

# Arbeidsnotater

T A T I S T I S K S E N T R A L B Y R Å

IR 65/2

Oslo, 29. april 1965

## Tjue års økonomisk politikk i Norge: Suksesser og mistak

Foredrag i Statsøkonomisk Forening 26. april 1965

Av forskningssjef dr. Odd Aukrust

### I N N H O L D

1. Innledning
2. Grunnlaget legges
3. Stabiliseringspolitikken og dens sammenbrudd
  - a. Oversikt
  - b. Stabiliseringspolitikken
  - c. Avviklingen av etterspørselspresset
  - d. Sysselsetting og produksjon
4. Utbyggingsperioden etter 1952
  - a. Oversikt
  - b. Vekstpolitikken
  - c. Konjunkturpolitikken
  - d. Lønns- og prispolitikken
5. Feilbedømmelser og mistak ?
6. To etterkrigsperioder jamført

## 1. Innledning

Fra Statistisk Sentralbyrå kommer det om kort tid - jeg håper i løpet av mai - en publikasjon på nær 450 sider, med tittelen "Norges økonomi etter krigen". Publikasjonen har som mål å gi et samlet bilde av den økonomiske utvikling og de økonomiske problemer i etterkrigstiden. Det ligger i sakens natur at Statistisk Sentralbyrå i en slik framstilling ikke har kunnet unngå å komme inn på til dels omstridte økonomiskpolitiske emner. Men det er like selvsagt at Byrået - i pakt med sine tradisjoner - har strebet etter å gi en så nøktern og objektiv analyse som mulig. Eksplisitte dommer inneholder boka derfor lite av - selv om jeg nok håper den vil vise seg å gi de fakta som trenges når en dom skal avsies.

Formannen har ønsket at jeg ved dette høve skal behandle det samme stoffet fra et litt annet synspunkt, idet han uttrykkelig har bedt om å få en vurdering av den økonomiske politikk som er ført. Jeg skal i noen grad forsøke å imøtekomme dette ønsket. Jeg ser det allikevel som min hovedoppgave i dag - tjue år etter - å gi et samlet tilbakeblikk på de store linjer i den politikk som har vært ført. Samtidig vil jeg gi smakebiter på det diagramstoff boken inneholder. Vurderingen får bli en bisak, selv om jeg vel - tro mot min natur - kan komme til å si tilstrekkelig til å få en diskusjon i gang.

## 2. Grunlaget legges

Ved frigjøringen i 1945 stod myndighetene overfor en meget vanskelig situasjon. De dominerende oppgaver var å få gjenreisningen i gang og å hindre det voldsomme etterspørselspress som rådde i å slå ut i åpen inflasjon. I tillegg truet et forbigående sysselsettingsproblem - det ble regnet med at 140 000 personer var midlertidig ute av arbeid og ville måtte absorberes av et næringsliv som var krigsherjet og desorganisert, og som på grunn av mangel på råvarer knapt maktet å holde sin vanlige arbeidsstokk beskjeftiget.

Landet fikk den 11. juni en samlingsregjering der alle politiske partier var med. Det var en utpreget interimregjering, beregnet på å sitte inntil frie valg kunne holdes. Noe utpreget ønske om å treffe vidtgående, prinsipielle avgjørelser av økonomisk art hadde den neppe.

Det er en skjebnens ironi at det var denne regjering som - med eller mot sin vilje - kom til å trekke opp de hovedretningslinjer som norsk økonomisk politikk skulle følge i flere år framover. De sentrale deler av denne politikk kan summeres opp slik:

1. Fullstendig opprettholdelse av det system av pris- og mengdereguleringer som var i kraft da krigen sluttet.

2. Valget av prispolitisk hovedretningslinje: Målet skulle være å stabilisere prisene - uttrykt ved levekostnadsindeksen - på nivået ved frigjøringen. Medvirkende til dette standpunkt var den oppfatning at et internasjonalt prisfall ville melde seg om et år eller to, og at det derfor kunne være en rimelig linje å forsøke å "skjære seg gjennom pristoppen" ved hjelp av subsidier.

3. Overlating av lønsspørsmålet til avgjørelse ved tvungen lønnsnemnd.

4. Valget av pundkurs 20. Dette valg var imot rådet fra en særskilt oppnevnt Valutakomit , som foreslo en pundkurs på 24, men logisk ut fra den prispolitiske målsetting som var satt.

5. Gjennomføringen av den såkalte "sanering av pengevesenet", en operasjon som tok sikte på å redusere likviditeten, men som i virkeligheten fikk helt begrensede virkninger.

6. Opplegget til en stram finanspolitikk, som i det første etterkrigs r riktignok ikke kunne hindre et stort budsjettunderskott, men som allerede fra 1946 gjorde budsjettpolitikken til det den burde være - en viktig inflasjonsdempende faktor.

Om dette økonomisk-politiske opplegg rådde det den gang - når en unntar avgjørelsen om valutakursene - meget liten strid. Opplegget ble overtatt uavkortet av Arbeiderpartiregjeringen da den tiltrådte høsten 1945. Av viktige, prinsipielle avgjørelser gjenstod det bare en eneste, nemlig valget av rentenivå. Her kom avgjørelsen i januar 1946, da diskontoen ble senket til 2,5 prosent. En tilsvarende reduksjon av obligasjonsrenteniv et ble gjennomført i månedene etterpå.

Dermed var det staket opp en økonomisk-politisk kurs som ble fulgt med varierende hell i de følgende 6-7 år. Det var den såkalte "stabiliseringspolitikken".

### 3. Stabiliseringspolitikken og dens sammenbrudd

#### a. Oversikt

Denne linje bygde på tre grunnleggende økonomiske ideer: (i) For å oppnå høye investeringer og dermed rask vekst, for å trygge sysselsettingen og lette omstillingen på arbeidsmarkedet - dette var de mål myndighetene satte høyest - ville det være riktig inntil videre å holde etterspørselsnivået høyt.

(ii) . Et høyt etterspørselsnivå ville bety et sterkt kjøpepress. Dette kunne holdes under kontroll ved hjelp av mengde- og prisreguleringer. (iii) En gradvis svekkelse av kjøpepresset ville kunne ventes etter hvert som de oppdemmede behov ble mettet og en stigende produksjon brakte flere varer på markedet; en stram finanspolitikk og den likviditetsreduksjon som ville bli følgen av et til-siktet importoverskott ville trekke i samme retning.

En kan spørre: Forelå det noe alternativ til en slik linje? Alternativet måtte i tilfelle ha vært å forsøke å fjerne etterspørselsoverskottet hurtig gjennom en drastisk reduksjon av likviditeten. Men sjansene til å gå denne vei var forspilt i og med at likviditetsinndragningen høsten 1945 fikk et så beskjedent omfang som tilfellet var. Pengesanereringen etterlot en kjøpekraft-situasjon som senere i praksis ikke gav myndighetene noe valg. Det som skjedde i årene etter 1946 var således i alt vesentlig uunngåelige konsekvenser av avgjørelser tatt så tidlig som i 1945 og i de første måneder av 1946.

Som det nå var, ble det tre problemkomplekser som kom til å dominere den økonomiske politikk i de år som fulgte: Forsvaret av prisstabiliteten, forsøkene på en gradvis avvikling av etterspørselsoverskottet, og fordelingen av de realøkonomiske ressurser med sikte på å løse gjenreisingsoppgavene. La oss se på hvordan politikken lyktes på hvert av disse tre felter.

## b. Stabilitetspolitikken

Prisstabilitetspolitikken skjebne er vel kjent. Hovedskansen i forsvaret av stabiliseringslinjen var prisreguleringen. Like viktig var det å hindre kostnadsstigninger, framfor alt å hindre lønningene i å stige sterkere enn forenlig med stabile priser. Men som nevnt, hadde myndighetene intet direkte herredømme over lønnsfastsettingen. Denne brist i kontrollsystemet var ikke uten betydning for utviklingen. Det var en alminnelig og sikkert riktig oppfatning i disse årene at de lønnstillegg som ble gitt, oftest hadde en tendens til å ta på forskott de produktivitetssøkinger som kunne ventes. Fra første stund kom derfor stabiliseringslinjen under press fra kostnadssiden, et press som bare kunne møtes ved at subsidiene økte til stadig større beløp. I 1949 ble det brukt over 1 milliard kroner for å holde prisene nede. Det var et beløp som i størrelse svarte til 11-12 prosent av det samlede private konsum.

Det var imidlertid andre forhold enn lønnsstigningen som til slutt gav stabiliseringslinjen dødsstøtet. Det ene var prisutviklingen på verdensmarkedet. Det prisfall ute som man hadde ventet på, kom ikke. I 1948 lå prisene på

importvarer omtrent tre ganger høyere enn før krigen. Under slike forhold var det umulig i lengden - i hvert fall uten å skrive opp kronen - å opprettholde et innenlandsk prisnivå som målt med levekostnadsindeksen bare lå ca. 60 prosent over førkrignivået. Det annet var devalueringen i 1949 (jeg skal gi en nærmere vurdering av denne senere). Det tredje var Korea-krigen i 1950. Devalueringen og Korea-krigen til sammen utløste en ny prisstigningsbølge for importen så kraftig at enhver tanke på fortsatt å holde stabiliseringslinjen måtte oppgis. (Diagram 56).

De følgende 2-3 år var preget av en vanskelig oppjustering av priser og lønninger, inntil det innenlandske prisnivå 1952-53 midlertidig stabiliserte seg på et nivå som lå 2,5-3 ganger over førkrignivået. Den innenlandske prisstigningen i årene fra 1949-1953 svarte nokså nær til stigningen i importprisene i samme tidsrom (importprisene 29 prosent, nasjonalregnskapets konsumprisindeks 31 prosent, levekostnadsindeksen 36 prosent).

#### c. Avviklingen av etterspørselspresset

Den annen hovedoppgave for politikken i denne periode, avviklingen av etterspørselspresset, ble gjennomført med større hell. Etterspørselspresset avtok år for år, men betydelig langsommere enn på forhånd regnet med. Det var neppe mange som, da stabiliseringspolitikken ble innledet, forutså at Norge ved utgangen av 1949 - nær fem år etter krigens slutt - fortsatt skulle ha rasjonering for så viktige varegrupper som kjøtt og fleisk, smør, ost, sukker, kaffe, sjokolade og kakao, klær og tekstiler, biler og boliger.

Den store forandring kom i årene 1950-1952, da etterspørselsoverskottet for konsumvarer ble omtrent helt eliminert. (Diagram 27.) Årsakene var flere, bl.a. den stramme finanspolitikken i disse årene og det forhold at den ekstraordinære varehungeren fra like etter krigen nå var mettet. Men det avgjørende var nok de forrykninger av inntektsfordelingen til lønnstakernes ugunst som devalueringen medførte: Fra 1950 til 1951 falt lønnsandelen fra 55,7 til 52,4 prosent.

#### d. Sysselsetting og produksjon

Den tredje hovedoppgave for politikken i perioden, nemlig påskyndingen av gjenreisningen, var kanskje den som ble løst med størst hell. Hjulene kom meget hurtig i gang igjen. Arbeidsløshetsproblemer oppstod ikke, tvert om absorberte næringslivet med letthet nær 70 000 nye arbeidere på tre år, en

sysselsettingstilvekst som langt oversteg den naturlige befolkningstilvekst. (Diagram 13.) Nasjonalproduktet passerte førkrignivået allerede i 1946.

Det private konsum ble gjennom rasjoneringen og beskatningen holdt på et meget lavt nivå, og det offentlige konsum ble gradvis redusert. (Diagram 25.) De frigjorte ressurser ble brukt til å bringe investeringene i været, slik at nettoinvesteringene ganske snart stabiliserte seg på et nivå dobbelt så høyt som i siste del av 1930-årene.

Det er liten tvil om at denne suksess for gjenreisingspolitikken var en følge av den store etterspørselen som rådde, altså nettopp av de samme faktorer som skapte vanskeligheter for stabiliseringspolitikken.

Men uten problemer var gjenreisingspolitikken ikke. Importoverskottene var så store at de skapte bekymringer. Marshall-hjelpen var her til god nytte. Men når det i blant blir framstilt som om Marshall-hjelpen var hovedårsaken til at gjenreisningen lyktes, vitner det likevel om mangel på sans for dimensjoner. (Den støtte som Norge mottok, vel 2,5 milliarder kroner, finansierte bare om lag 7-8 prosent av landets samlede nettoinvesteringer på 32 milliarder kroner i 10-året 1946-1955.) I blant knep det også med oversikten. Nasjonalbudsjetteringsteknikken var ennå lite utviklet, og oversikten og samarbeidet innenfor administrasjonen ikke alltid det best mulige.

Det er for disse årene at Bjerve har ment å kunne påvise to års sykler for byggeløyvene, kjennetegnet ved at det ble gitt betydelig mer byggeløyve i valgår enn i årene uten valg. (Diagram 63.)

I årene 1951-1953 - under inntrykk av den falske følelse av sikkerhet som de gode eksportfortjenester under Korea-boomen gav - skjedde det en fullstendig utglidning i tallet på byggeløyver. Jeg skal ha noen kritiske bemerkninger å si om dette noe senere.

#### 4. Utbyggingsperioden etter 1952

##### a. Oversikt

På tross av at det fortsatt rådde press på investeringsvaremarkedet, kan en omkring 1952-1953 si at de umiddelbare virkninger av krigen var overvunnet. På overflaten var bildet meget lyst. Produksjonen gikk for fullt. Utenriksregnskapet hadde vist balanse eller overskott i to år på rad. Kjøpepresset for konsumvarer var eliminert. Prisoppjusteringen etter devalueringen var gjennomført, og en ny prisstabilitet syntes å være i sikte. De fleste

direkte reguleringer var opphevet; tilbake stod hovedsakelig byggeløyveordningen som mange mente burde opprettholdes som et permanent økonomisk-politisk instrument.

Men bildet var i virkeligheten ikke så lyst som det kunne se ut til. Bytteforholdet overfor utlandet var i ferd med å forverre seg. Innenlands var - som følge av inflateringen av byggeløyvene i årene forut - en investeringsboom under utvikling som det trengtes kraftige midler for å bringe under kontroll. Vi fikk en serie år med en stram økonomisk politikk og relativt svak vekst. Deretter fulgte konjunkturtilbakeslaget i 1957-1958. I 1959 ble det så igjen innledet en ny, sterk vekstperiode, en periode som fremdeles varer ved.

De viktigste økonomisk-politiske instrumenter i denne perioden har, som alle vet, vært budsjettpolitikken, kredittpolitikken og byggeløyveordningen. Årene står så ferskt i minnet at jeg ikke her skal gjøre noe forsøk på å gjennomgå den politikken som har vært ført i detalj. Jeg velger i stedet å gi noen fakta om hvert enkelt av de tre hovedproblemer som har stått i sentrum for den økonomiske debatten, nemlig vekstproblemene, konjunkturpolitikken og lønns- og prispolitikken.

#### b. Vekstpolitikken

Om den økonomiske veksten vet vi at den har vært raskere i etterkrigsperioden enn i noen tidligere annen periode av tilsvarende lengde. (Diagram 5.) Det har vært bare to år da veksten har vært under 3 prosent, og vekstkurven har aldri steget brattere.

Inntrykket av sterk vekst styrkes ved et studium av de absolutte tall: Nøkkeltallet er veksten i bruttonasjonalproduktet pr. innbygger, som var 3,0 for 14-årsperioden 1948-1962. Det er et tall så høyt at vi tidligere bare har nådd eller passert det i korte konjunkturrelle oppgangsperioder, hvor det har vært ledige ressurser å trekke på. (1905-1916: 3,1 prosent; 1926-1930: 5,8 prosent; 1934-1939: 4,1 prosent).

Men spørsmålet er om dette har vært godt nok. Vi vet f.eks. at andre land har kunnet oppvise vekstrater betydelig høyere enn våre. Disse "mirakelland" - Nederland, Frankrike, Østerrike, Italia, Vest-Tyskland - er imidlertid uten unntak de land som ble hardest rammet av krigen. (Diagram 7.) I de fleste av dem ble førkrigstidens produksjonsnivå først passert omkring 1950 eller senere. De hadde derfor i 1950-årene større muligheter for rask vekst enn



andre, og en sammenlikning med dem er ikke uten videre rettferdig overfor Norge. Et trekk som er verdt å merke seg, er at nesten alle land - hva enten de i 1945 startet fra et produksjonsnivå som lå høyt over førkrigstidens eller langt under - i 1960 hadde nådd et produksjonsnivå som, regnet pr. innbygger, lå rundt 60 prosent over førkrignivået. (Unntak: Storbritannia, Irland). Det må være berettiget å slutte at det har vært et betydelig innslag av "gjenreisings-effekt" i de høye veksttall som "mirakel-landene" har kunnet operere med like til det siste. Ja, det kan synes som om det eksisterer en mekanisme som gjør at veksttakten i de moderne industrisamfunn i det lange løp ikke kan avvike mye fra hverandre, og som sørger for at midlertidige tilbakeslag raskt blir overvunnet. Inntrykket av en parallellbevegelse mellom landene forsterkes når en stiller opp mot hverandre vekstkurvene for en gruppe land over meget lange tidsrom. (Diagram 11.) I dette diagrammet er kurvene tegnet slik at de måler nasjonalproduktet pr. innbygger med nivået i Storbritannia i 1950 = 100. Den langsiktige parallellbevegelsen i kurvene er frapperende, og diagrammet kaster et interessant lys over Vest-Tysklands og Italias høye vekstrater etter krigen sammenliknet med Norges mer beskjedne.

I den økonomiske debatten i de senere år har man vært mye opptatt av forholdstallet mellom investeringer og kapitaltilvekst - den såkalte "kapitalkoeffisient". Det har vært pekt på at dette forholdstallet har stilt seg særlig ugunstig for Norge, og at det har vært høyere før krigen enn tidligere. Den slutning som er trukket, er at "vi har fått lite igjen for hver investert krone, og derfor må ha investert galt". Jeg skal ikke her ta opp denne debatten, men vil gjerne få gi en faktisk opplysning, idet det delvis synes som om debatten har vært ført på et galt statistisk grunnlag.

Det har forekommet at marginale nettokapitalkoeffisienter for Norge har vært stilt opp mot marginale bruttokapitalkoeffisienter for andre land, og kapitalkoeffisienter for førkrigstiden uttrykt i 1938-priser har vært sammenholdt med kapitalkoeffisienter for etterkrigstiden uttrykt i 1955-priser. Det siste kan virke umiddelbart rimelig, men representerer - på grunn av den relative prisstigning for investeringsvarer - en farlig kilde til feilresonnement. Endelig har det forekommet at kapitalkoeffisienter for førkrigstiden, beregnet på grunnlag av realkapitaltall hvor verdien av jord, skog og lager ikke er med, har vært sammenliknet med kapitalkoeffisienter for etterkrigstiden beregnet på grunnlag av realkapitaltall som inkluderer disse poster.



	Kapital beregnet eksklusive jord, skog og lager			Kapital be- regnet inklu- sive jord, skog og lager
	1900-39 (1938-priser)	1948-62 (1938-priser)	1948-62 (1955-priser)	1948-62 (1955-priser)
Nettokapital- koeffisient (nettoinvest./netto- nasj.prod.)	3,12	3,90	5,25	5,75
Bruttokapital- koeffisient (bruttoinvest./brutto- nasj.prod.)	7,05	7,09	9,67	10,08

Bruker vi for begge perioder tall som er sammenliknbare, finner vi at økingen i forholdstallet investeringer/produksjonsvekst har vært moderat. Legger vi til grunn nettokapitalkoeffisienten uttrykt i 1938-priser og et kapitalbegrep som ikke omfatter jord, skog og lager, finner vi at et forholdstall på 3,90 for etterkrigsperioden mot 3,12 for førkrigsperioden. Det er ingen oppsiktsvekkende stigning, de høye investeringer etter krigen tatt i betraktning.

### c. Konjunkturpolitikken

Konjunktur- og sysselsettingspolitikken etter krigen har på mange måter hatt en lett oppgave. Bare to ganger har Norge vært truet av alvorlige konjunkturtilbakeslag utenfra; første gang var i 1951-52, annen gang i 1957-58. Innenlands har situasjonen vært at det hele tiden har rådd et betydelig investeringspress. Men investeringsetterspørselen har ikke vært like sterk i alle år. To meget sterke investeringsbølger har gjort seg gjeldende, den første i 3-årsperioden 1952-54, den annen i 3-årsperioden 1960-62. I hver av disse treårsperioder steg maskininvesteringene - som myndighetene ikke hadde instrumenter til å kontrollere - med rundt 50 prosent.

Myndighetene har m.a.o. hele tiden vært i den situasjon at de har vært nødt til å bremse for å holde totalletterspørselen innenfor en rimelig ramme. Vanskeligheten har bestått i å avgjøre hvor sterkt bremsene skulle brukes til hver tid.

Stort sett tror jeg en må ha lov til å si at denne del av politikken har vært gjennomført med hell. Arbeidsløshetstallene viser dette. (Diagram 17). Det har utvilsomt forekommet perioder da presset i økonomien har vært for sterkt. Men også den motsatte feil har vært begått, slik som under tilbakeslaget i 1957-58. Jeg kommer tilbake til dette senere.

Jeg kan i denne sammenheng ikke la være å legge inn et varmt ord til forsvar for byggeløyveordningen, som nå synes å være i fare. Vi vet fra før-krigstiden at bygge- og anleggsinvesteringene var det store uromoment i konjunkturforløpet. I de siste ti år har vi opplevd det oppsiktsvekkende at bygge- og anleggsvirksomheten har hørt til de avgjort konjunkturstabiliserende faktorer, med vekstrater som fra år til annet har holdt seg stabile mellom 1 og 5 prosent. Det er hos meg ikke skygge av tvil om at dette nettopp skyldes byggeløyveordningen, og at det ville ha vært umulig å oppnå den samme konjunkturpolitiske kontroll over byggevirksomheten med kredittpolitiske instrumenter alene.

Den som måtte tro annerledes, innbys til å studere et diagram over samløpslinjen mellom kreditttilførsel og nettoinvesteringer. (Diagram 55). Han vil finne at samvariasjonen er meget svak: I hele seks av seksten år har investeringene steget når kreditttilførselen har vært skåret ned, eller omvendt. Det sier noe om hvilket upålitelig - eller upresist - instrument kredittpolitikken er. Det er åpenbart ikke slik at en ved å øke eller minske kreditttilførselen automatisk kan påvirke investeringene i ønsket retning.

#### d. Lønns- og prispolitikken

Har konjunkturpolitikken stort sett vært vellykket, kan ikke det samme uten videre sies om lønns- og prispolitikken.

Det innenlandske prisnivå har siden 1954 vist en utpreget trappetrinnsbevegelse, og det har hele tiden beveget seg oppover. (Diagram 68). Perioder med relativt stabile priser har vært avløst av sprang i konsumprisene hver gang lønningene og jordbruksprisene har vært revidert. Oppgjøret i 1954 ble fulgt av en oppgang i konsumprisene på 5,5 prosent på seks måneder, oppgjøret i 1956 av en oppgang på 4,9 prosent på fire måneder, oppgjøret i 1958 av en oppgang på 6,2 prosent på åtte måneder og oppgjøret i 1961 - som inneholdt en avtale om innebygde tillegg våren 1962 - i en oppgang på 8,6 prosent fordelt på sytten måneder. I de mellomliggende perioder har konsumprisene stort sett ligget i ro.

Når sprangene har vært så markerte, har det hatt sammenheng med subsidiepolitikken, som hele tiden har vært manøvrert med sikte på å unngå indeksoppgjør i avtaleperiodene. Taktikken har vært forskjellig fra oppgjør til oppgjør. Noen ganger har subsidiene vært skåret ned før oppgjørene, andre ganger etter; i 1961 ble de ikke rørt i det hele tatt, i 1963 ble de først økt og senere skåret ned mot slutten av avtaleperioden. Det har vært eksperimentert med 1-årige avtaleperioder, 2-årige avtaleperioder, 3-årige avtaleperioder. Det har vært eksperimentert med avtaler uten indeksklausul, avtaler med halvautomatisk indeksklausul, avtaler med "innebygde tillegg". Resultatet har stort sett alltid blitt det samme.

Den gjennomsnittlige lønnsstigning for menn i industrien har utgjort ca. 7 prosent pr. år. Det er ganske klart at med en slik lønnsstigning har prisstabilitet vært en umulighet. Men det bør understrekes at årsakene til denne lønnsstigning ikke uten videre kan sies å ha vært at det har vært gitt for store tillegg ved de avtalemessige oppgjør. I virkeligheten skyldes bare vel halvparten av denne lønnsstigning tariffbestemte tillegg (gjennomsnittlig 3,8 prosent om året - ikke mer enn at det burde ha vært forenlig med forholdsvis stabile priser). Nær halvparten - 3,2 prosent om året - har kommet i form av lønns-  
glidning. Det er på det rene at størrelsen av denne lønns-  
glidning synes å ha vært helt uavhengig av størrelsen av de avtalebestemte tillegg som har vært gitt. (Diagram 44). Det skulle ligge nær å tro at størrelsen av lønns-  
glidningen kanskje kan ha hatt sammenheng med størrelsen av presset på arbeidsmarkedet til hver tid. Men heller ikke dette synes å ha noe for seg. (Diagram 45). Det kan ikke påvises noen sammenheng mellom størrelsen av lønns-  
glidningen og veksten i nasjonalproduktet til hver tid. Lønns-  
glidningen har aldri vært større enn i årene 1955-57, da presset på arbeidsmarkedet var moderat, og selv i arbeidsløshetsåret 1958 var lønns-  
glidningen over 3 prosent.

Uten lønns-  
glidningen ville våre prisproblemer antakelig ha vært lettere å løse. En tanke man må gjøre seg, er at lønns-  
glidningen kan ha hatt sammenheng med "den solidariske lønns-  
politikk". Vi vet at i et samfunn hvor noen næringer og bransjer ekspanderer raskt, mens andre går tilbake, må det være lønns-  
differanser - simpelthen for å styre arbeidskraften dit hvor det er størst behov for den. En kan godt tenke seg at når disse lønns-  
differanser fjernes ved tariffoppgjørene, må resultatet bli at de næringer som ekspanderer sterkt byr lønningene opp for å skaffe seg folk - med lønns-  
glidning som resultat. Hvis dette er riktig, kan det bety at den solidariske lønns-  
politikk har vært en av årsakene til at det har vært vanskelig å få lønns- og prisutviklingen under kontroll. Jeg skal ikke forfølge tanken videre.

## 5. Feilbedømmelser og mistak?

Det står igjen å gi det som siste halvdel av tittelen på foredraget lover: En vurdering av den økonomiske politikken i etterkrigstiden sett som en helhet.

At det i løpet av etterkrigstiden har vært begått økonomiske feil og mistak, kan det selvsagt ikke rå noen tvil om. En del av disse må vi fagøkonomer, som rådgivere for myndighetene, ta vår del av ansvaret for. Andre får politikerne ta på sin kappe.

Det har forekommet feilbedømmelser av utviklingstendensene i utlandet. Ved et eller to høve har disse vært av en så pass alvorlig karakter at de kan ha påvirket den økonomiske politikk her hjemme i uheldig retning. Jeg tenker først og fremst på det syn som var vanlig blant norske økonomer like etter krigen - ukritisk overtatt fra svenske økonomer - at verden i løpet av få år ville oppleve et alvorlig økonomisk tilbakeslag med prisfall og arbeidsløshet til følge. Det er mulig - men ikke sikkert - at en riktigere forutbedømmelse på dette punkt kunne ha ført til et annet økonomisk-politisk opplegg enn det vi fikk i de første etterkrigsår. Men i det store og hele vil jeg tro at myndighetene kan si seg tilfreds med den konjunkturovervåkingstjeneste som har stått til deres tjeneste.

Det kan ha vært gjort mistak som følge av at vi - som økonomer - ennå vet for lite om hvordan den norske økonomi virker. Det kan være, for å nevne et eksempel, at vi ville ha grepet lønns- og prisspørsmålene annerledes an hvis vår innsikt i inflasjonsmekanismen hadde vært større. Det kan være at den økonomiske langtidsplanlegging har hatt en for svak teoretisk underbygging. Det er mulig at vi i vekstpolitikken ville ha satset mindre ensidig på investeringer, hvis vi i 1945 hadde visst hva vi i dag tror å vite om årsakene til vekst.

Det er helt sikkert at det i blant har vært gjort feil som kan føres tilbake til dårlig vurderingsevne og manglende oversikt i administrasjonen. Rasjoneringsordninger som ble opphevet for tidlig med den følge at de senere måtte innføres igjen, den plutselig oppdukkende valutakrise i 1947, uheldige avgjørelser i konkrete enkeltsaker, er eksempler som faller i tankene.

Det kan ha forekommet at politikerne - av partitaktiske grunner - i blant har handlet mot bedre vitende. Overbudspolitikken fra de senere år, som har gjort at konjunkturpolitikk nesten ikke kan føres lenger i dette land, illustrerer poenget.

Det er sannsynlig - endog meget sannsynlig - at det er begått feil i investeringspolitikken: At kontraheringsstoppen i 1949 og 1950 var uheldig, at det har vært reist bedrifter som ikke burde ha vært reist, eller endog at prioriteringen for hovedområder av investeringene har vært gal.

Det kan være at skatteprogresjonen har vært for sterk.

Jeg skal ikke forsøke å stille opp noe fullstendig synderegister.

I stedet skal jeg peke på tre konkrete situasjoner hvor vi - når vi nå i ro og fred kan se tilbake og være etterpåkloke - kanskje må konstatere at det ble gjort større mistak.

Den første situasjon jeg har i tankene, er devalueringen i 1949. Denne devaluering var sannsynligvis den viktigste økonomiske enkeltavgjørelse som er truffet i dette land siden 1945, med større konsekvenser for prisutviklingen og inntektsfordelingen enn noe lønnsoppgjør. Det kan neppe rå noen tvil om at Norge i 1950-årene ville ha fått en roligere prisutvikling dersom devalueringen ikke hadde funnet sted. En må spørre: Var den nødvendig?

Som begrunnelse for devalueringen har jeg i offisielle norske dokumenter bare klart å finne en eneste setning. Den står i Norges Banks årsberetning for 1949, hvor det heter: "For Norges vedkommende var myndighetene straks på det rene med at uansett tidspunkt hadde en ikke noe valg, men måtte følge pundnedskrivningen straks og fullt ut av hensyn til Norges utenrikske næringer". Jeg tror vi i dag må si at dette var en gal bedømmelse. Jeg tror at næringslivets konkurransevne i 1949 var så god at det ville ha klart seg uten devalueringen, og at det i hvert fall ikke var påkrevet å følge pundet fullt ut.

Merk uttrykket "straks på det rene med ...". Sagt på en annen måte, betyr det at man nærmest handlet instinktivt. Med muligheten for en ny devaluering av pundet foran oss, tør vi håpe at myndighetene neste gang, om dette skulle bli aktuelt, vil bygge sine avgjørelser på mer omhyggelige overveielser.

Den annen situasjon hvor det vel må sies at betydningsfulle feil ble begått, var inflasjonen av byggeløyvetildelingen i årene 1951-53. Bak lå den falske følelse av trygghet som overskottene på driftsbalansen i årene 1951 og 1952 gav, og en tilspisset politisk strid om de direkte restriksjoner. Etter press fra Stortinget ble det gjennomført en desentralisering av byggeløyveordningene som var medvirkende til at de sentrale myndigheter mistet kontrollen over det som foregikk. I nasjonalbudsjettet 1951 var det forutsatt en samlet byggeløyvetildeling på 2,4 mill. m<sup>2</sup> golvflate. De faktiske tildelinger ble på 3,3 mill. m<sup>2</sup>. For 1952 ble tildelingene like store, og for 1953 kom de helt opp i 4,3 mill. m<sup>2</sup> golvflate. Det var en halv gang til så mye som det gjennomsnittlige areal fullførte bygg i årene forut, og langt mer enn bygningsindustrien hadde kapasitet til å makte. Resultatet ble hva det måtte bli, nemlig en sterk oppsvulming i tallet på bygg under arbeid. (Fra 1950 til 1954 steg arealet av bygg under arbeid med over 70 prosent.) Det ble nok i disse årene fullført flere boliger enn i noen annen periode etter krigen. Men resultatet var samtidig tomgang og forsinkelser, høyere byggekostnader, et overordentlig sterkt press på arbeidsmarkedet og nye, store underskott i utenriksøkonomien.

Den tredje og siste situasjon hvor det i ettertid må slås fast at den økonomiske politikken ikke var heldig, gjelder konjunkturtilbakeslaget i 1957-58. Dette tilbakeslaget ble i Norge forholdsvis alvorlig. Veksten i nasjonalproduktet var svak allerede i 1957, og i 1958 stoppet veksten helt opp. I nettonasjonalproduktet ble det registrert et fall på 1,5 prosent. Et såvidt sterkt fall har Norge i fredstid bare opplevd noen ganske få ganger siden århundreskiftet.

Nedgangskonjunkturen ellers i Vest-Europa gir noe av forklaringen på tilbakeslaget. Men den kan ikke forklare at det ble så sterkt, og sterkere hos oss enn i andre land. Det er etter min mening liten tvil om at vi i årene 1957 og 1958 førte en politikk som var for stram, og at dette i noen grad hang sammen med at vi undervurderte den skjerpning av beskatningen som overgangen til skatt av årets inntekt fra nyttår 1957 representerte.

## 6. To etterkrigsperioder jamført

Disse kritiske bemerkninger har knyttet seg til detaljer og enkelt-episoder. En totalvurdering av politikken etter krigen må likevel, etter min mening, i alt vesentlig bli positiv.

Det er selvsagt så at vi her mangler en objektiv målestokk for bedømmelsen. En ting vi kan gjøre, er å sammenlikne utviklingen etter den annen verdenskrig - punkt for punkt - med utviklingen etter den første. Jeg skal avslutte med en serie diagrammer som gjør nettopp dette.

La meg forutskikke at utgangssituasjonen var meget ulik i de to etterkrigsperioder. Mens den annen verdenskrig var en økonomisk katastrofe for landet, var den første verdenskrig en utbyggingsperiode som etterlot landet rikere enn da krigen brøt ut. Nasjonalproduktet i første fredsår (1919) lå 11 prosent over nivået fem år tidligere. På den annen side hadde vi nok i 1945 visse fordeler som ikke var til stede i samme grad i 1918: Større samarbeidsvilje og større innsikt i hvordan et lands økonomi kan styres. Internasjonalt har Norge i de siste 20 år kunnet nyte godt av gode og stabile verdenskonjunkturer. Den tredje ulikhet mellom de to etterkrigsperioder finner vi i den økonomisk-politiske målsetting. Mens rask vekst og full sysselsetting har vært hovedmålene i den annen etterkrigsperiode, var det i 1920-årene prispolitikken - nærmere bestemt gjenopprettingen av kronens pariverdi - som helt dominerte problemstillingen.

Et utslag av denne ulike målsetting finner vi i investeringspolitikken. Paripolitikken i 1920-årene var investeringsfiendtlig i sin tendens. Politikken i siste etterkrigsperiode har - til tross for at investeringsbegrensende restriksjoner kan ha gitt inntrykk av det motsatte - vært utpreget investeringsvennlig. (Diagram 69).

Som følge av investeringspolitikken har realkapitalen økt vesentlig raskere i etterkrigsperioden enn i den perioden vi her sammenlikner med. (Fra utgangen av 1945 til utgangen av 1962 økte realkapitalen med 119 prosent; veksten i den tilsvarende 17-årsperiode etter den første verdenskrig var 43 prosent.) Det er illustrerende at realkapitalen - på tross av den forskjellige utvikling under de to kriger - allerede ved utgangen av 1953 lå like mye over nivået ved utbruddet av den annen verdenskrig som den i 1926 lå over nivået ved utbruddet av den første. (Diagram 70). Dette gjelder når vi ser alle typer av fast realkapital under ett. Bildet blir ikke vesentlig endret om vi studerer de enkelte kapitalformer hver for seg. Mellom 1914 og 1963 økte eksempelvis størrelsen av flåten med rundt 70 prosent; mellom 1939 og 1963 var økingen vel 180 prosent.

Jeg skal så vise to diagrammer som illustrerer produksjonsveksten i de to etterkrigsperioder. Det første viser bruttonasjonalproduktet. (Diagram 71). Målt med bruttonasjonalproduktet var produksjonen i 1963 124 prosent større enn i det år da den annen verdenskrig brøt ut. Det tilsvarende tall for 1936 med 1914 som utgangspunkt var 92 prosent. For industriproduksjonen (diagram 72) har forskjellen i utvikling i de to etterkrigsperioder vært enda mer markert. Mellom 1939 og 1963 steg industriproduksjonen med 178 prosent, mens den tilsvarende stigning mellom 1914 og 1963 ikke var mer enn 54 prosent. Legg ellers merke til de sterke svingninger i industriproduksjonen for den første etterkrigsperioden. Disse gjenspeiler dels konjunkturvekslinger, dels er de influert av storkonfliktene i 1921 og 1931. Det ulikartede konjunkturmønster i de to etterkrigsperioder kommer imidlertid først for alvor til syne når vi studerer arbeidsløshetstallene. (Diagram 73). Arbeidsløshetsprosenten blant fagorganiserte har i tiden etter den annen verdenskrig ligget praktisk talt konstant mellom 2 og 3,5; i praksis vil dette si at arbeidsløshet omtrent ikke har eksistert. Dette står i skarp motsetning til de verste mellomkrigsårene, da hver tredje eller fjerde fagorganiserte var uten arbeid. Selv i relativt gode år kom arbeidsløshetsprosenten sjelden under 10.

Mellomkrigsårenes arbeidsløshetstall var i stor utstrekning en uunngåelig følge av konjunkturutviklingen ute. Men det rår **ingen** tvil om at vår egen politikk var en medvirkende årsak, og at særlig deflasjonspolitikken bar en stor del av ansvaret. Ikke i noen av de to etterkrigsperioder kan en tale om at det rådde stabile priser. (Diagram 74). Men det er nokså opplagt at deflasjonspolitikken etter den første verdenskrig hadde større skadevirkninger enn inflasjonspolitikken etter den andre.

Det siste diagram jeg bringer, viser import- (eksport-)overskottet i de to perioder, for sammenlikningen uttrykt som prosenter av bruttonasjonalproduktet.



(Diagram 75). Et inntrykk som antakelig har festet seg, er at perioden etter den annen verdenskrig har vært preget av større importoverskott enn i noen annen tidligere periode i vår historie. Dette er ikke uten videre riktig. Det som slår en, er snarere det overraskende parallelle forløp som kurvene for de to etterkrigsperioder viser. Begge perioder ble innledet med en serie år da behovet for å etterfylle tømte lagre, resulterte i store importoverskott. De ble fulgt - i 1951-52 og 1925-27 - av år med balanse eller små eksportoverskott. Det er først mot slutten av de to perioder at kurvene viser et forskjellig forløp: Importoverskottene 1958-1963 står i markert kontrast til eksportoverskottene i årene 1932-1936.

Likegyldig hvilket område en betrakter, må konklusjonen bli at perioden 1946-1963 har vært en langt bedre tid for Norge enn den tilsvarende 17-årsperioden etter den første verdenskrig. Utbyggingen av landet har gått vesentlig raskere, produksjonsøkningen har vært større, konjunktur- og sysselsettingsproblemer har vært kontrollert mer effektivt og prisbevegelsene har ikke vært sterkere. For den som i 1945 fryktet et gjentak av mellomkrigstidens vanskeligheter, og det gjaldt vel de fleste av oss, må det sies å ha gått en god del bedre enn ventet.

Men mellomkrigstiden er ikke det eneste sammenlikningsgrunnlag som kan velges. Bruker en istedet utviklingen i andre land som målestokk, blir plassen for superlativer mindre. Vi kommer godt ut ved en slik sammenlikning. Men vi har kanskje heller ikke mye å peke på som ikke mange andre land kan ha gjort omtrent like bra.

Dette bør ikke undre noen. Så sterke som de økonomiske bånd mellom nasjonene etter hvert har blitt, er de europeiske land uløselig knyttet til hverandre.