at premissene for å drive motkonjunkturpolitikk var endret, behovet for en kontraktiv finanspolitikk var blitt mindre. Vi kan dermed slå fast at en ekspansiv budsjettpolitikk *kanne* ha sammenheng med en

¹⁰²⁷ Venneslan 1997.

motkonjunkturpolitikk under de nye forutsetningene. På den andre siden skulle ikke eksportindustrien prioriteres med hensyn til den innenlandske ressursbruken, og da særlig arbeidskraft. Både selve oljevirkosomheten og bruken av oljeinntektene ville kreve arbeidskraft.



Figur 34: Registrert ledighet 1967-1977. Kilde: Statisk årbok.

Planen, slik den var skissert i Petroleumsmeldingen, var derfor å føre en politikk som fremmet overføring av arbeidskraft fra eksportnæringer til skjermede næringer. I utgangspunktet skulle dette dermed tilsi at behovet for tiltak som opprettholdt aktivitetsnivået i eksportindustrien var mindre. En svekket etterspørsel etter norsk eksport ville rett og slett løse ressursallokeringsproblemet som lå til grunn for Petroleumsmeldingen.

Det var to problemer som gjorde en slik passiv tilpasningspolitikk uaktuell. For det første kom nedgangen i tidligste laget, og for det andre var det politisk umulig å gjennomføre en omstrukturering å la det Planleggingsavdelingen hadde lagt opp til. En Arbeiderpartiregjering var ikke i stand til å føre en politikk som innebar avvikling av industribedrifter. Per Kleppe, daværende finansminister, fremhever i ettertid at det helt fra høsten 1973 var politisk umulig for regjeringen Bratteli å føre en strammere økonomisk politikk. Arbeiderpartiet hadde behov for å «gjenreise partiets indre sammenheng og ytre posisjon» etter valgnederlaget høsten 1973. Den ekspansive politikken var nødvendig for å temme de radikale kreftene.¹⁰²⁸

For industriiere og deler av fagbevegelsen, som bare et år tidligere hadde vært bekymret for om det i det hele tatt var en fremtid for industri i Norge, ble konjunktursvikten den rene redningsplanken. Da lavkonjunktoren rammet norske eksportbedrifter, ble det oppskriftsmessig iverksatt selektive tiltak for å opprettholde sysselsettingen. I motsetning til hva den tradisjonelle oppskriften tilsa, fortsatte man også å føre en svært ekspansiv budsjettpolitikk. Som forventet resulterte dette i stadig økende underskudd i utenriksøkonomien, som ble finansiert ved å ta opp lån med sikkerhet i oljeformuen.

Poenget her er at slik Osloskolen tradisjonelt hadde analysert økonomisk politikk, var ikke den ekspansive budsjettpolitikken motkonjunkturpolitikk. Innen Osloskolen anså man ikke budsjettbalansen isolert som et virkemiddel i økonomisk politikk, men utelukkende som et mål på virkningene av politikken ex post. Det var de enkelte budsjettposter som samlet utgjorde motkonjunkturpolitikken, om resultatet ble et ekspansivt eller kontraktivt budsjett var underordnet. Med MODIS IV ble det i større grad enn før mulig å skreddersy et politisk opplegg som var tilpasset den økonomiske situasjonen.

Ser vi kontrafaktisk på hva som ville vært alternativet dersom norsk industri ikke var blitt rammet av den internasjonale lavkonjunktoren, er det etter min mening hevet over en

¹⁰²⁸ Per Kleppe, uttalelse til Adresseavisen.

hver tvil at syttiårenes økonomiske politikk uansett ville blitt annerledes enn sekstiårenes. Både de store ambisjonene som, blant annet knyttet seg til planleggingsverktøyet MODIS IV, oljerikdommen og den politiske situasjonen gjorde oppgavene som skulle løses og rammebetingelsene de skulle løses innefor svært forskjellig fra det de hadde vært tidligere. Den kombinerte oppgjørsformen var allerede etablert, diskontoen var tatt i bruk for å dempe investeringsetterspørselen og valutapolitikken for å dempe prisstigningen og påvirke den funksjonelle inntektsfordelingen. Videre var det uavhengig av konjunktorene et sterkt press i retning av en ekspansiv økonomisk politikk.

I ettertid har det vært vanlig å knytte hele den økonomiske politikken til det faktum at det ble iverksatt tiltak for å motvirke den internasjonale lavkonjunkturen. Dermed har det som i realiteten var et gedigent eksperiment i den økonomiske politikken blir analysert som et ledd i en motkonjunkturpolitikk.

Selektive støttetiltak

Norsk økonomi gikk fortsatt på høygir ved inngangen til 1975. Så sent som i revidert nasjonalbudsjett våren 1975 la regjeringen også til grunn at de internasjonale konjunktorene ville bedre seg fra høsten 1975. Den 14. februar 1975 ble OECD-rapporten om utviklingen av norsk økonomi for 1975 offentliggjort. I en pressemelding fra Handelsdepartementet, ble rapporten presentert som en hyllest til regjeringens økonomiske politikk, og spesielt tiltakene i forbindelse med lønnsoppgjøret våren 1974, som hadde gitt en gunstig utviklingen for produksjon og prisnivå! Det var hevet over tvil at Norge «også denne gang vil komme gjennom en periode med internasjonal økonomisk stagnasjon uten vesentlig svekkelse av produksjonsfremgangen». Omstillingen til oljeøkonomi og pris- og kostnadsutviklingen var de viktigste utfordringer for den økonomiske politikken i 1975. Regjeringen fikk full støtte fra OECD for sitt inntektspolitiske arbeid, som OECD mente hadde gitt gode resultater. Det ble ansett som viktig at arbeidet fortsatte, og at ansvaret for gjennomføringen ble delt mellom regjeringen og arbeids- og næringslivsorganisasjonene. Bare når det gjaldt regjeringens anslag for prisstigningen på 11 % for 1975 var OECDs sekretariat skeptisk. Der anså man 13-14 % som et mer realistisk anslag.¹⁰²⁹

Omtrent samtidig presenterte Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet sin innstilling om den økonomiske situasjonen per 1. februar. Her ble det for første gang klart gitt uttrykk for en bekymring med hensyn til de internasjonale konjunktorene. Utvalget viste til at den sterke innenlandske etterspørselen fortsatt ville opprettholde veksten i norsk økonomi, men det var en mulighet for at oppsvinget internasjonalt ikke kom før mot slutten av 1975 eller i 1976, og det var signaler om fallende priser og svakere ordrettilgang for eksportbedriftene. Arbeidsutvalget gikk derfor inn for å ha ekspansive tiltak i beredskap, blant annet kunne bankene henstilles om å prioritere kassakreditter, samt på et tidlig tidspunkt å gi muligheter for å lånefinansiere lageroppbygging. Det ble imidlertid påpekt at gjennomføringen av eventuelle ekspansive tiltak måtte avveies mot hensynet til utenriksbalansen. Nasjonalbudsjettets anslag for 1975 på 9-10 milliarder kroner ble regnet som forsvarlig på bakgrunn

¹⁰²⁹ Pressemelding fra Handelsdepartementet den 11. februar 1975, «Årsrapporten om norsk økonomi fra OECD for 1975». EEI, mappe 1975 I. Resultatet ble 11,7, noe som isolert sett kan tyde på at Finansdepartementets prognoser var bedre enn OECDs. Differansen kan også sees som et uttrykk for hva prisstigningen ville ha blitt dersom det ikke var iverksatt virkemidler for å stabilisere prisene. At prisstigningen ble i nærheten av det som var målet, gir, som jeg skal komme tilbake til, ikke grunnlag for å bedømme den økonomiske politikken generelt som vellykket.

av de kommende oljeinntektene, men særlig høyere enn det burde det ikke være.¹⁰³⁰

I en tale til Stortinget den 13. mars 1975 varslet så Per Kleppe ekstraordinære tiltak for å trygge sysselsettingen i eksportindustrien. Den samlede etterspørselen i norsk økonomi var det ingen ting å si på, men det var fare for produksjonsstans i deler av eksportindustrien, som for alvor var begynt å merke konsekvensene av lavkonjunktur, sterk lønnsøkning og oppskrivningene av kronen. Produksjonen i eksportindustrien var i ferd med å avta, og oppgangen internasjonalt lot vente på seg. Fremdeles var det ingen tegn til oppgang i USA, og fra den inntraff ville erfaringsmessig gå minst et halvt år til oppgangen begynte i Europa. Dermed ble det iverksatt tiltak for å opprettholde sysselsettingen i eksportbedriftene, samtidig som den svært ekspansive økonomiske politikken opprettholdt en sterk overskuddsetterspørsel.

Det var selektive sysselsettingstiltak, først og fremst kredittpolitiske, som skulle møte svikten i eksportetterspørselen. En kurssikringsordning skulle redusere valutarisikoen ved langsiktige eksportavtaler, og for å løse verftsindustriens problemer ble det lovet direkte statlig engasjement gjennom lån og garantier. Tradisjonell eksportvirksomhet, smelteverk og treforedling, skulle få tilført driftskreditt til produksjon for lager gjennom utviding av rammene for privatbankenes utlån, samtidig som det skulle settes av ekstra midler til likviditetslån for vanskeligstilte bedrifter og bransjer. Samlet sett skulle imidlertid den økonomiske politikken være «forholdsvis stram».

Den 14. mars, ba Finansdepartementet om fullmakt til å oppta utenlandslån på fem milliarder kroner. Stortingets gav regjeringen fullmakt til å gi én milliard til garantier for private lån, og en tidsbegrenset lånefullmakt. Den 21. mars fremmet Industridepartement en proposisjon om 65 millioner kroner i ekstrabevilgninger til likviditetslån, i tillegg til de 35 som allerede lå i budsjettet. Ordningen med likviditetslån var opprinnelig innført i 1972 som kompensasjon for en importavgift Danmark da hadde innført. Ordningen skulle utvides og benyttes der hvor det var fare for sysselsettingsproblemer. Det var etablert administrative rutiner for tildeling av slike lån, og erfaringene fra 1974 var gode. Lån ble gitt som gjeldsbrevlån med rente og avdragsfrihet i fem år, deretter var renten 7% og skulle nedbetales over tre år.¹⁰³¹

Likviditetslån ble satt inn for å unngå at «situasjonsbestemte kriser i de enkelte foretak skulle lede til tap av arbeidsplasser som det er ønskelig å opprettholde på lengre sikt.» Det ble fremhevet at dette var lån og ikke tilskudd, slik at ordningen i hovedsak ville fremstå som et kredittpolitisk virkemiddel. Regjeringen foreslo som kriterium for å få lån at det var sendt ut permitteringsvarsel eller varsel om innskrenkning, men Stortinget mente dette bare ville skape unødig uro. Kriteriet for å yte likviditetslån ble dermed at det kunne antas å ville bidra til å opprettholde arbeidsplassene. Slike lån kunne også gis i kombinasjon med virkemidler under Industrifondet og DUF. Totalt ble det gitt 690 millioner kroner i likviditetslån fra 1975-78, stort sett til små og mellomstore bedrifter. Per 1991 var 375 millioner kroner bokført som tap.¹⁰³²

Så, i Gul bok for 1976, som altså kom høsten 1975, ble begrepet «motkonjunkturpolitikk» benyttet om hele den økonomiske politikken. I motsetning til tidligere inkluderte denne motkonjunkturpolitikken en generell økning av disponibel reallønn for lønnsstakere. Dette hadde som vi har sett vært regjeringens uttalte mål helt fra høsten 1973, men ble nå

¹⁰³⁰ Notat fra Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet til Finansministeren datert 13. februar 1975, «Den økonomiske situasjonen per 1. februar 1975». Rapporten var behandlet av Odd Aukrust, Arnfinn Guldvog, Odd Gøthe, Bjørn Larsen, Løvold, Hermod Skånland, arbeidsdirektør Danielsen og Arisholm. Steinar Sørbotten ledet møtet. EEI, mappe 1975 I.

¹⁰³¹ Innst. S. nr. 251, 1974/75.

¹⁰³² Espeli 1992, side 50 og 67.

begrunnet med behovet for generell etterspørselsstimulering. Diskontoen ble satt ned for første gang på 30 år, statsbankenes utlånsrammer økte og rammene for tildeling av byggetillatelse ble økt med 20%. Som ledd i inntektsoppgjøret ble skattetrekket satt ned med ett prosentpoeng og arbeidsgiveravgiften med 1,2 prosentpoeng, både subsidier og barnetrygd økte. Det var allikevel de selektive tiltakene som ble viet mest oppmerksomhet. Finansdepartementet fikk snart merke at vissheten om oljerikdommen hadde nådd Stortinget. Der pågikk det en omfattende lobbyvirksomhet ulike interessegrupper.¹⁰³³

Selektive støttetiltak fra 1975

- Finansdepartementet foreslo *rentestøtte til ekstraordinær lagerfinansiering*, hvor staten dekket 75 prosent av rentekostnadene ved bedriftenes lån til ekstraordinære lageroppbygging fra 1. juli 1975 til 1. juli 1976. Det måtte dokumenteres at det var tatt opp lån og at sysselsettingen ble opprettholdt. Etter krav fra Industriforbundet, som viste til at lagernivåene var unormalt høye allerede sommeren 1975, flyttet Stortinget beregningstidspunktet til 31. mars 1975. Kravet om at det måtte være tatt opp lån bortfalt og støtten ble beregnet i prosent av økningen i lagerbeholdningen. Det skulle heller ikke være et krav at sysselsettingen ble opprettholdt, rasjonalisering gjennom naturlig avgang var tillatt. Totalt ble det brukt 240 millioner kroner på slik støtte.¹⁰³⁴
- Finansdepartementet gikk inn for en støtteordning primært for teko- møbel- og deler av næringsmiddelindustrien, men bare til bedrifter utenfor pressområder. Altså støtte til de minst konkurransedyktige bransjene og bedriftene. Det skulle stilles krav til dokumentasjon av bedriftens økonomiske vanskeligheter, og dersom regnskapet til slutt viste overskudd skulle den del av tilskuddet som tilsvarte overskuddet omgjøres til et rentefritt lån. Verken opposisjonen eller Arbeiderpartiets stortingsgruppe støttet forslaget. I stedet fremmet Industridepartementet et forslag som resulterte i timestøtte på to kroner for «produksjonsarbeidere» i bedrifter med mer enn fem ansatte innen teko- møbel-, trebearbeiding-, glass/fajanse/porselen- og fiskehermetikkindustri. For bedrifter som lå i pressområdene skulle tilskudd vurderes individuelt av de samme organ som tildelte likviditetslån. Totalt ble det gitt 420 millioner kroner i driftsstøtte under denne ordningen i årene 1976 til 1978.¹⁰³⁵
- I januar 1976 førte et utspill fra Skogeierforbundet og Papirindustriens Sentralforbund til en *støtteordning for lagerfinansiering av trevirke* som raskt ble vedtatt i Stortinget. Det ble bevilget 20,5 millioner kroner i 1976. Senere ble ordningen lagt inn under den øvrige lagerfinansieringen.
- I forbindelse med et forslag i mars 1976 om å bevilge ytterligere 120 millioner kroner til *likviditetslån* for bransjer som falt utenfor timestøtteordningen, formulerte Industridepartementet det slik at lånene «som hovedregel» skulle tilbakebetales. Videre mente departementet at staten burde kunne ettergi lånet ved gjeldssanering uten at det var nødvendig med en konkurs. Kleppe kjempet imot en slik ordning i regjeringen uten å vinne frem. I Stortinget var det bare SV som var kritisk, de så forslaget som en forsorgsunderstøttelse av bedriftseierne.¹⁰³⁶
- I mai 1976 var konjunktorene på vei oppover, men regjeringen mente allikevel at det var nødvendig å forlenge ordningen med *lagerstøtte*. Stortinget gav sin tilslutning til å forlenge ordningen frem til 1. oktober 1976.
- Kobbergruvene i Norge hadde et samlet underskudd på 100 millioner i 1975. Bakgrunnen var sterkt fallende kobberpriser og stigende produksjonskostnader i 1975. I 1974 hadde prisene vært rekordhøye. Våren 1976 ble det etablert en ordning med *konsolideringslån* med en ramme på 50 millioner kroner. I mars 1977 ble ordningen utvidet med opprettelsen av *Inntektsreguleringsfondet for norske produsenter av kobberkonsentrat*. Totalt ble det bevilget 300 millioner til kobberprodusentene. Fondet skulle være selvfinansierende og innebar en prisgaranti for produsentene. Det ble tatt forbehold om utviklingen av kobberprisen, og fondet ble gitt en prøvetid på tre år. Industrikomiteen i Stortinget var skeptisk, men gikk etter «konferanse med departementets fagetat» inn for ordningen. Kobberfondet ble avvirket i 1985. Da var det totalt gitt 603 millioner i støtte.¹⁰³⁷

¹⁰³³ St. prp. nr. 1 (1974-75).

¹⁰³⁴ St. prp. nr. 7 (1975/76), Innst. S. Nr. 10 (1975/76) Espeli 67 og 71f.

¹⁰³⁵ Innst. S. nr. 8 1975/76.

¹⁰³⁶ Espeli 1992, side 77.

¹⁰³⁷ Espeli side 78f.

Kombinasjonen av selektive støttetiltak, oljerikdom og en vanskelig parlamentarisk situasjon for Arbeiderpartiet åpnet nye dører inn til statskassen. Dører som det senere viste seg svært vanskelig å lukke. Utviklingen av selektive virkemidler overfor distrikter, bransjer og enkeltbedrifter hadde startet forsiktig tidlig på sekstitallet som ledd i en mer ambisiøs finanspolitikk. Gjennom dette systemet ble det fra midten av syttitallet kanalisert stadig større summer. På kort tid vokste det frem interessegrupper som kjempet for sine områder gjennom den parlamentariske kanal, via de respektive fagdepartementene eller direkte overfor regjeringen.

Den selektive motkonjunkturpolitikken ble administrert gjennom det næringspolitiske styringsapparatet som var bygget opp i løpet av de foregående tiårene. Dette var et fragmentert apparat, preget av autonome organer. Både disse og Industridepartementet sentralt ble preget av de store beløp som etter hvert stod til disposisjon. Tilskudd- og låneordninger ble markedsført på informasjonsmøter over hele landet. På folkemunne het det at den som trengte millioner gikk til byråsjef Haarr, noen hundre millioner til forhandlingsdirektør Gøthe. Som embetsmenn ble disse «politiske initiativtakere, planleggere og implementører i ett», skriver historikeren Erlend Bjørtvedt.¹⁰³⁸

I Finansdepartementet virker det som om økonomene lenge trodde et godt analyseverktøy var tilstrekkelig til å administrere den selektive motkonjunkturpolitikken. Det viste seg imidlertid snart at måten virkemidlene ble iverksatt på forsterket presset på det administrative budsjettssystemet. Slik man så det i Finansavdelingen brøt den tradisjonelle beslutningsstrukturen i budsjettsaker nærmest sammen. Når budsjettpolitikken kunne løpe løpsk slik det skjedde midt på syttitallet, kan dette derfor sees i sammenheng med at det administrative budsjettssystem ikke fungerte tilfredsstillende. Rammebudsjetteringen ble aldri tilstrekkelig effektiv, og prosjektet programbudsjettering var aldri i nærheten av å realiseres. I stedet måtte Finansavdelingen drive videre på gamlemåten i et miljø hvor de tradisjonelle normene knyttet til budsjettbehandlingen i stadig større grad ble undergravd. Til slutt brøt Finansavdelingens flaskehalsfunksjon i budsjettpolitikken nærmest sammen, noe som bidro til å forsterke vanskelighetene med å avvikle de ekspansive tiltakene.¹⁰³⁹

Også Industriforbundet lot prinsippene på båten og ble fanget i oljepengenes garn. Forbundet hadde tidligere gått sterkt i mot den selektive næringspolitikken, og påpekt at systemet åpnet for «lobbyvirksomhet og forhandlingsøkonomi».¹⁰⁴⁰ Så sent som under behandlingen av Petroleumsmeldingen hadde Industriforbundet og Mekaniske Verksteders Landsforbund (MVL) gått inn for at staten skulle begrense næringspolitikken til generelle rammebetingelser som ikke diskriminerte enkeltbedrifter eller bransjer. Industriforbundet gikk prinsipielt mot ordninger som krevde skjønnsmessige avgjørelser i byråkratiet. Senere viseadministrerende direktør i Industriforbundet, Arnulf Ingebrigtsen skrev i 1973 at utviklingen da hadde tatt

«et langt og alvorlig sprang fra generell stimulerings- og støttepolitikk, som bygger på klare kriterier, og over til et system hvor et sentralt politisk byråkrati skal dele ut subvensjoner, gaver og andre gunstbevisninger til bedrifter som de mener fortjener det».¹⁰⁴¹

Men som en interesseorganisasjon var det selvfølgelig vanskelig for Industriforbundet å gå mot støtteordninger som kom egne medlemsbedrifter til gode. I Industriforbundets

¹⁰³⁸ Bjørtvedt 1997, side 48. Samtale med Nils A. Braathen den 20. februar 1996. Braathen er sosialøkonom og arbeidet i Industridepartementet fra 1981 til 1987.

¹⁰³⁹ Samtale med Müller og Mathisen 17. juni 1996.

¹⁰⁴⁰ Espeli 1992, side 22.

¹⁰⁴¹ Samme sted.

hovedstyre satt industriens toppledere, som alle hadde fordeler av støttetiltakene som ble innført. Forsøkene på å opprettholde de prinsipper forbundet tradisjonelt hadde stått for måtte oppgis for å unngå splittelse. De store bedriftene gikk allikevel direkte til regjering og Storting med sine krav, og forbundets ledelse så det derfor som tvingende nødvendig å tale de mindre medlemmenes sak i kampen for kortsiktige fordeler. Ved flere anledninger ble det drevet lobbyvirksomhet overfor Stortinget. Både når det gjaldt lagerfinansiering og timestøtteordningen fikk Industriforbundet gjennomslag i Stortinget for sine forslag til endringer i regjeringens opplegg.

Historikeren Harald Espeli har vist at Industriforbundets administrative ledelse gjorde flere forsøk på å få i gang en debatt om de prinsipielle sidene ved næringspolitikken. Under «Industriforum» i februar 1976 rettet administrerende direktør i Industriforbundet, Jan Didriksen, et kraftig angrep på de selektive virkemidlene:

«De selektive virkemidler kan imidlertid medføre holdningsendringer og mentale tilpasninger, som jeg i mangel av bedre uttrykk vil kalle mental korrupsjon. Den mentale korrupsjon ytrer seg som lobbyvirksomhet, kameraderi, utnyttelse av forbindelser, politiske sympatier og antipatier, servilitet på den ene side, maktglede på den annen. De mentale virkninger av selektive tiltak vil i varierende grad gjøre seg gjeldende, hva enten den skjønsmessige saksbehandling er henlagt til statlige eller kommunale forvaltningsorganer, offentlig oppnevnte utvalg eller folkevalgte organer.»¹⁰⁴²

Problemet var at bedrifter på kort sikt tjente bedre på å tilpasse seg de politiske myndighetenes krav enn markedets. På lang sikt ville en slik tilpasning være skadelig både for den enkelt, og dette ville på lang sikt føre til en med ble den bedriftsøkonomiske tilpasning. Høyres Kåre Willoch støttet dette synet i debatten, mens statsminister Nordlis sekretær, Eskild Jensen, ikke kunne se at forholdet til myndighetene skilte seg vesentlig fra det forholdet som oppstod mellom bedriftene og deres private bankforbindelser.¹⁰⁴³

På Industriforbundets hovedstyremøte høsten 1977 forsøkte Jan Didriksen igjen å få til en debatt om den selektive industripolitikken. Problemet slik Didriksen så det var at en fortsatt «industrikonserverende» støttepolitikk for å opprettholde sysselsettingen bare var en utsettelse av problemet. Gjennom støtte til ikke livskraftige bedrifter ble industriens vekstpotensial undergravet, og dermed ble resultere en nedgang i industrisysselsettingen på lang sikt. Det eneste rette var å ta de nødvendige omstillingene, og dette burde etter Didriksens mening industrien samlet gå inn for.¹⁰⁴⁴

Didriksen fikk imidlertid ingen støtte fra forbundets president, Akers Onar Onarheim. Onarheim uttalte tvert i mot at ytterligere tiltak måtte til for å møte konkurransen fra Øst-Asia og Japan. Frihandelen hadde etter hans mening gått for langt. Flere innlegg støttet Onarheims linje. Først året etter kunne forbundet samlet presentere et alternativt forslag til næringspolitikk. Da var selektive ordninger fortsatt akseptert, men utfra kriterier om evne og vilje til omstilling.

Harald Espeli konkluderer med at Industriforbundet i hovedsak støttet motkonjunkturtiltakene fra våren 1975 fordi alternativet slik de så det var en nedbygging i tråd med Petroleumsmeldingen. Først etter at forbundet følte seg sikre på at Stortinget fortsatt var villig til å prioritere industriell virksomhet forsøkte administrasjonen å snu, men fikk ikke med seg hovedstyret.¹⁰⁴⁵

I tillegg til en vanskelig parlamentariske situasjon hang den budsjettpolitiske utviklingen i høy grad sammen med det administrative systemet, et system som var forsøkt

¹⁰⁴² Norges Industriforbunds debatt- og studiehefte, nr. 10, sitert etter Espeli 1992, side 98.

¹⁰⁴³ Espeli 1992, side 98, note 3.

¹⁰⁴⁴ Espeli 1992, side 100f.

¹⁰⁴⁵ Espeli 1992, side 110.

lagt om nettopp for å møte slike utfordringer. Problemet midt på syttitallet var at det fortsatt ikke forelå et alternativ til det tradisjonelle budsjettssystemet, mens dette var svekket både på grunn av den sterke budsjettveksten og det mer eller mindre mislykkede reformarbeidet. I en situasjon hvor det var særlig nødvendig med et system for å sikre en effektiv ressursbruk og en ressursallokering i tråd med de overordnede planene, stod Finansavdelingen kanskje svakere rustet til oppgaven enn noen gang tidligere.

Totalt sett var den økonomiske politikken både i 1975 og 1976 sannsynligvis langt mer ekspansiv enn det som ville vært nødvendig for å opprettholde full sysselsetting. Gul bok for 1976 var gjort opp med et underskott før lånetransaksjoner på 1260 millioner kroner, og Stortingsbehandlingen resulterte i et vedtatt budsjett med 1990 millioner i underskott før lånetransaksjoner. Så la regjeringen altså opp til innstramming i siste halvår. Karakteristisk for utviklingen er at statsregnskapet i 1976 for første gang ble gjort opp med et svakere resultat enn både Gul bok og det vedtatte budsjett S III. Finanspolitikken i 1976 var allikevel bare en forsmak på det som skulle komme. Det inflatoriske klimaet fikk sitt eget moment som drev finanspolitikken videre i ekspansiv retning. «Den romslege tilgangen på pengar gav dei store yrkesorganisasjonene ein sterk forhandlingsposisjon», skriver Berge Furre, og forsetter:

«Rikdommen var ikkje frukt av arbeid. Nasjonen åt ikkje sitt brød i andlets sveitte som før. Truleg fekk det verknader for mentaliteten. Varsamt forbruk og jamne kår stod veikare som dygder og verdjar.»¹⁰⁴⁶

I første omgang var det i det politiske miljøet mentalitetsendringen fikk konsekvenser. En stortingsrepresentant som ble valgt inn i 1973, hadde 16000 millioner kroner mer til fordeling i 1977-budsjettet enn de hadde da de som nyvalgte representanter behandlet 1974-budsjettet. Den økte pengestrømmen gikk via forvaltningen og ut i organisasjoner og næringsliv. Utbyggingen av støtteordninger kombinert med vissheten om oljerikdommen gjorde det svært vanskelig å kontrollere utviklingen. Petroleumsmeldingen og den politiske situasjonen hadde langt på vei satt tradisjonelle bremsemekanismer ut av spill.

Den internasjonale lavkonjunkturen som nådde norsk eksportindustri våren 1975 utgjorde bare en liten del av dette bilde. På tre år fra 1974 til 1977 vokste volumet av privat og offentlig konsum med til sammen 18-19%, mens ressurstilgang i samme periode hadde økt med 3%. En stor del av dette skyldtes lønnsveksten. Timelønnen i norsk industri var økt med 64% på de tre årene, mens prisstigningen var økt med 30%. Revaluering av kronen med nær 20% i forhold til et gjennomsnitt av våre konkurrentlands valutaer var ment å bidra til å begrense den nominelle lønnsveksten. I stedet var resultatet 35% sterkere vekst i lønnskostnadene per produsert enhet i norsk industri i våre konkurrentland.¹⁰⁴⁷ Dette var ikke noe godt skussmål for Finansdepartementets inntektspolitikk. Vi hadde utvilsomt brukt oljeinntektene på forskudd, og høsten 1977 gikk det ikke lenger.

¹⁰⁴⁶ Furre 1992, side 361.

¹⁰⁴⁷ NOS, Økonomisk Utsyn over året 1981.

Mot en omlegging i politikken?

Den økonomiske utviklingen fra høsten 1976 demonstrerte hvor lite vellykket den inntektspolitiske strategien hadde vært. Etter forutsetningene skulle lave nominelle tillegg kunne kombineres med revaluering av kronen slik at industriens konkurransevne var uendret. Revaluering ville samtidig nøytralisere virkningen av den utenlandske prisstigningen på det norske prisnivået. Dermed ville bevegelsen oppover i lønns-pris-spiralen bremses. Problemet var at resultatet slett ikke ble lave nominelle tillegg, snarere tvert i mot. Først fra 2. kvartal 1975 ble veksten i timefortjenesten i industrien svakere i Norge enn i Storbritannia, og fra 3. kvartal 1975 også svakere enn i Sverige. Hos de to andre av våre viktigste handelspartnere, Vest-Tyskland og USA, lå imidlertid veksten i timefortjenesten hele veien langt under veksten i Norge.¹⁰⁴⁸

De først forsiktige signaler om at det gikk mot en justering av kursen i den økonomiske politikken kom høsten 1976. Nå var det igjen industriens konkurransevne som ble brukt for å begrunne omleggingen. Bakgrunnen var at man i Finansdepartementet da regnet med å se slutten på den internasjonale lavkonjunkturen. Prisstigningen var dessuten blitt sterkere enn beregnet. Allerede i juli 1976 hadde konsumprisindeksen passert 122 poeng, som regjeringen hadde garantert som maksimalt gjennomsnittet for hele 1976. I tillegg var det knapphet på arbeidskraft i enkelte næringer og tiltagende lønnsglidning.

Fra 1. september 1976 ble det derfor gjennomført en rekke «prisdempende tiltak»: subsidier, maksimalpriser, og prisstopp på utvalgte produkter. Finanspolitikken ble lagt opp til å gi en «svakere vekstimpuls» i 1977 enn budsjettene har gjort i det siste halvannet år. Nå var det ikke endelig fastslått at konjunkturene var snudd, og derfor skulle det i forlengelsen av de «konjunkturbestemte ordningene» etableres «mindre omfattende ordninger» for å sikre sysselsettingen lokalt. Fortsatt ble målet om 2,5% vekst i disponibel realinntekt fastholdt, men nå ble det utførlig forklart at 2,5% var et gjennomsnitt, som innebar at noen fikk mindre og andre fikk mer. Inntektsveksten skulle som før komme gjennom å kombinere skattelette, lav nominell lønnsvekst og dermed lav prisstigning.¹⁰⁴⁹

I flere år hadde industriens konkurransevne ikke vært tillagt vekt som normgivende i den økonomiske politikken. Det var derfor et brudd med tidligere analyser da finansministeren i finansdebatten den 8. november 1976 igjen la stor vekt på konkurransevnen, og understreket hvor viktig det var å gjennomføre et vellykket kombinert oppgjør:

«I 1976 ventes lønnskostnadene pr produsert enhet å øke med mellom ½ og 1 prosent mer i Norge enn gjennomsnittet for våre viktigste handelspartnere. [...] Hvis vi får til et vellykket kombinert inntektsoppgjør til våren, vil utsiktene bli lysere for 1977, og det vil da være håp om en kostnadsøkning som ligger lavere enn mange av våre handelspartneres. [...] Kombinerte inntektsoppgjør vil være det viktigste ledd i en kostnadsdempende økonomisk politikk. [...] I dagens situasjon er en slik oppgjørsform nødvendig for å sikre norsk konkurransevne og dermed utsatte arbeidsplasser.»¹⁰⁵⁰

Det var altså en fare for at norsk konkurranseutsatt industri ikke kunne henge med i konkurransen når oppgangen kom. Også LO-ledelsen brukte nå konkurransevnen som begrunnelse for å delta i et kombinert oppgjør:

«Prisstigningen hos våre konkurrenter synes fortsatt synkende. I mange land er det gjennomført til dels betydelig demping av kostnadsøkningen. Ytterligere demping av pris- og kostnadsøkningen hos oss, blir derfor avgjørende for om vi skal makte å opprettholde markedsandelen for vår eksport-

¹⁰⁴⁸ Nasjonalbudsjettet for de enkelte år, tabellvedlegg, tabell 32, «Timefortjenesten i industrien i en del OECD-land.

¹⁰⁴⁹ St. meld. nr. 1 (1976-77), *Nasjonalbudsjettet 1977*, St. meld. nr. 23 (1976-77), *Prisdempende tiltak høsten 1976*.

¹⁰⁵⁰ Stortingsforhandlinger 1976/77, bind 7a, side 699.

produksjon. Uten et nytt kombinert oppgjør er det vanskelig å se hvordan vi skal makte denne oppgaven.»¹⁰⁵¹

I tillegg viste LO-ledelsen til at en vekst i disponibel realinntekt på 2,5% ikke ville være mulig å få ved ordinære forhandlinger med arbeidsgiverne.

For NAF var det selvsagt oppløftende at kostnadsutviklingen i de konkurranseutsatte bedriftene igjen skulle være avgjørende i spørsmålet om nominell inntektsutvikling. Dermed kunne arbeidsgiverne gå offensivt ut. Det ble vist til beregninger av produktivitetsveksten per sysselsatt og lønnsglidning som viste at det ikke var rom for generelle tillegg i det hele tatt. Spørsmålet var også om landets økonomi tillot en økning i disponibel realinntekt med 2,5%. Dette var uansett regjeringens eget ansvar, og den måtte også selv ta ansvaret for å oppfylle løftet om vekst i disponibel realinntekt, mente man i NAF.¹⁰⁵²

I beregningene foran inntektsforhandlingene la Økonomiavdelingen til grunn en prisstigning på 8% og en nominell lønnsvekst på 9%. Noe av lønnsveksten var allerede disponert ved overheng fra avtalen i 1976, slik at det var 8,2% som skulle dekkes opp. Dersom lønnsglidningen ble på 4% var det rom for 4,2% tariff tillegg på årsbasis, som tilsvarte 5,6% fra 1. april. I et forsøk på ikke å komme i klemme under forhandlingene, la Kleppe denne gangen opp til at organisasjonene først skulle forhandle seg i mellom. Når posisjonene var klare ville regjeringen komme med et tilbud. Med en forutsetning om opphevelse av subsidiene og heving av arbeidsgiveravgiften fra 1. mai, opererte Økonomiavdelingen med tre alternativer:¹⁰⁵³

Glidning/overheng	6,3%	6,3%	6,3%
Nytt tillegg	1,7%	2,2%	2,7%
Prisstigning	8,0%	8,2%	8,7%
Skattelette	1100 mill	1000 mill	880 mill.

I jordbruksoppgjøret kunne ikke rammen fastlegges før LO/NAF oppjøret begynte å ta form. Regjeringen var forpliktet til å følge opp jamstillingsvedtaket for jordbruket også i 1977. I et forsøk på å begrense den økonomiske uttellingen forsøkte Finansdepartementet å legge ulike sosiale ordninger inn i rammen, noe som førte til protester fra bondeorganisasjonene. Det ble ført forhandlinger om disse og andre «tekniske spørsmål» mens man avventet resultatet av forhandlingene mellom LO og NAF.¹⁰⁵⁴

I slutten av februar 1977 ble man i Finansdepartementet og Norges Bank klare over at det gikk mot devaluering av den svenske kronen. Dette ville bidra til å begrense prisstigningen, men på bekostning av konkurranseevnen. Med et allerede store underskuddet i utenriksøkonomien og permitteringer i eksportindustrien, var smertegrensen da nådd for hvor langt revalueringlinjen kunne følges. Sentralkursen på den norske kronen lå 15% høyere enn den kurs som ble fastsatt i 1971. Finske myndigheter hadde uttalt at den finske marken skulle følge den svenske kronen. Det ble regnet med at dansk økonomi ikke kunne tåle en økt svensk konkurranseevne, slik at også de ganske sikkert ville følge svenskene.

¹⁰⁵¹ Tor Aspengren på representantskapsmøte i LO den 10. januar, protokoll for LOs representantskap 10. januar 1977, side 14, gjengitt i Dahl, 1989, side 119.

¹⁰⁵² Svein Dahl, 1989, side 120-121.

¹⁰⁵³ Eivind Erichsen, notat til Kleppe, «Opplegget av møtet tirsdag 14. desember 1976». Brev til LO og NAF den 23. desember 1976. Notat av 23. desember 1976, «Lønnsutviklingen 3. kvartal 1976». Begge: FD-EI, mappe 1976 III. Utkast til protokoll fra møtet i Kontaktutvalget den 20. januar 1977. Pakkenotat nummer 3. 1977, datert 7. februar 1977, «Eksempler på kombinerte inntektsoppgjør i 1977». Begge: FD-EI, mappe 1977 I.

¹⁰⁵⁴ Notat til statsrådene Kleppe, Lorentzen og Øksnes den 4. mars 1977, 'Jordbruksoppgjøret 1977'. FD-EI, mappe 1977 I.

Dermed ville norsk industris konkurranseevne svekkes ytterligere.¹⁰⁵⁵

Den 29. mars var det klart at det ville bli devaluering av den svenske kronen innenfor slangesamarbeidet. Finansdepartementet regnet med 8% for Sverige og Finland og 4% Danmark. Det ble lagt opp til at den norske kronen skulle følge den danske med 4% i forhold til tyske mark, hollandske gylden og belgiske franc. Etter departementets analyser ville dette føre til økt innenlands prisstigning gjennom økte importpriser. Det lå allerede en bedring av konkurranseevnen inne i opplegget gjennom lave nominelle tillegg, og devaluering forsterke dette. Bedret konkurranseevne ville i første omgang føre til en økning i eierinntektene, og vekst i eksport- og investeringsetterspørsel. Fordi regjeringens garanti om vekst i disponibel realinntekt innebar at veksten i privat konsum var låst til 2,5%, ville det totale resultatet dermed bli en alt for sterk vekst i den totale etterspørselen. Dette ville igjen gi økt import, press på arbeidsmarkedet og dermed økt lønnsglidning.¹⁰⁵⁶

Problemstillingen ble behandlet på høyeste embetsmannsnivå i Finansdepartementet. I et notat fra Erichsen, Øien og Borgenvik ble Kleppe på bakgrunn av den nye situasjonen anbefalt å la en større del av inntektsveksten betales av arbeidsgiverne. På denne måten ønsket man å unngå lønnsglidning og en ytterligere svekkelse av utenriksøkonomien som ville følge av devaluering og inntektsgaranti:

«På denne bakgrunn er det grenser for hvor lav kostnadsstigning som er ønskelig ved oppgjøret. LO's krav ligger trolig i overkant av det ønskelige, men om de etterkommes, skaper det ikke noen umulig situasjon.»¹⁰⁵⁷

Analysen i MODIS viste altså at devalueringen ville gi en for sterk bedring i konkurranseevnen dersom den ble kombinert med svært lave lønnstillegg. Mens regjeringen og NAF tidligere hadde stått sammen i ønsket om lavest mulig nominelle tillegg var situasjonen dermed at regjeringen etter de tre embetsmenns anbefaling skulle gå inn for «ét oppgjør med høyere kostnadsstigning enn hva NAFs tilbud innebærer». Det kunne da heller ikke komme på tale å tilby bedriftene avgiftslettelser for å oppnå et oppgjør som lå under LOs krav på 4,3%, som tilsvarte 3,2% på årsbasis. NAF var ikke villig til å innrømme tillegg overhode.¹⁰⁵⁸

Som varslet kom det ikke noe tilbud fra regjeringen mens forhandlingene pågikk. Avtalen løp ut den 1. april. Etter mekling den 30. og 31. mars uten resultat så det ut til å ende med konflikt.¹⁰⁵⁹ Situasjonen var vanskelig for Kleppe. Han kunne ikke ta opp den kommende devalueringen med partene. Eventuelle lekkasjer med påfølgende spekulasjoner om devaluering ville ellers kunne skape kaos på valutamarkedet. Heller ikke etter at meklingen hadde kjørt seg fast kunne Kleppe si hvor mye av LOs krav regjeringen ville dekke. For NAF så det dermed ut som om regjeringen og LO denne gangen stod sammen om å forlange tillegg fra arbeidsgiverne. Svein Dahl beskriver forhandlingene som et «slag mellom NAF og regjeringen».¹⁰⁶⁰

Om morgenen den 1. april reiste Kleppe til valutamøtet i Brussel. Devalueringene ble foretatt innenfor *slangen*, danske og norske kroner med 3%, og svenske kroner med 6% i forhold til tyske mark, hollandske gylden og belgiske franc. Da valutajusteringene var et

¹⁰⁵⁵ Notat 21. februar 1977, «Alternative sider ved eventuelle kurspolitiske tiltak fra svensk side». FD-EI, mappe 1977 I.

¹⁰⁵⁶ I MODIS IV var som vi har sett ikke prisnivået avhengig av samlet etterspørsel.

¹⁰⁵⁷ Notat fra Erichsen, Øien og Borgenvik til Kleppe av 29. mars 1977, «Generelle synspunkter på inntektsoppgjøret.» FD-EI, mappe 1977 I. Måten notatet ble utformet på var uvanlig og gav det åpenbart tyngde. De fleste notater i forbindelse med oppgjøret var forfattet av Borgenvik, noen også av Erichsen, dette er det eneste notat jeg har sett hvor det står tre navngitte embetsmenn som avsendere.

¹⁰⁵⁸ Samme sted.

¹⁰⁵⁹ Dahl 1989, side 125f.

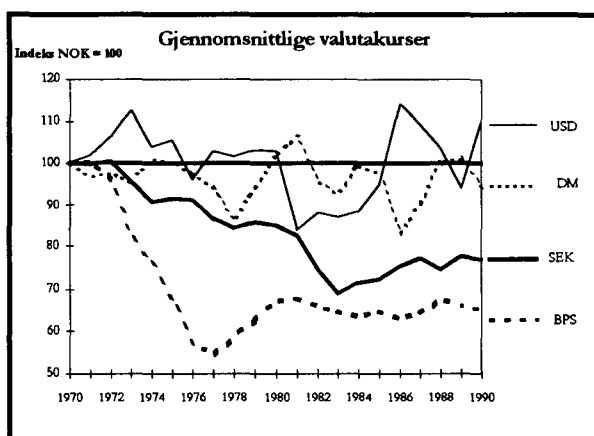
¹⁰⁶⁰ Dahl 1989, side 135.

faktum ble partene innkalt til Eivind Erichsens kontor. Der ble de informert om devalueringen og fikk overlevert regjeringens pakkeforslag. Den annonserte arbeidsstansen ble utsatt, og forhandlingene pågikk frem til avtalen var klar søndag 3. mars.

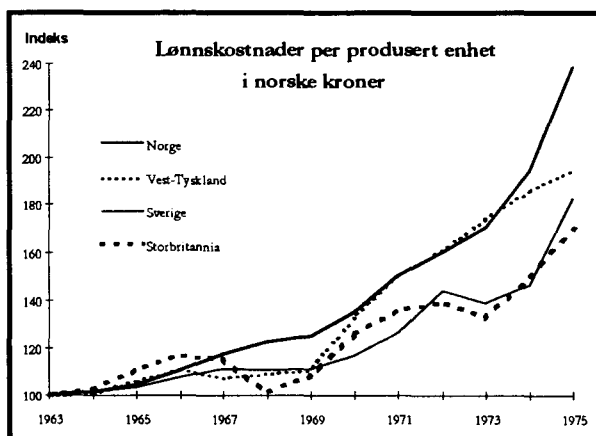
Devalueringen var beregnet å gi en direkte stigning i import- og eksportprisene for året 1977 med 1,1%. I konsumprisen ville det gi utslag på 0,3 poeng. Regjeringens pakke inneholdt fradrag for fagforeningskontingent og generelt skattefradrag i pensjonsgivende inntekt. Det ville bli avsatt et reservebeløp til subsidier for å sikre den reelle veksten, altså en prisstigningsgaranti. Videre skulle det innføres prisregulerende tiltak for å «motvirke urimelig prisstigning».¹⁰⁶¹ Regjeringen måtte imidlertid strekke seg lenger for å komme i havn. I den endelige avtalen inngikk også en reduksjon av arbeidsgiveravgiften med 0,5% fra 1. mai. Resultatet av forhandlingene innebar 2,9% tillegg fra 1. april.¹⁰⁶²

Omlegging av valutapolitikken innebar i realiteten en erkjennelse av at den økonomiske politikken ikke hadde vært særlig vellykket på et av de mest sentrale områdene, utviklingen i kostnadsnivået. På toppen av dette holdt heller ikke produktivitetsutviklingen i norsk industri følge med utlandet. En undersøkelse Industriforbundet gjennomførte viste at kostnadsnivået per produsert enhet i norsk industri hadde steget langt kraftigere enn hos de viktigste av våre handelspartnere frem til 1975. Utviklingen i 1976 og 1977 tydet ikke på at denne trenden var snudd. Beregningsutvalgets rapport fra 9. februar 1977 viste at lønnskostnader per produsert enhet i Norge hadde vokst sterkere fra 1975 til 1977 enn i noe annet OECD-land, med unntak av Sverige.¹⁰⁶³

Også i Sverige var det ført motkonjunkturpolitikk. Underskuddet i svenskenes driftsbalanse overfor utlandet var også blitt stort, veksten lav, og som i Norge hadde den konkurranseutsatte industrien problemer. Sverige var en av våre viktigste handelspartnere. At eksporten til Sverige holdt seg stabil i 1975 var en viktig grunn til at aktiviteten i norsk eksportindustri holdt seg oppe på tross av konjunktursvikten. Fra Finansdepartementet ble omleggingen av den norske valutapolitikken begrunnet med den svenske devalueringen, og det ble ikke gitt noen signaler i retning av en mer omfattende omlegging av den økonomiske politikken i Norge.



Figur 35: Utviklingen i valutakurser fra 1970 - 1990, årlig gjennomsnitt i forhold til norske kroner.
Kilde: Historisk statistikk 1994.



Figur 36: Lønnskostnader per produsert enhet i norske kroner 1963-1975. Kilde: «Omkostningsnivå, inntjenings- evne og egenkapital i norsk industri», Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av regjeringen og Norges industriforbund, 1. november 1978.

¹⁰⁶¹ Notat til LO og NAF, overlevert den 1. april, 'Inntektsoppgjøret våren 1977'. FD-EI, mappe 1977 II.

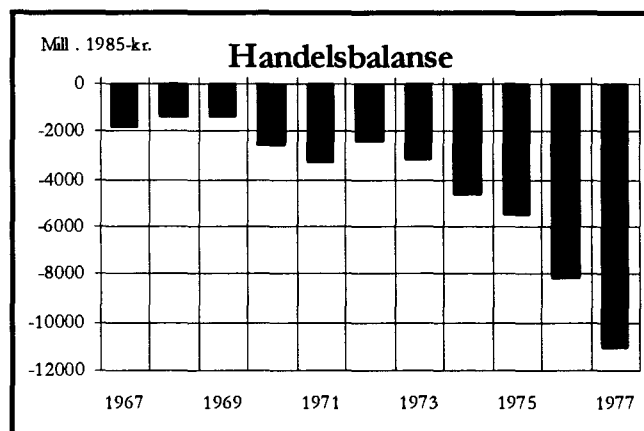
¹⁰⁶² I vedlegg til St. prp. nr. 166 (1976-77), gis en oversikt over de enkelte forhandlingsresultater.

¹⁰⁶³ NOU 1977:17 tabell 6c, side 42.

Norsk industris kostnadsutvikling kombinert med valutapolitikken, førte til at både eksportindustrien og hjemmekonkurrerende industri tapte markedsandeler fra 1975. Da de internasjonale konjunktorene begynte å ta seg opp fortsatte stagnasjonen i norsk eksportindustri. I den grad det hadde vært et mål å bevare konkurranseevnen hadde den økonomiske politikken altså ikke vært vellykket. Appresieringen av den norske kronen hadde ikke ført til den forventede reduksjonen i kostnadsveksten.

Tonen i revidert nasjonalbudsjett som ble lagt frem i slutten av april 1977, var nøktern og noe avventende. Konjunkturutviklingen var svakere enn forutsatt, og eksportanslagene i nasjonalbudsjettet holdt ikke. Underskuddet på driftsbalansen i 1977 var justert opp fra 13,2 til 18,8 milliarder kroner. Ved siden av eksportsvikten var dette også en konsekvens av at olje- og gassproduksjonen ble lavere enn forutsatt. I Finansdepartementet var man tilfredse med lønnsoppgjøret, men understreket faren for at de store uttellingene over statsbudsjettet kunne virke for ekspansivt. Dersom lønnsglidningen oversteg det som var forutsetningene i oppgjøret ville man derfor trekke inn subsidier for å styrke budsjettet. De selektive tiltakene, med støtte til enkelt bedrifter, skulle fortsette enda en tid. Det ble imidlertid pekt på farene for å opprettholde lite effektive bedrifter på bekostning av de mer effektive, og varslet en kritisk gjennomgang av tiltakene i forbindelse med 1978 budsjettet.¹⁰⁶⁴

Sett i forhold til de politiske signaler i kjølvannet av Petroleumsmeldingen, kan det synes som et paradoks at den økonomiske utviklingen allikevel i hovedtrekk fulgte de linjer som ble trukket opp i meldingen. De skjermede næringer vokste, mens de konkurranseutsatte fikk problemer. Men det var en faseforskyvning i forhold til prognosene. Oljeinntektene ble brukt på forskudd og lavkonjunkturen forsterket eksportbedriftenes problemer. De selektive støttetiltakene ble satt i verk for å unngå arbeidsledighet, men dette motvirket den nødvendige omstruktureringen av sysselsettingen, og knappheten på arbeidskraft bidro til økt lønnsvekst. Samtidig hadde regjeringen ved å påta seg det fulle ansvaret for sysselsettingen også opphevet en av de viktigste bremsemekanismene for lønnsutviklingen, noe som belastet både arbeidsgiverne og statskassen. Våren 1977 aner vi en gryende uro for at dette hadde gått for langt.



Figur 37: Handelsbalanse 1967-1977, deflatert med konsumprisindeksen. Kilde Historisk statistikk tabell 18.2 og 18.3.

Tore Jørgen Hanisch mener at både anslagene for underskuddene i utenriksøkonomien og inntektene fra oljevirkosomheten ble utsatt for «politisk massasje» fra høsten 1976. Mens Petroleumsmeldingen i 1974 hadde lagt til grunn en produksjon på 70 millioner tonn oljeekvivalenter i 1977, ble produksjonen bare 16 millioner tonn. Oljedirektoratet la

¹⁰⁶⁴ St. meld. nr. 102 (1976-77), *Revidert nasjonalbudsjett 1977*, side 7f.

allerede sommeren 1976 frem reduserte anslag produksjonsprognoser. Dette kom imidlertid ikke til uttrykk i Nasjonalbudsjettet for 1977, og bare i svært liten grad i det reviderte nasjonalbudsjettet. Det var ikke «politisk grunnlag» for å gå over til å bruke Oljedirektoratets prognoser, som det het i Industridepartementet. Hanisch viser også at Arbeidsutvalget for nasjonalbudsjettet tidlig pekte på at eksport- og importanslagene i nasjonalbudsjettet for tradisjonelle varer var for optimistiske, men da var det altså ikke klima for å legge om politikken.¹⁰⁶⁵ Det kan derfor synes som om snuoperasjonen ble skjøvet frem i tid for at å unngå at regjeringens økonomiske politikk skulle fremstå som mislykket i valgkampen. Internt ble det da også uttrykt at strategien måtte være å «gi en best mulig utvikling i priser og skatter med hensyn på valget i september 1977».¹⁰⁶⁶

Norsk økonomi i krise?

Tidlig høsten 1977 startet arbeidet med en omfattende snuoperasjon i den økonomiske politikken. Underskuddet i utenriksøkonomien da var blitt av en slik dimensjon at det ikke lenger var aktuelt å finansiere et stadig voksende innenlandsk forbruk ved ytterligere låneopptak i utlandet. Høsten 1977 var utenlandsgjelden beregnet til 82 milliarder kroner, fordelt med 34 milliarder på oljesektoren, 25 milliarder på skipsfarten og 23 milliarder kroner på «fastlands-Norge». Den siste var i sin helhet bygget opp i syttiårene, og var den delen av gjelden som økte raskest. Lavkonjunktoren så ikke ut til å gå over, industriens konkurranseevne ble stadig forverret og den forventede veksten i oljeinntekter uteble. I Finansdepartementet begynte forberedelsene til å stramme inn på veksten i statsbudsjettets utgiftsside, blant annet gjennom reduksjoner i de mange kostbare støtteordningene til industrien. Inntektspolitikken skulle gjøres mer effektiv, både gjennom et utvidet lovgrunnlag og mer direkte inngrep, statsbankenes utlån skulle begrenses og kredittpolitikken skulle gjøres mer effektiv gjennom å slippe renten fri.

Fokus i debatten om syttitallets økonomiske utvikling i hovedsak har vært rettet mot det store overforbruk av ressurser og det tilhørende underskudd i utenriksøkonomien som oppstod blant annet som følge av den økonomiske politikken. At Norge som nasjon levde på forskudd i årene med internasjonal lavkonjunktur var imidlertid i tråd med hva som ble regnet som en fornuftig politikk. Ser vi utviklingen i et noe lengere perspektiv, fortøner også underskuddene i statens økonomi og i utenriksøkonomien seg som lite dramatiske. Som forventet ble balansen gjenopprettet på få år som følge av oljeinntektene, og både statsgjeld og utenriksgjeld ble nedbetalt i raskt tempo.

Hvordan oppfattet man situasjonen i Finansdepartementet? Mye kan tyde på at det mer var frykt for å ha mistet kontrollen enn selve størrelsen på underskuddet i utenriksøkonomien som bekymret økonomene. Inntektspolitikken hadde ikke lyktes og veksten i budsjettets utgiftsside lot seg ikke bremse. Det ekspansive klimaet både i budsjettadministrasjonen og i Stortinget, var blitt så sterkt at det ikke lenger lot seg kontrollere fra Finansdepartementet. Utad ble begge deler forsøkt forklart med forhold som lå utenfor departementets rekkevidde, men internt ble det også erkjent svakheter ved den politikken som var ført.

I Tilleggsmeldingen til langtidsprogrammet 1978 - 1981, som kom ut våren 1978,

¹⁰⁶⁵ Hanisch og Nerheim 1992, side 291f. og 452.

¹⁰⁶⁶ Notat fra Skogstad Aamo til Kleppe den 11. august 1976, «Det økonomiske opplegg og inntektsoppgjøret». FD-EI, mappe 1976 III.

sammenheng ville en devaluering lett kunne føre til at lønnskravene ble skrudd opp.¹⁰⁷¹

Det ble imidlertid ikke noen pris- og lønnsstopp i 1977. Som finansminister var Kleppe ikke bare avhengig av å ha støtte i LO, men i høy grad også hos statsministeren. Kleppe selv har påpekt hvilken vanskelig situasjon det var i regjeringen:

«Vi hadde strid mellom partiformannen og statsministeren som svekket regjeringens handlekraft i denne perioden. Nordli mistet på en måte herredømmet. med hensyn til pris- og lønnsstoppen var han i stor tvil. Det var bare med sterk støtte i Regjeringen fra Rolf Hansen at jeg til slutt, i september 1978, fikk dette igjennom.»¹⁰⁷²

Nå ble det allikevel gjennomført en devaluering i august 1977. Dette skyldtes det spesielle forhold at Sverige trakk seg fra slangesamarbeidet og devaluerte med 10% den 29. august. Norge valgte å fortsette i slangen, men devaluerte med 5% i forhold til tyske mark, nederlandske gylden og belgiske franc. Regjeringen understreket sterkt at dette utelukkende ble gjort for å begrense skadevirkningene av den svenske devalueringen. Den norske kronen ble heller ikke skrevet like mye ned som den svenske, og det skulle derfor iverksettes tiltak for å hjelpe særlig utsatte bransjer. Særlig beleilig var ikke dette midt i valgkampen, og at den norske kronen bare ble justert ned 5% har antakelig sammenheng med tidspunktet. Men dermed var det utelukket å gjennomføre en ensidig norsk devaluering etter valget.¹⁰⁷³

Det ble også forsøk å gjøre inntektspolitikken mer effektiv. På lengere sikt så man i Finansdepartementet to muligheter for å få lønnsglidningen under kontroll, en permanent lønnslov eller skatt på lønnsstigning etter bedriftenes regnskap. Det siste var noe Skånland sterkt ivret for som en løsning på lønnsglidningsproblemet.¹⁰⁷⁴ I første omgang ble det utarbeidet et forslag til lønnsreguleringslov. To ganger tidligere hadde dette vært gjennomført, i 1947 og 1970. Den nye loven ble antatt å måtte følge mønsteret fra 1970, og skulle bygges på en avtale mellom LO og NAF. Det var altså ikke aktuelt å innføre loven over hodene på organisasjonene. Disse skulle fortsatt også få stor innflytelse på rammen for lønnsøkningen, men økning ut over rammene ville være forbudt etter loven.¹⁰⁷⁵

Forslaget til lønnsreguleringslov innebar å gi inntektspolitikken et lovmessig fundament, som ville gjøre det mulig å innføre Skånlandutvalgets modell. Forslaget innebar sentrale oppgjør og at alle tariffavtaler måtte samkjøres i tid. Et utkast til midlertidig lov ble lagt frem i november. Forslaget møtte imidlertid samme skjebne som forslaget til lønns- og prisstopp. Trolig ble det vurdert som alt for kontroversielt i forhold til LO.

Det var altså lite politisk rom for kontroversielle tiltak høsten 1977. I Finansdepartementet la man derfor opp til å stramme inn via det finans- og kredittpolitiske opplegget for 1978. I tillegg ble det lagt vekt på at hovedoppgjøret våren 1978 måtte tilpasses den nye økonomiske situasjonen. Denne gangen ble det ikke spesifisert noe mål for utviklingen av den disponible realinntekten, men det ble understreket at det ikke var rom for reelle inntektsforbedringer for «de fleste grupper». Det økonomiske opplegget som ble presentert i *Nasjonalbudsjettet 1978* ble oppsummert i fem hovedpunkter:

1. Dempet vekst i innenlandsk etterspørsel, særlig privat konsum.
2. Fortsatt inntektspolitisk samarbeid med sikte på å begrense pris- og kostnadsveksten.
3. Et høyt nivå for investeringer i industrien for å bidra til høy produktivitet.

¹⁰⁷¹ Kleppe til Svein Dahl, gjengitt i Dahl 1989, side 179.

¹⁰⁷² Samme sted.

¹⁰⁷³ Statsministerens erlæring den 28. august om endringer i valutakursene. FD-EI, mappe 1977, II.

¹⁰⁷⁴ Skånland, «Prisproblemene fire år etter», foredrag i Statsøkonomisk forening 14. februar 1977, gjengitt i *Penger og kreditt nr 1/1977*.

¹⁰⁷⁵ Notat fra Borgenvik til Kleppe av 24. oktober 1977 og 25. oktober 1977, samt notat fra Borgenvik og Nestaas til Kleppe av 9. november, «Notat om lov om lønnsregulering med utkast til lov». FD-EI, mappe 1977 II.

4. Fortsatt bruk av selektive tiltak rettet mot bransjer og bedrifter det dette er nødvendig for å unngå betydelige lokale sysselsettingsproblemer.
5. Omfattende bruk av arbeidsmarkedstiltak.

Verken i nasjonalbudsjettet eller statsbudsjettet ble det gjort forsøk på å krisemaksimere. Til tross for ambisjoner om en dempet etterspørselsvekst var den reelle veksten i utgiftene over statsbudsjettet for 1978 omlag 25 % i forhold til året før. Budsjettet var gjort opp med et underskott før lånetransaksjoner på 8,6 milliarder kroner, det største underskudd noen sinne. Det ble allikevel påstått at «effekten av det finanspolitiske opplegget sett under ett» ville bidra til en svakere vekst i etterspørselen. Det var ikke spesifisert nærmere hvilke deler av budsjettpolitikken som virket kontraktivt, bare vist til «heving av enkelte særavgifter». Det dreide seg hovedsakelig om avgifter på sigaretter, biler, alkohol og økning av prisene på telefon og kollektivreiser i takt med prisstigningen.¹⁰⁷⁶

I Stortinget ble de selektive motkonjunkturiltakene nøye vaktet. Sterke distrikts- og næringsinteresser drev aktiv lobbyvirksomhet i stortingets korridorer.¹⁰⁷⁷ De samlede utgifter ble imidlertid bare økt med 300 millioner kroner i forhold til Gul bok, og inntektssiden ble styrket med 800 millioner kroner. I kredittpolitikken var det lagt opp til en kraftig innstramning på overføringene til statsbankene, slik at det samlede finansieringsbehovet i budsjettet var noe lavere enn i 1976-budsjettet. Her fulgte Stortinget ikke opp. Utlånsrammene ble økt med nær 2 milliarder kroner, og det samlede finansieringsbehovet steg dermed tilsvarende.

Målsettingen om å bremse veksten i privat og offentlig konsum satte altså lite preg på den økonomiske politikken som ble trukket opp høsten 1977. Den økonomiske utviklingen ble bare verre, både hva internasjonale konjunkturer og utenriksøkonomi angikk. På nyåret 1978 ble nederlaget erkjent internt i Finansdepartementet. Det måtte erkjennes at «motkonjunkturpolitikken gradvis ble overdosert» og at det «ble begått viktige feil».¹⁰⁷⁸ Det var en lang liste over faktorer som hadde bidratt til å skape et for sterkt økonomisk press i norsk økonomi:

- «for stor økning i lønnstakernes disponible realinntekt (på grunn av stor lønnsglidning)
- opptrapping for jordbrukerne
- de store tilleggene for fiskerne
- det samme for pensjonistene
- massiv industristøtte (inkl. skipsverftene)
- veldig økning i statsbankenes utlånsrammer
- store overskridelser på kredittrammene (bl.a. fordi de kredittrammer som 'ble igjen' til de private kredittinstitusjoner ble urealistisk små tatt i betraktning den strukturen vi har i kredittvesenet)
- en rekke ressurskrevende reformer i ytre miljø, arbeidsmiljø ikke minst arbeidstidsbestemmelsene i den nye loven) sykelønnsordningen
- forsvaret.»¹⁰⁷⁹

¹⁰⁷⁶ St. meld. nr. 1 (1977-78), *Nasjonalbudsjettet 1978*, side 12, og St. prp. nr. 1 (1977-78), *Statsbudsjettet, trygdebudsjettet for budsjetterminen 1978*, side 5*f. Arne Øien viser i ettertid til at Økonomiavdelingen i august 1977 ikke fikk gjennomslag for å fravike forutsetningene som var trukket opp i Langtidsprogrammet. Per Schreiner argumenterte med at noen måneder med avvikende økonomisk utvikling ikke kunne snu opp ned på planer som var trukket opp helt frem mot år 2000. Samtale med Øien den 7. november 1997.

¹⁰⁷⁷ Se Espeli 1992, side 113f.

¹⁰⁷⁸ Eivind Erichsen, notat datert 30. januar 1978, «Momenter til sluttinnlegg på Staur 30.1.1978». EE, boks merket «E-notater».

¹⁰⁷⁹ Eivind Erichsen, notat datert 30. januar 1978, «Momenter til innledning på regjeringkonferansen på Staur 30.1.1978». EE, boks merket «E-notater».

Fortsatt var det altså lite selvkritikk å spore. Slik man så det i Finansdepartementet var problemet at ulike beslutningsprosesser utenfor Finansdepartementet ikke gav riktig output i forhold til modellen. Lønnsglidningen ble for stor, politikerne bevilget for mye, og bankene lånte ut for mye. Ut over inntektspolitikken var sosialøkonomene i Finansdepartementet ikke engasjert i de institusjonelle forhold som lå til grunn for beslutningsprosessene i de andre ledd av den økonomiske politikken. I budsjettpolitikken kom dette særlig god frem i kontrasten mellom sosialøkonomenes og budsjettjuristenes tilnærming. Mens budsjettjuristene hele tiden analyserte de enkelte forslag i et spill-perspektiv, forutsatte sosialøkonomene at den indikative planleggingen ble fulgt opp. I den grad den ikke ble det var ikke dette Finansdepartementets, men regjeringen og Stortingets ansvar.

Denne noe ulike tilnærmingen til budsjettpolitikken hadde ført til at budsjettjuristene i Finansavdelingen kom i et motsetningsforhold til sosialøkonomene og departementets ledelse. Mange av de konjunkturpolitiske begrunnede bevilgningene var gjennomført mot råd fra budsjettjuristene, som i sin saksbehandling la stor vekt på mulig presedens og de langsiktige virkningene av bevilgningsforslag. I Finansavdelingen hadde mange ristet på hode av økonomenes forsikringer om at spørsmålet om overskudd eller underskudd på statsbudsjettet, var et spørsmål om hensiktsmessighet. Utviklingen fra høsten 1977 viste at bekymringene i Finansavdelingen heller ikke hadde vært grunnløse.¹⁰⁸⁰

Lavrentepolitikken og inntektspolitikken oppgis

I forbindelse med salderingsproposisjonen i desember 1977 gav regjeringen uttrykk for at den økonomiske utviklingen var enda mer bekymringsfull enn det som hadde vært lagt til grunn i budsjettene for 1978. Det ble understreket at situasjonen ikke lenger kunne fortsette, det måtte strammes inn. Regjeringen gjorde det klart at den ville være svært restriktiv overfor forslag som ikke lå inne i salderingsproposisjonen. Det ble foreslått innstramninger i kredittpolitikken og noen mindre innsparinger i budsjettet. Dessuten gikk regjeringen inn for oppheve rentenormeringen. Noen måneder senere brøt også inntektspolitikken sammen, og hele hovedoppgjøret ble sendt til tvungen lønnsnemnd. Sammen fremstod dette som noe av et nederlag for en økonomisk politikk som i nesten 30 år hadde vært drevet på grunnlag av Osloskolens økonomiske tenkning.

I forbindelse med salderingsproposisjonen som ble fremmet for Stortinget den 2. desember 1977, foreslo regjeringen å oppheve normeringen av bankenes rentesatser og regulering av obligasjonsrenten. Gunhild Ecklund viser hvordan dette tredje radikale forslaget fra Kleppe først ble «luftet» for regjeringen som «visse endringer i vårt nåværende rentenormsystem» like etter stortingsvalget, for så å bli presset igjennom i salderingsproposisjonen. Argumentasjonen hadde Kleppe hentet fra to tidligere utvalg, Magnussenutvalget og Meinichutvalget, som begge argumenterte for deregulering i 1973. Også rentejusteringene som var foretatt fra 1974 peker i retning av at en ny holdning til rentespørsmålet allerede tidlig på syttitallet begynte å få gjennomslag i administrasjonen. Men forslaget om å oppheve rentenormeringen innebar ingen deregulering. Det var ikke på tale å gå over til markedsbasert rente, og lovverket skulle da heller ikke røres. Poenget var å la markedet stå for tilpasningen, slik at regjeringen utad i noen grad kunne toe sine hender. Tiltaket kan likevel peke i retning av at renteendringer i større grad enn tidligere

¹⁰⁸⁰ Samtaler med blant andre Müller, Mathisen og Haga.

ble oppfattet som et brukbart virkemiddel også i Finansdepartementet.¹⁰⁸¹

Kleppe har i ettertid vist til en sterk skepsis i regjeringen, med statsministeren som en av de største skeptikerne: «Ingen i regjeringen var i mot meg, men ingen var med meg heller».¹⁰⁸² I begrunnelsen for å oppheve rentenormeringen lø regjeringen først og fremst vekt på konsekvensene av den negative realrenten. Den gjorde det mindre interessant å spare, og mer lønnsomt å låne. Det var blitt nærmest umulig å regulere kredittmarkedet slik situasjonen var, og resultatet ble fremveksten av et uregulert «gråmarked». Det ble vist til allokering- og fordelingsproblemer som fulgte av reguleringssystemet. Kleppe argumenterte derfor for at statsbankene i større grad skulle ivareta de politiske målene for kredittpolitikken, mens rentenivået i det private kredittmarkedet skulle bestemmes av markedet.

En forklaring på hvorfor regjeringen til slutt valgte oppheving av rentenormeringen fremfor alternative former for innstramming, er at dette var mindre kontroversielt i forhold til LO enn en lønnsreguleringslov. Sett i forhold til prisstigning og skatteregler var jo også realrenten etter skatt sterkt negativ, særlig for dem med høye inntekter. Dessuten skulle ikke lovhjemmelen til reguleringen fjernes, noe som ble kraftig understreket av Nordli i salderingsdebatten:

«Vi har ikke sluppet renten løs til å bli en kasteball for kreftenes frie spill. I den nye rentepolitikken ligger et betydelig ansvar på bankene og andre institusjoner i kredittmarkedet. Det er en klar forutsetning fra regjeringens side, som bankene er vel kjent med, at hvis det skjer økninger i utlånsrenten som er større enn det situasjonen gjør nødvendig, eller hvis differansen mellom utlåns- og innskuddsrenter blir for stor, vil Regjeringen tre til med nødvendige virkemidler som kredittlovgivningen gir oss muligheter for å bruke.»¹⁰⁸³

Ecklund viser hvordan debatten som fulgte forslaget delte det politiske og det økonomiske fagmiljø i to grupper. På den ene siden stod SV, deler av Arbeiderpartiet og mellompartiene, som mente frisippet av renten innebar å oppgi et viktig sosialt og konjunkturpolitisk styringsmiddel. Denne siden fikk sterk støtte fra Sosialøkonomisk institutt, hvor ledende økonomer med Leif Johansen i spissen argumenterte for fortsatt lav rente og et regulert kredittmarked. To av Johansens elever, Michael Hoel og Steinar Strøm, hevdet at renteøkning ikke ville redusere etterspørselen, men tvert i mot ville virke negativt på konkurranseevnen fordi økt rente gav økte kostnader. En argumentasjon som forutsatte Osloskolens tradisjonelle syn på rente, og som altså forutsatte at regjeringen hadde full kontroll over kreditttilførselen. På den andre siden stod Høyre, som støttet regjeringens forslag til å avvikle den administrerte lave renten. I Norges Bank støttet også Skånland forslaget, og la vekt på de gunstige langsiktige virkningene det ville ha på ressursallokeringen.¹⁰⁸⁴

Utover i 1978 fortsatte regjeringen forsøkene på å stramme inn. Etter regjeringsskonferansen på Staur gård i januar ble bankene oppfordret til å begrense lån til konsumformål, vilkårene for avbetalingskjøp ble skjerpet, utlån fra private finansieringsselskaper begrenset og kommunalbankens innvilgningsramme ble kuttet med 10% for 1978. I tillegg ble grensen for den skattefrie banksparingen justert opp. Det samme ble renter og skattefrie grenser ved restskatt og under forskottskatteordningen. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett ble det blant annet innført høyere avgifter på elektrisk kraft, høyere medlemsavgift til folketrygden. Alt sammen tiltak av et noe bagatellmessig preg sett i

¹⁰⁸¹ Ecklund 1995, side 89f.

¹⁰⁸² Samtale med Per Kleppe den 27. oktober 1993, gjengitt i Ecklund 1995, side 90.

¹⁰⁸³ Oddvar Nordli i salderingsdebatten 16. desember 1977, sitert etter Ecklund 1995, side 95.

¹⁰⁸⁴ Samme sted.

forhold til den økonomiske situasjonen. Det var først og fremst de kredittpolitiske tiltakene som monnet og særlig tilleggsreservekravet som ble innført i mai 1978.¹⁰⁸⁵

Av stor betydning var en ny devaluering av kronen med 8% som ble gjennomført den 11. februar 1978, og som ble kombinert med en streng prisstopp. Med devalueringen demonstrerte regjeringen alvoret i situasjonen i forkant av lønnsoppgjøret. Til tross for dette, og Kleppes trusler om lønnsreguleringslov, var det ikke mulig å få kravene fra LO så langt som det regjeringen mente var nødvendig. Denne gangen stod derfor regjeringen og NAF sammen mot LO. Spesielt var spørsmålet om lønnsglidning og lavtlønnsproblemet vanskeliggjorde problemene. LO brøt forhandlingene i mars og meklingen ble avsluttet uten resultat den 12. april. Samme dag meddelte regjeringen at den ville fremme forslag om tvungen voldgift. Hele hovedoppgjøret gikk dermed til lønnsnemd. Rikslønnsnemndas kjennelse gav et generelt tillegg og lavtlønns tillegg, men innebar ingen begrensninger på lønnsglidningen. Jordbruksoppgjøret ble avgjort ved voldgift i juni, om høsten ble det innført en omfattende pris- og inntektsstopp.¹⁰⁸⁶

Dermed var det også slutt på historien om de kombinerte inntektsoppgjørene. Etter opphevelsen av pris- og lønnsstoppen fra 1. januar 1980, ble det forsøkt et nytt kombinert oppgjør, hvor statens bidrag ble døpt *sandsekker* etter finansminister Ulf Sand. Det ble med dette ene forsøket. Ved oppjøret i 1982 overlot Willoch-regjeringen eksplisitt ansvaret til partene, og dermed kunne det se ut som om Finansdepartementets inntektspolitiske strategi var gravlagt.

Den uforpliktende modellen for en inntektspolitisk samordning viste seg ubrukelig da det ikke lenger var tale om å fordele veksten. Som Skånland påpekte allerede i februar 1977, var dette ikke annet enn man måtte forvente. Hele fagbevegelsens fundament var arbeidet for å skaffe medlemmene bedre betingelser, og de kunne derfor ikke forventes å delta i et samarbeid som førte til det motsatte. Syttitallets inntektspolitiske eksperiment viste altså med all tydelighet vanskelighetene som knyttet seg til sentral administrering av inntektsutviklingen i samfunnet.

Det var etter Skånlands mening ikke først og fremst manglende forståelse av økonomiske sammenhenger som gjorde dette vanskelig, men institusjonelle forhold i nærings- og arbeidslivet. Skånland lastet ikke organisasjonene, men plasserte ansvaret i Finansdepartementet. De kombinerte oppgjørene var gjennomført på tross av at den inntektspolitiske modellen Prisproblemvalget hadde lansert i 1973, ikke på noen måte var beregnet for den type offentlig medvirkning som det hadde vært fra våren 1974. Modellen hadde dessuten forutsatt et forpliktende samarbeid, hvor forpliktelsene var av minst samme varighet som de problemene inntektspolitikken tok sikte på å løse. Til tross for dette hadde Finansdepartementet satset på et inntektspolitisk samarbeid, som altså Skånland i februar 1977 forutså kom til å bryte sammen så snart det var slutt på de fete tilleggene.¹⁰⁸⁷

¹⁰⁸⁵ St. meld. nr. 82 (1977-78), *Revidert nasjonalbudsjett 1978*, side 7f. St. meld. nr. 1 (1978-79), *Nasjonalbudsjettet 1979*.

¹⁰⁸⁶ Økonomisk utsyn 1978, side 140.

¹⁰⁸⁷ Hermod Skånland, «Prisproblemene fire år etter» Foredrag i Statsøkonomisk forening den 14. februar 1977, gjengitt i *Penger og kreditt nr 1/1977*. Se også boken *Inntektspolitikkens dilemma - kan det løses?*, Oslo 1981.

Den vanskelige innstrammingen

For å vurdere norsk økonomiske politikk på syttitallet er det ikke tilstrekkelig å peke på at arbeidsledigheten og prisstigning ble begrenset, og at den økonomiske veksten fortsatte. For det første er det selvsagt et spørsmål om ressursene kunne vært anvendt mer effektivt, og dernest må også de langsiktige konsekvensene av politikken trekkes inn i vurderingen. Et krav til en vellykket finanspolitikk må også være at ekspansive tiltak lar seg reversere. Her skal vi ta det siste først, og se at det slett ikke var enkelt å avvikle tiltakene når de først var satt i gang. Nå var det heller ikke bare de konjunkturbestemte tiltakene som skulle avvikles. Snuoperasjonen i den økonomiske politikken som ble påbegynt høsten 1977, ble et oppgjør også med forsøket på å administrere økonomien ved hjelp av økonomisk analyse, og med den løsslupne økonomiske politikken som fulgte erkjennelsen av oljerikdommen.

På bakgrunn av erfaringene fra syttitallets trakk man i Finansavdelingen i ettertid opp tre viktige forutsetninger som måtte være tilstede for å kunne gjennomføre en innstramming i den økonomiske politikken: Finansministerens posisjon i regjeringen måtte være sterk, regjeringen måtte stå sterkt parlamentarisk, og dessuten måtte det vær en viss grad av kriseforståelse.¹⁰⁸⁸ Dette var forutsetninger som ikke var tilstede i 1977/78. Det var strid internt i Arbeiderpartiet. Uten en sterk statsminister å støtte seg på var finansministerens posisjon i regjeringen svak. Likeledes stod regjeringen svakt i forhold til egen stortingsgruppe. En vekst i timelønn på over 60% over en treårsperiode, kortere arbeidstid og negativ realrente var sammen med en rekke andre nylig innførte sosiale reformer ikke egnet til å gi kriseforståelse i opinionen. Det viste seg derfor svært vanskelig å gjennomføre en innstramming, og det var heller ikke mulig å få LO-ledelsen med på moderasjon.

Innstramminger i støtteordningene måtte, slik den internasjonale konjunktursituasjonen var, selvfølgelig få konsekvenser for sysselsettingen i utsatte bedrifter. I de uoffisielle beregningene som var gjort i Finansdepartementet, regnet man med en sysselsetting i 1981 som lå litt lavere enn i 1977, og dermed en viss ledighet. Ved årsskiftet 1977-78 ble imidlertid dette sett som en nødvendig pris å betale. Nå måtte lite lønnsomme bedrifter saneres og arbeidskraften overføres dit det var etterspørsel etter den. Nødvendige arbeidsmarkedstiltak måtte derfor inkludere tiltak som kunne bedre mobiliteten på arbeidsmarkedet. «Det trengs en hard linje i sentrale strøk, kombinert med tiltak som kan sikre et fornuftig bosettingsmønster i distriktene». Men i praksis skulle det vise seg langt fra enkelt å få til.¹⁰⁸⁹

I boken *Norsk historie*, viser Berge Furre til at den ekspansive finanspolitikken ble lagt om i «kontraktiv lei» vinteren 1977/78. Ser vi på den budsjettpolitiske utviklingen i 1978 er imidlertid ikke innstrammingen særlig fremtredende. Statsbudsjettet ble svekket med 500 millioner kroner under stortingsbehandlingen høsten 1977, og ytterligere med 100 millioner kroner frem til september 1978.

Furre beskriver også psykologiske sider ved omleggingen:

«Styremaktene tok til å svara nei - nei til nye subsidiar, nei til lønsauke, nei til lån og garantiar til industri i vanskar, nei til nye løyvingar. Fabrikkportar stengde. Så var det ikkje sant at heile folket sat midt i ein pengebenge av oljeinntekter som sikra at alle hjul gjekk, og at alle tre skulle gro inn i himmelen. Ugrea ute gjekk stikk imot det som var lært gjennom ein heil generasjon: Kriser og

¹⁰⁸⁸ Samtale med Per Haga, tidligere byråsjef, underdirektør, budsjettsjef og ekspedisjonssjef i Finansavdelingen, den 11. juni 1996.

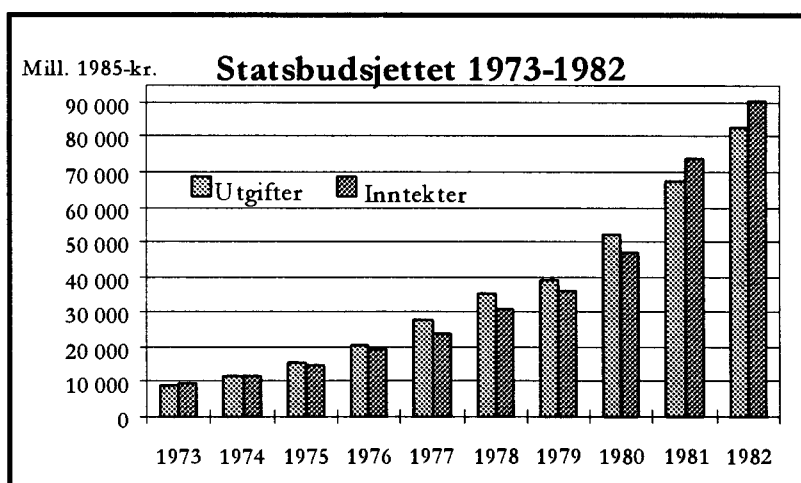
¹⁰⁸⁹ Eivind Erichsen, notat datert 30. januar 1978, «Momenter til innledning på regjeringskonferansen på Staur 30.1.1978». EE, boks merket «E-notater».

arbeidsløyse hørde fortida til. Men noe kom fortida att - absurd og uforståeleg. I tillegg var det ny internasjonal spenning med nye atomrakettar og ny krigsfare.»¹⁰⁹⁰

At «styremaktene tok til å svara nei» er en sannhet med modifikasjoner. Regjeringen forsøkte, men opplevde stadig at Stortinget ikke gikk med på kuttforslagene. Det manglende gjennomslag i Stortinget, og at Finansdepartementet lykkes med å skape en viss kriseforståelse, i alle fall i regjeringen, gjorde at Kleppe omsider fikk Nordli med på et mer dramatisk tiltak høsten 1978. Den 15. september 1978 vedtok regjeringen midlertidige forskrifter om prisstopp og en provisorisk anordning om inntektsstopp, gjeldende fra den 12. september. Den 17. november ble Lov om inntektsstopp iverksatt, etter vedtak i Stortinget. En stabiliseringslinje markerte dermed avslutningen på det som skulle være en ny makroøkonomisk orden.

Bak kulissene ledet Finansavdelingen arbeidet med 1979-budsjettet, utgangspunktet var regjeringens mål om en strammere finanspolitikk. Det ble også kjørt stramt når det gjaldt tilleggsbevilgninger i 1978, samlede utgifter per 15. september lå bare 100 millioner kroner over det vedtatte budsjettet. 1979-budsjettet ble gjort opp med et underskott før låne-transaksjoner på 6,3 milliarder kroner, og fremstod dermed ikke som særlig stramt. Finansdepartementet fremhevet imidlertid at utgiftsveksten i forhold til det vedtatte budsjettet året før, var redusert til 6,3%. Veksten i 1978-budsjettet hadde vært på 18,3%. Også dette budsjettet ble imidlertid svekket, både i Stortinget og som følge av tilleggsbevilgninger, med totalt nær én milliard i forhold til Gul bok.

Bak utviklingen i budsjettet kan det anes visse problemer knyttet til nedskjæringene. Det var gjort solide innsparinger på driftsutgiftene (lønn og godtgjørelse, varer og tjenester, spesielle driftsutgifter vedlikehold av riksveier og driftsresultat av forretningsdriften), noe som klart kan tilskrives Finansavdelingen for alvor hadde startet «rydejobben» etter den sterke veksten. Utgiftsgrupperingen «overføringer til andre», som blant annet omfattet subsidier og ulike støtteordninger, var derimot økt med omlag 2,2 milliarder kroner. Det viste seg nemlig at det slett ikke var blitt særlig enklere for «styremaktene å svara nei».



Figur 38: Budsjetterte inntekter og utgifter i 1985-kroner for årene 1973-1982. Fra høsten 1977 var det et uttalt mål å bremse både utgiftsvekst og underskudd. Budsjettutviklingen viser tydelig hvordan regjeringen ikke lyktes med innstramningen. Kilde: Gul bok.

Det samme gjentok seg i store trekk i 1979. I stortingsmeldingen *Tillegg til langtidsprogrammet 1978-1981*, redegjorde Finansdepartementet for endrede forutsetninger og nødvendige innstramningstiltak. Der ble det slått fast at budsjettveksten i 1979-budsjettet

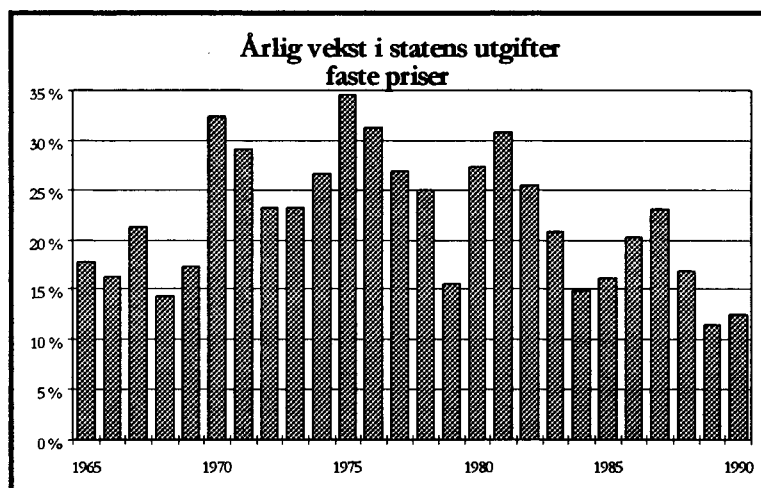
¹⁰⁹⁰ Furre 1992, side 418.

skulle reduseres.¹⁰⁹¹ Budsjett for 1979 ble vedtatt med en nominell reduksjon i driftsutgiftene i forhold til året før med 3,7%, mens overføringene var økt med 14,2% nominelt. I september 1979 lå det an til et underforbruk i forhold til budsjettet på omlag 350 millioner for driftsutgifter, mens «overføringer til andre» lå an til et merforbruk på nær én milliard kroner. En ny utvikling i 1979-budsjettet var at også inntektssiden sviktet. Anslagene for ordinære skatter, merverdiavgift og avgifter måtte reduseres med 900 millioner kroner. Nå ble dette imidlertid for en stor del oppveid av at anslaget for skatt og avgifter av petroleum kunne settes opp med 675 millioner. Fra høsten 1979 begynte nemlig oljeinntektene for alvor å gi utslag på statsbudsjettets inntektsside.

En nærmere gjennomgang av tilleggsutgiftene som kom til i budsjettperiodene 1978 og 1979 bekrefter inntrykket av at det fortsatt var vanskelig å si nei. Blant de store postene finner vi:

- «Industriprosjekter, omstillingstiltak»
- «A/S Norsk Jernverk, tilskott»
- «Tilskott til støtte av torsk- og sildefiske og til fiskeredskaper, agn m.m.»
- «Jordbruksavtalen»
- «Transportsubsidier»
- «Offshoreanlegget i Sandessjøen, tilskott»
- «Eksportfremmende tiltak»
- «Fondet til fremme av forsknings- og utviklingsarbeider i industrien»
- «Støtte til forskning- og utviklingsarbeid i skipsindustrien»
- «Wichmann A/S, til disposisjon til dekning av garantikrav og produksjonstap m.v.»
- «Støtte til forsknings og utviklingsprogrammer»
- «Tandberg Radiofabrikk A/S, tilskott til forskning- og utviklingsarbeider m.v.»

En del av ekstrautgiftene var det tatt høyde for i den såkalte «Ymseposten», og til sammen 1,3 milliarder av tilleggsbevilgningene ble dekket inn via denne.



Figur 39: Årlig vekst i statsforvaltningens utgifter etter regnskap, deflatert med konsumprisindeksen.

Kilde: Historisk statistikk 1978/1994. SSB inkluderer også transaksjoner over statsforvaltningens fond, trygdeordninger og forskotts- og depositakonti. Veksten vil derfor avvike noe fra det rene statsregnskapet.

Slik det ser ut på grunnlag av utviklingen i budsjetter og regnskaper, hadde altså Finansdepartementet rimelig kontroll over utviklingen i driftsutgifter, mens særlig overføringene økte i omfang. En del av bakgrunnen finner vi i den lobbyvirksomhet som ble drevet overfor Stortinget for å opprettholde og utvide de selektive støtteordningene. En god

¹⁰⁹¹ St. meld. nr. 76, 1977-78, Tillegg til langtidsprogrammet 1978-1981, side 15.

del av disse ordningene omfattet ulike former for lånetransaksjoner, aksjekjøp og garantier, som bare kommer til uttrykk i totalbalansen, «Samlet finansieringsbehov». «Samlet finansieringsbehov» vil si hvor stor del av statens lånetransaksjoner, utlån til statsbankene, gjeldsavdrag, andre utlån og aksjetegning, som ikke dekkes inn gjennom overskott før lånetransaksjoner. Disse midlene må dekkes opp av statskassens kontantbeholdning, eller av innenlandske eller utenlandske lån.

Samlet finansieringsbehov			
År	Gul bok	S III	Nysaldert
1975	7 075	7 341	10 382
1976	8 334	9 120	12 421
1977	16 453	16 889	18 025
1978	15 783	17 205	18 823
1979	16 365	16 625	17 996
1980	19 552	18 277	15 128

Tabell 13: Statsbudsjettets samlede finansieringsbehov, løpende priser. Kilde: Gul bok.

Særlig i motkonjunkturpolitikkenes første fase var det store påplussinger i budsjettperioden, mens det i 1978 er påfallende i hvor stor grad Stortingets ordinære budsjettbehandling og tiltak i budsjettperioden fører til en økning av «lånetransaksjonene». I 1979 var det først og fremst i budsjettperioden økningen fant sted. Både i 1978 og 1979 var så godt som hele økningen i lånetransaksjonene forbundet med selektiv næringspolitikk eller statsbedriftene. I årene etter 1975 ble underskuddet i sin helhet finansiert ved utenlandsopplåning, og bidro dermed til å øke likviditeten i økonomien.

Som nevnt begynte oljeinntektene å gjøre seg gjeldende på statsbudsjettets inntekts-side høsten 1979. I løpet av 1979 og 1980 ble prisen på råolje tredoblet i norske kroner, samtidig som produksjonen begynte å skyte fart for alvor. Statens oljeinntekter økte fra 3,8 milliarder kroner i 1978, til 18,5 milliarder da de var på sitt høyeste i 1985. Utenlandsgjelden ble nedbetalt i stort tempo, og igjen var det et spørsmål om hvordan oljerikdommen skulle benyttes. De første årene var den reelle veksten også sterkere enn den budsjetterte, slik at inntektssiden stadig ble justert opp i budsjettperioden. Dette er forklaringen på det store hoppet i overskott før lånetransaksjoner i 1980. Allerede fra dette året utgjorde inntektene fra petroleumsvirksomheten mer enn inntektene på ordinære skatter av inntekt og formue.

Historikeren Harald Espeli ser den bedrede finansielle situasjonen som en hovedforklaring på at flere av støtteordningene fra den selektive motkonjunkturpolitikken ikke bygges ned etter 1978. Espeli viser også til at den parlamentariske situasjonen gav svært gode forhold for lobbyvirksomhet. På tross av det politiske skiftet i 1981 ble omfanget av timestøtten økt i 1982/83, støtten til verfts- og tekoindustri ble videreført, og trevareindustrien fikk 200 millioner kroner i støtte høsten 1982 for å kompensere for en svensk devaluering. I 1987 fikk fortsatt verftsindustrien utbetalt nærmere én milliard kroner i støtte over statsbudsjettet, eller omlag 160000 kroner per sysselsatt. Statlige aksjeselskap mottok omlag 144000 kroner i støtte per årsverk, mens jordbruk mottok omlag 120000 kroner per årsverk. Norge var det land innen EFTA som gav mest i støtte til industri i 1986.¹⁰⁹²

Nå var Willochregjeringene allikevel mindre villig til å opptre som livredder, også overfor de statseide bedriftene. Både Emden- og Toftesaken endte ganske raskt med konkurser. Under Willoch startet også en langvarig prosess med privatisering og nedbygging av de statseide bedriftene, som fortsatte under Arbeiderpartiregjeringen fra 1986. Det ble ikke lenger argumentert ut fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet, etter

¹⁰⁹² St. meld. nr. 2 1987-88, Revidert nasjonalbudsjett for 1988. NOU 1988:21, Norsk økonomi i forandring, side 148.

avviklingen av motkonjunkturpolitikken var det klart at bedriftsøkonomisk lønnsomhet skulle være en forutsetning for industriproduksjon.¹⁰⁹³

Som analysen foran viser var det altså ingen bedring i statens finansielle situasjon som gjorde innstramningen vanskelig fra 1978. Det var først i løpet av budsjettåret 1980 at inntektene for alvor begynte å bli synlige i budsjettet. Et hovedpoeng her har vært å rette oppmerksomheten mot svakheter ved måten de selektive motkonjunkturtiltakene ble gjennomført på. Det synes klart at å iverksette støttetiltak ad hoc i et så ekspansivt klima som det var både innenfor sentralforvaltningen, i det parlamentariske miljø, og generelt i opinionen, krevde ekstra forsiktighet med hensyn til hvilke vilkår som skulle knyttes til støtten.

Espeli har fremhevet den mentalitetsendring i næringslivet som fulgte i kjølvannet av de selektive støttetiltakene. Suksess på det politiske markedet ble viktigere enn å drive kostnadseffektivt, og gav bedriftsledelsen mulighet til å vike unna vanskelige, men nødvendige beslutninger.¹⁰⁹⁴ Men det var selvsagt ikke bare på den ene siden av bordet man ble påvirket av et slikt system. De selektive ordningene gav makt og muligheter til dem som satt med innstillende og besluttede myndighet i byråkratiet. Som Industriforbundet påpekte gjentatte ganger innebar alltid beslutninger i et slikt system en viss grad av skjønn. Beslutningstakerne måtte selv tolke de overordnede politiske signalene fra regjeringen og tilpasse seg dem. Dette var utgangspunktet for Erik Brofoss, en av hovedarkitektene bak norsk næringspolitikk, da han kritiserte den selektive motkonjunkturpolitikken. Han pekte på de institusjonelle sidene ved håndteringen av ordningene, og spesielt på den dobbeltrollen embetsverket spilte i forbindelse med håndteringen av likviditetslånene:

«En betenkelig side ved håndteringen av likviditetslånene er at det samme embetsverk som har bidratt til utdeling av lån, og jeg må tilføye feildisponeringer, skal avgis en innstilling om ettergivelse. Det kan bli oppfattet som et middel til å dekke over hva jeg kaller feildisposisjoner. Jeg har både muntlig og skriftlig påpekt dette overfor tre statsråder uten å oppnå noen resultater. Men jeg fastholder at i tilfelle et maktskifte vil det bli lett i de berømmelige skuffene som var nevnt en gang i 1960-årene da også et maktskifte forekom.»¹⁰⁹⁵

Slik sett kan altså noe av vanskelighetene med å trappe ned de selektive støtteordningene for industrien skyldes at også krefter internt i forvaltningen ikke ønsket en slik nedskjæring. Nedskjæringene måtte gjennom den samme runden som alle andre budsjettsaker, og ble dermed til i et forhandlingsspill mellom Finansdepartementet og de øvrige departementer. Så stod stortingsbehandlingen for tur. Både bedriftseiere, fagorganisasjoner og lokale og sentrale politikere hadde investert prestisje i støttetiltak, og ville tape på at støtten til akkurat deres distrikt eller bedrift ble skåret ned. I disse beslutningsprosessene var derfor den indikative makroplanleggingen bare én av mange faktorer som spilte inn.

Det må altså kunne slås fast at de selektive tiltakene som ble iverksatt for å unngå arbeidsledighet fulgte mønsteret fra «oppskriften» som var utviklet på femtitallet. På samme måte som da dette ble forsøkt vinteren 1958/59, resulterte en slik selektiv politikk i et stort press på statsbudsjettets utgiftsside. Ingen ting tyder på at disse erfaringene ble trukket frem ved iverksettingen av de selektive tiltakene i 1975. Da presset kom hadde heller ikke Finansdepartementet noen effektiv bremsemekanisme å sett inn, og det viste seg vanskelig å stramme inn på tiltakene da dette ble aktuelt.

Både når det gjelder det ekspansive klimaet og designet av den selektive motkonjunkturpolitikken må det kunne stilles kritiske spørsmål til de vurderinger som ble gjort

¹⁰⁹³ Espeli 1992, side 233.

¹⁰⁹⁴ Espeli 1992, side..

¹⁰⁹⁵ Brofoss i brev til Engell Olsen 13. mars 1979. Sisert etter Hanisch og Nerheim, 1992, side 456.

i Finansdepartementet. For det første synes det klar at de makroøkonomiske beregningene som ble gjennomført la grunnlag for en alt for ekspansiv politikk i forhold til hva som ville gitt en rimelig balanse i den innenlandske økonomien. I tillegg kom altså gjennomføringen av mange av de ad hoc-pregede selektive tiltakene til å undergrave Finansavdelingens flaskehalsfunksjon i budsjettpolitikken, som allerede var svekket etter 15 år med reformer. De uformelle normene for behandling av saker med budsjettmessige konsekvenser var etablert gjennom mange års nitidig budsjettarbeid. Når så et personlig besøk hos finansministeren eller i Stortingets korridorer kunne gi raske bevilgninger til en bedrift i vanskeligheter, var Finansavdelingens tradisjonelle budsjettregime spilt ut over sidelinjen.

Den etterfølgende kritikken av syttitallets økonomiske politikk var i realiteten en kritikk av Osloskolens administrative tilnærming til økonomisk politikk. En politikk som vanskelig kan sies å ha vært keynesiansk, men som allikevel ble presentert som det i ettertid. Kritikken i Norge ble imidlertid hengt på en bred internasjonal kritikk av de keynesianske ideer, og det kan hevdes at Osloskolen ved å gjemme seg bak keynesianismen, slapp svært billig unna. Dette er tema for neste kapittel.

Kapittel 16

Fra frischianisme til keynesianisme?

Syttitallets økonomiske politikk ble fulgt av et politisk oppgjør, som endte med en borgerlig seier ved stortingsvalget i 1981. Utviklingen i Norge hadde viktige fellestrekk med den politiske utviklingen i andre land i disse årene. Over hele den vestlige verden ble keynesianismen utfordret av monetaristiske og andre markedsorienterte retninger. Troen på statlig planlegging og styring ble svekket, troen på markedet ble styrket. I Øst-Europa brøt de sosialistiske regimene gradvis sammen. Dette var sentrale elementer i en mer generell politisk vending, gjerne omtalt som høyrebølgen. En liberal markedsøkonomi ble ikke bare sett på som ønskelig for å sikre en effektiv ressursallokering og en tilfredsstillende økonomisk insentivstruktur, den ble også oppfattet som en viktig garanti for individuell rettssikkerhet og frihet, i tråd med F.A. Hayeks argumentasjon fra 1940-tallet. I flere vestlige land kom denne politiske vending som et resultat av en økonomisk krise, med nedskjæringer i velferdsgoder og arbeidsledighet. I Norge var situasjonen nærmest den motsatte. Her ble den norske varianten av planøkonomi gjort ansvarlig for det økonomiske overforbruket i forbindelse med motkonjunkturpolitikken.

For Arbeiderpartiet var den politiske strategien motkonjunkturpolitikken inngikk i, svært vellykket på kort sikt, i og med at partiet gikk sterkt frem ved stortingsvalget høsten 1977. For den økonomiske utviklingen var resultatet tilsynelatende heller ikke så ille, arbeidsledigheten var lav, og den økonomiske veksten sterk. Folk flest fikk det merkbart bedre, både privatøkonomisk og i form av reformer finansiert av det offentlige. Problemet var i første rekke en dramatisk svekkelse av utenriksbalansen. I løpet av få år hadde Norge bygget opp en høyere utenriksgjelden i forhold til BNP enn det noe OECD-land tidligere hadde hatt. Nå var det som nevnt kalkulert med et betydelig underskudd i driftsbalansen med utlandet. Det som for alvor vakte bekymring var dels at underskuddet raskt ble mye større enn planlagt, og ikke minst at myndighetene syntes ute av stand til å snu utviklingen. De ekspansive krefter som var sluppet løs under motkonjunkturpolitikken, syntes nesten umulige å reversere.

Nær sagt hele det politiske miljøet, inklusive Arbeiderpartiet, og statsforvaltningen deltok i den politiske oppryddingen som fulgte. Statlig og politisk styring var ikke lenger honnørord, nå skulle det være mindre styring og mer marked. I 1979 la Lied-utvalget frem en innstilling som markerte slutten på Brofoss-linjen i industripolitikken. Året etter kom Renteutvalgets prinsipielle oppgjør med lavrentepolitikken og kredittasjoneringssystemet, og en klar anbefaling av overgang til markedsbestemt rente. I 1981 gikk regjeringen Brundtland oppsiktsvekkende langt i kritikken av hovedlinjene i den økonomiske politikken, som var grunnlagt på symbiosen mellom Osloskolen og Arbeiderpartiet.

Tiltroen til styringsmulighetene i den økonomiske politikken ble altså redusert. I

Finansdepartementet ble det stukket ut en ny og mindre ambisiøs kurs. Imperativ langtidsplanlegging ble erstattet av et mer beskjedent prognosearbeid innenfor en begrenset tids-horisont. Den selektive industripolitikken ble avløst av en bredere anlagt næringspolitikk, med vekt på generelle rammebetingelser. Statlig industri ble avviklet eller solgt, praktiseringen av etableringskontroll og konsesjonsbestemmelsene ble mer liberal. Som et av de siste land i den vestlige verden gikk Norge inn for å liberalisere kapitalmarkedene. Nå skulle også renten tilpasses tilbud og etterspørsel i markedet. Generell etterspørselsregulering i makro skulle sørge for en balansert utvikling, mens markedsmekanismen skulle sørge for tilfredsstillende insentivstruktur og effektiv ressursallokering i mikro.

Omleggingen tok lang tid, og det ble en smertefull prosess. Først ved inngangen til nittiårene kan vi snakke om at Osloskolens frischianisme var ute av norsk økonomisk politikk, erstattet av en mer markedsorientert, ny-keynesiansk politikk, som lå nær opp til den økonomiske politikken i andre vestlige land.

Hva så med Osloskolen? I første omgang ble den internasjonale debatten om problemene med statlig planlegging og styring forsøkt avfeid. Men det var ikke til å komme utenom at det politiske oppgjøret etter motkonjunkturpolitikken innebar en kraftig utfordring for den økonomiske tenkningen i Osloskolen. Nye impulser kom fra miljøene på Handelshøyskolen, de andre universitetene og distriktshøyskolene. Dermed mistet Sosialøkonomisk institutt monopolet på forvaltning og formidling av sosialøkonomisk teori i Norge. Økonommiljøet ble diversifisert og åpnet mot omverden, også yngre forskere ved Sosialøkonomisk institutt ble mer internasjonalt orientert. Særpreget ved norsk sosialøkonomi forsvant, og de fleste økonomene ble en del av mainstream economics. Da var det ikke lenger like relevant å snakke om en Osloskole innen sosialøkonomien.

Internasjonal svekkelse av det keyneske paradigmet

Over hele OECD-området representerte utviklingen i syttiårene et brudd med den jevne veksten, som hadde preget etterkrigstidens økonomiske utvikling. Stagflasjon, det vil si inflasjon og stagnasjon samtidig, førte til at det ble stilt alvorlige spørsmål ved keynesianismen. Stadig flere tvilte på om konjunktursvingninger virkelig kunne mestres ved etterspørselsregulering gjennom aktiv finans- og pengepolitikk, slik keynesianerne hevdet. Særlig fra monetaristisk hold kom det tidlig kritikk mot troen på «fine tuning», og etter hvert kom også andre teoretiske retninger på banen. Interessant nok fikk to av keynesianismens fremste kritikere, Friedrich Auguste Hayek og Milton Friedman, nobelprisen i økonomi i henholdsvis 1974 og 1976.

Mens keynesianerne hadde fokusert på markedssvikt, kom mye av debatten nå til å dreie seg om styringssvikt, og dermed ble det keyneske paradigmet klart svekket. Paul A. Samuelson oppsummerer utviklingen på følgende måte:

«What ended the honeymoon of functional finance and in Leijonhufvud's accurate words, lost to the camp of Keynesianism many of its able economists of younger ages was the dilemma of stagflation. By the end of the 1960's, and with the vengeance after 1973, inflation showed a damnable tendency to accelerate to higher and higher (so-called) natural rates of employment. The mixed economy was sick; and it was that sickness that opened the way for the virus of the Lucas rational-expectationist new classical economics.»¹⁰⁹⁶

¹⁰⁹⁶ Paul A. Samuelson, «Comment on Axel Leijonhufvud's 'What Would Keynes Have Thought of Rational Expectation?」 i Crowley (ed.) 1986.

Kritikken mot keynesiansk økonomisk politikk ble reist på svært ulikt grunnlag. Den tidligere sjef for den tyske sentralbank, Otmar Emminger, mente at Keynes' verden ikke lenger eksisterte, og svarte slik på spørsmålet om hvorfor keynesianske teorier om offentlig etterspørselsregulering tapte terreng:

«For det første fordi de forutsetninger han bygget på ikke lenger er til stede. For det annet fordi det er vanskelig i praksis å føre en konjunkturstabiliserende politikk. Mange av de forsøk som har vært gjort, har vært mislykket.»¹⁰⁹⁷

Emminger viste til at det i Keynes' verden stort sett var faste priser, og ingen forventet inflasjon. En prisstigning kunne redusere lønningenes realverdi uten at det satt i gang ny inflasjon. I den nye verden ville en finanspolitikk for å stimulere etterspørselen, skape inflasjonsforventninger som ville føre til en lønns-kostnads-inflasjon. «Keynestilhengernes» svar hadde vært inntektspolitikk, som imidlertid hadde slått feil i de fleste tilfeller. Inflasjonen på syttitallet hadde uvegerlig ført til en stram pengepolitikk og strengere kontroll av kredittilgang. Det var da sannsynlig at lånefinansierte underskudd på statsbudsjettet fortrenget private investeringer. Dermed var Keynes' teori blitt et offer for den etterkrigsinflasjon den selv hadde vært med på å skape, mente Emminger.

Videre hadde det vist seg vanskelig å drive keynesiansk politikk. Et premiss for ekspansiv finanspolitikk var at den lot seg reversere når konjunktorene snudde. Meningen var at budsjettunderskudd i stagnasjonsperiode skulle avløses av budsjettoverskudd i en oppgangsperiode, men svært ofte fortsatte underskuddene og gjorde seg gjeldende først etter at oppgangen var kommet. Emminger viste også til Keynes eget utsagn fra tidlig i trettiårene, om at hans teorier om noen tiår «ikke bare ville være foreldet, men direkte farlige».¹⁰⁹⁸

Emminger antyder altså at keynesianismen tidligere hadde virket, men ikke lenger gjorde det. Monetaristen Milton Friedman gikk enda lenger, og sa at den egentlig aldri hadde virket, og at de forholdsvis gode resultatene fra femti- og sekstitallet skyldtes andre forhold. Monetaristene hadde hele veien argumentert for at det var veksten i pengemengden som var avgjørende for prisstigningen på litt sikt. Felles for monetarister og andre markedsorienterte økonomer som angrep keynesianismen, var vektleggingen av markedsmekanismens rolle i økonomien. Stivheter i markedet, blant annet gjennom administrerte priser, fremveksten av en stor offentlig sektor og ulike former for reguleringer, førte til strukturelle skjevheter og ineffektiv ressursbruk. Det ble vist til lavere effektivitet i det offentlige enn i privat sektor, og at den stadig større skattebyrden for privat sektor hindret videre økonomisk vekst. Det samme gjorde bruken selektive virkemidler som kredittasjonering og direkte offentlig støtte. Det var ingen garanti for at slike tiltak ble brukt, slik at de ga samfunnsmessig høyest avkastning. Eksemplene på det motsatte var mange. Det var bare gjennom å la markedsmekanismen virke fritt en kunne oppnå tilfredsstillende økonomisk utvikling.

Men keynesianismen var ikke død. I mange miljøer stod keynesianerne fortsatt sterkt, og var i høy grad i stand til å gjøre rede for sine posisjoner. De avviste at syttitallets økonomiske utvikling beviste at det ikke var mulig å drive effektiv etterspørselsregulering, og fremholdt den dramatiske økningen i oljeprisene og den sterke økningen i lønningene, som forklaringen på stagflasjonen. Den kontraktive politikken, særlig USA og Vest-Tyskland førte for å bekjempe inflasjonen, var med på å gjøre konjunkturedgangen i 1974 langvarig. Keynesianernes svar på problemene, var en internasjonal samordning av den

¹⁰⁹⁷ Otmar Emminger, «Økonomisk politikk ved skilleveien», artikkel i *Bergen Bank kvartalskrift* 1984.1.

¹⁰⁹⁸ Samme sted.

økonomiske politikken.¹⁰⁹⁹

Sommeren 1978 lyktes det OECD å få gjennomslag for en felles økonomisk politikk, den såkalte «lokomotivstrategien». Den bygde på den forutsetning at OECD under ett var nærmest selvforsynt med varer og tjenester, og at importlekkasjen ved en felles ekspansiv politikk derfor ville være liten. Tradisjonell keynesiansk analyse gav en multiplikator på 2 for en «typisk» økning i offentlige utgifter. En initial utgiftsøkning på 0,7% av BNP ville derfor øke veksttakten fra den daværende 3,5% til 5%. Japan og Vest-Tyskland skulle stå for størstedelen av de ekspansive tiltakene, mens USA, hvor konjunktorene var betydelig bedre, skulle føre en restriktiv politikk av hensyn til betalingsbalanse og inflasjon. I tillegg skulle også valutakursene justeres.

En stund så det ut til at lokomotivstrategien skulle lykkes, men så kom det et nytt oljeprissjokk i 1979, og igjen fikk OECD-landene store betalingsbalanseproblemer. Mange fremholdt likevel dette som et bevis på at keynesianismen ikke var død, og fra OECD ble økningen i veksttakten fra høsten 1978 forklart med at økonomien «virket som før». Direktør i OECD, nordmannen Kjell Andersen, uttalte med styrke at lokomotivstrategien hadde vist at «monetaristenes påstander om at keynesianisme er depassé» ikke var riktige.¹¹⁰⁰

Selv om keynesianismen ikke var død, var den klart svekket som premissleverandør til økonomisk politikk. Dels skyldtes dette at resultatene på syttitallet var utilfredsstillende og dels at alternative skoler fikk vind i seilene. I praksis var det ikke mange som avviste at makroøkonomiske betraktninger var relevante, men erfaringene viste at det lett oppstod uheldige mikroøkonomiske konsekvenser av tiltak planlagt og gjennomført utfra makroøkonomiske analyser alene.

Osloskolen på sidelinjen

Til en viss grad ble norske sosialøkonomene stilt til ansvar for den økonomiske politikken, som ble ført i syttiårene. Men samlet var det liten oppmerksomhet om de teoretiske forutsetninger for de politiske beslutningene. Det var politikerne og politikken som stod i fokus. Her skal jeg se på hvordan Osloskolen reagerte på den internasjonale kritikken av det keyneske paradigmet. Det kunne hevdes at denne kritikken i særlig grad rammet Osloskolen, som gikk vesentlig lenger i retning av administrativ ressursallokering enn hovedretningen innen keynesianismen.

I boken *Vitenskap og politikk* konkluderer Bergh og Hanisch med at «norske sosialøkonomer gjorde også visse, men ikke særlig fundamentale innrømmelser». Det vises blant annet til Leif Johansen, som konkluderte med at det ikke var noe galt med teorien. Det som var skjedd i syttiårene kunne «stort sett forstås innenfor en nokså konvensjonell ramme». Det var ikke nødvendig med ny teori, bare en tilpasning av modellene.¹¹⁰¹ Dette var trolig representativt for flere av Osloskolens økonomer, som stadig viste til at den økonomiske planleggingen de drev med, ikke bygde på noen avanserte teorier. MODIS ble som nevnt presentert som en empirisk modell. Som praktisk orienterte økonomer følte de nok at den teoretiske kritikken ikke i særlig grad rammet dem.

Det norske økonommiljøet var lenge svært homogent. Frem til syttitallet utgjorde

¹⁰⁹⁹ Kjell Andersen, «Bedre koordinering av nasjonal økonomisk politikk», foredrag januar 1980, gjengitt i *Sosialøkonomen* nr 5/1980.

¹¹⁰⁰ Samme sted.

¹¹⁰¹ Bergh og Hanisch 1984, side 230f.

Jerntriangelet, Sosialøkonomisk institutt, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet, det dominerende økonomiske miljø. Osloskolen var i denne perioden sterkt preget av middelaldrene og eldre menn, i et miljø med forholdsvis liten kontakt med andre vitenskapelige miljøer, og i sterk grad rettet inn mot problemer vedrørende offentlig økonomisk styring. Det var forholdsvis høy grad av enighet om de viktigste spørsmålene.

Mot slutten av syttitallet fant det sted en viss fornyelse. Styringsproblemene ble i større grad erkjent, og troen på markedet som en selvregulerende mekanisme ble styrket. Yngre økonomer, flere med utdanning fra utlandet, ble i større grad enn tidligere påvirket av strømninger utenfra, blant annet ved deltagelse på internasjonale konferanser. Økonomene fra Norges Bank kunne hente impulser fra møter med amerikanske og tyske monetarister. Det var også av stor betydning at sentrale representanter for den eldre garde i betydelig grad fornyet sin teoretiske kapital. Dette gjaldt ikke minst Petter Jakob Bjerve og Hermod Skånland. Andre holdt derimot fast ved det gamle.

I ettertid er det interessant å konstatere at Leif Johansen, den ledende økonomeren i Osloskolen, ikke syntes å være særlig opptatt av den nyere diskusjonen mellom ulike økonomiske skoler og retninger. I en artikkel i *Sosialøkonomen* i 1979, «Relevansen og nytten av nyere makroøkonomisk teori», inntok han en noe avmålt vent og se-holdning. Flere av innspillene i diskusjonen kunne nok være av interesse å arbeide videre med, men etter Johansens mening var det mye skrik og lite ull. Debatten mellom keynesianere og monetarister hadde han svært liten sans for, den tjente «vårt fag liten ære». I Norge hadde da heller ikke denne debatten blitt viet særlig oppmerksomhet:

«Her er vel den dominerende holdning at både finanspolitikk og penge- og kredittpolitikk er viktige instrumenter i styring av landets økonomi. Kanskje gjør den vekt vi har lagt på kredittpolitikk jamført med pengepolitikk, sammen med utbredt kreditttrasjering, at problemstillingen er blitt ganske forskjellig i Norge fra en del andre land, spesielt USA hvor kontroversen har engasjert flest.»¹¹⁰²

Det var den praktiske nytten Johansen la vekt på, altså nytten i forhold til modellbygging for økonomisk styring. Kritikken mot selve den konstruktivistiske ideen om å styre et samfunn ovenfra gikk han ikke inn på. Johansen måtte allikevel innrømme at monetarismebatten hadde reist en del viktige spørsmål, for eksempel om usikkerhet, og forventningenes rolle i forbindelse med Phillipskurven. Det var imidlertid «kunstig» å diskutere slike spørsmål i et «enten/eller-skjema»:

«Så avansert som økonomisk analyse og modellteknikk nå er, bør en kunne få plass for mange av disse spørsmålene på en naturlig måte slik at empiri og annen innsikt kan gi dem den plass som en finner mest realistisk istedenfor en plass direkte a priori av teoretiske spekulasjoner (og dette skjer også i forbindelse med en del av de større økonometriske modeller).»¹¹⁰³

Det var noe påfallende at de såkalte ulikevektsteorier, «serch-teori» for arbeidsmarkedet, teori om «rational expectations», og den nye «politiske økonomi» stort sett hadde blomstret opp i en tid «hvor de mest avanserte økonometriske modeller erfarte det største bomskudd i sine prognoser siden tiden umiddelbart etter den annen verdenskrig.» Leif Johansen tok derfor oppstyret omkring økonomisk teori helt rolig, når «motebølgene» hadde lagt seg, ble det gjerne igjen «noen verdifulle elementer, redusert til sine rette dimensjoner og bygget inn i sammenheng med elementer som overlevde motebølgen.»¹¹⁰⁴

Fra slutten av syttitallet fantes det en antydning til opposisjon, også i det sosialøkonomiske miljøet på Blindern. Forening for Marxistisk Økonomi tok opp kritikken mot Osloskolens tradisjonelle økonomiske tenkning. Rune Skarstein, som ved flere anledninger

¹¹⁰² Leif Johansen, «Relevansen og nytten av nyere makroøkonomisk teori», i *Sosialøkonomen* nr. 7/1979.

¹¹⁰³ Samme sted.

¹¹⁰⁴ Samme sted.

hadde kritisert norske sosialøkonomer for manglende deltakelse i, og interesse for internasjonal teoridebatt, holdt i mars 1980 et foredrag i foreningen om forholdet mellom profesjonaliseringen av norske sosialøkonomer og manglende faglig fornying. Skarstein mente det var en klar ensretting blant norske sosialøkonomer. Dette skyldtes etter hans mening dels at «sensorsjiktet» i sosialøkonomien var rekruttert fra sentrale posisjoner i sentraladministrasjonen. Disse hadde innflytelse over valg av pensumlitteratur, og kunne i tillegg på grunnlag av sine posisjoner rekruttere kandidater til egne og andres institusjoner. Med staten som profesjonens viktigste arbeidsgiver, ble forskning og teoriutvikling i tillegg naturlig fokusert rundt «statens problemfelt»:

«Bestemte problemer og teoretiske oppfatninger blir dermed utelukket på forhånd fordi de ikke er 'faglig relevante' eller fordi de kommer på siden av eller i strid med profesjonens stilltiende vedtatte problemramme.»¹¹⁰⁵

I et lengere innlegg svarte Leif Johansen Skarstein. Johansen måtte si seg enig i, at en profesjonalisering av faget *kunne* gi tendenser til at en egentlig diskusjon av teoretiske grunnlagsproblemer og teoretisk begrepsdannelse ble utelukket. Johansen gikk også langt i retning av å gi Skarstein rett i at norsk sosialøkonomi var preget av sitt nær forhold til statsforvaltningen, men hevdet at profesjonaliseringen ikke hadde gått for langt i Norge. Johansen kunne heller ikke nekte for at «vi kan ha tendenser til en slags faglig selvtilfredshet innenfor norsk sosialøkonomi». Men, understreket Johansen, det var ikke noe selvstendig poeng å delta i de mange «kontroverser» som pågikk internasjonalt:

«Et særpreg ved norsk sosialøkonomi jamført med svært mange andre land er at vi har vært mindre opptatt av de forskjellige kontroverser som har dominert virksomheten mange andre steder; jeg tenker på slike ting som kontroverser om verditeori, kapitalteorikontroversen, monetarisme kontra keynesianisme, kontroverser om krisens årsaker osv. Dette tror jeg delvis henger sammen med at profesjonaliseringen i Norge har kommet ganske langt, og for min egen del tenderer jeg til å se det som et positivt trekk at vi ikke følger opp alle de kontroverser som dominerer bildet i andre land. Noen av kontroversene henger sammen med liten profesjonell kompetanse i forskning, noen henger sammen med forsøk på å trekke logiske konklusjoner fra teoriene langt ut over det som det egentlig er grunnlag for, noen henger kanskje sammen med spesielle psykologiske trekk som utvikler seg i akademiske miljøer med liten virkelighetstilknytning.»¹¹⁰⁶

Johansen etterlot et inntrykk av et noe spesielt, nærmest arrogant syn på den vitenskapelige dialog, som fremtredende forskere i andre land tok svært alvorlig. Det kan være nærliggende å hevde at Johansen med sitt innlegg dermed bekreftet det som var noe av kjernen i Skarsteins kritikk. Også Johansen så ut til å ha innsett dette, for han avsluttet sitt innlegg med at:

«Kanskje kan det virke som om jeg uforvarende har kommet til å bekrefte det jeg for så vidt har nevnt om at det er tendenser til selvtilfredshet i norsk sosialøkonomi. La med derfor for sikkerhets skyld avslutte med å si at jeg her ikke har lagt frem alle de tanker og meninger jeg har om norsk sosialøkonomi.»¹¹⁰⁷

Det er selvsagt vanskelig å si i hvilken grad det norske økonomimiljøet var preget av innavl, og i hvilken grad dette eventuelt kunne forklare den manglende interessen for den internasjonale teoridebatten. I tillegg til at økonomene som nevnt reiste lite, var det også i en periode påfallende lang turnover på pensumlitteraturen ved Sosialøkonomisk institutt. Det var vanlig at flinke studenter eller vitenskapelige assistenter fikk i oppgave å ta notater

¹¹⁰⁵ Rune Skarstein, «Profesjonalisering av sosialøkonomien - noen konsekvenser for teoriproduksjon». Foredrag 18. mars 1980, gjengitt i *Sosialøkonomen* nr. 8/1980.

¹¹⁰⁶ Leif Johansen, «Profesjonalisering av sosialøkonomien - konsekvenser for utvikling og formidling av økonomisk teori.» Foredrag i Foreningen for Marxistisk Økonomi, 18. mars 1980. Gjengitt i *Sosialøkonomen* nr. 8/1980.

¹¹⁰⁷ Samme sted.

fra forelesningene til «de store». Disse ble senere pensum, og ble forelest over, gjerne av de samme flinke studentene. Referater fra Haavelmos forelesninger fra tidlig i femtiårene var fortsatt på pensum langt ut på syttitallet, og Frischs *Innføringsmerknader til produksjonsteorien* fra 1946, til midten av åttitallet, riktig nok med noen revisjoner underveis.¹¹⁰⁸

Et spørsmål som også må stå ubesvart, er om det manglende engasjement i den teoretiske debatten fra slutten av syttitallet, var et uttrykk for at sentrale norske økonomer ikke så at kritikken av det keyneske paradigmet også rammet de grunnleggende teoretiske forutsetningene, som for eksempel MODIS var basert på. Det kan også tenkes at det var en bevisst nedtoning av problemstillingen. Det ble selvsagt undervist i nyklassisk mikroøkonomi ved Sosialøkonomisk institutt, ikke minst av Haavelmo. Men hvorfor måtte det gå mer enn tretti år fra Haavelmo kom tilbake fra USA «med Pareto i kofferten», til markedsmechanismens evne til effektiv ressursallokering ble vektlagt i spørsmål om investeringspolitikk, næringspolitikk og kredittpolitikk?

I Leif Johansens analyse av hva de nye retningene i økonomisk teori kunne bidra med, kommenterte han ikke den overordnede problemstillingen som ble reist internasjonalt, grenseoppgangen mellom marked og politisk styring. I Osloskolen var dette tydeligvis intet aktuelt dilemma, markedet måtte styres. Som Tore Jørgen Hanisch har påpekt, hadde Haavelmo ingen tro på nyklassisk likevektsteori. Han så utvilsomt verdien av et desentralisert beslutningssystem, men avviste at markedet var en effektiv selvregulerende mekanisme som kunne overlates til seg selv.¹¹⁰⁹

Som jeg har vært inne på, var alle modellene i Haavelmos dynamiske pristeori kjennetegnet ved ustabilitet. Fra emnet ble forelest høsten 1951 stod denne teorien på pensum ved Sosialøkonomisk institutt til ut på syttitallet. Haavelmos svar på den manglende stabiliteten, var at markedet trengte en administrator som fastsatte prisene slik at ressursallokeringen ble effektiv. Derfor er det kanskje ikke tilfeldig at et karakteristika ved norsk økonomisk politikk i etterkrigstiden nettopp er et stort innslag av administrativ prisfastsettelse. Petter Jakob Bjerve slo i et foredrag senhøstes 1980 fast at:

«Eit særmerke ved norsk økonomisk politikk i etterkrigstida, jamført med politikken i andre vestlege land, er at prisane i stor monn har vore direkte fastlagte av statsmaktene, medan løner og andre inntekter har vore fastlagte av marknaden og marknadsorganisasjonene.»¹¹¹⁰

Det er i denne sammenheng også interessant å se på de tilløp til alternativ analyse som kom nettopp tidlig på åttitallet. Osloskolen var i ferd med å mistet sitt hegemoni som premissleverandør i den økonomiske politikken, det dukket opp flere unge økonomer med utdanning fra andre steder enn Sosialøkonomisk institutt. For eksempel valgte Renteutvalget å la økonomer fra Norges Handelshøyskole utrede rentespørsmålet.

Men også økonomene som profesjon mistet innflytelse fra slutten av syttitallet. Det hjalp verken å toe sine hender eller å avvise at noe hadde vært galt med den økonomiske politikken på syttitallet. Sosialøkonomene måtte i noen grad tåle å se sin samfunnsmessige prestisje redusert, til ikke ubetydelig glede for sosiologer og statsvitere. Dette falt åpenbart flere sosialøkonomer vanskelig å forstå. En nærliggende forklaring som ble fremmet, var at økonomene fikk skylden for at økonomien gikk dårlig. Blant annet Jens Christopher Andvig, stipendiat ved Sosialøkonomisk institutt, fremholdt dette:

¹¹⁰⁸ Bjørn Thalberg forteller at han til sin overraskelse oppdaget at hans notater fra Haavelmos forelesninger høsten 1951 og våren 1952 fortsatt var på pensum da han besøkte Sosialøkonomisk institutt på syttitallet. Samtale under Den 4. nordiske idehistoriske forskermøte for sosialøkonomer i Åbo, august 1996.

¹¹⁰⁹ Bergh og Hanisch 1984, side 211.

¹¹¹⁰ Petter Jakob Bjerve, «Kva hende i Norge i 1970-åra - konjunkturpolitisk?», foredrag holdt i november 1980, gjengitt i *Sosialøkonomen* nr. 5/1981.

«Den primitive troen på at økonomene er en slags sort teknikere som kan fyke rundt og reparere på det økonomiske maskineriet når noe går galt, og som følgelig har ansvaret når det fortsatt ikke virker, blir ofte nært opp av dagspressen. Å rette baker for smed er jo gammelt nytt, men ofte ganske effektivt.»¹¹¹¹

Med Petter Jakob Bjerves ambisjoner fra sekstitallet om økonomisk ingeniørvitenskap friskt i minnet, er det vel nærliggende å trekke den konklusjon at økonomene også måtte tåle å få kritikk. De hadde ubeskjeden tatt æren for tretti år med økonomisk vekst, og måtte dermed kanskje finne seg i litt skyld for syttitallets problemer.

Andre så imidlertid problemet som mer fundamentalt. Bengt-Arne Wickstrøm ved Norges Handelshøyskole uttrykte det slik:

«Sett på spissen kan ein seia at økonomane sine løysingar vert politisk uinteressante av di økonomane har eit bilete av styresmaktane som ikkje er i samsvar med røyndomen. I den økonomiske analysen av problemet har ein ikkje teke nok omsyn til dei skrankor som den institusjonelle strukturen av samfunnet legg på mengdi av moglege løysingar. Institusjonar er ikkje upersonlege aktørar som verkar i samfunnets interesse. Det er bygde opp av individ som i fyrste hand ser til si eigi nytte. Ein må altså sjå på staten og interesseorganisasjonar som ein del av økonomien på lik line med private verksemdar og konsumentar for å rett å kunna skildra røyndomen.»¹¹¹²

Både monetarister og såkalte institusjonelle økonomer drøftet eksplisitt de offentlige beslutningsprosessene. Gjennom å isolere seg fra denne internasjonale teoridebatten kom Osloskolen på defensiven. Etter å ha brutt juristenes monopol som premissleverandører til den politiske styringen i femtiårene, måtte sosialøkonomene på åttitallet derfor finne seg i konkurranse fra andre faggrupper som statsvitere, siviløkonomer og sosiologer om rollen som premissleggere for den økonomiske politikken.

Oppgjør med den økonomiske politikken

Osloskolens økonomer viste altså forholdsvis liten interesse for den internasjonale teoridebatten. Heller ikke når det gjaldt oppgjøret med den økonomiske politikken i Norge fra midten av syttitallet var de, med noen unntak, særlig aktive deltakere i samfunnsdebatten. Det var i hovedsak det politiske miljø, det parlamentariske systemet generelt og Arbeiderpartiet spesielt, som fikk skylden for syttitallets overforbruk. Politisk fikk utviklingen klare konsekvenser. Kleppe ble ofret som finansminister høsten 1979, Nordli gikk året etter av som statsminister, og hans etterfølger, Gro Harlem Brundtland gikk på et klart valgnederlag i 1981.

På denne bakgrunn kan det hevdes at Osloskolen slapp bemerkelsesverdig lett unna oppgjøret. Det var i langt større grad den politiske ledelsen enn dens faglige rådgivere som ble stilt til ansvar. I den grad det ble reist kritikk mot økonomene som premissleverandører for regjeringens politikk, ble den gjerne avvist med at politikken var regjeringens ansvar. Kritikk som rettet seg mot økonomenes posisjon som premissleverandører, ble gjerne møtt med et motspørsmål om mulige alternativer til sosialøkonomi.¹¹¹³ Det ble også gjerne vist til OECDs anbefalinger om å føre ekspansiv politikk, og ikke minst til at man tross alt klarte å opprettholde full sysselsetting. Arne Øien, tidligere ekspedisjonssjef i Økonomiavdelingen,

¹¹¹¹ Jens Christopher Andvig, «Økonomikk og politikk, økonomi og økonomer», artikkel i *Sosialøkonomen* nr. 4/1980.

¹¹¹² Bengt-Arne Wickstrøm, kronikk i *Bergens Tidende* 7. Oktober 1981.

¹¹¹³ Hermod Skånland var for eksempel i 1978 i tvil om hva for eksempel statsvitere kunne bidra med. De synes med opptatt av å beskrive enn å foreskrive virkemidler. Referat fra Planleggingsavdelingens seminar på Klækken Hotell den 1. og 2. juni 1978. PA 102/06.

har i ettertid uttalt at:

«Jeg vil ikke se bort fra at det ble gjort en del mindre heldige ting i 70-årene som vi har slitt med siden. Men det må jo ikke skygge over at Norge også den gangen ble styrt ganske godt.»¹¹¹⁴

Det er også et påfallende trekk at den norske økonomiske politikken i disse årene, for første gang omtales eksplisitt som keynesiansk. Begrepet ble gjerne benyttet om den ekspansive finanspolitikken, underskuddet før lånetransaksjoner, uten nærmere presisering. Som tidligere nevnt skilte de selektive støttetiltakene i Norge seg både fra politikken som ble ført i andre land og fra OECDs anbefalinger. Fra OECD ble det hele veien benyttet begrepet «demand management» og lagt vekt på tiltak for å stimulere produktive investeringer. En nærmere studie av de ekspansive tiltakene i Norge gir et inntrykk av at disse snarere var tilbudsidedepolitikk enn «demand management».¹¹¹⁵

Det kan derfor i ettertid se ut som om denne vektleggingen av det keynesianske element, som særlig økonomer i Statistisk sentralbyrå fremholdt, var en måte å understreke at den politikken som ble ført ikke var særnorsk, men en del av et større internasjonalt opplegg.¹¹¹⁶ I den politiske debatten som fulgte, ble også de selektive støttetiltakene gjerne omtalt som feilslått næringspolitikk eller distriktspolitikk, mens jamstillingsvedtaket var landbrukspolitikk. Det blir dermed et spørsmål om definisjon av begreper. Det er imidlertid ikke til å komme fra at alle disse «politikkene» var en del av den økonomiske politikken. Mange av tiltakene ble også lansert som det. Ved bare å fokusere på virkningene av de konkrete tiltakene på balansen før og etter lånetransaksjoner, kan politikken lett fremheves som keynesiansk. Mitt poeng her er at selve budsjettbalansen aldri ble sett som et styringsredskap i norsk økonomisk politikk, verken i Finansdepartementet eller mer generelt i Osloskolen. Også i syttiårene finner vi sterke særnorske trekk ved politikken, som kan knyttes til Osloskolen.

Hovedperson bak den økonomiske politikken på syttitallet, handelsminister, finansminister og til slutt planleggingsminister, Per Kleppe, omtaler i ettertid politikken som basert på «Keynes-inspirert økonomisk tenkning», og viser til at den politikk som ble ført i Norge var i overensstemmelse med anbefalinger fra OECD. Kleppe ser ingen spesielle problemer knyttet til det teoretiske fundamentet for den økonomiske politikken på syttitallet. Han deler Leif Johansens syn på den økonomiske politikken som et eklektisk system, hvor man hentet elementer fra ulike tankeretninger. Dermed var det heller ikke slik at keynesianismen ble utkonkurrert av andre tankeretninger på åttitallet.¹¹¹⁷

I Kleppes analyse er det først og fremst uheldige omstendigheter, håndtert forholdsvis dårlig av det parlamentariske system, som er årsak til den svake utviklingen i utenriksøkonomien på syttitallet. Han ser den ekspansive politikken, også den i 1974, som grunnleggende riktig, og i hovedsak vellykket. Norge opprettholdt sysselsettingen på syttitallet, samtidig som den totale sysselsettingsandel av befolkningen økte sterkere enn i noe annet europeisk land. I tillegg var veksten i BNP, også utenom olje- og gassvirksomheten, klart sterkere enn OECD-gjennomsnittet. Da endelig norsk oljeproduksjon kom i gang for alvor kunne gjelden gjøres opp. Når det gjelder politikken i 1974 ser Kleppe den som et nødvendig forsvar mot ekstreme venstrekrefter. Det var nødvendig å slukke en

¹¹¹⁴ Arne Øien i intervju. *Kvartalsposten* nr. 1/96.

¹¹¹⁵ Se for eksempel *Economic Outlook* juni 1977. Venneslan 1997. Per Kleppe understreker i samtale også at det ble drevet tilbudsideoekonomi fra 1975. Samtale med Per Kleppe 25. oktober 1993.

¹¹¹⁶ Tore Jørgen Hanisch, «Kryssløpet mellom vitenskap og politikk», i *SØS* 75.

¹¹¹⁷ Samtale med Per Kleppe den 25. oktober 1993.

politisk brann med ekspansiv økonomisk politikk.¹¹¹⁸

Kleppe innrømmer imidlertid at motkonjunkturpolitikken ble dosert feil. Som forklaring på dette trekker han frem institusjonelle forhold ved politikken. Det var svært vanskelig å overbevise «fagforeninger, bedrifter, kommuner og stortingsrepresentanter om at full sysselsetting ikke betydde forsvar for alle arbeidsplasser, hvor lite konkurranse-dyktige de måtte være». Det var heller ikke lett å avvikle de selektive støttetiltakene.

«Støtten ble fort en vested interest, forsvart av alle impliserte. [...] Det var i det hele tatt mye mer 'treghet' i systemet enn det 'læreboken' forutsetter.»¹¹¹⁹

Til påstander om at motkonjunkturpolitikken hindret omstilling spør Kleppe retorisk, omstilling til hva? Han viser til en undersøkelse som konkluderte med at en stor del av norsk industri tilhørte bransjer som ikke hadde særlig vekst etter 1974. Industristrukturen ville ikke latt seg endre i løpet av noen få år uansett. Dersom det skulle drives motkonjunkturpolitikk måtte man støtte bedrifter som allerede eksisterte. Alternativet til støtte ville dermed vært arbeidsledighet og avindustrialisering, ikke omstrukturering.¹¹²⁰

Slik det ser ut i ettertid, har altså sosialøkonomer både i og utenfor Finansdepartementet vært lite villige til å påta seg ansvaret for den økonomiske politikken som ble ført fra 1974. En av de sentrale personer bak utviklingen av MODIS, Olav Bjerkholt, fraskriver seg alt ansvar, i det han fastslår at «It cannot be said with any factual pretence whatsoever that MODIS actually governs economic policy».¹¹²¹ Dette står jo i en viss kontrast til det inntrykket som sitter igjen etter en gjennomgang av Finansdepartementets arkiv i disse årene. Det kan heller virke som om det hersket en utpreget modelloptimisme, og manglende kritisk sans i forhold til de resultater modellen gav.

Det er selvsagt høyst forståelig at man på denne måten ikke ønsket ansvar for en politikk som så åpenbart hadde feilet på flere vesentlige områder. Kontrasten til sekstitallets selvsikre uttalelser er slående. Et interessant spørsmål som ikke besvares her, er i hvilken grad det fantes en indre opposisjon i Økonomiavdelingen? Det kan også ha vært faglig uenighet mellom Økonomiavdelingen og økonomer i Statistisk sentralbyrå når det gjaldt anslagene på de eksogene variable og tolkninger av resultatene av «kjøringene». Som jeg kommer tilbake til, var Petter Jakob Bjerve i alle fall i ettertid svært kritisk til det økonomiske håndverket som ble utført. Dette er det imidlertid vanskelig å si noe særlig om på grunnlag av denne avhandlingens kildemateriale.¹¹²²

¹¹¹⁸ Per Kleppe, «Full sysselsetting og økonomisk vekst? I Festskrift til Eivind Erichsen, Oslo 1987, og samtale med Per Kleppe den 25. oktober 1993.

¹¹¹⁹ Per Kleppe, «Full sysselsetting og økonomisk vekst? I Festskrift til Eivind Erichsen, Oslo 1987.

¹¹²⁰ Samme sted.

¹¹²¹ Olav Bjerkholt, SØS 43, side 7.

¹¹²² Dette er et sentralt poeng når det gjelder kritikk av kildene i Finansdepartementets arkiv. Når det gjelde negative funn av intern opposisjon i departementet kan ikke det tolkes dit hen at det var full enighet om politikken. En stor del av dokumentene vil alltid uttrykke «departementets mening», som i prinsippet altså er statsrådets mening.

Skånland, keynesianer eller monetarist?

X/ Som tidligere nevnt ble miljøet i Norges Bank til en viss grad påvirket av monetaristiske ideer i løpet av 1970-tallet. Det ble endog hevdet at Skånland var blitt monetarist. Som leder av Prisproblemvalget hadde Skånland tidlig på syttitallet stått svært sentralt i utformingen av den inntektspolitiske strategien. Etter bare få år fremstod han imidlertid som en av de klareste kritikere til inntektspolitikken under Kleppe. Det kan dermed se ut som om Skånland møtte seg selv i døren på slutten av syttitallet, men mye kan tyde på at han allerede på sekstitallet hadde inntatt en kritisk holdning til elementer i Oslo skolens tenkning. Med en ledende posisjon i Norges Bank hadde han også på syttitallet rikelig anledning til å drøfte økonomisk teori og politikk med representanter fra sentralbanker både i Europa og USA.

Både ved å kritisere syttitallets økonomiske politikk, og å argumentere for pengepolitikk med en mer selvstendig sentralbank, provoserte Skånland åpenbart Oslo skolemiljøet. Hans fokusering på variasjoner i pengemengden som en måte å analysere virkninger av finans- og kredittpolitikken, førte til at han i 1981 ble beskyldt for å være monetarist. Skånland tok beskyldningen såpass alvorlig at han kommenterte bruken av begrepet pengemengde på lederplass i *Penger og Kreditt*. Han viste til at man i Norges Bank mente at penger var viktig, men «man blir ikke monetarist ved å snakke om penger»:

«Bare å bruke selve ordet kan få noen til å reise spørsmålet om det er etablert en egen norsk form for monetarisme. Nå er vi i Norges Bank ikke særlig opptatt av å plassere oss i forhold til den ene eller andre form for ortodoksi. Vi legger større vekt på å finne fram til praktisk anvendbare størrelser å styre etter. Og om vi vil legge vekt på innenlandsk likviditetstilførsel ved gjennomføringen av markedsoperasjoner, betyr ikke det vi anser det for likegyldig hva som er bakgrunnen for likviditetstilførselen fra statskassen. Tvert i mot vil vi hevde at utformingen av finanspolitikken er av avgjørende betydning i etterspørselsreguleringen.»¹¹²³

Det var altså åpenbart maktpåliggende for Skånland å tilbakevise en beskyldning om å være monetarist, og hans argumentasjon i denne sammenheng var muligens litt på kanten. Det var monetarister som Milton Friedman som på 1950-tallet lanserte slagordet «money matters» i bevisst opposisjon til keynesianere som lenge hadde gått langt i retning av det motsatte standpunkt. Dette ble klart innrømmet av keynesianeren Paul A. Samuelson i en artikkel tidlig på 1960-tallet. Han innrømmet samtidig at han selv, i likhet med andre keynesianere, hadde tatt feil på dette punkt, og ga samtidig monetaristene kreditt for å ha påvist dette. Samuelson mente imidlertid at Friedman og andre var i ferd med å gå til den motsatte ytterlighet ved i praksis å forfekte at «only money matters», noe som etter Samuelsons mening var å gå alt for langt.¹¹²⁴

Skånland inntok altså i 1981 prinsipielt samme standpunkt som Samuelson i 1960, et standpunkt som da lenge hadde vært ukontroversielt blant keynesianere i mainstream economics. Keynesianere som Samuelson, Franco Modigliani og James Tobin hadde slett ikke overlatt pengeteorien til Milton Friedman og hans tilhengere, men gikk i betydelig grad offensivt til verks i forhold til pengepolitikk. På denne bakgrunn er det åpenbart mer naturlig å oppfatte Skånland som keynesianer enn som monetarist. Det kan imidlertid ikke herske særlig tvil om at han hadde distansert seg adskillig fra frischianismen.

Med referanse til Petroleumsmeldingen mente Skånland i ettertid at vi med betydelig

¹¹²³ Leder i *Penger og Kreditt*, nr. 4 1981, skrevet av Skånland. Skånlands posisjon på åttitallet er behandlet i T.J. Hanisch, «Det politiske ansvaret for bankkrisen», foreløpig manuskript.

¹¹²⁴ Paul A. Samuelson «Money, Interest Rates and Economic Activity» (1967), i Crowley (ed.) 1986.

klarsyn hadde staket ut en kurs for den økonomiske politikken, men så raskt tatt en annen vei.¹¹²⁵ Som vi har sett, forutså han i 1977 inntektspolitikken sammenbrudd, og året etter kritiserte han i klare ordelag også den norske økonomiske planleggingen på et mer generelt grunnlag. Uten å gå inn på de teoretiske forutsetningene slo Skånland fast at den i for liten grad hadde omfattet tilbudsiden i økonomien. Man hadde tatt for gitt en økning i disponible ressurser på 4% årlig, planleggingen hadde så dreid seg om fordelingen. Resultatet var blitt at staten hadde tatt på seg for mange forpliktelser, inkludert en for sterk sysselsettingsgaranti. Også på andre områder hadde økonomene feilet. Sjeldent hadde økonomer tatt så feil som når de hadde trukket opp linjer for næringsutviklingen, mente Skånland.¹¹²⁶

I likhet med monetarister og andre markedsorienterte økonomer i den internasjonale debatten, la Skånland stor vekt på effektivitetsbetraktninger i analysen av økonomisk politikk. Målet for den økonomiske styringen måtte være «optimal bruk av våre ressurser». For å greie dette var markedsmekanismen «uerstattelig». Myndighetenes oppgave var dels å sørge for at den fikk virke, dels «justere den ut fra visse hensyn». Alternativet mente Skånland, var å overlate styringen til «ulike gruppeinteresser». Han holdt dermed i noen grad fast på det gamle synet på økonomisk politikk, at alternative til statlig styring var privat monopolisme. Én viktig forskjell var imidlertid at det ikke lenger bare var monopolkapitalisme som var det godets fiende, men like mye organiserte gruppeinteresser, arbeidstakere, bønder, fiskere og andre. En annen forskjell er at Skånland, i større grad enn Frisch og Haavelmo, oppfattet markedet som en selvregulerende mekanisme.

Erfaringene fra syttitallet viste etter Skånlands mening, at den offentlige beslutningsprosessen hadde sviktet:

«Regjeringen administrerer og fremmer forslag overfor nasjonalforsamlingen som har det i sin makt å gi lover, skrive ut skatter og bevilge penger. Noen av de vedtak som blir truffet, blir godt mottatt av velgerne, andre er nødvendigvis lite populære. Medlemmene av nasjonalforsamlingen er avhengig av tilslutning fra velgerne for å bli valgt, og regjeringen er avhengig av mer eller mindre aktiv støtte fra et flertall i nasjonalforsamlingen. Det ligger derfor i systemet at det er lettere å få truffet populære vedtak enn å få gjennomført tiltak som er nødvendige, men lite populære.»¹¹²⁷

Ved siden av de beslutninger som ble fattet i de sentrale konstitusjonelle organer, var Skånland også opptatt av de organiserte gruppeinteressene i arbeids- og næringslivet. Disse var heller ikke i stand til å fatte upopulære beslutninger, noe som gjerne resulterte i at det samlede økonomiske opplegget ble for ekspansivt. I syttiårene hadde salderingsposten vært utenriksbalansen, i åttiårene var Skånland redd for at det ville bli sysselsettingen dersom ikke organiseringen av beslutningsprosessen ble lagt om.

I utgangspunktet var det helt nødvendig at «de sentrale organer» var i stand til å føre en tilstrekkelig stram etterspørselspolitikk. I motsatt fall hadde de

«ingen rett til å vente av organisasjonene at de skal ta belastningen ved å demme opp for virkningene av manglende beslutninger i de sentrale organer.»¹¹²⁸

For å kunne gjennomføre en tilstrekkelig stram finans- og kredittpolitikk, var løsningen etter Skånlands mening å overføre reel beslutningsmyndighet til sentralbanken. En mer uavhengig sentralbank kunne være en vokter av regjeringens og Stortingets langsiktige mål. Ved å fjerne visse problemstillinger fra den politiske agenda ville livet bli enklere for både stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer. Det var selvsagt en forutsetning at sentralbanken holdt seg innefor rammer trukket opp av politiske organer. Skulle den forsøke noe

¹¹²⁵ Hermod Skånland, «Norge og oljen» i *Sosialøkonomen* 1/1989.

¹¹²⁶ Referat fra Skånlands foredrag og debatt på PA-seminar 7. juni 1978. PA 102/06.

¹¹²⁷ Hermod Skånland, «Strategier for 1980-årenes politikk», artikkel i *Sosialøkonomen* nr. 10/1979.

¹¹²⁸ Samme sted.

annet var den også «dømt til å bli den tapende part» mente Skånland.

Under forutsetning av en forsvarlig penge- og kredittpolitikk, så Skånland tre hovedløsninger på fordelingen av den disponible inntekten. Den først var den eksisterende ordningen med forhandlinger mellom staten og organisasjonene i nærings- og arbeidslivet. Denne hadde vist seg ikke å fungere, hovedsakelig fordi organisasjonene ikke hadde tilstrekkelig mandat fra medlemmene til å inngå bindende avtaler. Resultatet var blitt lokale forhandlinger og forbundsvis protestoppgjør. Så var det to alternative løsninger, en sentralistisk og en markedsbasert. Den sentralistiske løsningen innebar at politiske myndigheter fastsatte rammer for inntektsutviklingen, og innførte en skatt på lønnsøkning ut over rammen, eventuelt en ekstrem variant hvor alle lønnstakere ble satt på regulativlønn og all lønnsutvikling ble underlagt sentrale forhandlinger. Markedsalternativet innebar desentraliserte lønnsforhandlinger på den enkelte bedrift.

Under lønnsoppjøret våren 1981 og like før LOs kongress, gav Skånland ut boken *Inntektspolitikken dilemma - kan det løses?* Her utdypet og systematiserte han sitt syn på de inntektspolitiske mulighetene som forelå. Skånland karakteriserte de tre hovedsystemene på følgende måte:

	Ledighet	Vekstorientering	Konservatisme	Inntektsutjæmning
Nåværende system	8 - 12%	begrenset	Betydelig	betydelig
Markedssystem	5 - 8%	betydelig	Liten	liten
Styrt system	3 - 5%	begrenset	Liten	betydelig

Tabell 14: De tre hovedsystemene for inntektsdannelsen i samfunnet slik Skånland oppsummerte dem våren 1985.

Kilde: Manuskript til kommentar i *Økonomisk Rapport*, datert 4. Februar 1985. EEI.

Skånland understreket at man kunne velge varianter innenfor systemene, men «plukket vi noe av et systems fordeler, må vi ta ulempene på kjøpet». Til syvende og sist var dette et verdivalg. Selv var Skånland «villig til å ofre noe av vekstorienteringen», og hadde sympati for et styrt system.¹¹²⁹

Slik Skånland argumenterte ut over i åttiårene, viste han klart at han ikke var blitt monetarist. Han plasserte seg i stedet innenfor den type keynesianisme Paul A. Samuelson var eksponent for. Som Samuelson la Skånland sterk vekt på en rettferdig inntektsfordeling, men gikk riktignok noe lenger i spørsmålet om styring av inntektsdannelsen. Fortsatt var konjunkturstyring viktig for Skånland, men han la også stor vekt på effektiv ressursallokering og en tilfredsstillende insentivstruktur. Markedet var utgangspunktet, og et hvert inngrep måtte skje ut fra en vurdering av den samfunnsmessige nytten i forhold til kostnadene i form av mindre effektiv ressursallokering.¹¹³⁰

Det er hevet over tvil at Skånlands syn på markedet ble endret over tid. Antakelig som et resultat av mange års erfaringer med å styre uten markedet, blant annet på det inntektspolitiske området. En annen som også endret oppfatning var Petter Jakob Bjerve. Som sentral i utredningen av kredittpolitikken i 1951 og i 1978, kom han i større grad enn noen annen av Oslokolens økonomer til å møte seg selv i døren. Etter et usedvanlig grundig utredningsarbeid kom Renteutvalget under ledelse av Bjerve i 1980 med en anbefaling av deregulering av kredittmarkedene og innføring av markedsbestemt rente.

¹¹²⁹ Manuskript til kommentar i *Økonomisk Rapport*, datert 4. februar 1985. EE.

¹¹³⁰ Skånland, *Inntektspolitikken dilemma - kan det løses?*, Oslo 1981, og «Hvor mye styring kan man få på økonomien?», artikkel i *Bergen Bank kvartalsskrift* nr. 4/1987.

Bjerve går inn for å avvikle kredittasjoneringssystemet

Administrert lav rente og rasjonering av kreditt, stod som en hjørnestein i norsk økonomisk politikk fra 1952. Selv om argumentasjonen bak lavrentepolitikken hadde variert, er det rimelig klart at Osloskolen ikke hadde anerkjent kapitalmarkeder som markeder i tradisjonell forstand. I økosirkssystemet var rente en inntektsoverføring, ikke en pris. Lav rente skulle sikre en sosialt rettferdig inntektsfordeling, mens køene av låntakere som fulgte, skulle brukes til konjunkturregulering og kvalitativ styring. At man dermed gav avkall på å ta renten i bruk i konjunkturpolitikken, var lenge ikke ansett som noe viktig problem. Dessuten var renten en viktig kostnadsfaktor i produksjonen, og økt rente virket dermed prisdrivende i en cost-push-analyse, slik at høyere rente gav høyere prisstigning.

Mens det lenge tilsynelatende ikke ble stilt spørsmål ved denne politikken, kom den i løpet av syttitallet under sterk kritikk fra både økonomer og politikere.¹¹³¹ I 1974 ble diskontoen hevet med det formål å begrense kredittetterspørselen, høsten 1977 fikk Kleppe gjennomført en oppheving av rentenormeringen, etter at de to første forslagene til innstramming var blitt avvist i regjeringen. Nå ble ikke renten overlatt til markedet mer enn i ni måneder, før pris- og inntektsstoppen ble innført. Gunhild Ecklund understreker at det strengt tatt ikke var nødvendig å inkludere renten i prisstoppen, men politiske hensyn, særlig til LO, gjorde det vanskelig å la være. «Frisleppet» hadde medført til dels sterke angrep mot regjeringen.¹¹³²

For å skape en bredere forståelse for et mer fleksibelt og markedsorientert kredittmarked, oppnevnte Finansdepartementet sommeren 1978, et utvalg for «å vurdere norsk rentepolitikk». Utvalget ble ledet av Petter Jakob Bjerve, som nær 30 år tidligere hadde stått svært sentralt da mindretallet i Den penge og finanspolitiske komite trakk opp retningslinjene for lavrentepolitikken. Renteutvalget var bredt politisk sammensatt, men med en klar overvekt fra de partier/miljøer som var mest skeptisk til å oppgi rentenormeringen. Det ble oppnevnt et arbeidsutvalg, bestående av Bjerve, Sand, Bakke, Stoltz, Skånland og Rostoft. Sekretariatet ble lagt til Norges Bank.¹¹³³

Det lå i sakens natur at utvalget skulle rede grunnen for en mer fleksibel rentepolitikk. Internasjonalt talte både teori og empiri klart til fordel for det, og to tidligere fagutvalg under Finansdepartementet hadde gått inn for en omlegging. Problemet var at lav administrert rente stod sterkt både på venstresiden og i sentrum. Som Gunhild Ecklund viser var det sterke motforestillinger mot en mer markedsbestemt rente i LO. I tillegg hadde sentrale økonomer fra Sosialøkonomisk institutt gått klart i mot opphevingen av rentenormeringen. Men da typisk nok under forutsetning av at regjeringen hadde full kontroll over kredittasjoneringen, og at køsystemet var effektivt konjunkturpolitisk. På den andre siden markerte særlig Skånland og andre økonomer fra både Norges Bank og Finansdepartementet en klar holdning den andre veien.¹¹³⁴

For Bjerve, som formann, var det dermed to grunner til å gjøre et grundig arbeid. For det første var det svært ulike synspunkter som måtte samles, og dessuten, som Skånland

¹¹³¹ Bjørn Larsen viser til at han tok opp spørsmålet med Eivind Erichsen på femtitallet. Samtale den 21. oktober 1992.

¹¹³² Ecklund 1995, side 97f.

¹¹³³ Renteutvalget bestod av formann P.J. Bjerve (SSB), Bjarne Mørk Eidem (AP), Tove Strand Gerhardsen (AP/Finansdepartementet), Anne Lise Bakken, (AUF), Ulf Sand (LO), Hans Borgen (SP), Johan Østby (SP), Astrid Bakke (KrF), Jan Tore Odgaard (H), Trond Reinertsen (Finansdepartementet), Hermod Skånland (Norges Bank), Egil Bakke (Prisdirektoratet), Gerhard Stoltz (NHH), Sverre Walter Rostoft (Bankforeningen), Helge Asdahl (Sparebankforeningen). Sekretær var Jarle Berge.

¹¹³⁴ Ecklund 1995, side 107f.

har pekt på, var Bjerve i tvil selv også.¹¹³⁵ Skulle det være noe poeng i utvalget, måtte innstillingen være i alle fall tilnærmet enstemmig, og det var selvfølgelig svært viktig å få LO med seg. For å få til dette la Bjerve stor vekt på å gjennomføre et omfattende utredningsarbeid. Også her markerer Renteutvalget et tidsskille. For første gang spilte ikke Sosialøkonomisk institutt og typiske Osloskoleøkonomer hovedroller i utredningen av en omfattende reform av norsk økonomisk politikk.

Av Renteutvalgets 7 bestilte utredninger ble bare ett oppdrag tildelt Sosialøkonomisk institutt i Oslo. Dette gjaldt en utredning om renteforholdenes betydning for den personlige inntekts- og formuesfordeling, som ble utført av Jan Serck-Hansen og Vidar Christiansen, sistnevnte med fortid også fra Handelshøyskolen. De øvrige utredningsoppdragene ble tildelt Senter for anvendt forskning ved Norges Handelshøyskole. Agnar Sandmo og Kåre Petter Hagen var ansvarlige for «Kapitalmarkeder og ressursallokering», Jan Tore Klovland for «Rente og sparing», Erling Steigum jr. for «Rente og investeringsadferd», Pål E. Korsvold for «Avsetningsforhold og effektivitetsegenskaper ved det norske verdipapirmarkedet», og Knut Boye for utredningen «Skatt, inflasjon og bedriftens finansielle beslutninger». En av de bestilte utredningene, «Rente og faktorprisdannelse i en åpen økonomi» ble ikke gjennomført. Til sammen representerte utredningsarbeidet et omfattende arbeid som gav utvalgets innstilling betydelig tyngde. Steigums utredning ble senere også pensum ved Sosialøkonomisk institutt.

Utvalgets innstilling ble enstemmig og representerte et svært viktig skift i norsk økonomisk politikk. At Bjerve lyktes i dette skyldes i følge Ecklund hovedsakelig at Ulf Sand trådte ut av utvalget for å erstatte Per Kleppe som finansminister.¹¹³⁶ Det er imidlertid et spørsmål om i hvilken grad Sand opptrådte på egne vegne i større grad enn Øistein Gulbrandsen som erstattet ham, og som sluttet seg til flertallet. Paradoksalt nok førte skiftet av finansminister også til at utvalgets innstilling ikke ble gjennomført mer enn et lite stykke på vei. Det kan derfor kanskje ha vært i trygg forvisning om dette, LOs representant unnlot å ta belastningen ved å splitte utvalget.

Renteutvalgets innstilling var delt i fire hoveddeler: en historisk gjennomgang, spørsmålet om rente og ressursfordeling, renten og inntekts- og formuesfordeling, og rentens rolle i den penge- og kredittpolitiske styringen. Den historiske delen var, som Gunhild Ecklund viser, skåret til slik at den pekte relativt entydig frem mot utvalgets konklusjon: markedsbestemt rente i obligasjonsmarkedet og i det private bankmarkedet, og subsidierte renter i statsbankene.

«De resultater utvalget har nådd fram til, er at en rente bestemt i et marked med sterk nok konkurranse jamt over vil ha gunstige virkninger for den penge- og kredittpolitiske styringen og for ressursutnytingen. Hensynet til inntektsfordelingen vil som oftest best kunne ivaretas gjennom andre virkemidler enn rentepolitikken. Utvalget fremhever derfor ønskeligheten av å ha et rentenivå som står i samsvar med de reelle markedsforhold og nødvendigheten av å tilpasse renten til skiftende markedsforhold slik at spenningene i kredittmarkedene ikke blir for store.»¹¹³⁷

Nær sagt alle forhold pekte i samme retning. Riktig nok var det problematisk, både empirisk og teoretisk, å si noe om forholdet mellom inntekt og rente, men nettopp derfor var konklusjonen at andre virkemidler måtte brukes for å påvirke inntektsfordelingen. Analysen gav ellers ualminnelig solide resultater.

«Rentesatsene må være fleksible å bli tillatt å variere med tilbuds og etterspørselsforholdene for at penge- og kredittpolitikken skal kunne bli et godt middel til å styre etterspørselen etter varer og

¹¹³⁵ Samtale med Skånland den 8. juli 1993.

¹¹³⁶ Ecklund, side 107f.

¹¹³⁷ NOU 1980:4, Rentepolitikk, side 14f.

tjenester. Analysen viser også et fordelingen av ressurser til ulike formål vil kunne bli best både privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk dersom rentesatsene, på samme måte som andre priser, får spille rollen som hjelpemiddel til å oppnå effektiv ressursutnytting.»¹¹³⁸

Renten var altså en pris, og som en pris skulle den sørge for likevekt mellom tilbud og etterspørsel etter kreditt. Det var den eneste måten å sikre en effektiv ressursallokering på.

Gjennom sin rolle som formann i Renteutvalget kom dermed Bjerve til å spille en hovedrolle i prosessen med å avvikle den politikken han selv hadde gått inn for i 1952. Selvfølgelig kan det hevdes at tidene hadde forandret seg, og at både internasjonale og nasjonale økonomiske forhold var forskjellige i 1952 og 1979. Særlig var inntektsutjevningen i samfunnet kommet langt. Det er likevel bemerkelsesverdig at den politikken Bjerve gikk inn for i 1980, var påfallende lik den Erling Petersen og Gunnar Jahn gikk inn for i 1952, og som Bjerve da klart avviste.¹¹³⁹ Det er derfor ikke til å komme forbi at Renteutvalget representerte en tilbakevending til det som hadde vært konvensjonell visdom i økonomisk vitenskap fra 1880-årene, og som var konvensjonell tenkning i OECD. I sin iver etter å snu opp ned på gamle sannheter kom Frisch og hans elever til å gå for langt også i rentespørsmålet. Med Bjerve i hovedrollen ble dette særlig klart, fordi han i 1980 argumenterte prinsipielt mot det syn han hevdet i 1952, og som Det kredittpolitiske utvalg fortsatt stod fast på i 1964.

Bjerve og Johansen - Osloskolen ved et skisma

Ved inngangen til åttitallet ble de viktigste institusjonene for utvikling av norsk sosialøkonomi og politikk, ledet av Petter Jakob Bjerve, Hermod Skånland, Eivind Erichsen og Leif Johansen. Mens Erichsen som øverste embetsmann i Finansdepartementet ikke eksplisitt offentliggjorde en egen analyse av syttitallets økonomiske politikk og utvikling, gjorde de tre andre det, og kom til vidt forskjellige konklusjoner.

Professor Leif Johansen mente at «å leve over evne» var et nødvendig element i en motkonjunkturpolitikk under en internasjonal konjunktursvikt. Johansen pekte på at det viktigste målet var nådd, full sysselsetting var opprettholdt. Dette hadde man til og med oppnådd uten en raskere stigning i pris- og kostnadsutvikling enn i andre land. Bjerve og Skånland var langt mer kritiske i sine analyser. De var for så vidt enige i at målene for den økonomiske politikken om vekst og full sysselsetting langt på vei var nådd. Begge stilte imidlertid spørsmålsteget ved den politikken som var ført, og mente en annen politikk kunne gitt en enda bedre utvikling i syttiårene, og samtidig lagt et bedre grunnlag for den økonomiske politikken i åttiårene. Fra sin posisjon i Norges Bank var Skånland tidlig ute med kritikk, mens Bjerve tilsynelatende tok et oppgjør med både fagmiljøet og Arbeiderpartiets politikk i etterkant. Her skal jeg se nærmere på Bjerve og Johansens analyser av syttiårenes politikk og økonomiske utvikling, slik de fremkom i to artikler i *Sosialøkonomen*.¹¹⁴⁰

I en artikkel som fremstår som en kraftig kritikk av både det faglige grunnlaget for

¹¹³⁸ Samme sted.

¹¹³⁹ Poenget er fremhevet i Hanisch 1996.

¹¹⁴⁰ Avsnittet bygger hovedsakelig på en sammenlikning av en artikkel av Leif Johansen, «Vekstlinjene er brutt - hva gikk galt?», i *Sosialøkonomen* nr.1/1979, og et foredrag Petter Jakob Bjerve holdt høsten 1980, «Kva hende i Norge i 1970-åra - konjunkturpolitisk?», gjengitt i *Sosialøkonomen*, nr. 5 1981. Alle sitater er fra gjengivelsene i *Sosialøkonomen* dersom ikke annet er nevnt.

politikken og det politiske beslutningssystem, svarte Bjerve eksplisitt ja på spørsmålet om en annen politikk ville gitt bedre resultater, og dermed også et grunnlaget for åttitallets utfordringer. Det var med andre ord langsiktige negative konsekvenser av politikken på syttitallet. Problemet slik Bjerve så det var en kombinasjon av for svak økonomisk analyse og prognose, og politiske beslutningsprosesser som ikke var i stand til å nå de riktige beslutningene selv om kunnskapsgrunnlaget var tilstede. Uten at han selv trakk konklusjonen eksplisitt, pekte Bjerves analyse utvetydig i retning av å overlate langt flere beslutninger til markedet, med andre ord et helt annet standpunkt enn det Leif Johansen inntok.

På et punkt var imidlertid Johansen og Bjerve skjønt enige. Den viktigste bakgrunnen for den økonomiske utviklingen i Norge på syttitallet, var å finne i den internasjonale konjunkturedgangen. Inflasjon og betalingsbalanseproblemer var i flere land forsøkt løst med en kontraktiv politikk selv om prisen ble arbeidsledighet. For Norge betydde dette avsetningsproblemer for eksporten. Mens Leif Johansen utelukkende så den internasjonale krisen som et resultat av gale eller manglende beslutninger i økonomisk politikk, trakk Bjerve frem flere strukturelle forhold som også kunne bidra til å forklare den lave økonomiske veksten internasjonalt i disse årene. Dette er typisk for forskjellen på de to analysene. Hos Leif Johansen er det bare et spørsmål om å fatte riktige beslutninger hos landets myndigheter. Bjerve stiller derimot spørsmålsteget ved om det i det hele tatt er mulig for landets myndigheter å fatte riktige beslutninger, og om en annen politikk eventuelt ville være til hjelp.

Bjerve skiller i sin kritiske analyse mellom to hovedforklaringer på hvorfor den økonomiske politikken på syttitallet ikke gav et så godt resultat som den kunne ha gjort. For det første var det flere problemer av faglig art, i tillegg kom problemene knyttet til den politiske beslutningsprosessen. Bjerve understreket at det ikke var mangel på en «fullgod teori». På kort sikt var det ingenting å gjøre med det. Spørsmålet var om den eksisterende teori var utnyttet godt nok. Det var den ikke, mente Bjerve, og pekte direkte på en sentral svakhet ved MODIS IV:

«...statsmaktene bygde på ein prisnivåteori som ikkje tek nok omsyn til prisverknaden av auka etterspurnad.»

Det samme gjaldt etterspørselsvekstens virkning på sysselsettingen, også her var bakgrunnen utformingen av MODIS IV, og den vekt som ble lagt på resultatet av modellberegningene:

«Til overslag over sysselsettingsverknaden vart mellom anna den numeriske modellen MODIS nytta. I ein del stortingsmeldingar om nasjonalbudsjettet frå 1970-åra er det gjort greie for korleis ein ved hjelp av denne modellen analyserte verknaden av endringar i statsbudsjettet på etterspurnaden. Desse utgreiingane syner at ein såg bort frå at det i basisåret rådde eit etterspørselsoverskott, og dessutan bygde analysane på overslag over veksten i produktiviteten som skulle syne seg å vere for høge. Av desse grunnane vart det konkludert med at budsjettoplegget var forsvarleg trass i at det bar i seg ein større samla etterspurnad enn naudsynt for å få til full sysselsetting.»

Problemstillingen ble godt illustrert av forsøkene på prisregulering, mente Bjerve. Med det sterke etterspørselspresset i norsk økonomi, ble sannsynligvis prisstigningen mindre enn den hadde blitt uten prisreguleringer, men prisnivået fortsatte å stige på tross av prisstoppen i 1977. Den kombinerte pris- og inntektsstoppen fra 1978 virket riktig nok langt bedre:

«Men heller ikkje ei slik kobling - som må bli kortvarig - kan på lengere sikt hindre at prisane stig sterkt dersom gapet mellom etterspurnad og tilbod er for stort. Prisutviklinga etter 1980 har demonstrert det.»

Det var også typisk for situasjonen, mente Bjerve, at begrepet «motkonjunkturpolitikk» på

syttitallet bare ble benyttet om de ekspansive tiltakene som ble iverksatt for å motvirke et tilbakeslag ute. En konjunkturoppgang ute medførte ikke en tilsvarende iver etter å stramme inn. Det var også et problem at forverringen både i bytteforholdet og i konkurranseevnen stadig ble undervurdert. Under nedgangen medførte dette at landets disponible realinntekt ble overvurdert, mens den ble kraftig undervurdert da bytteforholdet bedret seg i 1979. Overvurderingen av disponibel realinntekt førte til at staten gav for mye i inntektsoppgjørene. Mer generelt mente Bjerve å observere en overdosering av ekspansive tiltak, mens tilstramningene ble for svake.

Dette ledet oppmerksomheten bort fra det fagøkonomiske og over på det politiske området. Finanspolitikken hadde utvilsomt vært for ekspansiv helt fra 1974, og dette skyldtes først og fremst politiske beslutninger. Bjerve viste til at det stort sett var politisk enighet i Stortinget om både motkonjunkturpolitikken, utgiftskrevende reformer og den kombinerte inntektspolitikken. I kredittpolitikken var det også politiske hensyn som drev den ekspansive utviklingen. Særlig den store økningen i statsbankenes utlån:

«Røynselene har synt at det er vanskeleg å stå i mot krav om auka utlån frå desse bankane så lenge etterspurnaden etter dei blir stimulert av at rentesatsane er lågare enn for andre utlån. Styringa av kredittilførsla frå dei andre kredittinstitusjonane vart og lenge hindra av at rentesatsane i stor monn var fastlåste - like eins som for statsbankane først og fremst av politiske grunnar. Så stor som overskottsetterspurnaden etter kreditt vart som følgje av dette, synte det seg gong på gong at kredittilførsla vart større enn tilsikta.»

Bjerve gikk også inn på de mikroøkonomiske konsekvensene av politikken. De selektive støttetiltakene spesielt og den høye etterspørselen generelt, førte til at omstillingen i sysselsettingsstrukturen ble hindret og at lønnsnivået økte mer enn nødvendig. Dette virket til at lønnsomme konkurranseutsatte bedrifter, fikk vansker med å skaffe arbeidskraft og følgelig måtte øke lønnsnivået slik at konkurranseevnen ble svekket. En mer begrenset støtte ville ført til innskrenkning eller nedleggelse av flere virksomheter, noe Bjerve mente ville ført til at overføring av arbeidskraft til lønnsomme næringer ville blitt enklere, og at produksjon og produktivitet dermed kunne ha økt sterkere der.

Selv om veksten var opprettholdt, mente derfor Bjerve at den kunne ha vært større, og at næringslivet med en annen politikk på syttitallet, ville ha stått bedre rustet til å møte åttiårenes utfordringer. Tatt i betraktning av at Bjerve selv i disse årene var direktør i Statistisk sentralbyrå, og altså en del av «statsmaktene», var dette i høy grad selvkritikk. Det kan imidlertid også tolkes som en støtte til hypotesen om intern strid i «jerntriangelet» om politikken. Kanskje lå det noe mer bak formuleringen i festskriftet til Aukrust i 1975, hvor Bjerve etter en gjennomgang av MODIS IV slo fast at:

Sjølvsagt bygger opplegget av norsk økonomisk politikk framleis i høg grad på skjøn, både om den måten som norsk økonomi funksjonerar på, og for dei overslaga som må gjerast utanom modellane...¹¹⁴¹

Bjerves kritikk var stort sett i tråd med konvensjonell kritikk av den styringsideologien som lå til grunn i flere land, men som var særlig fremtredende i Norge. Selv om Leif Johansens artikkel var skrevet før Bjerves, bar Johansens analyse preg av å være et svar nettopp på den kritikken Bjerve reiser.

Leif Johansens utgangspunkt var at Norge hadde kommet bra ut av den internasjonale krisen. Problemet hadde vært at krisen ble mer langvarig enn det som lå til grunn for politikken. Hadde det ikke vært for det,

¹¹⁴¹ Bjerve, «Utviklingstendensar i norsk planlegging gjennom 30 år», i SØS 26.

«ville Norges politikk kunne stå som et utmerket lærebokseksempel på hvordan en ved etterspørselsregulerende politikk - supplert med en del mer selektive midler - kan skjære gjennom en konjunkturbølge ved å akseptere et midlertidig importoverskudd. Mulighetene er fremdeles til stede for at det kan gå slik - det er enda ikke *bevist* at det er gått så galt for Norge.»

Det var ikke noe spesielt ved den økonomiske utviklingen på syttitallet, og det var derfor ikke riktig som mange hadde hevdet, at «sosialøkonomien som fag har stått uforstående overfor det som har skjedd». Det var derfor viktig å slå fast at det:

«...fra et faglig sosialøkonomisk synspunkt ikke er noe mystisk i det som har skjedd; tvert i mot, det kan stort sett forstås innenfor en nokså konvensjonell ramme.»

Grovt sett delte Johansen vanskelighetene den økonomiske politikken stod overfor i to. Det første var problemet med å finne virkemidler som kunne bremse inflasjonen, uten at det gikk ut over aktivitetsnivået. Dernest kom vanskelighetene med å

«jevne ut handelen slik at det ikke oppstår problematiske over- og underskudd. I teorien skulle endringer i priser og valutakurser sikre dette, men erfaringene viser at tilpasningsperiodene etter at systemet er blitt utsatt for visse 'forstyrrelser' er så lange at en ikke kan vente på at automatisk virkende mekanismer skal løse problemene. Samtidig har en bygget opp et system av avtaler som binder landene til en frihandelsordning, slik at handelspolitiske virkemidler i liten grad kan benyttes.»

Land med underskudd i utenriksøkonomien og inflasjon, hadde, slik handels- og valuta-systemet utviklet seg, ingen annen utvei enn å føre kontraktiv politikk. Dette førte så til redusert etterspørsel etter innenlands produksjon og dermed økt ledighet.

Problemet var altså langt på vei at frihandelen hadde gått for langt, etter Johansens mening. Så enkelt var det. Andre forsøk på å forklare den reduserte veksttakten, teknologisk utvikling, eller som Bjerve la vekt på, en metning i konsumet av industrivarer, var uten særlig forklaringskraft, mente Johansen. Han la til at «økonomer vil selvfølgelig ha en rekke grunner til ikke å følge med på denne tankegangen».

Johansen hadde heller ikke mye til overs for økonomer som etter å ha studert den økonomiske politikken og utviklingen gjennom flere år og i flere land, trakk den konklusjon at «hvis de og de land hadde gjort slik da og da, så ville en ha fått en utvikling hvor krisen var unngått eller i alle fall ville vært langt mindre». Slike analyser kunne være «belysende og verdifulle», men de var og ble hypotetiske. I tillegg var det viktig å ta hensyn til at den økonomiske politikken til en hver tid måtte bestemmes ut fra den informasjon som var tilgjengelig på det tidspunkt beslutningen ble tatt. Skulle man derfor vise til feil i den økonomiske politikken som hovedforklaring på kriseutviklingen, måtte det vises til at det forelå «tilstrekkelig av overbevisende informasjon på de forskjellige tidspunkter til at myndighetene kunne ha grunnlag for å treffe de beslutninger som en i ettertid har analysert seg fram til som de riktige.»

Her rammet ikke kritikken Bjerves analyse. Bjerve mente åpenbart at fagøkonomene burde ha innsett at forutsetningene MODIS IV bygget på, ikke tok hensyn til etterspørselsvirkningen på priser og sysselsetting. At prognosene bommet, var derfor dårlig håndverk. En avgjørende forskjell mellom Johansens og Bjerves analyse, var at den sistnevnte eksplisitt skilte mellom fagøkonomiske analyse og anbefalinger, og den politiske beslutningsprosessen. Bjerve kunne dermed med styrke hevde at det bak de politiske beslutningene også lå andre motiver enn å føre en best mulig økonomisk politikk. Dette var en problemstilling Leif Johansen overhode ikke kom inn på. Han forutsatte en rasjonell offentlige beslutningsprosess, i den betydning at de økonomiske utfallene av ulike

beslutningsalternativer ble vurdert i henhold til politiske preferanser.¹¹⁴²

Leif Johansen imøtegikk også påstander om at den forholdsvis svake egenkapitalen i norske bedrifter var noe problem av betydning:

«Om egenkapitalen hadde utviklet seg til å utgjøre en større andel, ville lånekapitalen vært mindre. [...] Med et høyere rentenivå og eventuelt en annen utforming av skattereglene, ville en ha kunnet få en omplassering slik at en fikk en høyere egenkapitalandel, men dette ville ha vært en omplassering, en forandring i kapitalsammensetningen av juridisk art, ikke en endring i den totale kapitaltilgang for bedriftene.»

Nå var det etter Johansens mening heller ikke slik at egenkapitalen eventuelt ville vært brukt til å holde driften i gang i vanskelige tider. I den grad mangel på egenkapital hadde forårsaket trusler om driftsstans eller innskrenkninger hadde dessuten statlige støtteordninger kommet i stedet for egenkapitalen.

Det hadde også vært pekt på feilinvesteringer, for eksempel i skipsfart, som årsak til vanskelighetene. Her spilte Johansen ballen tilbake til kritikerne. Det ble jo nettopp fremholdt at «den såkalte 'risikovillige kapital'» skulle være så bra. Men sett i ettertid måtte dermed noen av investeringene fortone seg som feilinvesteringer. Nærmest for å frifinne de enkelte beslutningstakere, men uten å forfølge poenget videre, pekte Johansen på at «systemet» hadde virket slik at det var blitt foretatt overinvesteringer i enkelte retninger. Dermed bekreftet han for så vidt den kritikken særlig Skånland eksplisitt hadde reist mot Brofoss' næringspolitiske strategi: «å plukke vinnere». Johansens poeng var imidlertid ikke å kritisere systemet, men å vise at fordi investeringsbeslutningene var tillagt den enkelte kapialeier/næringsdrivende, var det ingen som kunne stilles ansvarlig for en overinvestering. Dette var et prinsipielt problem med en desentralisert beslutningsprosess.

I motsetning til Bjerve, ville ikke Leif Johansen være med på at det hadde vært ført for ekspansiv økonomisk politikk. For å opprettholde produksjonen under en internasjonal lavkonjunktur i en åpen økonomi, var det «så å si en regnskapsmessig nødvendighet» at konsumet måtte vokse raskere enn produksjonen. Den delen av produksjonen som ellers ville vært eksportert måtte jo nå avsettes hjemme, hvis ikke norsk eksport kunne erobre markedsandeler. Det ville heller ikke være ønskelig å opprettholde investeringsraten under slike forhold, fordi investeringene da ville øke så mye at vekstraten ville bli stigende dersom det skulle være full kapasitetsutnyttelse også i fremtiden. Derfor måtte konsumet øke raskere enn nasjonalproduktet. At vi hadde «levet over evne» var derfor ikke noe argument for at regjeringens politikk hadde vært mislykket, men tvert om en nødvendig følge av motkonjunkturpolitikken.

En annen måte å se det på var å ta utgangspunkt i flere land med liknende Phillipskurver. Dersom et land skulle ha lavere ledighet enn de øvrige, ville det «med nødvendighet» medføre høyere prisstigning i dette landet enn i de øvrige. Dermed ville dette landets varer bli dyrere og markedsandeler gå tapt. Men til tross for lavere arbeidsledighet, hadde ikke prisstigningen vært raskere i Norge enn i gjennomsnittet av andre land i de årene vi opparbeidet underskudd på handelsbalansen. Heller ikke var stigningen i lønnskostnadene raskere i Norge enn gjennomsnittet i andre land. Johansen konkluderte derfor med at tapet av markedsandeler for norsk eksport ikke skyldes en særnorsk økning i lønnskostnadene, men utviklingen i valutakursene.

Nå gikk ikke Johansen i sitt resonnement lengere enn til å fastslå dette. Analysen bar likevel klart preg av å være et forsvar for den politikk som var ført. Han understreket at

¹¹⁴² Når det gjaldt prisstigningen traff prognosene riktignok svært godt. Dette var imidlertid et resultat av at prisstigningen var et helt sentralt styringsmål for politikken. Problemet var at de virkemidlene som ble brukt for å nå målet om prisstigning, hadde uheldige sidevirkninger.

norske priser og lønninger med en viss grad av nødvendighet måtte stige mer enn hos våre handelspartnere, noe som ikke hadde vært tilfelle. I stedet hadde den uomgjengelige svekkelsen av konkurranseevnen kommet gjennom økning i kronens ytre verdi. Uten at Johansen kommenterte dette eksplisitt, kan argumentasjonen lett tolkes som om han dermed også så syttiårenes inntektspolitikk som vellykket.

Johansens artikkel var skrevet høsten 1978, og også han så da at det var nødvendig å legge om kursen. «Vi må få en raskere økning i eksporten enn i importen». En tilbakevending til normalen ville innebære at konsumandelen i forhold til nasjonalproduktet igjen måtte reduseres, og investeringene i større grad finansieres ved egen sparing. Men Johansen var «noe overrasket over styrken i de tiltak som nå settes ut i livet.» Det var særlig omleggingen av rentepolitikken som gav grunn til bekymring. Høyere renter og dempet inflasjon hadde gjort investeringene «mer følsomme», de var blitt «mer endogene» enn tidligere. Derfor var det en fare for, mente Johansen, en sterkere kontraksjon enn regjeringen hadde regnet med.

Johansens bekymring ble også delt av flere ved Sosialøkonomisk institutt. Hilde Bojer uttalte i tilbakeblikk om innstrammingen:

Det er ikke slik at det var enighet blant alle økonomer om at dette var riktig politikk. Det var b.l.a. sterkt delte meninger om hvor alvorlig økningen i utenlandsgjelden var. [...] den nesten hysteriske redsel for utenlandsgjelden mange viste, var sterkt overdrevet. Selv om denne innstrammingen kom før de siste økningene i oljeprisene, visste vi at oljeinntektene ville komme. Behovet for å skaffe seg et driftsoverskudd overfor utlandet var ikke på langt nær så dramatisk som mange hevdet. Innstrammingspolitikken førte til en fordobling av arbeidsledigheten. Dette er i seg selv begrunnelse nok til å være uenig.»¹¹⁴³

Leif Johansen gikk prinsipielt inn for en grunnleggende forandring av det «økonomiske system». Som Hanisch skriver, gav Leif Johansen uttrykk for en «nesten barnslig glede over russiske seire på idrettsbanen».¹¹⁴⁴ Da Skånland nærmest oppgitt skrev bok om *Inntektspolitikken dilemma*, og der mente det ikke var grunn til å være imponert over hvordan vårt økonomiske system fungerte, parerte Johansen i sin anmeldelse av boken med at «da kan det vel være grunn til å stille spørsmålstejn ved flere sider ved det enn bare den som angår formen for inntektsoppgjør?»¹¹⁴⁵ Selv gav Johansen for eksempel stadig uttrykk for at han ikke fant systemet med internasjonal frihandel særlig hensiktsmessig, en oppfatning han delte med andre ved Sosialøkonomisk institutt.¹¹⁴⁶ Johansen ønsket fortsatt å administrere rentenivået. Innføring av frihandel og markedsrente var slik han så det, å oppgi sentrale virkemidler.

Nå var det ikke i Johansens makt å forandre på det bestående system. I en artikkel om beslutningsprosessen i samfunnet, fremsatte han flere forslag til hvordan «myndighetene» kunne bidra til at beslutningsprosessen i markedet ble mer effektiv i samfunnsøkonomisk forstand. Det var viktig å redusere den usikkerhet som beslutningstakere stod overfor. Johansen forslo derfor i en artikkel fra høsten 1979 å opprette en egen institusjon, eventuelt en avdeling i Statistisk sentralbyrå, for å utarbeide og offentliggjøre prognoser som kunne bedre informasjonsgrunnlaget for næringslivet. Aktuelle områder var «utviklingen av lønnskostnader, renter og andre kapitalkostnader, en rekke viktige priser, som priser på forskjellige former for energi, viktige metaller og andre råvarer, og

¹¹⁴³ Intervju med Hilde Bojer i *Sosialøkonomen* nr. 5/1981.

¹¹⁴⁴ Bergh og Hanisch, side 225.

¹¹⁴⁵ Leif Johansens anmeldelse av Hermod Skånland, *Inntektspolitikken dilemma - kan det løses?* I *Sosialøkonomen* nr. 6/1981.

¹¹⁴⁶ Se for eksempel intervju med Hilde Bojer i *Sosialøkonomen* nr. 5/1981.

hovedtrekk i markedsutviklingen i viktige norske eksportmarkeder.»¹¹⁴⁷

Johansen var svært betenkt over den underholdningspregede formidling av viktig informasjon som mediene drev. Stadig mer viktig informasjon fra «myndighetene» som angikk både folk flest og næringslivet, druknet mer eller mindre i «en uopphørlig politisk polemikk», formidlet via «journalistiske mellommenn», som ofte forenklet og spissformulerte budskapet. Det fantes selvfølgelig en mengde seriøse dokumenter, som nasjonalbudsjett og langtidsprogram, men de fyllte ikke kommunikasjonsoppgaven:

«Er ikke spørsmålet om kommunikasjon mellom styringsmaktene og de styrte så viktig at en burde ha f. eks. et eget organ, regjeringens avis, som redegjorde på en seriøs måte for problemer, overveielser som myndighetene har gjort seg, tiltak som iverksettes og forventninger om hvordan de vil virke, den faktiske bakgrunn for forskjellige beslutninger osv.? [...] Jeg vil heller ikke synes det var noe unaturlig med en viss tid avsatt i radio og fjernsyn til slike seriøse redegjørelser.»¹¹⁴⁸

Som den fremste representant for Osloskolen demonstrerte Johansen dermed en høy grad av styringsoptimisme. Den internasjonale kritikken mot en slik styringsfilosofi hadde dermed ikke gjort særlig inntrykk på ham. Johansen hadde fortsatt liten tro på markedet som en selvregulerende mekanisme, men oppfattet det som én av flere måter for fordeling av goder. Haavelmo hadde riktignok vist at markedet under enkelte forutsetninger gav optimal ressursallokering, men samtidig påpekt at markedskreftene ikke kunne overlates til seg selv. Leif Johansen delte dette synet, og så styring som en absolutt forutsetning for en ønsket økonomisk utvikling. Markedet hadde en plass i en slik styrt økonomi. «Myndighetene» kunne la markedskreftene få virke fritt i en begrenset del av økonomien, ut fra

«en begrunnet hypotese om at dette vil lede til en utvikling i samsvar med publikums ønsker og behov, uten at myndighetene behøver å kartlegge hva eller hvordan disse ønskene og behovene er».

Det kunne allikevel sies å foregå styring, i samme forstand som når «en har styring ved selvregulerende mekanismer i tekniske systemer».¹¹⁴⁹

I motsetning til Bjerve, Skånland og til en viss grad også Haavelmo,¹¹⁵⁰ gikk Leif Johansen overhode ikke inn på den institusjonelle siden av det som var «regjeringens politikk». Han kategoriserte regjeringen som en «enhetlig beslutningstaker» med en «robust» beslutningsprosess. I den parlamentariske beslutningsprosessen var det «kollektive beslutninger», fattet i en gruppe hvor det normalt var uenighet internt, men hvor det «foreligger klare regler for hvordan beslutninger da skal fattes og eventuelt presise frister».¹¹⁵¹ Johansen forutsatte med andre ord høy grad av rasjonalitet i offentlige beslutningsprosesser. På den andre siden gjentok han til stadighet at desentraliserte beslutningsprosesser, særlig på områder som investerings- og produksjonsbeslutninger, ikke kunne forventes å gi et resultat som var noe i nærheten av et samfunnsøkonomisk optimum.

Nettopp mangelen på interesse for å analysere problemene i den offentlige budsjettprosessen stod sentralt i monetaristenes kritikk av keynesianske økonomer. Det var ikke tilstrekkelig bare å se på markedssvikt, også styringssvikt måtte analyseres. Denne kritikken rammet Osloskolen i enda større grad enn keynesianismen, og ble til en viss grad også rettet mot Osloskolens økonomer, blant annet fra norske statsvitere og økonomer fra

¹¹⁴⁷ Leif Johansen, «Alternative styringsmetoder i en moderne økonomi - og mulige beslutningskriser», artikkel i Sosialøkonomen nr. 10/1979.

¹¹⁴⁸ Samme sted.

¹¹⁴⁹ Leif Johansen, «Alternative styringsmetoder i en moderne økonomi - og mulige beslutningskriser», artikkel i Sosialøkonomen nr. 10/1979.

¹¹⁵⁰ For eksempel Trygve Haavelmo, «Subsidieøkonomien - teori, praksis, konsekvenser» i Sosialøkonomen, nr. 4/1981.

¹¹⁵¹ Leif Johansen, «Alternative styringsmetoder i en moderne økonomi - og mulige beslutningskriser», artikkel i Sosialøkonomen nr. 10/1979.

andre miljøer. Dette var altså en problemstilling som Leif Johansens ikke var opptatt av, men som særlig Bjerve og Skånland gjorde til et hovedpunkt i sine analyser. Det kan derfor kanskje se ut som om Leif Johansen selv var offer for det han selv omtalte som:

«...spesielle psykologiske trekk som utvikler seg i akademiske miljøer med liten virkelighets-tilknytning.»¹¹⁵²

På den andre siden stod Bjerve og Skånland, økonomene med årelang praktisk erfaring fra embetsverk og byråkrati. Særlig Skånland hadde helt siden slutten av femtitallet vært engasjert i arbeidet med å gjøre inntekts-, kreditt- og budsjettpolitikken til bedre makro-økonomisk verktøy, og å utvikle verktøy for styring av ressursallokering og kostnads-effektivitet i offentlig sektor. Utviklingen i syttiårene viste hvor lite man hadde fått til på disse områdene, da kom til og med styringen av bankenes utlånsrammer og overføringene til statsbankene ut av Finansdepartementets kontroll.

Det er derfor all grunn til å tro at sentrale økonomer som Skånland, Bjerve og kanskje også Erichsen, så med en viss uro på utviklingen. For dem må det ha stått rimelig klart etter syttitallets erfaringer, at man ikke kunne forutsette en perfekt beslutningsprosess i offentlig sektor som grunnlag for den økonomiske politikken. Den svekkede styrings-optimisme gjorde kanskje veien tilbake til markedet enklere for økonomer med en stor grad av «virkelighetstilknytning»?

Mot en ny politikk

Oppgjøret med den økonomiske politikken og fragmenteringen av sosialøkonomimiljøet rundt 1980, førte til at Osloskolen i betydelig grad mistet sitt særpreg. Samtidig foretok Arbeiderpartiet noe i nærheten av en ideologisk snuoperasjon. Ambisjonsnivået når det gjaldt direkte styring av økonomien kom i betydelig grad i bakgrunnen, og vi gikk inn i det Berge Furre kaller «marknadens år».¹¹⁵³

Et klart signal om en endring av grunnlaget for økonomiske politikken, kom med innstillingen fra Liedutvalget høsten 1979. Per Kleppe hadde tatt initiativet til utvalget et halvt år tidligere for, som han uttrykte det, «å få støtte for synet at vekst betydde omstilling».¹¹⁵⁴ Drivkreftene i utvalgets arbeid var foruten formannen, LO-formann Tor Halvorsen og daværende økonomisk rådgiver Arne Øien. Harald Espeli ser Lied-utvalgets innstilling som «den offisielle norske utgaven av den ideologiske reorientering tilbake til markedet som preget OECD-området». Oppmerksomheten ble vendt mot tilbudssiden i økonomien, og det ble fremhevet at «politisk styringssvikt var et like alvorlig problem som markedssvikt».¹¹⁵⁵

Liedutvalget slo fast at oljen på kort sikt hadde gjort vår avhengighet av industrien «noe mindre», men mot slutten av århundre ville denne situasjonen endre seg. Det var derfor viktig å sikre opprettholdelse av en levedyktig industri. Det ble imidlertid utvetydig slått fast at industrisysselsetting som sådan ikke var et mål, i den grad det kunne skaffes alternative sysselsettingsmuligheter. Norsk industris fremste problem var at kostnadsveksten

¹¹⁵² Leif Johansen, «Profesjonalisering av sosialøkonomien - konsekvenser for utvikling og formidling av økonomisk teori.» Foredrag i Foreningen for Marxistisk Økonomi, 18. mars 1980. Gjengitt i Sosialøkonomen nr. 8/1980.

¹¹⁵³ Furre 1992, side 421.

¹¹⁵⁴ Per Kleppe, «Full sysselsetting og økonomisk vekst? I Festskrift til Eivind Erichsen, Oslo 1987.

¹¹⁵⁵ Espeli 1992, side 191.

per produsert enhet, lå høyere enn hos våre viktigste konkurrentland, mens produktivitetsutvikling lå under. På toppen av dette kom utviklingen i valutakursen.¹¹⁵⁶

Den internasjonale integrasjonen la begrensninger på den økonomiske politikken mulighetsområde. Nasjonal etterspørselsstimulering på bred basis førte til underskudd i utenriksøkonomien, og gav dermed andre land store fordeler. I tillegg var det slik at dersom andre land førte en kontraktiv politikk for å redusere inflasjonen, medførte dette behov for en tilsvarende politikk i Norge. Liedutvalget konkluderte derfor med at det måtte utvikles et desentralisert markedsøkonomisk system, hvor finans- og industripolitiske virkemidler utgjorde rammebetingelser for næringslivet, og kompenserte for eventuelle avvik mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Selektive virkemidler kunne hindre fremtidsrettet omstrukturering i tillegg til at det kunne virke konkurransevridene. Heretter måtte konkurransevnen sikres ved finans-, inntekts- og kredittpolitikk: Skatte- og avgiftsreduksjoner, moderat nominell lønnsutvikling og økte investeringer for produktivetsforbedring. Høyteknologi var svare på den kostnadsmessige utfordringen fra de nyindustrialiserte landene. Statens rolle skulle være å sørge for en tilstrekkelig innsats når det gjaldt forskning og utvikling, import av teknologi, og spredning av kunnskap. Offentlige innkjøpsordninger, på «sunt konkurransemessig grunnlag», kunne benyttes for å fremme teknologisk utvikling. Dessuten måtte arbeidsstyrken utvikles gjennom utdanning og etterutdanning for å lette nødvendige omstillinger. Videre måtte det arbeides for å styrke den internasjonale frihandelen og valutapolitikken måtte ikke utvikle seg i strid med konkurranseutsatt industris interesser.¹¹⁵⁷

Det tok mer enn et år før stortingsmeldingen *Industripolitiske retningslinjer for de nærmeste år fremover* passerte statsråd. Meldingen fulgte opp Liedutvalgets innstilling, og representerte et brudd med strategien som i 20 år hadde ligget til grunn for Industridepartementets arbeid. Det var ikke lenger departementet, men markedet som skulle styrte industristruktur og effektivisering av bedriftene. Regjeringen fraskrev seg dermed rollen som regissør i industriutviklingen, og viste til at det nå var bred enighet om at:

«vårt land i hovedtrekk bør bygge på en desentralisert markedsøkonomi som system. Samtidig er det også enighet om at markedsøkonomien må reguleres gjennom rammebetingelser; d.v.s. lover, regler, skatter og avgifter m.v. [...] Innenfor et slikt system vil den enkelte bedrift også være samfunnsøkonomisk lønnsom dersom den driver ut fra bedriftsøkonomiske vurderinger.»¹¹⁵⁸

Også i forhold til konjunkturregulering markerer omleggingen av industripolitikken en overgang. En tilleggseffekt av å bygge ut et apparat for selektiv industristøtte, hadde vært at Finansdepartementet fikk større muligheter til å drive praktisk motkonjunkturpolitikk. Selektive støttetiltak kombinert med en stram finanspolitikk hadde siden midten av femtitallet vært den norske oppskriften på motkonjunkturpolitikk. Vi ser derfor klare konturer av en tradisjonell keynesiansk politikk ved inngangen til åttitallet.

Regjeringen Brundtland fulgte opp i Langtidsprogrammet 1982-85, med et kraftig oppgjør med «forhandlingsøkonomien»:

«en økonomi der ikke bare rammebetingelsene for økonomisk virksomhet, men også beslutningene om enkelte bedrifters eller bransjers særlige arbeidsvilkår, blir gjenstand for forhandlinger med det offentlige som en av partene.»¹¹⁵⁹

Forhandlingsøkonomien hadde etter regjeringens mening, utartet seg til en kamp for

¹¹⁵⁶ NOU 1979:35.

¹¹⁵⁷ NOU 1979:35.

¹¹⁵⁸ Samme sted, side 68. Et sammendrag av høringsuttalelsene til Lied-utvalgets innstilling er gjengitt i vedlegg til meldingen.

¹¹⁵⁹ St. meld. nr 79 (1980-81), *Langtidsprogrammet 1982-85*.

særinteresser, hvor interessegrupper og enkeltforetak oppnådde fordeler langt ut over det som kunne dekkes opp ved egen produktivitet og lønnsomhet. «Trippelalliansene» mellom interesseorganisasjoner, fagdepartement og fagkomite hadde styrket sektorinteressene på fellesskapets bekostning. I tillegg til den rentepolitiske utredningen ble det iverksatt et omfattende utredningsarbeid innen næringspolitikk og økonomisk politikk.¹¹⁶⁰

Det ble Willochregjeringene som fikk oppgaven med å gjennomføre omleggingen av den økonomiske politikken etter de nye retningslinjene. Da Arbeiderpartiet kom i opposisjon fra høsten 1981, vendte partiet tilsynelatende tilbake til den gamle administrative ideologien. En tid kunne Willoch bruke formuleringer fra Brundtlandregjeringens eget langtidsprogram som støtpute mot Arbeiderpartiets opposisjonspolitikk, men effekten avtok raskt, og særlig da arbeidsledigheten tiltok. Regjeringsskiftet kom derfor i høy grad til å gjøre den nødvendige omleggingen til en langvarig og smertefull prosess.

Først da Arbeiderpartiet igjen satt med regjeringmakten i 1986 kunne omleggingen fullføres. «Langt på veg kom denne regjeringa til å gjennomføra den politikken Willochs regjering hadde sagt dei ville gjennomføra, men ikkje makta», konkluderer Berge Furre. Tore Jørgen Hanisch viser på sin side at nettopp Arbeiderpartiets lite ansvarlige politikk i opposisjon, var en viktig forklaring på hvorfor Willochregjeringen «ikkje makta». I posisjon gjennomførte imidlertid regjeringen Brundtland ikke bare en snuoperasjon i den økonomiske politikken, men strammet samtidig så kraftig til at vi for første gang i etterkrigstiden fikk en arbeidsledighet på over 5% av arbeidsstyrken, eiendomskrakk og bankkrise. Noe liknende hadde ikke forekommet i norsk økonomi siden trettitallet. Spesielt var det også at dette skjedde i en periode med høykonjunktur utenlands, og det kan kanskje derfor best sammenliknes med resultatene av paripolitikken i tjuetårene.¹¹⁶¹

Til tross for politisk turbulens foregikk det allikevel en markert omstilling av måten det ble argumentert på i den økonomiske politikken. Som et ledd i prosessen ble det ansatt flere yngre sosialøkonomer og statsvitere, som mer eller mindre åpent hadde i oppgave å innføre nyklassisk tankegodt i sentralforvaltningen. Utgangspunktet var hele tiden de negative erfaringene fra syttitallet.¹¹⁶²

To store utredninger, Bygdeutvalget (1984) og Steigumutvalget (1988), og ikke minst stortingsmeldingen *Om næringspolitikk* (1989) satt søkelyset på de uheldige sider ved næringsstøtteordningen i Norge. Til grunn for resonnementene lå tradisjonell markedsteori. Målet med den økonomiske politikken skulle i større grad være å sikre at det var samsvar mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk nytte. Samfunnsnyten av støttetiltakene kunne ikke lenger knyttes til hvor mange arbeidsplasser man opprettholdt, men det samfunnsmessige overskudd som fremkom ved å legge sammen produsent- og konsumentoverskudd. Det ble presentert analyser som klart viste at mange av støttetiltakene medførte et samfunnsmessig tap, se tabell 15.

Økonomisk vekst var fortsatt målet for den økonomiske politikken. Den store

¹¹⁶⁰ Innstillinger og stortingsmeldinger om økonomisk politikk og næringspolitikk: NOU 1979:35, Strukturproblemer og vekstmuligheter i norsk industri, NOU 1979:49, Kraftintensiv industri, NOU 1980:4, Rentepolitikk, NOU 1980:31, Finansiering og styring av eksportvirksomhet, NOU 1981:30, Forskning utvikling og industriell innovasjon, NOU 1981:30, Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon, NOU 1981:31, Industridepartementet - funksjonsfordeling og administrasjonsordninger, NOU 1981:41, Stålutredningen, NOU 1981:47, Behovet for internasjonalisering av norsk næringsliv, NOU 1982:3, Maktutredningen, sluttrapport, St. meld. nr. 22, 1977-78, Små og mellomstore industribedrifter, St. meld. nr. 92, 1977-78, Aktuelle spørsmål i bedriftsskatteleggingen, St. meld. nr. 63, 1978-79, Om energi- og industrisamarbeid, St. meld. nr. 53, 1979-80, Om virksomheten på den norske kontinental-sokkel, St. meld. nr. 89, 1979-80, Om høgre teknisk utdanning i Norge, St. meld. nr. 54, 1979-80, Norges framtidige energiforbruk- og produksjon, St. meld. nr. 54, 1980-81, Industripolitiske retningslinjer for de nærmeste år fremover.

¹¹⁶¹ Furre 1992, side 428, Hanisch 1996, side 196f.

¹¹⁶² Samtale med Nils Arne Braathen 20. Februar 1996. Braathen ble ansatt i Industridepartementet i 1981.

forskjellen var betoningen av markedskreftenes evne til å sørge for en effektiv tilpasning. Med sterke elementer av nyklassisk økonomisk tenkning, tok analysene utgangspunkt i en optimal markedstilpasning, hvor offentlig inngrep i økonomien måtte begrunnes med markedsimperfeksjoner. Viktige oppgaver for det offentlige var da å sørge for effektive markeder, og særlig sikre enkle og forutsigbare rammebetingelser for næringsdrift. Det var viktig at oppmerksomheten ble vendt fra å tilpasse seg støttetiltak og kompliserte skatteregler og over mot å tilpasse seg markedets krav. Bare på den måten kunne man sikre en effektiv ressursutnyttelse i samfunnet.¹¹⁶³

	Jordbruk	Verftsindustrien	
	lang sikt	kort sikt	lang sikt
Skattebetalerne taper (statsstøtte):	7 900	651	651
Forbrukerne taper (reduisert konsumentoverskudd):	3 700	-	-
A: Sum tap	11 600	651	651
Produsentene vinner (dekningsbidrag/grunnrente):	3 100	52	0
Importørene vinner (toll/kvoterente)	500	-	-
Forbrukerne vinner (økt konsumentoverskudd):	-	410	0
B: Sum vinning:	3 600	462	0
Samfunnsøkonomisk tap for Norge: (A-B)	8 000	189	651

Tabell 15: Beregnet samfunnsøkonomisk tap ved næringsstøtte, millioner kroner. NOU 1988:21, side 151.

I mai 1989 ble det lagt frem en ny stortingsmelding om næringspolitikken. Meldingen bygget i hovedsak på de samme prinsippene som lå til grunn for industrimeldingen fra 1980, men fremstod nå i en mer rendyrket form. Den var praktisk talt helt fri for politiske mål knyttet til distriktutvikling, sysselsetting eller prioritering mellom ulike næringer, og det ble heller ikke skilt mellom næringer i analysen. Derimot ble det erkjent at det fantes gode og dårlige bedrifter i alle næringer, og politikken skulle fra da av ha som overordnet siktemål å stimulere de beste bedriftene uansett næring. Meldingen markerte derfor slutten på en lang tradisjon med staten som førstehjelper for bedrifter og næringer som gikk dårlig. Innholdsfortegnelsen illustrerer poenget. De fem hovedavsnittene var:

1. Næringslivets kapitaltilgang.
2. Forskings- og utdanningspolitikken.
3. Veier og telekommunikasjoner.
4. Miljø, energi og naturressurser.
5. Næringspolitikk i tilknytning til petroleumsvirksomheten.

I motsetning til tidligere var det i hovedsak markedet som skulle avgjøre hvem som fikk kapital. Myndighetenes oppgave var da å sørge for at aksje- og kapitalmarkedene fungerte tilfredsstillende. Mens egenkapital tidligere nærmest var blitt ansett som et problem for styringen av investeringene, var det i 1988 en hovedsak å styrke næringslivets egenkapitalandel. Det helt spesielle med meldingen *Om næringspolitikken* fra mai 1989, var likevel at den på det nærmeste ikke inneholdt et eneste løfte som kunne oppfattes som bindene i budsjettssammenheng. Punkter i meldingen som innebar økte utgifter var enten allerede vedtatt eller under utredning andre steder. Ansvar for utvikling av norsk næringsliv var i betydelig grad løftet av regjeringens skuldre, og overlatt til markedet og de private næringsdrivende.¹¹⁶⁴

Også i det sosialøkonomiske miljø foregikk det en snuoperasjon, men også der tok

¹¹⁶³ NOU 1988:21, Norsk økonomi i forandring, side 154f. Steigumutvalget understreket at mange av deres anbefalinger var en direkte oppfølging av Bygdeutvalgets innstilling fra 1984.

¹¹⁶⁴ St. meld. nr. 53 1988-89, Om næringspolitikk, side 30f.

det tid å vende på gammelt tankegods. Det var fortsatt økonomer som stod fast på markedsadministrasjon, og som dermed gav Arbeiderpartiet i opposisjon tilstrekkelig faglig ryggdekning for sin retorikk. Det foregikk imidlertid en merkbar dreining i faget, bort fra den konstruktivistiske tenkningen hvor målet var å utvikle bedre styringsmodeller, i retning av mer markedsorientert økonomisk tenkning. Norsk sosialøkonomi var ikke lenger synonymt med Arbeiderpartiets økonomiske politikk. Det økonomiske miljøet ble langt mer fragmentert enn tidligere, og det var ikke lenger like relevant å snakke om en Osloskole innen sosialøkonomien.

Et styringsregime avvikles

Omleggingen av den økonomiske politikken fikk også konsekvenser for Finansdepartementets posisjon i sentralforvaltningen. Til tross for en ulik tilnærming til finanspolitikken, hadde både departementsøkonomene og det budsjettjuridiske miljøet i Finansavdelingen i stor grad bygget sin styringsfilosofi på Finansdepartementet som et overdepartement. Sosialøkonomene ønsket kontroll over statens budsjettdisposisjoner som et økonomisk virkemiddel, mens budsjettjuristene ønsket kontroll ut fra et konstitusjonelt basert styrings- og kontrollperspektiv. Da økonomene gikk bort fra ambisjonene om en detaljert kvalitativ finanspolitisk styring, var det tradisjonelle budsjettmiljøet ikke lenger sterkt nok til å opprettholde overdepartementsmodellen. Ved inngangen til nittiårene var det endelig klart for insentivbasert styring og desentralisert ansvar i statsforvaltningen.

Arbeidet med å videreutvikle budsjettssystemet ble for alvor tatt opp igjen på åttitallet. På nyåret 1983 oppnevnte Finansdepartementet et utvalg for å legge frem forslag til «produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem». Utvalget skulle ikke gå inn på overføringene og statens forretningsdrift, men se på styringen av aktiviteten i forvaltningens virksomhet og muligheter for å måle produktivitetsutviklingen. Det fremgikk også av mandatet at Finansdepartementet nå ønsket å gripe fatt i systemte med budsjettforhandlinger. Man skulle se på om det, som det het, «kunne foretas avbyråkratiserende forenklinger i kompetanseforholdet» mellom Finansdepartementet og fagdepartementene. Innstillingen fra det såkalte Hagautvalget forelå høsten 1984, og på nyåret fremmet Finansdepartementet en proposisjon på grunnlag av innstillingen, som Stortinget i hovedsak sluttet seg til.¹¹⁶⁵

Tankegangen bak budsjettreformen som ble gjennomført, var å gi de ulike virksomhetene større herredømme over den løpende disponering av de midler som ble bevilget til driften, men samtidig skjerpe kravene til dokumentasjon av resultatene. I prinsippet det samme ideen som lå bak programbudsjettering, men med et helt annet presisjonsnivå. I praksis innebar reformen flere frihetsgrader for etatene:

- større grad av omdisponeringer mellom driftsutgifter innenfor samme kapittel,
- omgjøring av ledige stillinger,
- fullmakt til å overskride utgiftsbevilgninger ved merinntekt,

¹¹⁶⁵ Hagautvalget bestod av departementsråd Per Haga (formann), tryggedirektør Finn Alexander, avdelingsdirektør i R-direktoratet Jan Debes, avdelingsdirektør i Finansavdelingen Nils Holm, adm direktør Erling Kjellevoid, direktør Sigmund Kjos, adm. direktør Inge Maanum, underdirektør i KuD, Dag Omholt, ass. universitetsdirektør Svein A. Skreden og rasjonalitetsdirektør Inger Louise Valle. NOU 1984:23, *Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem*. St. prp. nr. 52 (1985-85) *Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet*. Budsj. innst. S. nr. 135 (1984-85). Materialet om budsjettreformen finnes i permen «Budsjettreformen 1986» i FA.

- nettobudsjettering ved skifte av utstyr
- fullmakt til å overføre ubrukt driftsbevilgning til neste budsjettermin.

Så langt som til å oppheve ordningen med stillingshjemler gikk man ikke. Dette ble i klartekst begrunnet av Haga:

«Det er en frykt til stede for at deler av statsforvaltningen ville nytte en slik frihet til uhemmet utbygging av bemanningen.»¹¹⁶⁶

En viktig side ved reformen var å utvide mulighetene for målstyring fra de overordnede organer, kombinert med en resultatorientert styring av etatene. Dette var det tradisjonelle problemet, og Hagautvalget fant ingen enkel løsning på effektiv styring av virksomheter med stor grad av kvalitative mål, som i tillegg ofte var i en monopolsituasjon.

Med erfaringen fra programbudsjettarbeidet i frisk minne, ble det gjennom hele prosessen understreket at ambisjonsnivået ikke måtte settes for høyt. Utvalget fastslo allikevel at det med enkle midler var mulig å nå langt. Det var foretatt flere forsøk på å dekomponere statlig virksomhet i enkelttjenester og i kostnader knyttet til deler av tjenesteproduksjonen. På denne måten kunne kostnadssammenlikning være et middel for å vurdere produktiviteten i de enkelte virksomhetene. Videre skulle det legges vekt på å få frem et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag i fagproposisjonene, som skulle inneholde både målspesifikasjoner, prioriteringer og delmål, angivelse av kvalitets- og servicestandard, og så i neste omgang graden av måloppfyllelse.

1986-reformen innebar dermed ikke noe fundamentalt brudd med budsjettpraksisen og overdepartementsmodellen. Fortsatt var det Finansavdelingens oppgave å «granske fagdepartementenes hjerte og nyrer» i budsjettsaker. Reformen var også intern, i den forstand at den ikke berørte den overordnede styringen av balanse og prioritering av ressursallokeringen over statsbudsjettet. I Finansavdelingen var problemstillingen derfor stadig at fagdepartementene brukte alle midler i budsjettspillet for å komme gjennom eller rundt avdelingens flaskehalsfunksjon. Desto strammere det ble kjørt i budsjettforhandlingene, jo større var sjansen for at avviste prosjekter kom inn igjen via regjering eller fagkomite. Finansavdelingen hadde bare ett svar, å stramme enda mer til. Dermed kom man til slutt i den situasjonen at Finansavdelingen var nødt til å kjøre urimelig stramt, noe som sett fra fagdepartementenes side ytterligere legitimerte bruken av «omveier» inn i budsjettet. Dermed ble utviklingen slik Kjell Eide forutsa i 1970, og løsningen var også den samme som Eide foreskrev: fagdepartementene måtte vises tillit før de på sin side ville ta ansvar. Med andre ord var prisen for bedre styring at overdepartementsrollen måtte avvikles.

Etter å ha deltatt i flere budsjettprosesser, og opplevd frustrasjonen i Finansavdelingen over utfallet av både regjeringen og Stortingets budsjettbehandling, tok daværende byråsjef i Finansavdelingen, Steinar Stokke, i 1989 et initiativ overfor finansråd Tormod Hermansen. Uten kjennskap til tidligere reformarbeid grep Stokke, som var statsviter, tak i problemet ut fra institusjonell teori. Løsningen var etter hans mening å innføre rammebudsjettering. Det ville imidlertid kreve en total mentalitetsendring i Finansavdelingen, og full støtte i regjeringen. Rammene måtte være absolutte begge veier. Verken fagdepartementene eller Finansavdelingen kunne ha noen mulighet til å «trikse» med rammene.

En styringsgruppe bestående av Halvard Borgenvik, Skatteøkonomisk gruppe, Svein Gjedrem, Økonomiavdelingen, Bjørn Gryland, Statsministerens kontor og finansråd Tormod Hermansen, fulgte utredningsarbeidet. På budsjettkonferansen på Ransvangen i

¹¹⁶⁶ Per Haga, «Budsjettreform i staten - Produktivitet» artikkel i *Bergen Bank kvartalskrift* nr. 4/84.

1990 gav regjeringen sitt samtykke, og vedtok rammer for budsjettet 1991. Våren 1990 ble det dermed gjennomført en budsjettbehandling uten tradisjonelle budsjettkonferanser. Først i august ble budsjettforslagene sendt fra fagdepartementet til Finansavdelingen.

Reformen ble gjennomført under regjeringen Syse. I forbindelse med regjeringsskiftet i 1990, var det en viss spenning i Finansdepartementet om hvor vidt den nye regjeringen Brundtland ville opprettholde ordningen. Den langt mer desentraliserte beslutningsprosessen innebar at statsministeren og finansministeren måtte oppgi innflytelse over detaljer i politikken. Det samme gjaldt statsrådenes innflytelse overfor de ytre etatene. Systemet ble opprettholdt, men det ble lagt inn en ekstra informasjonsrunde fra fagdepartementene, hvor det skulle redegjøres for de beslutninger som var fattet innefor rammene.

Slik dagens budsjettssystem fungerer, blir departementenes rammer trukket opp for fire år fremover. Årsbudsjettene blir konsekvensjustert i januar, og siste frist for budsjettforslag er regjeringsskonferansen i mars. Rammeprinsippet er dermed det samme som ble forsøkt innført i 1965, men gjennomføringen er langt mer konsekvent. I 1996 ble ordningen evaluert, og erfaringene var så langt man kunne bedømme gode. Både ut fra økonomisk teori, men ikke minst fordi den siste budsjettreformen ser ut til å være effektiv, er det mye som tyder på at overdepartementsmodellen var et vesentlig hinder for sekstiårenes reform. Prinsippene Kleppekomiteen trakk opp, ser nå ut til å holde.¹¹⁶⁷

Keynesianisme?

I løpet av åttitallet falt det altså på plass en ny økonomisk politikk i Norge. Osloskolens ambisiøse markedsadministrasjon, ble erstattet av en politikk som lå nokså nær hovedstrømmen i internasjonal økonomisk politikk. Den nye formen for økonomisk politikk var langt mindre preget av administrasjon av ressursallokering og priser, selv om både vekst- og fordelingsmålene ble opprettholdt som tidligere. Den konstruktivistiske tilnærmingen var på vei ut. Mens markedet tidligere bare fikk slippe til der man enten var tvunget til det, eller var helt overbevist om resultatet, skulle markedet nå være utgangspunktet. Offentlige inngrep i markedet skulle bare skje etter en vurdering av markedssvikten mot en realistisk vurdering av hva det var mulig å oppnå gjennom inngrep i markedet.

Da syttitallets eksperiment med administrativ økonomisk politikk var over, ble industriens konkurransevne igjen hentet frem som operativt styringsmål i den økonomiske politikken. Problemet var fortsatt at Norge hadde en oljeøkonomi, med stor valutainngang og et høyt indre aktivitetsnivå. Frem til 1986 ble kostnadsveksten lønnsoppgjørene medførte, kompensert ved nedskrivning av den norske kronen. Dette gav selvfølgelig økt prisstigning, som igjen var grunnlaget for nye lønnskrav. Som et ekstra press lå vanskelighetene med å få til en markedsbestemt rente, og et skattesystem som gjorde rentekostnadene merkbare for låntakerne.

Etter at oljeprisen falt dramatisk, ble det igjen krise i norsk utenriksøkonomi. Det er også her et spørsmål om hvor alvorlig krisen var, og i hvilken grad det ble krisemaksimert for å få til nødvendige omlegginger i den økonomiske politikken. Det var på dette tidspunkt klart at oljeproduksjonen bare få år etter ville øke til nye høyder, slik at inntektene ville øke betydelig selv om oljeprisen skulle forbli lav. I dette lys, kan innstramningene som ble

¹¹⁶⁷ Samtale med Steinar Stokke den 9. juli 1996, og Dag Omholdt 24. oktober 1996.

foretatt i en situasjon hvor konjunktorene allerede var snudd, se noe dramatiske ut. Dette spørsmålet skal ikke føres videre her. Det viktige i denne sammenheng er at krisen ble benyttet som en anledning til å foreta viktige omlegginger blant annet av valuta og kredittpolitikken, og ikke minst innføring av rammebudsjettering i staten.

I kjølvannet av reformeringen av den administrative budsjettbehandlingen ble også Stortingets budsjettbehandling lagt om. Hovedpoenget her er at bindene budsjetttrammer skal vedtas før fagkomiteene presenterer sine budsjettinnstillinger. I skrivende stund er det fortsatt uklart hvordan denne reformen vil virke i praksis, men i den grad også denne reformen viser seg effektiv, har vi i prinsippet kommet svært nær et effektivt system for styring i budsjettpolitikken som både ivaretar hensynet til ressursallokering og effektiv ressursbruk. Et system som i alle fall fra midten av sekstitallet hadde vært et mål for sosialøkonomenes reformarbeid, men som altså først lot seg innføre etter at Osloskolen og Arbeiderpartiet hadde oppgitt ambisjonene om styring i detalj.

Vi fikk dermed en økonomisk politikk som i hovedsak gikk ut på å få markedene til å virke effektivt i mikro, mens den makroøkonomiske politikken tok sikte på balanse i makro. Mange av de tidligere kvalitative mål for den økonomiske politikken forsvant eller ble sterkt redusert. Den selektive næringspolitikken ble i prinsippet oppgitt, ambisjonsnivået i distriktspolitikken ble moderert og tilpasset de nye idealer, og målet om full sysselsetting var ikke lenger en absolutt garanti. Regjeringen ble ikke lenger oppfattet som en garantist for prisnivået, slik at det stort sett var slutt på administrative inngrep i prisdannelsen. Det samme gjaldt renten, som ikke lenger ble politisk bestemt. Den næringsmessige frihet ble i hovedsak gjenopprettet hva avtalerett angikk, og det var stort sett reguleringer av det indre og ytre miljø som begrenset næringsvirksomheten.

Selv om det fortsatt var unntak, særlig i primærnæringene, spilte markedet igjen en betydelig rolle i norsk økonomi mot slutten av åttitallet. Også i den stadig voksende offentlige sektor ble det forsøk å ta markedsmekanismen i bruk på stadig mer avanserte måter, mens den altså tidligere var forsøkt erstattet av administrative systemer. Dette skulle gi rom for en mer effektiv makroøkonomisk aktivitetsregulering, med utgangspunkt i etterspørselsvirkningen av statsbudsjettet. I sfæren rundt lå valutapolitikken og pengepolitikken, som på bakgrunn av målet om stabil kronekurs knyttet norsk rentenivå til utviklingen i utlandet. Altså en langt mindre avansert form for økonomisk politikk enn det Osloskolen stod for helt frem til siste del av syttitallet, men en politikk som lå svært nær hovedstrømmen i internasjonal økonomisk politikk, med et betydelig keynesiansk preg.

Kapittel 17

Oppsummering - konklusjon: Vitenskap for politikk

Temaet i denne avhandlingen er de norske sosialøkonomenes rolle i økonomisk politikk og forvaltning fra 1945 til 1980. Utgangspunktet var påstanden om at den økonomiske tenkningen i Osloskolen fikk stor betydning for utformingen av den økonomiske politikken. Gjennom en todelt problemstilling har jeg undersøkt i hvilken grad dette kan forklare særtrekk ved norsk økonomisk politikk i denne perioden:

1. Hvordan utviklet den økonomiske tenkningen i Osloskolen seg i forhold til internasjonal økonomisk tenkning, mainstream economics? I hvilken forstand kan Osloskolen sies å være keynesiansk?
2. I hvor stor grad har Osloskolen dannet grunnlaget for utformingen av norsk økonomisk politikk i denne perioden, og i hvilken grad har dette preget styringsfilosofien i Det norske Arbeiderparti, som hadde regjeringsmakten mesteparten av tiden? I hvilken forstand har Osloskolens nære tilknytning til sentraladministrasjonen påvirket utviklingen av norsk sosialøkonomi?

Problemstillingen er undersøkt fra to innfallsvinkler. Jeg har gjennomført en sammenlikning av økonomisk tenkning hos den britiske økonomen John M. Keynes og den norske økonomen Ragnar Frisch, og forsøkt å avklare hvilket forholdet det var mellom Frischs og Keynes' økonomiske tenkning og deres politiske anbefalinger. Videre har den idehistoriske utviklingen i Osloskolen vært sett i lys av utviklingen innen hovedstrømmen i keynesianismen. Denne delen av undersøkelsen konkluderes med at de særtrekk som kjennetegner Osloskolen i forhold til keynesianismen, i hovedsak sammenfaller med de særtrekk som har vært påpekt i norsk økonomisk politikk.

Den andre innfallsvinkelen, som utgjør avhandlingens hoveddel, er en detaljert studie av den økonomiske politikken og de beslutningsprosesser som har ligget til grunn for den i perioden 1950 til 1980. Her er bruken av virkemidler analysert på bakgrunn av faglige analyser og anbefalinger utarbeidet i Finansdepartementet, disse er igjen holdt opp mot den idehistoriske utviklingen i Osloskolen og foreliggende analyser av norsk politisk historie. Jeg har vist hvordan norsk økonomisk politikk har gjennomgått ulike faser i etterkrigstiden. Fra en særnorsk detaljreguleringspolitikk i førtiårene, basert blant annet på Ragnar Frischs økonomiske tenkning, via en like særnorsk markedsadministrasjon, med utgangspunkt i Trygve Haavelmos tenkning, og frem til åttiårenes økonomiske politikk som i langt større

grad hadde keynesianske trekk.

Ut fra denne analysen kan det konkluderes med at Osloskolen har spilt en sentral rolle i utformingen av den økonomiske politikken. Virkemiddelbruken har stort sett blitt begrunnet teoretisk, det synes å være godt samsvar mellom Osloskolens teoretiske utgangspunkt og de anbefalingene som har vært gitt. På dette grunnlag kan Osloskolen sies å ha vært premissleverandør til utviklingen av Arbeiderpartiets økonomiske politikk. Dette danner grunnlaget for å snakke om en symbiose mellom Osloskolen og Arbeiderpartiet, som særlig var fremtredende i årene frem til 1965, og som blomstret opp igjen i 1970-årene. Grunnlaget for denne symbiosen ser ut til å ha vært en felles konstruktivistisk styringsfilosofi.

Det siste spørsmålet som har vært undersøkt, er om Osloskolens tenkning har vært påvirket av at sentrale økonomier innenfor skolen også var embetsmenn på høyt nivå i den sentrale statsforvaltningen. Det synes klart at utgangspunktet for Osloskolen, slik Frisch grunnla den på trettitallet, nettopp var å etablere et sentralt planleggingsorgan i statsadministrasjonen. Norsk sosialøkonomi ble da også i høy grad vitenskap for politikk. Slik sett var det ikke unaturlig at norske sosialøkonomer søkte posisjoner sentralt i det offentlige beslutningsapparatet. Dette har etter all sannsynlighet bidratt til at Osloskolen i hele perioden, i stor utstrekning beholdt fokus på problemstillinger knyttet til økonomisk politikk. På den andre siden synes det underlig at erfaringene fra sentralforvaltningen ikke førte til en større interesse for offentlige beslutningsprosesser. I Osloskolen ble det implisitt lagt til grunn en rasjonell beslutningsprosess hos «myndighetene», og spørsmålet om styringssvikt fikk ikke på langt nær den samme oppmerksomhet som markedssvikt.

Osloskolen og keynesianismen

Det norske sosialøkonomiske miljøet og den økonomiske politikken som ble ført, var helt frem til 1980 i påfallende grad påvirket av en liten gruppe Frisch-elever. Det er i hovedsak den særegne økonomiske tenkningen, det lille og relativt homogene miljøet, og ikke minst den sentrale posisjon i forhold til økonomisk administrasjon og politikk, som gir begrepet Osloskolen innhold. Analysen av Osloskolen viser at utviklingen av den økonomiske tenkningen her skilte seg fra utviklingen innen keynesianismen på viktige områder. I løpet av åttiårene utviskes gradvis Osloskolens særtrekk, og begrepet Osloskolen mister dermed mye av sin betydning.

Det teoretiske grunnlaget for Osloskolen skilte seg i betydelig grad fra hovedretningen i internasjonal sosialøkonomi, slik denne ble presentert av Samuelson fra slutten av førtitallet. Helt frem til slutten av sekstitallet utgjorde keynesianismen uten særlig utfordring mainstream economics. Utgangspunktet var en makroøkonomisk skole dannet ut fra Keynes' analyse i *General Theory*. Denne tenkningen ble formalisert av Alvin Hansen gjennom 45°-modellen, det keynesianske krysset, og ble utgangspunktet for fiskal-keynesianismen. I løpet av femtitallet ble den enkel fiskal-keynesianismen videreutviklet i den nyklassiske keynesianismen, eller den nyklassiske syntesen. Her ble også pengepolitikk tillagt vekt, som et nødvendig virkemiddel for å nå det som hele tiden var målet med makroøkonomien: påvirkning av den aggregerte etterspørselen for å sikre full sysselsetting.

I kjølvannet av syttiårenes økonomiske problemer kommer keynesianismen under sterk kritikk fra monetaristisk og andre markedsorienterte retninger. Særlig langt gikk de «nye klassikerne», som på grunnlag av teorien om rasjonelle forventninger, avviste at det i

det hele tatt var mulig å drive makroøkonomisk etterspørselsregulering. Dette førte til en klar svekkelse av keynesianismen, og større vektlegging av tilrettelegging for at markeds-kreftene fikk virke. Symptomatisk for utviklingen er tildelingen av Nobelprisen i økonomi til Hayek og Friedman i 1974 og 1976. I åttiårene oppstod det en ny keynesiansk retning, nykeynesianismen, hvor regulering av aktivitetsnivået ved hjelp av finans- og pengepolitikk fortsatt stod sentralt.

Den økonomiske tenkningen i Osloskolen utviklet seg relativt uavhengig av utviklingen innen keynesianismen. Utgangspunktet var Frischs arbeider, og betydelige bidrag underveis fra Haavelmo og Johansen. Også praktiske erfaringer fra den økonomiske politikken ser ut til å ha påvirket utviklingen innen Osloskolen. Grunnet var hele veien en konstruktivistisk tilnærming, hvor sosialøkonomi var en vitenskap for styring av samfunnet ovenfra, ved hjelp av økonomisk politikk. Denne tilnærmingen skilte Osloskolen både fra Keynes og keynesianismen, slik den utviklet seg innen mainstream economics. I motsetning til Frisch ønsket Keynes å redde den liberale markedsøkonomien fra sammenbrudd. På tross av sin kritikk av nyklassisk økonomi, holdt Keynes i stor grad fast på nyklassisk likevekt. Hos Keynes var statens inngripen i det økonomiske liv, begrenset til det som var nødvendig for å holde aktivitetsnivået oppe. Som sentrale elementer i europeisk sivilisasjon, tillå han både individuell frihet og privat eiendomsrett betydelig verdi.

Frisch gikk langt på vei inn for å erstatte markedet med sentralisert ressursallokering, ledet av et sentralt statlig planleggingsorgan. Haavelmo la på den andre siden større vekt på desentraliserte beslutningsprosesser som et virkemiddel til å oppnå effektiv ressursallokering. Som Keynes og Samuelson benyttet Haavelmo i stor utstrekning nyklassisk analyse i sine økonomiske arbeider. Han anså imidlertid markedet som grunnleggende ustabil, og avviste i den forstand nyklassisk likevektsanalyse. I stedet mente Haavelmo at det var behov for en markedsadministrator, som kunne sørge for nødvendig stabilitet.

I Osloskolen var fokus rettet mot den realøkonomiske utviklingen. Monetære og finansielle forhold ble av Frisch betegnet som «fiksjonsøkonomi». Rente ble ansett som en overføring, ingen pris, og så sent som i innstillingen fra Den penge- og kredittpolitiske komite i 1964, ble kredittmarked skrevet i anførselstegn. I tråd med dette, ble nasjonalregnskapet basert på produksjon og ikke inntektsstrømmer. Aukrust snakket om «vurderingskoeffisienter» fremfor markedspriser. Budsjettbalansen ble ikke tillagt vekt som virkemiddel i den økonomiske politikken, og tradisjonell pengepolitikk ble avvist til fordel for en administrert lav rente og direkte regulering av tilbud av, og etterspørsel etter kreditt.

Det kan derfor konkluderes med at Osloskolen både i makro- og mikroøkonomi lå langt til side for mainstream economics. Den var ikke keynesiansk, fordi ambisjonsnivået gikk langt ut over «demand management» i makro, og den avviste nyklassisk likevektsteori. Da norsk sosialøkonomi i løpet av åttiårene tok opp i seg mye av den markedsorienterte tenkningen i mainstream economics, mistet Osloskolen noen av sine viktigste kjennetegn, inklusive selve hovedgrunnet, den konstruktivistiske ide.

Osloskolen og den økonomiske politikken

Analysen av beslutningsprosessene i Finansdepartementet viser at sosialøkonomene i stor grad la premissene for valg av virkemidler i den økonomiske politikken. På femtitallet ble sosialøkonomenes analyser ved flere anledninger sterkt utfordret fra tilhengere av detaljreguleringer, men fra omkring 1960 var sosialøkonomenes posisjon svært sterk. Det var de som trakk opp den økonomiske virkeligheten, og foreskrev politiske tiltak. Oppgjøret med syttitallets politikk, førte til at sosialøkonomenes posisjon som premissleverandører til den økonomisk politikken ble svekket.

Den økonomiske politikken er i denne avhandlingen grovt periodisert på følgende måte:

- 1945-1953: Sentralisert detaljregulering med nasjonalbudsjettet som planleggingsverktøy.
- 1953-1960: Lavrentepolitikk: administrert lav rente for høyt «trykk på kjelen», regulering av kreditt-markedet, supplert med korporativt samarbeid, for kvantitativ og kvalitativ styring. Stram budsjettpolitikk for å sikre tilstrekkelig sparing, og korporativ inntektspolitikk for å løse cost-push-problemet og sikre en sosialt rettferdig inntektsfordeling. Ved internasjonal konjunktursvikt var oppskriften stram finanspolitikk og selektive sysselsettingstiltak.
- 1960-1980: Fortsatt lavrentepolitikk. Utvikling av ulike planleggingsmodeller og et mer effektivt administrativt budsjettssystem, skulle gjøre finanspolitikken mer avansert, og gi bedre styring av ressursallokering og effektivitet i offentlig sektor. Det ble gradvis lagt større vekt på inntektspolitikk for å takle cost-push-problemet og å nå målet om inntektsfordeling. Fra 1973 gjorde oljeformuen både finanspolitikken og inntektspolitikken viktigere, samtidig som rammene for å føre motkonjunkturpolitikk ble endret.
- 1980-1990: Politikken ble gradvis lagt om i en mer markedsbasert retning. Styringssvikt ble et tema på linje med markedssvikt. Ambisjonsnivået i næringspolitikken, distriktspolitikken og finanspolitikken mer generelt, ble redusert. Kreditt-markedene ble gradvis liberalisert.

Denne utviklingen passer svært godt til utviklingen av den økonomiske tenkningen innen Osloskolen. Kanskje ikke så overraskende all den tid sentrale Osloskoleøkonomer satt sentralt i både de politiske og administrative beslutningsprosessene, bak den økonomiske politikken. Den økonomiske politikken ble også i all hovedsak begrunnet ved hjelp av økonomiske resonnementer.

Et gjennomgående trekk ved den økonomiske politikken er den relativt beskjedne rollen markedsmekanismen fikk spille. Dette samstemmer med den vekt på administrativ ressursallokering som kjennetegnet Osloskolen. I motsetning til den keynesianske strategien la Osloskolen opp til en vedvarende ulikevekt, et kontinuerlig etterspørselspress, som skulle sikre full sysselsetting og gi styringsmuligheter med ressursallokeringen. Denne strategien lå bak lavrentepolitikken, et sentralt element i norsk økonomisk politikk fra tidlig femtital til siste halvdel av åttitallet. Lav administrert rente gav «høyt trykk på kjelen», problemet var imidlertid å bremse tilstrekkelig, for å unngå prisstigning og underskudd i utenriksøkonomien.

Det ble også utviklet en strategi for å møte en internasjonal konjunktursvikt. Igjen var det betydelige avvik mellom Osloskolen og keynesiansk tenkning. Osloskolens oppskrift innebar at sysselsettingsproblemene skulle løses lokalt, gjennom tiltak finansiert over

statsbudsjettet. Totalt sett skulle finanspolitikken tilpasses det samlede forbruket til den nye ressursituasjonen, som i praksis normalt ville innebære en stram finanspolitikk. Denne oppskriften ble fulgt opp i praksis i 1958/59, og også motkonjunkturpolitikken i 1975 fulgte dette mønsteret. Den store forskjellen på de to tilfellene, var at Norge i 1975 var i ferd med å bli en oljenasjon, slik at ikke balanse i utenriksøkonomien lenger utgjorde noen absolutt grense for hva som var forsvarlig nivå for disponering av ressurser innenlands.

Oslokolens strategi innebar at det lett ville bli et press i arbeidsmarkedet. På dette området var det verken aktuelt å styre ved hjelp av lov eller å la markedsmekanismen skape balanse. Derfor ble inntektspolitikk en viktig del av Oslokolens strategi for å kontrollere en situasjon med etterspørselspress. Flere land prøvde å føre inntektspolitikk for å begrense cost-push inflasjonen fra slutten av femtitallet. I Norge ble forsøkene videreført gjennom hele sekstitallet, slik at da inntektspolitikken igjen kom på agendaen i OECD tidlig på syttitallet, fremstod Norge som et foregangsland. Så langt som til den norske formen for kombinerte inntektsoppgjør, hvor regjeringen i realiteten la store deler av budsjettpolitikken på forhandlingsbordet, var det imidlertid ikke mange land, om noen, som gikk.

Også strategien som ble lagt for langtidsplanlegging gjennom statens budsjettpolitikk var særnorsk. Budsjettreformen som ble forsøkt gjennomført fra 1965 var basert på en teoretisk modell, som blant annet lå til grunn for den danske budsjettadministrasjonen. I Norge fikk dette igjen en egen vri, fordi det ikke var aktuelt å oppgi overdepartementsmodellen. Dette var slik jeg vurderer det, en viktig årsak til at reformen aldri lyktes. Satsingen på rammebudsjettering var et prosjekt som ble ledet internt i Finansdepartementet. Modellen kom fra USA, og som administrativt system passet den svært godt til Oslokolens administrative linje. Mens andre land relativt raskt gav opp programbudsjettering, ble dette en langvarig prosess i Finansdepartementet.

Det sentrale planleggingsverktøyet i den økonomiske politikken var hele veien nasjonalbudsjettet. Dette var utviklet i Oslokolens, og bar preg av det. Nasjonalbudsjettet ble opprinnelig laget som et planleggings- og styringsinstrument for detaljreguleringspolitikken. I prinsippet var budsjettene likningssett som beskrev sammenhengene i økonomien. Problemet var å løse disse simultant, slik at planleggingen ble konsistent. Dette hadde man lenge verken modellmessige eller regnetekniske muligheter til. Lanseringen av nasjonalbudsjettmodellen MODIS i 1961 representerte en metodisk løsning på dette problemet. MODIS var en input-output-modell, preget av den samme detaljrikdom som nasjonalbudsjettet, og konsentrert rundt produksjon og fordeling av varer. Norge var det eneste land i den vestlige verden som bygget opp sentralforvaltningen som et administrativt apparat rundt en slik modell.

Et utvidet ambisjonsnivå i finanspolitikken fra omkring 1960, falt sammen med etableringen av planleggingsmodellen MODIS. I tillegg ble det utviklet et nytt konsept for styring av det administrative budsjettssystemet. Den fjerde versjonen av MODIS, lansert høsten 1973, ble i samtiden karakterisert som verdens fremste modell for makroøkonomisk planlegging. MODIS IV og erkjennelsen av oljeformuen la grunnlaget for ytterligere styringsoptimisme. Jeg har her fremholdt dette som en del av bakgrunnen for den svært ambisiøse økonomiske politikken som ble lansert av den andre regjeringen Bratteli, og fulgt opp av regjeringen Nordli.

Etter at motkonjunkturpolitikken var avviklet ble kursen i den økonomiske politikken lagt om, og samtidig ble særtrekkene i Oslokolens utvisket. Omleggingen førte til at den konstruktivistiske tilnærmingen forsvant, og at markedsmekanismen spilte en sterkere rolle. Omleggingen var basert på økonomisk tenkning, men nå i langt større grad på mainstream economics. Med Oslokolens forsvant også særtrekkene i norsk økonomisk politikk, og

politikken gikk fra frischianisme til keynesianisme.

Denne analysen underbygger dermed en hypotese om at den økonomiske politikken i betydelig grad var påvirket av Oslokolens økonomiske tenkning. Men samtidig ser det også ut til å være en sammenheng mellom Oslokolens økonomiske tenkning og Arbeiderpartiets styringsfilosofi.

Oslokolens og Arbeiderpartiet

Både Oslokolens styringsfilosofi og den styringsfilosofien som etter hvert fikk gjennombrudd i Arbeiderpartiet, kan gis et felles opphav i et konstruktivistisk samfunnssyn, slik det ble trukket opp i tysk sosialvitenskapelig tradisjon. Den konstruktivistiske ide grep om seg i mellomkrigstidens økonomiske turbulens, hvor den fikk stor tilslutning som følge av det mange så som kapitalismens sammenbrudd. I stedet for å la utviklingen styres av markedskreftenes tilfeldige spill, måtte samfunnet organiseres ovenfra, og designes for fellesskapets beste.

Frischs konstruktivistiske tilnærming ble utgangspunktet for samarbeidet med Ole Colbjørnsen fra 1933. Frisch bygde opp sin økonomiske lære som en vitenskap for administrativ økonomi, og så ingen prinsipielle betenkeligheter med å erstatte markedet, fiksjonsøkonomien, med sentraliserte administrative beslutningsprosesser. Økosirksystemet, med et gjennomført skille mellom realøkonomi og finansøkonomi, var et verktøy for sentral planlegging. Hvordan planene i neste omgang skulle implementeres var Frisch mindre opptatt av. Det viktige for ham var å finne den ressursallokering som ville gi den best mulige realøkonomiske utvikling.

Et sentralt trekk ved utviklingen av den økonomiske politikken, som også er påpekt i andre fremstillinger, er det nære forholdet mellom sentrale arbeiderpartipolitikere og det sosialøkonomiske miljø i Oslokolens. Det var i betydelig grad arbeidet med å etablere en økonomisk politikk for Arbeiderpartiregjeringene i førti- og femtiårene, som konstituerte Oslokolens. I sentrale posisjoner satt Frisch-elevene, de fleste som eksperter og rådgivere, enkelte også som politikere. I tillegg til Brofoss, som spilte en hovedrolle i de første årene etter krigen, har jeg i denne avhandlingen lagt vekt på det som ser ut til å ha vært et nært forhold mellom Trygve Bratteli, Trygve Haavelmo og Eivind Erichsen. Disse tre stod sentralt i arbeidet med å sikre aksept for Oslokolens økonomiske tenkning i Arbeiderpartiet på femtitallet.

Det har også vært påpekt at svært mange fremtredende sosialøkonomer var medlemmer av Arbeiderpartiet. Det fantes noen unntak, Helge Seip, Knut Getz Wold og Ole Myrvol, var alle venstremenn, og Odd Aukrust som ikke hadde noen klar partitilhørighet. Noe som imidlertid ikke behøvde å bety at det var særlig stor politisk avstand mellom disse og de økonomene som var medlemmer av Arbeiderpartiet. De hadde alle dessuten det til felles, at de var medlemmer av Sosialistiske økonomers forening. Trolig gir Eivind Erichsen en dekkende formulering av dette, når han uttaler at han ikke følte seg som sosialist, og ikke var særlig politisk aktiv. Arbeiderpartiet var imidlertid det parti han følte passet hans grunnsyn best.¹¹⁶⁸

Den nye formen for planøkonomi utgjorde utvilsomt noe av grunnlaget for at Arbeiderpartiet kunne forlate den klassiske sosialismen. Privat eiendomsrett til produksjons-

¹¹⁶⁸ Samtale med Eivind Erichsen 7. oktober 1997.

midlene ble opprettholdt, men innholdet i den private eiendomsretten ble redusert gjennom å regulere retten til å disponere egen eiendom. Osloskolen og Arbeiderpartiets konstruktivistiske prosjekt stod sentralt i samfunnsdebatten i de første årene etter krigen. Da mange av de direkte reguleringene ble opphevet, og den økonomiske veksten fortsatte, forstummet kritikken. Slik sett hadde også Osloskolen fordeler av den politiske retorikken på femti- og delvis sekstitallet, hvor nød og elendighet under mellomkrigstidens kapitalisme ble fremhevet som kontrast til etterkrigstidens fremgang.

Det er dermed nærliggende å se Osloskolen som en premissleverandør til Arbeiderpartiet, og en meget vellykket sådan. Takket være de tilsynelatende upåklagelige resultatene som var oppnådd, førte skiftet mellom Gerhardsen og Borten i 1965, ikke til noen omlegging av den økonomiske politikken. Ambisjonsnivået ble ikke svekket, snarere tvert imot. Den sosialøkonomiske profesjon var sterk nok til å stå på egne ben, uavhengig av Arbeiderpartiet. Dermed ble de konstruktivistiske idealer i den økonomiske politikken opprettholdt og ytterligere utviklet under den borgerlige regjeringen. I dette perspektiv representerer styringsmodellen MODIS IV et høydepunkt. Som andre har påpekt, fremstod Arbeiderpartiet fra 1973 som særlig reform- og styringsvillige. Her har jeg vist at nettopp MODIS IV, sammen med en ny inntektspolitisk orden, var en betydelig del av grunnlaget for å føre en slik politikk.

Som vi har sett la Arbeiderpartiet om den politiske kursen på mange områder etter oppgjøret med syttitallets politikk, og brukte blant annet resonnementer hentet fra mainstream economics som begrunnelse for dette. At dette skjedde parallelt med at Osloskolen mistet sitt særpreg kan også tyde på at skolens økonomiske tenkning hadde spilt en rolle for utviklingen av Arbeiderpartiets styringsfilosofi. Hvor sterk denne påvirkningen har vært, gir imidlertid ikke denne studien tilstrekkelig grunnlag for å si noe sikkert om.

Osloskolen og embetsverket

Med utgangspunkt i Frisch arbeid for å gjøre sosialøkonomi til en vitenskap for økonomisk politikk, ble det fra 1945, under ledelse av Erik Brofoss, bygget opp et sosialøkonomisk miljø sentralt i statsforvaltningen. I hele perioden som her er behandlet kom dette miljøet i betydelig grad til å legge premissene for den økonomiske politikken. Nasjonalbudsjettet ble grunnlaget for et administrativt apparat for planlegging og styring av statens disposisjoner. I beste Frisch-ånd ble det utviklet planleggingsmodeller med utgangspunkt i realøkonomiske forhold. Både den sentrale posisjonen og den økonomiske planleggingen var spesielt for Norge. Det ser allikevel ikke ut til å kunne trekkes en entydig konklusjon i retning av at Osloskolen ble påvirket av sin sentrale administrative posisjon.

Integrasjonen i statsforvaltningen innebar både muligheter og problemer for norske sosialøkonome i forhold til økonomiske miljøer i andre land. Det spesielle var ikke at enkelte økonome ble embetsmenn, men at de dyktigste økonomene, det vil si dem med best karakterer, i det lille og homogene miljøet av sosialøkonome i stor utstrekning enten arbeidet innefor sentralforvaltningen, eller ved sosialøkonomisk institutt. Blant annet av denne grunn ble det også usedvanlig nære forbindelser mellom instituttet og sentralforvaltningen.

Rollen som embetsmenn førte til at økonomene, uansett regjering eller politisk situasjon, måtte levere forslag til en økonomisk politikk som var politisk akseptabel. Mens økonomiske miljøer i andre land avviste bruk av samfunnsøkonomiske modeller til politisk

design fordi prognosene ikke var sikre nok, ble problemstillingen oppfattet annerledes i Finansdepartementet. Der var det et spørsmål om å gjøre det best mulig ut av situasjonen. Slik man så det var en viktig oppgave for modellen å gjøre planleggingen mest mulig konsistent. Bare det å summere de fremlagte politiske planer, for å vise at summen langt overgikk rimelige anslag for ressurstilgangen, kunne sees som et bidrag til å styre veksten i offentlig sektor. Slik økonommiljøet i Osloskolen var, virket dette også tilbake på Sosialøkonomisk institutt, og hvilke problemstillinger som der ble ansett for viktige.

Selv om stillingen som embetsmenn nok gjorde økonomene impotente i forhold til å kritisere det styringsapparat de selv var en del av, er det allikevel grunn til å stille spørsmålstegn ved den manglende interessen for svakheter ved den offentlige styringen. Som embetsmenn var flere av Osloskolens sentrale økonomer selv en del av «myndighetene». Det synes derfor ganske oppsiktsvekkende at de i stor utstrekning fortsatte å legge en rasjonell offentlig beslutningsprosess til grunn for sine analyser. Her var det også et problem at miljøet var lite og delvis lukket. Det fantes i realiteten ikke noe konkurrerende økonomisk miljø som kunne virke korrigerende, og i femti- og sekstiårene var Osloskolen påfallende navlebeskuende i sitt forhold til økonomisk litteratur. Selv ikke arbeidet med å reformere statens budsjettadministrasjon førte til at styringssvikt kom på økonomenes teoretiske dagsorden. Dette bidro til å bygge opp en enestående fasade av vitenskapelig økonomisk politikk. En fasade som først slo sprekker mot slutten av syttitallet.

Når det gjelder å se problemet med styringssvikt kan jeg dermed konkludere med at Osloskolens tenkning i liten grad var påvirket av den sentrale posisjonen i statsforvaltningen. Det var særlig den manglende oversikt over og kontroll med de offentlige beslutningsprosesser som gjorde det konstruktivistiske prosjektet vanskelig. Mens Arbeiderpartiets politikk fra omkring 1980 sterkt ble kritisert på dette grunnlag, slapp Osloskolen relativt lett unna kritikken.

Politikkens resultater

Hva så med resultatene av den politikken som ble ført på grunnlag av Osloskolens økonomiske tenkning? I hvilken grad var den vellykket? Det ligger utenfor målet med dette arbeidet å trekke noen bestemt konklusjon på dette området. Noe kan imidlertid sies på grunnlag av denne studien.

Et hovedproblem i en kvalitativ vurdering av den økonomiske politikken er hvilken målestokk som skal benyttes. For eksempel har vi sett at Per Kleppe og Petter Jakob Bjerve trakk motsatte konklusjoner i vurderingen av syttitallets økonomiske politikk. Kleppe viste til at den økonomiske veksten var høy, at sysselsettingen i betydelig grad ble opprettholdt, og at det forbigående underskuddet i utenriksøkonomien var en pris det var verdt å betale. Bjerve mente på sin side at resultatet ikke var vellykket sett i lys av innsatsen, og at en alternativ økonomisk politikk kunne ha opprettholdt sysselsettingen med en langt mer effektiv bruk av ressurser.

Det er lett å være enig med Bjerve, selv om en kontrafaktisk analyse kan være vanskelig å gjennomføre. Det er ikke lett å vurdere den samlede virkningen av de mange «politikken» som ble gjennomført på ulike områder. En analyse av de enkelte virkemidlene i den økonomiske politikken vil kunne vise at de isolert sett virket etter hensikten. For eksempel kunne kredittfinansiering og inntektspolitikk sies å bidra til å dempe den samlede

etterspørselen, og dermed til å begrense underskuddet på handelsbalansen. På samme måte ville en stram budsjettpolitikk, med overskott før lånetransaksjoner, bidra i samme retning. Videre kan det vises til at målene for prisstigningen under motkonjunkturpolitikken i syttiårene stort sett holdt. Men som jeg har påpekt tidligere, kan ikke dette sees som noe bevis for at politikken under ett var effektiv, så lenge de virkemidler som ble benyttet for å holde prisstigningen innenfor rammen hadde uheldige sidevirkninger.

Det kan selvsagt ikke sees bort fra at elementer av den økonomiske politikken kan ha bidratt til å oppfylle andre politiske mål, for eksempel knyttet til inntektsfordeling, distriktsutvikling, likestilling eller liknende. Spørsmålet blir da om disse målene eventuelt kunne vært nådd mer effektivt ved å ta i bruk alternative virkemidler?

Det gir altså liten mening å vurdere enkelte elementer i den økonomiske politikken hver for seg. For å kunne vurdere helheten i politikken behøves imidlertid en referanseramme. Dette kan enten være utviklingen i andre land, eller økonomisk teori. En slik analyse har ikke vært siktemålet med denne studien. Resultatene her gir likevel visse indikasjoner i retning av at en alternativ økonomisk politikk ville gitt bedre resultater sett i forhold til de overordnede mål.

Fordi ett av de sentrale målene var knyttet til økonomisk vekst, kan det stille krav til effektiviteten av den ressursallokering som ble et resultat av politikken, eventuelt at valg av nest-best-løsninger ble avveid mot andre mål. Den norske lavrentepolitikken bygget på en forutsetning om at en administrasjon av kredittmarkedet skulle gi en mer effektiv ressursallokering på lang sikt enn det en markedsløsning ville gi. Her gir erfaringene fra Norge og andre land, sammen med konvensjonell økonomisk teori, bakgrunn for å peke på det lave rentenivået som i alle fall en del av et årsakskompleks bak etterspørselspresset i økonomien. Lav administrert rente ble innført i en opphetet politisk situasjon, på bakgrunn av Frisch og Bjerves forsikringer om at den overskuddsetterspørselen etter kreditt som ville oppstå lot seg håndtere administrativt. Samtidig ble lav rente antatt å ha liten eller ingen virkning på privat sparing, noe som i alle tilfeller kunne kompenseres med økt offentlig sparing.

Det viste seg imidlertid svært vanskelig å begrense kreditttilførselen, blant annet fordi statens egne utlån ikke lot seg styre i tilstrekkelig grad. Til tross for kredittrasjonering og direkte reguleringer utgjorde lavrentepolitikken derfor et svært ekspansivt element i den samlede økonomiske politikken. Resultatet var blant annet et sterkt etterspørselspress i bygge- og anleggssektoren, fulgt av et stadig underskudd på handelsbalansen og et lønns- og prispress som ble forsøkt løst med priskontroll, subsider og inntektspolitikk. Den økonomiske politikken ble en manøvrering mellom prisindeks og lønnsoppgjør.

Ressursallokeringen var da avhengig av sentrale beslutningsprosesser, som sosial-økonomene i betydelig grad forutsatte var rasjonelle, i den forstand at de økonomiske utfallene av ulike beslutningsalternativer ble vurdert i henhold til politiske preferanser. Denne og andre studier har vist at denne forutsetningen ikke alltid var tilstede, noe som underbygger en hypotese om at den økonomiske politikken kan ha ført til en ineffektiv ressursallokering. Dette er det heller ikke er vanskelig å finne konkrete eksempler på, noe også Renteutvalget konkluderte med i 1980. Den samme argumentasjonen kan knyttes til utvikling av den selektive næringspolitikken, som nærmest kom helt ut av kontroll på syttitallet.

Det synes derfor klart at ressursallokeringen ble mindre effektiv enn den kunne ha vært med en annen økonomisk politikk. En konklusjon som nokså entydig ble lagt til grunn for omleggingen av den økonomiske politikken etter utglidningen på syttitallet. Her har jeg påpekt at svakheter i Osloskolens vitenskapelige tilnærming kan bidra til å forklare hvorfor

den økonomiske politikken ble som den ble. Det ble lagt opp til en økonomisk politikk uten å ta tilstrekkelig hensyn til de institusjonelle betingelsene den skulle gjennomføres innenfor. Økonomene var lite opptatt av å analysere de offentlige beslutningsprosessene de ønsket å erstatte markedsmekanismen med. Disse ble mer eller mindre implisitt antatt å være rasjonelle, i den forstand at de økonomiske utfallene av ulike beslutningsalternativer ble vurdert i henhold til politiske preferanser.

Den økonomiske politikken Osloskolen la opp til, gjorde Norge til et «annerledesland» i OECD. Trolig var det først i åttiårene markedsmekanismen fikk en slik plass i norsk økonomi at det kan karakteriseres som en blandingsøkonomi etter Van der Wee's kriterier. En analyse av den økonomiske politikken, viser etter min mening at den positive samfunnsutviklingen i Norge vanskelig kan tilskrives denne. Det er heller nærliggende å peke på vår rikelige tilgang på naturressurser som en forklaring på hvorfor Norge har kunne utvikle et velferdssamfunn på linje med våre naboland. Først ble vannkraften en verdifull ressurs, så fant vi olje, ingen av delene først og fremst vår egen fortjeneste.

Litteratur og kilder

Bøker og artikler

- Adaman, Fikret og Devine, Pat, «On the Economic Theory of Socialism», i *New left Review*, nr 221/1997.
- Andvig, Jens Christopher, *Ragnar Frisch and the Great Depression*, NUPI 1985.
- Andvig, Jens Christopher, «The Intellectual Background to early post World War II», arbeidsnotat ved NUPI, nr. 503, desember 1993.
- Andvig, Jens Christopher, «Wicksell's Influence on Frisch's Macroeconomics in the Thirties», i Strøm og Thalberg (ed.) *The Theoretical Contributions of Knut Wicksell*, London 1979.
- Andvig, Jens Christopher, «Økonomikk og politikk, økonomi og økonomer», i *Sosialøkonomen* nr. 4/1980.
- Amdam, Rolf Petter, Pharo, Ingvild og Hanisch, Tore Jørgen, *Vel Blåst! Christiania Glassmagasin og norsk glassindustri 1739-1989*, Oslo 1989.
- Aukrust, Odd, «Historien om en ide», i Moe m.fl. (red), *Full sysselsetting og økonomisk vekst? Festskrift til Eivind Erichsen*, Oslo 1987.
- Aukrust, Odd, «Teoretiske modeller og deres bruk i økonomisk tenkning», *Statsøkonomisk tidsskrift* 69. årgang, hefte 2-3, oktober 1955.
- Aukrust, Odd, «Tjue års økonomisk politikk i Norge: Suksesser og mistak», i *Statsøkonomisk tidsskrift*, september 1965.
- Aukrust, Odd og Bjerve, Petter Jacob, *Hva krigen kostet Norge*, Oslo 1945.
- Bakke, Egil, «Veien til markedet» i *Bergen Bank Kvartalskrift* nr. 3/85.
- Berg, S., Hva koster det å opprettholde konfeksjonsindustri i Norge?, *Sosialøkonomen* nr. 10/1978.
- Bergh, Trond, «Arbeiderpartiet og statens styrende hånd» i Trond Nordby (red) *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965*. Oslo 1993.
- Bergh, Trond, «Norsk økonomisk politikk 1945-1965», i Bergh og Pharo (red), *Vekst og velstand*. Oslo 1985.
- Bergh, Trond, *Storhetstid (1945-1965)*, Arbeiderbevegelsens historie bind 5.
- Bergh, Trond, *Utviklingstendenser i norsk makroøkonomisk langtidsplanlegging*, Finansdepartementet 1976.
- Bergh, Trond og Hanisch, Tore Jørgen, *Vitenskap og politikk*, Oslo 1984.
- Bergman, Lars and Olsen, Øystein (ed.) *Economic Modeling in the Nordic Countries*, Amsterdam 1992.
- Bjerkholt, Olav, «A precise Description of the System of Equations of the Economic Model MODIS III» nr 24 i serien *Artikler* fra Statistisk sentralbyrå, Oslo 1968.
- Bjerkholt, Olav, «MODIS som et verktøy i makroøkonomisk planlegging», i SØS 26, *Nasjonalregnskap, modeller og analyse, en artikkelsamling til Odd Aukrusts 60-års dag*, Oslo 1975.
- Bjerkholt, Olav, «Interaction between model builders and policy makers in the Norwegian tradition», paper til Conference on Empirical Models and Policy Making, Amsterdam, 14-16 May 1997, forthcoming in *Economic Modelling* 1998.
- Berntsen, Harald, *I Malmstrømmen. Johan Nygaardsvold 1879-1952*, Oslo 1991.
- Bjerve, Petter Jakob, *Dei to første nasjonalbudsjetta: Metode og administrativ framgangsmåte*, SSB, Reprint series no. 33.
- Bjerve, Petter Jakob, «Kva hende i Norge i 1970-åra - konjunkturpolitisk?», i *Sosialøkonomen* nr. 5/1981.
- Bjerve, Petter Jakob, «Teknisk revolusjon i økonomisk analyse og politikk?», *Statsøkonomisk tidsskrift* 1/1966.

- Bjerve, Petter Jakob, «The Influence of Ragnar Frisch on Macroeconomic Planning and Policy in Norway», artikkel presentert på Frischsymposium 1995.
- Bjerve, Petter Jakob, *Økonomisk planlegging og politikk*, Oslo 1989.
- Bjerve, Petter Jakob, «Økosirkuleringen og realsirkulasjonen i The General Theory of Employment, Interest and Money» i *Statsøkonomisk tidsskrift* 1944.
- Bjerve, Petter Jakob, «Utviklingstendensar i norsk planlegging gjennom 30 år», i SØS 26: *Nasjonalregnskap og analyse, en artikkelsamling til Odd Aukrusts 60-årsdag*, Statistisk sentralbyrå 1975.
- Bjørtvedt, Erlend, *Visjon og kollisjon*, upublisert hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1997.
- Borlaug, Egil, *Styringa av Noregs Bank - om endring i teori, praksis og lovgjeving 1945-1960*, upublisert hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1994.
- Bull, Edvard, *Klassekamp og fellesskap 1920-1945*, Norges Historie bind 13.
- Bull, Edvard, *Arbeiderbevegelsen i krise*, Oslo 1981.
- Bull, Edvard, *Norgeshistorien etter 1945*, Oslo 1982, side 96f.
- Byrkjeflot, Haldor & Myklebust, Sissel, *Technological Change and Human Resources in the Norwegian Service Sector*, TMV-senteret UiO 1991.
- Canterbery, E. Ray, *The Litterate Economist*, HarperCollins Publishers, New York 1995.
- Cappelen, Ådne, «Inntektspolitikk i Norge i etterkrigstiden», *Vardøger* nr. 11/1981
- Cappelen, Ådne, «Inntektspolitikk i Norge i etterkrigstida», i Nordby (red.), *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965*, Oslo
- Colbjørnsen, Ole og Sømme, Axel, *En norsk 3 års plan*, Oslo 1933
- Crowley, Kate (ed.), *The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson*, vol. 5. Massachusetts 1986.
- Dahl, Svein, *Høyre og staten*, Oslo 1985.
- Dahl, Svein, *Kleppepakker - feilgrep eller sunn fornuft?*, Trondheim 1989.
- Dammann, Axel, *Frihet og statsmakt*, Oslo 1960.
- Dammann, Axel, «Norsk selektiv penge- og kredittpolitikk i 1950-årene», i *Økonomi* nr. 41/1961.
- Danielsen, Rolf m.fl. *Grunntrekk i norsk historie*, Oslo 1991.
- Drogseth, Arne, *Den industrielle gjenreising i Norge*, Oslo 1945.
- Dornbush, Rudiger & Fischer, Stanley, *Macroeconomics*, 5. ed. New York 1990.
- Eastmann, Max, «Norway: Case History in the Socialist Experiment», i *National Review*, 18. april 1956.
- Ecklund, Gunhild J. *Kredittpolitikken som redskap i den samfunnsøkonomiske styringen fra 1965 til 1980*, upublisert hovedoppgave i historie, UiO 1995.
- Eide, Kjell, *Planlegging og organisasjon*, Oslo 1973.
- Elster, Jon, *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, New York 1993.
- Emminger, Otmar, «Økonomisk politikk ved skilleveien», artikkel i *Bergen Bank kvartalskrift* 1984.1.
- Erichsen, Eivind, «Langtidsplanleggingen i Norge», *Statsøkonomisk tidsskrift* 4/1964.
- Erichsen, Eivind, «Nasjonalbudsjettet - et nytt redskap», artikkel fra 1948.
- Erichsen, Eivind, «Statsbudsjettet som økonomisk virkemiddel», *Nordisk administrativt tidsskrift* 1964.
- Espeli, Harald *Industripolitikk på avveie. Motkonjunkturpolitikken og Norges Industriforbunds rolle 1975-1980*, Oslo 1992.
- Espeli, Harald, *Fra Thagaard til Egil Bakke. Hovedlinjer i norsk konkurransepolitikk 1954-1990*. SNF-rapport 39/93.
- Ethier, Wilfred J., *Modern International Economics*, New York 1988.

- Felder , Bernhard & Homburg, Stefan, *Macroeconomics and New Macroeconomics*, engelsk utgave, 2.ed. Heidelberg 1992.
- Foreman-Peck, James, *A History of the World Economy*, London 1995.
- Framtiden Norge. Retningslinjer for gjenoppbyggingen av Norge.* (Blåboka) Utgitt av Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon og Norsk Sjømannsoforbund, 1942. Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.
- Frisch, Ragnar, *A Survey of Types of Economic Forecasting and Programming and a Brief Description of the Oslo Channel Model*, memorandum fra Sosialøkonomisk institutt 1961.
- Frisch, Ragnar, «Forelesninger over teoretisk økonomikk», 1928/29, referert av Unni Munkebye og Peter B. Helgeby, Oslo 1929/30.
- Frisch, Ragnar, «Fra førkrigstid til etterkrigstid i sosialøkonomien», i *Studentene 1913*, Oslo 1938.
- Frisch, Ragnar, *Oslo Decision Models*, memorandum fra Sosialøkonomisk institutt, 4. juni 1957.
- Frisch, Ragnar, «Mål og midler i økonomisk politikk», *Samtiden*, nr. 2/1947.
- Frisch, Ragnar, *Price-wage-tax Policies as Instrument in Maintaining Optimal Employment*, Memorandum fra Sosialøkonomisk institutt, mars 1949.
- Frisch, Ragnar, *Sparing og sirkulasjonsregulering*, Oslo 1933.
- Frisch, Ragnar, *Statens plikt til sirkulasjonsregulering*, Oslo 1932. Senere utgitt som memorandum fra Sosialøkonomisk institutt 11. januar 1951.
- Frøland, Hans Otto, *Korporativt kompromiss gjennom korporativ konsert. Tariff og inntektspolitikk i LO-N.A.F-området 1950-1965*. Doktoravhandling, Historisk institutt, Universitetet i Trondheim 1992.
- Furre, Berge, *Norsk historie 1905-1990*, Oslo 1992.
- Førland, Tor Egil, «Profittens primat?» i *Historisk Tidsskrift 3/1997*.
- Graff Hagen, Marit, *Samarbeidsnemnda. En studie av samarbeidet mellom staten og de private kredittinstitusjonene 1951-1965*, upublisert hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1977.
- Gregory Grossman, *Economic Systems*, second edition, New Jersey 1974.
- Grytten, Ola Honningdal og Hodne, Fritz, *Norsk økonomi 1900-1990*, Oslo 1992.
- Grytten, Ola Honningdal, *Arbeidsledigheten i Norge i internasjonalt perspektiv 1918-1939*, avhandling til dr.econ-graden, Norges Handelshøyskole, Bergen 1994.
- Grønli, Bjørn, *Industriutvikling og statlig styring*, upublisert hovedoppgave i statsvitenskap, UiO 1978.
- Grønlie, Tore, *Forvaltning og fullmaktslovgivning som etterkrigshistorisk forskningsfelt*, LOS-senteret, notat 9308.
- Grønlie, Tore, *Statsdrift, staten som industrieier i Norge 1945-1963*, Oslo 1989.
- Grønlie, Tore, «Tiden etter 1945» i Danielsen m.fl. 1991.
- Gøthe, Odd, *Ærlig talt!*, Oslo 1989.
- Haga, Per, «Budsjettreform i staten - Produktivitet» artikkel i *Bergen Bank kvartalskrift nr. 4/84*.
- Halvorsen, Terje og Olstad, Finn, *Jern og metall 100 år*, Oslo 1991.
- Hamran, Olav, *Teknikk eller politikk? Sosialøkonomane i Finansdepartementets framstøyt for å modernisera den statlege budsjettpolitikken på 1960-talet*, upublisert hovedoppgave UiO 1994.
- Hanisch, Ted og Høgsnes, Geir, *Problemer og motsetninger i norsk inntektspolitikk 1973 til 1985*. ISF Rapport nr 88:9.
- Hanisch, Tore Jørgen , *Fra Platon til Keynes*, Sosialøkonomisk institutt 1979.
- Hanisch, Tore Jørgen, «Hovedlinjer i norsk økonomisk politikk 1945-1990», i *FINFORM* (Internblad for Finansdepartementet), nr. 2/1995
- Hanisch, Tore Jørgen, «Kryssløpet mellom vitenskap og politikk.» i *SØS 75*, Statistisk sentralbyrå 1990.

- Hanisch, Tore Jørgen, *Om valget av det gode samfunn*, Kristiansand 1996.
- Hanisch, Tore Jørgen, «Om virkninger av paripolitikken», *Historisk tidsskrift* nr. 3/1979.
- Hanisch, Tore Jørgen og Lange, Even, *Veien til velstand*, Oslo 1986.
- Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar, *Norsk Oljehistorie*, Oslo 1992.
- Hansen, Bent, *Finans politikens økonomiske teori*, Statens offentlige utredninger 1955:25, Penningvärdeundersøkningen: Del II.
- Hansen, Svein Olav «Syv fete måneder og syv magre år» - *Forutsetninger og utfordringer for norsk treforedlingsindustri 1945-1991*, arbeidsnotat 1995/51: Handelshøyskolen BI.
- Hansen, Tore (red), *Offentlige budsjettprosesser*, Oslo 1985.
- Harris, Laurence, *Monetary Theory*, Mc-Graw-Hill, New York 1988.
- Hauge, Odd Harald *Fred. Olsen. Uautorisert biografi*, Oslo 1993.
- Haugland, Jens, *Dagbok frå Kongens råd*, Oslo 1986.
- Hayek, Friedrich Auguste, *Law, Legislation and Liberty*, London 1982.
- Hicks, John, «Must Stimulating Demand Stimulate Inflation?» i *The Economic Record*, vol. 52, 1976.
- Hodne, Fritz, *God handel*, Oslo 1989.
- Hodne, Fritz, *Norges økonomiske historie*, Oslo 1981.
- Hogan, Michael J., *The Marshall Plan*, Cambridge: Cambridge University Press 1987.
- Holbik, Karel (ed), *Monetary Policy in Twelve Industrial Countries*, Federal Reserve Bank of Boston 1973.
- Hultcrantz, Gerhard, «Prognos och økonomisk 'verklighet'», i Lundberg m.fl. 1971.
- Hunstad, T. og Selte, Nils K., *Statsbankenes rolle i industrifinansieringen 1955-1980*, diplomoppgave, Handelshøyskolen BI 1993.
- Haarr, Arne, *Full sysselsetting, Kan vi garantere retten til arbeid?*, Oslo 1951.
- Haarr, Arne, *I oljen tegn - Norsk økonomi i oljealderens første fase*, Oslo 1982.
- Haavelmo, Trygve, «Begrepsapparatet i moderne inflasjonsteori» i *Økonomisk Tidsskrift nr 3/1951*, side 161f.
- Haavelmo, Trygve, *Dynamisk pristeori*, memorandum fra Sosialøkonomisk institutt UiO, 28. april 1952.
- Haavelmo, Trygve, «Hva kan statiske likevektsmodeller fortelle oss?» artikkel i *Festskrift til Zeuthen*, København 1958.
- Haavelmo, Trygve, «Hva kan vi gjøre for å verge oss mot en konjunkturedgang?», foredrag 14. mai 1948, gjengitt i serien *Aktuelle økonomiske problemer*.
- Haavelmo, Trygve, «Subsidieøkonomien - teori, praksis, konsekvenser» i *Sosialøkonomen*, nr. 4/1981.
- Haavelmo, Trygve, *Økonomi, individ og samfunn*, artikkelsamling, Oslo 1993.
- Isachsen, Arne Jon og Johansen, Knut Eggum (red), *Hva vet vi om inflasjon*, Oslo 1982.
- Jacobsen, Arna, «Synet på sosialisering i DNA 1955-61» i *Etterkrigshistorie I*, Oslo 1970.
- Jacobsen, Roy, *Trygve Bratteli, en fortelling*. Oslo 1995.
- Jakobsen, Kjetil, «Fra ingeniørkunst til sosial ingeniørkunst. Norsk samfunnsvitenskap i 1930-tallets moderniseringsdiskurs.» Notat ved TMV-senteret UiO.
- Jansen, Alf-Inge, *Planlegging og organisasjonsatferd*, magisteravhandling i statsvitenskap, UiO 1967.
- Johansen, Knut Eggum og Strand, Henning, «Macroeconomic Models for Medium and Long-Term Planning», nr 128 i serien *Artikler* fra Statistisk sentralbyrå, Oslo 1981.
- Johansen, Leif, «Alternative styringsmetoder i en moderne økonomi - og mulige beslutningskriser», artikkel i *Sosialøkonomen* nr. 10/1979.

- Johansen, Leif, *Lectures on macroeconomic planning*, part I and II, Amsterdam 1977.
- Johansen, Leif, *Offentlig økonomikk*, Oslo 1965.
- Johansen, Leif, *Opptakt til sosialøkonomien*, Oslo 1983.
- Johansen, Leif, «Planlegging og spill» i *Økonomi og samfunn*, Aschehoug 1982.
- Johansen, Leif, «Prinsipielle betraktninger om prognoser og langtidsplanlegging», *Abonnementsserien for sosialøkonomistudenter nr 3/1970*.
- Johansen, Leif, «Profesjonalisering av sosialøkonomien - konsekvenser for utvikling og formidling av økonomisk teori», i *Sosialøkonomen nr. 8/1980*.
- Johansen, Leif, *Prognoser i samfunnsmessig sammenheng*, Sosialøkonomisk institutt 1971.
- Johansen, Leif, «Relevansen og nytten av nyere makroøkonomisk teori», i *Sosialøkonomen nr. 7/1979*.
- Johansen, Leif, «Vekstlinjene er brutt - hva gikk galt?», i *Sosialøkonomen nr.1/1979*.
- Kamsvåg, *Med nål og tråd gjennom 100 år. Bekledningsarbeiderforbundet 1890-1990*, Oslo 1990.
- Keilhau, Wilhelm, *Den norske pengehistorie*, Oslo 1952.
- Keilhau, Wilhelm, *Riktig og gal planøkonomi*, Oslo 1953.
- Keynes, John Maynard, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, New York 1936.
- Kili, Terje, *Den borgerlige sosialisten Wilhelm L. Thagaard 1917-1945*, upublisert hovedoppgave UiO 1993.
- Kjeldstadli og Keul (red), *DNA fra folkebevegelse til statsstøtte*, Oslo 1970.
- Kleppe, Per, Motkonjunkturpolitikken i midten av 1970-årene, i *Full sysselsetting og økonomisk vekst*, festskrift til Eivind Erichsen, Oslo 1987.
- Knutsen, Sverre, *Etterkrigstidens strategiske kapitalisme og styringen av kapitalmarkedet som industripolitisk virkemiddel 1950-1975*, arbeidsnotat 1995/50: Handelshøyskolen BI.
- Knutsen, Sverre, «Post-War Strategic Capitalism in Norway: A Theoretical and Analytical Framework», i *Business History*, vol. 39, October 1997.
- Kuhnle, Stein, *Velferdstaten*, Oslo 1983.
- Kvalsvik, Margrethe, *Norsk distriktpolitikk i støypeskjeia. Striden om vekstsentra 1963-65*, upublisert hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1974.
- Landret, Harry og Colander, David C., *History of Economic Theory*, Boston 1989.
- Lane, Jan Erik, «Budsjettprosessens logikk» i Rasch, Bjørn Erik (red) 1993.
- Lane, Jan Erik og Back, Stefan, *Den svenska statsbudgeten*, Stockholm 1989.
- Lekachman, Robert, (red) *Keynes General Theory: Reports of Three Decades*, New York 1964.
- Lie, Einar, *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*, Oslo 1995.
- Lindrupsen, Øyvind, *Med Herøya Arbeiderforening i kamp og samarbeid fra 1929 til 1979*, Porsgrunn 1979.
- Lipsey, Steiner & Pervis, *Economics*, 7. ed. New York 1984.
- Lorez, Einhart, *Norsk sosialisme i dokumenter*, Oslo 1970.
- Lundberg, Erik m. fl., *Svensk finanspolitikk i teori och praktik*, Stockholm 1971.
- Lundesgaard, Jon, *Programbudsjettering - uklart grunnlag for planlegging og budsjettering med tvilsomme resultater*, BIs skriftserie 2/1978.
- March, James G. and Olsen, Johan P., *Ambiguity and Choice in Organizations*, 4. utgave, Oslo 1994.
- Maddison, Angus, *Phases of Capitalist Development*, 1982.
- Marshall, Alfred, *Principles of Economics*, 8th. ed. New York 1948.
- Matthiessen, Lars, «Finanspolitikken som stabiliseringspolitisk instrument», i Lundberg m.fl. 1971.

- Milward, Alan S., *The fascist Economy in Norway*, London 1972.
- Moe, Thorvald, Schreiner, Per, Skånland, Hermod, (red) *Full sysselsetting og økonomisk vekst*, Festskrift til Eivind Erichsen, Oslo 1987.
- Moggridge, D. E., *Maynard Keynes, An Economist's Biography*, New York 1992.
- Munthe, Preben, «Ragnar Frisch, Ole Colbjørnsen og Arbeiderpartiets kriseplaner», artikkel presentert på Det tredje forskermøte om økonomisk idehistorie, Kristiansand 1994.
- Musgrave, R.A., *Theory of Public Finance*, New York 1959.
- Myrdal, Gunnar, *Varning för fredoptimism*, Stockholm 1944.
- Nordby, Trond (red.) *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965*, Oslo 1993.
- Nordby, Trond, «Statsutvikling under Arbeiderpartiet» i Nordby (red.)1993.
- Nordby, Trond, *Korporativisme på norsk 1920-1990*, Oslo 1994.
- Nordvik, Helge W., «Bankkrise, bankstruktur og bankpolitikk i Norge i mellomkrigstiden», *Historisk Tidsskrift* nr. 2/1992.
- Nordvik, Helge W., «Krisepolitikken og den teoretiske nyorientering av den økonomiske politikken i Norge i 1930-årene» *Historisk Tidsskrift* nr. 3/1977.
- Nordvik, Helge W., «Norsk konkurransepolitikk - et historisk perspektiv» i *SNF-Bulletin* 1994 nr. 2.
- Noreng, Øystein, *Olje-Norge. Det bevisstløse eksperiment*, Oslo 1984.
- Norman, Victor D, (red) *Næringspolitikk og økonomisk utvikling*, 1996.
- Norvick, D. (red), *Program Budgetting*, Cambridge, Mass.1965.
- Nyhamar, Jostein, *Nye utfordringer*, bind 6 av Arbeiderbevegelsens historie, Oslo 1991, side 38.
- OECD, *Capital Market Study*, Vol. I General Report, OECD 1967.
- OECD, *Economic Growth 1960-1970*, OECD 1966.
- OECD *Economic Outlook, Historical Statistics 1960-1989*, Paris 1991.
- OECD *Economic Studies, The Role of the Public Sector, Causes and Consequences of the Growth of Government*, OECD 1985.
- OECD, *Inflation, The Present Problem*, Report by the Secretary General, OECD 1970.
- OECD, Working Party No. 2, *Growth and Economic Policy*, upublisert rapport, OECD 1964.
- OECD, Working Party No. 2, «Public Expenditure Trends in OECD Countries», OECD 1968.
- Olsen, Johan P. *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State - the Case of Norway*, 5. utgave, Oslo 1995.
- Olsen, Johan P. *Petroleum og politikk*, Oslo 1989.
- Parinkin, Don, «On the Relations between keynesian Economics and the Stockholm School», i Strøm og Thalberg (ed.) 1979.
- Pedersen, Rolf, «Noen teoretiske betraktninger om liberal utenriksøkonomi og indre reguleringer», i *Økonomi* nr. 21, Oslo 1952.
- Pekkarinen, Jukka, *Keynesianism and the Scandinavian Models of Economic Policy*, i serien Wider Working Papers, WP 35/1988.
- Petersen, Erling, *Hovedtrekkene i Keynes' «General Theory»*, Næringsøkonomisk institutt, Oslo 1950.
- Pharo, Helge, «Domestic and International Implications of Norwegian Reconstruction», *EUI Working paper* no. 81, San Domenico.
- Rasch, Bjørn Erik, (red) *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*, Oslo 1993.
- Reve, Torgeir, Lensberg, Terje og Grønhaug K. *Et konkurransedyktig Norge*, Kolbotn 1992.

- Roughthvedt, Geir, *Mellom visjoner og realiteter. En studie av Distriktenes utbyggingsfonds utvikling fram til motkonjunkturpolitikken opphør*, upublisert hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1993.
- Ryggvik, Helge *Det første møtet mellom norske myndigheter og multinasjonale oljeselskap (1962-1965)*, upublisert hovedoppgave i historie, UiO 1992.
- Rød-Larsen, Terje, «Sosialdemokrati og bankmakt», i Kjeldstadli og Keul (red), *DNA fra folkebevegelse til statsstøtte*, Oslo 1970.
- Samuelson, Paul A., «A Brief Survey of Post-Keynesian Developments» artikkel fra 1963, i Stiglitz (ed), vol II 1972.
- Samuelson, Paul A., «Comment [on Axel Leijonhufvud's 'What Would Keynes Have Thought of Rational Expectation?]'» i Crowley (ed.) 1986.
- Samuelson, Paul A., «General Theory», artikkel fra 1946 i Stiglitz (ed), vol II 1972.
- Samuelson, Paul A., «Personal Freedoms and Economic Freedoms in the Mixed Economy». i Stiglitz (ed), vol III 1972.
- Samuelson, Paul A., «The House That Keynes Built», artikkel fra 1983, i Crowley (ed.), 1986.
- Sandelin, Trautwein och Wundrak, *Den ekonomiska tänknadets historia*, Stockholm 1995.
- Sandmo, Agnar og Hagen, Kåre P. (red) *Offentlig politikk og private incitament*, Bergen 1992.
- Schicks, A., «The Road to PPB: The Stages of Budget Reform» i *Public Administration Review*, vol 26:243-258, 1966.
- Schultze, Charl Charles L., *The Politics and Economics of Public Spending*, Washington D.C. 1968.
- Seip, Helge, «Prinsippene for finanspolitikken», i *Statsøkonomisk tidsskrift* 1955.
- Seip, Jens Arup, *Fra embetsmannsstat til ettpartistat og andre essays*, Oslo 1963.
- Sejersted, Francis, *Demokratisk kapitalisme*, Oslo 1993.
- Sejersted, Francis, *Ideal, teori og virkelighet*, Oslo 1973.
- Sejersted, Francis, *Opposisjon og posisjon. Høyres historie bind 3*, Oslo 1984.
- Sejersted, Francis, (red) *En storbank i blandingsøkonomien. Den norske Creditbank 1957-1982*, Oslo 1982.
- Sejersted, Francis, (red), *Vekst gjennom krise*, Oslo 1982.
- Sevaldson, Per, «En produksjons-konsum-kryssløpsmodell for økonomisk planlegging i Norge», *Statsøkonomisk tidsskrift* 2/1962.
- Skånland, Hermod, «De fordelingsmessige virkninger av pris- og inntektsoppgjøret 1956 og forsøk på å finne fram til en politikk med prisstabilitet», *Statsøkonomisk Tidsskrift* nr. 2/1957.
- Skånland, Hermod, *Det norske kredittmarked 1900-1950*, Statistisk sentralbyrå.
- Skånland, Hermod, «Hvor mye styring kan man få på økonomien?», artikkel i *Bergen Bank kvartalskrift* nr. 4/1987.
- Skånland, Hermod, *Inntektspolitikken dilemma - kan det løses?*, Oslo 1981.
- Skånland, Hermod, «Strategier for 1980-årenes politikk», artikkel i *Sosialøkonomen* nr. 10/1979.
- Spildrejerde, Trygve, «Budsjettbalansen som indikator på budsjettets virkninger» i *Statsøkonomisk tidsskrift* 1963.
- Stiglitz, Joseph E., *Economics of the Public Sector*, second edition, London/New York 1988.
- Stiglitz, Joseph E., (ed), *The Collected scientific Papers of Paul A. Samuelson*, volume I-III, MIT Press Massachusetts 1972.
- Stoltz, Gerhard, *Prisnivå og sysselsetting*, Bergen 1962.
- Stoltz, Gerhard, *Økonomisk utsyn 1900-1950*, Oslo 1955.
- Strøm og Thalberg (ed.) *The Theoretical Contributions of Knut Wicksell*, London 1979.

- Svennilsson, Ingvar, *The Growth and Stagnation in the European Economy*, Genève 1954.
- Sæther, Arild, «Samuel Pufendorf. The Grandfather og Modern Economics», artikkel presentert ved «The European History of Economic Society Meeting», 9-11 februar 1995.
- Søilen, Espen, *Drømmen om et inntektspolitisk samarbeid*, upublisert hovedoppgave i historie, UiO 1993.
- SØS 3, *Økonomisk utsyn 1900-1950*. Statistisk sentralbyrå.
- SØS 4, *Nasjonalregnskap, teoretiske prinsipper*, Statistisk sentralbyrå 1955.
- SØS 9, *Kryssløpsanalyse av produksjon og innsats i norske næringer 1954*, Statistisk sentralbyrå 1960.
- SØS 12, *Norges økonomi etter krigen*, Statistisk sentralbyrå 1965.
- SØS 26, *Nasjonalregnskap, modeller og analyse, en artikkelsamling til Odd Aukrusts 60-års dag*, Statistisk sentralbyrå 1975.
- SØS 36, *Konjunkturbølger fra utlandet i norsk økonomi*, Statistisk sentralbyrå 1979.
- SØS 43, *MODIS IV, Modell for økonomisk analyse og nasjonal planlegging*. Statistisk sentralbyrå 1980.
- SØS 45, *Nasjonalregnskapet i Norge, systemer og beregningsmetoder*, Statistisk sentralbyrå 1980.
- SØS 73, *Vitenskapsfilosofi og økonomisk teori*, Statistisk sentralbyrå 1990.
- SØS 75, *Økonomisk forskning og debatt*, Statistisk sentralbyrå 1990.
- Tobin, James, «Inflation and Unemployment» i *The American Economic Review*, mars 1972.
- Theisen, Theis, *Makroøkonomiske analyser av lavprisimport*, Arbeidsrapport nr 9, Industriøkonomisk institutt, Bergen 1978.
- Thorsen, Magne, *Ragnar Kalheim - et liv i strid*, Oslo 1977.
- Tranøy, Bent S., *Styring, selvregulering og selvsosialisering: Staten, bankene og kredittpolitikken 1950-1988*, upublisert hovedoppgave i historie, UiO 1993.
- Tullberg, Per & Östberg, Kjell (red.), *Den svenska modellen*, Lund 1994.
- Tønnesson, Kåre, *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940*, Oslo 1979.
- Van der Wee, Herman, *Prosperity and Upheaval the World Economy 1945-1980*, Harmondsworth: Pelican Books 1986.
- Venneslan, Christian, *The Loss of Controll, A Comparative Study of Macroeconomic Policies in Norway and Great Britain 1974-77*. Upublisert hovedoppgave UiO 1997.
- Vogt, Johan, *Vår økonomiske stilling, en kritisk vurdering av gjenreisningsperioden*, Oslo 1950.
- White, M., «The Impact og Management Sience og Political Decision Making» i F.J. Lyden & E.G. Miller (red), *Planning Programming Budgeting. A System Approach to Management*. Chicago 1972.
- Wildavsky, A., *Budgetting. A Comparative Theory of Budgetary Process*, Boston 1975.
- Wildavsky, A., *The Politics of the Budgetary Proses*. Boston 1964.
- Willoch, Kåre, *Krisetid*, Oslo 1992.
- Willoch, Kåre, *Statsminister*, Oslo 1990.
- Yttri, Gunnar, *Pris- og rasjonaliseringslova. Ordskiftet i og ikring DNA-regjeringa 1952-1953*, upublisert hovedoppgave i historie, Universitet i Oslo 1993.
- Yttri, Gunnar, «From a Norwegian Rationalization Law to an American Productivity Institute», *Scandinavian Journal of History* 20/1995.
- Zimmer, Fredrik, *Bedriftsbeskatning*, 2. utg. 1988.
- Økonomiministeriet i 50 år 1947-1997*, Økonomiministeriet (København) 1997.
- Aarrestad, Jostein, *Oljen og norsk økonomi*, Bergen 1984.
- Aarvig, Lars, «40 års forsøk på inntektspolitikk - et tilbakeblikk», i *Bergen Bank kvartalsskrift nr. 4 1987*.

Stortingsmeldinger

St. meld. nr. 1, *Nasjonalbudsjettet*, for de enkelte år fra og med 1946, og *Om gjennomføringen av nasjonalbudsjettet/Revidert nasjonalbudsjett* (ulike nummer).

St. meld. nr. 3, *Statsregnskapet for de enkelte år*.

St. meld. nr. 43, 1947, *Om særlige tiltak til trygging av landets økonomi*.

St. meld. nr. 7, 1950, *Om endring i pariverdien av den norske krone*.

St. meld. nr. 75, 1952, *Retningslinjer for penge- og kredittpolitikken*.

St. meld. nr. 62, 1953, *Om et langtidsprogram for 1954-57*.

St. meld. nr. 74, 1954, *Retningslinjer for prisreguleringen*.

St. meld. nr. 100, 1954, *Tillegg til St. meld. nr. 74, 1954, om retningslinjer for prisreguleringen*.

St. meld. nr. 54, 1960-61, *Retningslinjer for skattepolitikken*.

St. meld. nr. 60, 1960-61, *Langtidsprogrammet 1962-1965*.

St. meld. nr. 75, 1963-64, *Om folkepensjonen*.

St. meld. nr. 63, 1964-65, *Langtidsprogrammet 1966-69*.

St. meld. nr. 13, 1966-67, *Revisjon av langtidsprogrammet 1966-1969*.

St. meld. nr. 39, 1966-67, *Om statens budsjettbehandling*.

St. meld. nr. 39, 1967-68, *Om visse strukturproblemer i norsk industri*.

St. meld. nr. 87, 1967-68, *Om pris- og inntektspolitikken*.

St. meld. nr. 55, 1968-69, *Langtidsprogrammet 1970-1973*.

St. meld. nr. 19, 1970-71, *Midlertidig prisstopp for varer og tjenesteytelser*.

St. meld. nr. 95, 1971-72, *Om lønns- og inntektsoppgjørene våren 1972*.

St. meld. nr. 71, 1972-73, *Langtidsprogrammet 1974-1977*.

St. meld. nr. 25, 1973-74, *Om petroleumsvirksomheten i det norske samfunn*.

St. meld. nr. 37, 1973-74, *Om den videre utvikling av statens budsjettssystem*.

St. meld. nr. 8, 1974-75, *Om prinsipper for en gjennomgåelse av statsbudsjettet med sikte på å dempe veksten i utgiftene*.

St. meld. nr. 50, 1974-75, *Naturressurser og økonomisk utvikling*.

St. meld. nr. 67, 1974-75, *Norsk industris utvikling og framtid*.

St. meld. nr. 82, 1974-75, *Om pris- og inntektspolitikken*.

St. meld. nr. 23, 1976-77, *Prisdempende tiltak høsten 1976*.

St. meld. nr. 61, 1976-77, *Om inntektsfordeling og skattepolitikk*.

St. meld. nr. 22, 1977-78, *Små og mellomstore industribedrifter*.

St. meld. nr. 24, 1977-78, *Om tiltak for å styrke tekoindustrienes konkurransevne*.

St. meld. nr. 76, 1977-78, *Tillegg til langtidsprogrammet 1978-1981*.

St. meld. nr. 92, 1977-78, *Aktuelle spørsmål i bedriftsskatteleggingen*.

St. meld. nr. 63, 1978-79, *Om energi- og industrisamarbeid*.

St. meld. nr. 53, 1979-80, *Om virksomheten på den norske kontinentalsokkel*.

St. meld. nr. 89, 1979-80, *Om høyre teknisk utdanning i Norge*.

St. meld. nr. 54, 1979-80, *Norges framtidige energiforbruk- og produksjon*.

- St. meld. nr. 54, 1980-81, *Industripolitiske retningslinjer for de nærmeste år fremover.*
- St. meld. nr. 79, 1980-81, *Langtidsprogrammet 1982-85.*
- St. meld. nr. 9, 1984-85, *Om erfaringene fra og justeringer av retningslinjene for teknologi- og industrisamarbeid.*
- St. meld. nr. 4, 1987-88, *Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken.*
- St. meld. nr. 53, 1988-89, *Om næringspolitikk.*
- St. meld. nr. 35, 1994-95, *Velferdsmeldingen*

Stortingsproposisjoner

- St. prp. nr. 1, *Statsbudsjettet*, for de enkelte år fra 1945.
- St. prp. nr. 77, 1928, *Om utferdigelse av bevilgningsreglement.*
- St. prp. nr. 144, 1958, *Om endringer i statens budsjett- og regnskapssystem og i bevilgningsreglementet.*
- St. prp. nr. 102, 1973-74, *Om endringer i det økonomisk-politiske opplegget for 1974.*
- St. prp. nr. 7, 1975-76, *Om ekstraordinære sysselsettingstiltak vinteren 1975-76.*
- St. prp. nr. 144, 1975-76, *Om det kombinerte inntektsoppgjør.*
- St. prp. nr. 52, 1985-85, *Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet.*

Offentlige utredninger

- Innstilling om markedsoperasjoner fra Komiteen til utredning av økonomiske og pengepolitiske spørsmål, 30. november 1935.
- Innstilling fra Penge- og Finansrådet 13. januar 1952.
- Revisjon av statsbudsjettet og statsregnskapet, innstilling IV fra Budsjett- og regnskapsutvalget 1949.
- Innstilling fra Subsidiekomiteen av 1955, Innstillinger og betenkninger II, 1958.
- Innstilling fra Paulsonutvalget avgitt til regjeringen 11. desember 1958.
- Innstilling fra Den penge- og kredittpolitiske komité, avgitt 1964.
- Innstilling om statens budsjettbehandling, fra Den finanspolitiske komite 10. mai 1965.
- Innstilling fra Konkurranselovkomiteen, avgitt juni 1966.
- Innstilling I og II fra Utredningsutvalget for inntektsoppgjørene 1966.
- Innstilling II om øremerking av statsinntekter, fra Den finanspolitiske komite, den 19. desember 1966.
- Innstilling om den sentrale forvaltnings organisasjon, 15. mai 1970.
- NOU 1972:1, *Bruken av Norges naturressurser.*
- NOU 1972:5, *Programbudsjettering.*
- NOU 1972:10, *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1972.*
- NOU 1973:36, *Om prisproblemene.*
- NOU 1974:15 *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1974.*

- NOU 1974:51, *Perspektivanalyse for skipsbyggingsindustrien.*
- NOU 1976:8, *Langtidsplanlegging og modeller.*
- NOU 1978:13, *Skipsfartsnæringen.*
- NOU 1978:27, *Forenklinger i byggesaksbehandlingen.*
- NOU 1978:53, *Eksportfremmende tiltak.*
- NOU 1979:35, *Strukturproblemer og vekstmuligheter i norsk industri.*
- NOU 1979:49, *Kraftintensiv industri.*
- NOU 1980:4, *Rentepolitikk.*
- NOU 1980:31, *Finansiering og styring av eksportvirksomhet.*
- NOU 1981:30, *Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon.*
- NOU 1981:31, *Industridepartementet - funksjonsfordeling og administrasjonsordninger.*
- NOU 1981:41, *Stålutredningen.*
- NOU 1981:47, *Behovet for internasjonalisering av norsk næringsliv.*
- NOU 1982:3, *Maktutredningen, sluttrapport.*
- NOU 1983:10, *Ensidige industristeder.*
- NOU 1983:23, *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1983.*
- NOU 1983:29, *Om mål og virkemidler i penge- og kredittpolitikken.*
- NOU 1983:54, *Om revisjon av valutareguleringen.*
- NOU 1984:21, *Statlig næringsstøtte i distriktene.*
- NOU 1984:23, *Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem.*
- NOU 1988:21, *Norsk økonomi i forandring.*
- NOU 1989:5, *En bedre organisert stat.*
- NOU 1992:26, *En nasjonal strategi for sysselsetting i 1990-årene.*

Andre publikasjoner

- Bergen Banks *Kvartalsskrift*, diverse årganger, sytti- og åttitallet.
- NOS, *Nasjonalregnskap*, diverse utgaver, Statistisk sentralbyrå.
- NOS, *Statistisk årbok*, for de enkelte år, Statistisk sentralbyrå.
- NOS, *Økonomisk utsyn* for de enkelte år, Statistisk sentralbyrå.
- Serien *Arbeidsnotater* fra Økonomiavdelingen, Finansdepartementet.
- Serien *Artikler* fra Statistisk sentralbyrå.
- Sosialøkonomen*, diverse årganger.
- Statsøkonomisk tidsskrift, diverse årganger.
- Økonomi*, skriftserie utgitt av Næringsøkonomisk Forskningsinstitutt fra 1947 til 1968.

Samtaler

Olav Bjerkholt, professor ved Sosialøkonomisk institutt, 17. november 1997.

Nils Arne Braathen, underdirektør i Planleggingsavdelingen, 20. februar 1996.

Jan Debes, tidligere avdelingsdirektør i R-direktoratet, 10. mars 1994.

Kjell Eide, tidligere ekspedisjonssjef i Kirke- og undervisningsdepartementet, 23. mai 1996.

Eivind Erichsen, tidligere finansråd, 29. januar 1993, 9. desember 1996, 30. januar, 23. juli, 7. oktober og 27. november 1997.

Per Haga, departementsråd i Kulturdepartementet, 11. juni 1996.

Ida Helliesen, tidligere underdirektør i Finansavdelingen, 24. oktober 1996.

Per Kleppe, tidligere finansminister, 25. oktober 1993.

Bjørn Larsen, tidligere ekspedisjonssjef i Planleggingsavdelingen, 21. oktober 1993 og 14. juni 1996.

Jon Lundesgaard, tidligere konsulent i Finansavdelingen, 10. desember 1997.

Jan Madsen, tidligere planleggingskonsulent i Planleggingsavdelingen, 8. april 1997, 14. oktober 1997 og 16. oktober 1997.

Kjell Mathisen, tidligere budsjettdirektør, 17. juni 1996.

Thorvald Moe, ekspedisjonssjef i Finansdepartementet, 15. juli 1996.

Preben Munthe, tidligere riksmeklingsmann, 14. juni 1993.

Oluf Müller, tidligere budsjettsjef, 17. juni 1996. Müller deltok også sammen med undertegnede i referansegruppen som var oppnevnt i forbindelse med prosjektet om Finansdepartementets historie.

Dag Omholdt, spesialrådgiver i Finansavdelingen, 4. april 1994 og 24. oktober 1996.

Per Schreiner, tidligere ekspedisjonssjef i Planleggingsavdelingen 14. juni 1993 og 16. desember 1997. Schreiner deltok også i referansegruppen som var oppnevnt i forbindelse med prosjektet om Finansdepartementets historie.

Hermod Skånland, tidligere sentralbanksjef, 8. juli 1993.

Odd Solbrå, spesialrådgiver i Finansavdelingen, 12. juni 1996.

Knut Solem, tidligere byråsjef i Industridepartementet, 5. januar og 9. januar 1996.

Steinar Stokke, tidligere underdirektør i Finansavdelingen, 9. juli 1996.

Finn Svendsen, tidligere ekspedisjonssjef i Industridepartementet, 9. januar 1996.

Svein Sæterdal, spesialrådgiver i Planleggingsavdelingen, 15. desember 1997.

Bjørn Thalberg, professor ved Universitetet i Lund, 23. august 1996.

Theis Theisen, tidligere konsulent i Økonomiavdelingen, 8. desember 1997.

Arne Øien, tidligere finansråd, 7. november 1997.