

# Nasjonalregnskapet – et 60-årsjubileum

Tor Skoglund

*Det første norske nasjonalregnskapet etter moderne prinsipper ble utgitt av Statistisk sentralbyrå (SSB) i 1952. Arbeidet ble ledet av Odd Aukrust og var en del av hans doktorgradsarbeid. I 1952 kom også den første internasjonale standarden for nasjonalregnskap.*

Nasjonalregnskap 1930-1939 og 1946-1951 ble utgitt i serien Norges offisielle statistikk, og var en svært omfattende og detaljrik publikasjon i internasjonal målestokk. Bare USA kunne oppvise maken på denne tiden. Aukrusts doktoravhandling inkluderte også en presentasjon av de teoretiske prinsippene som lå til grunn for beregningene (Aukrust 1955).

## Forhistorien

Nasjonalregnskapet kan også markere et annet jubileum i år; det er 75 år siden Ragnar Frisch ved Universitetets Økonomiske Institutt startet det første arbeidet med utvikling av et system for nasjonalregnskap. Frisch innførte begreper og definisjonssammenhenger som ble grunnpilarer i nasjonalregnskapet. Arbeidet var en del av et ambisiøst prosjekt hvor målet var å lage en økonomisk strukturoversikt for Norge. Frisch hadde i artikler før 1937 lansert behovet for et nasjonalregnskap som en nødvendig utvidelse av nasjonalinntektsberegninger som hadde en tradisjon tilbake til siste halvdel av 1800-tallet i Norge (Bjerkholt og Skoglund 2012). Mens man i nasjonalinntektsberegningene i hovedsak var interessert i å tallfeste ett enkelt tall, nasjonens inntekt, skal nasjonalregnskapet også vise hvordan produksjonen er skapt og anvendt og hvordan de ulike delene av økonomien henger sammen.

Det empiriske arbeidet ved Universitetet kom imidlertid aldri så langt som til å dekke hele økonomien. I 1943 ble Universitetet stengt av den tyske okkupasjonsmakten og arbeidet med tallfesting av nasjonalregnskapet ble videreført i Statistisk sentralbyrå. I Byråets første beregninger, som ble ferdigstilt i løpet av krigen og publisert i Statistisk sentralbyrå (1946), var mange størrelser behandlet svært summarisk. Dette nasjonalregnskapet var derfor "av enklaste slag" (Bjerve 1989, s. 46). Blant de som deltok i dette arbeidet var Petter Jakob Bjerve, som også hadde deltatt i pionerprosjektet på Universitetet som forskningsassistent for Frisch, og som seinere ble Byråets direktør (1949-1980). Beregningene ble oppdatert etter krigen og publisert av Finansdepartementet sammen med det første nasjonalbudsjettet i 1946. Nasjonalregnskapet var en forutsetning for at nasjonalbudsjettet kunne etableres i de

første etterkrigsårene. Mens nasjonalbudsjettet inneholdt plantall og anslag for framtidige år, ga nasjonalregnskapet det nødvendige tallgrunnlaget for fortida.

## Nasjonalregnskapskontoret blir opprettet

I 1946 fikk nasjonalregnskapet en fast organisatorisk forankring ved at det ble etablert et eget kontor for dette arbeidet i Statistisk sentralbyrå. Odd Aukrust ble tilsatt som byråsjef og leder for det nye kontoret. Selv om Ragnar Frisch hadde gjort et viktig teoretisk nybrottsarbeid og var en stor inspirasjonskilde for arbeidet med nasjonalregnskapet i Norge, innså Aukrust raskt at han også måtte studere hva som ble gjort i andre land på dette området. De internasjonale impulsene ble først og fremst hentet fra England, Nederland og Danmark, og dessuten fra Wassily Leontiefs arbeid med kryssløpstabeller for USA.

Arbeidet med det første fullstendige nasjonalregnskapet var svært krevende. I tillegg til å etablere et omfattende begreps- og kontoplansystem, var det mange tusen størrelser som måtte tallfestes. Arbeidet med tallfesting gikk delvis hånd i hånd med utbyggingen av den økonomiske statistikken i Byrået. Utviklingen av det norske nasjonalregnskapssystemet avspeiler både tilgangen på data og behov knyttet til planlegging av økonomien etter krigen. "Det ga seg derfor nærmest av seg selv at det norske nasjonalregnskap fortrinnsvis måtte bygges opp etter realmetoden, supplert med regnskapsmetoden for å belyse den offentlige sektor og så vidt mulig også inntektsfordelingen" (Aukrust 1955, s. 66). Realmetoden innebar at man la hovedvekten på produksjonsstatistikk og statistikk over utenriks-handelen. Det norske systemet ble basert på en kryssløpskjerne som viste strømmene av varer og tjenester mellom næringer og sektorer. I enkelte andre land, som England, ble i stedet regnskapsstatistikk og finansielle forhold tillagt større vekt.

På bakgrunn av en relativt liten personalstab (2-7 funksjonærer), og datidens beskjedne tekniske utstyr, var det en imponerende mengde tall som ble publisert i 1952. Publikasjonen inneholdt 250 sider med tall og omfattet 16 årganger. Krigsårene ble utelatt, rimeligvis på grunn av svakheter i statistikkgrunnlaget. Det ble publisert tall for 47 næringer og hele 122 konsumgrupper. Detaljrikdommen ble blant annet begrunnet med at dette gjorde det mulig å gjennomføre mange

Tor Skoglund er seniorrådgiver i Seksjon for nasjonalregnskap (Tor.Skoglund@ssb.no).

kontroller i beregningsarbeidet (Aukrust 1955). Det ble publisert tall både i løpende og faste priser, dessuten årsverkstall for alle næringer og en kryssløpstabell for 1948 med 35 sektorer.

Alle tallene ble også presentert etter en pålitelighets-skala: ”sikre tall”, ”middels sikre tall” eller ”usikre tall”. Det ble skilt mellom nivå og endring, slik at en tallserie kunne vurderes som mer pålitelig når det gjaldt endring enn nivå, eller omvendt. Slike opplysninger ble imidlertid tatt ut i etterfølgende publiseringer av nasjonalregnskapstall.

### Den første internasjonale standarden

I 1949 ble ”OEEC National Accounts Research Unit” etablert ved universitetet i Cambridge i England for å lage en internasjonal standard for nasjonalregnskap.<sup>1</sup> Arbeidet ved denne forskningsenheten ble ledet av Richard Stone, som var en ledende nasjonalregnskaps-ekspert internasjonalt gjennom flere tiår. Odd Aukrust oppholdt seg her et halvt år i 1949.

OEECs Standardised System of National Accounts ble publisert i 1952, og et nesten identisk System of National Accounts (SNA) ble utgitt av FN året etter. Standarden var preget av engelsk og amerikansk nasjonalregnskapstenkning ved at pengestrømmer mellom institusjonelt definerte sektorer ble behandlet i stor detalj, mens realøkonomien var behandlet svært summarisk. ”Da de internasjonale anbefalingene så dagens lys, hadde de nordiske land for lengst etablert sine egne nasjonalregnskapssystemer som de mente var klart bedre. Å legge om kom ikke på tale” (Aukrust 1993, s. 19). Norge og de andre nordiske landene avvek fra standarden blant annet ved at de hadde inkludert reparasjons- og vedlikeholdsutgifter i bruttoinvesteringene. Det var først ved en stor hovedrevisjon av nasjonalregnskapet 20 år seinere at Norge tilpasset seg de internasjonale retningslinjene som da forelå i en revidert versjon som 1968 SNA. Denne standarden var også sterkere påvirket av nordisk nasjonalregnskapstenkning enn de tidligere standardene. Hovedrevisjonen på 1970-tallet bidro til at bruttonasjonalproduktet i Norge ble om lag 10 prosent lavere enn det som var publisert tidligere i nasjonalregnskapet (Halvorsen, Simpson og Skoglund 2011).

De siste 40 årene har Norge lagt stor vekt på å følge internasjonale anbefalinger i arbeidet med nasjonalregnskapet. Gjennom EØS-avtalen fra 1994 er Norge dessuten forpliktet til å følge EUs retningslinjer for nasjonalregnskap.

### Veien videre

De første årene var nasjonalregnskapet under Aukrusts ledelse nært knyttet til den økonomiske forskningen og ble en del av Forskningsavdelingen i Byrået da denne

ble opprettet i 1950.<sup>2</sup> Mange forskningsprosjekter i Byrået hadde utspring i nasjonalregnskapet og ga impulser tilbake til nasjonalregnskapsarbeidet. Ikke minst gjaldt dette arbeidet med kryssløpsanalyse og de makroøkonomiske modellene som ble utviklet fra 1960 og utover. Tidsseriene i nasjonalregnskapet, som etter hvert ble forlenget tilbake til 1865, ga grunnlaget for flere analyser av økonomisk vekst.

Kjernen i det norsk nasjonalregnskapet har vært relativt stabil over tid. Fortsatt er det kryssløp og næringsstatistikk som utgjør hovedbasen for regnskapet. Beregningene av bruttonasjonalproduktet (BNP) bygger i hovedsak fortsatt på produksjonsmetoden, hvor næringene er viktige byggeklosser. Videre utbygging av den økonomiske statistikken i SSB, spesielt på tjenestområdet, har bidratt til å styrke kvaliteten på nasjonalregnskapstallene. De siste 20 årene er det også lagt mye arbeid i å supplere realregnskapet med et godt utbygd finansielt sektorregnskap. Målsettingen har vært å lage et ”helhetlig nasjonalregnskap” der realstørrelser, inntektsstørrelser og finansielle størrelser er fullt integrert (Halvorsen, Simpson og Skoglund 2011, s. 138).

Etter 60 års eksistens er nasjonalregnskapet etablert som et uunnværlig faktagrunnlag for overvåking og analyse av norsk økonomi. Nasjonalregnskapets begrepsapparat og tallgrunnlag er viktig for å forstå utviklingstrekk og sammenhenger i samfunnsøkonomien. Nasjonalregnskapet etablerte på 1950-tallet en tradisjon med lange sammenhengende tidsserier som er videreført selv om det har vært flere runder med revisjoner.

Behovet for rask og presis informasjon i konjunkturanalyser har ført til at det kvartalsvise regnskapet spiller en viktigere rolle i nasjonalregnskapsporteføljen i dag enn i pionerårene på 1950- og 1960-tallet. Dessuten har utvikling av fylkesfordelte regnskaper og flere satellittregnskaper gitt nasjonalregnskapet større bredde og flere brukergrupper. Satellittregnskapene gir utdypende informasjon på bestemte tematiske områder, for eksempel miljø eller turisme.

### Nye utfordringer

Det har de siste årene vært en utvikling hvor næringsstatistikken legger mer vekt på juridiske enheters regnskapsdata som informasjonskilde enn på data som viser strømmer av varer og tjenester mellom fysisk definerte bedrifter. Regnskapsdata kan innhentes elektronisk, mens innhenting av produktdata for verdier og priser ofte krever kostbare spesialundersøkelser. Regnskapsdata for juridiske enheter har imidlertid flere svakheter i forhold til å fange opp og tallfeste produksjon og anvendelse av varer og tjenester. For det første er ikke informasjonen og detaljgraden i standardiserte regnskapsdata tilstrekkelig til fullt ut å tallfeste definerte nasjonalregnskapstørrelser. For

<sup>1</sup> OEEC (Organisation for European Economic Co-operation) var forløperen til OECD, og hadde blant annet som oppgave å samordne den såkalte Marshallplanen som innebar at USA ga finansiell støtte til gjenreisingsarbeidet i landene i Vest-Europa etter krigen.

<sup>2</sup> Nasjonalregnskapet var en del av Forskningsavdelingen fram til 1991.

det andre gir ikke regnskapsdata for juridiske enheter i utgangspunktet informasjon om oppdeling på bedrifter (lokale bransjeenheter), noe som er viktig for å reddyke næringsinndeling og regional fordeling. For det tredje gir regnskapsinformasjon ikke produktinformasjon som er, og har vært, en viktig kjerne i det norske nasjonalregnskapet.

Økt globalisering innebærer at flere beslutninger tas av økonomiske aktører som eier virksomhet i flere land. Nasjonalregnskapet har imidlertid nasjonalstaten som referanseramme. For norske juridiske enheter som er involvert i global produksjon er det ikke alltid gitt at regnskapsførte driftsinntekter og driftsutgifter stemmer overens med transaksjoner som skal defineres som norske i henhold til retningslinjer for nasjonalregnskap.

Ifølge nye internasjonale anbefalinger skal eierskap til økonomiske verdier være et grunnleggende kriterium for definisjon av aktiviteter og sammenhenger i nasjonalregnskapet.<sup>3</sup> Et lands produksjon skal bestemmes ut fra institusjonelle forhold som kontroll og styring med produksjonen gjennom eierskap til råvarer og ferdigvarer, og ikke ut fra hvor produksjonen fysisk foregår. Dette betyr at vareproduksjon som utføres på kontraktsbasis i utlandet, såkalt prosessering, skal behandles på en annen måte enn tidligere i nasjonalregnskapet. I følge dagens retningslinjer skal slike varetransaksjoner regnes brutto som eksport av råvarer og import av ferdigvarer. Etter de nye retningslinjene skal prosessering regnes netto, det vil si som import av prosesseringstjenester og ikke gjenspeile hvor vareproduksjonen faktisk foregår. Et nasjonalregnskap etter de nye retningslinjene reflekterer i større grad landenes bidrag til den globale verdikjeden enn de realøkonomiske forholdene i betydningen fysiske produktstrømmer.

Isolert sett får de nye retningslinjene konsekvenser for tolking og analyse av næringstallene i nasjonalregnskapet, blant annet når det gjelder produktivitet og miljøkonsekvenser. Kombinasjonen av økt globalisering, større vekt på eierskap når det gjelder transaksjoner over landegrenser og bruk av juridiske enheters regnskapsdata som kilde for den økonomiske statistikken gir store utfordringer med hensyn til å avgrense den nasjonale økonomien og kartlegge strømmene av varer og tjenester. Dette vil i framtiden kunne bidra til å gjøre det mer krevende å videreføre den norske realøkonomiske nasjonalregnskapstradisjonen fra Frisch og Aukrust.

## Referanser

Aukrust, Odd (1955): *Nasjonalregnskap. Teoretiske prinsipper*, Samfunnsøkonomiske studier nr. 4, Statistisk sentralbyrå.

Aukrust, Odd (1993): *I sosialøkonomiens tjeneste. Streiftog i politikk og forskning*, Statistisk sentralbyrå.

Bjerkholt, Olav og Tor Skoglund (2012): *Anders Nicolai Kiær – en pioner i nasjonalinntektsberegninger. Inkludert A.N. Kiær: Essai sur la question d'une statistique du revenu national*, Sosiale og økonomiske studier 114, Statistisk sentralbyrå.

Bjerve, Petter Jakob (1989): *Økonomisk planlegging og politikk*, Det Norske Samlaget, Oslo.

Halvorsen, Tore, Liv Hobbeldstad Simpson og Tor Skoglund (2011): *Nasjonalregnskapets historie i Norge. Fra fri forskning til lovregulert statistikk*, Sosiale og økonomiske studier 112, Statistisk sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå (1946): *Nasjonalinntekten i Norge 1935-1943. Realkapitalen 1939 og kapitalreduksjonen under krigen. Okkupasjonskostnadene*, Norges offisielle statistikk X. 102.

Statistisk sentralbyrå (1952): *Nasjonalregnskap 1930-1939 og 1946-1951*, Norges offisielle statistikk XI. 109.

Statistisk sentralbyrå har totalt gitt ut 75 publikasjoner med nasjonalregnskapsstatistikk i serien Norges offisielle statistikk (NOS) siden 1952. NOS-serien ble lagt ned i 2010. Alle tidligere publikasjoner om nasjonalregnskapet, og annen statistikk, er nå digitalisert og er tilgjengelig under <http://www.ssb.no/histstat/publikasjoner/>.

<sup>3</sup> De nye retningslinjene er nedfelt i 2008 SNA og i EUs nye retningslinjer for nasjonalregnskap ESA (European System of Accounts) 2010. Statistisk sentralbyrå vil implementere disse retningslinjene i en hovedrevisjon av nasjonalregnskapet som skal publiseres i 2014.