

# Den konjunkturpolitiske handlefridomen i finanspolitikken<sup>1)</sup>

Av statsråd, dr. philos. Petter Jakob Bjerve

I moderne finanspolitisk litteratur er det vanleg å gå ut frå at statsfinansane skal spele ei viktig rolle i konjunkturpolitikken, dvs. i dei offentlege freistnadene på å få til ein etterspurnad etter varer og tenester som til kvar tid er stor nok, men ikkje større, enn det som trengst for å skape full sysselsetting og tilstrekkeleg høg utnytting av produksjonsutstyret.<sup>2)</sup> Denne rolla blir i finansteorien og endå meir i numeriske makro-økonomiske modellar, studert under førsetnad av at det offentlege er ei avgjerdseining som etter måten fritt kan fastsette storleiken av sine styringsvariable.<sup>3)</sup> Vanlegvis ser ein bort frå at vi har ei funksjonsdeling mellom sentrale og lokale styresmakter, at avgjerder jamvel innanfor statsadministrasjonen i stor monn er desentraliserte, at eit stort kompleks av lovreglar, stortingsvedtak, avtaler av ymse slag, fråsegner frå storting og regjering og meir eller mindre fast sedvane legg band på finanspolitikken og endeleg

---

1) Førellesning over sjølvalt emne for den akademiske doktorgrad.

---

2) Det politiske omdømet om kva som er tilstrekkeleg vil mellom anna rette seg etter kor stor vekt det blir lagt på å hindre prisoppgang.

---

3) Som slike styringsvariable tenkjer ein seg gjerne visse hovudposter i rekneskapen for den offentlege sektoren, t. d. overføringane frå private, overføringane til private, kjøp av varer og tenester og kan hende utlån til og aksjeteikning av offentlege bankar og foretak. Opplåning over offentlege budsjett blir gjerne rekna som eit pengepolitisk virkemiddel. Det er tendens til å sjå bort frå at det offentlege for storparten av overføringane i røynda ikkje kan fastsette summene, men berre dei satsane og reglane som skal gjelde for innkreving av skattar og avgifter og for ytinga av subsidiar og stønader. For mange slag varer og tenester kan det offentlege heller ikkje ta avgjerd om ugiftene, men berre om mengder eller om prisar, og for somme statslån er det rente- og lånevilkåra som blir fastsett av staten og ikkje lånesummen. Ein ser med andre ord bort frå at storleiken av mange rekneskapspostar ikkje blir direkte fastlagde av det offentlege, men gjennom ein samgripingsprosess der privat åtfærd og andre tilhøve utanom det offentlege óg verkar inn.

at den måten som vedtak blir til og sett iverk på, skil seg mye frå det enkle «å velje storleiken av dei styringsvariable», mellom anna fordi demokratiske statar har ei politisk maktfordeling og ein tingingsstrategi for løysing av interessekonfliktar, der politiske parti og organisasjonar av ymse slag spelar ei viktig rolle.

Slike omstende, som alle legg band på handlefridomen i finanspolitikken, kan det vere fruktbart å sjå bort frå i somme analysar, men i finanspolitisk programmering representerer dei eit sentralt problem. Den konjunkturpolitiske handlefridomen i finanspolitikken er ei viktig side ved dette problemet.

Dei band som slike omstende legg på den konjunkturpolitiske handlefridomen blir emnet i første delen av førellesinga. I andre delen skal vi så sjå kva som blir att av slik handlefridom, og her er det naturleg å konkludere med ei vurdering. Med dette opplegget vil eg serleg sette *bandlegginga* av finanspolitikken i søkelyset. Det gjer eg med vilje fordi det i økonomisk teori — som sagt — er ein tendens til å sjå bort frå dette problemet. Men difor må ein ikkje tru at vi i finanspolitikken står konjunkturpolitisk makteslause. Det gjer vi ikkje. For å unngå mistyding må eg dessutan streke under at det er handlefridomen på *kort sikt* som eg skal drøfte, fordi emnet gjeld konjunkturpolitikk.

## I. Band på den konjunkturpolitiske handlefridomen.

Finanspolitikken har hos oss ei vid velferdspolitisk målsetting, og i viss monn avgrensar denne målsettinga den konjunkturpolitiske handlefridomen. Det kommunale sjølvstyret og sjølvstyret innanfor staten sett og grenser for i kva monn offentlege inntekter og utgifter kan nyttast som konjunkturpolitiske virkemiddel. Vidare sett dei rettslege, moralske og sedvanefastlagte banda eg alt har nemnt og igangsett- ingstida for konjunkturpolitiske inngrep heller tronge grenser for handlefridomen. Alt dette samanfatar eg i uttrykket «band på den konjunkturpolitiske handlefridomen». Eg skal derimot ikkje drøfte dei ymse slag økonomiske restriksjonar, som t. d. privat konsumåtfærd, investeringsåtfærd og importåtfærd representerar.

a) *Velferdspolitisk målsetting.*

Den velferdspolitiske målsettinga gjeld tre virkeområde for finanspolitikken, nemleg

- 1) nivået for og samansetnaden av det kollektive konsumet og dei kollektive investeringane,
- 2) fordelinga av inntekt og i viss monn formue mellom den offentlege og den private sektoren, mellom ulike inntektsklasser og i ikkje liten monn mellom ulike næringsgrupper og ulike strok av landet, og endeleg
- 3) dei private investeringane, både i bustader og i produksjonsutstyr i visse næringar.

Det skulle utan vidare vere klårt at det er ei lang rad med postar på statsbudsjettet som korkje kan eller bør endrast berre ut frå konjunkturpolitiske omsyn. Ein kan t.d. ikkje normalt nytte utgiftene til drift av skolar og sjukehus eller alderstrygdsatsane som konjunkturpolitiske virkemiddel. Slike postar må først og fremst fastleggjast ut frå omsynet til den velferdspolitiske målsettinga. I røynda vil det seie at ein i normale tider ikkje kan, og eller ikkje bør, minske utgiftene til offentleg konsum ut frå ei konjunkturpolitisk motivering. Ein kan i høgda halde igjen på *auken* i slike utgifter når den totale etterspurnaden er for stor, eller nytte høvet til å auke dei tidlegare enn tenkt i det motsette tilfellet. Det same gjeld mange av dei offentlege subsidiane og stønadene. Derimot kan ein nok, utan å gå den velferdspolitiske målsettinga for nær, nytte kollektive investeringar og ein ikkje liten del av subsidiane og stønadene som konjunkturpolitiske virkemiddel. Undergrensa for ei mogleg nedskjæring av investeringane på kort sikt ligg likevel heller høgt dersom ein ikkje vil stogge prosjekt som alt er sett i gang, la fullførte prosjekt bli ståande utan utstyr eller utsette vedlikehald. Overgrensa for ein mogleg auke i dei kollektive investeringane vil avhenge av kor stort forrådet av ferdig førebudde investeringsplanar er. Ein må elles vere varsam med å utsette slike investeringar lenge for konsekvensen kan då bli eit varig lågare og annleis samansett offentleg konsum enn det som er velferdspolitisk optimalt.

Det er ei gamal røynsle at nye utgifter som kan vere både velferdspolitisk og konjunkturpolitisk vel motiverte i ei stode då etterspurnaden er for liten, kan bli vanskeleg for ikkje å seie umogeleg å få bort når det konjunkturpolitiske føremålet er nådd. Skort på reversibilitet reiser såleis problem, ikkje minst for bruken av overføringar som konjunkturpolitiske virkemiddel. Dersom eit stabilt prisnivå er eit mål i seg sjølve, vil det òg legge band på bruken av subsidiar og indirekte skattar som konjunkturpolitiske virkemiddel.<sup>4)</sup>

- 4) Frå privatøkonomisk synstad kan det hevdast at konjunkturpolitisk motiverte endringar i skattesatsar og avskrivningsreglar gjer det vanskeleg å planlegge investeringane på lang sikt. Men oppgåva for konjunkturpolitikken er nett å syte for at private foretak om naudsynt handlar annleis frå først av planlagt. Kan det offentlege gjennom ein slik politikkk få til ei meir stabil utvikling i etterspurnad og prisnivå og slik at sysselsettinga og kapasitetsutnyttinga blir tilstrekkeleg stor, vil det kunne by på føremønner jamvel frå privatøkonomisk synstad som kan hende meir enn veg opp ulempene ved større uvisse om framtidige satsar

b) *Det kommunale sjølvstyret.*

Kommunane spelar ei relativt stor rolle i Norges økonomi. Dei kjøper ikkje langt frå like mye i varer og tenester som staten, og av alle skattar, inklusive trygdepremiar tek dei inn vel fjerdeparten. Inntektsskatten er for dei lågaste inntektsklassene berre ein kommunal skatt. Denne delinga av skattekjelder mellom stat og kommunar gjer det vanskelegare hos oss enn i mange andre land å nytte skattpolitikken som konjunkturpolitisk virkemiddel.

Kommunane har si eiga målsetting som kan avvike frå den statlege, og frå kommunal synstad er spesielt konjunkturpolitikken ei statsoppgåve. Skal kommunane kunne tene konjunkturpolitiske føremål, må staten indirekte påvirke handlemåten deira — om lag slik som privat gruppeåtferd blir påverka gjennom konjunkturpolitikken. Med andre ord: På det konjunkturpolitiske området er kommunane ikkje ein del av sentralleinga, men må sjølv leiast. Det er klårt at dette, for den offentlege sektoren sett under eitt, legg sterke band på den konjunkturpolitiske handlefridomen.

c) *Sjølvstyret innanfor staten.*

Heller ikkje staten representerar *ei* avgjerdseining. Det finst statsorgan som administrerer store utgifter og inntekter sers sjølvstendig, til dømes trygdene og i mindre monn — statens fond. Dette sjølvstyret har snau større konsekvensar for periodiseringa av utgiftene. *Dei* ville nok i hovudsaka ha vorte disponerte ut frå velferdspolitiske motiv, jamvel om dei hadde gått over statsbudsjettet. Om det same gjeld inntektene, er det vanskelegare å seie. I prinsippet skulle det vere mogleg, jamvel for trygdeadministrasjonen å periodisere premiebetalingane i viss monn i samsvar med ei konjunkturpolitisk målsetting. I røynda er trygdepremien ein indirekte skatt på arbeidskraft, som ville vere sers effektiv som middel til å regulere etterspurnaden. Men å få denne skatten godteke som konjunkturpolitisk virkemiddel, ville i det minste ta tid.

d) *Rettslege, moralske og sedvanefastlagde band.*

Så mye om band som skriv seg frå at «det offentlege» ikkje er *ei* avgjerdseining. Andre skriv seg frå at mange finanspolitiske styringsvariable er fastlåste ved lov, stortingsvedtak, avtaler av ymse slag, fråsegner og sedvane. Jamvel om slike rettslege, moralske og sedvanefastlagde band ikkje representerar ei absolutt bandlegging, er desse banda på kort sikt så sterke at eit konjunkturpolitisk opplegg som ikkje tok omsyn til dei, ville vere ein fiksjon.

Reglar for skattar, avgifter og trygdepremiar og i stor monn jamvel for subsidiar og stønader er såleis fastlagde ved lov. Det same gjeld jamvel ein del av satsane for slike overføringar, og er dei ikkje fastlagde ved lov, blir dei det gjerne ved årlege stortingsvedtak.

Ved *stortingsvedtak* er det elles fastsett eit løyvingingsreglement som inneber at endringane i eit budsjettvedtak skal vere så få som mogleg, at løyvingar

---

og reglar for skattane. Det same gjeld moglege endringar i satsane og reglane for stønader til næringsdrivande.

som ikkje blir oppbrukte i budsjettåret skal dragast inn att, dersom dei ikkje er overførbare, og at det i viss monn kan gjevast tilsagnsfullmakt ved yting av subsidiar og stønader og tingingsfullmakt for visse varekjøp. Dette løyvingreglementet, som mellom anna er lagt opp ut frå velferdspolitiske omsyn, har viktige konsekvensar både for den tida det tek å sette i gang endringar i finanspolitiske styringsvariable og for dei økonomiske verknadene som eit vedtak til statsbudsjett ber i seg.<sup>5)</sup> Igangsettinga skal eg komme tilbake til om ei l'ta stund. Når løyvingreglementet har konsekvensar for dei økonomiske verknadene av statsbudsjettet, er det fordi det er temmeleg avgjerande for kor sterkt utgiftene ex post skal kunne avvike frå ex-ante-postane. Det er mye som tyder på at løyvingreglement og løyvingpraksis verkar som ein innbygd konjunkturstablisator.<sup>6)</sup> Av andre band fastlagde ved stortingsvedtak skal eg berre nemne øyremerkinga av statsinntekter, dvs. vedtak om at auken i visse inntekter automatisk skal føre med seg auka utgifter til visse føremål. Inntekter som er øymerkete kan difor *ikkje* nyttast som konjunkturpolitiske virkemiddel. For å illustrere kor stort dette problemet er, nemner eg at det på budsjettframlegget for 1962 var øymerkt inntekter for om lag 750 mill. kr. eller vel 10 prosent av inntektene for lånetransaksjonar.

5) Skal det offentlege kunne føre ein optimal velferdspolitik, er det naudsynt at mest mogleg av utgiftene og inntektene i budsjettåret blir vurderte og tekne avgjerd om samstundes innanfor ramma av eit samla budsjett. Tilleggsloyvingar innanfor budsjettperioden kan lett føre til at utgiftene blir mindre optimalt fordelte enn ved meir samstundes budsjettering. Når er ikkje slike løyvingar heilt til å unngå. Prognosar for overføringar på grunnlag av gjevne satsar og reglar kan til dømes syne seg så urealistisk at justeringar krevst. Vedtak om omfanget i bruken av visse varer og tenester kan gjere tilleggsloyvingar naudsynte når prisar eller lønssatsar stig og utgiftene til somme føremål kan vere slik periodiserte til dømes på grunn av avtale eller samarbeid med andre partar, at tilleggsloyvingar ikkje er til å komme frå. Velferdsprefransane kan skifte så sterkt at ei viss omvurdering av budsjettet blir naudsynt og det same kan skje som fylgje av uventa hendingar av ymse slag. Men frå velferdspolitisk synstid kan det reisast sterke innvendingar mot tilleggsloyvingar innanfor budsjettperioden til føremål som kan utsettast utan større skade. Samordninga av det omfattande samarbeidet som skjer under utarbeidinga av eit budsjett mellom ei lang rad personar og institusjonar både i og utanfor staten, gjer det òg naudsynt å ha eit budsjett og eit løyvingreglement som legg opp faste rutinar og som avgrensar tilleggsloyvingane til eit minimum.

6) Det som sterkast verkar i denne leia er den årlege fastlegginga av satsane for den progressive inntektskatten og for seravgiftene på varer som inntektselastisiteten er høg for. Elles er det ikkje så lett som ein kan få inntrykk av når ein les moderne finanspolitisk litteratur å finne ut kva økonomiske verknader eit vedtak om statsbudsjettet ber i seg for framtida, mellom anna fordi det syner seg å vere om lag like vanskeleg å lage prognosar for overføringane som for bruttonasjonalproduktet og andre makroøkonomiske variable. Dei numeriske modellane som har summane og ikkje satsane og reglane for overføringane som styringsvariable, kan derfor berre gje ei sterkt avgrensa rettleiing for programmering av finanspolitikken.

Som band på finanspolitikken verkar òg *avtaler av ymse slag*. Pris- og inntektsavtalene mellom staten og produsentane i jordbruk og fiske fastlegg såleis overføringar til desse næringane for fleire hundre millionar kroner om året, dels for ein avgrensa avtaleperiode og dels for meir uviss tid framover. Av andre avtaler skal eg berre nemne lønnsavtalene med funksjonærar og arbeidarar i staten som mellom anna inneber at lønssatsane er fastlåste føreåt når det årlege budsjettvedtaket blir gjort.

*Fråsegner frå storting og regjering* kan handlegge visse budsjettpostar i den monn dei kan tolkast som lovnader om større løyvingar eller mindre skattar. Døme på ein slik lovnad har vi i den fråsegna som nyleg vart gjeven om at satsane for alderstrygda skal bindast til den allmenne inntektsutviklinga. Desse satsane skal etter fråsegna regulera oppetter kvar 1. april, i det minste så mye at folk med alderstrygd får like sterk gjennomsnittleg auke i inntektene som lønnsstakarane. Dette vil nok få følgjer for overføringane gjennom andre trygder òg.

Som døme på *sedvanefastlagde band* nemner eg berre den heller faste tradisjonen for at skattesatsar ikkje skal endrast innanfor budsjettåret. Slike endringar blir både i og utanfor Stortinget sett på som ekstraordinære «kriserådgjerdar», og så lenge det er tilfelle, vil ei regjering ikkje ha lett for å fremje dei, utan når ho meiner at det rår ein «krisesituasjon».<sup>7)</sup>

#### e) Igangsettingstida for finanspolitiske inngrep.

Den velferdspolitiske sida ved statsbudsjettet, samordninga av budsjettarbeidet og den konstitusjonelle kontrollen krev at det blir lagt opp etter måten strenge rutinar for førebuing, vedtaking og iverksetting av statsbudsjettet.<sup>8)</sup> Dette legg så sterke band på handlefridomen i finanspolitikken at igangsettingstida for finanspolitiske inngrep må drøftast serskilt og etter måten utførleg.

For at Stortinget innan midten av desember skal kunne gjere det endelege budsjettvedtaket for neste år, må Regjeringa ha levert framlegget sitt til budsjett først på oktober. I hovudsaka blir budsjettframlegget fastlagt alt i slutten av juni, men regjeringsavgjerda om einskilte viktige postar kan utsetjast til først på september.

Fagdepartementa skal levere sine budsjettfram-

7) Dei band som sedvanen legg på eit budsjett, er sjølv sagt endå meir relative enn dei andre handleggingane eg har nemnt. Det som i normale tider er ein så fast tradisjon at avvik kan té seg som umogelege, vil i ein ekstraordinær situasjon kunne la seg lett gjennomføre. For å illustrere dette hentar eg eit døme frå skattlegginga. I februar 1955 vart det gjort vedtak om å leggje omsetnadsavgift på bygg og anlegg, og ei ny importavgift på motorvogner og traktorar.

8) For nye overføringar, ny statsverksemd som krev bruk av varer og tenester og radikale omleggingar av gjeldande overføringar eller verksemd, plar igangsettingstida vere serleg lang.

legg til Finansdepartementet i midten av april, og dei må difor på si side sette tidsfristar for sine underliggjande organ som gjer det naudsynt, i allfall for *somme* statsinstitusjonar, å byrje på arbeidet med det årlege budsjettframlegget seinast eit år før budsjettåret tek til. Sjølv sagt krev ikkje *alle* budsjettpostar så lang førebuingstid, men mindre enn 9 månader før budsjettåret byrjar kan førebuinga snautt ta til for nokon utgiftspost så framtposten skal komme med på budsjettframlegget. Dette gjer det ofte vanskeleg å la konjunkturpolitiske omsyn veie tungt på det tidspunktet då fagdepartementa lagar sine budsjettframlegg, for konjunkturutsynet for budsjettåret vil ennå vere uvisst.

Det årlege budsjettarbeidet i *Stortinget* må gjerast unna i tida frå tidleg i oktober til midten av desember. Det er som kjent delt på dei ymse fagnemndene med Finansnemnda som samordnande organ. I prinsippet står Finansnemnda i same stode andsynes fagnemndene som Finansdepartementet andsynes dei ymse fagdepartement. Både organ skal m. a. vurdere budsjettet frå konjunkturpolitisk synstad og på det grunnlaget gjere framlegg om moglege endringar. Men *initiativ* til konjunkturpolitisk motiverte konkrete nedskjæringar av utgifter eller til auka skattlegging kan ein vanlegvis ikkje vente frå *Stortinget* si side. Ein konsekvens av dette er at budsjettendringane i *Stortinget* gjerne går i ei leid, slik at utgiftsløyvingane blir auka, og i visse tilfelle inntektene reduserte, samanlikna med budsjettframlegget. Elles må nok konjunkturiletet ha endra seg mye før ei regjering i dag skal kunne komme med framlegg til konjunkturpolitisk motiverte endringar i budsjettframlegget medan det er under handsaming i *Stortinget*, iallfall endringar i kontraktiv leid.

Den velferdspolitiske sida ved statsbudsjettet og det at staten ikkje er ei avgjerdseining, kan kreve ei førebuingstid på fleire år for somme endringar i statsbudsjettet. *Det* gjeld ikkje minst nye oppgåver og radikale omleggingar, og det gjeld serleg saker som krev lang politisk mogningstid. Slike problem kan det vere naudsynt å granske både i offentleg komité og interdepartementalt utval før resultatet kan leggjast fram for *Stortinget* i melding og/eller proposisjon der det blir gjort framlegg til løysing.<sup>9)</sup>

9) Den mest omstendelege gangen i førebuinga, vedtakinga og iverksettinga av slike saker er at ein komité lager tilråding, eventuelt med utkast til lovframlegg, at Regjeringa legg fram melding og seinare proposisjon for *Stortinget* etter at interesserte organisasjonar og institusjonar har fått høve til å seie si meining og at *Stortinget* gjer vedtak som etterpå blir sett ut i livet av vedkommande fagdepartement, etter at det har førebudd detaljopplegget for iverksettinga. Kronologisk er gangen slik:

1. Fagdepartementet formulerar problemstilling for og førebur oppnemning av ein offentleg komité.
2. Komitéen lager tilråding, eventuelt med utkast til lovframlegg.
3. Tilrådinga blir sendt til interesserte organisasjonar og institusjonar til fråsegn.
4. Fagdepartementet utarbeider ei melding som etter vedtak i statsråd blir levert over til *Stortinget*, eventuelt etter at saka har vore handsama av eit interdepartementalt utval før andre departement får høve til å ta vare på interessene sine. Dette er serleg naudsynt dersom saka ikkje tidlegare (på

Omvendt: Om det er så at slike saker krev ei lang førebuingstid, vil dei til gjengjeld, når dei først er fullt utgreide, ha ein tendens til å presse seg fram slik at regjering og *storting* gjer vedtak om iverksetting før det blir høve til å vurdere dei utgiftene som krevst innanfor ramma av eit samla budsjettframlegg. Røynslene frå det årlege budsjettarbeidet syner at ein stor del av auken i utgiftene er ein ufråcomeleg konsekvens av framlegg i stortingsmeldingar eller proposisjonar som *Stortinget* har vedteke etter at det førre budsjettet vart lagt fram.<sup>10)</sup>

Den tida det tek frå ei sak er ferdig førebudd til vedtak kan bli gjort i *Stortinget*, vil vere ulike lang til ulik tid på året. Blir Regjeringa ikkje ferdig med førebuinga i god tid før *Stortinget* tek sommarferie, kan vedtak i skattesaker og om større løyvingar ikkje bli gjort før tidlegast bort i mot midten av oktober, dvs. først etter 4—5 månader.

Den lange igangsettingstida for endringar i statsbudsjettet har følgjande konsekvensar som frå konjunkturpolitisk synstad er serleg viktige:

- 1) I slutten av juni blir det i røynda fastlagt ei undergrense for utgiftene på statsbudsjettet for neste år. Dei fleste skatte- og avgiftssatsane blir óg fastlagde då.

---

steg 3) har vorte sendt andre departement til fråsegn. I alle tilfelle handsamar Finansdepartementet økonomiske problem og Justisdepartementet juridiske problem i meldinga på dette stadiet. Stortingsmeldinga blir elles drøfta på regjeringsmøte før ho blir formelt godkjent av Kongen i statsråd.

5. *Stortinget* handsamar meldinga på grunnlag av innstilling frå vedkommande stortingsnemnd.
6. Regjeringa legg fram proposisjon for *Stortinget* etter at saka på ny har vore handsama av interesserte departement og i regjeringsmøte.
7. *Stortinget* gjer vedtak på grunnlag av innstilling frå vedkommande stortingsnemnd.
8. Fagdepartementet sett vedtaket ut i livet etter å ha førebudd detaljopplegget for gjennomføringa av det, eventuelt i samarbeid med andre departement.

I mange tilfelle går saka til *Stortinget* utan førebuing i komité og anten berre i stortingsmelding eller berre i proposisjon, dvs. at 3 eller 5 av dei 8 stega blir hoppa over.

Handsaming i offentleg komité og innhenting av fråsegner er serleg naudsynte i saker som krev politisk førebuing gjennom offentleg ordskifte. I eit demokratisk samfunn krev velferdspolitisk viktige budsjett saker ei etter måten lang politisk mogningstid, serleg framlegg som i første omgang «går ut over» store grupper i samfunnet kan det ta lang tid å klårlegge før dei blir mogne for avgjerd i *Stortinget*. Røynslene syner at det kan vare opp til fleire år frå ei komitéinnstilling blir ferdig til stortingsmelding eller proposisjon blir lagt fram for *Stortinget*. Det gjeld ikkje minst i tilfelle då dei politiske partia ønskjer å la saka blir drøfta i lokallaga sine. Jamvel saker som ikkje krev komitéutgreiing og innhenting av fråsegner og som kan leggjast fram for *Stortinget* berre i melding eller berre i proposisjon, vil det kunne ta så lang tid å førebu at dei ikkje kan takast opp på budsjettframlegget dersom dei ikkje er førebudde før det årlege budsjettarbeidet byrjar.

10) Dette gjeld elles ofte framlegg som krev ei så lang førebuingstid i *Stortinget* at det ikkje blir tid til å handsame dei der samstundes med det årlege budsjettframlegget. Velferdspolitisk er det uheldig at slike saker blir avgjort etter ei isolert vurdering og utan å ha vorte vurdert innanfor eit samla budsjettframlegg.

- 2) Det er etter måten snevre grenser for kor store endringar i budsjettframlegget ei parlamentarisk regjering kan godta etter at det er lagt fram for Stortinget. I røynda vil difor den konjunkturpolitiske strukturen i vedtaket til statsbudsjett normalt bli avgjort i juni, med høve til visse justeringar tidleg i september.
- 3) Nye budsjettsaker eller viktige og vanskelege endringar i budsjettet krev så lang førebuings-tid, og på visse tider av året så lang vedtakings-tid, at igangsettingstida kan legge sterke band både på inntektene og utgiftene.<sup>11)</sup>

Desse konklusjonane gjeld for normale tider. Under ekstraordinære tilhøve vil endringar som normalt krev lang igangsettingstid, kunne settast i gang på kort varsel.

## II. Romet for den konjunkturpolitiske handlefridomen.

Etter at vi no har drøfta ymse slag band på handlefridomen, er tida inne til å sjå på kva som blir att av konjunkturpolitisk handlefridom i finanspolitikken. Først tek vi for oss hovudpostane i den nasjonal-økonomiske grupperinga av budsjettvedtaket og ser på kor sterkt dei er bundne under det årlege budsjettarbeidet. Deretter skal eg freiste å talfeste visse yttergrenser for utgiftene på budsjettframlegget for 1962. På det grunnlaget skal vi så drøfte kor stort rom det er for moglege budsjettendringar innanfor budsjettåret, og til slutt skal eg freiste å gje ei samla vurdering.

### a) Det årlege budsjettarbeidet.

Effektiviteten av finanspolitikken som konjunkturpolitisk virkemiddel er i høg grad avhengig av kor mye budsjettvedtaket for neste år let seg *endre* samanlikna med budsjettet for det året ein er inne i. Problemstillinga under budsjettarbeidet blir såleis ikkje så mye «å fastsette storleiken av dei finanspolitiske styringsvariable», men snarare korleis ein skal kunne «legge om budsjettet», i den eine eller andre leida. Dette problemet stiller seg ulikt for ulike slag utgifter og inntekter.

Medan det statlege konsumet er lite tenleg som konjunkturpolitisk virkemiddel, kan det som alt nemnt vere større rom for konjunkturpolitisk periodisering av dei statlege investeringane.<sup>12)</sup>

Noko tilsvarende gjeld stort sett for statsstønader til konsum og investering finansiert over kommunale budsjett. Men det må føyast til at for storparten av desse stønadene fastsett staten berre satsar og reg-

lar. Utgiftene til slike stønader rettar seg difor i viss monn etter kor stort konsum og kor store investeringar kommunane sjølve ønskjer å ha, til dømes til undervisnings- og helseføremål. Difor er det endå vanskelegare å periodisere stønadene til konsum- og investeringsføremål enn dei direkte statsutgiftene til konsum og investering. Dei store tilskotta som staten gjev til kommunal skatteutjamning kan heller ikkje i større monn periodiserast ut frå konjunkturpolitiske omsyn, mellom anna fordi det av administrative grunnar må gjerast stortingsvedtak om dei før framlegget til statsbudsjett blir vedteke av Regjeringa. På den andre sida har det for dei stønadene som staten gjev til kommunal sysselsettings-tiltak synt seg mogleg å gjennomføre ei konjunkturpolitisk periodisering.<sup>13)</sup> Slike stønader som ikkje blir gjevne etter faste satsar og reglar, og som ikkje er meir eller mindre bundne før det årlege budsjettarbeid tek til, skulle kunne la seg nytte som eit fleksibelt konjunkturpolitisk virkemiddel, mellom anna fordi kommunane har eit forråd av ferdig førebudde prosjekt i tillegg til det staten har. Yttergrensene for kor sterkt investeringane i stat og kommune til saman kan varierast ut frå konjunkturpolitiske omsyn vil såleis kunne utvidast ved at ein utnyttar føremønner ved desentralisert planlegging.<sup>14)</sup>

Til prissubsidiar er det bunde ein så høg minstepsum ved regjeringsfråsegn om øymerking av omsetnadsskatt på matvarer og ved pris- og inntektsavtalene med næringsorganisasjonane at det ikkje er stort rom for reduksjon så lenge denne bandlegginga varer.<sup>15)</sup> Dei andre subsidiarane til private næringsdrivande er òg så sterkt bandlagde ved lov, stortingsvedtak, avtaler og sedvane at ei konjunkturpolitisk periodisering er vanskeleg, bortsett frå at ein velferdspolitisk motivert auke i mindre monn kan synkroniserast med konjunkturpolitikken. Det same gjeld i hovudsaka dei direkte stønadene til private konsumentar, mellom anna dei summane som går til bustadbygging, elektrisitetsforsyning i straumlause strok, trygde- og pensjonsordningar, for ikkje å nemne diktorgasjer og ei lang, lang rad med andre stønader av liknande slag.

Dei utgiftene som på statsbudsjettet er postert som *lån*etransaksjonar, er for det meste reine prognosepostar. Det gjeld såleis posten Utlån til statsbankar, som i hovudsaka er ein prognose over dei utgiftene som vil følgje av budsjetta for løyving av lån til statsbankane i året før budsjettåret. Ei anna sak er det at desse løyvingbudsjetta representerer sers viktige virkemiddel på det kredittpolitiske område.<sup>16)</sup> Utgiftene til gjeldsavdrag følgjer automa-

11) Dessutan blir det i Stortinget øvd press for større løyvingar og mindre skattar gjennom fråsegner frå dei ymse nemndene, framlegg til fråsegner som blir vedteke sendt over til Regjeringa, interpellasjonar, oppmodingar i spørretimeane og personlege oppmodingar til regjeringsmedlemmar. Dette òg verkar i viss monn som band på handlefridomen under utarbeidinga av eit budsjettframlegg.

12) Ei anna sak er det at ein ved rasjonalisering kan minske utgiftene til statleg konsum på lengre sikt. Undergrensa for dei statlege investeringsutgiftene blir fastlagt av det vedlikehaldet som eksisterande kapitalutstyr krev og av framdriftsplanane for dei prosjekta som alt er i gang. Overgrensa er avhengig av kor stort forråd det offentlege sit med av ferdige framdriftsplanar for nye prosjekt.

13) I 1958 vart desse løyvingane sterkt auka for så å bli sett ned att, om enn kanskje i seinaste laget, då den totale etterspurnaden heldt på å bli for stor.

14) Dessutan vil ein i konjunkturpolitikken kunne ta distriktpolitiske omsyn, serleg omsyn til korleis arbeidskraftstoda er lokalt om vinteren.

15) Ein mogleg reduksjon i desse subsidiarane ville elles kreve så lang førebuings-tid at ei slik sak vanskeleg kan takast opp i samband med utarbeidinga av statsbudsjettet.

16) Jamvel om den sosialpolitiske og næringspolitiske målsettinga for statsbankane i høg grad er og må

tisk av gjeldande lånekontrakter. Berre posten Andre utlån, aksjeteikning m. v. vil kunne nyttast som konjunkturpolitisk virkemiddel, men då må ein vere viljug til å utsette prosjekt i tider då etterspurnaden er for høg, jamvel om førebuinga av desse prosjekta meir eller mindre tilfelleleg blir ferdig nett nå.

Så eit par ord om *inntektene*. Eg har alt nemnt at ein stor del av dei offentlege inntektene ikkje kan nyttast som konjunkturpolitisk virkemiddel, fordi dei blir fastlagde av kommunane og trygdesystemet ut frå andre omsyn. Ikkje stort meir enn halvparten av dei totale offentlege inntektene er inntekter for staten i snever tyding. Jamvel satsane og reglane for denne delen av skattlegginga er i viss monn fastlagde når Regjeringa i juni gjer vedtak om budsjettframlegget. Det gjeld forskottskatten som det av administrative grunnar må gjerast stortingsvedtak om seinast i mai.<sup>17)</sup> Men i viss monn er det nok mogleg å legge opp forskottsvedtaket slik at det går inn som ein lekk i eit samla konjunkturpolitisk opplegg. Når framlegget til vedtak blir utarbeidd, er det nemleg mogleg å skimte korleis den konjunkturpolitiske strukturen i budsjettframlegget for neste år vil bli. Satsane og reglane for skattelegginga av etterskottspliktige og for dei indirekte skattane og avgiftene kan Regjeringa fastsette friare under utarbeidinga av budsjettframlegget enn normalt på noko anna tidspunkt i året. Men her óg er ho bunden av dei krav som plar bli sett til førebuingstida for større omleggingar og av omsynet til den velferdspolitiske målsettinga — i dette tilfellet serleg av dei verknadene som skattane har på inntektsfordelinga.<sup>18)</sup>

#### b) *Budsjettvedtaket for 1962.*

No kan ein spørre, er det mogleg, med dei røynslene vi har, å talfeste ei under- og overgrense for den konjunkturpolitiske handlefridomen? Eg skal gjere ein freistnad på grunnlag av statsbudsjetta for 1961 og 1962.

Eit overslag over *undergrensa for utgiftene* for lånetransaksjonar vart gjort våren 1961 i samband med opplegget av budsjettframlegget. For desse utgiftene vart det då laga eit hypotetisk budsjett for 1962 og ein prognose for 1961. Føresetnadene for det hypotetiske budsjettet var mellom anna

at ingen nye oppgåver skulle takast opp utover dei som alt var vedtekne,

at gjeldande lønssatsar og satsar og reglar for overføringane skulle vere uendra,

<sup>17)</sup> Forskottsvedtaket for sjømannsskatten blir ikkje gjort før i haustsesjonen, men det blir i røynda bundne av det første forskottsvedtaket i mai.

<sup>18)</sup> Ein mogleg bruk av trygdepremiene til konjunkturpolitiske føremål vil såleis truleg kreve så lang førebuingstid at spørsmålet måtte takast opp lenge før ein börjar på utarbeidinga av budsjettframlegget.

vere motiverande for auken i statsbankkreditten, har løyvingsbudsjetta for statsbankane i ikkje liten monn vorte fastsett ut i frå konjunkturpolitiske omsyn, og på dette område skulle det vere mogleg å nå endå lengre utan skade for den velferdspolitiske målsettinga. Vedtaket for 1962 om å halde igjen 5 prosent av utlånssummen på desse budsjetta (bortsett frå utlån frå Lånekassa for studerande ungdom) er eit viktig steg i denne leida.

at direkte fastsette stønadssummar skulle vere som for 1961 og

at nybygg og nyanlegg som alt var sette i gang skulle først vidare med rasjonell framdrift, medan ingen løyvingar til nye slike prosjekt skulle først opp. På nokre område, til dømes for vegstellet og statsverksemdene, la ein til grunn same løyving i 1962 som for 1961. Ut frå desse føresetnadene kom ein fram til ei hypotetisk undergrense for utgiftene i 1962. Denne undergrensa låg 220 mill. kroner over utgiftsprognosen for 1961, altså ein ikkje liten *auke* i utgiftene før lånetransaksjonar. På det faktiske budsjettframlegget frå Regjeringa vart auken om lag 400 mill. kroner. Ut frå dei gjevne føresetnadene er det hypotetiske talet i minste laget fordi det i overslaga over overføringane ikkje vart teke nok omsyn til den auken som skjer jamvel om satsar og reglar er konstante. Den verkelege undergrensa for auken i utgiftene før lånetransaksjonar ligg nok difor ein stad mellom 200 og 400 mill. kroner, truleg nærare det første enn det siste talet.

Vanskelagere er det å finne eit brukbart uttrykk for kor høgt *overgrensa for utgiftsauken* ligg. Eit haldepunkt har vi i dei utgiftene før lånetransaksjonar som dei ymse departement gjer framlegg om på råbudsjettet. For 1962 låg summen av desse utgiftene om lag 800 mill. kroner over prognosen for 1961. Men ein må ikkje legge for mye i dette talet. På den eine sida var det på råbudsjettet som vanleg gjort framlegg om løyvingar til føremål som det på grunn av lang igangsettingstid ikkje kunne bli utgifter til så tidleg som i 1962. På den andre sida var det til mange andre føremål ført opp monaleg mindre utgifter enn det ville ha vore administrativt mogleg å bruke.

Nå vil yttergrensene for moglege endringer frå eit budsjettår til det neste rette seg etter kor store dei ubundne utgiftene i samanlikningsåret er. Når ein vurderar dei tala eg nemnde, må ein difor vere merksam på at budsjettet for 1961 var relativt stramt, bortsett frå for bygg og anlegg. På dette budsjettet var det til dømes ikkje ført opp konjunkturpolitisk motiverte utgifter til sysselsettingstiltak. Om skilnaden mellom over- og undergrensene for utgiftene var 5—600 mill. kroner på budsjettframlegget for 1962, kan skilnaden difor vere større eller mindre på andre budsjettframlegg alt etter kor stramt budsjettet for samanlikningsåret er.

For *inntektene* er det uråd å talfeste over- og undergrenser, men eg kan nemne at dei inntektene som Stortinget vedtok for 1962 låg bortimot 600 mill. kroner over den inntektsprognosen for 1961 som låg føre då budsjettvedtaket vart gjort. Storparten av denne auken ville følgje av dei skattesatsane og reglane som gjaldt for 1961.<sup>19)</sup>

Med det skattevedtaket som Stortinget gjorde for 1962 og med utgiftene før lånetransaksjonar liggjande på undergrensa, ville vi for 1962 ha fått ein auke i budsjettoverskottet på 3—400 mill. kroner samanlikna med prognosen for 1961. (= auken i inntekte-

<sup>19)</sup> Dei viktigaste endringane var at importavgifta på biljar og avgiftene for vin og brennevin vart sett opp medan traktoravgifta vart avskaffa. Alt i alt vart det rekna med at dette ville gje ein netto inntektsauke på bortimot 40 mill. kroner.

ne på 600 mill. kr. ÷ minsteauken i utgiftene på 2—300 mill. kr.) Under den same føresetnaden om inntektene, men med dei utgiftene før lånetransaksjonar som Regjeringa gjorde framlegg om for Stortinget ville vi ha fått ein auke på 200 mill. kroner, og med dei utgiftene som Stortinget vedtok, ein noko mindre auke. Til samanlikning kan nemnast at 200 mill. kroner svarar til om lag ein prosent auke i det personlege konsumet.

Desse tala tyder på at regjering og storting under førebuinga av budsjettvedtaket for 1962 — med dei band som den gongen låg på den finanspolitiske handlefridomen — ikkje hadde noko stort rom for å føre ein kontraktiv politikk utan hardare skattlegging. Men det var då iallfall eit rom som svarta til bortimot 2 prosent av konsumet, om enn ikkje dette romet vart fullt utnytta. Vidare skulle tala tyde på at det er mogleg å få til ei slik tilstramming av budsjettet, jamvel berre ved å nytta ut stabilisatorverknaden av skattesystemet og å halde etter måten strengt igjen på auken i utgiftene, slik det i hovudsaka vart gjort i budsjettvedtaket for 1962. Men ei *sterkare* budsjett-tilstramming vil ein snøgt kunne få til utan ved hardare skattlegging. Normalt vil vedtak om *det* måtte skje i samband med det årlege framlegget til statsbudsjett.

Ei omlegging av budsjettet i meir *ekspansiv* leid er det større rom for både på utgifts- og inntektsida. Ved ein kombinert utgiftsauke og skattelette vil ein under utarbeidinga av statsbudsjettet kunne legge opp til sers sterke ekspansive verknader. Ønskjer ein derimot ekspansjon berre gjennom auka utgifter, vil det vere ei overgrense for kor langt ein kan gå, men denne grensa ligg truleg temmeleg høgt.

### c) Endringar innanfor budsjettåret.

Den konjunkturpolitiske målsettinga eg definerte til å byrje med, gjer det ønskjeleg at finanspolitikken til kvar tid på året kan nyttast som middel til å auke eller minske den totale etterspurnaden dersom han av ein eller annan grunn skulle bli for liten eller for stor. Nå veit vi av røynsle at omslag i verdskonjunkturane kan komme brått og at utviklinga her heime óg kan bli annleis enn det er mogleg å førutsjå under utarbeidinga av budsjettframlegget. Jamvel om Stortinget i desember vedtek eit statsbudsjett for neste år som er konjunkturpolitisk tilfredsstillande, treng det såleis ikkje vere det etter at ei tid har gått. Difor er det grunn til å spørje om i kva monn finanspolitikken kan leggjast om innanfor budsjettåret, dersom det skulle syne seg ønskjeleg.

Heller ikkje *innanfor* budsjettåret er det ønskjeleg å endre det offentleg konsumet av varer og tenester monaleg i høve til budsjettet, og så lang førebuingstid som slike endringar krev, vil det heller ikkje ofte vere administrativt mogleg å få det til. Ei endring i dei offentlege investeringane og i stønadene til kommunane for slike investeringsføremål, skulle det derimot vere mindre vanskeleg å få til utan å gjere vilkåra for å nå den velferdspolitiske målsettinga dårlegare. Men innanfor budsjettåret óg sett forrådet av ferdig førebudde planar ei grense for ein ekspansjon på dette området, og i dag ligg denne grensa etter måten lågt. Grensa for ei om-

legging i kontraktiv leid i høve til budsjettvedtaket avheng av kor stort investeringsvolum dei budsjetterte, men ennå ikkje igangsette investeringsprosjekt til kvar tid representerer og av kor stor del av løyvingane til kommunane som let seg sette ut til seinare budsjettår.<sup>20)</sup>

Után bryting av sterke band på den finanspolitiske handlefridomen er det ikkje mogleg innanfor budsjettåret å minske monaleg dei subsidiane og stønadene som blir utbetalt automatisk i samsvar med visse satsar og reglar, og ei slik bryting vil det i normale tider snøgt vere mogleg å få til så *snøgt* at det konjunkturpolitiske føremålet vil kunne bli stetta. Noko liknande gjeld dei indirekte skattane og selskapsskatten, men for desse har vi mange døme på endringar innanfor budsjettåret i situasjonar då «kriserådgjerdar» har vorte funne naudsynte.

Både for subsidiar, stønader og indirekte skattar er det nok lettare å få til endringar i ekspansiv leid. Snøggast vil ein kunne auke dei stønadene som staten fastsett summen direkte for. Døme på ein konjunkturpolitisk motivert auke i slike stønader innanfor budsjettåret har vi frå 1958 då det vart gjeve store tilleggsloyvingar til kommunale sysselsettings tiltak. Banda på den konjunkturpolitiske handlefridomen verkar såleis asymmetrisk.

For somme av dei indirekte skattane vil endringar innanfor budsjettåret skape alvorlege administrative vanskar, men uoverkommelege er dei nok ikkje. Elles er det klårt at alle endringar innanfor budsjettåret i satsar og reglar for overføringane, vil kreve ei viss tid til administrativ førebuing og gjennomføring. Ulempene og kostnadene ved slike endringar vil gjerne vere større når dei blir gjort utanom den vanlege budsjetttrutinen.

Satsane og reglane for den direkte statsskatten er med unntak for selskapsskatten i røynda fastlåste innanfor budsjettåret. Etter det systemet vi nå har ville det skape store, for ikkje å seie uoverstigelege problem for likningsstellet om innkrevinga av forskottsskatt skulle endrast i samsvar med nye satsar og reglar, vesentleg ulike dei som vart vedtekne året før.<sup>1)</sup> Men det er sjølvsagt mogleg å bygge opp eit system for direkte skattlegging som gjer det lettare enn det i dag er å endre skattesatsane innanfor budsjettåret.

Vi ser såleis at det alt i alt er monaleg mindre finanspolitisk handlefridom innanfor budsjettåret året før.<sup>21)</sup> Men det er sjølvsagt mogleg å bygge opp enn under utarbeidinga av det årlege budsjettframlegget. Konsekvensen av dette er at mange finanspolitiske styringsvariable ikkje kan endrast snøgt

<sup>20)</sup> Døme på utsetting av igangsetting av bygg og anlegg har vi i det vedtaket som i februar 1961 vart gjort om at igangsetting av visse statsbygg skulle setjast ut.

<sup>21)</sup> Dersom satsane og reglane blir endra først når det endelege vedtaket om statsskatten blir gjort, nemleg i slutten av budsjettåret, vil verknaden av dette nasjonaløkonomisk bli det same som av eit tillegg til eller ei nedsetting av skattebetalingane året etterpå. Etter at systemet med forskottsskatt vart gjennomført for 5 år sidan, har det ennå ikkje vorte gjort endringar i satsar og reglar innanfor budsjettåret. Frå tida før har ein døme på slike endringar, men berre i heilt ekstraordinære situasjonar.

nok innanfor budsjettåret til å fylle ei konjunkturpolitisk oppgåve eller at verknadene av endringar som kan igangsettast tidnok, blir etter måten små i høve til oppgåva.

#### d) Vurdering.

Her i landet rår det i dag temmeleg allmen semje om at finanspolitikken skal ha ei konjunkturpolitisk målsetting ved sidan av den velferdspolitiske. Den konjunkturpolitiske handlefridomen er snaut så stor som det er vanleg å tenkje seg i finansteorien og i ordsiftet om konjunkturpolitikk, men stor nok til at finanspolitikken kan spele ei viktig konjunkturpolitisk rolle. Handlefridomen er størst under utarbeidinga av framlegget til statsbudsjett, mindre under førebuinga av budsjettvedtaket i Stortinget og minst innanfor budsjettåret. Det at banda på handlefridomen verkar asymmetrisk, talar for asymmetrisk budsjettering, dvs. for at ein under det årlege budsjettarbeidet heller legg opp til eit budsjett som kanskje vil bli for stramt enn eit som kanskje vil syne seg for ekspansivt.

Alt dette gjeld på kort sikt og under normale tilhøve. På lengre sikt, det vil seie når ein har lengre tid på seg til førebuing, vil monaleg større endringar kunne setjast i verk både i kontraktiv og ekspansiv leid, men for konjunkturpolitikken er det endringane på kort sikt som teller. I ein ekstraordinær krisesituasjon vil kravet til igangsettingstid for endringar i statsbudsjettet kunne vere mindre, og då vil dei andre banda på handlefridomen òg lettare kunne brytast over enn i normale tider.

Jamvel med dei band som i dag er lagde på handlefridomen, kan ein under utarbeidinga av budsjettvedtaket periodisere *auken* i nivået for det kollektive konsumet, slik at ein held igjen på auken (eller hindrar auke) i år då etterspurnaden er for stor, for så å ta att det forsømde i seinare år når etterspurnaden kanskje er for liten. Det same kan gjerast for ei viss gruppe subsidiar og stønader til private konsumentar og næringsdrivande utan at vilkåra for å nå den velferdspolitiske målsettinga dermed blir dårlegare, men heller ikkje her er det større von om å kunne minske nivået. For dei kollektive investeringane derimot skulle det — om det trengst — vere mogleg å redusere jamvel nivået. Normalt skulle staten — utan skade for den velferdspolitiske målsettinga på lengre sikt — kunne auke eller minske nivået for dei kollektive investeringane alt etter kva den konjunkturpolitiske målsettinga krev. Sist, men ikkje minst, kan ein stramme til eller lempe på skattlegginga.

Med ein slik politikk kan ein oppnå mye under føresetnad av

at statsorgan er viljuge til å vente med å sette i verk nye oppgåver i tider då etterspurnaden er for høg (jamvel om ei langvarig førebuing blir ferdig nett då),

at statsstønader som blir gjevne til kommunane fordi etterspurnaden er for liten, blir tekne bort att når etterspurnaden blir stor nok,

at stat og kommunar syter for å ha eit stort forråd av ferdig, førebudde planar for kollektive investeringar, som kan setjast i verk på kort tid,

at staten når ei tilstramming trengst, nyttar ut

den kontraktive verknaden som ein vil få ved å la vere å sette ned skattesatsar eller å lempe på skattreglar, og

at ein jamvel aukar skattesatsane eller strammar til reglane dersom det trengst ei *sterk* tilstramming. Blir alle desse føresetnadene stetta, vil ein under *utarbeidinga av statsbudsjettet* kunne legge opp til temmeleg sterke verknader av finanspolitikken både i ekspansiv og kontraktiv leid.

Dersom det under utarbeidinga av statsbudsjettet blir sytt for eit konjunkturpolitisk godt opplegg, vil det etter mi meining som regel ikkje bli naudsynt med *store* endringar innanfor budsjettåret. Men eit godt opplegg krev størst mogleg handlefridom, først og fremst under utarbeidinga av budsjettframlegget. Under handsaminga av budsjettet i Stortinget ville det òg vere ønskjeleg om Regjeringa eventuelt kunne ta initiativ til konjunkturpolitisk motiverte endringsframlegg utan å få stempel på seg som «lite framsynt». Her er det berre spørsmål om å endre finanspolitisk sedvane, å venne seg til at konjunkturpolitisk motiverte endringar er «noko normalt».<sup>22)</sup>

Meir varsam bør ein vere med å utvide handlefridomen innanfor budsjettåret. Ein kan såleis ikkje av konjunkturpolitiske grunnar vere «slepphendt» med utgifter eller «raus» med å gje skattelette både på det eine og andre område fordi om den totale etterspurnaden blir for liten. Skorten på reversibilitet, omsynet til den konstitusjonelle kontrollen og andre omstende gjer at ei utviding av handlefridomen innanfor budsjettåret om naudsynt bør skje berre på nokre få, men til gjengjeld viktige område.

Det ville såleis vere ein føremonn om det kunne bli gjort større rom for periodisering av kollektive investeringar ut frå konjunkturpolitiske omsyn. Ved å følge eit langtidsprogram for slike investeringar, skulle ein likevel kunne få til ei velferdspolitisk optimal utvikling på lengre sikt. Vidare ville det vere ønskjeleg å få bort somme av dei band som nå ligg på endringar i skattesatsar og skattereglar innanfor budsjettåret. Men problemet er å finne fram til endringar som er konjunkturpolitisk føremålstenlege samstundes som dei verkar velferdspolitisk mest mogleg nøytrale, dvs. endringar som let seg gjennomføre utan at inntektsfordelinga og samansetnaden av investeringane blir monaleg skipla. I prinsippet gjeld det same for stønader og subsidiar til private og for ein kombinasjon av endringar i ulike slag overføringar. Men når ein kan tvile på om band på subsidiane og stønadene bør løysast opp, er det fordi røynslene syner at større handlefridom har ein tendens til å føre med seg endringar berre i ekspansiv leid, anten det er konjunkturpolitisk føremålstenleg eller ikkje.

Finanspolitikken er ikkje det einaste konjunkturpolitiske virkemidlet. Kredittpolitikken og bygge- og løyvepolitikken er òg viktige. Ved samordna bruk av desse virkemidla, er det jamvel i dag mogleg å stette

<sup>22)</sup> I ein parlamentarisk stat kan framlegget til statsbudsjett sjølvstøtt ikkje berre vere eit utkast til budsjett, men må representere eit framlegg som Regjeringa innanfor visse og ikkje vide grenser står eller fell med. Difor må det vere Regjeringa sjølv som i tilfelle tek initiativet til konjunkturpolitisk motiverte endringar i budsjettet.

føremålet for konjunkturpolitikken tolleg bra. Men det kan gjerast framsteg, til dømes ved at handlefridomen i finanspolitikken blir utvidd. Mange av banda på denne handlefridomen er meir eller mindre naudsynte for at den velferdspolitiske målsettinga for finanspolitikken skal kunne bli nådd. Spørsmålet blir difor: I kva monn er det mogleg å utvide den konjunkturpolitiske handlefridomen i finanspolitikken utan at vilkåra for å nå den velferdspolitiske målsettinga blir dårlegare, og i tilfelle på kva område er det best å utvide. I røynda er dette eit optimumsproblem som det er uråd å gje fullgodt svar på utan grundig gransking. Ei slik gransking vil kunne syne at somme band på handlefridomen i finanspolitikken vil kunne brytast over utan skade i det heile teke for den velferdspolitiske målsettinga.<sup>23)</sup> Kan hende treng ein heller ikke bryte *mange* band dersom ein bryt dei som konjunkturpolitisk sett verkar mest uheldig.

Ei utviding av handlefridomen i konjunkturpolitikken er eit naudsynt, men ikkje tilstrekkeleg vil-

<sup>23)</sup> Som slik nedbryting reknar eg óg ei omlegging av rutinane for førebuing og vedtaking av budsjettsaker med sikte på at fleire saker blir avgjorde under den årlege utarbeiding av budsjettet istadenfor meir eller mindre tilfelleleg før den tid.

kår for framsteg på dette området. Andre vilkår har eg ikkje kunne gå inn på. Eg har heller ikkje drøfta finanspolitikken som alternativ eller supplement til andre konjunkturpolitiske virkemiddel. *Det* ville mellom anna ha krevd ein analyse av verknadstida, verknadsgraden og verknadsmåten. Emnet for førelinga mi har vore det som må skje *før* eit finanspolitisk inngrep kan setjast i gang, ikkje det som vil skje etterpå. Heller ikkje har eg kunna gå inn på det fenomenet at det i demokratiske statar er politisk lettare å få til finanspolitisk tilstramning når etterspurnaden alt er for stor enn når han *er i ferd med* å bli for stor, eller for å seie det populært, «lettare når ein er oppe i eit uføre, enn når ein står i fare for å gli ut i det».

Det problemkomplekset som eg har teke opp, høyrer heime på eit grenseområde mellom fleire vitenskapsgreiner, spesielt økonomikken, statsvitenskapen og sosiologien. Frå teoretisk synstad er dette området etter mi meining ennå stort sett brakkmark, og eg trur at teoretisk pløying, spesielt økonometrisk forskning her kan gje stort utbytte. Kunne eg med det eg har sagt stimulere nokon til slik pløying, og endå meir, har eg greidd å gje noka rettleiing om kor plogen best kan setjast ned, vil føremålet mitt med val av emne vere nådd.

---

## Boligpolitisk alternativ

Av siv. øk., mag. art. Hjalmar Hegge

I «Sosialøkonomen» nr. 2 d. å. har cand. oecon. Jon Martin Sørgård anmeldt skriftet «Boligpolitikken — Sosialtiltak eller sosialiseringsmiddel?», utgitt av Studieselskapet Samfunn og Næringsliv. Anmelderen synes å ha svært lite tilovers for dette skriftet, og det står det ham selvsagt fritt å ha. Men det må være grunn til å protestere når han til støtte for sin holdning siterer det på en misvisende måte.

La oss da først korrigere en formell misforståelse hos anmelderen. Han taler flere ganger om «forfatteren» av skriftet (dog uten å nevne navn), mens det i skriftets innledning tydelig er fremholdt at det er utarbeidet av en studiegruppe. Som sekretær for denne gruppen har undertegnede ført utredningen i pennen, men den er som sådan et resultat av et omfattende teamwork, hvor det bl. a. har deltatt en rekke sosialøkonomer og jurister. Så æres den som æres bør.

Sørgård uttalte videre generelt om skriftet at det «går inn for en fullstendig rasering av boligpolitikken» (et uttrykk han forøvrig samtidig gir adresse til et tidligere skrift utgitt av SSN: «Sosial velferd — eller velferdstat?»). Slike primitive formuleringer ville man ikke nettopp vente å finne i et fagtidsskrift, hvor det bør stilles visse krav til presisjon i uttrykkene.

Å «rasere» vil jo i vanlig sprogbruk kort og godt si å «rive ned» — og anmelderen har sogar forsterket uttrykket med tilføyelsen «fullstendig». Men enhver som ser nærmere på det skrift det gjelder (og forøvrig også den andre publikasjon anmelderen tar med i slengen), vil kunne konstatere at om det her skulle være tale om å «rive ned» visse ordninger (in casu f. eks. husleiereguleringen), så er det i høy grad også tale om en *videre utbygging* av andre eksisterende ordninger.

I studiegruppens forslag til nye retningslinjer for boligpolitikken (i 12 hovedpunkter) fremgår det således av punkt 2 at man så langt fra å ville «rasere» den offentlige boligpolitikk, tvert imot vil *effektivisere* den, blant annet gjennom «utbygging av de kommunale hjelpeorganer for de klart nødstilte» og ved å gi særlig støtte «ved periodisk eller lokalt sterkt oppdrevne husleier». Og i forslaget punkt 3 går man inn for en «omdannelse av de offentlige boligbanker» (altså ingen «rasering» det heller) med sikte på en «effektivisering av kredittgivningen (øket utnyttelsesgrad og omløpshastighet for kapitalen)». Dette skulle forøvrig også være nok til å dokumentere hvor misvisende det er når Sørgård erklærer at man «gir avkall på å føre en sosial boligpolitikk i det hele tatt» —.

Anmelderen gjør ellers et visst nummer av at studiegruppen skulle stå nokså alene med sine synspunkter. Nu har gruppen i og for seg ikke sett det som sin opp-

(Forts. siste omslagsside).