

Interne notat

STATISTISK SENTRALBYRÅ

88/9

25. april 1988

STRATEGIAR FOR DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN I ETTERKRIGSTIDA

Av

Petter Jakob Bjerve

INNHOLD

	Side
Direkte verkemiddel og stram finanspolitikk 1945-1949	1
Frå direkte til indirekte regulering 1950-1962	4
Sterk utbygging av den offentlege sektoren 1963-1973	9
Ekspansiv finanspolitikk og stort sett stram penge- og kreditt- politikk 1974-1987	14
Strategien framover	23

Målsettinga for den økonomiske politikken har vore om lag den same i heile etterkrigstida. Ulike regjeringar har halde fast på full sysselsetting og sosial utjamning som grunnleggjande mål, og dei har gått inn for sterk økonomisk vekst, jamvel om vektlegginga på desse måla har variert. Men valet av verkemiddel og strategien for bruken av dei har skifta. Omlegginga skjedde særleg som følgje av røynslene med dei ulike strategiane, ikkje fordi målsettinga vart endra. Det let seg best syne ved at vi etter tur tek for oss strategien, røynslene og dei endringane i strategi som røynslene førte til, for tidsroma 1945-1949, 1950-1962, 1963-1973 og 1974-1987. I kvart av desse tidsroma hadde strategien heile tida visse særdrag som det kan vere verd å sette søkjelyset på. Utviklinga innanfor desse tidsroma vil berre i mindre monn bli drøfta. Framstillinga vil óg bli avgrensa til finanspolitikken, penge- og kredittpolitikken, inntektspolitikken og valutakurspolitikken. Vi skal såleis ikkje drøfte næringspolitikken og arbeidsmarknadspolitikken jamvel om begge bar i seg konsekvensar for finanspolitikken.

Direkte verkemiddel og stram finanspolitikk 1945-1949

Tidsromet frå frigjeringa fram til utgangen av 1949 var først og fremst særmerkt ved streng prisregulering og omfattande mengdereguleringar. Prisreguleringa vart kombinert med bruk av pristilskott for å hindre ulike slag kostnadsauke i å slå ut i prisstiging. Dette førte til etterspørselsoverskott og prispress for dei fleste varer og tenester. For å stø opp om prisreguleringa og for at ikkje varene skulle bli fordelt tilfeldig gjennom kødanning og sal under disken, vart dei fleste konsumvarene og dei viktigaste råvarene rasjonerte. Investeringane vart direkte regulert ved hjelp av byggeløyve, rasjonering av byggjemateriale og ei streng importregulering som dessutan skulle syte for at ikkje underskottet i utanriksøkonomien vart for stort. Med denne strategien skilte Norge seg ut frå mange andre vest-europeiske land som gjekk over til meir indirekte styring av økonomien alt i tidsromet 1945-1949.

Bruken av pristilskott førte til stendig større utgifter på statsbudsjettet. Elles vart det etter kvart ført ein stram finanspolitikk, både ved å halde igjen på annan utgiftsauke og ved at skattane vart sett opp. Frå å ha underskott både i 1945 og 1946 fekk den offentlege sektoren eit overskott på heile 940 mill.kr. i 1949 (6,9 pst. av BNP). Jamvel om nesten 700 mill.kr. av dette skreiv seg frå stønader gjennom det amerikanske hjelpeprogrammet for Europa (Marshallplanen), må finanspolitikken ha verka ikkje lite tilstrammande.

Det gjorde derimot ikkje penge- og kredittpolitikken. Renta på statsobligasjonar vart sett ned til 2 1/2 prosent alt i slutten av 1945, og den store likviditeten frå okkupasjonstida gjorde det lett å halde tilsvarende rentesatsar på andre lån óg. Ønsket om å halde rentenivået så lågt gjorde det umogleg å stramme til kreditten. Lågrentepolitikken var meint som eit middel til å jamne ut inntektene og til å fremje gjenreisinga.

Eit viktig middel i gjenreisingspolitikken var dessutan store importoverskott. Skulle gjenreisinga gjennomførast så snøgt som ønskeleg, måtte vi ha mye større import enn eksport av varer og tenester. Til saman for åra 1946-1949 utgjorde importoverskotta 3,8 milliardar kroner eller 7 prosent av bruttonasjonalproduktet.

Ved ein stram finanspolitikk og store importoverskott vona regjeringa å kunne minske prispresset og etter nokre år avvikle dei direkte reguleringane. Prispresset for konsumvarer vart óg redusert, men så seint som i slutten av 1949 var over halvparten av konsumet framleis rasjonert og storparten av investeringane styrt gjennom importreguleringa, materialrasjoneringa og byggjeløyveordninga.

Inntektsutviklinga vart i viss monn styrt gjennom vedtak i ei tvungen lønsnemnd og ved at statsministeren påverka tingingane mellom dei to partane på arbeidsmarknaden, med støtte i tilrådingar frå Det økonomiske samordningsrådet, der representantar for dei viktigaste organisasjonane og for staten var med. Inntektene i jordbruket vart frå 1948 styrt gjennom ei avtaleordning. Både prisane til bøndene og lønningane fekk likevel stige gjennom heile tidsromet. Det same gjorde importprisane.

Det var for å hindre tilsvarende utslag i "levekostnadsindeksen" at pristilskotta måtte aukast. Det vart gjort for at prisane ikkje

skulle "kome på gli" og prisreguleringa bryte saman. Denne strategien, som fekk namnet stabiliseringslina, hadde som føresetnad at prisstiginga på importvarer etter ei tid ville slå om i prisfall, slik som etter den første verdskrigen, og at det difor ville vere mogleg å "skjære seg gjennom pristoppen". Men slik gjekk det ikkje, og difor vart utgiftene til pristilskott for store og finanspolitikken for lite stram til at mengdereguleringane kunne avviklast.

Vurdert opp mot målsettinga må det kunne seiast at strategien i tidsromet 1945-1949 gav fleire gode resultat. Den gjennomsnittlege auken i bruttonasjonalproduktet over året før var i åra 1946-1949 heile 7,7 prosent (auken frå 1945 til 1946 har vi ikkje tal for). Vi fekk full sysselsetting og lågare arbeidsløyse enn venta, iallfall i den første tida etter krigen då mange hadde ottast omstillingsarbeidsløyse. Gjenreisinga gjekk snøggare enn dei fleste hadde trudd, og ved utgangen av 1949 var kapitalutstyret større enn nokon gong tidlegare.

Samanlikna med førkrigstida, skjedde det ei sterk utjamning av inntektene mellom jord- og skogbruksarbeidarar og lønstakarane i andre næringar; bønder og fiskarar fekk óg etter måten høgare inntekter enn før. Rasjoneringa førte dessutan til at konsumet av svært mange vareslag vart temmeleg likt for folk med både høge og låge inntekter. Alt i alt fekk vi såleis ei sterk sosial utjamning.

Dei store importoverskotta frå 1945 av førte til problem i utanriksøkonomien hausten 1947, men ved hjelp av stønader gjennom Marshallplanen vart det mogleg å halde fram med overskott. Over ein femtepart av importoverskotta for tidsromet 1946-1949 vart finansiert av slike stønader. Utan Marshallplanen kunne såleis problema i utanriksøkonomien ha vorte mye alvorlegare enn dei vart.

Jamvel freistnadene på å få til prisstabilitet, som mange såg på meir som eit mål enn eit middel, lykkast i høg grad formelt sett. Månadsindeksen for "levekostnadene" som hadde veker frå ei forbruksgransking i 1927-28, lå i mai 1949 ikkje meir enn nokre tiandedels poeng over nivået i mai 1945. Men det kom av at etter måten store pristilskott vart gjevne til varer som vog tungt i denne indeksen, men som var rasjonert slik at konsumet vart vridd til andre varer og

tenester. Konsumprisindeksen etter nasjonalrekneskapen, som byggjer på løpande vekter, synte seinare nesten 5 prosent oppgang i årleg gjennomsnitt frå 1946 til 1949.

Det var såleis ikkje så merkeleg at Stabiliseringslina gav regjeringa Einar Gerhardsen og Det norske arbeidarparti god uttelling ved stortingsvalet hausten 1949. Eit av dei viktigaste slagorda til regjeringspartiet var då at vi ikkje skulle ha "rasjonering gjennom pengepungen". Likevel vart strategien radikalt lagt om frå 1950 av.

Det som utløyste omlegginga var devalueringa av det britiske pundet hausten 1949 og ei tilsvarande kronenedskriving som så å seie automatisk skjedde like etterpå. Med den auken i importprisane som dette måtte føre med seg, ville Stabiliseringslina ha kravd store meirutgifter til pristilskott. Det talet for denne utgiftsauken som Prisdirektoratet rekna ut, overtydde nok dei fleste om at ei omlegging måtte til. Men for fagfolk var ikkje dette avgjerande. Viktigare var det at subsidieringa av somme matvarer då hadde gått så vidt at prisane låg langt under kostnadene slik at vi fekk sløsing. Det vart såleis sagt at margarin vart brukt til såpekoking og brødmjøl til grisefôr, og truleg var det tilfelle i viss monn. Bruken av direkte reguleringar hadde på andre måtar óg ført til ei dårleg utnytting av ressursane. Folk flest var elles lei av dei mange rasjoneringsordningane, og krava om avvikling hadde vorte sterkare og sterkare. Dessutan hadde vi frå Den europeiske samarbeidsorganisasjonen (OEEC) fått krav om nedbygging og seinare avvikling av importreguleringa. Det var eit vilkår for at vi kunne få stønader gjennom Marshallplanen. Strategien for dei første etterkrigsåra hadde såleis på fleire måtar underminert seg sjølve, og ein ny måtte leggjast opp.

Frå direkte til indirekte styring 1950-1962

Vinteren 1949-1950 var det klårt at ein stor del av pristilskotta måtte avviklast eller minskast, og at dette måtte føre til ei kraftig prisstiging, eller "eingongsinflasjon" som pris- og lønsminister Gunnar Bråthen seinare kom i skade for å kalle det. Dessutan

visste ein at Marshallplanen ville bli avvikla om to-tre år og at dette saman med frigjeringa av utanrikshandelen ville gjere det naudsynt å bringe den innanlandske bruken av varer og tenester betre i samsvar med produksjonen. I 1949 var denne bruken 9 prosent større enn bruttonasjonalproduktet. Etterspørselen måtte difor ned. Problemet med å få det til vart formulert i følgjande konklusjon på eit foredrag eg heldt i Statsøkonomisk Forening den 14.februar 1950:

"Vil vi kunne greie å auke produksjonen og disponere om produksjonsfaktorane snøgg nok til å balansere utanriksøkonomien i tide utan at balansen blir tvungen fram gjennom arbeidsløyse og ujamn inntektsfordeling?"

Dette problemet vart ikkje mindre etter at Koreakrigen brøt laus og det vart funne naudsynt å auke forsvarsutgiftene sterkt. Det viktigaste midlet til å løyse det, vart å la prisstigingane slå ut i veik reallønsauke. Gjennom 1950 og 1951 vart pristilskotta kraftig redusert, og prisane steig tilsvarande. For at det skulle kunne la seg gjere utan full lønskompensasjon (som lønsavtalene gav rett til), vart partane på arbeidsmarknaden etter tilråding frå Det økonomiske samordningsråd same om å utsette til ut på hausten same året det indeksoppgjeret våren 1950 som prisstigingane ville ha utløyst. Samstundes vart det gjennomført skattehevingar som særleg for dei høgare inntektsgruppene var temmeleg store. Den sivile delen av det offentlege konsumet vart halde nede ved ein stram budsjettpolitikk. Vidare vart fagdepartementa pålagt og kommunestyra oppfordra til å minske investeringane. For staten skulle investeringane minskast med 5 prosent og for kommunane først med 6 og deretter med 4 prosent i tillegg. Fylkesmennene skulle passe på at kommunane følgde oppfordringane. Dessutan vart det gjennomført ein serie skattepolitiske endringar for å gjere den private investeringsviljen veikare. Dei private investeringane vart dessutan minska ved mindre tildeling av byggeløyve, strengare importregulering for investeringsvarer og kontraheringsstopp for skip.

Dei finanspolitiske rådgjerdene førte i sum til at overskottet for den offentlege sektoren auka sterkt. Etter frådrag for stønadane gjennom Marshallplanen auka det frå 240 mill.kr. i 1949 til over 700 mill.kr. i 1951 og nesten 500 mill.kr. i 1952. I dei fire åra etterpå

vart overskottet vesentleg mindre, først og fremst fordi forsvarsutgiftene auka og dei offentlege investeringane steig. Men frå og med 1957 vart det på ny store overskott fram til 1962, då valnederlaget for Arbeidarpartiet i 1961 fekk det første utslaget på finanspolitikken.

Dei store offentlege overskotta i 1950-åra vart opphavet til, for ikkje å seie resultatet av, eit nytt syn på finanspolitikken. Det gjekk ut på at vi ved hjelp av den offentlege sparinga som slike overskott bar i seg, kunne få stor nok samla sparing jamvel med jamn inntektsfordeling og låg rente, som begge måtte føre til låg privat sparing. Men dette synet slo ikkje igjennom hos politikarane, med unntak av finansminister Trygve Bratteli og nokre få andre. Ei anna side ved denne politikken var at staten kunne finansiere statsbankane etter at lågrentepolitikken gjorde det umogleg for dei å legge ut eigne obligasjonslån.

Penge- og kredittpolitikken vart i den første halvparten av 1950-åra ikkje for alvor nytta som middel til å styre etterspørselen. Grunnen til det var at regjeringa heldt fast på det låge rentenivået. Men i februar 1955 vart diskontoen heva frå 2,5 til 3,5 prosent, og rentesatsane elles fekk stige tilsvarande. I desember same året vart det slutta ei avtale mellom Norges Bank og dei private bankane som gjorde det mogleg å rasjonere kreditttilførselen frå desse bankane på tilsvarande vis som det for statsbankane i 1954 hadde vorte gjennomført rasjonering ved hjelp av såkalla kredittbudsjett. No vart det innført kredittbudsjett for dei private bankane òg. Den avgrensinga av kreditttilførselen som skjedde på denne måten, verka til å minske investeringsetterspørselen, trass i at rentenivået vart halde lågt enno i mange år framover. For utviklinga i konsumetterspørselen hadde kredittrasjoneringa lite å seie etter som vi enno ikkje hadde konsumkreditt i større omfang.

Den finanspolitiske tilstramminga gjorde det mogleg å avvikle storparten av konsumvarerasjoneringa alt i tidsromet 1950-1952. Men framleis vart bustader og bilar rasjonert. Byggjeløyveordninga for bustader vart avvikla først i januar 1960 og bilrasjoneringa i oktober same året. Mengdereguleringa av investeringane vart i ikkje liten monn halde ved lag jamvel etter at vi fekk kredittrasjonering. Ved utgangen av 1960 hadde vi enno importregulering for tankskip,

ymse slag spesialfarty, einskilde slag maskiner og apparat og visse metallvarer, som til dømes jarn- og stålkonstruksjonar. Men import-reguleringa vart så å seie heilt avvikla innan utgangen av 1962.

Den tvungne lønsnemnda vart oppheva i slutten av 1952, og i staden fekk vi ei friviljug Rikslønsnemnd som kunne ta avgjerer om lønsspørsmål dersom begge partane på arbeidsmarknaden vart samde om det. Elles heldt statsministeren fram med å påverke partane under dei sentrale lønstingingane, i dei første av 1950-åra framleis med støtte frå Samordningsrådet. Det som elles særmerkte inntektsopp-gjera i 1950-åra, var at det i tariffperiodar på to eller tre år vart freista å halde konsumprisindeksen nede ved hjelp av pristilskott, på tilsvarande vis som i 1940-åra. (Skilnaden var at lønsavtalene no berre gav rett til å tinge om lønskompensasjon for prisstiging, mot før rett til full kompensasjon utan vidare.) Både i 1950 og fleire gonger seinare i 1950-åra vart lønshevingar utsett i kortare eller lengre tid ved hjelp av pristilskott. Resultatet av dette vart at konsumprisindeksen gjekk opp i steg med kortare eller lengre mellom-rom.

Den direkte reguleringa av prisane vart óg mjuka opp samstundes som pristilskotta vart minska, mellom anna fordi Prisdirektoratet i ei tid då kostnadene steig sterkt, ikkje lenger kunne greie å fast-sette maksimalprisar for alle varer. Likevel kom ikkje den endelege normaliseringa av prispolitikken før i 1954, og jamvel då vart maksimalprisane halde ved lag for einskilde varer. Seinare vart prisreguleringa tidvis lempa på og stramma til.

Jamvel om det i storparten av tidsromet 1950-1962 skjedde ein overgang frå direkte til indirekte regulering, vart overgangen, som vi har sett, gjennomført i ulik takt innanfor dette tidsromet. "Eingongsinflasjonen" og tilstrammainga av finanspolitikken gjorde det mogleg å avvikle storparten av mengdereguleringane alt i 1950-1952, samstundes som oppmjukinga av prisreguleringa byrja. Ei gradvis innføring av kredittrasjonering, først for statsbankane i 1954 og seinare for dei private bankane, hevinga av rentenivået i februar 1955 og andre såkalla "bremsetiltak" som samstundes vart gjennomført, gjorde styringa av etterspørselen meir effektiv. Dermed var den nye strategien i hovudsak fastlagt.

Finanspolitikken og penge- og kredittpolitikken gjorde det mogleg å avvikle så å seie all mengderegulering innan utgangen av 1962. Framleis hadde vi direkte prisregulering, men ikkje på langt nær så omfattande og streng som tidlegare. Stort sett var overgangen frå administrativt til marknadsfastlagte prisar fullført.

Trass i overgangen frå direkte til indirekte styring hadde vi, slik som i 1940-åra, full sysselsetting, bortsett frå at det under eit internasjonalt konjunkturtilbakeslag i 1958 vart høgare arbeidsløyse enn før, bort imot 40.000. Verknadene av dette tilbakeslaget, som til då var det alvorlegaste i etterkrigstida, vart forsterka av at ei omlegging til skatt av inntekta i same året reduserte dei disponible inntektene meir enn venta, og dermed både konsumet og investeringane. Konsekvensen vart at bruttonasjonalproduktet gjekk ned med nesten 1 prosent frå 1957 til 1958 (til no i etterkrigstida det einaste tilfellet med nedgang). I dei fleste andre åra i tidsromet var den økonomiske veksten derimot god. I gjennomsnitt for heile tidsromet gjekk bruttonasjonalproduktet opp med 4,0 prosent over året før, altså klårt mindre enn i den første etterkrigstida, men ein god vekst samanlikna med både tida før krigen og veksten i andre land.

Konsumet av dei einskilde vareslag vart sjølsagt meir ulikt fordelt etter at rasjoneringa av dei vart oppheva, men fordelinga av inntektene vart noko utjamna - særleg som følgje av skattepolitikken.

Likevel lykkast det å få til høg samla sparing, først og fremst ved hjelp av offentlege overskott. For heile tidsromet 1950-1962 var spareratene (samla sparing i prosent av bruttonasjonalproduktet) i gjennomsnitt så høge som 16,5 prosent. For tida etter Marshallplanen var talet 14,4 prosent.

Det lykkast å unngå alvorlege kriser i utanriksøkonomien jamvel etter at stønadane gjennom Marshallplanen tok slutt, særleg fordi det stort sett vart ført ein stram finanspolitikk. Likevel vart det ikkje overskott på utanriksrekneskapen i fleire enn 2 av dei 11 åra i tidsromet 1953-1962. I dei andre åra vart det underskott som varierte frå 500 til 1.300 mill.kr., og i 1954 var det oppe i nesten 5 prosent

av bruttonasjonalproduktet. Men desse let seg altså finansiere utan store problem. Det var elles vanskeleg å fastslå kor store overskotta var i desse åra. Den årlege finanstellinga tyda på at dei var vesentleg mindre enn synt i nasjonalrekneskapen.

Frå 1950 til 1952 steig levekostnadsindeksen med heile 27 prosent, men i resten av tidsromet var prisstiginga jamt over moderat. Frå 1952 til 1962 steig konsumprisindeksen i nasjonalrekneskapen med 2,7 prosent i årleg gjennomsnitt.

Resultata var såleis stort sett gode. Likevel skjedde det etter kvart ei undergraving av strategien i dette tidsromet óg. Fram til 1953 vart det framfor kvart val slappa av på byggeløyvesystemet, slik at det i åra etter valet (1950, 1952 og 1954) vart naudsynt å stramme det til att. Resultatet vart såkalla "byggeløyvesyklar". Seinare i 1950-åra vart det politisk stendig vanskelegare å halde ved lag systemet. Reguleringa av investeringane måtte då gjennomførast først og fremst ved hjelp av kredittpolitikken. Det lykkast å styre kreditttilførselen etter måten godt. Men ein analyse som vart gjort i 1964, synte at investeringane ikkje utvikla seg i same takt, i somme år ikkje ein gong i same lei. Samanhengen mellom kreditttilførsel og investering i realkapital var såleis ikkje så sterk - og tosidig - som det hadde vore vanleg å tru. Etter kvart vart det vanskelegare å føre ein stram finanspolitikk óg, særleg etter at Arbeidarpartiet mista fleirtalet i Stortinget etter valet i 1961. Jamvel bruken av dette verkemidlet synte tendensar til valsyklar. Under konjunkturtilbakeslaget i 1958 vart det elles innleidd ein ny praksis med såkalla "sysselsettingstiltak", som det seinare synte seg vanskeleg å reversere utgiftene til.

Sterk utbygging av den offentlege sektoren 1963-1973

Ved inngangen til dette tidsromet rådde det stor optimisme om den økonomiske framtida. Vi gjekk inn i dei "gyldne 1960-åra". Trua på at økonomien let seg styre ved hjelp av indirekte verkemiddel var óg etter måten sterk. Jamvel om den politiske stoda (med mindretals-

regjeringar frå 1961 til 1965 og seinare med samlingsregjering) gjorde det vanskelegare å føre ein stram finanspolitikk, var det bygd ut nye verkemiddel for penge- og kredittpolitikken som no for alvor kunne takast i bruk. Røynslene frå 1950 av hadde reist tvil om det på lengre sikt var mogleg å halde full sysselsetting utan inflasjon, men det var von om at ein ny inntektspolitikk saman med ei betre styring av etterspørselen kunne løyse inflasjonsproblemet.

Det som først og fremst avgjorde strategien for 1960-åra, var ei heller vid semje om at det offentlege måtte spele ei større rolle. Vi hadde fått fleire og fleire bilar, men vegane var dårlege og lite utbygde. Ungdomskulla hadde vorte større og større, men skolane skorta det mye på. Overalt i landet trongst det nye og større aldersheimar, og sjukehusa måtte byggjast ut. Trygdesystemet hadde i 1950-åra vorte utbygd med tvungen sjuketrygd (1956), forsørgartrygd (1958), yrkesskadetrygd (1960) og ein såkalla tilleggs pensjon etter avtale mellom partane i arbeidslivet. Men det stod att å byggje ut systemet til ei omfattande folketrygd med mellom anna uførepensjon og tilleggs pensjon til alle over ein viss alder.

Etter at vi i slutten av 1950-åra hadde fått ei avtale mellom staten og fiskeriorganisasjonane tilsvarande jordbruksavtala, vart det stendig vanskelegare å stå imot krava om auka stønader til fiske- rineringa slik som før for stønadene til jordbruket. Mindretalsregjeringane og samlingsregjeringane hadde óg mindre styrke enn tidlegare regjeringar til å stå imot krava om auka offentlege utgifter på andre område. "Overbodspolitik" fekk frå no av større omfang og alvorlegare konsekvensar enn før. At utgiftsauken ville krevje høgare offentlege inntekter var klårt, men i 1963 var skattenivået enno ikkje særleg høgt. Stoda lå såleis til rette for ein sterk auke i både offentlege inntekter og utgifter. Røynslene etter at Arbeidarpartiet mista fleirtalet i Stortinget hadde alt ved inngangen til 1963 synt at det kunne bli vanskeleg å få til store offentlege overskott og dermed høg samla sparing. Men i Finansdepartementet vona ein då at ei folketrygd med store premifinansierte fondsopplegg ville gjere slike overskott mogleg.

For å kunne finansiere auken i dei offentlege utgiftene, vart dei totale offentlege inntektene i tidsromet 1963-1973 auka frå 35 til heile 50 prosent av bruttonasjonalproduktet. Nesten halvparten

av inntektsauken vart nytta til overføringar. Resten av inntektsauken, dvs. nettoskatten, kunne nyttast til offentleg konsum eller sparing. I høve til bruttonasjonalproduktet steig det offentlege konsumet frå 14 til 18 prosent, medan det private konsumet gjekk ned frå 59 til 52 prosent. Det skjedde såleis ei sterk overføring av ressursar frå individuelt til kollektivt konsum, slik som ønska. Den offentlege sparinga auka frå 6 prosent av bruttonasjonalproduktet i 1963 til 10 prosent i 1973. Som følgje av store investeringar i realkapital, hadde den offentlege sektoren ei nettofinansinvestering i 1963 på 2 prosent av bruttonasjonalproduktet, først og fremst på grunn av auka trygdepremiar, som kom opp i 5 prosent av bruttonasjonalproduktet i 1973. Finansieringa av folketrygda gjorde såleis ei viss tilstramming av finanspolitikken mogleg.

I penge- og kredittpolitikken vart det, iallfall i prinsippet, halde fast på eit lågt rentenivå. Med nye verkemiddel som alt var bygd ut eller som kunne byggjast ut, meinte mange at det framleis ville vere mogleg å styre kreditttilførselen. I 1962 vart det sett ned ein komité som fekk til oppgåve å finne ut korleis det best kunne gjerast. Etter at denne komitéen hadde kome med utgreinga si, vart det i 1965 vedteke ei penge- og kredittlov som gav grunnlag for ei meir indirekte styring av kreditten ved å påverke likviditeten i banksystemet.

Både i Norge og i fleire andre land hadde det tidlegare vorte laga utgreingar om korleis ein skulle kunne nå målet full sysselsetting utan inflasjon. (Den viktigaste utgreinga her heime var Gerhard Stoltz: Prisnivå og sysselsetting.) Desse synte at det måtte førast ein inntektspolitikk som kunne bremse kostnadsauken. Med sikte på å få det til, gjorde statsminister Einar Gerhardsen i 1962 ein freistnad på å skipe eit nytt samordningsråd utan at det lykkast. Istaden fekk vi eit stort, såkalla Fellesutval. Det vart ingen suksess og vart seinare avskaffa. Men eit mindre Kontaktutval og eit Teknisk utrekningsutval for inntektsoppgjera (Aukrust-utvalet) som om lag samstundes vart oppretta, synte seg meir formålstenlege. Aukrust-utvalet kunne etter kvart leggje fram eit talmateriale som Kontaktutvalet godtok, slik at kampen om fordelinga av inntektene

kunne bli konsentrert om sak i staden for om statistikk. Dessutan gjorde Aukrust-utvalet eit viktig arbeid med å klårlegge drivkreftene bak prisoppgangen.

Elles vart prisstabilitet i viss monn degradert som primært mål for den økonomiske politikken. Det vart no meir eit sekundært mål som måtte vurderast i lys av ei realøkonomisk målsetting, som til dømes sterk økonomisk vekst, rasjonell utnytting av ressursane og rettferdig inntektsfordeling. I det politiske ordsiftet vart ikkje sjeldan 3-4 prosent prisoppgang godteke utan at fåren for flukt over i realverdiar vart framheva. Men under valkampen framfor stortingsvalet i 1965 gjorde framleis eit slagord som "krympefri lønningspose" sitt til at opposisjonen kunne overta regjeringsmakta.

Valutakursane vart sett på som fastlåste etter Bretton Woods-avtala. Bruk av revaluering for å motvirke ei importert prisstiging vart tilrådd av fagøkonomar, men var ikkje aktuell politikk. Aukrust-utvalet hadde synt at med faste valutakursar måtte ei prisstiging i utlandet slå ut her heime, fordi betre fortjeneste i konkurranseutsette næringar ville føre til ein lønsauke som måtte spreie seg til skjerma næringar som kunne sette opp prisane tilsvarande. Berre ei revaluering kunne hindre ei slik utvikling ved å "stogge prisstiginga ved grensa". Denne tankegangen vart ført ut i livet i november 1973, då regjeringa Trygve Bratteli gjennomførte ei slik revaluering.

Veksten i volumet av bruttonasjonalproduktet var i tidsromet 1963-1973 sterkare enn nokon gong tidlegare i ein like lang periode, nemleg 4,3 prosent i gjennomsnitt. Dette resultatet kom likevel ikkje berre av den strategien som vart valt. Både Norge og andre europeiske land kunne i dette tidsromet for alvor nytte ut dei teknologiske framstega som var gjort særleg i Sambandsstatane. Dessutan var det enno rom for stor overgang av arbeidskraft frå mindre produktive til meir produktive næringar, særleg frå jordbruket til industrien. Dette la tilhøva til rette for ein auke i produktiviteten som motverka den kostnadsauken vi fekk.

Arbeidsløysa vart stort sett mindre enn nokon gong tidlegare, mellom anna fordi sysselsettingstiltak vart sett i verk så snart tendensar til større arbeidsløyse meldte seg. Slike tiltak vart

nytta i etter måten stort omfang under konjunkturtilbakeslaget i 1958 utan at det lykkast å avvikle dei heilt då vi på ny fekk høgkonjunktur i 1961.

Verknadene på inntektsfordelinga av auken i skatter og overføringar i dette tidsromet er vanskeleg å vurdere. Alt i alt er det vel grunn til å tru at det skjedde ei vesentleg utjamning, særleg gjennom det sosiale trygdesystemet. Skatteauken i samband med overgangen frå omsetnadsavgift til meirverdiavgift i 1970, skulle i prinsippet ikkje ha nokon fordelingsverknad. Under valkampen i 1969 lova statsminister Per Borten at "ingen skal tape på skatteomlegginga". Difor vart ein ikkje liten del av meirinntektene frå det nye systemet betalt tilbake for å kompensere dei som omlegginga gjekk utover. Dette var vel meir ein politisk svikt enn ein del av den økonomisk-politiske strategien.

Prisane steig i eit vesentleg sterkare tempo enn tidlegare. I årleg gjennomsnitt steig prisindeksen for privat konsum med 6,7 prosent. Fordelingsverknadene av prisoppgangen i etterkrigstida fram til 1965 vart vurdert av ein komité som i 1963 vart sett ned for å klårleggje utviklinga i formuesfordelinga. Komitéen kom fram til at det offentlege hadde fått ein heller sterkt auka andel av nasjonalformuen først og fremst som følgje av høg offentleg sparing. Aksjeselskapa hadde óg fått ein viss auke. Innanfor personsektoren hadde det skjedd ei utjamning i formuesfordelinga mellom lønstakarar og sjølstendige frå 1949 av som følgje av at lønstakarane i mellomtida hadde hatt større andel av den personlege sparinga enn andelen deira av den personlege formuen i 1949. Prisvinsten på realkapital hadde derimot skapt ei meir ujamn fordeling av formuen mellom desse gruppene. Tilsvarande utrekningar er ikkje gjort for tidsromet etter 1965, men det er grunn til å tru at prisutviklinga då verka endå meir sterkare til å skape ujamn fordeling av formuen mellom lønstakarar og sjølstendige. Det ville ha stor interesse om dette kunne bli nærare klårlagt.

I tidsromet 1963-1973 var det, like eins som i dei 11 føregåande åra, underskott i utanriksøkonomien i 9 år, og i 1971 var underskottet oppe i 4 prosent av bruttonasjonalproduktet, det relativt største etter 1954. Slik som i tidsromet 1950-1962 let underskotta seg finansiere utan større vanskar, men fordi dei førte til større nettogjeld

andsynes utlandet, steig rente- og stønadsunderskottet som i 1972 for første gongen i etterkrigstida vart større enn 1 prosent av bruttonasjonalproduktet. Nasjonalformuen heldt likevel fram å auke om lag like sterkt som i tida etter at det vart slutt på Marshallhjelp.

Auken i dei offentlege inntektene og i utgiftene til overføring- ar måtte før eller seinare stogge, og i høve til nasjonalproduktet gjorde dei jamt over det frå 1972 av, rekna utan oljeinntekter. Då hadde dei så å seie støytt opp mot taket. I mellomtida hadde overføringsproblema vorte stendig større. Folk vart flinkare og flinkare til å nytte ut smutthol i skattesystemet. Det vart vel meir og meir av direkte skattesnyteri óg. Auken i skatteinntektene skreiv seg først og fremst frå trygdepremiene. Inntektene av desse steig frå 6 prosent av bruttonasjonalproduktet i 1963 til 14 prosent i 1973, dvs. med 8 av dei 15 prosentpoenga som inntektene til den offentlege sektoren steig med i dette tidsromet. Frå då av slutta skattetrykket å auke både gjennom trygdepremiene, dei andre direkte skattane og dei indirekte skattane. Kring 1970 vart det gjort ein freistnad på å auke dei offentlege inntektene ved å skattleggje bustader sterkare enn før, men det mislykkast fordi den politiske motstanden vart for sterk, trass i at bustadskattlegginga alt då var mild, særleg som følgje av låge skattetakstar.

Nettoskatten nådde og ein topp i 1973 i høve til bruttonasjonalproduktet, rekna utan olje- og gassinntekter. Då var potensialet for eksplosjonen i skattar og overføringar tømt. Når veksten i det offentlege konsumet heldt fram endå eit par år, hang det saman med ein ny strategi som utviklinga i verdsøkonomien og forventningar om store inntekter av norsk oljeverksemd gav opphav til. Det var dette som gjorde at ein ny strategi vart lagt, like mye som at strategien frå 1963-1973 ikkje kunne halde fram.

Ekspansiv finanspolitikk og stort sett stram penge- og kredittpolitikk 1974-1987

Medan Norge med strategien for 1960-åra og fram til 1973 skilte seg mindre ut frå andre land i Vest-Europa enn tidlegare i etterkrigstida, vart det på ny stor skilnad i åra deretter. Det skreiv

seg først og fremst frå at den internasjonale konjunkturedgangen og oljekrisa som byrja i 1973, råka dei andre landa på ein heilt annan måte enn landet vårt. Dei fleste av desse fann det naudsynt å bremse opp etterspørselen sterkt, og resultatet vart liten produksjonsauke og stor arbeidsløyse. I første omgang lykkast det ikkje å motverke den prisoppgangen som særleg høge oljeprisar førte med seg. Trass i at mange land i Vest-Europa gjennomførte ei så sterk innstramming at dei fekk økonomisk stagnasjon, opplevde dei ei inflatorisk prisstiging. Dette var ei uvant utvikling som det vart mynta eit nytt namn på, nemleg stagflasjon.

Her i landet fekk vi óg inflasjon, men ikkje stagnasjon, og det var fordi ein annan strategi vart valt. Då Norge om få år kunne vente store inntekter av oljeutvinning, var det mogleg å "nytte oljepengane på forskott" for å halde sysselsettinga oppe. I staden for å møte oppgangen i oljeprisen og svikt i eksporten som følgje av stagnasjonen ute med å minske den innanlandske etterspørselen, vart det frå våren 1975 gjennomført ei lang rad med ekspansive rådgjerder som populært vart kalla "Motkonjunkturpolitikk" og som både auka dei offentlege utgiftene, minska somme skattar og gjorde det lettare å få lån. Denne politikken bygde på to føresetnader; for det første at den internasjonale konjunkturedgangen ikkje ville vare lenger enn vanleg, og for det andre at det underskottet i utanriksøkonomien som strategien måtte føre med seg, ville la seg finansiere ved hjelp av lån i utlandet. Begge føresetnadene synte seg seinare å vere realistiske nok. Alt i 1975 fekk vi konjunkturoppgang ute, om ikkje særleg sterk, og utanlandske långjevarar stilte seg i kø for å støtte den norske etterspørselen. Men Motkonjunkturpolitikken vart ikkje avvikla då eksporten på ny tok til å stige, frå 1975 til 1976 med over 11 prosent. Først i 1978 vart denne politikken reversert, og jamvel då berre delvis. Særleg ein god del av utgiftsauken vart varig.

Samstundes auka dei offentlege utgiftene av andre grunnar óg. Ein grunn var distriktpolitikken som mognast i 1960-åra og som i 1970-åra dominerte debatten om landbrukspolitikken. Tanken om at tre fjerdepartar av bruttonasjonalproduktet måtte skapast i bygdene, mellom anna for å halde busettinga oppe, slo no igjennom og gjorde det sær sars vanskeleg å avslå statsutgifter som kunne fremje dette

målet. Dette styrka jamstillingskravet óg. I slutten av 1975 vart det såleis etter eit benkeframlegg gjort vedtak i Stortinget om at inntektsmålsettinga for jordbruket (om jamstilling med industrien) skulle gjennomførast snarast mogleg og seinast innan første halvår 1982. Eit anna vedtak noko seinare om å binde alders- og uførepensjonane til inntektsutviklinga for dei yrkesaktive, vart ikkje mindre utgiftskrevjande. Andre krav om større offentlege ytingar vart óg stetta. Alt i alt auka dei offentlege utgiftene (til overføringar, konsum og investeringar) frå 45 prosent av bruttonasjonalproduktet i 1974 til 53 prosent i 1987, altså med 8 prosentpoeng på 13 år. Dette skjedde trass i at det både i 1978-1979, 1981-1982 og 1986-1987 vart gjort freistnader på å minske utgiftsauken.

I motsetnad til den sterke utgiftsauken, steig dei offentlege inntektene ikkje i høve til bruttonasjonalproduktet i dette tidsromet, trass i at skatteinntektene av petroleumsverksemd gjekk kraftig opp. Dei andre skatteinntektene vart såleis vesentleg minska i høve til bruttonasjonalproduktet. Dette førte til at overskottet (nettofinansinvesteringa) for den offentlege sektoren utanom oljeverksemda på 9 milliardar kroner i 1977, vart forvandla til eit underskott på 20 milliardar kroner i 1983, altså ei omlegging i ekspansiv lei på heile 29 milliardar kroner på ti år (frå 7 til -5 prosent av BNP). Frå då av gjekk underskottet ned, slik at vi frå og med 1985 fekk overskott.

Dei politiske problema med å nytte finanspolitikken som verkemiddel meldte seg tidlig i etterkrigstida, og som før nemnt, særleg etter at vi fekk mindretals- og samlingsregjeringar, men dei vart vesentleg alvorlegare etter at staten fekk stendig større oljeinntekter. Då vart det vanskelegare og vanskelegare å overtyde folk flest om at utgiftene ikkje kunne bli auka og skattane sett ned så mye som dei ønska, ikkje minst når vi hadde overskott på driftsrekneskapen andsynes utlandet. Difor vart finanspolitikken for ekspansiv, og berre penge- og kredittpolitikken kunne nyttast til å bremse. Men motkonjunkturpolitikken omfatta óg ein ekspansiv penge- og kredittpolitikk. Våren 1975 vart rammene for kreditttilførselen utvidd, og i oktober same året vart diskontoen sett ned for første gongen på 30 år (frå 5,5 prosent til 5,0 prosent).

Sommaren 1976 vart det gjennomført ei mild skjerping av kreditt-rasjoneringa, og i september same året vart diskontoen heva til 6 prosent. Ei sterkare reversering vart ikkje funne naudsynt før i slutten av 1977. Frå då av vart strategien for den økonomiske politikken særmerkt ved at ein stendig strammare penge- og kredittpolitikk vart nytta istadenfor ei vesentleg tilstramming av finanspolitikken. No vart ikkje berre kreditt-rasjoneringa gjort strengare, men rentenivået fekk óg stige sterkare enn før. I 1981 vart rasjoneringa av den private kreditttilførselen oppheva, og i staden vart tilførselen freista styrt ved hjelp av likviditetspolitikk. Men frå og med 1983 vart Norges Bank pålagt å sette ned korttidsrenta for lån til dei private kredittinstitusjonane slik at det vart sær sars lønsamt for dei å auke kreditten. Konsekvensen vart ein eksplosiv auke i kreditttilførselen både til konsum og investering. Først etter at korttidsrenta i 1986 på ny fekk stige fritt, vart det i større monn mogleg å bremse den private kreditttilførselen.

Frå no av vart denne renta først og fremst styrt ut frå omsynet til kroneverdet. Bakgrunnen for dette finn vi i den valutapolitikken som vart ført i 1970-åra og i 1980-åra fram til 1986. Etter at valutakursane i 1973 vart sett ned for å motvirke prisstiginga utanfrå, glei kursane nedover som følgje av oljeinntektene då dei tok til å strøyme inn. Dette motverka prisoppgangen utanfrå, men skapte til slutt så store problem for dei konkurranseutsette næringane at det vart funne naudsynt å devaluere krona i november 1976. Då hadde prisoppgangen her heime, trass i revalueringa, vorte vesentleg sterkare enn i mange av konkurrentlanda våre, som stort sett la sterk vekt på å bremse oppgangen. Seinare følgde seks nye devalueringar, den siste i 1986. Deretter vart det funne naudsynt å gjenskape tilliten til krona, og ei stendig høgare rente vart nytta på god gamaldags vis til å forsvare kroneverdet.

Tilstramminga av penge- og kredittpolitikken galdt i første omgang ikkje statsbankane. Utlåna frå desse auka i 1970-åra like sterkt som dei offentlege utgiftene. Men då rentesatsane på utlån frå statsbankane var vesentleg lågare enn for kredittinstitusjonane elles, bar denne kredittkspansjonen i seg ei sterk subsidiering av låntakarane. Mellom anna av denne grunnen vart det skore kraftig ned

på utlåna frå statsbankane i 1980-åra i tillegg til at penge- og kredittpolitikken vart stramma til totalt sett.

Når det i 1980-åra så å seie vart slutt på å bruke kreditt-rasjonering som verkemiddel, var det av fleire grunnar. Rasjonerings-systemet hadde vorte meir og meir uthola, mellom anna ved at det vaks fram nye kredittinstitusjonar som statsmaktene hadde liten eller ingen kontroll over. Vidare verka utlånsrasjoneringa meir og meir urettferdig for låntakarane. Det var særleg dei som hadde gode kontaktar i kredittinstitusjonane som fekk lån. Dessutan vart frigjevinga av rentesatsane funne naudsynt for å fremje utnyttinga av dei realøkonomiske ressursane. Ved stort sett å la rentesatsane syte for at investeringane fekk eit ønska omfang og at dei vart fordelte på formål først og fremst etter lønsemd, meinte ein at ressursutnyttinga ville bli betre enn gjennom administrativ rentestyring og rasjonering av kreditten. Men etter at korttidsrenta vart fastlagt først og fremst av omsyn til stabiliseringa av valutakursane, kom omsynet til ressursutnyttinga meir i bakgrunnen. Denne konflikten mellom omsynet til krona og omsynet til utnyttinga av ressursane må løysast i framtida på eitt eller anna vis.

I 1970-åra vart det for første gong gjort freistnad på å føre inntektspolitikk gjennom formelle avtaler mellom staten og partane i arbeidslivet. Dette nye elementet i den økonomiske strategien førte til at det ved indeksoppgjeret hausten 1973 vart avtalt berre 45 prosent lønskompensasjon for prisstiginga mot at staten gjennomførte prisdempande tiltak, mellom anna ved å auke pristilskotta. Tilsvarende avtaler vart gjort ved inntektsoppgjeret i 1974 og ved indeksoppgjeret hausten 1975, då det frå staten si side både vart gjeve skattelette og auka pristilskott. Dette førte fram til eit kombinert inntektsoppgjer for toårsperioden 1976-1978. Men alle desse oppgjera førte med seg stor utgiftsauke for staten, og ved inntektsoppgjeret våren 1978 valte regjeringa å la lønningane bli avgjort ved lønsnemnd. I september same året fekk vi prisstopp kombinert med stopp for all inntektsauke fram til utgangen av 1979. Deretter heldt statsmaktene seg i fleire år meir passive ved lønsoppgjera. Bruken av formelle avtaler, som i røynda bar i seg at staten måtte betale ein vesentleg del av inntektsauken, vart altfor dyr, men verka til at prisnivået for - om ikkje veksten i - prisane vart lågare.

Frå og med 1987 fekk inntektspolitikken ein ny sjanse. Dette året vart proklamert som eit "inntektspolitisk unntaksår", og tidleg i 1988 vart det på ny gjort ei avtale mellom LO, NAF og staten. Kort tid etterpå vart det vedteke ei lov om inntektsregulering som la tak på lønsauken. Det står att å sjå om dette nye trekantsamarbeidet kan gje vesentleg mindre kostnadsauke utan å auke dei offentlege utgiftene og prispresset på etterspørselssida for sterkt. Forståinga for kor viktig denne oppgåva er, har no vorte betre enn før mellom politikarane, men etter kvart som vi har fått fleire og fleire organisasjonar på arbeidstakarsida, har samarbeidet mellom dei og styresmaktene vorte stendig vanskelegare.

Den ekspansive finanspolitikken førte til at den innanlandske etterspørselen i to periodar innanfor tidsromet 1974-1987 auka altfor sterkt, trass i dei tilstrammingstiltaka som vart gjennomført. I åra 1974-1977 vaks både det private og offentlege konsumet med vel 6 prosent i gjennomsnitt, rekna i faste prisar, medan den gjennomsnittlege veksten i bruttonasjonalproduktet var snautt 5 prosent. Samstundes vart bytehøvet andsynes utlandet forverra og nettooverføringane av renter og stønader til utlandet større. Det vart såleis eit endå større gap mellom konsumveksten og den disponible realinntekta, nemleg heile 4 prosentpoeng. Dette slo ut i eit underskott på driftsbalansen andsynes utlandet på 12 prosent av bruttonasjonalproduktet i 1976 og 14 prosent i 1977. I 1985 og 1986 eksploderte det private konsumet på ny med ein gjennomsnittleg vekst på over 8 prosent, medan den gjennomsnittlege veksten i bruttonasjonalproduktet var snautt 5 prosent denne gongen óg. Det offentlege konsumet steig no med om lag 3 prosent. Gjennom heile 1985 vart bytehøvet andsynes utlandet forverra, men ei positiv endring i rente- og stønadsbalansen (på grunn av fall i dollarkursen) nøytraliserte verknadene på den disponible realinntekta, slik at gapet mellom veksten i privat konsum og i disponibel realinntekt vart om lag 3 prosent. I 1986 derimot fall oljeprisen så sterkt at den disponible realinntekta gjekk ned med vel 6 prosent. Dette slo ut i eit underskott på driftsbalansen på over 6 prosent av bruttonasjonalproduktet. I 1987 óg vart underskottet så høgt som 5 prosent av bruttonasjonalproduktet, trass i at volumet av den innanlandske bruken av varer og tenester gjekk noko ned og bruttonasjonalproduktet litt opp. Men framleis lå nivået for den innan-

landske bruken av varer og tenester høgt over den disponible realinntekta. Korkje i 1974-1977 eller i 1985-1987 lykkast det såleis å motverke den ekspansive finanspolitikken sterkt nok ved hjelp av penge- og kredittpolitikken.

Den økonomiske veksten i tidsromet 1974-1987 vart praktisk tala like sterk som i dei to føregåande tidsroma. Dei årlege vekstratene var i gjennomsnitt 4,0 prosent (samanlikna med 4,0 prosent for 1950-1962 og 4,3 prosent for 1963-1973). Tek ein omsyn til velferdsvinsten av at vi i dei to siste tidsroma ikkje hadde varerasjonering, slik som tidlegare i etterkrigstida, kan det hevdast at skilnaden i velferdsvekst må ha vore større enn det tala for veksten i bruttonasjonalproduktet syner. I 1981, 1982 og 1987 auka volumet av bruttonasjonalproduktet lite over året før, men i dei andre åra var auken mellom 3,6 og 6,8 prosent (inklusive produksjonen i oljeverksemda). I heile tidsromet så nær som i 1983-1985 hadde vi full sysselsetting og låg arbeidsløyse. Desse resultatata står i sterk kontrast til følgjene av den stramme styringa av etterspørselen som mange andre vest-europeiske land gjennomførte. Her vart liten vekst og kronisk stor arbeidsløyse det negative resultatet, medan det positive vart låg prisstiging etter nokre år med stagflasjon. Men så kunne dei ikkje dra føremonn av høge oljeinntekter.

Eit negativt resultat av den norske strategien vart ei sterkare prisstiging enn tidlegare i etterkrigstida og mye sterkare enn i land som førte ein stram økonomisk politikk. I 1987 var prisindeksen for det private konsumet meir enn tre gonger så høg som i 1973, og i fire av dei 14 åra i mellomtida var prisoppgangen over 10 prosent. Dei uheldige verknadene av dette må ha vorte endå større enn før. Alt i 1960-åra var det ein tendens til lånefinansiert flukt over i realverdiar, motivert både av prisstiging og av ei stendig veikare skattlegging av realkapital. I 1970-åra og 1980-åra vart denne tendensen sterkare og sterkare. Verknadene av dette var uheldige på fleire vis. Det kan såleis ikkje vere tvil om at faste eigedomar vart dårlegare utnytta enn før. Færre og færre fann det til dømes formålstenleg å leige ut rom, samstundes som det vart bygd stendig større bustader. I 1976 vart det såleis bygd 41.000 bustader og i

1986 25.700, men hadde bustadene i 1986 vore like store som i gjennomsnitt for 1976, kunne det ha vorte bygd heile 32.500 bustader, altså bortimot 7.000 fleire.

Dei uheldige verknadene av prisoppgangen på inntekts- og formuesfordelinga må óg ha vorte større. Elles er det vanskeleg å vurdere dei sosiale verknadene av strategien for tidsromet 1974-1987. Bøndene fekk utan tvil ein større del av den disponible inntekta som følgje av stortingsvedtaket om jamstelling med industrien. Meir uvisse er verknadene av dei store stønadene og subsidiane som staten gav til mange andre næringar i samband med Motkonjunkturpolitikken. Ein del av denne støtten vart avvikla i 1980-åra, men totalsummen heldt fram å stige. Når så å seie alle næringar har fått stønader og subsidiar gjennom eit så langt tidsrom, er det uråd å fastslå dei sosiale verknadene. Det vart særleg teke sikte på å stø opp om utkantstrøk, men ein ikkje liten del av overføringane kom sentrale strøk til gode. Heller ikkje dei geografiske verknadene er såleis klare. Fordelingsverknadene av skattepolitikken har vi óg dårleg kjennskap til. Derimot veit vi meir om fordelingsverknaden av rente-auken. Ei høgare rente går i dag først og fremst utover folk med høge inntekter, fordi desse plar ha store lån. Folk med lågare inntekter har på den andre sida føremon av ein renteoppgang, fordi dei først og fremst sit med fordringar og ikkje har så stor gjeld. Ein renteoppgang verkar såleis til å jamne ut inntektsfordelinga. Dette var truleg ein av grunnane til at styresmaktene let fleire og fleire rentesatsar stige i 1980-åra. Elles har renteendringar kome sterkt i brennpunktet i den siste tida. Alle politiske parti og tydelegvis ein stor del av opinionen let til å vere imot høg rente. Kravet om rentenedgang særleg på bustadlån har kome sterkare og sterkare fram. Ein grunn til dette er at dei yngre aldersklassene taper medan dei eldre har føremon av høg rente. Omsynet til ungdom i "etableringsfasen" har då og kome i brennpunktet for det politiske ordsiftet, medan verknadene av ein rentenedgang på fordelinga mellom høge og låge inntekter ikkje har vorte drege fram.

Stigande oljeverksemd frå 1974 til 1987 og sær sars høge oljeprisar i halvparten av tidsromet gav overskott på driftsrekneskapen andsynes utlandet i 6 av 14 år. Men i dei 8 andre åra var det så store underskott at det for heile perioden under eitt vart eit netto underskott

på 56 milliardar kroner. Den gjeldsauken andsynes utlandet som dette bar i seg, førte til eit rente- og stønadsunderskott andsynes utlandet på over 3 prosent av bruttonasjonalproduktet i årleg gjennomsnitt, og i 1979 kom talet opp i bortimot 5 prosent eller nesten like mye som auken i bruttonasjonalproduktet dette året. Ved hjelp av dei store valutainntektene som oljeutvinninga gav, kunne nettogjelda til utlandet bli minska i åra etterpå, slik at rente- og stønadsunderskottet gjekk ned. Men frå 1985 auka det atter, og på ny vart det hevda at Norge var i ferd med å gå inn i ei "gjeldsfelle".

Nasjonalformuen auka meir ujamnt gjennom tidsromet 1973-1987 enn tidlegare i etterkrigstida. I åra 1976-1979 var den årlege auken i prosent av bruttonasjonalproduktet berre 8 i gjennomsnitt samanlikna med 14 i gjennomsnitt for alle åra etter Marshallplanen. I 1986 og 1987 var auken nesten like liten. For alle åra 1973-1987 i gjennomsnitt var talet så høgt som 12, men då er ikkje nedgangen i dei kjente oljereservane ført til frådrag.

Strategien med ein ekspansiv finanspolitikk og stram penge- og finanspolitikk måtte før eller seinare leggjast om. I storparten av tidsromet 1974-1987 vart etterspørselen så høg at det rådde kjøpepress både på arbeidsmarknaden og vare- og tenestemarknadene. Dette førte til ei så sterk prisstiging og så store underskott i utanriksøkonomien at motrådgjerder var naudsynte. Alt i slutten av 1977 tvang eit uvanleg stort underskott fram ei etter måten radikal omlegging av verkemiddelbruken, men ikkje av finanspolitikken. Då så råoljeprisen steig frå 1978 av og heldt seg særst høg heilt til først på 1986, kunne ei tilstramming av finanspolitikken bli utsett. Eit drastisk oljeprisfall i første halvår 1986 tvang på ny fram motrådgjerder av same slag som i 1977-78 og dessutan ei tilstramming av finanspolitikken. Men framleis er underskottet på utanriksrekneskapen så stort at vi, slik som i 1950, må "balansere utanriksøkonomien i tide utan at balansen blir tvunge fram gjennom arbeidsløyse og ujamn inntektsfordeling".

Årsaka til ubalansen er, som før synt, at det i norsk økonomi er eit stort svelg mellom realinntekt og innanlandsk bruk av varer og tenester. Då realinntekta i tida framover snautt vil auke som følgje

av betre bytehøve, vil svelget måtte minkast monaleg, for ikkje å seie fjernast, ved rådgjerder som fører til at veksten i den innanlandske ressursbruken mindre og om mogleg veksten i produksjonen større. For at underskottet i utanriksøkonomien skal kunne bli redusert, må rådgjerdene dessutan først og fremst gå ut over importkrevande ressursbruk og gje grunnlag for auka produksjon i konkurranseutsette næringar, dvs. at konkurranseevna deira må styrkast.

Tilstrammainga av finanspolitikken og det inntektspolitiske opplegget våren 1987 vil utan tvil verke slik, jamvel om det kan vere tvil om verknadene vil bli sterke nok. Men det høge rentenivået kan bli til hinder for dei investeringane som trengs for å betre konkurranseevna. Ein stram penge- og kredittpolitikk for å motverke ein finanspolitikk som framleis er etter måten ekspansiv, og for å stø opp om valutakurspolitikken, kan bli til hinder for den omlegginga av produksjonen frå skjerma til konkurranseutsette næringar som no trengs. Dette er ein av grunnane til at det er naudsynt å velje ein annan strategi for tida framover enn for tidsromet 1974-1987.

Ein tilfredsstillande balanse i utanriksøkonomien må, slik som i 1950-åra, bli nådd ved ei omdisponering av produksjonsfaktorane slik at veksten i den tradisjonelle eksporten kan bli sterkare og veksten i importen mindre. Skal dette kunne skje, må dei konkurranseutsette næringane få større evne til å konkurrere med utanlandske produsentar. Uvissa om kor lenge utvinninga av råolje vil vare og om prisutviklinga for olje og gass, talar óg for å styrke desse næringane i høve til skjerma næringar. Etter at kjøpepress i lengre tid har ført til større kostnadsauke her heime enn i utlandet, må denne utviklinga bli snudd. Det kan skje anten ved ei sterk tilstrammaing av etterspørselen eller ved ein kombinasjon av etterspørsels- og inntektspolitikk. I 1986 vart det sistnemnde alternativet valt. Men våren 1988 (då dette vart skrive) er det enno eit ope spørsmål om denne kombinasjonen vil bli gjennomført sterkt nok og lenge nok.

Strategien framover

Strategien med ekspansiv finanspolitikk og stram penge- og kredittpolitikk undergravde seg sjøl, slik som tidlegare strategiar

for den økonomiske politikken i etterkrigstida gjorde. Men det er enno ikkje klart korleis den nye vil bli. Det kan difor ha interesse å peike på somme sider ved ein ny strategi som røynsleane frå etterkrigstida talar til føremonn for.

Medan prisstabilitet var eit dominerande element i målsettinga fram til 1949, vart "moderat prisstiging" meir og meir allment godteke i 1950-åra. I dei neste to ti-åra vart ei gradvis sterkare prisstiging godteke i praksis, om ikkje i prinsippet. Reaksjonen kom for alvor først etter at prisstiginga i 1970-åra hadde vorte over dobbelt så sterk som i 1960-åra. Då gjekk fleir og fleir inn for å minske "inflasjonen".

Full sysselsetting vart oppgradert som mål både i 1960- og 1970-åra. Medan ei vinterarbeidsløyse på 40.000 var det meste som let seg tole i 1950-åra, vart toleransegrensa senka til 30.000 registrerte arbeidslause i 1960-åra. I 1970-åra var det ein tendens til å flytte grensa endå lengre ned. Då sysselsettinga samstundes steig, vart i røynda kravet til full sysselsetting tilsvarande skjerpa. Først i byrjinga av 1980-åra kom det ein reaksjon. Etter at ein konjunkturedgang i utlandet samen med ei tilstramming av etterspørselen her heime hadde ført til stigande arbeidsløyse frå 1981 av, gjekk det ei tid utan at krava om mottiltak vart sterke. Då talet på arbeidslause passerte 40.000, vart likevel utgiftene til arbeidsmarknadstiltak sterkt auka.

I dag meiner vel dei fleste at prisstiginga må minkast, men ikkje at toleransegrensa for arbeidsløysa kan hevast. Det let til å vere vid semje om at prisnivået i Norge ikkje kan stige vesentleg sterkare enn i utlandet såframt vi på lengre sikt skal kunne unngå devaluering. Mange meiner vel dessutan at prisstiginga må minkast så mye som naudsynt for å unngå uheldige fordelingsverknader og flukt over i realverde. Derimot ser det ikkje ut til at politikarane enno er viljuge til å godta høgare arbeidsløyse, iallfall ikkje i prinsippet.

No skal ein ikkje sjå bort frå at ei låg nok prisstiging kan la seg kombinere med så låg arbeidsløyse som vi har i dag. Men det set strenge krav til valet og bruken av verkemidla. Det gjeld særleg inntektspolitikken og styringa av etterspørselen.

Krava til inntektspolitikken må gå ut på:

1. Ei varig samordning av organisasjonsátferda både på arbeidstakar- og arbeidsgjevarsida, slik at det kan bli mogleg for staten å tinge med alle organisasjonane på kvar side under eitt. Det må med andre ord bli skipa ei eller anna form for sentrale organ som styrer krav og tilbod på arbeidsmarknaden.
2. Staten og dei to styringsorgana må kunne gjere bindande avtaler om løns- og arbeidsvilkår. Avtalene må binde organisasjonane på arbeidsmarknaden til å halde kostnadsauken innanfor visse grenser, og staten til å føre ein økonomisk politikk som kan gjere dette mogleg.
3. Staten må for det første styre etterspørselen slik at løns- og prispress ikkje gjer det for vanskeleg for organisasjonane å få medlemane til å halde seg innanfor avtalene. Skal slikt press kunne bli unngått, kan staten ikkje, som "motyting" i avtaler med organisasjonane, binde seg til å gje skattelette, stønader eller pristilskott av større omfang. Slike overføringar gjev ikkje realøkonomisk grunnlag for auka konsum eller investering. For det andre må den offentlege bruken av varer og tenester bli halden innanfor eit fastsett omfang, slik at resten av den disponible realinntekta kan kome private konsumentar og foretak til gode. For det tredje kan ikkje staten garantere full sysselsetting, for dette målet vil ikkje kunne bli nådd såframt lønsauken blir for stor.

No står valet sjølsagt ikkje berre mellom ein inntektspolitikk som fyller krava 1-3 og bruk av etterspørselspolitikk åleine som middel til å minske prisstiginga og rette opp utanriksøkonomien. Ei mellomløyning kan óg veljast, men då vil arbeidsløysa truleg måtte bli større enn i dag. Inngrep ved mellombels lovgjeving, slik som i 1978 og 1988, kan sjølsagt nyttast i framtida óg, men berre for tilsvarende korte tidsrom. Ei varig løysing må byggje på større medverknad frå organisasjonane, og må bli sterkt nok stødd av medlemane.

Blir krava 1-3 ikkje stetta, vil låg prisstiging og låg arbeidsløyse snautt la seg kombinere på lang sikt. Dersom styresmaktene berre skal nytte tilstramming av etterspørselen til å minske prisstiging, kan det bli naudsynt å stramme til så sterkt at arbeidstakarane får vanskar med å finne sysselsetting og arbeidsgjevarane med å avsette varene og tenestene sine. Då vil det bli mindre prisstiging, men samstundes vil arbeidsløysa auke. Dessutan kan arbeidsløysa bli større fordi viktige konkurrentland truleg vil nøye seg med liten vekst i produksjon og sysselsetting for å kunne halde prisstiging låg. Difor vil norsk økonomi få mindre drag utanfrå i tillegg til vanskaner med å få til sterk nok konkurransevne.

Krava til styringa av etterspørselen må gjelde ikkje berre omfanget, men styringsmåten óg, først og fremst måten å kombinere finanspolitikk og penge- og kredittpolitikk på. Frigjeringa av finanstransaksjonane både i utanriksøkonomien og på kredittmarknaden har etter kvart gjort penge- og kredittpolitikken mindre effektiv som reiskap til å styre omfanget av etterspørselen. Det gjeld særleg etter at forsvar av kroneverdet vart hovudoppgåva for reguleringa av renta på korttidslån frå Norges Bank til bankane. Indirekte måtte dette føre til at rentenivået for meir langsiktige lån vart høgare enn tenleg til ei stimulering av etterspørselen for investeringsformål.

Dette gjer det naudsynt å nytte ein strammare finanspolitikk til å oppnå ein ønska balanse i utanriksøkonomien på lang sikt, slik at penge- og kredittpolitikken på ny kan nyttast til styring av etterspørselen på kort sikt, i ekspansiv eller kontraktiv lei, og til å syte for både ei ønska fordeling av ressursane mellom privat konsum og investering og ein formålstenleg samansetnad av dei private investeringane.

I tida framover vil ei tilstramming av finanspolitikken kunne fjerne etterspørselsoverskottet og fremje den avgrensinga av konsumet som må til for å rette opp utanriksøkonomien. Såframt tilstramminga blir følgd opp med ei senking av rentenivået, vil ein dessutan kunne få til høgare investeringar i konkurranseutsette næringer ved å minske overføringane til skjerma næringer, slik at ressursar blir frigjort til investeringar i konkurranseutsette. Ved å minske denne støtten vesentleg, vil ein óg fremje produktiviteten. I 1986 vart

det over statsbudsjettet framleis gjeve ein næringsstøtte på i alt 16,5 milliardar kroner, og ein fjerdepart kom verksemder utanom primærnæringane til gode.

Alternativt vil finanspolitikken kunne strammast til ved auka skattlegging eller minska offentleg bruk av varer og tenester. Den politiske uviljen mot å auke bruttoskatten er truleg sterkare enn mot å minske overføringane og dermed auke nettoskatten. I høve til bruttonasjonalproduktet er bruttoskatten her i landet høg i internasjonal målestokk medan nettoskatten og dei offentlege utgiftene til varer og tenester, er låge. Auka offentleg bruk av varer og tenester vil elles vere naudsynt for å få til ei betring av sosiale tenester, helsetenester og undervisningsstell som alle politiske parti let til å gå inn for.

Same kva for eit alternativ som blir valt, vil ein sterkare investeringsvekst måtte gå ut over konsumet, og skal offentleg konsum få prioritet, må veksten i det private konsumet bli mindre. For å få det til, må dei private disponible realinntektene ikkje berre vekse mindre, men truleg gå ned i den første tida framover.

Ut frå røynselene etter at vi fekk mindretalsregjeringar eller samlingsregjeringar, må ein diverre vere budd på at ei kraftig tilstramming vil bli vanskelegare å gjennomføre ved hjelp av finanspolitikken enn ved penge- og kredittpolitiske rådgjerder. Det gjeld særleg framfor eit stortingsval. Det er både eit problem og eit dilemma ved valet av strategi for den økonomiske politikken at det verkemidlet som vi veit mest om verknadene av, nemleg finanspolitikken, er politisk vanskelegast å bruke, medan regjeringa og Norges Bank famlar meir eller mindre i blinde ved bruken av penge- og kredittpolitikken som dei har best herredøme over.

Styresmaktene gjekk frå 1986 av inn for ei gradvis framfor ei brå bremsing av den innanlandske etterspørselen. Føremønet ved ein slik strategi er at det iallfall på kort sikt blir mogleg å unngå sterkt auka arbeidsløyse. Ulempa er at underskottet på driftsbalansen og renteutgiftene på gjeldsauken vil bli større for bremseperioden under eitt enn ved bråbremsing. Denne prisen kan vere verd å betale for å unngå ein stor auke i arbeidsløysa som det kan bli vanskeleg å reversere. Men faren er at det kan ta så lang tid før prisstiginga blir låg nok og konkurransevna god nok, at styresmakt-

ene til slutt blir tvungne til å bremse så sterkt at auken i arbeidsløysa blir større enn ved ei brå bremsing tidlegare. Valet mellom desse strategiane må avhenge av om ein kan vente at ytre omstende, til dømes større etterspørsel frå og betre bytehøve med utlandet, vil verke med til å rette opp ubalansen.

I dei næraste åra framover vil både finanspolitikk, penge- og kredittpolitikk og inntektspolitikk truleg kunne bli nytta friare enn i tidsromet 1974-1987. Vonleg vil røyntslene frå dei fire tidsroma som vi har sett på, kunne nyttast til å overtyde både politikarar og veljarar om at det er naudsynt. Men av omsyn til tilliten i utlandet vil det neppe være forsvarleg å nytte devaluering til å rette opp utanriksøkonomien. Såframt det ikkje gjennom inntektspolitikk blir mogleg å bremse kostnadsauken sterkt nok, vil styresmaktene ikkje kunne unngå å la opprettinga skje ved ei så sterk tilstramming av etterspørselen at arbeidsløysa blir større enn ønska. Skal det bli mogleg å få ført over arbeidskraft frå skjerma til konkurranseutsette næringar, vil styresmaktene heller ikkje kunne sette i gang sysselsettingstiltak i større omfang så snart arbeidsløysa tek til å stige, slik som så ofte gjort i dei siste 30 åra.

På lengre sikt vil kanhende råoljeprisane på ny stige så mye at det blir mogleg å få overskott på utanriksrekneskapen. Då kan vi dra nytte av røyntslene frå tida etter at Norge vart oljenasjon. For det første har vi lært at risikoen for nye prisfall er stor. Difor må vi så lenge prisane er høge ikkje bruke meir av oljeinntektene enn at gjelda til utlandet kan bli minska og valutareservene kan bli auka så mye at likviditetskriser i utanriksøkonomien kan bli avverga. For det andre må vi bu oss på at oljeutvinninga ikkje vil halde fram å auke, men tvert imot truleg vil minke i overskueleg framtid. Difor bør styresmaktene ikkje la overskott i utanriksøkonomien freiste seg til å auke den innanlandske etterspørselen så mye at skjerma næringar dreg ressursar bort frå dei konkurranseutsette næringane, slik som hittil. I staden bør dei syte for at dei konkurranseutsette fastlandsnæringane blir bygd ut nok til å gje den auken i valutainntektene som då vil trengast. Bruk av overskott i utanriksøkonomien til inntektsgjevande utanlandske investeringar vil kunne ha den same verknaden.