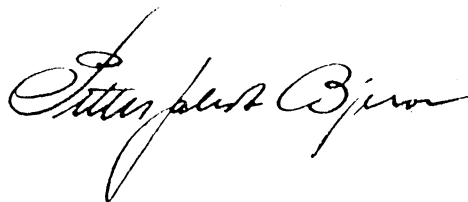


Utviklingstendensar i den kvantitative økonomiske planlegginga i Norge¹



PETTER JAKOB BJERVE, DIREKTØR DR. PHILOS.



Cand. oecon. 1941. Forskingsassistent ved Universitetets sosialøkonomiske institutt 1939—40, sekretær i Statistisk Sentralbyrå 1944—45, universitetsstipendiat i sosialøkonomi 1945—49, byråsjef i Finansdepartementet 1945—47, direktør i Statistisk Sentralbyrå frå 1949. Visiting professor ved Stanford University, California 1954—55. Dr. philos. i 1962 på avhandlinga «Planning in Norway 1947—56».

Medlem m. a. av Rådet for områdeplanlegging frå 1949, Det økonomiske samordningsråd frå 1949, Penge- og bankkomiteen av 1950, Penge- og finansrådet frå 1950, United Nations Population Commission 1955—59 og Statistical Commission frå 1960, Statsråd, Finans- og tolldepartementet frå 1960 til 1963.

Det er no 19 år sidan det for første gongen vart lagt fram eit nasjonalbudsjett for Norge, i Særskilt vedlegg nr. 11 til Statsbudsjettet for 1945—1946. Her vart det gjeve overslag over nasjonalprodukt, importoverskott, offentlig bruk av varer og tenester, privat konsum og privat investering i tre alternativ for året 1946 og seks for femårsperioden 1946—1950. Både den måten alternativ vart stilt opp på og kommentarane til dei synte klårt at det låg eit økonomisk program bak denne tallekserisjen, og målsettinga var snøgg atter-reising ved hjelp av store importoverskott, eit relativt lågt privat konsum og strengt atterhald i den offentlege bruken av varer og tenester.

Jamvel om målsettinga for den økonomiske politikken seinare har skifta, har føremåla med den kvantitative planlegginga heile tida vore dei same. Ved hjelp av nasjonalbudsjett og langtidsprogram har ein meint å kunne få til betre opplegg av den økonomiske politikken, meir samordna bruk av dei økonomiske verkemiddel som ulike administrative organ rår over, og betre forståing av den økonomiske politikken både mellom politikarane og andre interesserte. Men i måten å støtte desse føre-

måla på kan vi finne viktige utviklingstendensar, som eg skal gjere ein freistnad på å klårlegge. Det har såleis vore ein tendens til å utvide den kvantitative planlegginga til fleire område av den økonomiske politikken, ta betre analytiske hjelpemiddel i bruk, legge større vekt på langtidsplanlegging og klårlegge programkarakteren av nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet. Desse fire hovudtendensane vil i det følgjande bli drøfta under kvar si overskrift, men på fleire punkt vil det og bli peika på andre sider ved utviklinga som kan ha interesse. For å unngå gjentak vil framstillinga i dei to første avsnitta stort sett bli avgrensa til utviklingstendensane i arbeidet med og offentleggjeringa av nasjonalbudsjettet, medan langtidsprogrammet vil bli drøfta mest mogleg under eitt i det tredje avsnittet.

I ein artikkel til eit spesialnummer for professor Ragnar Frisch finn eg det naturleg å

¹ Gode vener i Finansdepartementet og Statistisk Sentralbyrå har vore så snille å lese artikkelen i manuskript og har gjort mange framlegg til forbetringar.

dra namnet hans fram der det er tydeleg at han har sett spor etter seg i norsk planlegging. Men eg vil streke under at det i denne artikkelen ikkje vil bli gjeve ei fullstendig vurdering av den rolla som Frisch har spela på dette området.²

Meir omfattande kvantitativ planlegging.

I dei første åra var interessa konsentrert om tilgangen på og etterspurnaden etter realøkonomiske ressursar og om bruken av mengdereguleringar til å påverke desse ressursane. I dei årlege stortingsmeldingane om nasjonalbudsjettet vart det offentleggjort detaljerte budsjett for produksjon, import, eksport, privat realinvestering, privat konsum og offentleg bruk av varer og tenester, og dessutan eit særskilt arbeidskraftsbudsjett.³ Som planar for mengdereguleringane vart det offentleggjort importløyvebudsjett, byggeløyvebudsjett og varebudsjett (spesielt for dei viktigaste byggemateriale).

Under utarbeidinga av nasjonalbudsjettet for 1946 vart det ikkje gjort nokon freistnad på å sjå bruken av mengdereguleringane og verknadene av desse verkemidla i samanheng. Første gongen det vart gjort, var då nasjonalbudsjettet for 1947 vart laga. Stortingsmeldinga om dette nasjonalbudsjettet representerte den første nasjonaløkonomiske planen for Norge der ei realøkonomisk målsetting og bruken av visse verkemiddel for å nå denne målsettinga, vart analysert i samanheng, og

² Som ein kuriositet kan det nemnast at det på Universitetets Sosialøkonomiske Institutt ligg arkivert eit notat av professor Frisch, datert 29/1. 40, med overskrifta: Nasjonalbudjet (i motsetning til Nasjonalregnskap). Frisch var den gongen inne på å gjere liknande overslag for Norge som professor J. M. Keynes hadde offentleggjort for Storbritannia, over tilgangen på og utnyttinga av realøkonomiske ressursar. Då Finansdepartementet tok opp arbeidet med dette hausten 1945, vart namnet Nasjonalbudsjett henta fram.

³ For 1947 var produksjonsbudsjettet spesifisert i 13 næringar og investeringsbudsjettet i 12 næringar. Det siste var dessutan spesifisert i 4 artsgrupper og 3 eigargrupper. Vidare var eksportbudsjettet spesifisert i 16 varegrupper, importbudsjettet i 18 varegrupper og budsjettet for det private konsum i 12 varegrupper. Matvaregruppa i det sistnemnte budsjettet var dessutan spesifisert i 15 undergrupper. Importløyvebudsjettet hadde same varegruppering som importbudsjettet, og både byggeløyve- og byggematerialbudsjettet hadde om lag same gruppering etter næring som investeringsbudsjettet. Importløyvebudsjett vart offentleggjort først frå og med 1949, og då vart varespesifikasjonen sløyfa for den budsjetterte leverte import.

der resultatet av analysen vart uttrykt i tal både for målsettingsvariable og verkemiddelvariable. Men jamvel om det for bae desse gruppene av variable vart offentleggjort mange fleire budsjettpostar enn vanleg i dag, gav postane langt frå noko fullstendig uttrykk for dei mål og verkemiddel som Regjeringa måtte ta avgjerder om i året 1947. For budsjettbalansen, kredittpolitikken, stønadspolitikken, prispolitikken (t. d. bruken av pristilskott), lønns- og inntektspolitikken, for ikkje å nemne distriktspolitikken, fanns det såleis ingen kvantitative planar i nasjonalbudsjettet 1947.

Sjølvsagt vart det på alle desse områda ført politikk den gongen óg, men enno gjekk ikkje opplegget av denne politikken inn som ein del av arbeidet med nasjonalbudsjettet, og samordninga med den økonomiske politikken elles, dvs. først og fremst med bruken av mengdereguleringane, måtte i den monn det var samordning, skje på statsråds- eller regjeringsnivå. Under budsjettkonferansane i Finansdepartementet om framlegga frå dei ymse fagdepartement til statsbudsjett for 1946—47 og 1947—48 vart utgiftene til statsbygg avgrensa slik at det ikkje skulle bli brukt meir murstein, trelast og sement enn føreåt ført opp på byggematerialbudsjettet. Denne samordninga førte sikkert til at dei statlege utgiftene til byggeføremål vart mindre enn dei elles ville ha vorte. For resten av statsbudsjettet fekk derimot nasjonalbudsjettet for 1947 truleg lite å seie jamvel om den nasjonaløkonomiske grupperinga av utgiftene i budsjettframlegga for 1946—47 og 1947—48 vart lagt til grunn ved totalvurderinga av råbudsjettframlegga og såleis spela ei viss rolle i budsjettopp- legget.

Når nasjonalbudsjettet for 1947 først og fremst vart nytta i politikkopplegget for mengdereguleringane, var det mellom anna fordi samordninga av mengdereguleringane vart sett på som den viktigaste oppgåva nett då. Slik stoda den gongen var, med skort på dei fleste vareslag, kunne ein ved hjelp av desse reguleringane påverke allokeringa av ressursane mye meir effektivt enn ved andre verkemiddel. Ved å nytte ut import- og varerasjoneringssystemet til dette føremålet meinte ein til dømes å kunne påverke investeringsverksemda så effektivt at det ikkje var naudsynt å føre ein særleg aktiv kredittpolitikk.

Etter kvart som det vart lagt større vekt på finans- og kredittpolitikken, gjekk det samstundes føre seg ei utviding av nasjonalbudsjettarbeidet siik at også bruken av desse verkemidla vart planlagt og samordna gjennom dei årlege nasjonalbudsjett. Dermed vart den sentrale kvantitative økonomiske planlegginga meir og meir omfattande.

Den samordninga av statsbudsjettet og nasjonalbudsjettet som tok til under utarbeidinga av nasjonalbudsjettet for 1947, vart såleis

med tida stendig betre.⁴ Men så lenge budsjett-systemet for dei offentlege sektorane hadde heilt andre definisjonar og klassifikasjonar enn nasjonalbudsjettssystemet, og dei offentlege budsjett vart utarbeidd for perioden 1. juli—30. juni medan nasjonalbudsjettet galdt kalenderåret, var det uråd å gjennomføre full samordning. Først frå og med året 1961 vart dette mogleg, for då vart dei offentlege budsjettssystem logisk integrert med nasjonalbudsjettssystemet, og samstundes gjekk både staten og kommunane over til kalenderårsbudsjett.

Kredittpolitikken kom ikkje for alvor inn i nasjonalbudsjetttopplegget før i midten av 1950-åra, altså fleire år seinare enn finanspolitikken. I nasjonalbudsjettpublikasjonane frå og med 1948 vart det nok teke med avsnitt om fordringsforskyvningane, og under arbeidet med dei følgjande nasjonalbudsjett vart det gjort framsteg med å lage budsjettal for kredittutviklinga som var logisk integrerte med resten av nasjonalbudsjettssystemet. Men så seint som i stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet for 1953 gjekk det fram at desse tala enno stort sett berre var prognosar og ikkje program for kredittpolitikken. Jamvel om det her for første gongen vart offentleggjort eit utlånsbudsjett for statsbankane, vart dette presentert berre som «et sammendrag av de utlånsbudsjett som statsbankene har utarbeidet for 1953», dvs. at det var bankane sitt program, og ikkje noko som Regjeringa tok direkte ansvar for.⁵ Først frå og med 1954 la Regjeringa fram ein samla plan for utlån frå statsbankane som ein integrerande del av nasjonalbudsjettet, og frå no av vart opplegget av kredittpolitikken elles óg i stendig sterkare grad integrert med nasjonalbudsjetttopplegget.

Denne viktige utvidinga av området for nasjonalbudsjettarbeidet hang sjølvstøtt saman med den meir aktive penge- og kredittpolitikken som då byrja. Ved hjelp av dei nye verkemidla for kredittpolitikken som hadde vorte bygd ut i åra like før, og som mellom anna bygde på årlege kredittavtaler mellom statsmaktene og dei private kredittinstitusjonane, kunne staten øve innverknad ikkje berre på utlånsverksemda i statsbankane, men både på utlåna frå dei private kredittinstitusjonane og på kredittgjevinga over obligasjonsmarknaden.⁶

Innføyinga av kredittpolitikken i nasjonalbudsjetttopplegget vart óg i viss monn hemma av statistisk-tekniske problem og administrative periodiseringsproblem. Dei statistiske problema vart i stor monn løyste gjennom den omlegginga av kredittmarknadsstatistikken som vart sett i gang i 1952, men så seint som for 1961 vart dei kvantitative planane for finanspolitikken og for kredittpolitikken utarbeidd på ulike tidspunkt.⁷ Dette hang saman med at nasjonalbudsjettet skulle leggjast fram

for Stortinget først i oktober, medan dei årlege tingingane om kredittavtalen for neste år ikkje tok til før i desember. Difor var det ikkje mogleg å offentleggjere i nasjonalbudsjettpublikasjonen noko kredittbudsjett for dei private kredittinstitusjonane og for yting av kreditt over obligasjonsmarknaden tilsvarende utlånsbudsjettet for statsbankane, og det vart heller ikkje laga noko kredittbudsjett samstundes med statsbudsjettet, jamvel om kredittpolitikken sjølvstøtt vart drøfta i samband med budsjetttopplegget.

Frå og med 1962 vart dette problemet løyst ved at det i samband med utarbeidinga av statsbudsjettet og nasjonalbudsjettet vart laga eit førebels kredittbudsjett til internt bruk. Dette budsjettet gjev uttrykk for kva Regjeringa vonar å kunne få kredittinstitusjonane med på i kredittavtalen for neste år. Opplegget vil såleis vere realistisk berre i den monn Regjeringa greier å få kredittinstitusjonane med på det, like eins som framlegget til statsbudsjett berre er realistisk i den monn det blir godteke av Stortinget.

Lønns- og prisproblem vart i det heile teke ikkje drøfta i dei første nasjonalbudsjettpublikasjonane. Det første steget vart teke i 1950, då Regjeringa i eit tillegg til stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet la fram ei utgreiing om subsidiereduksjonen det året. Det heiter her at tiltaket var ein lekk i gjennomføringa av dei retningslinene som hadde vorte dregne opp i nasjonalbudsjettet.⁸ Frå og med 1951 gjekk ei drøfting av pris- og inntektsutviklinga inn som ein fast del av dei årlege stortingsmeldingane om nasjonalbudsjettet. I den første tida dreide analysen seg først og fremst om verknadene av prisutviklinga på inntektene, særleg utviklinga i det siste året, og problema i komande år vart lite analysert. Etter kvart vart det gjeve

⁴ Verknadene av dei offentlege budsjett på disponibel inntekt og sparing hos foretak og konsumentar vart i viss monn analysert i stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet for 1948. Nasjonalbudsjettpublikasjonen for 1949 syner at det for dette året vart gjort vidare framsteg i så måte og at det dessutan vart gjort freistnad på å analysere kredittverknadene av dei offentlege budsjett. Frå og med 1950 vart statsinntektene drøfta i eit særskilt avsnitt av nasjonalbudsjettpublikasjonane. Frå og med 1953 vart skattepolitikken drøfta meir eksplisitt, og frå og med 1958 vart det teke med ein tabell der skatteinntektene mellom anna vart uttrykt i prosent av bruttonasjonalproduktet.

⁵ St. meld. nr. 1 (1953, p. 54.)

⁶ Sjå St. meld. nr. 75 (1952).

⁷ Kredittmarkedstatistikk 1955, NOS XI 281.

⁸ St. meld. nr. 43 (1950), p. 3. Ei tilsvarende melding i 1947 som tilfelleleg óg har nummeret 43, vart ikkje lagt fram som tillegg til stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet.

visse inntekts- og prisprognosar i den tekstlege framstillinga, men noko uttrykkeleg opplegg til ein inntektspolitikk finn vi ikkje før i nasjonalbudsjettpublikasjonen for 1963, der det vart gjeve varsel om ein ny og meir aktiv inntektspolitikk.

Den kvantitative planlegginga på dette området har nok elles spela ei større rolle enn det kan sjå ut til ved gjennomlesing av nasjonalbudsjettpublikasjonane. Det har lenge vorte utarbeidd pris- og inntektsprognosar, men offentleggjering av slike prognosar byr på vanskelege problem som det ikkje skulle vere naudsynt å gå nærare inn på. Det kan vere nok å nemne at ei mogleg offentleggjering av kvantitative program for inntektspolitikken før programmet er godteke av dei partane som Regjeringa skal tinge med, ville by på liknande problem som ei offentleggjering av kredittbudsjettet før statsmaktene og dei private kredittinstitusjonane har vorte samde om det.

Om lag samstundes med avviklinga av mengdereguleringane vart det slutt på offentleggjering av budsjett med varegruppering for privat konsum, import og eksport.⁹ Når det gjeld det private konsumet, vart eit slikt budsjett siste gongen offentleggjort for 1952. Etter at importløyvebudsjettet vart sløyfa for 1952, vart det offentleggjort eit budsjett med varegruppering for den leverte importen både for 1953 og 1954, men deretter vart varespesifikasjonen sløyfa på dette området óg. For vareeksporten vart det offentleggjort budsjett med varespesifikasjon til og med 1956. Investeringbudsjettet derimot vart offentleggjort slik som før, bortsett frå at det i dei siste åra berre har synt den prosentvise tilveksten i

bruttoinvesteringane.¹⁰ For produksjonen har det heile tida vorte offentleggjort eit budsjett med om lag den same næringsspesifikasjonen, men frå og med 1961 vart desse tala offentleggjort berre i prosent.

Medan det etter kvart vart laga og offentleggjort kvantitative planar for bruken av fleire og fleire økonomiske verkemiddel, vart det såleis ein tendens til å offentleggjere mindre detaljerte budsjettal for *utslaga* av verkemidla. Til internt bruk i administrasjonen vart det heile tida utarbeidd om lag like spesifiserte tal som før for både importen, eksporten, konsumet og investeringane, men då mengdereguleringane fall bort, vart desse tala både meir uvisse og mindre interessante, og her har vi truleg dei viktigaste grunnane til at offentleggjeringa vart mindre detaljert.

Som ein konsekvens av dette har nasjonalbudsjettpublikasjonen i dag ein heilt annan karakter enn i 1947. Frå å vere eit omfangsrikt dokument på mellom 120 og 150 sider frå då av til og med 1953 (inkl. vedlegg), vart publikasjonane for dei seinare år redusert til stort sett mellom 40 og 60 sider, og medan storparten av framstillinga i det første tidsrommet galdt bruken av mengdereguleringane og dei realøkonomiske verknadene av desse, har for åra etterpå stort sett om lag tredjeparten av stoffet dreidd seg om bruken av *andre* verkemiddel.

Både planleggingsarbeidet og offentleggjeringa av planane har såleis vorte meir og meir verkemiddelorientert. Ovanfor er dette synt med døme frå det årlege nasjonalbudsjettarbeidet. Vi skal seinare sjå at den same utviklingstendensen gjorde seg gjeldande for langtidsprogrammet.

Denne utviklingstendensen bar i seg at dei næringspolitiske sidene ved den økonomiske politikken kom mindre til kvantitativt uttrykk i nasjonalbudsjettpublikasjonane. Dette hang vel saman med at utslaga her gjer seg gjeldande særleg på lang sikt, og at det difor var meir naturleg å drøfte dei i samband med langtidsprogrammet enn i dei årlege stortingsmeldingane om nasjonalbudsjettet.

Målsettinga og verkemidla for fordelingspolitikken har alltid i berre liten monn vorte kvantitativt uttrykt i nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet. Her vil det snautt bli gjort framsteg før nasjonalrekneskapen blir bygd ut med sikte på å gje dei opplysningane om fordelinga av inntektene på sosiale grupper, som trengs som grunnlag for ei utvidd kvantitativ planlegging på dette området. Det har lenge vorte arbeidd med ei slik utbygging, og dei første resultatane vil snart bli ferdige, men det står att å sjå om kvaliteten av den nye statistikken vil bli god nok.

Utviklinga mot meir omfattande kvantitativ planlegging har i viss monn samanheng med endringar i den departementale arbeidsdelinga. Når såleis opplegget av finanspolitikken

⁹ Planar for bruken av mengdereguleringar vart det sjølvstøtt slutt med å lage etter kvart som reguleringane vart avvikla. I nasjonalbudsjettpublikasjonen for 1951 vart det for siste gongen offentleggjort eit importløyvebudsjett med gruppering på viktigare vareslag; for seinare år vart det berre offentleggjort eit samla overslag for den lisensierte importen så lenge den hadde ein storleik som var verd å nemne. På tilsvarende vis vart omfanget av byggeiøyvebudsjetta redusert parallelt med at fleire og fleire område vart fritekne for byggereregulering. I nasjonalbudsjettpublikasjonen for 1965 vart det for siste gongen offentleggjort eit byggeiøyve- og byggematerialebudsjett som galdt storparten av byggeverksemda. Etter den tid har det berre vorte offentleggjort programtal for dei kvotane som fylkesforsyningsnemndene kunne disponere og for dei få områda av byggeverksemda som har vore regulert gjennom sentral tildeling av byggeiøyver.

¹⁰ For åra 1961—1964 vart næringsspesifikasjonen heilt sløyfa i St. meld. nr. 1, men teke med i ei melding om gjennomføringa av nasjonalbudsjettet.

etter kvart gjekk inn som ein del av nasjonalbudsjettoppbygget, hang det saman med tilbakeføringa av nasjonalbudsjettarbeidet frå Handelsdepartementet til Finansdepartementet i 1952 og opprettinga av Økonomiavdelinga med eit særskilt Inntektskontor.¹¹ Nokoliknande gjeld for kredittpolitikken. Økonomiavdelinga spela ei viktig rolle under utbygginga av dei nye kredittpolitiske verkemidla som vart tekne i bruk frå 1954 av, og det var naturleg at avdelinga fekk til oppgåve å samordne bruken av desse verkemidla innanfor nasjonalbudsjettssystemet. Det at Penge- og finansrådet samstundes i røynda oppløyste seg sjølve, la nok óg større kredittpolitisk ansvar på Økonomiavdelinga.

Når pris- og inntektspolitikken i dei første etterkrigsåra låg så å seie heilt utanom arbeidet med nasjonalbudsjettet og problema ikkje vart drøfta i nasjonalbudsjettpublikasjonane, hang det saman med at Regjeringa i dette tidsrommet nytta Det økonomiske samordningsråd som rådgjevande organ i slike saker. Dessutan spela Prisdirektoratet ei viktig rolle så lenge direkte prisregulering vart nytta som det sentrale verkemidlet i prispolitikken. Etter at Samordningsrådet var oppløyst og etter kvart som den direkte prisreguleringa vart nedbygd, tok Økonomiavdelinga meir og meir over dei rådgjevande funksjonane på dette området óg, men først i dei aller siste åra har avdelinga spela ei verkeleg viktig rolle under opplegget av inntekts- og prispolitikken.

Ein lærdom som ein kanskje kan dra av desse røynslene om samanhengen mellom graden av samordna planlegging og institusjonelle endringar, er at dersom ein ønskjer å føre generell økonomisk politikk på grunnlag av ein samla nasjonaløkonomisk plan, kan det snauvt vere føremålstenleg å ha særskilde sekretariat parallelt med det sentrale planleggingssekretariatet.

Meir økonometrisk planleggingsteknikk.

Det fundamentalt nye som hende teoretisk sett i norsk økonomisk planlegging like etter krigen, var at statsmaktene tok til å utarbeide kvantitative planar for den økonomiske politikken innanfor eit tankeskjema som femna om heile realøkonomien. Dette var i hovudsaka det systemet av definisjonar og definisjonsrelasjonar som professor Frisch nokre år tidlegare hadde lagt fram under namnet økosirkssystemet.¹²

Under krigen hadde Statistisk Sentralbyrå byrja på å lage ein nasjonalrekneskap i samsvar med dette systemet, og ved frigjeringa låg det føre tal for bruttonasjonalproduktet i åra 1935—1943 gruppert på 13 næringssektorar.¹³ Dessutan var det gjort visse grove overslag over «krigskostnader», offentlege administrasjonskostnader, investering og konsum.

Hausten 1945 førte Statistisk Sentralbyrå og Finansdepartementet i samarbeid tala for nasjonalproduktet fram til 1945 og gjorde overslag for 1939 og 1944 over importoverskott, offentleg bruk av varer og tenester, privat konsum og privat investering. Oppgåva under utarbeidinga av nasjonalbudsjettet var å lage tilsvarende overslag for framtidige år.

Det første nasjonalbudsjettet (for 1946 og for tidsrommet 1946—1950) vart laga av Det pengepolitiske kontor i Finansdepartementet. Administrativt sett skjedde det ei viktig nyskaping i samband med nasjonalbudsjettet for 1947 i og med at arbeidet med dette budsjettet vart spreidd på mange departement, og dessutan tok Arbeidsdirektoratet, Statistisk Sentralbyrå og Norges Bank direkte del i planleggingsarbeidet. Oppgåva for Det pengepolitiske kontor vart heretter først og fremst å *samordne* nasjonalbudsjettarbeidet og å skrive stortingsmeldingane om nasjonalbudsjettet. På grunnlag av visse allmenne retningslinjer frå eit nyorganisert regjeringsutval for økonomiske saker, laga dei ymse departement og direktorat framlegg til kvar sine deler av nasjonalbudsjettet. Desse framlegga vart gjennomgått av Det pengepolitiske kontor som såg til at dei var utarbeidd i samsvar med definisjonane i nasjonalbudsjettssystemet og som stilte dei saman innanfor dette systemet. Då det så synte seg at det var planlagt brukt mye meir ressursar enn det var venta å få rådvelde over frå norsk produksjon og gjennom importoverskott, måtte framlegga i større eller mindre monn brigdast. Dette reiste prioriteringsprospørsmål som Det økonomiske utvalet i Regjeringa måtte avgjere. På grunnlag av nye retningslinjer laga budsjettorgana så reviderte framlegg som atter vart stilt saman osv. Gjennom ein slik prosess av suksessive tilnærmingar kom ein til slutt fram til eit sett av budsjettal som i det minste stetta definisjonslikningane i nasjonalbudsjettet. Under tilnærmingprosessen vart det dessutan gjort freistnad på å kontrollere at visse budsjettal stetta kjente strukturrelasjonar, som til dømes at det pr. kvadratmeter grunnflate i bygg av ein viss type gjekk med ei viss mengd trelast, murstein eller sement, og at byggekostnaden pr. kvadratmeter samsvara med dei røynslene ein hadde. Dei tala som til slutt vart ståande i nasjonalbudsjettet stetta såleis også ein god del relasjo-

¹¹ Tilbakeføringa hang sjølvsagt atter saman med avviklinga av mengdereguleringane.

¹² Ragnar Frisch: Økosirkssystemet (Det økonomiske sirkulasjonssystem) (Økonomisk Tidskrift 1943, pp. 106—121.)

¹³ Byrået nytta den gongen terminologien bearbejdesverdi om bruttonasjonalproduktet og netto realinntekt om nettonasjonalproduktet. Sjå: Nasjonalinntekten i Norge 1935—1943, NOS X 102.

nar av strukturell art, først og fremst tekniske relasjonar, som budsjetteringsorgana retta seg etter når dei laga sine overslag.

Denne teknikken vart i prinsippet nytta under utarbeidinga av ikkje mindre enn 14 nasjonalbudsjett og 3 langtidsprogram. Først i samband med nasjonalbudsjettet 1961 og langtidsprogrammet 1962—1965 vart det teke i bruk ein meir fullstendig numerisk planleggingsmodell som gjorde det mogleg å utføre ein del av tilnæringsprosessen ved hjelp av ein elektronisk reknemaskin. Men i mellomtida hadde det skjedd store framsteg jamvel i den administrative planleggingsteknikken.

Utviklinga mot meir omfattande kvantitativ planlegging bar i seg at nasjonalbudsjettet fekk ei mengd nye variable og nye definisjonsrelasjonar. Jamvel om andre variable og definisjonsrelasjonar fall bort etter kvart som mengdereguleringane vart avvikla, kan det ikkje vere tvil om at det systemet av definisjonslikningar som planleggingsarbeidet bygde på, etter kvart gav eit betre og betre bilete av norsk økonomi. Samstundes fekk vi ein stendig betre nasjonalrekneskap, og det vart tilsvarende mindre fare for mistak på grunn av manglande kjennskap til utviklinga opp til budsjetteringstidspunktet.

Særleg etter at Statistisk Sentralbyrå i 1952 fekk ferdig ein ny og utvidd nasjonalrekneskap for åra 1930—1939 og 1945—1951, kunne budsjetteringsorgana dessutan i større og større monn kontrollere om overslaga i nasjonalbudsjettet stetta strukturellasjonar som etter statistikken å døme var etter måten stabile. Etter kvart vart til dømes konsumrater, importater og liknande relasjonar meir nytta til dette føremålet. Men dette gjorde det sjølvstøtt ikkje mogleg å ta fullgodt omsyn til dei mange indirekte samanhengane i vår økonomi. I så måte

¹⁴ Sjø: Reperkusjonsanalytiske problemer som kan studeres på grunnlag av vare- og tjenestetilgangen oppdelt etter tilrekningsandeler, hovedkategorier av goder og næringssektorer. Professor Ragnar Frisch's forelesninger høstsemestret 1952, og vidare bearbeidet i vårsemestret 1953. (Memorandum fra Universitetets Sosialøkonomiske Institutt, Oslo 6. november 1952.)

¹⁵ Sjø: Kryssløpsanalyse av produksjon og innsats i norske næringer 1954. (Samfunnsøkonomiske Studier nr. 9. Statistisk Sentralbyrå, Oslo 1960.)

¹⁶ Dei første resultat vart trykt i Statistiske Meldinger nr. 2, 1955, pp. 39—55. Sjø vidare: A Preliminary Report on Regression Studies of Consumers Expenditures in Norway, Statistisk Sentralbyrå, mai 1958 (stensilert), Forbruksundersøkelsen 1958, Del III NOS A 41 (1961), Arne Amundsen: Metoder i analysen av forbruksdata (Artikler nr. 6, Statistisk Sentralbyrå, Oslo 1960) og Arne Amundsen: Konsumelastisiteter og konsumprognoser bygd på nasjonalregnskapet (Artikler nr. 7, Statistisk Sentralbyrå, Oslo 1963).

vart det gjort eit viktig steg framover i 1952, då den første freistnaden vart gjort på å nytte ut kryssløpstabellane i den nye nasjonalrekneskapen til planleggingsføremål. På grunnlag av kryssløpstabellen for 1948 vart det i Statistisk Sentralbyrå laga ein modell for produksjonskryssløpet og eksperimentert med einvegløysingar innanfor denne modellen for å finne svar på spørsmål som til dømes kor sterkt ein gjeven auke i konsum, investering og eksport ville verke på bruttonasjonalproduktet og importen. Seinare vart det gjennom eit samarbeid mellom Statistisk Sentralbyrå og Sosialøkonomisk Institutt ved Universitetet i Oslo gjennomført ei invertering av likningssystemet for kryssløpsmodellen, og i eit memorandum frå Sosialøkonomisk Institutt la professor Frisch på ein sær pedagogisk måte fram ein del av dei mest interessante resultat av denne inverteringa. Dessutan gav han døme på korleis dei inverterte tala kunna nyttast til planleggingsføremål.¹⁴ Dette vart til stor nytte for nasjonalbudsjettarbeidet, og resultat vart mellom anna nytta til å kontrollere om Handelsdepartementet ved budsjetteringa av importen hadde teke tilstrekkeleg omsyn til dei indirekte verknadene gjennom produksjonskryssløpet.

I åra som følgde vart kryssløpstabellen for 1948, og seinare den meir detaljerte tabellen for 1954, meir og meir nytta ut i planleggingsarbeidet til å finne ut dei kryssløpskorrigerte verknadene på importen og produksjonen av gjevne endringar i konsum, investering og eksport, og dessutan til å rekne ut priskonsekvensar av gjevne endringar i kostnadskomponentar. Særleg under utarbeidinga av nasjonalbudsjetta for 1959 og 1960 vart det i stor monn drege nytte av den produksjonskryssløpsmodellen som då låg føre for 1954, og som både var mye meir detaljert og av monaleg høgare kvalitet enn tidlegare kryssløpsmodellar.¹⁵

I midten av 1950-åra vart det i Statistisk Sentralbyrå byrja på økonometriske analysar av konsumeterspurnaden som dels bygde på resultat av hushaldsgranskingar, først i 1951—52 og seinare i 1958, og dels på dei tilbakegåande konsumoppgåvene i nasjonalrekneskapen.¹⁶ Resultata av desse analysane kunne i viss monn nyttast til å kontrollere om budsjetteringa av konsumet var i samsvar med norsk konsumåttferd. Dessutan fekk dei på to område viktige konsekvensar for bruken av økonometrisk planleggingsteknikk, nemleg ved at det vart konstruert ein numerisk Keynesmodell for Norge og seinare ein utvidd kryssløpsmodell, nemleg Modis I (modell av disagregert type), der resultat av konsumanalysane vart kopla saman med modellen for produksjonskryssløpet.¹⁷

Den numeriske Keynesmodellen, som vart laga på grunnlag av tilbakegåande nasjonalrekneskapstal, var ferdig til bruk i 1957, og model-

len vart i åra etterpå nytta under planleggingsarbeidet i samband med visse makroøkonomiske problemstillingar, særleg til å studere den kvantitative samanhengen mellom investering volum og importoverskott.¹⁸ Dessutan vart denne modellen nytta av forfattaren i analysar av årsakene til avvik mellom nasjonalbudsjett og -rekneskap.¹⁹

Keynes-modellen var for aggregert til at bruken av han kunne setjast i staden for nokon del av den administrative iterasjonen i nasjonalbudsjettarbeidet. Det vart ikkje mogleg før Modis I var ferdig.

Modis I, som for første gongen vart nytta til planleggingsføremål under utarbeidinga av nasjonalbudsjett for 1961, tok vare på både dei indirekte kryssløpssamanhengane i produksjonen og på samanhengane mellom produksjonen og konsumet via inntektene og konsumetterspurnaden, altså samanhengar som særst vanskeleg let seg ta vare på gjennom ein administrativ tilnæringsprosess. Dersom denne modellen synte seg brukbar, ville det ikkje lengre vere naudsynt å lage direkte overslag for ein del av postane i nasjonalbudsjettet. Det galdt storparten av bruttonasjonalproduktet, heile importen og storparten av det private konsumet, som ein kunne finne storleiken på indirekte ved hjelp av modellen. Direkte overslag utanom modellen ville vere naudsynte berre for eksport, bruttoinvestering offentleg konsum, ein del av det private konsumet og produksjonen i sektorar der ein må gå ut frå at produksjonsresultatet ikkje rettar seg først og fremst etter etterspurnaden, men etter produksjonskapasitet, vertilhøve e. l., slik som i jordbruk, skogbruk, fiske og elektrisitetsproduksjonen. Under utarbeidinga av nasjonalbudsjett for 1961 torde ein ikkje ta sjansen på at modellen var brukbar, og difor vart produksjonen, importen og det private konsumet budsjettert på den gamle måten og. Avvika mellom desse alternative overslaga og modelloverslaga vart stort sett særst små.

Under utarbeidinga av nasjonalbudsjetta for åra 1962—1965 heldt ein fram med å nytte Modis I. Det vart då ikkje funne naudsynt å budsjettere privat konsum på den administrative måten, og det vart heller ikkje lagt ned så mye arbeid som før på direkte overslag over produksjon og import. Jamvel om dei budsjettoverslaga som blir gjort ved hjelp av modellen ikkje blir godtekne utan vidare, men vurdert på grunnlag av alle relevante opplysningar som ligg føre, kan vi såleis seie at Modis I frå og med 1962 i viss monn vart brukt i staden for tidlegare teknikk.

Som planleggingsmodell har Modis I mange veike sider som det ville føre for langt å gå utførleg inn på her. Men det er naudsynt å peike på nokre av dei.

Jamvel om det er spesifisert meir enn 900 variable i denne modellen, mangler det mange

viktige variable som det blir teke omsyn til under utarbeidinga av nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet. Såleis har modellen berre variable verdsett i faste prisar. Tilsvarende variable verdsett i løpande prisar og variable for prisar og lønnsattsar finns ikkje. Jamvel dei variable som modellen har for inntekter, skattar og tilskott er målt i faste prisar. Dette ber i seg at verknadene av så viktige styringsvariable som satsane for skattar og tilskott (direkte og indirekte) ikkje kan studerast innanfor modellen, men må analyserast særskilt og meir eller mindre intuitivt slik som før. Modis I har heller ingen variable for ytinga av kreditt og byggeløve. Verknadene av desse styringsvariable må og analyserast utanom modellen. Det same gjeld sjølvstilt verknadene av pris- og lønnspolitikken. Modis I er med andre ord ikkje på langt nær så sterkt verkemiddelorientert som vi har sett at den administrative økonomiske planlegginga er.

Før det andre er Modis I, jamvel med dei variable som er spesifiserte, ufullstendig i den tydinga at modellen har langt færre relasjonar enn variable, slik at storleiken på mange variable som alt nemnt, må fastleggjast utanom modellen, slik som før. Konsekvensen av dette er mellom anna at det er uråd å ta omsyn til *alle* samanhengar som i røynda gjer seg gjeldande mellom desse variable. Særleg for langtidsprogrammeringa er det til dømes ei stor ulempe at modellen ikkje tek vare på samanhengen mellom investering og produksjon via kapasitetstilveksten. Bruken av Modis I har dessutan gjort det naudsynt å sette strengare krav til definisjonane av dei variable som blir fastlagt utanom modellen, og dette har atter reist administrative problem på grunn av dei mange statsorgan som er med på fastlegginga.

Før det tredje kan det ikkje på den måten som Modis I til no har vorte brukt, finnast svar på spørsmålet om kva som under visse føresetnader vil vere optimal politikk.

Før om mogleg å rå bot på ein del av desse manglane, byrja Statistisk Sentralbyrå for eit par år sidan på å utarbeide ein ny modell, Modis II. Arbeidet nærmar seg no slutten, og denne modellen skulle såleis kunne nyttast under utarbeidinga av nasjonalbudsjettet for 1966.

¹⁷ Ei meir detaljert og presis utgreiing om den modellen som vart nytta under utarbeidinga av nasjonalbudsjettet 1961 er gjeve i Per Sevaldson: En produksjons-konsum-kryssløpsmodell for økonomisk planlegging i Norge (Statsøkonomisk Tidsskrift 1962, p. 69—98).

¹⁸ Arne Amundsen: Vekst og sammenhenger i den norske økonomi 1920—1955 (Artikler nr. 2, Statistisk Sentralbyrå, Oslo 1957).

¹⁹ Petter Jakob Bjerve: Planning in Norway. (Amst. 1959. Contributions to Economic Analysis, 16.)

I Modis II er det i stor monn spesifisert variable for prisar og lønnsattsar og variable målt i løpande prisar i tillegg til dei fastprisvariable. Verknadene av finanspolitikken skulle såleis kunne studerast mye betre innanfor denne modellen enn innanfor Modis I. Det same gjeld i viss monn lønns- og prispolitikken. Vidare er det i Modis II spesifisert variable for inntektene til ulike grupper av inntektsmottakarar, slik at verknadene av den økonomiske politikken på inntektsfordelinga vil kunne analyserast monaleg meir inngående enn mogleg innanfor Modis I. Som følgje av at det enno diverre skortar mye på at vi har ein tilstrekkeleg statistikk over inntektsfordelinga, har det ikkje vore mogleg å spesifisere inntektene slik som ønskjeleg kunne vere. Likevel vil Modis II på dette området representere eit viktig framsteg. I Modis II er det gjort andre framsteg óg, men det vil det bli gjort nærare greie for i ein særskild publikasjon frå Statistisk Sentralbyrå som vil bli lagt fram kort tid etter at modellen er ferdig.

Heller ikkje Modis II har investeringsfunksjonar. Verknadene av kredittpolitikken og byggevevpolitikken på investeringane må difor analyserast utanom denne modellen óg. Det same gjeld verknadene av investeringane på produksjonskapasiteten.

Før Modis I vart teke i bruk, eksperimenterte Finansdepartementet med ein numerisk planleggingsmodell som vart konstruert i Økonomiavdelinga og som var særmerkt ved at verknadene av både skattepolitik og penge- og kredittpolitik kunne studerast innanfor modellen, medan lønns- og prissattsar ikkje var spesifiserte.²⁰ Denne modellen, som nærmast mast var ein sterkt utvidd Keynes-modell med ikkje mindre enn 56 variable, vart alt under utarbeidinga av nasjonalbudsjettet for 1959 nytta til å rekne ut kva skatte- og likviditetspolitikk som måtte førast for at ein skulle kunne nå visse kvantitative mål for endringane i privat konsum, privat realinvestering og importen. Men denne modellen avløyste ingen av dei administrative nasjonalbudsjettrutinane, slik Modis I seinare gjorde.

²⁰ Ei framstilling av denne modellen er gjeve i Ragnar Frisch: *Elsåsmodellen og dens utbygging for programmeringsformål*. (Memorandum fra Sosialøkonomisk Institutt, Oslo, 15. mars 1959.)

²¹ Sjå Petter Jakob Bjerve: *Ziele und Mittel der Norwegischen Kreditpolitik*, Kieler Vorträge 1963, pp. 14—15.

²² Lister over memoranda om planleggingsproblem som har vorte utarbeidd ved Sosialøkonomisk Institutt, er gjeve i Ragnar Frisch: *The Oslo Refi Interflow Table* (Memorandum from Institute of Economics, Oslo, 27. June 1960) og Ragnar Frisch: *Preface to the Oslo Channel Model. A survey of types of forecasting and programming* (Memorandum from Institute of Economics, Oslo, 22. October 1961).

Etter at Modis I vart teke i bruk og særleg etter at penge- og kredittpolitikken i 1961 vart lagt om — i hovudsaka frå likviditetsregulering til direkte kredittrasjonering — vart det mindre interesse for den utvidde Keynes-modellen. Det hovudspørsmålet i kredittpolitikken som det då måtte finnast svar på utanom Modis I, var kor stor samla kreditttilførsel den private sektoren (foretak og konsumentar) måtte ha for at realinvesteringane skulle få eit ønska omfang. Dette problemet vart, og blir framleis i hovudsaka analysert innanfor eit sett av definisjonsrelasjonar.²¹

Professor Frisch har i mange år arbeidd med planleggingsmodellar der dei politiske preferansane kjem til uttrykk gjennom ein særskilt, allmenn målsettingsfunksjon, og med opplegg til matematiske programmeringsanalyser, mellom anna innanfor den utvidde Keynes-modellen. I Statistisk Sentralbyrå har det óg vorte gjort visse førebuingar til lineære programmeringsanalyser på grunnlag av Modis II. Men enno har ikkje noko av dette kome praktisk planlegging direkte til nytte.

Ein viktig føresetnad for at brukbare planleggingsmodellar skulle kunne la seg lage og for at dei skulle bli nytta i den økonomiske planlegginga, var det nære samarbeidet på det metodiske området mellom Statistisk Sentralbyrå, Sosialøkonomisk Institutt og Finansdepartementet. Statistisk Sentralbyrå har utført det talararbeidet som var naudsynt og dessutan ein god del av det teoretiske førearbeidet på dei numeriske planleggingsmodellane, men Sosialøkonomisk Institutt og Finansdepartementet har vore Byrået til stor hjelp med å få klårlagt teoretiske problem og arten av dei spørsmål som det er viktig for planleggjarane å få svar på.

Når det i norsk økonomisk planlegging etter kvart har vorte mogleg å ta i bruk fleire og fleire økonometriske analyseverkty, er det ikkje minst takk vere det teoretiske nybrottsarbeidet til professor Frisch. Frisch har dessutan gjort det mogleg å betre kvaliteten av det planleggingsarbeidet som enno blir utført ved hjelp av meir intuitiv administrativ teknikk, mellom anna ved at han har bygd ut det apparatet av omgrep som trengs, kasta lys over dei mange indirekte økonomiske samanhengane som gjer seg gjeldande, og synt kor sterkt gjennomføringa av ei viss målsetting er avhengig av talet på dei verkemiddel som statsmaktene rår over.²²

Ønskemåla frå planleggjarane si side om å få økonometriske analyseverkty som kunne vere til hjelp under planleggingsarbeidet, vart sterkare etter kvart som mengdereguleringane vart avvikla. Så lenge som heile importen, storparten av investeringane og over halvparten av det private konsumet vart mengderegulert gjennom løyvesystem for importen og byggeverksemda og ved rasjonering av både

produksjonsmiddel og konsumvarer, var det innanfor visse grenser mogleg å få til ei ønskeleg allokering av ressursane jamvel om denne allokeringa stod i motstrid til visse åtferdsrelasjonar. Men dei reint tekniske relasjonane mellom produksjonsfaktorar og produkt var som regel ikkje til å kome ifrå. Dersom det i nasjonalbudsjettet vart fastlagd postar som braut med slike relasjonar ville budsjettet ikkje kunne gjennomførast. Dette gjev nok ein del av forklaringa på at arbeidet med å lage ein modell for produksjonskryssløpet i første omgang fekk høgare prioritet enn empiriske konsumanalysar, og at dei siste ikkje for alvor kom i gang i Byrået før i midten av 1950-åra. Utviklinga i teorien for planleggingsmodellane har elles gått mye fortare gjennom heile etterkrigstida enn den konkrete utbygginga av numeriske modellar.

Tendensen til å bruke meir økonometrisk analyseteknikk har verka med til at planlegginga no i større monn enn tidlegare går føre seg sentralt i Finansdepartementet og mindre i fagdepartement og direktorat. Som ein konsekvens av dette har det óg skjedd visse institusjonelle endringar. Alt i 1947 vart det oppretta eit utval av embetsmenn som skulle førebu og gjennomføre den tekniske og organisatoriske samordninga av arbeidet med nasjonalbudsjettet og elles legge til rette materiale som grunnlag for avgjerdene i Det økonomiske utvalet i Regjeringa. Dette Nasjonalbudsjettutvalet, som det vart kalla, hadde representantar frå alle departement som tok direkte del i nasjonalbudsjettarbeidet, og dessutan frå somme direktorat, og det vart difor så stort at det snart måte nedsettast eit særskilt Arbeidsutval for nasjonalbudsjettet. Arbeidsutvalet tok etter kvart over storparten av arbeidsoppgåvene til Nasjonalbudsjettutvalet, og då fagdepartementa seinare fekk mindre med nasjonalbudsjettet å gjere, gjekk det sistnemnde utvalet i oppløysing.²³

Større vekt på langtidsplanlegging.

Dei kvantitative planane i dei første stortingsmeldingane om langtidsprogrammet var endå meir enn i stortingsmeldingane om nasjonalbudsjettet avgrensa til utnyttinga av dei realøkonomiske ressursane. Dei galdt praktisk talt berre den realøkonomiske målsettinga. Dei økonomiske verkemidla vart drøfta verbalt, men ingen kvantitative langtidsplanar for bruken av verkemidla vart offentleggjort. Slike planar vart truleg heller ikkje utarbeidd.²⁴

Først for 1962—1965 vart det skissert ein kvantitativ langtidsplan for finanspolitikken. For det første vart det i ei stortingsmelding om retningsliner for skattepolitikken offentleggjort eit i viss monn kvantitativt program for skattepolitikken i denne perioden. For

det andre vart det gjort ein freistnad på å lage eit statsbudsjett for 1962—1965, men i stortingsmeldinga om langtidsprogrammet vart det teke med berre nokre få hovudtal frå denne budsjettoppstillinga. Etter opplysningar som er gjevne om det komande langtidsprogrammet for 1966—1969, vil eit langtidsbudsjett for staten bli eit viktig grunnlag for dette programmet, men det er enno uvisst kor mye som vil bli offentleggjort. Vidare har det vorte opplyst at det nye langtidsprogrammet skal bli rullerande, dvs. at det kvart år skal lagast overslag for dei neste fire år, slik at ein skal kunne få det perspektivet som trengs ved utarbeidinga og drøftinga av nasjonalbudsjettet og det årlege framlegget til statsbudsjett.

Når utarbeidinga av kvantitative planar for finanspolitikken og kredittpolitikken kom i gang så mye seinare i langtidsplanlegginga enn i korttidsplanlegginga, heng det truleg saman med den måten som langtidsprogramarbeidet vart organisert på. Langtidsprogrammet vart tidlegare utarbeidd av mellombels sekretariat, som vart oppretta for dette spesielle føremålet og nedlagt så snart arbeidet var ferdig. Desse sekretariata vart organisert på eit så seint tidspunkt og med så lite mannskap at dei vanskeleg kunne løyse ei så stor oppgåve som oppstillinga av eit langtidsbudsjett for staten og eit langtids kredittbudsjett ville ha vore. Men når arbeidet ikkje vart sett i verk tidlegare og staben større, hang det vel óg saman med at slike kvantitative langtidsprogram ikkje fekk høg nok prioritet. Når det i 1962 vart organisert ei særskilt avdeling i Finansdepartementet for langtidsplanlegging, og når denne avdelinga tydelegvis har lagt mye arbeid ned i utarbeidinga av eit langtidsbudsjett for staten, må ein kunne gå ut frå at det no har skjedd ei omvurdering av måten å utarbeide langtidsprogram på — ei omvurdering som står i samsvar med den omlegginga av

²³ I desember 1964 vart det gjort regjeringsvedtak om at alle departement og viktige statsinstitusjonar utanom departementa skal peike ut kontaktmenn for arbeidet med nasjonalbudsjettet. Kontaktmennene skal ta seg av ein del av dei funksjonane som medlemene av Nasjonalbudsjettutvalet tidlegare hadde.

²⁴ I langtidsprogrammet for 1958—1961 vart ikkje verkemidla ein gong drøfta verbalt. Stortingsmeldinga om langtidsprogrammet for 1954—1957 gjekk etter måten detaljert inn på utviklinga i dei ymse landsdelene. Ein tilsvarande analyse vart offentleggjort for 1958—1961, men i langt mindre omfang, og i stortingsmeldinga om langtidsprogrammet for 1962—1965 vart denne analysen heilt sløyfa. I staden vart det gjeve eit oversyn over dei tiltak som var gjennomførde og vedtekne for å få bygd ut distrikta og ei kort framstilling av retningslinene for utbyggingspolitikken vidare framover.

²⁵ St. meld. nr. 54 (1960—61), pp. 162—164.

korttidsplanlegginga som det er gjort greie for i føregående avsnitt.

Dette må ein sjå på bakgrunn av at det i heile etterkrigstida, og særleg i dei seinare åra, har gjort seg gjeldande ein stendig sterkare tendens i statsadministrasjonen til å lage langtidsplanar for spesielle sektorar. Mange av desse planane har vorte lagt fram for Stortinget i særskilde meldingar, og stort sett har Stortinget gjeve si godkjenning. På det viset har Regjeringa på det eine området etter det andre vorte meir eller mindre bunde til å gjere framlegg om nye eller større utgifter på statsbudsjettet i framtida. I somme tilfelle vart det i stortingsmeldingane gjeve overslag over kor store statsutgifter gjennomføringa av planane ville koste, i andre tilfelle vart det berre gjeve retningslinjer for korleis staten skulle vere med på finansieringa. I alle tilfelle skjedde det i røynda ei binding av framtidige statsutgifter, jamvel om avgjerda om omfanget av dei i dei sistnemnde tilfella vart utsett.

Som følgje av denne utviklingstendensen vart ein større og større del av utgiftsramma i røynda bunde gjennom tidlegare regjerings- eller stortingsvedtak. Sektorplanlegginga førte med andre ord til at handlefridomen i det årlege budsjettarbeidet etter kvart vart mindre.²⁶ Dermed måtte det bli vanskelegare og vanskelegare å halde statsutgiftene innanfor ein forsvarleg totalsum og å prioritere dei ulike føremål som statsutgiftene skulle gå til.

Langtidsprogrammet kunne i viss monn vere til hjelp ved prioriteringa av statsutgiftene, men det gjorde ikkje vanskaner med å halde igjen på utgiftsauken mindre. Under utarbeidinga av dei årlege framlegg til statsbudsjett vart det meir og meir lagt vinn på å få løyst dei statsoppgåvene som var spesifisert i langtidsprogrammet. I tillegg kom sektorplanar som vart lagt fram etter at langtidsprogrammet var offentleggjort. Desse vart vedtekne ein for ein utan at dei føreåt i tilstrekkeleg grad hadde vorte drøfta i samanheng.

Det finns snaut nokon annan måte å løyse dette problemet på enn å innføre ein rutine for handsaming av langtidsplanar som tilsvare den som gjeld for den årlege handsaminga av statsbudsjettet, nemleg at framlegga frå dei ymse fagdepartement blir drøfta samla og i samanheng innanfor eit langtidsbudsjett, først tosidig mellom Finansdepartementet og vedkomande fagdepartement og deretter — i den monn semje ikkje blir nådd — i Regjeringa. Det vil ikkje vere nok med ei slik drøfting

²⁶ Sjå Petter Jakob Bjerve: Den konjunkturpolitiske handlefridom i finanspolitikken. (Sosialøkonomen, Oslo 1962, pp. 4—12).

²⁷ Ved først å få vedteke ein langsiktig sektorplan etter isolert drøfting i Regjeringa, kunne dei så å seie «ta innersvingen» på Finansdepartementet under handsaminga av visse budsjettsaker.

for kvar langtidsbudsjettperiode, for det vil vere urasjonelt å la sektorplanar som blir ferdige innanfor perioden, ligg i så lang tid. Men med få unntak vil dei utan skade kunne ligge lenge nok til å bli handsama samla ein gong i året innanfor eit rullerande langtidsbudsjett.

At det ved hjelp av fireårs statsbudsjett vil bli mogleg å prioritere statsutgiftene monaleg betre enn før, kan det snautt vere tvil om. Det er meir uvisst i kva monn langtidsbudsjetteringa vil gjere det mogleg å halde veksten i statsutgiftene under kontroll. Ei av røyntslene frå langtidsprogrammeringa er at både Regjering og Storting har ein tendens til å sjå på tiltak som har kome med på programmet som om dei alt var realiserte. Planar som alt er offentleggjort, blir det då så å seie ingen «stas» med lenger, politisk sett, og difor blir det ein tendens til å legge til nye planar utan å redusere dei første. Føresetnaden for at fireårsbudsjettet skal kunne styrke kontrollen over statsutgiftene, må difor vere at det både i Regjering og Storting rår ein sterk nok vilje til å bruke det etter føremålet.

Ein del av dei sektorplanane som har vorte offentleggjort i dei siste åra, gjeld for lengre tidsrom enn fire år. Eit langtidsprogram — og spesielt eit statsbudsjett — for ein fireårsperiode vil ikkje vere tilstrekkeleg til å samordne slike planar. Held tendensen til å lage meir langsiktige sektorplanar fram, vil det kunne bli naudsynt å lage ein allmenn økonomisk plan og eit statsbudsjett for ein endå lengre tidsperiode.

Når det har vorte utarbeidd fleire og fleire langsiktige sektorplanar, heng det i viss monn saman med at fagdepartementa vart stimulert til det gjennom det allmenne langtidsprogramarbeidet. Då dei første langtidsprogram vart laga, var det eit problem for sekretariatet å få fagdepartementa til å utarbeide planar for tilstrekkeleg mange prosjekt. Under arbeidet med dei par siste langtidsprogramma derimot gjekk framlegga frå fagdepartementa langt ut over det som realøkonomisk kunne la seg gjennomføre. Dette tyder på at viljen til å sjå framover har vorte større, men ein skal heller ikkje sjå bort frå at fagdepartementa etter kvart fann ut korleis langsiktige sektorplanar kunne nyttast ut til å få løyvingar ført opp på dei årlege budsjettframlegga.²⁷

Utarbeidinga av langtidsplanar for spesielle område av landet har det òg vorte lagt stendig større vekt på i etterkrigstida. Her er det naudsynt å skilje mellom økonomisk planlegging og såkalla fysisk planlegging eller arealplanlegging. Den områdeplanlegginga som i den første tida vart dreve frå statsmaktene si side, var særleg av det første slaget, medan den planlegginga som lokale administrative organ dreiv med, gjerne var både økonomisk og fysisk, med særleg vekt på det siste.

Så tidleg som i 1947 gjorde Arbeidsdirektoratet opptak til eit statleg apparat for områdeplanlegging.²⁸ Det vart først organisert eit kontor for områdeplanlegging innanfor direktoratet. Seinare vart det i fleire og fleire fylke oppretta særskilde kontor for områdeplanlegging som administrativt sorterte under Arbeidsdirektoratet. Desse kontora laga i første omgang såkalla fylkesanalysar der næringsstrukturen i vedkomande fylke vart drøfta på grunnlag av den statistikken som låg føre. Tanken var at det seinare skulle lagast økonomiske planar for dei ymse fylka tilsvarande nasjonalbudsjettet for heile landet. Men dette har det ikkje lukkast å få til, mellom anna fordi områdeplanleggingskontora etter kvart fekk så mye med dagsaktuelle problem å gjere at det ikkje vart nok tid til å lage fullstendige fylkesplanar. Omfanget av det økonomiske planleggingsarbeidet ved desse kontora har elles vore ulikt frå fylke til fylke.²⁹

Etter at det i 1964 vart organisert ei eiga avdeling for distriktsplanlegging i Kommunaldepartementet, ser det ut til at det statlege områdeplanleggingsarbeidet skal kome inn i nye spor. Både sentralt og i fylkeskontora for områdeplanlegging vil det truleg bli lagt større vinn på langsiktige områdeplanar, og desse skal ikkje bli avgrensa til kvart einskild fylke, men større område vil bli sett i samanheng. Dessutan dreier interessa seg no meir om planlegging av lokale utbyggingsområde (vekstsentra), friluftsområde og naturparkar enn om fullstendige økonomiske planar for kvart einskild fylke.³⁰

Klårare programkarakter.

I åra like etter at det første nasjonalbudsjettet var lagt fram, var det særleg i Stortinget ein god del ordskifte om spørsmålet: Er nasjonalbudsjettet eit program eller berre ein prognose? Dette er det no slutt på. Lat oss sjå litt på korfor synet på nasjonalbudsjettet var så ulikt og korfor det seinare har vorte slutt på usemja eller i det minste ro kring dette spørsmålet.

Når representantar for opposisjonen i Stortinget kunne hevde at nasjonalbudsjettet var ein prognose og ikkje noko program, trass i at Regjeringa tydeleg sa frå om at det her var eit program som vart lagt fram, kan det ha fleire årsaker. Det er for det første mogleg at desse representantane ville streke under at nasjonalbudsjettet ikkje var noko program som opposisjonen stod bak eller var ansvarleg for. For det andre låg det vel ulike syn på verknadene av den økonomiske politikken bak usemja. Medan Regjeringa meinte det var mogleg og ønskeleg å påverke både tilgangen på, og utnyttinga av dei realøkonomiske ressursane, hadde representantane for opposisjonen min-

dre tru på dette. Meinte ein at nasjonalproduktet, importoverskottet, konsumet og investeringane ikkje kunne eller burde påverkast noko særleg gjennom den økonomiske politikken, var det heller ikkje større mening i å tale om nasjonalbudsjettet som eit program så lenge som det først og fremst konsentrerte seg om nettopp å påverke desse postane. Frå opposisjonssynsstad måtte då prognose te seg som ein meir fruktbar terminologi. Korfor gje Regjeringa æra for å ha fått nasjonalproduktet til å auke sterkt når ein meinte at det ikkje var Regjeringa som hadde æra for dette, ja, når ein kanskje såg det slik at auken hadde vorte sterk *trass* i den politikken som var ført? For det tredje er det mogleg at usemja delvis skreiv seg frå at det i den første tida ikkje var klårt om nasjonalbudsjettet berre skulle vere eit handlingsprogram for Regjeringa og statsadministrasjonen, eller om jamvel Stortinget skulle bli bunde av det. Vidare vart det iallfall i nasjonalbudsjettpublikasjonen for 1947 i viss monn appellert til produsentane og organisasjonane om å syte for at dei produksjonsmål som nasjonalbudsjettet gav, vart oppfylte. Det var i og for seg ikkje unaturleg om representantar for opposisjonen hadde vanskeleg for å stø opp om dette.

I dei første stortingsmeldingane om nasjonalbudsjettet vart det elles ikkje gjort klårt greie for kva postar som var å sjå på som mål, kven av dei som var uttrykk for bruken av verkemiddel og kva postar som ikkje kunne påverkast i det heile teke gjennom den økonomiske politikken, iallfall ikkje på kort sikt. Når talet på dei sistnemnde postane truleg var i fleirtal, kunne det for somme vere naturleg å sjå på nasjonalbudsjettet meir som ein prognose enn som program. Heller ikkje samanhengen mellom storleiken av målpostane og verkemiddelpostane var så lett å få tak på, og fekk ein ikkje det, måtte det vere vanskeleg å skjønne korleis målpostane kunne tolkast som program for den økonomiske politikken. Endeleg kom det i den første tida ikkje klårt fram i nasjonalbudsjettpublikasjonane at det for å nå visse mål var naudsynt å rå over eit visst minimum av verkemiddel, og det gjorde seg nok gjeldande ein tendens til å framstille nasjonalbudsjettet som om det var

²⁸ St. meld. nr. 69 (1952), p. 2 og St. meld. nr. 47 (1954).

²⁹ Det kan nemnast at områdeplanleggingskontora for dei nord-norske fylka var med på å utarbeide det utbyggingsprogrammet for Nord-Norge som Handelsdepartementet la fram for Stortinget i 1951, og områdeplanleggingskontora i Trøndelag var med på å lage eit tilsvarande utbyggingsprogram for kystbygde- ne i desse fylka. Sjø: St. meld. nr. 85 (1951).

³⁰ St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 1 (1962—63).

mogleg å gjennomføre meir enn det i røynda var ved hjelp av dei verkemiddel som statsmaktene rådde over.

Ordsiftet om nasjonalbudsjettet førte etter kvart til ei avklaring på desse punkta. Det teoretiske arbeidet på området planleggingsteori — ikkje minst dei resultata som professor Frisch la fram — gjorde sitt til dette. Dessutan hjalp det at nasjonalbudsjettet etter kvart endra karakter. Di meir verkemiddelorientert det vart, di vanskelegare måtte det bli å tolke nasjonalbudsjettet som ein rein prognose.

Somme har hevda at det samstundes med at mengdereguleringane vart avvikla, skjedde ein reduksjon av programinnhaldet i nasjonalbudsjettet. Men dette er ikkje utan vidare klårt, for som vi har sett, tok statsmaktene — særleg sidan midten av 1950-åra — nye verkemiddel i bruk både i finanspolitikken og i kredittpolitikken, og planar for bruken av desse verkemidla gjekk inn som ein del av nasjonalbudsjettet og seinare langtidsprogrammet. Medan nasjonalbudsjettet i dag mangler importløyvebudsjett, budsjett for rasjonering av einstilte varer og postar på byggeløyvebudsjettet for den delen av byggeverksemda som er fri, har på den andre sida statsbudsjettet vorte integrert med nasjonalbudsjettet, og vi har fått eit kredittbudsjett som gjeld heile den offentlege kredittgjevinga og storparten av den private. Dessutan har det både for desse budsjetta og for byggeløyvebudsjettet vorte innarbeidd fastare rutinar for kontrollen av gjennomføringa, slik at planane for bruken av verkemidla blir meir effektivt gjennomført no enn i dei første etterkrigsåra. Jamvel om det er færre organ i statsadministrasjonen som er bunde av nasjonalbudsjettet i dag enn det den gongen var, er det såleis grunn til å tru at graden av binding etter kvart har vorte sterkare.

Som grunnlag for gjennomføringskontrollen vart det frå 1947 kvar vår utarbeidd interne kvartalsrapportar om gjennomføringa av nasjonalbudsjettet, og til og med 1959 vart det kvar haust lagt fram for Stortinget ei halvårsmelding om gjennomføringa. Her vart hovudvekta lagt på ei samanlikning mellom postar i nasjonalbudsjettet og dei tilsvarande rekneskapspostane for den del av året som var gått.³¹ Våren 1961 vart det for første gongen offentleggjort reviderte nasjonalbudsjettal i ei stortingsmelding om gjennomføringa av nasjonalbudsjettet 1961, og det same har seinare vorte gjort kvar vår. Grunnen til denne omlegginga var at nasjonalbudsjettet frå og med 1961 måtte leggast fram så tidleg som i september året før, mot tidlegare i januar, og at det difor måtte få ein meir førebels karakter enn tidlegare nasjonalbudsjett. Frå 1958 har Arbeidsutvalet for nasjonalbudsjettet laga månadsrapportar til Regjeringa om den økonomiske stoda, og utvalet kan her —

om det finn det ønskeleg — gjere framlegg til justeringar av den politikken som er lagt opp i nasjonalbudsjettet. Dessutan kan det vere grunn til å nemne at også framskundinga av den økonomiske statistikken og utarbeidinga av slik statistikk for kortare periodar har gjort sitt til at gjennomføringa av planane kan følgjast opp betre no enn før.

I stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947 vart det sagt at det i framtida ville bli lagt stor vinn på å dra nærings- og yrkesorganisasjonane inn i arbeidet med nasjonalbudsjettet, og at det mellom anna ville vere naturleg å la Det økonomiske samordningsråd få høve til å seie si meining om visse deler av nasjonalbudsjettet før det vart lagt fram for Stortinget. Dei freistnadene som seinare vart gjort på å få dette til, førte som kjent ikkje fram. Vel 15 år etterpå vart det frå Regjeringa si side gjort ein ny freistnad på å dra næringslivet inn i planleggingsarbeidet. I den stortingsproposisjonen om utbygginga av den økonomiske planlegginga som vart lagt fram i 1962, vart det såleis nemnt at Regjeringa meinte det ville vere nyttig å få etablert eit økonomisk planleggingsråd og ein kontakt mellom statsmaktene og arbeidsmarknadsorganisasjonane til drøfting av lønns- og prisproblem.³² Den sistnemnde kontakten ser no ut til å vere ein realitet, og etter det som er opplyst, kan det ventast eit liknande organ for samarbeid om generell økonomisk politikk.

I 1947 meinte ein at det gjennom eit samarbeid mellom statsmaktene og dei store organisasjonane skulle vere mogleg å utvide programinnhaldet av nasjonalbudsjettet til i viss monn å gjelde jamvel næringslivet. I mellomtida har andre land — først og fremst Frankrike — fått dette til. Ein av grunnane til at dette har lukkast i Frankrike, men ikkje i Norge, er at det franske kredittsystemet i mye høgare grad enn det norske er statleg, slik at næringslivet er tilsvarande meir avhengig av statsmaktene når det gjeld finansiering av investeringane. Framtida vil vise kva konsekvensar dei to nye kontaktorgana vil få for norsk økonomisk planlegging. Det kan snautt vere tvil om at samarbeidet med næringslivet vil gje planleggarane auka innsyn i den måten som vår økonomi fungerer på. Men det blir først og fremst eit politisk spørsmål om det skal føre til noka utviding av programinnhaldet i nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet.

³¹ Samanlikningane mellom budsjett og rekneskap vart elles monaleg lettare etter at dei realøkonomiske postane i nasjonalbudsjettet frå og med 1952 vart vurdert både i dei prisane som galdt ved årsskiftet og i gjennomsnittsprisane for føregående år.

³² St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 1 (1962—63).