

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Bergen, høsten 2005



Politiske konjunktursykler i etterkrigstidens Norge

- en teoretisk og empirisk analyse

av **Bjørn Tore Sommer**

Veileder: Professor Kjetil Bjorvatn

Institutt for Samfunnsøkonomi

Utredning i spesialfagsområdet samfunnsøkonomi

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Forord

Jeg vil benytte sjansen til å takke alle som har vært hjelpelige under utarbeidelsen av denne utredningen.

En spesiell takk til min veileder, Kjetil Bjorvatn, og hans gode råd og fleksibilitet underveis i prosessen.

Jeg vil også uttrykke min takknemlighet ovenfor det demokratiske politiske systemet vi har i Norge, som for det første har gjort det mulig å skrive denne utredningen, og som for det andre, og enda viktigere, gjør at alle norske innbyggere har en mulighet til påvirke den politikken som til enhver tid føres i Norge.

Bergen, 14. januar 2006

Bjørn Tore Sommer

Sammendrag

Den foreliggende utredningen bruker økonomisk teori og empiriske analyser for å analysere hvorvidt det er grunnlag for å si at man har sett politiske konjunktursyklus i etterkrigstidens Norge, og hvorvidt disse eventuelt har endret seg i løpet av de siste 60 årene. Utredningen gir grunnlag for å hevde at man har sett tre typer av politiske konjunktursyklus i etterkrigstidens Norge; i perioden 1949-65 tradisjonelle opportunistesyklus, i perioden 1966-81 tradisjonelle partisansyklus og i perioden 1982-2003 relativt mindre omfattende opportuniste - og partisansyklus.

Innholdsfortegnelse

Del I: Innledende del

1.1.	Kort om innholdet i utredningen	1
	Utredningens to hovedspørsmål	1
1.2.	Begrepsavklaringer	3
	Politisk konjunktursykel	3
	Etterkrigstiden	9
	Økonomiske størrelser, politiske instrumenter og økonomiske variable	10
1.3.	Utdyping av utredningens to hovedspørsmål	11
1.4.	Om betydningen av den politiske og økonomiske utviklingen i etterkrigstiden for å analysere politiske konjunktursykler i etterkrigstidens Norge	12
1.5.	Makroøkonomisk tenkning i etterkrigstiden	
	- Stabiliseringspolitikken muligheter	13
	1950-tallet	14
	1960-tallet	14
	1970-tallet	15
	1980-tallet	16
	1990-tallet	17

1.6.	Om virkemidler i den økonomiske politikken	19
1.6.1.	Finanspolitikk	20
1.6.2	Pengepolitikk	25

Del II: Økonomisk teori og politiske konjunktursykler

2.1.	Generelt om økonomisk teori og politiske konjunktursykler	32
2.2.	Opportunismemodeller	35
2.2.1.	Den tradisjonelle opportunismemodellen	36
2.2.2.	Den rasjonelle opportunismemodellen	44
2.3.	Partisanmodeller	51
2.3.1	Den tradisjonelle partisanmodellen	52
2.3.2.	Den rasjonelle partisanmodellen	57
2.4.	Nyere moderne teorier om politiske konjunktursykler	65
	- Fra politiske konjunktursykler til politiske budsjett sykler	
2.4.1.	Økt fokus på sammenhengen mellom valgår og budsjettunderskudd	67
2.4.2	Moralsk hasard som forklaring på politiske konjunktursykler og valgår	67
2.4.3.	Empirisk testing av politisk-økonomiske sykler i alle typer demokratier (ikke bare OECD- land)	69
2.4.4.	Empirisk testing av typen finanspolitikk og politisk-økonomiske sykler	70
2.4.5.	Hvordan politiske institusjonelle forhold påvirker politisk-økonomiske sykler	70
2.4.6.	Integrering av opportunisme- og partisanmodeller i en modell	70

2.5	En oversikt over tidligere empiriske studier av politiske konjunktursykler	71
2.5.1.	En generell oversikt	71
2.5.2.	Tidligere studier av politiske konjunktursykler i Norge	74
Del III:	Empirisk analyse av politiske konjunktursykler i etterkrigstidens Norge	
3.1.	Generelt om den empiriske analysen	76
3.2.	Generelle metodevalg	78
I.	Å sikre en omfattende analyse	78
II.	Å sikre en nyansert og presis analyse	78
III.	Målingen av de økonomiske variablene	79
IV.	Tidsperiode for analysen	79
V.	Analyseteknikk	80
VI.	Data	83
3.3.	Den konkrete empiriske analysen	84
I.	Valg av økonomiske variable	84
II.	Klassifisering av de økonomiske variablene som henholdsvis økonomiske størrelser og politiske instrumenter	85
III.	Målingen av de økonomiske variablene	87
IV.	Beregningene	87

3.4.	Resultater	93
	1949-2003	93
	1949-65	94
	1966-81	95
	1982-2003	95
3.5.	Tolkning av resultatene	97
	1949-65	97
	1966-81	101
	1982-2003	107
	1949-2003	110
Del IV :	Konklusjon og avsluttende merknader	
4.1.	Konklusjon	113
4.2.	Kort om styrker og svakheter ved utredningens konklusjoner	116
Vedlegg	Vedlegg 1 Mandatfordeling stortingsvalg 1921-2005	
	Vedlegg 2 De økonomiske variablene i den empiriske analysen	
	Vedlegg 3 Beregningene i den empiriske analysen	
Kilder	Generelle kilder	

DEL I: INNLEDENDE DEL

1.1. Kort om innholdet i utredningen

Målet med denne utredningen er å analysere og på bakgrunn av økonomisk teori og empiri, å gi velkvalifiserte svar på følgende to hovedspørsmål:

1. Er det med utgangspunkt i økonomisk teori og på bakgrunn av empiri, grunnlag for å hevde at man har sett eksistensen av politiske konjunktursykler i etterkrigstidens Norge?
2. Hvis svaret på spørsmål 1 er ja, er det med utgangspunkt i økonomisk teori og på bakgrunn av empiri, grunnlag for å si at de politiske konjunktursyklene har endret struktur og karakter i løpet av de siste 60 årene, og hvordan kan man eventuelt forklare dette?

For å gi velkvalifiserte svar på de ovennevnte spørsmålene har jeg sett det hensiktsmessig å strukturere utredningen på følgende måte:

I utredningens første hoveddel, *Del I: Innledende del*, gis denne korte oversikten over innholdet i utredningen, sentrale begreper i utredningen defineres relativt grundig og problemstillingene knyttet til utredningens ovennevnte to hovedspørsmål utdypes og konkretiseres nærmere. Deretter knyttes det kort noen kommentarer til viktigheten av å kjenne den økonomiske og politiske etterkrigshistorien i Norge for å kunne gi tilfredsstillende svar på de to hovedspørsmålene over, samt det gis en relativt kort oversikt over hvordan synet på politikeres muligheter og evner til å styre økonomien i en ønsket retning, har endret seg i etterkrigstiden sett fra et økonomisk-teoretisk perspektiv.

Til slutt i utredningens *Del I* gis det en kort oversikt over de viktigste økonomisk-politiske styringsverktøyene norske politikere har hatt til rådighet for å styre den norske økonomien i etterkrigstiden og hvordan synet på, og innholdet i disse, har endret seg i løpet av perioden.

Grunnen til at jeg velger ovennevnte oppbygning av utredningens første del, er at jeg på generelt grunnlag finner det hensiktsmessig å trekke på økonomisk og politisk historie for å gi en så nyansert og presis analyse som mulig av utredningens to *økonomiske* hovedspørsmål.

Hvordan jeg mener de ulike delene i utredningens *Del I* bidrar til dette, presiseres under hver del i selve utredningen.

I utredningens andre hoveddel, *Del II: Økonomisk teori og politiske konjunktursykler*, gis det en utfyllende oversikt over den økonomiske teorien knyttet til begrepet politiske konjunktursykler. Dette gjøres fordi det er økonomisk teori som definerer det fundamentale innholdet i selve begrepet politiske konjunktursykler, jf. utredningens hovedspørsmål 1. I tillegg er økonomisk teori knyttet direkte opp mot utredningens hovedspørsmål 1 og 2, samtidig med at det er teorien som danner grunnlaget for hvilke variable som analyseres i den empiriske delen av utredningen.

Jeg har også sett det hensiktsmessig å gjengi noen konkrete økonomiske modeller innen fagfeltet, da disse på en klar og utvetydig måte gir uttrykk for hvilke mekanismer og økonomiske variable som kan bidra til politiske konjunktursykler. Samtidig synliggjør de gjengitte teoriene forskjellen i de ulike hovedtilnærmingene til hvilke mekanismer som skaper politiske konjunktursykler. Til slutt i denne delen gis det også en relativt kort oversikt over tidligere sentrale empiriske undersøkelser vedrørende politiske konjunktursykler, og hovedresultatene i disse.

Utredningens tredje hoveddel, *Del III: Empirisk analyse av politiske konjunktursykler i etterkrigstidens Norge*, er en empirisk analyse av norsk økonomi i etterkrigstiden.

Hovedmålet med denne delen av utredningen er å gi svar på utredningens to hovedspørsmål. For en konkret oversikt over datagrunnlag, metodevalg og avveininger som er gjort i den empiriske analysen, vises det konkret til selve innholdet i utredningens *Del III*.

Utredningens siste hoveddel, *Del IV: Konklusjoner og avsluttende merknader*, er viet konklusjoner og avsluttende kommentarer knyttet til de to hovedspørsmålene som danner grunnlaget for utredningen.

Helt til slutt er relevante vedlegg tatt med og kildehenvisninger angitt
Noter er angitt underveis i utredningen.

1.2. Begrepsavklaringer

Innledningsvis har jeg funnet det hensiktsmessig å definere noen begreper som står sentralt i utredningen, og som danner rammen for selve innholdet i utredningen og dens problemstillinger og omfang.

De mest sentrale begrepene i så måte er *politisk konjunktursykel*, *etterkrigstiden* og *økonomiske størrelser og politiske instrumenter*.

Politisk konjunktursykel

Ser man først rent intuitivt og språkmessig på begrepet *politisk konjunktursykel*, så består det av to ord; *politisk* og *konjunktursykel*.

Rent strukturelt finner jeg det hensiktsmessig å først se på begrepet *konjunktursykel*, deretter på begrepet *politisk*, før jeg til slutt setter de to sammen og presiserer hva som ligger i begrepet *politisk konjunktursykel* i den foreliggende utredningen.

Ordet *konjunktursykel* knytter seg til det empiriske faktum at den aggregerte økonomien i form av verdien på et sett av sentrale makroøkonomiske variable svinger gjentakende, men dog ikke periodisk over tid¹.

Slike sentrale makroøkonomiske variable kan være både realøkonomiske og monetære størrelser og både være beholdningsstørrelser og strømningsstørrelser².

Nå kan ikke alle bevegelser i den aggregerte økonomien betegnes som konjunktursykler, og i praksis så stiller man krav til *varighet* (det vil si minimum tid mellom vendepunkter i den aggregerte økonomiske aktiviteten) og *styrke* (det vil si amplitude for svingningene i økonomien) for å klassifisere bevegelser i økonomien som konjunktursykler.

På bakgrunn av dette har eksempelvis NBER³ formelt definert konjunktursykler ut fra at en nedgangsperiode defineres som "*significant decline in economic activity spread across the economy, lasting more than a few months, normally visible in real GDP, real income, employment, industrial production, and wholesale-retail sales*"⁴.

¹ Burns & Mitchell (1946) gjengitt i Moore & Zarnowitz (1986)

² Moore & Zarnowitz (1986) peker på BNP og prisstigning som to **eksempler** på økonomiske variable som utgjør en viktig del av den aggregerte økonomien

³ NBER er en forkortelse for National Bureau of Economic Research og er USAs ledende nonprofit forskningsorganisasjon innen økonomi

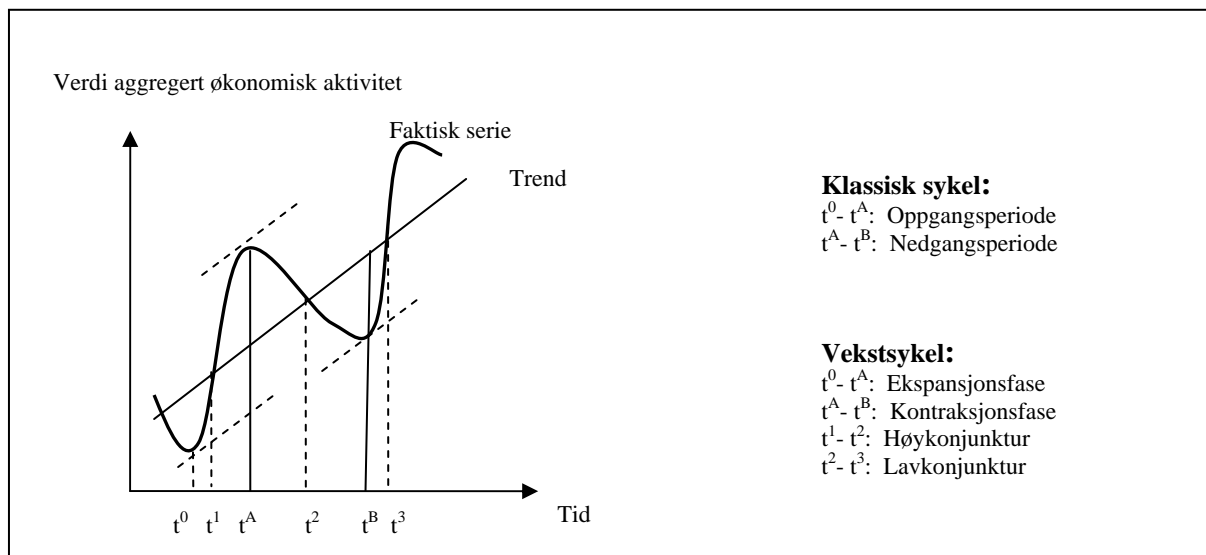
⁴ Definisjonen er hentet fra NBERs sin hjemmeside på Internett, og er *en* definisjon på begrepet konjunktursykel, andre institusjoner kan operere med andre definisjoner

Økonomisk-teoretisk har man historisk hatt ulike innfallsvinkler til begrepet konjunktursykel og til målingen og tidfestingen av disse, og man snakker da også gjerne om to ulike typer sykelbegrep; *klassiske sykler* og *vekstsykler*.

Begrepet *klassisk* konjunktursykel har tradisjonelt sett stått sentralt i USA og hos NBER, og det innebærer at konjunktursykel har vendepunkter (det vil si topp- og bunnpunkter), som svarer til lokale maksimums- og minimumsverdier for verdier av den aggregerte økonomiske aktiviteten.

Vekstsykler defineres derimot i forhold til den langsiktige trenden i en tidsserie, slik at konjunktursyklus fastlegges ut fra endringer i *veksttakten* i den aggregerte økonomien.

Man kan da illustrere forskjellen mellom *klassiske sykler* og *vekstsykler* i følgende figur:



Figur 1.2.1. Klassiske sykler versus vekstsykler

Ut fra definisjonene over av konjunktursyklus, snakker man da gjerne om at økonomien er inne i ulike faser, avhengig av hvor den er i konjunkturforløpet.

I henhold til en *klassisk sykel* vil da økonomien være i *oppgangperiode* (*nedgangperiode*) når den totale aggregerte økonomiske aktiviteten vokser (faller), mens i en *vekstsykel* snakker man også om *høykonjunktur* og *lavkonjunktur*, det vil si at veksttakten i økonomien er henholdsvis høyere eller lavere enn den trendmessige veksttakten.

Makroøkonomiske variable blir også klassifisert etter når de tidsmessig responderer på utviklingen i den aggregerte økonomien (*ledende* (responderer før), *sammenfallende* (responderer samtidig) og *etterslepene variable* (responderer etter)), og også etter hvorvidt de beveger seg i kvalitativt samme retning som den aggregerte økonomien eller ikke (*prosyklisk* (samme retning), *motsyklisk* (motsatt retning) eller *asyklisk* (ikke følsom for endringer i den aggregerte økonomiske aktiviteten))⁵.

Går man så over til å se på det første ordet i begrepet *politisk konjunktursykel*, så vil nok ordet *politisk* av de fleste forbindes med handlinger, beslutninger og begivenheter knyttet til det å bestemme og gi retningslinjer for hvordan et samfunns goder og byrder skal fordeles⁶. De menneskene og institusjonene som har som oppgave ta del i disse handlingene, beslutningene og begivenhetene oppfattes da henholdsvis som *politikere* og *politiske institusjoner*.

På bakgrunn av resonnementene ovenfor, skulle man da tenke seg *politiske konjunktursyklar* definert som *gjentakende, ikke-periodiske svingninger i et politisk samfunns aggregerte økonomi skapt av politikere og politiske institusjoner*.

Denne definisjonen er for så vidt akseptabel på et generelt grunnlag, men for å kunne få en fullverdig og utvetydig definisjon av begrepet som et operasjonaliserbart grunnlag for den kommende analysen, er det behov for et par ytterligere presiseringer som leder definisjonen av begrepet i retning av hvordan det er blitt brukt, og fortsatt brukes, i økonomisk teori.

For det første; i et åpent og demokratisk land som Norge, finnes det et utall av ulike politikere og politiske institusjoner, og slik sett er det hensiktsmessig å poengtere hvilke politikere og politiske institusjoner man faktisk snakker om. Er det eksempelvis kommunestyrene? Fylkeskommunene? Stortinget? Regjeringen?

⁵ Dørum & Lund (1986) s. 187 og Sachs & Larrain (1993) s. 515

⁶ Jf. Rysseviks definisjon av politikk: *En aktivitet hvor medlemmene av et samfunn kommer fram til bindende vedtak om hvilke grunnleggende regler som skal gjelde for livet og virksomheten i samfunnet. Politikken omfatter ikke bare selve beslutningsaktiviteten, men også alle forsøk fra grupper og individer på å vinne innflytelse over beslutningene, samt iverksettingen av disse beslutningene*

Av tre ulike årsaker har jeg valgt å oppfatte de ovennevnte politikere og politiske institusjoner som *de politiske partiene og deres representanter som formelt konkurrerer om regjeringsmakten i Norge*. Årsakene til dette valget er som følger:

- Definisjonen er meget relevant i forhold til utredningens problemstilling, da norske politikere som konkurrerer om regjeringsmakten har politisk makt og innflytelse i en slik størrelsesorden at man intuitivt skulle tenke seg at hvis det var/er noen norske politikere som har hatt/har en mulighet til å påvirke den norske økonomien på et aggregert nivå, så er det på politikerne på parlaments- og regjeringsnivå.
- En slik tolkning av hva som menes med *politikere* og *politiske institusjoner* ligger meget tett opp til hvordan begrepet *politisk konjunktursykel* er blitt brukt i økonomisk teori (se utredningens *Del II: Økonomisk teori og politiske konjunktursykler*)
- Det gjør den kommende analysen håndterlig rent praktisk og omfangsmessig. Dette i motsetning til en definisjon som skulle ha inkludert et større antall grupper av politikere og politiske institusjoner på flere ulike nivåer

For det andre; hva menes med *et politisk samfunns aggregerte økonomi*?

Fra presiseringen ovenfor, følger det nærmest rett frem at jeg her analyserer makroøkonomiske variable i den norske økonomien, da jeg har definert *politikere* som *politiske partier og deres representanter som konkurrerer om regjeringsmakten i Norge*. Noe mer uklart er det imidlertid hva konkret som ligger i begrepet *den aggregerte økonomien*; hvilke makroøkonomiske variabler er det man snakker om?

Dette er et tema som har opptatt økonomiske forskere over lang tid, og hvor man ikke har nådd en felles akademisk eller praktisk enighet om hvordan man konkret skal måle nivået på den aggregerte økonomiske aktiviteten⁷.

Jeg har ingen ambisjon i denne utredningen om å finne og argumentere for et optimalt valg av mål på den aggregerte økonomiske aktiviteten i en økonomi, da dette er et eget forskningsfelt i seg selv. Jeg nøyer meg derfor med å se på flere ulike sentrale makroøkonomiske variablene

⁷ Moore & Zarnowitz (1986) s 737

som det kan hevdes det er utstrakt enighet om er viktige for å identifisere og tidfeste konjunktursyklene⁸.

Konket hvilke variable dette er, gjøres det rede for i utredningens *Del III: Empirisk analyse av politiske konjunktursyklene i etterkrigstidens Norge*.

Jeg gjør her oppmerksom på at jeg inkluderer ulike politiske instrumenter som eksempelvis offentlig budsjettbalanse og offentlige utgifter i begrepet sentrale makroøkonomiske variabler, slik at definisjonen av politiske konjunktursyklene som ligger til grunn for denne utredningen inkluderer også det mange omtaler som *politiske budsjettssyklene*, og som kan omtales som en slags moderne videreføring av forskningen på de tradisjonelle politiske konjunktursyklene (se utredningens *Del II: Økonomisk teori og politiske konjunktursyklene*).

For det tredje, knyttes begrepet *politisk konjunktursykel* opp mot *klassiske sykler* eller *vekstsyklene*, med andre ord, er det det *absolutte nivået* i seg selv, eller det *relative nivået* i forhold til *trendnivået* på makroøkonomiske variabler som skal være gjenstand for analysen? Her velger jeg å bruke en vekstsykel-tilnærming, da jeg i den kommende empiriske analysen ønsker å kontrollere for eksterne faktorer som ikke har noe med politiske konjunktursyklene å gjøre, og således rendyrke effekten på de økonomiske variablene som skyldes politiske konjunktursyklene. Dette behandles mer utdypende i utredningens *Del III*.

For det fjerde, politiske konjunktursyklene, med *politisk* definert som ovenfor, inneholder i større grad et element av *periodisitet*, og skiller seg slik sett fra tradisjonelle *økonomiske konjunktursyklene* som er et rent ikke-periodisk fenomen. Grunnen til dette, er at politiske konjunktursyklene slik det er blitt brukt i økonomisk teori⁹, er definert ut fra endringer i et samfunns aggregerte økonomiske aktivitet som følge av *eksistensen* av politiske valg. Da politiske valg i Norge avholdes med faste mellomrom (hvert 4. år)¹⁰, og da økonomisk teori prøver å forklare endringen i konjunkturene med mekanismer knyttet til selve eksistensen av politiske valg, innebærer begrepet *politisk konjunktursykel* et element av *periodisitet* som skiller det fra tradisjonelle konjunkturbevegelser.

Nå må det i denne sammenheng presiseres at de mekanismene som er knyttet til selve eksistensen av politiske valg som på bakgrunn av teori kan skape politiske konjunktursyklene,

⁸ Sachs & Larrain (1993) s. 515, 516

⁹ Se utredningens *Del II: Økonomisk teori og politiske konjunktursyklene*

¹⁰ I Norge har heller ikke regjeringen oppløsningsrett og kan skrive ut nyvalg, til forskjell fra mange andre land

kan tenke seg å variere i kraft og styrke fra valg til valg, avhengig av parametere som eksempelvis historisk kontekst og den politiske og økonomiske situasjonen i samfunnet på de ulike tidspunktene for ulike valg.

Med andre ord kan man slik sett tenke seg at politiske konjunktursykler kan oppstå ved noen valg og ikke oppstå ved andre valg, og slik sett opptre i større grad som et ikke- periodisk fenomen, selv om de i sin *natur* er periodiske.

Med disse fire presiseringene på plass, kan man altså ved å ta utgangspunkt i den noe generelle definisjonen av begrepet politiske konjunktursykler;

- (i) *gjentakende, ikke- periodiske svingninger i et politisk samfunns aggregerte økonomi skapt av politikere og politiske institusjoner,*

via ovennevnte fire presiseringer, komme frem til følgende definisjon av politiske konjunktursykler i Norge:

- (ii) *gjentakende, svingninger i den aggregerte norske økonomien som er periodiske i sin natur, skapt av politiske partier som konkurrerer om regjeringsmakten i Norge*

Ved å ytterligere presisere at man i Norge har hatt parlamentarisme¹¹ siden 1884, så kan definisjonen i (ii) omskrives til at politiske konjunktursykler i Norge kan defineres som

- (iii) *gjentakende, svingninger i den aggregerte norske økonomien som er periodiske i sin natur, forårsaket av stortingsvalg*

Definisjonen i (iii) vil være den definisjonen av begrepet *politiske konjunktursykler i Norge*, som jeg vil bruke i resten av denne utredningen.

¹¹ Parlamentarismen innebærer at regjeringen utgår fra og må støttes av et flertall i Stortinget

Etterkrigstiden

Som det fremgår av utredningens tittel, er det politiske konjunktursykler i *etterkrigstiden* som her analyseres. Det er i denne sammenheng behov for å poengtere noe nærmere hva som faktisk ligger i *etterkrigstiden*.

I utgangspunktet er det naturlig nok å tenke på etterkrigstiden som perioden fra mai 1945 og frem til i dag. Når man imidlertid formelt skal analysere økonomisk-politiske mekanismer i norsk økonomi i etterkrigstiden i form av operasjonaliserbare konkrete data og konkrete modeller, har jeg funnet det hensiktsmessig å definere etterkrigstiden som årene *1949-2003*.

Dette gjøres av tre grunner:

For det første; de aller første etterkrigsårene (1945-48) var i Norge, som i andre land, i meget betydelig grad preget av den andre verdenskrig og virkningen denne hadde hatt for de økonomisk- politiske strukturene, noe som blant annet uttrykkes i fremleggene til den norske regjeringens forslag til statsbudsjett for årene 1946-48¹².

Dermed blir det noe misvisende om man skulle tatt med disse årene i analysen, da de er så spesielle og således ikke er et uttrykk for de politisk-økonomiske mekanismene i tiden *etter* andre verdenskrig, men markerer heller en avslutning på og en opprydning etter de økonomiske strukturene som hadde blitt skapt under andre verdenskrig.

For det andre, så starter en del av de tidsseriene som ligger til grunn for den empiriske analysen i utredningens *Del III* i året 1949 og det er i så måte derfor praktisk å definere etterkrigstiden til å begynne i 1949.

For det tredje, så slutter en del av de sammenhengende historiske dataseriene som brukes i den empiriske analysen i utredningens *Del III* i 2003. For å da sikre konsistens i datagrunnlaget og at de metodiske avveiningene og revisjonene som er blitt gjort ved utarbeidelsen av tidsseriene er mest mulig like over tid, finner jeg det i denne utredningen hensiktsmessig å definere etterkrigstiden oppad som til og med 2003.

¹² Se eksempelvis St.prp.nr.1 for budsjett-terminene 1946/47 og 1947/48

På bakgrunn av de ovennevnte forhold defineres derfor etterkrigstiden som årene 1949-2003 i denne utredningen.

Økonomiske størrelser, politiske instrumenter og økonomiske variable

Av hensyn til den empiriske analysen i utredningens *Del III*, og tolkningen av resultatene den frembringer, er det hensiktsmessig å trekke et skille mellom det jeg vil omtale som *økonomiske størrelser* og det jeg vil omtale som *politiske instrumenter*.

Økonomiske størrelser vil jeg definere som sentrale makroøkonomiske variable som *indirekte* kan tenkes å påvirkes av politikere gjennom økonomisk politikk og som politikere i utgangspunktet ikke har noen direkte kontroll over. Med *politiske instrumenter* mener jeg økonomiske størrelser som politikerne i betydelig grad kan påvirker *direkte*, og således i betydelig grad kan kontrolleres direkte gjennom valg av økonomisk politikk.

De *økonomiske størrelsene* og de *politiske instrumentene* utgjør da til sammen det jeg vil omtale som *økonomiske variable*.

1.3. Utdyping av utredningens to hovedspørsmål

Utgangspunktet for denne utredningen, er som tidligere nevnt, å gi velkvalifiserte svar på utredningens to hovedspørsmål, slik de er formulert i avsnitt 1.1. For å utarbeide en operasjonaliserbar konkret analyse som faktisk frembringer dette, er det hensiktsmessig å kort utdype hva som ligger i de to hovedspørsmålene.

Begge spørsmålene inneholder en teoretisk og en empirisk komponent. Den teoretiske komponenten opptrer i formuleringen ”med utgangspunkt i økonomisk teori”, mens den empiriske komponenten opptrer i formuleringen ”på bakgrunn av empiri”.

”Med utgangspunkt i økonomisk teori” tenker jeg på de implikasjonene som økonomisk teori knyttet til begrepet politiske konjunktursykler innebærer, og med ”på bakgrunn av empiri” mener jeg ut fra en empirisk analyse.

Setter man de to sammen, spør hovedspørsmål 1 altså om hvorvidt det i etterkrigstidens Norge er empirisk støtte for de implikasjonene økonomisk teori knyttet til begrepet politiske konjunktursykler innebærer.

Jf. hovedspørsmål 2, kan det da være hensiktsmessig å kort presisere hva som ligger i begrepene *struktur* og *karakter* i spørsmålsformuleringen, da dette er nødvendig for å gjennomføre den empiriske analysen. Med en politisk konjunktursykels *struktur* mener jeg hvilke *økonomiske variable* som skaper sykkelen, mens med en politisk konjunktursykels *karakter* mener jeg hvilke *grunnleggende mekanismer* som skaper sykkelen, med andre ord *hvorfor* sykkelen oppstår.

1.4. Om betydningen av den politiske og økonomiske utviklingen i etterkrigstiden for å analysere politiske konjunktursykler i etterkrigstidens Norge

Det er i hovedsak to årsaker til at jeg finner det hensiktsmessig å forstå utviklingen i norsk økonomi og politikk i etterkrigstiden, det vil si fra 1949 og frem til og med 2003, i en *økonomisk* utredning om politiske konjunktursykler i etterkrigstidens Norge:

For det første kan en forståelse av den økonomiske og politiske utviklingen i Norge i etterkrigstiden *bidra* til å forklare de observerte resultatene utredningen kommer frem til. Dette fordi en del av teorien knyttet opp mot politiske konjunktursykler bruker sider ved selve det politiske systemet eller den til enhver tid gjeldende politiske situasjon, som forklaringsvariabler i sin modellering av økonomien.

Derneft kan det være nødvendig og forstå hvilken politisk, økonomisk og historisk kontekst norske politikere har tatt økonomisk- politiske beslutninger i, for å kunne forklare eksistensen eller ikke-eksistensen av politiske konjunktursykler slik det er definert i denne utredningen. Eksempelvis kan en klargjøring av den politiske utviklingen føre til en økt forståelse for hvilke beslutninger som kan tilskrives politikernes egne interesser og hvilke beslutninger som må betraktes som en nødvendig respons på eksterne forhold. Den politiske utviklingen kan dermed være med på å si noe om hvilke mekanismer som har skapt eventuelle politiske konjunktursykler.

Dette kommer jeg tilbake til i utredningens *Del III*.

Jeg nøyer meg her med ovennevnte kommentarer, og ser ikke noe poeng i å gi en oversikt over den økonomiske og politiske utviklingen i etterkrigstidens Norge noe nærmere i denne utredningen, da jeg antar disse som allment kjente og det henvises derfor til annen litteratur. Der hvor økonomisk og politisk historie konkret har vært viktig for utarbeidelsen av utredningen, poengteres dette underveis i utredningen.

Selv om det her ikke er en oversikt over den politiske utviklingen i Norge i etterkrigstiden, har jeg tatt med en komplett oversikt over stortingsvalg og mandatfordeling i perioden i vedlegg 1.

1.5. Makroøkonomisk tenkning i etterkrigstiden

- Stabiliseringspolitikken muligheter

I det følgende gis det en generell oversikt over hvordan man fra et makroøkonomisk- teoretisk perspektiv har sett på mulighetene for de politiske myndighetene til å påvirke den aggregerte økonomien i form av økonomisk politikk i løpet av den perioden jeg analyserer i denne utredningen, det vil si i perioden 1949-2003.

Dette gjøres i hovedsak av to grunner:

For det første har makroøkonomisk teori vært, og er fortsatt, et viktig fundament for den økonomisk-faglige ekspertise som gir råd til politikere¹³. Slik sett legger teorien på mange måter premissene for den enhver tids økonomisk- politiske debatt og for politikernes økonomiske handlingsrom i praksis. Å forstå begge disse forholdene kan være av betydning når jeg senere skal analysere og avdekke hvorvidt politikere i en periode har hatt ønsker om og faktisk forsøkt å påvirke den økonomiske utviklingen i forbindelse med politiske valg.

For det andre synliggjør en slik oversikt hvordan forståelsen av økonomien og økonomiens virkemåte har endret seg i løpet av andre halvdel av 1900-tallet, og kan således være viktig for å avdekke hvilke muligheter politikere selv til enhver tid *tror* de har hatt til å påvirke den økonomiske utviklingen. Slik sett blir den oversikten som her gis relevant i forhold til utredningens to hovedspørsmål, det vil si hvorvidt man faktisk har eller ikke har sett eksistensen av politiske konjunktursykler i etterkrigstidens Norge, og hvorvidt disse har endret struktur og karakter i løpet av perioden.

Jeg kommer tilbake til begge de to begrunnelsene ved tolkningen av de empiriske resultatene i utredningens *Del III.*

Oversikten over den generelle utviklingen i den makroøkonomiske tenkingen i de siste drøye 50 årene som jeg skisserer her, bygger i stor grad på Perssons artikkel fra 1989¹⁴.

Artikkelen gir en generell og meget god og presis oversikt over hvordan den makroøkonomiske tenkingen knyttet til det Persson definerer som stabiliseringspolitikk, det vil si tradisjonelle finanspolitiske eller pengepolitiske virkemidler som siktes inn for å påvirke

¹³ I Norge er dette i første rekke Finansdepartementet og Norges Bank

¹⁴ Persson (1989): ”Stabiliseringspolitikens möjligheter: En instabil historia”

den totale etterspørselen i økonomien, har endret seg i løpet av etterkrigstiden, og den viser også hvordan politiske beslutningstakers *muligheter*, det vil si muligheten til å påvirke inflasjonen og sysselsettingen i økonomien, har endret seg som følge av dette.

Jeg vil i det følgende kort oppsummere Perssons hovedkonklusjoner og går ikke nærmere inn på de modellbetraktningene som ligger til grunn for hans resonneringer.

Som Persson begynner jeg ved å karakterisere utviklingen på 1950-tallet, for deretter å ta for meg hvert tiår kronologisk frem til og med 1990-tallet.

Inndelingen er gjort med utgangspunkt i den teorien som på ethvert tidspunkt preget den økonomiske politikken i praksis, slik at eksempelvis mye av den pionerforskningen innen nye områder som ble gjort på 1980-tallet, først fikk allmenn utbredelse og praktisk betydning på 1990-tallet, og er således diskutert under overskriften 1990-tallet¹⁵.

1950-tallet

På 1950-tallet dominerte den tidlige keynesianske makroteorien, som blant annet ble formalisert gjennom *multiplikatormodellen*, og også delvis gjennom *IS-LM-modellen*.

Sentralt i disse teoriene stod antakelsen om at man betraktet priser og lønninger helt enkelt som faste og gitte, slik at arbeidsmarkedet og forhandlinger om lønnsavtaler ikke ble integrert i analysen.

Produksjonen og dermed også sysselsettingen ble da direkte bestemt av etterspørselen, og en mer ekspansiv stabiliseringspolitikk økte enkelt og greit dermed sysselsettingen.

1960-tallet

På begynnelsen av 1960-tallet ble den såkalte *neoklassiske syntesen* utviklet.

Dette var en retning innen litteraturen som knyttet sammen den tradisjonelle makroøkonomiske teorien som var så dominerende på 1950-tallet med en *neoklassisk* modell for arbeidsmarkedet.

I den *neoklassiske* modellen anså man vareprisene som *fleksible*, mens man antok at de *nominelle lønningene* var *rigide*.

¹⁵ Nå må det presiseres at skillene i utviklingen av teorien selvsagt ikke inntreffer hvert tiår, slik at man vil ha noe overlapping mellom de ulike tiårene. Her er det imidlertid forsøkt å gi en generell oversikt over utviklingen av teorien, og det er da hensiktsmessig å ta for seg desenniene kronologisk

Med bakgrunn i den neoklassiske syntesen, ble stabiliseringspolitikk på 1960-tallet sett på som en *diskresjonær* beslutning som skulle fattes hvert enkelt år.

Man antok videre i et teoretisk perspektiv at stabiliseringspolitikkenes muligheter *ikke* var avhengig av den makroøkonomiske situasjonen og stabiliseringspolitikken i tidligere år, og at den heller *ikke* hadde betydning for regjeringens fremtidige muligheter til å drive stabiliseringspolitikk.

Den eneste konsekvensen av en ekspansiv politikk ble ansett for å være høyere inflasjon det samme året.

1970-tallet

På slutten av 1960-tallet kommer distinksjonen mellom reallønn og nominell lønn for alvor inn den makroøkonomiske teorien. Sentrale navn i så måte var Edmund Phelps og Milton Friedman.

Det sentrale punktet i de nye teoriene, var hvordan man behandlet inflasjons*forventningene* i analysene. Frem til begynnelsen av 1970-tallet, hadde man i makroøkonomisk teori tatt relativt lett på hvordan de økonomiske aktørenes forventninger ble dannet.

På begynnelsen av 1970-tallet endret dette seg, og de nye teoriene begynte etter hvert å snakke om *bakoverskuende* forventninger. Dette betydde at de økonomiske aktørenes forventninger ikke var konstante over tid, men endret seg i forhold til realiserte verdier av økonomiske variable på tidligere tidspunkt, med spesiell på vekt på de nyligste erfarte verdiene, det vil si den nærmeste historien.

I en forståelse av økonomien basert på en slik modell, vil altså kostnaden ved å føre en ekspansiv politikk fra myndighetenes side være større enn ved tilfellet konstante forventninger, *da nåtiden og fremtiden er knyttet sammen* gjennom aktørenes bakoverskuende forventninger.

Dette innebar da at å velge stabiliseringspolitikk fortsett ble sett på som en *diskresjonær* beslutning, men at kostnaden ved å føre stabiliseringspolitikk nå ble sett på som større enn det den ble på 1960-tallet, hvor man hadde teoriforankring i modeller med konstante inflasjonsforventninger.

Slik sett representerer de nye teoriene knyttet til bakoverskuende forventninger på slutten av 1960-tallet en klar *innskrenking* i myndighetenes muligheter til å føre en ønsket stabiliseringspolitikk.

1980-tallet

Utover på 1970-tallet fortsatte økonomiske teoretikere arbeidet med å analysere og modellere *forventningsdannelsen* blant økonomiske aktører.

Dette arbeidet ga seg snart utslag i en ny retning innen den økonomiske teorien som innebar en ny modellering av forventningsdannelsen til de økonomiske aktørene, nemlig at aktørene hadde *fremoverskuende* og i ekstremtilfellet, *rasjonelle* forventninger.

Mer konkret betydde en fremoverskuende forventningsdannelse, at de økonomiske aktørene dannet seg forventninger ikke utelukkende på bakgrunn av tidligere erfaringer (som ved tilfellet bakoverskuende erfaringer), men at man brukte all tilgjengelig informasjon på ethvert tidspunkt i sine forventningsdannelser for fremtiden.

I ekstremtilfellet, hvor all tilgjengelig informasjon ble utnyttet på et rasjonelt vis, snakket man om rasjonelle forventninger.

I Perssons enkle modell vil aktørenes rasjonelle forventningsdannelse innebære en *ytterligere begrensning* i myndighetenes muligheter til å drive stabiliseringspolitikk: Da lønnsavtalene avtales av aktører med rasjonelle inflasjonsforventninger, vil et systematisk forsøk fra myndighetene på å øke sysselsettingen gjennom en ekspansiv politikk, bare gi høyere gjennomsnittelig inflasjon og ingen høyere gjennomsnittelig sysselsetting.

Det er kun når aktørene i økonomien får *ny informasjon*, eksempelvis ved *uventet* ekspansiv politikk, at man får endringer på realsiden i økonomien.

Som en konsekvens av dette, mente mange økonomer at stabiliseringspolitikkenes muligheter ble, på grunn av at aktørene hadde rasjonelle forventninger, innkrenket til å stadfeste en regel for hvor mye myndighetene skulle påvirke etterspørselen.

Siden den gjennomsnittelige og forventede inflasjonen *ikke* har noen effekt på sysselsettingen, måtte myndighetenes beste valg være å føre en regelbasert politikk som sikrer at den gjennomsnittelige inflasjonen er lik myndighetens inflasjonsmål, gitt myndighetenes målfunksjon.

En slik regelstyrt politikk ville innebære at kostnadene ved inflasjonen ble minimert, samtidig som den gjennomsnittelige sysselsettingen ble lik som ved enhver annen politikk.

1990-tallet

På 1980-tallet er det i følge Persson særlig to nye områder i den makroøkonomiske forskningen som begge skulle endret perspektivet på myndighetenes muligheter til å drive stabiliseringspolitikk.

Det første er de nye teoriene for lønnsoppgjør og arbeidsledighet, som blant annet kan sees på som et forsøk på å forklare den høye og vedvarende arbeidsløsheten i Europa.

På bakgrunn av arbeider av blant annet Calmfors og Löfgren, fikk man nye teorier hvor likevektsnivået på arbeidsledigheten, eller den naturlige arbeidsledigheten ikke lenger ble betraktet som en konstant. I følge Calmfors og Löfgren medførte en rekke omstillingskostnader i økonomien og rigiditeter i arbeidsmarkedet at om arbeidsledigheten går opp ett år, så tenderer den til å bli høy også de følgende årene.

I forhold til stabiliseringspolitikkenes muligheter, tilsa den nye teorien om *tregheter* i arbeidsmarkedet, at regjeringen burde bli mer ivrig på å dempe sysselsettingseffekter av tilfeldige sjokk i økonomien. Dette fordi at arbeidsledigheten i følge Calmfors og Löfgren hadde en tendens til å bite seg fast på et høyt nivå.

Det andre nye forskningsområdet utover på 1980-tallet som knyttes til stabiliseringspolitikkenes muligheter, kan sees på som et forsøk på å forklare vanskelighetene med å føre en virkningsfull og suksessrik stabiliseringspolitikk i praksis.

Utgangspunkt for denne retningen av litteraturen er den forsøker å analysere stabiliseringspolitikken som blir ført som en *endogen* størrelse, det vil si at den forsøker å forklare hvilken politikk som faktisk blir ført med utgangspunkt i en teoretisk modellramme.

Teorien forklarer den faktiske politikken som føres med regjeringens incentiver. Disse incentivene skapes på bakgrunn av regjeringens preferanser og på bakgrunn av institusjonene i den økonomisk-politiske beslutningsprosessen, og teorien antar videre at de private aktørene i økonomien har rasjonelle forventninger og således forstår og inkluderer regjeringens incentiver når de danner seg sine forventninger om den fremtidige økonomien.

Med en slik utvidelse av teorien kunne man nå analysere en ny type spørsmål som det tradisjonelle teoriapparatet ikke var i stand til å gjøre, spørsmål som i første rekke knyttet seg til hvilken stabiliseringspolitikk som er troverdig og politisk mulig.

Man skulle intuitivt tro at en politikk som innebærer at gjennomsnittelig inflasjon er lik inflasjonsmålet til myndighetene, gitt deres målfunksjon, er den beste politikken, men Persson viser da at denne ikke er troverdig¹⁶.

Mange økonomer mente dermed etter hvert utover på 1980-tallet at man trengte nye institusjoner i den økonomisk-politiske beslutningsprosessen, da regjeringen hadde incitamentersom gjorde at den ikke ble troverdig i sin stabiliseringspolitikk, og at resultatet kunne bli høyere inflasjon enn nødvendig uten kompensasjon i form av økt sysselsetting, noe som ville være skadelig for økonomien.

Konkret ga dette blant annet seg utslag i at pengepolitikken i mange land utover på 1990-tallet ble delegert til en politisk uavhengig sentralbank, som skulle styre pengepolitikken etter et bestemt nivå på inflasjonen, med andre ord inflasjonsmål som grunnlag for pengepolitikken¹⁷.

Som en oppsummering kan man altså på bakgrunn av resonnementene ovenfor slå fast at utviklingen i den makroøkonomiske teorien de siste 50 årene, har medført at de fleste økonomenes tro på at politikerne kan drive en aktiv og virkningsfull stabiliseringspolitikk i utstrakt grad, er blitt relativt sterkt svekket i løpet av perioden, da den makroøkonomiske teorien påpeker at det er en del fundamentale problemer knyttet til å drive en effektiv stabiliseringspolitikk. I tillegg har man i praktisk økonomisk politikk, i tråd med utviklingen av teorien, gått fra en aktivt diskresjonær stabiliseringspolitikk til en mer langsiktig regelbasert økonomisk politikk.

¹⁶ Resonnementet bygger på Kydland & Prescott (1977) og Barro & Gordon (1983)

¹⁷ I Norge ble dette formelt gjort ved vedtaket om ny forskrift for Norges Banks utøvelse av pengepolitikken 29. mars 2001

1.6. Om virkemidler i den økonomiske politikken

Målet med denne delen av utredningen er å gi en grundig oversikt over de mest sentrale virkemidlene norske politikere som omfattes av definisjonen av politiske konjunktursykler i Norge ovenfor, det vil si de virkemidler norske stortingspolitikere, har hatt til rådighet i etterkrigstiden i sine eventuelle forsøk på å påvirke den norske økonomien på et aggregert nivå.

Jeg finner det hensiktsmessig å ta med en slik oversikt i *Del I* av utredningen, da de *økonomiske virkemidlene* som har vært og er gjenstand for påvirkning av norske stortingspolitikere, er med på, sammen med økonomisk teori, å danne grunnlaget for hvilke variabler man må studere empirisk for å fastslå om man har sett politiske konjunktursykler eller ikke.

I tillegg er en inngående forståelse av den norske økonomisk-politiske styringsmodellen i etterkrigstiden viktig for å frembringe en så presis og nyansert analyse som mulig.

Økonomisk politikk kan defineres som *de beslutninger og tiltak myndighetene treffer for å påvirke ressursbruken og inntektsfordelingen i samfunnet*¹⁸.

Sett i sammenheng med tidligere begrepsavklaringer må da *myndighetene* i definisjonen over, her forstås som norske stortings- og regjeringsmedlemmer.

Man deler gjerne økonomisk politikk inn i ulike politikkområder, som hver på sin måte er et ledd for å påvirke ressursbruken og inntektsfordelingen i samfunnet.

Eksempler på slike undergrupper av økonomisk politikk er finanspolitikk, handelspolitikk, konkurransepolitikk, valg av valutaregime og handelspolitikk.

Jeg har ingen ambisjon om å gå nærmere inn på alle disse områdene i det følgende, men vil derimot ta utgangspunkt i de to *tradisjonelt* sett mest sentrale virkemidlene politikere har hatt til rådighet for å påvirke den aggregerte økonomien, nemlig *finanspolitikk* og *pengepolitikk*, og gjøre rede for hvordan synet på disse har utviklet seg i den norske økonomisk-politiske debatten i etterkrigstiden. En oversikt over disse vil synliggjøre den norske økonomisk-politiske styringsmodellen på en god måte.

¹⁸ Hagen (2000) side 11

1.6.1. **Finanspolitikk**

Finanspolitikken består av statens utgifter (til varer og tjenester) og statens inntekter (skatter og avgifter).¹⁹

Størrelsen på disse økonomiske variablene har i Norge blitt fastsatt av Stortinget en gang i året gjennom vedtak om den påfølgende budsjetterminens statsbudsjett, og således kan man også definere finanspolitikk som bruk av økonomiske variable som fremkommer i *statsbudsjettet*.

I perioden 1945 og frem til og med budsjettåret 1959 utgjorde budsjetterminen for statsbudsjettet perioden 1. juli – 30.juni, og budsjettet ble i disse årene lagt frem av regjeringen for Stortinget *før jul* og vedtatt i Stortingets *vårsesjon*

Fra og med budsjetterminen 1961 ble imidlertid budsjettprosedyrene lagt om, og forslag til statsbudsjett har siden da blitt lagt frem av regjeringen for Stortinget hvert år i *oktober*, med endelig vedtak i *høstsesjonen*.

Det statsbudsjettet som endelig vedtas må ha støtte av et flertall i Stortinget.

Man snakker gjerne om to typer finanspolitikk; *ekspansiv* og *kontraktiv* finanspolitikk.

Med *ekspansiv* finanspolitikk mener man en økning i statens utgifter eller reduksjon i statens skatteinntang, mens *kontraktiv* finanspolitikk er en politikk som reduserer statens utgifter eller øker statens skatteinntang²⁰.

Statsbudsjettet har tradisjonelt vært oppfattet som et av de viktigste styringsverktøyene for politikere i den økonomiske politikken (jf IS-LM-modellen og 1950- og 1960-tallets makroøkonomiske tenkning).

Dette skyldes blant annet at statsbudsjettet er av en slik økonomisk størrelse og har en slik økonomisk tyngde, at man har ansett de økonomiske konsekvensene av de politiske prioriteringene som gjøres i budsjettet, som meget betydningsfulle for den aggregerte økonomiske aktiviteten i et land.

Rent formelt har *hovedprinsippene* for utarbeidelsen av Statsbudsjettet vært temmelig uforandret siden bevilgningsreglementet ble utarbeidet i 1928, selv om budsjettreglementet dog har blitt oppdatert og justert flere ganger de siste knappe 80 årene²¹.

¹⁹Dedekam jr: *Økonomisk ordliste*

²⁰ Dedekam jr: *Økonomisk ordliste*

Innholdsmessig og styringsøkonomisk har derimot *tenkningen* rundt finanspolitikken i Norge endret seg ganske betydelig siden 1949.

Under Ap-regjeringene på slutten av 1940- og utover på 1950- tallet var *konjunktur-stabilisering* et sentralt element i den økonomiske politikken i Norge, så vel som i andre nordiske land.

Konjunkturstabiliseringen skulle i den norske styringsmodellen oppnås gjennom et bredt sett av virkemidler, hvor statsbudsjettet var bare ett av flere mulige virkemidler, og slik ble ikke det tradisjonelle keynesianske perspektivet på finanspolitikk like fremtredende i Norge som i en del andre land på 1950-tallet²².

Utfordringen for stabiliseringspolitikken i de første etterkrigsårene ble stort sett å ”holde på bremsene”, da Norge i denne perioden oppnådde en rask og sterk økonomisk vekst.

Dette endret seg imidlertid i 1958, da man fikk et økonomisk tilbakeslag i USA som også ga merkbare utslag på den økonomiske aktiviteten i Vest-Europa og i Norge.

På dette tidspunktet hadde mange land svært knappe valutareserver, og utfordringen for den norske økonomiske politikken var i en slik situasjon å sikre sysselsettingen i de bedriftene som ble rammet av etterspørselssvikt, uten at det ville medføre økt import.

Det ville tvert om være behov for å skjære ned på importen for å kompensere for bortfallet av eksportinntektene. Det man fra politisk hold ønsket seg var at innenlands forbruk og investeringer måtte reduseres på en måte som i minst mulig grad gikk ut over sysselsettingen. Dette skulle sikres ved å føre en stram finanspolitikk (og også kredittpolitikk) kombinert med *direkteiltak* for å opprettholde sysselsettingen i de bransjene som ble rammet av tilbakeslaget. Resultatet av en slik politikk for budsjettbalansen var underordnet, og konsekvensen ble at mest sannsynlig måtte budsjettet gjøres opp med et betydelig overskudd av hensyn til balansen i utenriksøkonomien.

Den norske politikken var dermed ikke motkonjunkturpolitikk i keynesiansk forstand²³, og bruk av statsbudsjettet var således ikke ansett som et styringsverktøy i konjunkturstabiliseringen ut fra et tradisjonelt keynesiansk perspektiv.

²¹ Finansdepartementets hjemmesider: *Statsbudsjettets hovedprinsipper*

²² Hanisch, Sjøilen, Eklund 1999 side 200-201

²³ Tradisjonell keynesiansk motkonjunkturpolitikk tilsa i en krisesituasjon at man skulle drive aktiv diskontopolitikk og statlig underskuddsbudsjettering

Nå ble resultatet av budsjettbehandlingen av statsbudsjettet for 1958-1959, det stikk motsatte enn det man fra politisk hold ønsket seg, nemlig et underskudd på 162 millioner NOK²⁴. Grunnen til dette var det presset en økonomisk krise som den som rammet Norge i 1958, medførte for utgiftssiden på de offentlige budsjettene.

Konjunkturedgangen i 1958 avslørte nemlig en viktig egenskap i det norske økonomisk-politiske beslutningssystemet: Det var muligheter til å skaffe ekstraordinær finansiering ved økonomiske kriser eller uforutsette begivenheter gjennom å legge press på politikerne.

Denne muligheten skulle komme til å legge et press på stasbudsjettets utgiftsside og bidra til en betydelig utgiftsvekst på budsjettet gjennom store deler av etterkrigstiden.

På slutten av 1950-tallet og inn mot 1960-tallet fikk man etter hvert et noe annet syn på finanspolitikken rolle i den helhetlige økonomiske politikken.

Erfaringene fra 1950-tallets detaljregulering av den norske økonomien, med mange ulike politiske institusjoner som hadde sine egne virkemidler og vanskeligheten i praksis med å koordinere disse mot en målrettet enhetlig økonomisk politikk, resulterte i at man ønsket å samkjøre de ulike virkemidlene i større grad.

Dette skulle gjøres gjennom en sterkere fokusering på statsbudsjettet i den økonomiske politikken.

Ambisjonsnivået for 1960-årenes finanspolitikk ble på bakgrunn av de ovennevnte koordineringsproblemer i styringspolitikken på 1950-tallet, klart større enn det hadde vært i det forrige tiåret:

”-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”²⁵.

I tillegg ble det også gjort en del reformer knyttet til finanspolitikken på begynnelsen av 1960-tallet.

²⁴ Nasjonalbudsjettet 1960

²⁵ Planleggingsavdelingen, Om prøvebudsjett for Langtidsprogrammet 1966-1969, gjengitt i Hanisch, Sjøilen & Ecklund 1999, side 208

Fra og med budsjettåret 1961 ble arbeidet med statsbudsjettet lagt om til å følge kalenderåret, slik at statsbudsjettet i større grad skulle underordnes nasjonalbudsjettet²⁶, og dette innebar da at statsbudsjettet heretter ble behandlet av Stortinget i høstsesjonen.

I budsjettreformen i 1959 ble det også forsøkt å tilpasse budsjettet den makroøkonomiske planleggingen ved at utgiftene heretter skulle posteres etter såkalt nasjonaløkonomisk gruppering, og det skulle utarbeides et budsjettsammendrag som skulle vise budsjettets effekt på etterspørselen i et makroperspektiv.

Et spesielt fokus ble rettet mot posten *overskudd for lånetransaksjoner*, som ble brukt som et mål på hvor ekspansivt eller hvor kontraktivt et budsjett virket.

I 1964 ble det videre innført såkalt *langtids rammebudsjettering*. Dette ble innført i forbindelse med *langtidsprogrammet*²⁷ for 1966-1969, og bak innføringen knyttet det seg ambisjoner om å påvirke den administrative budsjettprosessen helt ned på et detaljnivå og hvert enkelt budsjettvedtak skulle underlegges den generelle samfunnsplanleggingen, og man ønsket på denne måten å gjøre statsbudsjettet mer operasjonelt i konjunkturpolitikken.

Blant annet ble det i budsjettarbeidet innført vedtatte rammer for de enkelte politikkområdene, noe som skulle tvinge departementene selv til å prioritere i budsjettforslagene.

Budsjettreformene som ble gjennomført kan i ettertid ikke karakteriseres som særlig vellykkede, da man ikke fikk bukt med den stadige økningen i offentlige utgifter; de hadde aldri steget så raskt i fredstid som i siste del av 1960-tallet, og finanspolitikken ble aldri det effektive styringsredskapet man hadde ønsket at det skulle være på 1960-tallet.

Ambisjonene om å drive konjunkturregulering gjennom finanspolitikk ble videreført utover på 1970-tallet. I forbindelse med den internasjonale lavkonjunktoren som startet i 1974, fikk man i Norge den såkalte *motkonjunkturpolitikken* som søkte å dempe effektene av den internasjonale nedgangen. Motkonjunkturpolitikken bestod av enkelttiltak, støttetiltak og til da rekordhøye underskudd på statsbudsjettene, og den tidligere normen for budsjettsbehandlingen om at man skulle ha *overskudd før lånetransaksjoner* ble helt forlatt.

²⁶ *Nasjonalbudsjettet* (St. meld. nr.1) ble første gang lagt frem i mars 1947, og har siden 1960 hvert år blitt lagt frem for Stortinget sammen med regjeringens forslag til statsbudsjett (St. prp. nr. 1). De første årene var nasjonalbudsjettet et planleggingsdokument for en økonomi med omfattende reguleringer, mens det i senere tid har blitt et dokument som gir en oversikt over den økonomiske tilstanden i landet og i andre land og over den politikken som regjeringen har tenkt å føre for å realisere den utviklingen man planlegger i budsjettåret.

²⁷ *Langtidsprogrammer* har vært utarbeidet siden 1948, og fra og med 1954 har langtidsprogrammene dekket storingsperiodene.

