

Interne notater

STATISTISK SENTRALBYRÅ

87/30

1. juli 1987

**MINNE FRÅ
NORSK PLANLEGGING**

AV

Petter Jakob Bjerve

Ikkje til offentliggjøring

FØREORD AV FORFATTAREN

Dette er utkast til ei framstilling som eg seinare vonar å få trykt. Før eg går i gang med det endelege manuskriptet, vil eg gjerne ha kritikk frå så mange som mogleg av dei som får utkastet tilsendt.

Framlegg om strykingar, tilføyingar, omformuleringar, omdisponering og ikkje minst retting av feil, vil vere særst velkomne. Merknader kan enklast gjerast i margen eller på dei blanke sidene av utkastet. Eg ville vere særst takksam for å få merknadene snarast råd er, og seinast innan utgangen av september.

Som innhaldslista syner, skal framstillinga ha to vedlegg som ikkje er tekne med i denne omgangen. Skulle nokon ønske å ha desse vedlegga, skal eg gjerne sende fotokopi frå stortingsmeldinga om Nasjonalbudsjettet 1947.

Til slutt ein hjarteleg takk til Statistisk Sentralbyrå for skrivehjelp, kontorrom og intern utgjeving av dette utkastet.

Oslo, den 10. august 1987

Petter Jakob Bjerve

PJB/SIW, 11.08.1987

I N N H A L D	Side
Føreord av forfatteren	ii
I FORMAL OG OPPLEGG	1
II BAKGRUNN	6
1 Den politiske stoda	6
2 Alvorlege økonomiske problem	7
3 Strategien for den økonomiske politikken	8
4 Prisstabilitet og uendra pundkurs	12
5 Teorigrunnlaget	13
6 Talgrunnlaget	18
7 Analysegrunnlaget	23
8 Den økonomiske ekspertisen	27
9 Namnet "nasjonalbudsjett"	38
III DEI FØRSTE STEGA	33
1 Det pengepolitiske kontor	33
2 Dekknamn for planøkonomi?	36
3 Særskilt Vedlegg nr. 11 om nasjonalrekneskapen og nasjonalbudsjettet	39
4 Avklåring av formålet med nasjonalbudsjettet	42
5 Plassering av den sentrale planleggingsfunksjonen	44
6 Mobilisering av sosialøkonomar	48
7 Oppretting av utval og møte i regjeringa	51
8 Stortingsmelding nr. 10 om nasjonalbudsjettet 1947	54
9 Sosialøkonomar styrt av Brofoss	56
IV DET ØKONOMISKE INNHALDET	59
1 Målsettinga	59
2 Finanspolitikken	61
3 Penge- og kredittpolitikken	67
4 Pris- og inntektspolitikken	70
5 Mengdereguleringane av ressursbruken	74
6 Reguleringa av utanriksøkonomien	79
7 Langtidsplanlegging	84
8 Eit avgrensa innhald	87

V	METODE OG ADMINISTRATIV FRAMGANGSMÅTE	90
1	Den administrative planleggingsmetoden	90
2	Byggjing og bruk av planleggingsmodellar	92
3	Bruk av planstatistikk	96
4	Det offentlege rekneskaps- og budsjettssystem	98
5	Materialbudsjett og reservebudsjett	103
6	Tanken om eit "finansøkonomisk nasjonalbudsjett"	105
7	Klårlegging av den administrative framgangsmåten	110
8	Møte med fagdepartementa	116
9	Gangen i budsjetteringsarbeidet	119
10	Gjennomføringa av nasjonalbudsjettet	123
11	Framlegg til endringar i metode og framgangsmåte	126
12	Impulsar frå utlandet	128
VI	PLANLEGGINGSAPPARATET	134
1	Verksemda i Regjeringsutvalet	134
2	Verksemda i Nasjonalbudsjettutvalet	137
3	Tenestemannsapparatet	141
4	Ny dragkamp om den sentrale planleggingsfunksjonen ..	146
5	Administrativt apparat for områdeplanlegging og sektorplanlegging	148
VII	PLANLEGGING OG POLITIKK	152
1	Stortinget og nasjonalbudsjett	152
2	Organisasjonane og nasjonalbudsjettet	156
3	Kritikk utanom Stortinget	159
4	Program eller prognose?	163
5	Avvik mellom budsjett og rekneskap	167
6	Har Sverige lært av norsk planlegging?	169
7	Internasjonal misjon for nasjonalbudsjettet	171
8	Deltaking i forspelet til Marshallplanen	175
Vedlegg 1.	St.meld. nr. 10. Om nasjonalbudsjettet 1947: I. Formål og metode.	
Vedlegg 2.	Rundskriv om og skjemaer for nasjonaløkonomisk gruppering av utgiftene i budsjettframleggene 1947-48 og 1946-47.	

PJB/SIW, 11.08.1987

I FORMAL OG OPPLEGG

Det er no vel 40 år sidan systematisk planlegging vart teke i bruk som hjelpemiddel for den økonomiske politikken i Norge. Gjennom dette tidsromet har det vorte bygd ut eit planleggingssystem som i dag spelar ei viktigare rolle enn kanskje i noko anna vestleg land. Først kom nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet, seinare meir lang-siktige prognosar og program for norsk økonomi. På alle desse områda har det vorte gjort store forbetringar. Men grunnlaget for denne utviklinga vart lagt i dei første to åra etter krigen.

I den første tida stod det sterk strid først om nasjonalbudsjettet og seinare om langtidsprogrammet. No har skiftande regjeringar drege nytte av denne forma for økonomisk planlegging og framtidige regjeringar av ulik partifarge vil sikkert halde fram med det. Etter kvart vil systemet truleg bli bygd vidare ut.

Terminologien i norsk planlegging er elles noko for seg sjølv. Den internasjonale litteraturen talar vanlegvis om årleg plan istadenfor nasjonalbudsjett og om ein plan på mellomlang sikt istadenfor langtidsprogram. Den norske terminologien vart fastlagt lenge før vi fekk nokon internasjonal planleggingsteori. Berre for planlegginga på lengre sikt nyttar vi i Norge vanleg internasjonal terminologi, nemleg perspektivplan.

Det norske planleggingssystemet er ein integrerande del av statsadministrasjonen. Makroøkonomisk planlegging har gått inn i den vanlege verksemda på alle administrative nivå. Styringa av dette arbeidet og samordninga av planane er det Finansdepartementet som står for, men detaljarbeidet er spreidd på mange departement. I prinsippet har vi i Norge freista å desentralisere planlegginga i staten så mye som mogleg. Til å byrje med måtte dei funksjonærane i fagdepartementa som tok del i arbeidet med nasjonalbudsjettet, gjere det i tillegg til den vanlige verksemda si, men seinare har det skjedd ei viss spesialisering. Vidare har nasjonalbudsjettet alltid vore nært knytt til statsbudsjettet. Det vart etter kvart langtidsprogrammet og, jamvel om det ikkje slik som nasjonalbudsjettet blir lagt fram for Stortinget samstundes med statsbudsjettet. Planleggingsverksemda påverka såleis statsbudsjettet og omvendt. Både nasjonalbudsjettet og

langtidsprogrammet er dessutan etter måten detaljerte og dei gjeld heile den norske økonomien. Nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet er elles nøye samordna.

Planleggingssystemet i andre land skil seg gjerne meir eller mindre frå det norske. I einskilte land blir såleis prognosar eller program for den økonomiske politikken laga av frittstående institusjonar, og i mange tilfelle er planleggingsarbeidet sterkare sentralisert innanfor statsadministrasjonen enn hos oss. I slike land har den sentrale planleggingsinstitusjonen gjerne store vanskar med å få administrasjonen til å følgje planane. Statsbudsjettet blir ofte utarbeidd uavhengig av dei årlege nasjonaløkonomiske planane, og desse er ikkje sjeldan nokså summariske eller dei gjeld berre ein del av økonomien. Her greier planleggarane sjeldan å påverke statsbudsjettet. Somme land som lagar langtidsprogram, har elles ikkje årlege planar, og i land som har begge, skortar det ofte på samordning mellom dei.

Den viktige rolla som økonomisk planlegging i dag spelar i norsk politikk, og dei særdraga som norsk planlegging har, er resultat av ei lang utvikling, og har mange årsaker. Eg vonar at framstillinga i det følgjande kan kaste iallfall noko lys over dette og dermed stimulere forskarar til arbeid med norsk planleggingshistorie. Men alt her må to av årsakene nemnast, nemleg at vi alt i slutten av 1945 fekk ei fleirtalsregjering som gav sterk politisk støtte til planleggingsverksemda og at dei sentrale planleggarane i Finansdepartementet kunne dra nytte av teoretisk nybrottsarbeid på Universitetet i Oslo og av ei talfesting av teorien som Statistisk Sentralbyrå stod for.

Gjennom åra har eg skrive så mye om norsk planlegging at eg til slutt meinte det kunne vere nok. Då eg gjekk av som direktør for Statistisk Sentralbyrå, sendte eg difor frå meg storparten av det arkivet eg hadde bygd opp om emnet. Men så ville tilfellet at eg sommaren 1983 vart beden om å halde foredrag i Finansdepartementet om Den historiske bakgrunnen for nasjonalbudsjettet på eit seminar for oppgåvegjevarane til nasjonalbudsjettet. Der synte det seg at interessa for emnet var mye større og kunnskapen om korleis nasjonalbudsjettet vart til vesentlig mindre enn eg hadde venta. Det same inntrykket fekk eg då eg seinare gav "reprisar" for ein krins av sosialøkonomar i Statistisk Sentralbyrå, for lærarstaben ved Sosialøkonomisk institutt og for studentar med planlegging som hovedefag ved Universitetet i Oslo. Dette fekk meg til å skrive ned det eg hadde snakka om i desse fire forsamlingane. Resultatet vart ei framstilling på bortimot eit halvt hundre sider. Under dette arbeidet vakna interessa for å skrive meir og eg sendte framstillinga til ein krins

av dei sosialøkonomane som var med på å lage nasjonalbudsjettet for 1947 med bøn om kommentar. Dei merknadene eg fekk var nyttige for arbeidet vidare og stimulerte meg sterkt til å halde fram.

Eit problem som eg då måtte slite med, var avgrensinga av stoffet. Eg vakla lenge mellom berre å fortelle om "korleis nasjonalbudsjettet vart til" og å lage ei historisk framstilling om "korleis det norske planleggingssystemet voks fram". Etter det første opplegget kunne eg gjere greie for arbeidet med dei to første nasjonalbudsjetta, som eg var leiar av frå november 1945 til mai 1947, men ikkje fortelle om personlege røynslar med og opplevingar frå norsk planlegging i tida etterpå, mellom anna som medlem av Valutakomiteen 1945, Det økonomiske samordningsråd (1950-1954), Penge- og finansrådet (1950- 1955), Rådet for områdeplanlegging (1953-1957) og Økonomisk utval i Det norske arbeiderparti (1950-1986) og endeleg som finansminister (1960 -1963). Dessutan ville det bli vanskeleg å vise kor langt utbygginga av planleggingssystemet hadde nådd då eg slutta som leiar. Begge dele hadde eg hug til å skrive om, men då eg byrja på det, etter å ha valt det første opplegget, hamna eg i det andre som eg fort fann ut at eg ville brette nakken på. Norsk planleggingshistorie korkje kunne eller ville eg freiste å skrive. Økonomisk historieskriving ville eg heller ikkje gje meg i kast med i større monn enn naudsynt som bakgrunn for det eg sjølv har opplevd.

Til slutt satsa eg på ei framstilling som først og fremst dreier seg om dei to første nasjonalbudsjetta, men i tillegg går inn på viktige sider ved planleggingssystemet som det stod att å byggje ut då eg slutta. Innanfor dette opplegget har eg teke med personlege opplevingar og røynslar som kan kaste lys over utviklinga av planleggingssystemet, delvis opplevingar som vel har meir interesse som "historier" enn som "historie". På denne måten kunne eg få plass for stoff som eg gjerne ville ha med fordi det elles ville gå tapt med meg, utan å gje inntrykk av freistnad på historieskriving.

Det var ikkje lett å finne ein tittel som kunne dekke dette opplegget. Eg vonar at "Minne frå norsk planlegging" gjev godt nok uttrykk for innhaldet, trass i faren for ein misvisande assosiasjon om sjølvbiografi.

Mye av framstillinga byggjer på minne, men at det kan være skrøpeleg, vart avslørt då eg tok til å bruke skriftlege kjelder. Difor har eg så langt råd er, freista å dra nytte av tilgjengeleg materiale, særleg arkivet i Finansdepartementet og somme privatbrev, mellom anna ein del av dei 15 breva eg sendte til statsråd Erik Brofoss og svara hans på mange av desse i den tida eg var i

Sambandsstatane som Rockefellerstipendiat i 1947-1949. Det har elles etter kvart vorte gjeve ut ein god del bøker og artiklar om norsk planlegging som sjølv sagt har kome framstillinga til gode, både direkte og indirekte. Diverre syntet det seg at planleggingsarkivet mitt ikkje lenger kunne finnast att.

I særleg stor monn har eg drege nytte av tre notat som vart skrivne i finansdepartementet i april, juni og oktober 1946, og eit fjerde notat frå april 1947. Dei første tre drog opp planane for nasjonalbudsjettet 1947 og det fjerde skreiv eg like før eg slutta i Finansdepartementet. Først tenkte eg å ta dei med som vedlegg, men for å spare plass valte eg istaden å sitere dei delane som har størst interesse. Vedlegga er elles til utlån i Statistisk Sentralbyrå, Biblioteket. Notata frå 1946 er sitert for å skildre korleis opplegget av nasjonalbudsjettet 1947 etter kvart voks fram, April-notatet 1947 for å syne kva som den gongen tedde seg som dei viktigaste arbeidsoppgåvene framover. Privatbrev og andre skriftlege kjelder er og ofte sitert, særleg når sitat kan ha interesse i seg sjølv eller spegle av for ikkje å seie avsløre, tenkjemåten i dei første etterkrigsåra.

Dei første to kapitla handlar om den historiske bakgrunnen for planlegginga i etterkrigstida og skisserar korleis dei to første budsjetta vart til. I dei neste to kapitla er det gjort nærare greie for innhaldet i desse nasjonalbudsjetta og for metoden og den administrative framgangsmåten ved utarbeidinga. Storparten av denne framstillinga gjeld budsjettet for 1947, men går og i viss monn inn på seinare nasjonalbudsjett og delvis langtidsprogrammet. Dette er gjort for å syne kor langt utbygginga av planleggingssystemet vårt nådde med nasjonalbudsjettet 1947. I det første av desse kapitla er det dessutan gjort ein freistnad på å syne samanhengar mellom utviklinga i den økonomiske politikken og planleggingssystemet. Til slutt er det fortalt om planleggingsapparatet og om den rolla planlegginga spela i politikken, særleg i den første tida. Desse kapitla er vesentleg mindre utførleg enn dei føregåande.

Med eitt unntak skulle framstillinga vere forståeleg for alle som er interessert i økonomisk planlegging. Unntaket er kapitlet om metode og administrativ framgangsmåte, der somme avsnitt kan vere for tekniske for andre enn sosialøkonomar. Men dei lesarane som hoppar over desse avsnitta, vil ikkje gå glipp av samanhengen i framstillinga.

I eit vedlegg har eg teke med den prinsipielle delen av stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet for 1947 som har tittelen Formål og metode, og som i hovudsak vart skriven av meg. Her kan ein

finne sluttresultatet av dei førebuingane av nasjonalbudsjettet 1947 som er skildra i boka. I eit vedlegg nr. 2 har eg dessutan teke med frå den same stortingsmeldinga: Bilag 13. Rundskriv om og skjemaer for nasjonal-økonomisk gruppering av utgiftene i budsjettframleggene 1947-48 og 1947. Rundskriv fra Finans- og tolldepartementet til samtlige departementer. Dette er gjort både fordi den nasjonaløkonomiske grupperinga er drøfta fleire stader i boka og fordi eg ikkje har hørt om noko rundskriv av dette slaget i andre land frå ein så tidleg dato som 12. september 1946.

Til slutt vil eg gjerne takke dei som las framstillinga frå 1983 for konstruktiv kritikk.

PJB/SIW, 11.08.1987

II BAKGRUNN

1 Den politiske stoda

Ved frigjeringa rådde det i Norge ein partipolitisk idyll. Representantar for dei politiske partia hadde under okkupasjonen laga utkast til eit Fellesprogram for etterkrigstida (De politiske partiers fellesprogram), som alle parti slutta seg til sommaren 1945: Her heiter det:

"Oppgaven for vårt næringsliv og all økonomisk virksomhet i landet er å skape arbeid for alle og økt produksjon, så en gjennom rettferdig fordeling av resultatene kan gi alle gode kår".

Denne målsettinga vart seinare omformulert og supplert, men kjernen vart det halde fast på.

Fellesprogrammet gjekk og inn for ei institusjonell nyskaping, som på fleire vis skulle kome til å spele ei rolle under utarbeidinga av dei første nasjonalbudsjetta, nemleg Det økonomiske samordningsråd. Dette vart skipa ved kongeleg resolusjon alt før frigjeringa i mai 1945, og frå og med august same året stod rådet sentralt ved utforminga av den økonomiske politikken. Sosialøkonomen Arne Skaug var då formann og sosialøkonomen og juristen Erik Brofoss nestformann, men det vart i røynda Brofoss som styrte verksemda i den første tida. Rådet fekk eit sekretariat med ein direktør i brodden, og rekrutterte fleire yngre framrakande sosialøkonomar til dette.

Etter at vi frå slutten av juni 1945 hadde hatt ei samlingsregjering med Einar Gerhardsen som sjef, fekk vi først på november ei regjering av Det norske arbeiderparti. Ved valet like før hadde partiet vunne eit fleirtal på 76 av 150 representantar i Stortinget. Kommunistpartiet fekk 11 representantar, slik at dei to partia til saman hadde eit stort fleirtal.

Einar Gerhardsen heldt fram som statsminister, og mellom dei andre frå samlingsregjeringa var Oscar Torp (forsyningsminister), Lars Evensen (handelsminister) og Sven Oftedal (sosialminister) med. Desse fire var alle aktive i arbeidet med nasjonalbudsjettet. Men Erik Brofoss var den som tok initiativet til og var drivande kraft bak denne verksemda. Han vart finansminister etter Gunnar Jahn, som då var direktør for Statistisk Sentralbyrå, og ikkje lenge etterpå vart sjef for Norges Bank. Brofoss hadde gjort eit framrakande arbeid med etterkrigsplanlegging i London under okkupasjonen, og han hadde synt seg som ein effektiv nestformann for Samordningsrådet.

Det var ei ung regjering som fekk ansvaret. Gjennomsnittsalderen var 44 år. Den eldste statsråden var 57 år og den yngste 30 år. Dei vart snart sveisa saman til ei gruppe som samarbeidde godt og som var viljuge til å arbeide hardt, mellom anna ved tidt å sitte saman i lange kveldsmøte, som vi seinare skal kome tilbake til.

Fleirtalet i Stortinget, samansetnaden av regjeringa og den store arbeidsviljen som regjeringsmedlemene hadde, var naudsynnte vilkår for at nasjonalbudsjettet kunne bli til så tidleg og få så mye å seie for den økonomiske politikken som tilfellet vart. Men vilkår nok var dette sjølv-sagt ikkje.

2 Alvorlege økonomiske problem

Då den andre verdskrigen var over, stod Norge framfor problem som både var nye og store. Finnmark og Nord-Troms var lagt øyde. I næringslivet var bygningar og produksjonsutstyr nedslitne, ein stor del av handelsflåten tapt og varelagra tømt eller kraftig minska. I offentleg samferdsel, i helse- og undervisningsstell og i stat- og kommuneadministrasjonen var det og ein skrikande trong til fornying. På fem år hadde talet på bustader gått ned med om lag 11 000 samstundes som vedlikehaldet av bustadene var forsømt. Med møblar og anna utstyr i heimane stod det og stort sett dårleg til. Overslag frå Statistisk Sentralbyrå synte at kapitalutstyret alt i alt var redusert med bortimot ein femtepart frå 1939 til 1945. Det var difor ikkje merkeleg at denne reduksjonen av realkapitalen lenge var eit dominerande problem i det økonomisk-politiske ordskiftet i etterkrigstida.

Etter frigjeringa hadde alle - både offentlege institusjonar og private personar og foretak - ein sterk vilje til å gjenreise realkapitalen så fort råd var. Dessutan var kjøpeevna unormalt stor. Den tyske okkupasjonsmakta hadde finansiert svære kjøp i Norge ved lån i Norges Bank. Dette førte til ei tilsvarande oppsamling av likvide middel både hos personar, foretak og bankar. Mesteparten var private innskott i forretnings- og sparebankane som på si side hadde store innskott i Norges Bank og som difor hadde stor utlånsevne. Denne kombinasjonen av kjøpevilje og kjøpeevne bar i seg ein potensiell etterspurnad som var langt større enn tilbodet av varer og tenester frå innanlandsk produksjon og import. Nær knytt til gjenreisingsproblemet hadde vi såleis eit alvorleg inflasjonsproblem.

Både gjenreisings- og inflasjonsproblemet kunne løysast tidlegare dersom det vart mogleg å importere meir enn den eksporten

som let seg produsere. Eit slikt importoverskott kunne delvis bli finansiert ved hjelp av framand valuta som var samla opp av dei norske styresmaktene i London, særleg gjennom fraktinntekter av handelsflåten, erstatningar for forliste skip og renteinntekter på valuta-reservene. Men til å finansiere det importoverskottet som ei snøgg gjenreiseing ville krevje, kunne valutareservene berre strekke til for ei kort tid. Store lån i utlandet måtte reisast, først og fremst i U.S. dollars som var såkalla "hard valuta". Vi ville difor snart få eit valutaproblem i tillegg til gjenreisings- og inflasjonsproblemet.

To andre problem som vart drøfta under okkupasjonen, skulle syne seg å bli mindre alvorlege. I den monn styresmaktene ville minske likviditeten og kjøpeevna ved store innanlandske låneopptak og høgare rente, kunne vi få eit statsgjeldsproblem. Det andre problemet var faren for at dei mange som var sysselsette i tysk verksemd eller mellombels i dei norske styrkane, ikkje skulle finne nytt arbeid. Talet på desse var til saman om lag 140 000. Men korkje statsgjelda eller overgangsarbeidsløyse vart alvorlege problem med den strategien for den økonomiske politikken som regjeringa Gerhardsen valte. Det som i november 1945 stod att som alvorlege problem var å gjenreise kapitalutstyret snøgt, å hindre at kjøpepresset slo ut i inflasjon og å skaffe valuta nok til gjenreisninga.

3 Strategien for den økonomiske politikken

På fleire område hadde samlingsregjeringa lagt opp ein politikk som seinare vart ført vidare: Eit nivå for valutakursane som bar i seg ei overvurdert krone (først og fremst for å motvirke prisstigingstendensane utanfrå), lønsauke i to omgangar og heving av produsentprisane på ein del matvarer, streng prisregulering med bruk av pristilskott for å hindre levekostnadene i "å kome på glid" og bruk av dei mengdereguleringane som var arva frå krigstida til å demme opp kjøpepresset og å tildele dei snaue ressursane på ein formåls-tenleg måte. Bruken av pristilskott måtte auke underskottet på statsbudsjettet og dermed kjøpepresset. Dels for å motvirke dette og dels for å dra inn ein del av fortienesta til dei som hadde tent mest på krigen, førebudde samlingsregjeringa ein eingongsskatt på formue, mellom anna ved å gjennomføre ei formuesregistrering med ombyting av setlar og binding av bankinnskott.

Då arbeiderpartiregjeringa tiltrådte først på november var såleis fleire viktige steg i etterkrigspolitikken tekne, men andre stod att. Eit

spørsmål med stor rekkjevidde var kor mye ein skulle minske kjøpeevna gjennom eingongsskatten og ved nye statslån for å dekke underskottet på statsbudsjettet, eventuelt for å dra inn kjøpeevne ut over dette.

Den nye regjeringa gjekk etter ei tid inn for ein meir moderat eingongsskatt og eit lågare rentenivå, men heldt elles stort sett fast på strategien til samlingsregjeringa. Dermed var det klårt at vi ikkje ville få ei såkalla "sanering" som kunne gjere det mogleg å avvikle mengdereguleringane på etter måten kort tid, slik som einskilde andre europeiske land hadde gått inn for. Det ville bli naudsynt å halde fram med å bruke verkemiddelapparatet frå krigstida såframt regjeringa skulle nå dei måla ho tok sikte på.

Regjeringsfråsegna den 11. desember 1945 gjorde det klårt at dei viktigaste måla for den økonomiske politikken var ei snøgg gjenreising, full sysselsetting og utjamning av levekåra. Om verkemidla vart det i røynda sagt at valutakursane ville bli haldne på same nivået som før, at pristilskott framleis ville bli nytta til å stabilisere prisane og at rentenivået ville bli halde lågt. Kort tid etterpå gjekk regjeringa inn for å senke renta på statsobligasjonar til 2,5 prosent. Denne strategien bar i seg at den nye regjeringa la mindre vekt enn den gamle på å løyse inflasjons- og valutaproblema ved å stramme til etterspurnaden og at vi framleis ville få eit stort overskott av etterspurnad over tilbodet av varer og tenester. Difor vart det naudsynt å nytte direkte pris- og mengdereguleringar av stort omfang.

Mengdereguleringane var ei lang rad med rasjoneringsordningar for konsumvarer - frå potet til fiskeskinnskjo med tresåle -, offentleg tildeling av råvarer, drivstoff og byggemateriale, ei løyveordning for så å seie all import og eksport, og for bygge- og anleggsverksemd og på fleire område inngrep i produksjonen ved påbod eller forbod. Dessutan hadde vi ei hard prisregulering med maksimalprisar på så å seie alle varer og tenester, ei streng valutaregulering og jamvel ei viss direkte regulering av arbeidsmarknaden. Desse reguleringane vart administrert av ei gruppe tenestemenn spreidd på mange statsorgan i ulike departement. Dei måtte få nye retningslinjer for verksemda si, og retningslinjene måtte vere både konsistente og kontrollerbare. Etter kvart skulle nasjonalbudsjetteringa bli nytta til dette.

Tilhøva låg godt til rette for ein slik strategi. Dei fleste nordmenn var enno lovlydige nok til at omfangsrike direkte reguleringar kunne brukast effektivt. Eit fleirtal i Stortinget gjorde det dessutan mogleg å gjennomføre ein upopulær politikk, og populære var

dei direkte reguleringane ikkje. Særleg mange vona at dei snart skulle kunne brenne rasjoneringskorta. Men endå om det både psykologisk og politisk var mogleg å gjennomføre den økonomiske strategien som regjeringa valte, trongs det eit organ som kunne samordne bruken av dei mange verkemidla. At ei slik samordning ville bli naudsynt var det ikkje tvil om, men det var den gongen ikkje innlysande at Finansdepartementet skulle få denne sentrale samordningsfunksjonen. Det var heller ikkje klårt kor lenge vi ville trenge dei direkte reguleringane. Men strategien bar i seg at det ville ta lengre tid enn truleg dei fleste venta før dei direkte reguleringane kunne avviklast.

Avgjerda om å senke rentenivået, som frå før var særst lågt, gjorde at penge- og kredittpolitikken ikkje kunne nyttast effektivt til å avgrense den private etterspurnaden. Ei slik avgrensing måtte difor sette strenge krav til finanspolitikken, først og fremst for at utgiftene kunne bli avgrensa til eit omfang som var realøkonomisk mogleg og bli prioritert innanfor dette omfanget. Til desse formåla skulle alt det første nasjonalbudsjettet bli nytta.

Før krigen fanns det ikkje noko særskilt organ til å samordne all økonomisk politikk. Finansdepartementet samordna finanspolitikken ved hjelp av statsbudsjettet og hadde dessutan det departementale ansvaret for prispolitikken og for valutapolitikken i samråd med Norges Bank. Penge- og kredittpolitikken var det Norges Bank som hadde ansvaret for, meir eller mindre i samråd med Finansdepartementet og statsministeren. Etter at vi under krigen hadde fått ei lang rad med mengdereguleringar, som først og fremst lå under Forsynings- og gjenreisingsdepartementet, men som i viss monn var spreidd på andre departement og, vart oppsplittinga av ansvaret vesentlig meir vidtgående. Dei som planla for etterkrigstida hadde dessutan meir ergjerrige mål for den økonomiske politikken, samstundes som dei meinte at det iallfall i ei tid framover ville bli naudsynt å halde fram med å nytte dei nye verkemidla. Dette ville krevje ei sterkare samordning enn tidlegare. Det andre nasjonalbudsjettet skulle bli nytta til dette formålet.

Den nye regjeringa var sterkt innstilt på å samarbeide med næringslivet om den økonomiske politikken. Det økonomiske samordningsråd var meint som eit institusjonelt middel til dette. Det kunne vere mogleg å nytte nasjonalbudsjetteringa og til eit slikt formål.

Viktig for valet av økonomisk strategi var trua på at det etter ei tid, kanskje to-tre år, ville melde seg ein alvorleg

konjunkturedgang i Sambandsstatane som etter kvart ville spreie seg til andre land, og som mellom anna ville føre til ein prisnedgang på importvarer og kanhende jamvel til arbeidsløyse. Dette vart i så høg grad avgjerande for valet av ein strategi med både prisstabilitet og uendra nivå for valutakursane at samanhengen mellom desse elementa vil bli drøfta særskilt i neste avsnitt. Her skal eg berre nemne ein annan konsekvens, nemleg at regjeringa fann det naudsynt å førebu rådgjerdar for å auke etterspurnaden her heime såframt det vart naudsynt å motverke tendensar til nedgang utanfrå. Andre grunnar til strategien var trua på at måla snøgg gjenreising og utjamning av levakåra ville bli lettare å nå ved ei låg enn ved ei høg rente. Grunnlaget for den første samanhengen fall bort etter kvart som gjenreisinga vart gjennomført. Trua på den andre varte heilt til vi lenge etterpå fekk statistikk som synte at folk i dei høgare inntektsgruppene stort sett ville tape meir på ei renteheving enn folk i dei lågare gruppene, slik som fordringar og gjeld fordeler seg på desse gruppene i dag. Men denne fordelinga kan i den første etterkrigstida ha vore slik at det motsette var tilfelle.

Trua på ein konjunkturedgang i Sambandsstatane heldt seg lenge sterk og konjunkturutviklinga der borte var eit viktig tema i brevbyttet mitt med Brofoss då eg var i USA som Rockefellerstipendiat. I oktober 1947 skreiv eg såleis at mange der meinte at høgkonjunktoren ville halde seg "enda minst 3 år framover", men eg hevdå at ein nedgang på "et adskillig tidligere tidspunkt er mer sannsynlig. Jeg tror framleis vi må være på vakt overfor hva som kan hende neste år". I svaret sa Brofoss seg takksam for å få vurderingar av "den sannsynlige konjunkturutvikling" "Hvis du kan på noen måte avse tid til det". Eg heldt difor fram med å reflektere over konjunkturane i breva mine til Brofoss, og i oktober 1948 skreiv eg: "Inntrykket mitt er at storparten av "spåerne" regner med et visst tilbakeslag en gang i 1949". I januar 1949 føydde eg til at "de som venter tilbakeslag bare venter en svak "recession"". I mars skreiv eg:

"Mitt inntrykk er at den konjunkturedgangen som satte inn for en 3-4 måneder siden - med første "forvarsel" i januar i fjor - framleis fortsetter. Men tempoet i nedgangen er svakt og noen voldsom depresjon er det sikkert ingen grunn til å vente denne gangen".

I dei siste merknadene eg sendte Brofoss om konjunkturutviklinga (5. april 1949) hevdå eg at ein etter måten "mild nedgang også utover høsten" såg ut til å vere "en felles oppfatning mellom praktisk talt alle de som regner med en fortsatt nedgang". Vi fekk såleis konjunkturavslapping i slutten av 1948, men eg trur nok Brofoss utover våren 1949 vart mindre og mindre redd for at eit alvorleg tilbakeslag ville kome.

4 Prisstabilitet og uendra pundkurs

Prisstabilitet vart eit avgjerande element i den økonomiske strategien for dei første etterkrigsåra, og vart i røynda fastlagt kort tid etter frigjeringa. Tankegangen var at vi i dei første åra framover ville få ein prisoppgang på verdsmarknaden som seinare ville slå om i prisfall slik som etter den første verdskrigen. Ved hjelp av streng prisregulering og pristilskott meinte ein å kunne hindre denne pristoppen frå å slå ut i norsk økonomi. Prisstabilitet vart dessutan vurdert som særskild viktig både for næringslivet, fordi det kunne trygge ro på arbeidsplassane og gje god basis for priskalkulasjon i produksjon og omsetnad, og for lønstakarane fordi dei "alltid vil tape på inflasjon" slik det gjerne vart sagt. Ved "å skjere seg gjennom pristoppen" kunne ein med andre ord fremje både økonomisk vekst og sosial rettferd. Elles var regjeringa redd for at det ville bli vanskeleg å regulere prisane direkte såframt dei "kom på glid".

I august 1945 vedtok samlingsregjeringa som før nemnt, å nytte pristilskott til å unngå at ei heving av produsentprisane på kjøtt og flesk skulle slå ut i levekostnadsindeksen, og i september vart prisane på sukker, margarin og tekstilvarer minska ved hjelp av pristilskott. I oktober vedtok så Finansdepartementet å halde ved lag pundkursen på kr. 20,- og å nytte pristilskott til å motvirke den lønsauken som lønsnemnda nyleg hadde gjeve. Dermed hadde regjeringa lagt opp den politikken som fekk namnet Stabiliseringslina. Det økonomiske samordningsråd slutta seg til denne politikken på fleire møte i dette tidsrommet.

Samstundes var ein breidt samansatt valutakomiteé i arbeid. Komiteén hadde heile 15 medlemmar, og av desse var tre professorar i sosialøkonomi (Wedervang, Frisch og Keilhau). Komiteén vart oppnemnt den 3. august og byrja arbeidet under føresetnad av at det ville ta iallfall nokre månader. Men den 3. september fekk formannen, professor Ingvar Wedervang, på eit møte med finansministeren opplyst at tilrådinga måtte ligge føre om ca. 14 dagar av omsyn til ei betalingsavtale mellom Norge og Storbritannia.

Desse dagane vart heller hektiske, mellom anna fordi det meste av sekretærarbeidet måtte gjerast av Frisch, Keilhau og to av dei andre sosialøkonomane i komitéén (Bjerve og Rossen). Den siste natta vart vi ferdig så seint at Frisch måtte gå til fots heim til Slemdal. Han fekk så vidt tid til å barbere seg og ete frukost før han måtte dra tilbake til møtet i komitéén kl. 8.00. Likevel var han sprudlande

opplagt heile dagen.

Komitéen tilrådde samrøystes ein pundkurs på kr. 24,- og hevda at dette, som bar i seg ei kursheving på 20 prosent, var den lågaste pundkursen som ville gje dei valutaskapande næringane "tilfredsstillende vilkår for gjenoppbygging og ekspansjon". Elles rekna komitéen med at ei importprisstigning på 20 prosent som følgje av kurshevinga,

... "i første omgang vil drive levekostnadsindeksen 2-5 prosent oppover dersom stigningen ikke blir motvirket ved subsidier".

Den spiralverknaden mellom løner og levekostnader som dette kunne skape, ville i det korte løp neppe

... "bli så stor at den i vesentlig grad øker inflasjonsfaren og fratar eksportbedriftene fordelene ved kurshevingen".

Tilrådinga fra Valutakomitéen vart lagt fram for Samordningsrådet der eit fleirtal gjekk inn for å halde fram med ein pundkurs på kr. 20,-. Med i dette fleirtalet var fungerande formann Erik Brofoss og sosialøkonomen Knut Getz Wold som begge, snautt eit år tidlegare i London, hadde tilrådd same kurs.

Like før Samordningsrådet gjorde dette vedtaket, vart medlemene av Valutakomitéen innbedne til eit møte i rådet. Der var og sjefsdirektør N. Rygg i Norges Bank, som ville heve pundkursen til kr. 22,-. Det eg best kan hugse frå dette møtet er reaksjonen frå Frisch og Keilhau på den grunngevinga Rygg gav. Særleg Frisch nytta ein nokså nedlatande tone. Det var tydeleg at striden om valutakursane i 1920-åra mellom Rygg og professorane i sosialøkonomi enno ikkje var gløymt.

Lagnaden til Valutakomitéen var ein konsekvens av Stabiliseringslina. Som rådgjevande organ var komitéen så å seie dømt til å tape tevlinga med Samordningsrådet, der Erik Brofoss var drivande kraft. Ein av grunnane til at Einar Gerhardsen seinare valte Erik Brofoss til finansminister, var nettopp arbeidet og innsatsen hans i Samordningsrådet hausten 1945. Ein kan vel med ein viss rett seie at Erik Brofoss spela rolla som finansminister alt før han vart oppnevnt!

5 Teorigrunnlaget

Dette grunnlaget for nasjonalbudsjettet vart lagt først og fremst av professor Ragnar Frisch. Etter at han vart kalla til professor ved Universitetet i Oslo i 1931, gjorde han norske sosialøkonomar tidleg kjent med den teoretiske revolusjonen som då var i ferd med å skje innan sosialøkonomien. Han var sjølv ein viktig deltakar i denne revolusjonen. Alt i 1933 offentliggjorde Frisch såleis på engelsk eit konjunkturteoretisk arbeid som han seinare vart verdskjent for.

I midten av 1930-åra vart det sett i verk ei ny studieordning, som gav både ei vidare og grundigare utdanning enn før, og som etter om lag 5 år førte fram til ein embetseksamen i sosialøkonomi. Hausten 1945 var i alt 49 sosialøkonomar uteksaminert etter den nye ordninga. Om lag tre femtepartar av desse fekk stillingar i staten. Det var ein mye større brøkdelen enn før.

For nasjonalbudsjettet vart det særleg viktig at Frisch laga nøyaktige definisjonar av omgrep som nasjonalprodukt, eksport, import, konsum, investering og sparing, og at han klårle dei logiske samanhengane mellom desse definisjonane. Resultatet vart eit omfattande system av definisjonar og definisjonssamanhengar. Dette kom godt med då nasjonalbudsjettet skulle byggjast opp. Den gongen rådde det mye forvirring kring slike omgrep og samanhengar.

Frisch byrja arbeidet på dette systemet alt i slutten av 1920-åra, og på forelesingar om konjunkturteori og pengeteori bygde han det seinare meir og meir ut. Men først i 1942 fann han fram til det systemet som han då offentleggjorde i eit stensilert skrift under tittelen Økosirksystemet (Økonomisk sirkulasjonssystem). (Året etterpå fekk han trykt eit konsentrat av dette i det svenske Ekonomisk Tidskrift). Han framstilte Økosirksystemet både ved eit samanhengande sett av definisjonslikningar, ved ein kontoplan og ved ein sær systematisk og lettfatteleg figur (Økosirkfiguren).

Når Frisch gjennom eit så langt tidsrom brukte mye tid og krefter på Økosirksystemet, var det fordi han fann definisjonane og definisjonssamanhengane naudsyste både for den makroøkonomiske teorien (teorien for økonomien som eit heile) og for å kunne stille opp ein nasjonalrekneskap. Både makroteorien og nasjonalrekneskapen trongs atter for å kunne byggje numeriske nasjonaløkonomiske modellar. Det var elles Frisch som tidleg i 1930-åra mynta begge desse namna, som no har vorte internasjonale. Makroøkonomisk teori femnar i dag om både "konjunkturteori" og "pengeteori", slik desse teoriane vart oppfata tidlegare.

Alt under okkupasjonen vart det på Universitetet i Oslo halde forelesingar om Økosirksystemet, som gjekk inn som ein del av pensumet i makroøkonomisk teori. Dei sosialøkonomane som etter frigjeringa vart med på å utarbeide nasjonalbudsjettet, hadde såleis eit godt systemgrunnlag. Einskilde hadde og røynsler frå talfestinga av Økosirksystemet til ein nasjonalrekneskap. Utan dette kunne det ikkje ha vorte lagt fram eit nasjonalbudsjett så tidleg som i februar 1946. Ved frigjeringa hadde sosialøkonomane her heime vore avskorne frå kontakt vestover i fleire år og kjente ikkje til dei framstega som der var gjort med makroøkonomisk teori. Ein del artiklar og bøker som kom

frå andre nordiske land og frå Tyskland, gav verdfullt innsyn i krigsøkonomien og dei økonomiske problema som ville reise seg i etterkrigstida, men dette var langt frå tilstrekkeleg grunnlag til å kunne lage eit nasjonalbudsjett.

Frå hausten 1939 til Universitetet i Oslo vart stengt i slutten av 1943, hadde eg nær kontakt med Frisch, først som forskningsassistent for han fram til sommaren 1940 og så, etter at eg hadde teke embetseksamen våren 1941, som hjelpelærer i økonomisk teori. Denne kontakten vart avgjerande for den rolla som eg nokre år seinare skulle få med å grunnleggje nasjonalbudsjettet. Som forskningsassistent fekk eg i oppdrag å prøveføre kontoplanen for det nasjonalrekneskapssystemet som låg føre i 1939. Korleis dette gjekk skal eg fortelle om i neste avsnitt. Her skal eg berre gje ei kort skisse av systemet som eit heile.

Det hadde ein sær omfatande kontoplan med i alt 127 einskilte konti. Desse var bygd opp pyramidisk slik at dei kunne dragast saman til 14 hovudkonti. Vidare hadde det ei sektorinndeling som kom fram ved å kryssgruppere etter næring og organisasjonsform, eller etter brukar- og eigarsektor som det heitte. Næringsgrupperinga var bygd opp etter mønster av ein internasjonal standard tilrådd av Folkesambandet. Grupperinga etter organisasjonsform hadde dei offentlege sektorane stat og kommunar, ein samvirkesektor og fleire private sektorar. Dei cellene som kom fram gjennom kryssgrupperinga, vart kalla struktursektorar. Eit døme på slike var "statsorganisert bankverksemd". I prinsippet skulle kontoplanen kunne nyttast for kvar einskild av dei mange hundre struktursektorane som kryssgrupperinga gav. Dessutan skulle kvar av postane i kontoplanen såsant det var relevant, verdsetjast etter tre ulike prinsipp, nemleg sjølvkost, omsetnadsverde og såkalla driftsantesipasjonsverde, dvs. neddiskontert inntekt.

Det seier seg sjølv at denne kombinasjonen av kontoplan, sektorinndeling og verdsetjingsprinsipp måtte bli sær krevjande både for talfestinga og for moglege brukarar av nasjonalrekneskapen. Ei talfesting av alle postane ville ha kravd svært store ressursar og mange av tala ville ha hatt liten interesse. Likevel var Frisch her og framom si tid, som på så mange andre område. Systemet hadde til dømes eit klårt skille mellom realøkonomiske og finansøkonomiske storleikar. Dette måtte representantane for nordiske land kjempe hardt for å få gjennomført i FN's standardiserte nasjonalrekneskapssystem, utan heilt å lykkast, iallfall ikkje enno. Eit skille mellom næringssektorar og organisasjonssektorar (eller institusjonelle

sektorar som dei no blir kalla) er no ført inn i FN-systemet, men det vart gjort først i 1968. Kombinasjonen av kontoplan og sektor-inndeling er likevel gjennomført på ein mye enklare og meir fruktbar måte i dette systemet.

Som hjelpelærer med kontor på Sosialøkonomisk institutt hadde eg mange og lange drøftingar med Frisch under arbeidet med Økosirkssystemet, særleg etter at han i vårsemestret i 1942 atter hadde halde forelesingar om makroøkonomiske omgrep. Desse drøftingane dreidde seg for ein stor del om korleis samanhengane mellom omgrepa skulle framstillast mest mogleg pedagogisk ved hjelp av ein figur. Utruleg mange figurutkast gjekk i papirkorga før Økosirkfiguren var ferdig. Samstundes vart det og gjort endringar i systemet av omgrep og definisjonssamanhengar. Det skjedde såleis ein vekselverknad mellom endringar i system og i grafisk framstilling.

Etter at figurframstillinga var fullført, tok det ikkje lang tid å lage ein kontoplan som svara til figuren. Det gjekk heller ikkje mange dagane før Frisch fekk ferdig manuskriptet til eit skrift om Økosirkssystemet som vart offentleggjort i november 1942.

Når eg tenkjer tilbake på den måten Frisch arbeidde på, ser eg for meg korleis han fryda seg kvar gong eit framsteg vart gjort. Då lo han gjerne, og var framsteget viktig, kunne han le så den fyldige kroppen hans rista. Når han var opplagt, brydde han seg heller ikkje om at tida gjekk. Då kunne fru Frisch ringe gong på gong om at middagen var ferdig. Vi som sat saman med han kunne bli både svoltne og slitne før han gav seg. Det gjaldt ikkje minst utover hausten 1942 då interessa hans for Økosirkssystemet var på det sterkaste.

Samarbeidet med Frisch om Økosirkssystemet skulle på fleire måtar gripe inn i arbeidsplanane mine. Frisch bad meg såleis halde forelesingar og lage ei lærebok for studentane om systemet. Dessutan tok eg til med eit større arbeid som skulle syne korleis tilsvarande system av makroøkonomiske omgrep laga av andre sosialøkonomar kunne la seg framstille grafisk. Slike framstillingar ville gjere det lettare å samanlikne systema med kvarandre og med Økosirkssystemet. Eg drøymde nok om at dette kunne bli ei doktoravhandling. Læreboka var ved frigjeringa så å seie ferdig. Dessutan var det andre arbeidet kome så langt at eg hadde fått trykt tidsskriftartiklar om systema til Keynes og Føhl (ein tysk forfattar som på fleire vis var tidlegare ute enn Keynes med somme viktige idear). Ei framstilling om systemet til den svenske professoren Erik Lindahl var heller ikkje langt frå ferdig. Men korkje denne eller læreboka vart nokon gong trykt. Ein av grunnane til det var at okkupasjonsmakta stengte Universitetet i

november 1943.

Kort tid etterpå byrja eg i Statistisk Sentralbyrå, der eitt av oppdraga mine vart å utforme prinsippa for dei utrekningane av nasjonalproduktet og nasjonalformuen i Norge som Byrået nyleg hadde byrja på. Framstillinga av desse, i ein publikasjon som vil bli omtala i neste avsnitt, vart bygd opp kring ein kontoplan for realrekneskapen i Økosirksystemet. Eg hevda der at den beste måten å rekne ut nasjonalproduktet på, ville ha vore å lage dobbel bokføring av dette slaget:

"Dette ville ha gitt den beste kontrollen med beregningene, men på den andre siden stiller en slik framgangsmåte store krav til det statistiske materialet".

Elles peika eg på at kontoplanen kasta lys over tre ulike metodar til å fastslå nasjonalproduktet, nemleg:

- 1) som ein differanse mellom bruttonasjonalproduktet og ymse frådrags-postar,
- 2) som ein sum av arbeidsinntekt og inntekter av organisasjon og real-kapital og
- 3) som ein sum av konsum, investering og eksportoverskott.

Endå om desse metodane for enkel bokføring vart nytta, kunne eit dobbelt bokføringssystem vere nyttig som rettesnor for utrekningane. Det bar i seg at ein ved metode 3) måtte passe på å rekne som konsum, investering og eksportoverskott alle postar - og berre dei postane - som vart kalkulert inn i nasjonalproduktet ved metodane 1) og 2) og at dei ymse postane måtte vurderast etter dei same prisane ved alle metodane. Dette var ei viktig rettleiing for arbeidet.

Økosirksystemet kom såleis til nytte i Byrået ved at prinsippa i det vart lagt til grunn for arbeidet. Dessutan vart næringsgrupperinga frå Sosialøkonomisk institutt dregen nytte av. I tillegg til nasjonalprodukt- og nasjonalformuesutrekningar etter metodane 1) og 2) vart det gjort grove overslag etter metode 3). Ein kan såleis seie at det på makro-nivå vart stilt opp ein fullstendig nasjonalrekneskap etter dobbel bokføring.

Frisch gjorde utan tvil eit viktig pionerarbeid med å lage nøyaktige definisjonar for omgrep som trongs i makroøkonomisk teori, med å formulere definisjonssamanhengar mellom desse omgrepa og med å rydde opp i terminologien. Norske sosialøkonomar drog nytte av dette alt i 1930-åra og endå meir etter at Økosirksystemet låg føre. Denne lærdomen vart særleg viktig for dei som kom med i arbeidet på nasjonalbudsjettet, både i Finansdepartementet og elles i stats-administrasjonen. Etter kvart vart det temmeleg mange. Med grundig

kjennskap til Økosirkssystemet kunne desse og, kvar på sin arbeidsplass, hjelpe til med å lære opp tenestemenn med annan fagbakgrunn i nasjonalbudsjettering. Dette skulle syne seg særskildt naudsynt.

Økosirkssystemet vart avgjerande for valet av definisjonssystem for nasjonalbudsjettet og gav arbeidet med det ein flygande start. Frisch verka ikkje inn på den praktiske utnyttinga av systemet. Han har heller ikkje noko farskap til det organisatoriske opplegget med utarbeidinga av nasjonalbudsjettet for 1947. Men indirekte verka undervisinga hans sterkt inn på tenkjemåten til dei sosialøkonomane som fekk med nasjonalbudsjettet å gjere. Særleg viktig var det at han lærte studentane å tenkje realøkonomisk, dvs. i varer og tenester, istadenfor i pengar. I tillegg spela Frisch ei viktig rolle i både den logiske og praktiske utforminga av det "finansøkonomiske nasjonalbudsjettet", slik som seinare fortalt. Både i dei første etterkrigsåra og seinare la han ned ein god del arbeid på dette, og indirekte fekk Frisch mellom anna stor innverknad på utforminga av kredittmarknadsstatistikken i Statistisk Sentralbyrå.

Økosirkssystemet fekk ein god del å seie for utbyggjinga av ein talfesta nasjonalrekneskap for Norge. Indirekte påverka det dessutan det internasjonale standardssystemet for nasjonalrekneskap som i FN-regi vart bygd ut i etterkrigstida. Men internasjonalt vart det viktigaste nybrottsarbeidet med nasjonalrekneskapsteori og metodar for talfesting gjort av engelskmannen Richard Stone som i 1984 fekk Nobelprisen først og fremst for dette. Arbeidet hans fekk og mykje å seie for opplegget av den nasjonalrekneskapen vi har i Norge i dag. For talarbeidet med nasjonalrekneskapen under okkupasjonen kom elles den utanlandske impulsen frå sosialøkonomen Erik Lindahl. Meir om dette i neste avsnitt.

6. Talgrunnlaget

Det primærstatistiske grunnlaget for dei første nasjonalbudsjetta var særskildt veikt. Utanrikshandelen hadde vi i 1945 gode tal for, men næringsstatistikken var avgrensa til primærnæringane, industrien og ein del av samferdselen. For desse næringane var opplysningane etter måten gode til den tida å vere. Men under okkupasjonen vart denne statistikken seinare og seinare ferdig, og ved frigjeringa låg ein stor del av tala fleire år tilbake. Samanlikna med i dag var dessutan det statistiske grunnlaget, særleg for året 1945 og dei nærast føregåande åra, temmeleg usikkert. Ein kan difor spørje seg korleis nokon kunne våge å lage planar med tal for framtida på eit

slikt grunnlag. Når eit nasjonalbudsjett likevel let seg laga, var det fordi Statistisk Sentralbyrå hadde fått ferdig ein nasjonalrekneskap som budsjettet kunne byggje på. I førre avsnittet er det gjort greie for systemutviklinga av nasjonalrekneskapen. Her skal vi sjå på korleis talarbeidet utvikla seg.

Tanken om ein talfesta nasjonalrekneskap vart kasta fram av professor Ragnar Frisch så tidleg som først på 1930-talet, under ordskiftet om korleis vi skulle kome ut av den alvorlege økonomiske krisa som landet vårt då var inne i. I brosjyra Sparing og Cirkulasjonsregulering frå 1933 gjekk han inn for

"en samlet finansplan, som kan gi et fullt billede ikke bare av statens virksomhet, men også av vekselvirkningen mellem stats- og kommunebudsjettene og av andre for landet fundamentale faktorer. En slik oversikt vil virke som et samlet nasjonalregnskap. Først ved et slikt regnskap vil man få en basis for å vurdere den realøkonomiske vekt av de argumenter som blir kastet inn i den økonomiske diskusjon".

Det er uvisst om han med "finansplan" tenkte seg eit nasjonalbudsjett for framtida i same form som den nasjonalrekneskapen for fortida som han seinare fekk sett i gang arbeid på. Men dette var truleg første gongen ordet nasjonalrekneskap vart nytta i norsk offentleg ordskifte.

Då Frisch offentleggjorde brosjyra, hadde han ei tid arbeidd med dei prinsippielle sidene ved ein nasjonalrekneskap, og alt i 1931 vart det på Sosialøkonomisk institutt ved Universitetet i Oslo gjort ein første freistnad på talfesting, særleg ved ein rekneskap for skogbruket. Men verksemda kom ikkje i gang for alvor før i 1937. Då hadde Frisch gjort vesentlege prinsippielle framsteg, og Instituttet hadde fått kr. 5 000 frå Norsk Varekrigsforsikrings Fond til ein såkalla "Økonomisk Strukturoversikt for Norge". I planen for dette prosjektet, som professorane Frisch, Keilhau og Wedervang samarbeidde om, heitte det mellom anna:

"Hensikten med nasjonalregnskapet er å koordinere de viktigste av de tallmessige data man efter hvert får samlet angående de enkelte områder innenfor landets økonomiske liv, slik at disse data kommer til å fremtre som ledd i et hele. Nasjonalregnskapet skal danne samme slags oversikt for landet under ett som det ordinære regnskaps balansekonto og gevinst- og tapskonto danner for den enkelte bedrift. Det er altså det bedrifts-økonomiske synspunkt som her trer i forgrunnen.

Vi vet ikke om det vil vise sig mulig på en tilfredsstillende måte å gjennomføre en slik oppstilling for hele landet. Men vi finner det av stor betydning at forsøket blir gjort. Fører det frem, vil nemlig oppstillingen i en sammentrengt tallmessig form gi svar på en rekke fundamentale spørsmål som nu er gjenstand for tvil og tvist. Eksempelvis skal vi nevne at hvis det lykkes å gjennomføre den nasjonalregnskapsmessige oppstilling på den måte vi håper, skulde man kunne få viktige holdepunkter til å bedømme hvilke næringer som er de ydende og hvilke de mottagende i det innfiltrede system av understøttelser som gis gjennom de forskjellige offentlige foranstaltninger av næringspolitisk art. Likeledes hvilke

beløp de forskjellige inntektsarter - arbeidslønn, funksjonærlønn, lederlønn, kapitalrente og gevinst - utgjør av den samlede nasjonalinntekt. Og slik videre".

Stort meir framsynt kunne ikkje forfattaren, som sikkert var Frisch, ha vore.

På eit nordisk statistikarmøte i Oslo sommaren 1939 gjorde Frisch noko nærare greie for formålet:

"Med et nasjonalregnskap mener vi en oversikt ikke bare over nasjonalinntekten i et bestemt år eller nasjonalformuen på et bestemt tidspunkt, men en noenlunde fullstendig oversikt over hele den nasjonale økonomiske drift et år, stilt opp på en slik måte at sammenhengen mellom de forskjellige data kommer tydelig fram. Oppstillingen skal gjøres slik at de sammenhenger vi er særlig interessert i fremtrer med bokholdermessig nødvendighet. F.eks. formuesforandringen skal med bokholdermessig nødvendighet stemme med oppgavene over inntekten, forbruket og sparingen. Og overensstemmelsen mellom den reale og den personlige metode til nasjonalinntektsbestemmelsen skal gi seg selv. Den skal gi seg selv fordi nasjonalregnskapet griper helt tilbake til driften i året og oppløser den i dens enkelte bestanddeler. Vi kan si det slik at nasjonalregnskapet tar sikte på å gi tilnærmelsesvis samme slags oversikt over norske borgeres og institusjoners samlede økonomiske virksomhet som et vanlig dobbelt bokholderi gir for den enkelte bedrift".

Frisch fortalte dessutan litt om verdsetjinga av postane i nasjonalrekneskapen, om inndelinga av landet i sektorar, om kontosystemet og om røynslene med talarbeidet. Til talfestinga stilte han seg optimistisk, men han måtte vedgå "at det er et langt lerret å bleike". Elles hevda han at

..."vi her står overfor en arbeidsoppgave som må tas opp før eller senere i et samfunn hvor næringslivet er gjenstand for omfattende inngrep".

Enno var tanken om ein nasjonalrekneskap ny for dei fleste, og jamvel ein framstående ekspert på utrekningar av nasjonalinntekt og -formue som professor Erik Lindahl, var på møtet skeptisk til den praktiske gjennomføringa:

"Sin vana trogen har professor Frisch lagt upp ett mer storstilat program än vi andra, och vi äro honom tacksamma för att han redan vid detta begynnelsestadium visat oss det mål, som statistiken över nationalinkomsten och nationalförmögenheten bör syfta mot. Jag tror emellertid, att det av praktiska skäl är lämpligt att börja med en statistik i mindre skala".

Frisch hadde då to sosialøkonomiske kandidater og ein student til hjelp med nasjonalrekneskapen. Hausten 1939 vart eg og tilsett. Både av faglege og økonomiske grunnar utsette eg då sosialøkonomisk embetseksamen med eit år. Fram til krigsutbrottet 9. april 1940 hadde Frisch såleis 4 medarbeidarar, men krigen og okkupasjonen gjorde at talarbeidet ikkje hadde kome langt då Universitetet og Instituttet vart stengt i november 1943.

Oppgåva mi vart å lage ein detaljert rekneskap for året 1935 over "Statsorganisert bankvirksomhet", ein struktursektor som femna om

"generalbanken Norges Bank" og "spesialbanker" som Hypotekbanken, Kommunalbanken og andre statsbankar. For kvar av desse stilte eg opp ein balanse- og resultatrekneskap i samsvar med det nasjonalrekneskaps-systemet som då låg føre. Dette systemet hadde langt fleire postar enn dei bankrekneskapane som var offentleggjort. I desse var mange postar samansett av ulike postar i nasjonalrekneskapen slik at eg måtte splitte dei opp. (Postar med same namn kunne og ha ulike innhald i ulike bankrekneskap.) Denne oppsplittinga var ikkje mogleg utan kontakt med bokførarane, og i mange tilfelle måtte eg sjølv anten dra ut dei tala eg trong frå bakgrunnsmateriale i banken eller få banken til å gjere det for meg. Som døme kan eg nemne at somme fordringspostar måtte splittast på ulike debitorgrupper og somme gjeldspostar på ulike kreditorgrupper. Somme av dei opplysningane som nasjonalrekneskapen kravde, kunne bankane i det heile teke ikkje gje. Ein del av balansepostane i nasjonalrekneskapen skulle til dømes, slik som nemnt i førre avsnittet, verdsetjast etter tre ulike prinsipp, og for å kunne gjere det måtte eg i mange tilfelle lage overslag på grunnlag av dei opplysningane som var å få.

Opgåva var såleis både vanskeleg og tidkrevjande.

Bokførararene var overlag hjelpsame, men eg kan tenkje meg at dei undra seg over kor mange detaljar eg bad om. Som prøve på om opplysningane til nasjonalrekneskapen let seg skaffe, var nok arbeidet vellukka, og i ei framstilling som Frisch skreiv i 1948 om talarbeidet på Instituttet heitte det:

"It was never completed in the sense of actually covering the whole national economy, but some sectors were completed, and one in particular was completed in a very satisfactory way, namely the sector: Official and semiofficial banks".

Ein fullstendig nasjonalrekneskap kunne sjølv sagt ikkje lagast på ein så detaljert måte, men røynslene kom til nytte då eg vel 10 år etterpå som direktør for Statistisk Sentralbyrå skulle sette i gang utbyggjinga av ein finansrekneskap. Då vart det i første omgang kredittinstitusjonane som måtte gjere mye av det detaljerte talarbeidet som eg hadde gjort. Seinare la dei om rekneskapane sine slik at opplysningane kom fram av desse.

Det nasjonalrekneskapssystemet som lå til grunn for talarbeidet på Sosialøkonomisk institutt sette større krav til data enn jamvel det systemet som Statistisk Sentralbyrå nyttar i dag. Difor er det utan vidare klårt at ein nasjonalrekneskap for heile landet lå utanfor rekkjevidda for Instituttet. Den oppgåva måtte Statistisk Sentralbyrå løyse.

I 1943 fekk Gunnar Jahn som den gongen var direktør for Byrået, oppmoding frå den konstituerte statsråden for Finansdepartementet om å legge tilrette statistikk som kunne gje grunnlag

for norske krav om krigsskadebot frå Storbritannia etter at Tyskland hadde vunne krigen! Dette gav Jahn (på den tida nestleiar for undergrunnsrørsla) formell dekning til å sette i gang utrekningar som kunne gje grunnlag både for planlegging av gjenreisinga og for moglege krav om krigsskadebot frå Tyskland. Arbeidet vart såleis annleis enn det "den konstituerte" tenkte seg. Det vart for åra 1935-1943 rekna ut tal for brutto- og nettonasjonalproduktet etter næring, for fordelinga av nettonasjonalproduktet på arbeidsløn og andre inntekter, og for offentleg bruk av varer og tenester til investering og til andre formål. Vidare vart det gjort utrekningar av nasjonalformuen i 1939, av reduksjonen av denne formuen frå 1939 til 1945 med fordeling på ulike slag realkapital og av importoverskottet og dei direkte okkupasjonskostnadene. Dessutan vart det laga grove overslag over privat konsum og investering i 1935, 1939 og gjennomsnittleg for åra 1940-43, slik at vi for første gong fekk ein avstemt nasjonalrekneskap for Norge, om enn av enklaste slag. Skulle arbeidet med dette ha vorte gjort etter frigjeringa, ville det truleg ha teke eit par år lengre tid å få ferdig det nasjonalbudsjettet som Finansdepartementet la fram tidleg i 1946.

Resultata av arbeidet i Byrået vart offentleggjort i ein publikasjon med den lange tittelen: Nasjonalinntekten i Norge 1935-1943. Realkapitalen 1939 og kapitalreduksjonen under krigen. Okkupasjonskostnadene. Innleiingsvis vart det her gjeve ei noko utbygd framstilling av den kontoplanen og det systemet for næringsgruppering som lå førre då Universitetet i Oslo vart stengt. Dessutan vart det lagt fram eit system for nasjonaløkonomisk gruppering av offentlege utgifter. Dette teoretiske arbeidet i Byrået er det gjort greie for i førre avsnittet.

Statistisk Sentralbyrå valte ein heilt annan framgangsmåte for talarbeidet enn Sosialøkonomisk institutt. Storparten av verksemda i Byrået vart konsentrert om å rekne ut brutto- og nettoproduktet i dei ymse næringane og fordelinga av nettoproduktet på løn og andre inntekter. Metodisk vart det drege nytte av ei framstilling av professor Lindahl om tilsvarande svenske utrekningar. Men dei teoretiske resultat som Instituttet hadde nådd fram til, var ei viktig rettesnor. Byrået drog og føremoner av å kunne rekruttere fire av dei sosialøkonomiske kandidatane som tok best eksamen våren 1943. Ein av desse var Stein Rossen som hadde fleire år bak seg på Instituttet. Ein annan var Eivind Erichsen som hausten 1940 hadde referert forelesingar av professor Frisch om omgrepa i nasjonalrekneskapen. Dei to andre var Ole-David Koht Nordbye og Frøystein Wedervang som og hadde følgd desse forelesingane. Ei tid etter at

Universitetet vart stengt, kom så eg og med. Rossen og Erichsen var då tekne av tyskarane.

Like viktig som at den faglege bakgrunnen vår låg godt til rette, var det at vi arbeidde direkte under underdirektør A. Skøien, som var ein framrakende "talmann" og at vi stod i nær kontakt med direktør Jahn som interessert følgde med. Jahn skal eg fortelle meir om i neste avsnitt. Om Skøien må det seiast at han var eit fint menneske og ein elskelig sjef. Då eg seinare vart hans sjef, var han like hjelpsam og hyggeleg som før, trass i at han då i lengre tid hadde vore konstituert direktør.

Eg fekk i oppdrag å lage utrekningar for brutto- og nettoproduktet av husmorarbeid og av verksemda i den offentlege sektoren. Det sistnemnde oppdraget gjorde det naudsynt å omgruppere stats- og kommunerekneskapa etter såkalla nasjonaløkonomiske prinsipp. Røynslene frå denne omgrupperinga kom seinare til nytte i nasjonalbudsjettarbeidet.

7 Analysegrunnlaget

Under krigen vart det i løynd arbeidd med økonomiske etterkrigsproblem både i Norge og i London. I Norges Bank vart det mellom anna førebudd ei setelinnløyising, som vart sett i verk like etter frigjeringa. I Statistisk Sentralbyrå vart det i tillegg til ein nasjonalrekneskap laga framstillingar som kasta lys over problem som krigen og okkupasjonen skapte. I fleire studiegrupper vart det halde foredrag med ordskifte om økonomiske etterkrigsproblem og økonomisk politikk i etterkrigstida. Slike drøftingar spreidde seg jamvel til konsentrasjonsleirane der fleire tidlegare medlemmer av studiegrupper etter kvart kom med. I London vart etterkrigsproblem tekne opp i Statsøkonomisk Forening der mellom anna ekspedisjonssjef i Forsyningsdepartementet, Erik Brofoss var medlem. Etter frigjeringa kom det etter kvart fleire og fleire framstillingar i bøker, tidsskrift og aviser som kasta lys over dei økonomiske problema i etterkrigstida og drøfta kva slags politikk løysinga av desse problema ville krevje. På ulike vis vart det såleis lagt til rette eit analytisk grunnlag for dei første nasjonalbudsjetta. Det kan ha interesse å fortelle litt meir om dette.

Alt den 22. juni 1945 heldt direktør Gunnar Jahn, like før han vart finansminister, eit foredrag i Statsøkonomisk Forening der han la fram og analyserte viktige tal frå den publikasjonen som før er omtala. Særleg gjekk han inn på tala for nasjonalproduktet, realkapitalen og reduksjonen av realkapitalen, totalt og delvis i ymse

næringar. Dessutan gjorde han eit overslag over kor mye valuta det ville krevje å atterreise handelsflåten på 8 år og resten av realkapitalen på 5 år. Han kom til at i så fall ville alle valuta-reservene gå med og at vi dessutan ville få eit underskott på driftsrekneskapen andsynes utlandet på 100 mill.kr. i gjennomsnitt dei første fem åra. Men han streka under at vi måtte "regne med meget større underskudd på vår betalingsbalanse i de første årene". Her varsla han eit syn som seinare skulle bli sentralt i nasjonalbudsjettet.

Publikasjonen frå Statistisk Sentralbyrå hadde eit par analytiske kapittel der det mellom anna vart peika på kva tala for nasjonalproduktet bar i seg for den einskilde og for det offentlege. Det tok lang tid før denne publikasjonen vart trykt, men innhaldet var kjent for dei som stod for den økonomiske planlegginga. Det same gjaldt ein annan Byråpublikasjon som vart laga i løynd under okkupasjonen: Statistisk-økonomisk utsyn over krigsårene. Her vart det lagt fram ein omfattande og systematisk framstilt statistikk som kasta lys over etterkrigsproblema i dei viktigaste næringane, på arbeidsmarknaden, i dei offentlege finansane og på penge- og kredittmarknaden. Statistikken og analysen i denne boka gav og eit særns nyttig grunnlag for planlegginga etter krigen.

Kapitlet om penge- og kredittmarknaden fekk eg i oppdrag å skrive. Eg freista då å nytte eit nasjonalrekneskapsopplegg med hovudformål å syne verknadene på likviditeten av den måten okkupasjonskostnadene vart finansierte på. Den gongen var det mange som ikkje skyna at dei tyske "forskotta" i Norges Bank var årsaka til at bankane fekk stendig større innskott samstundes som utlåna deira gjekk ned, at likviditeten både hos bankane og publikum difor vart større og større og at dette pressa rentenivået nedover. Det vanlege synet var at likviditeten auka fordi varelagra gjekk ned! Den nye analysemåten, som eg i hovudsak hadde frå professor Frisch, vart etter kvart meir og meir nytta, mellom anna i nasjonalbudsjettpublikasjonane, særleg etter at vi hadde fått den finansielle nasjonalrekneskapen som det annan stad er fortalt om.

Like etter frigjeringa kom det ut ei bok om etterkrigsproblem og -politikk som skulle få ein god del å seie for opplegget av den økonomiske politikken etter krigen. Det var Hva krigen kostet Norge, av Odd Aukrust og Petter Jakob Bjerve. Denne boka, som i høg grad bygde på innhaldet i dei før nemnde to publikasjonane frå Statistisk Sentralbyrå, hadde ei forhistorie som det kan vere verd å fortelle litt om.

Problemstillinga i boka vart i hovudsak formulert i eit foredrag som Odd Aukrust heldt for ei gruppe av sosialøkonomar i mai 1942, men mye arbeid stod att før det kunne bli ei bok av det. På spørsmål frå Aukrust sa eg meg viljug til å bli med på å lage ei meir fullstendig, men likevel kort framstilling om emnet. Etter kvart voks arbeidet mellom hendene på oss, mellom anna fordi vi fekk meir og meir materiale å byggje på og fordi krigen drog ut (etter at arbeidet hadde byrja, trudde vi heile tida at krigen ikkje ville vare lenge).

Boka vart kapittel for kapittel drøfta i ein "studiering", og dei fleste kapitla vart det halde foredrag om i ei større gruppe utan at deltakarane fekk kjennskap til bokplanane. Desse drøftingane, heiter det i boka,

... "viste at vi var enige på alle avgjørende punkter. Vi kan derfor si at det bak hovedsynsmåtene i denne boka står en vid krets av yngre sosialøkonomer".

Stort sett var det semje om både skildringa av Norges økonomi under krigen og framstillinga om den økonomiske politikken i etterkrigstida.

Begge forfattarane hadde ønskestillingar når det gjaldt å skaffe materiale. Aukrust var sekretær i Forsyningsdirektoratet og hadde nær kontakt med folk i sentrale stillingar der, mellom andre med sjefen, direktør Nikolai A. Schei. Eg kunne som funksjonær i Statistisk Sentralbyrå dra nytte av statistikk og analysar som var under arbeid der, men som då var hemmelege. (Alle statistiske publikasjonar var stempla "Til bruk bare innenfor administrasjonen".) Dessutan hadde eg ofte kontakt med direktør Gunnar Jahn som gjerne ville lufte tankar om etterkrigsproblem og drøfte spørsmål som han var oppteken av. Sjefane våre kjente begge til bokarbeidet og gav oss direkte tilgjenge til viktige, hemmelege opplysningar. Såleis fekk eg av Jahn det topphemmelege vekeutdraget frå Norges Bank som mellom anna synte kor mange pengar okkupasjonsmakta drog ut av banken. Gjennom sjefane våre fekk vi vidare kontakt med fleire andre som kunne gje nyttige opplysningar. Det fekk vi og ein god del av frå deltakarane i studiegruppene.

Samtalane med Jahn var alltid interessante. Ofte stilte han spørsmål om etterkrigsproblem og jamvel om teoretiske problem som han var oppteken av. Han las gjennom utkasta til alle framstillingane eg laga for Byrået og gjorde merknader til dei, helst munnleg. I eit par tilfelle bad han meg og om å lese og gjere merknader til framstillingar om etterkrigsproblem som andre hadde laga. Ein gong kom han inn på den tida han hadde vore finansminister i regjeringa Mowinckel (i 1934-35). Han angra på at han då ikkje hadde gått inn for ein meir ekspansiv

økonomisk politikk. Eg fekk kjensle av at han var lei seg for å ha gått glipp av ein historisk sjanse den gongen.

Under samtalande var det gjerne Jahn som hadde ordet storparten av tida. Når han av ein eller annan grunn sa noko om einskildpersonar - i eller utanfor Byrået - kunne han bli så opphisaa at eg fann det best å tie. Før eg vart vant til dette, kunne er lure på om det var meg han var sint på. Til slutt i samtalande kom han gjerne inn på Trøndelag som han kjente seg sterkt knytt til. Han hadde som eg vokse opp der. Om sommarane hadde han feriert på ein gard, og etter å ha flytta til Oslo, hadde han bygd seg hytte på Røros. Som barn i Trondheim hadde han snakka bokmål inne og dialekt ute på gata, fortalte han, og trønderdialekten ville han gjerne snakke om.

Desse samtalande fekk diverre ein brå slutt då han ei natt våren 1945 vart henta heime av Gestapo. Sekretøren hans ringte til meg då eg kom på kontoret og bad om hjelp til å rydde arkivskapet der det lå mye som Gestapo ikkje måtte få tak i. Merkeleg nok kom dei aldri til Byrået, korkje då eller seinare, og bra var det både for Jahn og mange andre.

Storparten av manuskriptet til Hva krigen kostet Norge gjekk til trykkeriet under okkupasjonen og kunne difor kome ut alt i august med eit forord av Gunnar Jahn som då hadde vorte finansminister i samlingsregjeringa Gerhardsen. Det kan ha interesse å sitere litt frå forordet:

"Boka er først og fremst et uttrykk for trang og vilje til å se framover, men for å kunne gjøre det, må en vite hvor en står. Det er den første betingelse. Den største del av boka handler også om dette. Den er på sett og vis et statistisk arbeid bygget for en ikke liten del på de undersøkelser over krigens virkninger på Norges realøkonomi som Statistisk Sentralbyrå satte i gang og som cand.oecon. Bjerve deltok i. Men det er ikke bare et statistisk arbeid i den forstand at den legger fram et materiale. En merker ved analyse av tallene at bokas forfattere begge har hatt stort utbytte av professor Frisch's lære om nasjonalregnskapet, en lære som har gitt dem et godt grep på selve problemene. Men ikke bare dette. De representerer den nye generasjon av økonomer som har fått sin teoretiske skolering under inntrykket av 30 årenes store krise. Et nytt syn - eller skal vi si - en accentuering av synspunkter som vi nok finner hos de gamle økonomer, men som fikk aktualitet gjennom 30 årenes krise og som derigjennom har gitt nytt blod til vitenskapen. Det viktigste og det blivende er vel kanskje det at de prøver å bygge bru mellom teori og virkelighet ved hjelp av tallanalysene og at de ser at alle ting er i bevegelse, at samfunnet ikke er statisk. Alt dette kommer kanskje skarpest fram i det siste kapitlet om den økonomiske politikk".

Halvparten av boka dreidde seg om økonomisk etterkrigs-politikk. Denne delen endte med eit kapittel som gav

- eit samandrag av den politikken forfattarane tilrådde for dei næraste åra framover,
- ei kort framstilling om den økonomiske politikken på lengre sikt og
- nokre refleksjonar om forfatning og forvaltning som munna ut i at:

"På en eller annen måte må ledelsen samles, enten ved at vi får et eget organ med hovedoppgave å koordinere den økonomiske politikken, eller ved at det blir skapt samarbeid mellom de forskjellige institusjoner på annen måte". (Her vart det i korrekturen føyd til følgjande fotnote: "En begynnelse er gjort med Det økonomiske Samordningsråd som nettopp er opprettet".)

Boka vart trykt i 8000 eksemplar. Lesehugen var stor på den tida, særleg når det gjaldt stoff som hadde vore forbode i mange år, og boka vart lese av mange. Mellom desse fanns det nok ikkje få som var, eller seinare skulle bli, engasjert i politisk verksemd eller tilsett i staten og som i større eller mindre monn vart med på å utforme den økonomiske politikken i etterkrigstida. For arbeidet med nasjonalbudsjettet kom boka meir beinveges til nytte og.

I ettertid kan ein undre seg over at vi i boka ikkje stilte opp overslag over den framtidige tilgangen og bruken av økonomiske ressursar. Eit avsnitt med overskrifta: En plan for penge- og finanspolitikken under overgangsårene, gav overslag over likviditetsutviklinga fram til år 1950, men ikkje for den realøkonomiske utviklinga. Først ei tid etter at boka hadde kome ut, gjorde forfattarane kvar for seg freistnad på realøkonomiske framtidskalkylar. Såleis laga Aukrust overslag for 1945/46 over nasjonalinntekt, importoverskott, investering og konsum i ei utgreiing frå sekretariatet for Det økonomiske Samordningsråd. Her heiter det:

"Dette "nasjonalbudsjett" for 1945/46 er uttrykt i 1939-kroner og holdt sammen med faktiske tall for 1939. Dermed får en et visst grunnlag for å vurdere hvor stor nedgang det må regnes med i gjennomsnittlig inntekt og gjennomsnittlig formue fra 1939 til 1945/46".

Tilsvarande overslag for 1946 og for femårsperioden 1946-50 vart lagt fram i ei utgreiing for Arbeidsdirektoratet som eg byrja på sommaren 1945 og som vart levert i januar året etterpå. Overslaga mine vart gjort som grunnlag for å vurdere inflasjonspresset i 1946 og romet for auken i det private konsumet. Begge desse freistnadene på realøkonomiske overslag kom til nytte under arbeidet med det første nasjonalbudsjettet.

8. Den økonomiske ekspertisen

Ved frigjeringa var det dårleg stelt ikkje berre med den økonomiske ekspertisen, men ålment og hadde staten etter måten få tenestemenn i høve til oppgåvene som venta. I ettertid må ein undre seg over at administrasjonen kunne greie å bere byrdene ved å lage eit nasjonalbudsjett i tillegg til arbeidet elles. Storparten av nasjonalbudsjettet 1947 måtte nemleg utarbeidast i fagdepartementa som ikkje fekk nye stillingar til dette formålet. Hadde eg føreåt visst kor dårleg det stod til, er eg slett ikkje sikker på at eg hadde tora å legge opp utarbeidinga av nasjonalbudsjettet

1947 slik det vart gjort.

Før siste verdskrigen hadde dei fleste embetsmenn i staten juridisk utdanning. Dei som studerte sosialøkonomi hadde små voner om å kome inn i staten, bortsett frå i Statistisk Sentralbyrå der sosialøkonomane dominerte. Dette hang mellom anna saman med at studiet var kort (vanlegvis 3 år) og at faget fram til det siste tiåret hadde vore lite utvikla.

I 1930-åra byrja det ei opprusting av sosialøkonomien. På Universitetet i Oslo sytte særleg professor Ragnar Frisch for at studentane fekk ei stendig betre teoretisk utdanning. Erik Brofoss var ein av dei som fekk nytte godt av dette. Han tok statsøkonomisk eksamen i 1938 etter å ha fullført det juridiske studiet i 1931.

Det nye Forsyningsdepartementet som vart skipa hausten 1939, rekrutterte fleire sosialøkonomar alt frå starten av og andre kom til i åra etterpå. I mindre monn skjedde ei slik rekruttering i andre departement og, men enno så seint som i slutten av 1945 var dei først og fremst utstyrt med juridisk ekspertise. I høge stillingar satt det framleis så å seie berre juristar. Mange av desse var framrakande både i juridisk tenkjing og til å administrere, men få hadde den økonomiske ekspertisen som strategien til den nye regjeringa kravde. Berre i Statistisk Sentralbyrå, Forsyningsdepartementet og det nye Arbeidsdirektoratet, satt det sosialøkonomar i dei høgare stillingane. Fleire av dei som i Statistisk Sentralbyrå var med på å lage dei to publikasjonane som er omtala i førre kapitlet, gjekk etter frigjeringa over i stillingar i staten der røynslene frå Byrået kom til nytte i økonomisk planlegging, og ikkje minst i arbeidet med nasjonalbudsjettet.

Både den første og den andre regjeringa Gerhardsen hadde, som før nemnt, ein sosialøkonom som finansminister, og begge var særskildt førebudd på dei problema som etterkrigstida ville by på. Gunnar Jahn hadde fått eit breidare oversyn over desse problema enn kanskje nokon annan, både som sjef for Statistisk Sentralbyrå, medlem av direksjonen for Norges Bank og nestkommanderende i undergrunnsrørsla. Erik Brofoss hadde som ekspedisjonssjef i London vore med på å førebu den økonomiske gjenreisninga etter okkupasjonen. Men Finansdepartementet hadde hausten 1945 berre eit par embetsmenn med tilsvarande faglege kvalifikasjonar og røynsler. Den eine av desse var konsulent Knut Getz Wold, som stod begge finansministrane nær og som på fleire vis vart med på nasjonalbudsjettarbeidet.

Med få unntak var det såleis tynt med økonomisk ekspertise i staten då arbeidet med nasjonalbudsjettet byrja. I høve til dei krava

som politikken i åra framover sette, var det nok alt for få. Men etter kvart kom det fleire til. I åra 1945-1947 vart det uteksaminert 81 sosialøkonomar og heile 64 vart tilsett i staten. Med desse vart talet på dei sosialøkonomane i staten som var uteksaminert etter den nye ordninga, tre gonger større enn hausten 1945. Mange av desse fekk etter kvart med nasjonalbudsjettet å gjere. Då dei to første nasjonalbudsjetta vart laga, hadde dei fleste departement likevel berre ein eller nokre få funksjonærar med kvalifikasjonar for og røynsler i å lage opplegg til økonomisk politikk. Til gjengjeld var desse viljuge til å arbeide mange timar i døgnet, som det seinare vil bli gjeve døme på.

Kor kompetente var så dei sosialøkonomane som på ulike område av statsadministrasjonen bygde ut planleggingssystemet vårt?

Ein del hadde mange års statsteneste bak seg, mellom anna i utlandet under krigen, men dei fleste var temmeleg ferske frå eksamensbordet med mindre enn 5 års teneste i staten. Alle hadde lært ein god del om korleis ein direkte regulert krigsøkonomi verkar, og det var langt på veg ein slik økonomi vi hadde dei første åra etter krigen. Viktig var det vidare at dei hadde grundig kjennskap til definisjonane og definisjonssamanhengane i økosirksystemet. Elles og var dei fleste godt utrusta med økonomisk teori og kjente seg ikkje truffe då representanten Carl J. Hambro i Stortinget kalla dei "halvstuderte røvere".

Likevel var nok ikkje sosialøkonomane i statsadministrasjonen like godt teoretisk utrusta som dei er i dag. Veikast var dei i teorien for kva rolle prisane spelar for utnyttinga av ressursane (velferdsteori). Men då sosialøkonomen Trygve Haavelmo tok over som byråsjef for Det pengepolitiske kontor, vart kompetansen vesentleg styrka på dette området. Då han seinare vart professor ved Universitetet i Oslo, heldt han elles forelesingar over velferdsteori som styrka det sosialøkonomiske studiet og.

Då eg kom til Sambandsstatane i 1947, vart eg imponert over kor stor rolle sosialøkonomane der spela i statsadministrasjonen. Alt den gongen hadde alle departement i Washington D.C. ein stor og høgt kvalifisert stab av økonomar som utførte eit særskildt analysearbeid. Dette sa eg meg imponert over i ein samtale med professor Alvin Hansen ved Harvarduniversitetet, som kunne fortelle at det ikkje lenge hadde vore slik. Då han kom til utanriksdepartementet kort tid etter at Franklin D. Roosevelt vart president, var det berre ein einaste sosialøkonom der og heller ikke han var noko særleg tess. Noko liknande gjaldt dei andre departementa. Hansen fortalte elles at då

den økonomiske krise i 1929 braut ut, stod administrasjonen heilt rådløst, og då den amerikanske delegasjonen til den økonomiske verdskonferansen i London i 1931 reiste, fekk dei som direktiv berre å gjere kva dei sjølve syntes var mest fornuftig. Det var i det heile teke ingen planar utarbeidd føreåt.

9. Namnet "nasjonalbudsjett"

Norge var truleg det første landet som nytta namnet "nasjonalbudsjett" om det som internasjonalt gjerne blir kalla "årleg plan". Korfor vart dette særigne namnet valt?

I eit par avisintervju hausten 1945 gjekk Erik Brofoss inn for eit "folkehusholdningsbudsjett". Kva som seinare fekk han til å nytte "nasjonalbudsjett", veit eg ikkje. I det notatet som Odd Aukrust skreiv hausten 1945, som konsulent for Det økonomiske samordningsråd, nytta han som før nemnt, dette namnet på ei oppstilling for 1945/46 som var om lag den same som seinare i nasjonalbudsjetta for 1946 og 1946-50 i Vedlegg nr. 11 til statsbudsjettet 1945-46. Men om Brofoss fekk ideen derifrå, veit eg ikkje.

Meir sikkert er det at den opprinnelege opphavsmannen til namnet var professor Ragnar Frisch. Han nytta som før nemnt, alt i 1930-åra "nasjonalrekneskåp" om ei oppstilling av tal for nasjonen tilsvarande rekneskapen for eit foretak. Med den sterke trongen hans til logisk konsekvens i ordbruken, låg det nært for han å nytte "nasjonalbudsjett" analogt med foretaksbudsjett om ei oppstilling av tal for framtida. Kontoplanen for nasjonalrekneskapen, eller meir presist, definisjonane av omgrep i denne planen og samanhengane mellom definisjonane, må sjølvstøtt vere dei same på begge område for at rekneskapen skal kunne tene budsjettformål best mogleg.

Første gongen eg hørte ordet nasjonalbudsjett var nettopp frå Frisch, nemleg i ein samtale på Sosialøkonomisk institutt den 29. januar 1940 (som eg har referat frå). Han hadde lese ein artikkel av J.M. Keynes der verknadene av krigskostnadene på den britiske økonomien var analysert på grunnlag av tal for framtidig konsum, investering mv. stilt opp på tilsvarande måte som i ein nasjonalrekneskap. Dette burde vi og gjere meinte Frisch og skisserte ein kryssstabell for "Inntelling" og "Uttelling" av varer og tenester mellom ulike næringar, og med overskrifta "Nasjonalbudjet (i motsetning til nasjonalrekneskap)". Så langt kom vi aldri på Instituttet, naturleg nok då arbeidet der som vi har sett, ikkje ein gong nådde fram til fullstendig taloppstilling av ein nasjonal-

rekneskap. Frisch tok heller ikkje del i arbeidet med dei to første nasjonalbudsjetta, men namnet nasjonalbudsjett skal han ha æra for. Namnet blir i dag nytta både om oppstillinga av tal for framtida, tilsvarande nasjonalrekneskap for fortida, og om den publikasjonen der slike tal blir lagt fram.

I boka Samarbeid og strid. Erindringer fra 1945-55 fortel tidlegare statsminister Einar Gerhardsen at han

..."på Grini hadde hørt foredrag av Johan Vogt, senere professor i sosialøkonomi, om nasjonalregnskap og nasjonalbudsjett,"....

Johan Vogt offentliggjorde i 1944 ei interessant framstilling "Om metodene for undersøkelse av den økonomiske sirkulasjon og for oppstilling av nasjonalregnskap". Det var difor naturleg at han seinare på Grini heldt foredrag om nasjonalrekneskap, men nasjonalbudsjett tvilar eg på at han tala om. Her har det truleg skjedd ei minneforskyving. Elles har det ikkje sjeldan hendt at "nasjonalbudsjett" har vorte nytta synonymt med "nasjonalrekneskap". I eit foredrag i New York i 1947, som vi skal kome tilbake til i ein annan samanheng, gjorde jamvel Frisch det.

Politisk var det truleg formålstenleg for regjeringa Gerhardsen at namnet nasjonalbudsjett vart valt. I 1946 vart dette namnet nytta jamvel om budsjett for åra 1946-50, og som vi seinare skal sjå, vart det i 1947 teke sikte på å lage eit nasjonalbudsjett for 1948-1950 i tillegg til budsjettet for 1948. Men då arbeidet med Marshallplanen byrja, vart "langtidsprogram" valt som namn på det som meir logisk kunne ha heitt "langtidsbudsjett".

Bruken av namnet nasjonalbudsjett er truleg avgrensa til Norden og Nederland. I Sverige vart namnet teke i bruk då det i 1947 vart sett ned eit utval av embetsmenn (Nationalbudgetdelegationen) som fekk i oppdrag å lage eit nasjonalbudsjett for 1948. Bakgrunnen for dette skal vi kome tilbake til i kapittel VII. Ein grunn til at namnet nasjonalbudsjett ikkje har slege gjennom internasjonalt, slik som namnet nasjonalrekneskap, kan vere at det i mange land blir nytta om statsbudsjettet. Særleg for sambands- statar er det naturleg å nytte namnet om det fiskale budsjettet som sambandsregjeringa legg fram, i motsetnad til dei tilsvarande budsjett for einskildstatane.

Utanom Norden var det heller ikkje vanleg å nytte namnet nasjonalrekneskap i den første tida då slike rekneskap vart laga. I Storbritannia var til dømes "sosialrekneskap" (Social Accounts) det vanlege namnet og i USA "rekneskap over inntekt og formue" (National Income and Wealth Accounts). Då det hausten 1947, på eit møte i Washington D.C., vart skipa ei internasjonal foreining for

nasjonalrekneskap, vart namnet Den internasjonale foreining for forskning i inntekt og formue, (The International Association for Research in Income and Wealth). Eg var med på dette møtet, som vart kalla saman under den første verdskonferansen om statistikk etter siste verdskrig, men eg våga ikkje å gjere framlegg om det namnet som i dag ville ha vore meir naturleg. Då det seinare vart organisert eit internasjonalt regjeringssamarbeid om nasjonalrekneskap, vart namnet nytta i stendig fleire land.

PJB/SIW, 11.08.1987

III DEI FØRSTE STEGA

1. Det pengepolitiske kontor

Snautt nokon norsk finansminister hadde tidlegare stått framfor så vanskelege penge- og finanspolitiske oppgåver som Erik Brofoss då han vart utnemnt. Ekspertisen i Finansdepartementet til å løyse dei, var langt frå tilstrekkeleg. Det er difor ikkje vanskeleg å skyne at han fann det naudsynt å styrke departementet ved å samle fleire sosialøkonomar kring seg. Ein måte han gjorde det på, var å skipe Det pengepolitiske kontor, som i første omgang fekk tildelt ein byråsjefstilling, to sekretærstillingar og to assistentstillingar. Ein annan måte vil det bli fortalt om seinare.

Etter den kongelege resolusjonen skulle kontoret ha fire oppgåver. Den eine var å stelle med "pengepolitiske saker", og til dette måtte departementet ha "nytt personale med pengepolitisk innsikt". Som døme på slike saker er det nemnt "Statens ansvar for okkupasjonsmaktens forskuddskonto i Norges Bank (streka under i resolusjonen). Den andre var

"å foreta en inngående pengepolitisk analyse av hvorledes de offentlige budsjetter (først og fremst statsbudsjettet) virker på hele samfunnsøkonomien". "Det vil herunder i første rekke bli spørsmål om i samarbeid med Det statistiske sentralbyrå å legge grunnlaget for et kontinuerlig nasjonalregnskap og nasjonalbudsjett, i den utstrekning dette lar seg gjennomføre på grunnlag av det foreliggende regnskapsmessige og statistiske materiale".

Om den tredje oppgåva heiter det:

"Der vil dessuten bli behov for teoretisk bistand under det forestående arbeid med rentespørsmålet, som er av vidtrekkende betydning for vår hele økonomi".

Om den fjerde oppgåva står det i resolusjonen:

"Det er likeledes nødvendig etter hånden å få bygget ut en kontinuerlig driftsstatistikk som gir et instruktivt bilde av statens finansielle stilling til enhver tid".

Brofoss hadde som vi seinare skal sjå, først tenkt å nøye seg med å opprette ein ny konsulentstilling i tillegg til den som Knut Getz Wold hadde og som var den einaste i departementet den gongen. Men etter kvart som han fekk problema veltande inn over seg, kom han altså til at eit nytt kontor var naudsynt.

Statsrådvedtak om Det pengepolitiske kontor vart gjort den 30. november 1945. Dagen etterpå byrja eg som sjef for kontoret, jamvel om den formelle oppnemninga i statsråd ikke kunne skje før på nyåret 1946. Ekspedisjonssjefen for Finans- og rekneskapsavdelinga, som eg formelt høyrde til, følgde meg første dagen rundt på avdelinga, og då fekk eg del i den finanspolitiske tenkjemåten hans. Han sa mellom anna at

... "for staten gjelder det samme som for en bedrift, at budsjettet må balansere".

Seinare hadde eg liten kontakt med han. Brofoss sa uttrykkelig frå om at han ville ha direkte kontakt med meg. I røynda vart eg såleis ein slags ekspedisjonssjef.

Kontoret fekk rom i underetasjen av det gamle regjeringsbygget, men då staben vaks vart det flytta til 3. etasje der finansministeren sjølv sat. Det kunne elles vere praktisk å ha kontor på gatenivå, for det hendte at vi ut på natta måtte hoppe ut av vindauget etter at vaktmeisteren hadde stengt utgangsdøra. Frisch var og med på det ein gong.

Driftsstatistikken fekk Det pengepolitiske kontor aldri tid til å byggje ut. Det var no elles meir ei oppgåve for Statistisk Sentralbyrå enn for eit departement. Men alle dei tre andre oppgåvene vart det arbeidd med.

Hovudoppgåva vart nasjonalbudsjettet. Som grunnlag for dette måtte kontoret og, i samarbeid med Statistisk Sentralbyrå, byggje ut nasjonalrekneskapen. Det første resultatet kom alt den 12. mars 1946 då Finansdepartementet som Særskilt vedlegg nr. 11 til statsbudsjettet (1945-46) offentliggjorde ei framstilling på 38 sider med tittelen: Nasjonal-regnskapet og nasjonalbudsjettet. Det andre resultatet kom vel eit år etterpå i ei eiga stortingsmelding nr. 10 med tittelen: Om nasjonal--budsjettet 1947. Det var eit omfangsrikt dokument på 306 sider, men som det seinare vil bli fortalt om, hadde kontoret og mye større mannskap på dette. Seinare i dette kapitlet vil desse to publikasjonane bli nærare drøfta. Her skal vi berre fortelle om rekrutteringa til kontoret og deltakinga i arbeidet med statsbudsjettet.

Det pengepolitiske kontor hadde i den første tida ikkje store staben, for det tok tid å få tilsett medarbeidarar. Byråsjefen var aleine til først på nyåret. Då fekk han både assistentar og sekretærar. Dessutan fekk kontoret ein konsulent til arbeid med penge- og kredittpolitikk. Sekretærarane, dei to sosialøkonomiske kandidatane Svein Hofstad og Johan Skutle, vart rekruttert frå det kullet sosialøkonomar som tok eksamen i haustsemestret 1945 og som eg hadde føremonnen av å vere sensor for. Under utarbeidinga av Vedlegg nr. 11 gjorde dei i samarbeid med Statistisk Sentralbyrå talarbeidet på nasjonalrekneskapen og laga utkast til avsnitta om den økonomiske utviklinga for åra før 1944. Etter kvart kunne dei ta seg av stendig meir krevjande oppgåver. Konsulenten fekk Brofoss ført over frå sekretariatet for Samordningsrådet. Det var sosialøkonomen Helge Seip, som var godt kvalifisert til å ta seg av både "pengepolitiske saker" og "rentespørsmålet". Han vart elles det Brofoss kalla

"Schnellkommando", som tok seg av spørsmål statsråden måtte ha svar på i ein fart.

Både Seip og eg var sekretærar for Penge- og finansrådet. (Rådet vart skipa alt ved kgl.res. den 8. mai 1945 og avskipa ved kgl.res. den 9. oktober 1955. Medlemene vart oppnemnt den 21. desember 1945.) Dette var eit ekspertorgan med mellom anna sjefdirektør Gunnar Jahn i Norges Bank og professor Ragnar Frisch som medlemar. Sålenge Brofoss var finansminister valte han å leie møta sjølv, men seinare vart Jahn formann.

Kontoret kom med i førebuinga av det første framlegget til statsbudsjett etter frigjeringa, nemleg budsjettet for 1945-46 som var langt frå ferdig då Brofoss vart finansminister. Han tok over eit "råbudsjett" (ei førsteoppstilling av budsjettframlegga frå alle departement) som forgjengaren ikkje hadde fått tid til å drøfte med regjeringsskollegene sine. Det synta langt større utgifter enn dei inntektene ein kunne rekne med. Råbudsjettet avspeglar gjenreisingsproblemet for staten: Bygningar og inventar var øydelagt eller nedslitt, viktige oppgåver som vart utsette under krigen pressa på osb. Dette førte til at kvart departement bad om langt meir pengar enn det som var mogleg å bruke både administrativt og fysisk så lenge det var alvorleg skort på både byggemateriale og mange andre vareslag. Finansministeren måtte likevel rekne med at det ville bli vanskeleg å få kollegene til å godta dei kraftige nedskjeringane av budsjettframlegga som var ønskelege, og at det heller ikkje ville bli lett å få dei gjennom i Stortinget.

I desember 1945 og januar 1946 hadde Finansdepartementet møte med kvart fagdepartement om budsjettframlegga deira. Eg var med på desse møta, og det var ei røynsle som seinare skulle få mye å seie for opplegget av nasjonalbudsjettet. Brofoss var sjølv møteleiar, og ofte gjekk det heller hardt for seg. Han svingte sveipa over representantane for fagdepartementa. Her måtte det skjerast ned. For ein sosialøkonom på den tida var det noko nytt at det kunne by på problem å få til eit ønska budsjett. Det såg teorien bort frå, iallfall den teorien vi hadde studert på Universitetet. For ein fersk byråsjef utan departementsbakgrunn var det dessutan nyttig å lære kor sterkt Brofoss stod andsynes fagdepartementa. Autoriteten hans kom godt med under arbeidet med nasjonalbudsjettet for 1947.

Til desse første møta fekk nok ikkje finansministeren større hjelp av Det pengepolitiske kontor. Seinare derimot gjorde kontoret nytte for seg, både ved rådgjeving på budsjettmøta og ved å analysere verknadene av budsjettet. Våren 1946 var det halde tilsvarande møte om statsbudsjettet for 1946-47 og i slutten av november 1946 om budsjettet for 1947-48, det

første etterkrigsbudsjettet som vart lagt fram for Stortinget til rett tid. Tre budsjettframlegg på eitt år var ei hard påkjenning for Finansdepartementet, ikkje minst på finansministeren.

2. Dekknamn for planøkonomi?

At hovudverksemda i Det pengepolitiske kontor vart arbeidet med nasjonalbudsjettet, er vel grunnen til at det i ei historisk framstilling om etterkrigspolitikk blir hevda at namnet på kontoret var villeiane. Det har til og med vorte kasta fram mistanke om at det var dekknamn for ei planøkonomisk verksemd som enno var politisk omstridd. Det er forståeleg at namnet i ettertid kunne bli oppfatta som villeiande, for den pengepolitiske verksemda vart mindre kjent enn arbeidet med nasjonalbudsjettet. Men mistanken om dekknamn er etter mi meining heilt grunnlaus.

Ein grunn til mistanken er nok terminologisk. Då kontoret vart skipa, var det vanleg å nytte ordet pengepolitikk i vid tyding, nemleg om ein politikk for å påverke både produksjon, sysselsetting og prisnivå (eller pengeverde). Slike sider ved den økonomiske politikken blir i dag oftast kalla makroøkonomisk politikk. Det same gjaldt omgrepet pengeteori som i vid tyding går under namnet makroøkonomisk teori i dag. Den vidkjende boka som J.M. Keynes gav ut i 1936, hadde til dømes tittelen: The General Theory of Employment Interest and Money. Den moderne terminologien, som Ragnar Frisch er opphavsmannen til, slo ikkje gjennom før i etterkrigstida korkje her i landet eller internasjonalt. Få eller ingen ville ha skyna meininga om Brofoss hadde nytta makroøkonomisk istadenfor pengepolitisk analyse i resolusjonen om Det pengepolitiske kontor. I det møtet eg hadde med Brofoss om tilsetting i Finansdepartementet, og som eg seinare skal fortelle om, tala han elles om "penge- og finanspolitisk kontor", men han kom vel til at "finans" måtte sløyfast når kontoret skulle plasserast på Finansavdelinga.

Då Brofoss i slutten av 1947 gjekk over frå å vere finansminister til å bli handelsminister, tok han med seg kontoret, men ikkje saksområdet pengepolitikk i snevrare tyding, som sjølv sagt høyrde heime i Finansdepartementet. Difor måtte kontoret døypast om, og namnet vart Kontoret for nasjonalbudsjettet. Då hadde vi fått nasjonalbudsjettet som eit viktig hjelpemiddel i norsk planlegging. Hausten 1945 derimot kunne ikkje Brofoss nytte dette namnet, for nasjonalbudsjettet var den gongen framtidsmusikk. Formuleringa "i den utstrekning dette lar seg gjennomføre" i den kongelege resolusjonen, tyder på at Brofoss enno var uviss på om det let seg lage.

Det kan føyast til at då kontoret i 1952 vart ført tilbake til Finansdepartementet og ei ny Økonomiavdeling vart oppretta, fekk avdelinga det ansvaret for dei pengepolitiske sakene som Det pengepolitiske kontor hadde hatt. Eit eige kontor for pengepolitikk i snevrare tyding vart då skipa som ein del av denne avdelinga.

Nasjonalrekneskapen og nasjonalbudsjettet vart etter kvart meir og meir nytta til å analysere korleis offentlege budsjett "virker inn på hele samfunnsøkonomien". Frå og med 1947 vart nasjonalbudsjettet, som vi seinare skal sjå, nytta til andre formål og, men eg tvilar på at Brofoss hadde desse formåla i tankane då han utforma den kongelege resolusjonen. Utviklinga av nasjonalbudsjettet vart truleg annleis enn opprinneleg tenkt, og ikkje ein gong Brofoss kunne forutsjå det i 1945.

Slik som streka under i den kongelege resolusjonen, vart den tyske forskottskontoen i Norges Bank ei viktig sak for Det pengepolitiske kontor. Det same gjaldt omorganiseringa av banken frå privat til statleg eige.

Kontoret gav vidare råd om rentepolitikken. Mellom anna la eg fram for statsråden eit notat (datert 18. januar 1946) med ei teoretisk grunngjeving for opptak av nye faste statslån. Innleiingsvis vart det der hevda at spørsmålet om kor store faste lån staten skulle ta opp, ikkje kunne avgjerast berre ut frå korleis underskottet i budsjettåret 1945-46 skulle dekkjast, men måtte vurderast i samanheng med likviditeten på penge- og kredittmarknaden som då var særst stor. Ved å minske likviditeten gjennom låneopptak kunne staten

... "reducere inflasjonspresset dels indirekte ved å holde rentenivået oppe og dels direkte ved å redusere likviditetskravet og dermed likviditetsmengden ved et gitt rentenivå". Difor burde underskottet "dekkes ved nye statslån i den grad det er mulig uten å hindre en senkning av renten til 2,5 % nivået. Psykologisk og politisk vil det uten tvil være bedre jo større del av budsjettunderskottet en dekker ved nye statslån".

Den gongen var nok ein slik tenkjemåte noko radikalt nytt i Finansdepartementet. Ein annan konklusjon som følgde av denne tenkjemåten, var at

... "en stats opplåning kan virke til å redusere inflasjonspresset dels indirekte ved å holde rentenivået oppe og dels direkte ved å redusere likviditetskravet og dermed likviditetsmengden ved et gitt rentenivå. Sterkest vil den - ved å holde renten oppe - virke til å redusere investeringsetterspørselen".

Desse konklusjonane bygde på ein prognose som Helge Seip hadde laga og som vi seinare skal kome tilbake til. Prognosen synte at vi ved utgangen av 1950 framleis ville ha ein særst høg likviditet såframt statsgjelda ikkje vart auka ved nye låneopptak. I så fall, hevda eg i notatet, ville publikum og bankane

... "ikke få plassert sine likvider der de ved gjeldende rentesatser ønsker å plassere dem" ... "Følgen av dette kan lett bli

at likvidene søker over fra penge- og kredittmarkedet til varemarkedet slik at inflasjonspresset blir forsterket... "Skal en først gå inn for å stabilisere rentesatsene på et visst nivå, bør en derfor også sørge for at folk får plassert sine penger slik de ønsker ved dette nivået".

Med eit rentenivå for statslån på 2,5 prosent var det utan vidare klårt at auken i utlåna frå forretningsbankane og sparebankane ikkje kunne bli avgrensa særleg sterkt ved hjelp av likviditets-tilstramming. Dessutan var långjeving til gjenreisingsformål sterkt ønskeleg. No hadde vi ein langt større investeringsetterspurnad enn realøkonomisk mogleg. Det viktigaste verkemiddel til å avgrense investeringane slik at gjenreisingsformål kunne bli prioritert, var mengdereguleringane. Ei direkte styring av kredittgjevinga kunne og tene dette formålet. Spørsmålet om å gje kvantitative eller kvalitative retningslinjer for kredittgjevinga vart drøfta i Penge- og finansrådet. Rådet nådde ikkje fram til konklusjonar som vart funne verd å ta med i dei to første nasjonalbudsjettpublikasjonane (men Brofoss viste til Rådet i den første finanstalen sin).

Ein av grunnane til dette var at vi den gongen ikkje hadde statistikk over fordelinga av kreditten på låntakargrupper. Etter at Vedlegg nr. 11 var ferdig, byrja Det pengepolitiske kontor å arbeide med spørsmålet om korleis ein kunne få til ein slik statistikk. Denne verksemda stogga ut på hausten 1947 då alle krefter måtte setjast inn til føremonn for det neste nasjonalbudsjettet. Men då dette var ferdig, vart spørsmålet på ny teke opp. I kapitlet om Metode og administrativ framgangsmåte vil det bli fortalt meir om dette.

Det pengepolitiske kontor var og oppteke av pengepolitikk i i vid tyding (å påverke pengeverdet). Om dette står det i eit notat som eg laga i august 1948:

"Inflasjonsproblemet var noe av det vi diskuterte mest både i regjeringsutvalg, nasjonalbudsjettutvalg og Det pengepolitiske kontor, for ikke å snakke om hvor ofte Brofoss tok opp spørsmålet i diskusjonene med ham inne på hans kontor. Jeg tror vi var klar over de aller fleste sidevirkningene av etterspørselsoverskottet, jamvel om vi kanskje kan ha undervurdert eller overvurdert styrken i enkelte av dem". Likevel medgav eg "at det i teksten til nasjonalbudsjettet burde ha vært tatt med en del av disse resonnementene,"----. "I det neste nasjonalbudsjettet bør en etter min mening drøfte etterspørselsoverskottet i et særskilt avsnitt slik som svenskene har gjort".

Det som er nemnt ovanfor, skulle vere nok til å prove at Det pengepolitiske kontor ikkje vart valt som namn for å dekke til noko og at namnet den gongen heller ikkje var villeiande. Ei anna sak er at det i dag kan verke villeiande på folk som ikkje er kjent med den terminologien som var vanleg då kontoret vart skipa.

3 Særskilt vedlegg nr. 11 om nasjonalrekneskapen og nasjonalbudsjettet

Då Erik Brofoss tok det den gongen dristige steget å opprette Det pengepolitiske kontor, visste han at Statistisk Sentralbyrå hadde kome eit stykke på veg med å lage ein nasjonalrekneskap, men ikkje kor langt det var mogleg å nå. Difor tok han i den kongelege resolusjonen om kontoret atterhald om talgrunnlaget. Det hadde han all grunn til, for utan ein nasjonalrekneskap for tidlegare år, er det umogleg å lage nasjonalbudsjett for framtida.

Nasjonalrekneskap og nasjonalbudsjett var i 1945 ukjente omgrep for dei fleste. Det var difor naudsynt å drøfte begge i den første publikasjonen. Omgrepa var nok nye jamvel for forfatteren av innleiinga til stortingsproposisjonen om statsbudsjettet for 1945-46, som vart lagt fram for Stortinget før vedlegget om nasjonalrekneskapen og nasjonalbudsjettet var ferdig. Her heiter det i et påhengt avsnitt kort og godt:

"Som særskilt vedlegg nr. 11 følger dessuten en del bemerkninger om nasjonalregnskapet og nasjonalbudsjettet utarbeidet av Finansdepartementet".

I Vedlegg nr. 11 vart det sterkt streka under at kontoplanen for nasjonalbudsjettet måtte vere den same som for nasjonalrekneskapen. Denne planen var stort sett den same som i Økosirksystemet, men var ulik på eit viktig punkt. Som før fortalt, var Økosirksystemet meint å gjelde for alle slag økonomiske sektorar. No vart det lagt fram ein kontoplan for to sektorar. Om dette heiter det i vedlegget:

"Det nye en får fram ved å skille mellom den offentlige og den private sektor, er for det første at realstørrelsene (dvs. netto-realinntekten, konsumet, realinvesteringen osv.) blir splittet i en offentlig og en privat del. For det andre framkommer alle inntektsoverføringer mellom private og den offentlige som særskilte poster i regnskapet".

Ideen til dette vart henta frå ein britisk publikasjon om nasjonalrekneskap som då hadde vorte tilgjengeleg. I 1948 la Frisch og om Økosirksystemet i same leid. Elles var nok dette første gongen omgrepet inntektsoverføring vart nytta i ein norsk offentlig publikasjon.

Formålet med den nye kontoplanen var å tene som grunnlag for analysar av korleis offentlege budsjett verkar inn på økonomien som eit heile. Difor vart det ført inn ein konto for den offentlege der inntektene og utgiftene var nasjonaløkonomisk gruppert. Det viktigaste var her skillet mellom utgifter til varer og tenester og utgifter til inntektsoverføringar av ulike slag. (Seinare vart denne grupperingsmåten gjennomført i dei vanlege rekneskapa for både stat og kommunar, i tillegg til den tidlegare grupperinga, men det tok 15 år før det vart gjort.) Saldoen på denne kontoen var auken i offentlig nettogjeld (til innanlandske

og utanlandske debitorar), og denne auken kom fram som ein differanse mellom offentlege inntekter og utgifter, dvs. som eit "overskott før lånetransaksjonar" som det no heiter.

Eit anna nytt og etter måten fyldig kommentert omgrep, var "privatøkonomisk inntekt", der inntektsoverføringar frå det offentlege (netto rekna) kom med i tillegg til privat nettorealinntekt. Om dette heiter det i Vedlegg nr. 11 at:

"Det som gir oss rett til å innføre omgrepet privatøkonomisk inntekt i tillegg til omgrepet nasjonalinntekt, er at den privatøkonomiske inntekt slik den her er definert, i langt større grad enn nasjonalinntekten blir motiverende for den private disponering av inntekten. Private sidestiller nemlig renter, pensjoner, stønader o.l. fra det offentlige med sin øvrige inntekt når de planlegger inntektsnyttingen".

Nesten halvparten av framstillinga gjaldt utviklinga under krigen i nasjonalprodukt og disponibel inntekt for Norge, i disponeringa av nasjonalproduktet og i reduksjonen av realkapitalen. Dei tala som her vart lagt fram, var stort sett rekna ut av Statistisk Sentralbyrå under okkupasjonen og fekk brei plass fordi den publikasjonen Byrået offentleggjorde dei i, enno ikkje var trykt. Dessutan vart det lagt fram ein del utrekningar for 1944 og 1945, som Byrået gjorde etter frigjeringa, og visse overslag av Finansdepartementet i samarbeid med Byrået.

I 1946 oppretta Byrået eit eige kontor som gjekk i gang med å utvikle ein ny nasjonalrekneskap som skulle ha betre talkvalitet og eit vesentleg vidare opplegg. Men inntil resultat lå føre i 1951, hadde Det pengepolitiske kontor ansvaret for nasjonalrekneskapen som etter kvart vart bygd ut og forbetra. Det tok såleis fleire år før den nye nasjonalrekneskapen vart fullført, men så vart det og gjort eit stort framsteg. Det nye systemet som Odd Aukrust la opp, fekk seinare viktige verknader for den internasjonale standarden for nasjonalrekneskap som vi i dag har. Tala i den nye rekneskapen synte store avvik frå den gamle. Dette skapte nok politiske problem for regjeringa då dei vart offentleggjort. Det kunne nemleg hevdast at den gamle nasjonalrekneskapen måtte ha ført til uheldige avgjerder. Men nasjonalbudsjettet overlevde kritikken.

Berre snautt femteparten av Vedlegg nr. 11 handla om nasjonalbudsjettet. Statsrådvedtaket om Det pengepolitiske kontor gav inga rettleiing om kva form dette budsjettet skulle ha. Det kom Brofoss inn på i eit intervju med Arbeiderbladet eit par dagar før vedtaket vart gjort. Her heiter det at verknadene av statsbudsjettet berre kunne vurderast

..."gjennom et nasjonalregnskap og et nasjonalbudsjett over

vår nasjonalinntekt, dens fordeling på forbruk og investering, fordelinger på de enkelte inntektsarter og Statens og kommunenes disponering av inntekter til de forskjellige formål".

Det gjekk mange år før tal for inntektsartane kom med i nasjonalbudsjettet, men elles vart intervjuet følgd opp. Det vart lagt fram budsjett med tal både for nasjonalprodukt og importoverskott og for disponeringa av desse ressursane til offentleg bruk, privat konsum og privat investering. Desse budsjetta gjaldt ikkje berre for eit år framover, slik som seinare nasjonalbudsjett, men både for året 1946 og for femårsperioden 1946-50. For femårsperioden vart det dessutan for investeringane skissert "en enkel femårsplan" som tok sikte på

..."å bygge opp produksjonsutstyret slik at produksjons-
evnen på ny kommer opp på førkrignivået".

Tala i denne planen vart i det vesentlege henta frå boka Hva krigen kostet Norge. Her vart det gjort greie for dei overslaga over kapitalreduksjonen under krigen som Statistisk Sentralbyrå hadde rekna ut, og for kvar av dei vareproduserande næringane, for landtransporten og handelsflåten og for varehandelen vart det laga overslag over kor stor del av reduksjonen som måtte bli gjenoppretta gjennom investering for at produksjonsevna kunne nå nivået før krigen. Dette har nyleg fått historikarar til å hevde at det ved utarbeidinga av overslaga ikkje vart teke omsyn til viktige teknologiske framsteg under krigen og at tala i femårsplanen difor vart for høge. Men for det første gjeld denne kritikken berre overslaget for "Bygninger og maskiner o.l. i industrien", som utgjorde 500 mill. av ei samla investering på 2 500 mill. 1939-kroner. For det andre var desse overslaga i alle fall så grove at andre feil kan ha spela større rolle. Ei anna sak er at den økonomiske veksten vart uvanleg sterk i dei første etterkrigsåra, og teknologiske framsteg kan ha vore ein av fleire årsaker til det.

For folk flest og jamvel for stortingsrepresentantar på den tida, var nok framstillinga i Vedlegg nr. 11 tung lesnad. Difor vart formålet med dokumentet, som først og fremst var pedagogisk, truleg ikkje nådd i så stor monn som vona. Hadde det vore tid til å la andre enn sosialøkonomar lese manuskriptet, kunne vel framstillinga ha vorte gjort lettare, men Det pengepolitiske kontor hadde snaut tre månader på seg. I dette tidsrommet måtte byråsjefen dessutan vere med på budsjettkonferansar, gje penge- og kredittpolitiske råd, freiste å bygge opp eit nytt kontor, fullføre det oppdraget for Arbeidsdirektoratet som før er nemnt, halde forelesingar og vere sensor ved økonomisk embetseksamen. Hadde han ikkje hatt fagleg bakgrunn frå Sosialøkonomisk institutt, Statistisk Sentralbyrå og arbeidet med Hva krigen kostet Norge, kunne framstillinga heller ikkje fagleg ha vorte

tilfredsstillande.

4. Avklaring av formålet med nasjonalbudsjettet

Det einaste formålet med nasjonalbudsjettet som stod nemnt i den kongelege resolusjonen om Det pengepolitiske kontor, var som før fortalt, at det skulle nyttast til analyse av korleis offentlege budsjett verkar på heile samfunnsøkonomien. I regjeringsfråsegna til Stortinget vel ein månad etter at resolusjonen var vedteke, hevda regjeringa at ho ville

... "handle etter en samlet økonomisk plan som sikrer at oppgavene tas i riktig rekkefølge og at hele vår produktive evne blir satt inn i et rasjonelt økonomisk samvirke".

Vidare vart det varsla eit nasjonalbudsjett og "real-økonomiske budsjetter" for å kunne vurdere omhyggeleg

... "den samfunnsmessige betydning de enkelte forsyningskjøp og produksjonstiltak har".

Om formålet med nasjonalbudsjetta for 1946 og 1946-1950 vart det i Særskilt vedlegg nr. 11 streka under at tala i desse budsjetta ikkje måtte oppfatast som prognosar:

"En bør heller se dem som talleksempler, eksempler som er satt opp for å illustrere økonomiske sammenhenger som det er særlig viktig å være klar over for dem som stiller med økonomisk politikk, særlig penge- og finanspolitikken".

Difor vart både års- og fireårsbudsjettet framstilt i fleire alternativ. Ved å la ein av budsjettpostane - den uavhengige variable variere frå alternativ til alternativ og halde dei andre så nær som ein - den avhengige variable - konstante, fekk ein fram kva konsekvensar som ein variasjon i den uavhengige variable ville få for den posten som var valt ut som avhengig variabel. I eit notat til finansministeren om "Det vidare arbeid med nasjonalbudsjettet og nasjonalrekneskapen" i april 1946 (April-notatet), hevda eg at det heretter måtte leggjast mindre vekt på det pedagogiske formålet med slike konsekvensanalysar og at ein måtte arbeide seg fram til eitt alternativ for nasjonalbudsjettet "analogt det nåværende statsbudsjettforslag". Her vart såleis tanken om ein økonomisk plan følgd opp.

I tida etterpå arbeidde Det pengepolitiske kontor vidare med å avklare formålet med dei framtidige nasjonalbudsjett. I slutten av mai sendte eg statsråden eit særskild notat (Mai-notatet) om dette spørsmålet og i august tok eg det opp i eit foredrag som eg heldt på eit nordisk møte av sosialøkonomar i København.

Mai-notatet viste mellom anna til ei framstilling av Helge Seip om organiseringa av mengdereguleringane. Det vart her slege frampå om at statsråden kanskje kunne nemne litt om problema som denne framstillinga

avslørte og om nasjonalbudsjetteringa i talen ved framlegginga av budsjettet for 1946-47 den 13. juni. Etter ein omtale av korleis mengdereguleringane var organisert, kunne det høve å peike på at

"nasjonalbudsjetteringen er et av de beste midler vi har når det gjelder å oppnå en samordning og effektivisering av mengdereguleringene, for ikke å nevne kontrollen med dem" og dessutan at "på tilsvarende måte som en bedrift stiller opp særskilte budsjett for innkjøpet, produksjonen, salget, likviditetsutviklingen, osv., vil det være naturlig at også samfunnet stiller opp budsjett over den forventede produksjon, import, eksport, konsum, investering og offentlig disponering av nasjonalinntekten". Han kunne og nemne at "slike former for budsjetteringer egentlig ikke er noe nytt i Norge i dag. Det har f.eks. helt siden krigsutbruddet høsten 1939 vært stilt opp budsjetter for tilgangen av en rekke varer som grunnlag for rasjoneringen. For året 1946 har videre Direktoratet for Eksport- og importregulering budsjettert eksporten og importen. Gjenreisings- og Boligdirektoratet har laget liknende budsjetter for boligbyggingen. Men denne formen for nasjonalbudsjettering må utvides betraktelig både på disse områdene og til å omfatte også andre områder. Dessuten vil det være nødvendig å samordne alle slike særbudsjetter og stille dem opp i formen av et generalbudsjett for hele driften i samfunnet for en bestemt periode framover. Nasjonalbudsjetteringen i Vedlegg nr. 11 til statsbudsjettet for 1945-46, er et primitivt forsøk på en slik generalbudsjettering. Men også denne samordningen må føres langt videre og knyttes nøye sammen med det praktiske arbeid med mengdereguleringene".

Statsråden tok ikkje med noko av dette i budsjettalen, truleg fordi det, som vi skal sjå i neste avsnitt, enno ikkje var avgjort om Finansdepartementet skulle få til oppgåve å samordne mengdereguleringane. Derimot sa han mellom anna at Finansdepartementet skulle legge fram

..."en samlet finansplan for gjenreisingsperioden 1946-50", og så føyde han til: "For å kunne gi en bakgrunn for en slik samlet finansplan er det også nødvendig å føre arbeidet med nasjonalbudsjettet så langt fram at det virkelig kan danne grunnlaget for praktisk økonomisk politikk".

Det er uklårt kva slags plan han her tenkte på, men tanken vart aldri ført ut i livet. Som før nemnt, hadde professor Frisch og nytta uttrykket finansplan på ein uklår måte i ei brosjyre som Brofoss sikkert hadde lese.

Foredraget i København hadde eit avsnitt om formålet med nasjonalbudsjettet som byrja slik:

"Eit foretak nyttar budsjettet som middel til å samordne drifta og nå større lønsemd. Tilsvarande skal nasjonalbudsjettet vere eit hjelpemiddel for den økonomiske politikken med sikte på å gjere dei økonomiske tilhøva i samfunnet betre. Dette målet kan nasjonalbudsjetteringa fremje på fleire vis, nemleg 1) ved å skape eit nærare og betre samarbeid mellom dei ymse organ for den økonomiske politikken, 2) ved å gi betre oversyn over dei ymse økonomiske faktorane, 3) ved å stimulere den einskilte tenestemannen til å yte meir effektivt arbeid, 4) ved å gi betre høve til å nytte ut spesialkunnskapane og 5) ved å skape betre føresetnader for kontrollen over forvaltningsorgana".

Då Stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet for 1947 vart lagt fram eit halvt år etterpå, hadde det skjedd ei vidare avklåring. (Sjå Vedlegg 1). I ei framstilling om formålet med nasjonalbudsjettet

vart då alle momenta i foredraget tekne med så nær som eitt, nemleg 3). I staden vart eit nytt formål føydd til:

.... "å øke forståelsen av hvordan de enkelte ledd i samfunnsøkonomien griper inn i hverandre og klarlegge nødvendigheten av at både statens egne organer, kommunene og de private innordner seg i den økonomiske helheten".....

I Stortingsmeldinga vart det vidare sagt frå om at nasjonalbudsjettet var eit program for den økonomiske politikken. Målsettinga skulle vere politisk bindande for regjeringa og den bruken av verkemiddel som nasjonalbudsjettet la opp til, skulle vere administrativt bindande for dei ymse statsorgan som budsjettet gjaldt. Budsjettet skulle med andre ord tene både politiske og administrative formål i tillegg til at utarbeidinga skulle gjere det mogleg å utforme ein betre økonomisk politikk og at offentleggjeringa av nasjonalbudsjettet skulle verke opplysende. Om programkarakteren av nasjonalbudsjettet vart det eit langt politisk ordskifte som det seinare vil bli fortalt meir om. Formuleringa av formåla vart det derimot lite strid om.

Utvidinga av formålet måtte få konsekvensar for metoden og framgangsmåten ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet. Desse konsekvensane vart klårlagt samstundes med avklåringa av formålet, men det høyrer heime i eit følgjande kapittel.

5. Plassering av den sentrale planleggingsfunksjonen

I dei landa som i etterkrigstida har byrja med nasjonaløkonomisk planlegging, er det sentrale ansvaret for denne funksjonen plassert anten under kontoret for statsministeren, under Finansdepartementet eller under eit nytt departement for økonomiske saker. Det har gjerne vore tvil og strid om valet mellom desse alternativa. Når valet her i landet fall på Finansdepartementet, hang det saman med at Erik Brofoss var finansminister då planlegginga byrja. Den personlege tilknyttinga var så sterk at funksjonen følgde med til Handelsdepartementet då Brofoss i slutten av 1947 vart statsråd der. Dette var nærmast eit økonomidepartement i dei 7 åra då Brofoss var handelsminister. Då han i 1954 gjekk av som handelsminister for å bli sjef for Norges Bank, fekk finansministeren på ny ansvaret for nasjonalbudsjettet, og i 1962 fekk han og ansvaret for det langtidsprogrammet som hadde vorte utvikla i Handelsdepartementet.

Når Finansdepartementet på ny fekk den sentrale planleggingsfunksjonen, var det i høg grad ein konsekvens av det planleggingssystemet som vart bygd opp i 1945-1947. Dessutan hang det saman med at dette departementet har ansvaret for både finanspolitikken og penge- og kredittpolitikken som på lengre sikt skulle bli dei viktigaste økonomiske

verkemidla. I dag verkar dette valet mest sjølsagt. Berre nokre få kjenner til at det førstnemnte alternativet, kontoret til statsministeren, har vorte drøfta to gonger på høgaste politiske nivå, først i 1946 og så i 1962.

I fråsegna til Stortinget frå den andre regjeringa Gerhardsen, heiter det at det vil

"bli utarbeidet et nasjonalbudsjett som viser nasjonalinntektens størrelse, fordeling og anvendelse, og realøkonomiske budsjetter for den framtidige disponering av arbeidskraft, råvarer og produksjonsmidler".

Den første delen av denne setninga er i røynda ei forkorting av det Brofoss som før sitert, sa til Arbeiderbladet om nasjonalbudsjettet like før regjeringsfråsegna vart lagt fram. Den siste delen gjev eit dekkande uttrykk for den utvidinga av både formål og innhald som nasjonalbudsjettet 1947 fekk eit år etterpå samanlikna med det første nasjonalbudsjettet. Men var det då opprinnelig meininga at budsjetta for arbeidskraft, råvarer og produksjonsmiddel skulle bli ein del av nasjonalbudsjettet og at Det pengepolitiske kontor skulle ha ansvaret for desse budsjetta og?

Desse spørsmåla gjev ikkje regjeringsfråsegna klåre svar på. Ho kan tolkast slik at den første delen gjaldt det nasjonalbudsjettet som Det pengepolitiske kontor skulle stelle med, medan den andre delen gjaldt særskilte budsjett som det førebels ikkje var avgjort kven som skulle ha ansvaret for. Alternativt kan fråsegna tolkast som ein vidare definisjon av omgrepet nasjonalbudsjett enn den som stod i Arbeiderbladet, og at kontoret skulle "legge grunnlaget" for slike budsjett og. Denne tolkinga ber i seg at Finansdepartementet skulle få ein ny funksjon, nemleg å samordne mengdereguleringane i fagdepartementa i tillegg til å samordne statsbudsjettet. Slik gjekk det i røynda, og det kan ha interesse å fortelle litt om måten det skjedde på.

Under arbeidet med det første nasjonalbudsjettet og førebuinga av det andre vart det meir og meir klårt at importreguleringa og dei mange andre mengdereguleringane som vi den gongen hadde, var for dårleg samordna både med kvarandre og med den økonomiske politikken elles. Det låg då nært å tenkje seg at det neste nasjonalbudsjettet burde byggjast ut slik at det kunne bli eit hjelpemiddel for å rette på dette. Finansministeren kasta fram denne tanken for Stortinget då han la fram statsbudsjettet for 1945-46. Etter at han då kort kommenterte nasjonalbudsjettet for 1946 og 1946-50, føydde han til:

"En fører nå videre dette arbeidet med nasjonalbudsjettet, som først vil få sin fulle betydning i de planer som senere vil bli lagt

fram for disponering av våre valutareserver og for disponering av materialer og utstyr til gjenreising og nybygg".

No tok han altså ikkje berre sikte på å nytte nasjonalbudsjettet til "pengepolitisk analyse", slik som i den kongelege resolusjonen om Det pengepolitiske kontor, men følgde dessutan opp regjeringsfråsegna om "realøkonomiske budsjetter".

Det pengepolitiske kontor var inne på spørsmålet om plasseringa av planleggingsfunksjonen i dei notata som vart nemnt i førre avsnittet. I April-notatet 1946 vart det hevda at

..."skal nasjonalbudsjettet kunne bli til noen vesentlig nytte for den praktiske politikk, vil en bli nødt til å splitte opp totalpostene i en rekke detaljposter".

Budsjettoverslaga for desse postane måtte byggje på framlegg frå dei mengderegulerande institusjonane. Samanstillinga av desse framlegga måtte gjerast av

..."en enkelt institusjon som i det følgende vil bli kalt koordineringsinstitusjonen".

Forfattaren våga altså ikkje å nemne at Det pengepolitiske kontor kunne eller burde gjere det. I staden for å legge fram fleire alternativ, slik som i Vedlegg nr. 11, skulle koordineringsinstitusjonen

..."arbeide seg fram til en eneste realøkonomisk budsjettoppstilling, som blir lagt fram som et virkelig budsjettforslag fra Regjeringen, et budsjettforslag analogt det nåværende statsbudsjettforslag".

April-notatet vart stensilert og spreidd til etter måten mange. I eit seinare maskinskrive notat datert den 21. april om Organiseringen av arbeidet med nasjonalregnskapet og nasjonalbudsjettet, som fekk mindre spreiding, vart det klårt sagt frå om kven som burde ha ansvaret både for nasjonalrekneskapen og for den sentrale planlegginga:

"I. Nasjonalregnskapet må utarbeides av det nye forskningskontoret i Byrået. Det må hurtigst mulig tilsettes en byråsjef for dette kontoret.

II. Nasjonalbudsjettet bør utarbeides av Det pengepolitiske kontor. Grunnlaget for denne nasjonalbudsjettoppstillingen må være:

- a) Nasjonalregnskapet
- b) En koordinert planstatistikk og innsamling av alle andre realøkonomiske planer som blir utarbeidd av offentlige institusjoner og av private.

Det pengepolitiske kontor fortsetter arbeidet med b). De nærmeste skritt blir:

- 1) Fortsette innsamlingen av planoppgaver.
- 2) Skaffe oversyn over alle mengdereguleringer, over hvordan disse reguleringene er organisert og over de prinsipper som blir lagt til grunn for dem.

- 3) Organisere råbudsjettoppstilling". (Med råbudsjettoppstilling er det her meint ei første samanstilling av framlegg frå ulike statsorgan til delar av nasjonalbudsjettet, altså ein analogi til statshudsjett-terminologien.)

Det pengepolitiske kontor heldt fram med førebuingane og la i juni fram for statsråden eit omfattande notat (Juni-notatet) med tittelen: Nasjonalbudsjetteringen 1947, mellom anna om kva oppgåver koordineringsinstitusjonen burde få. Her vart det ikkje gjort framlegg om kor denne institusjonen skulle plasserast, men eit hint om det er å finne i avsnittet om departementsfordelinga av budsjetteringsarbeidet der det under Finansdepartementet står: "Her kommer eventuelt Koordineringsinstitusjonens arbeid". Den administrative plasseringa av den sentrale planleggingsfunksjonen var tydelegvis framleis eit ope spørsmål.

Eit nærliggjande alternativ til Finansdepartementet var Samordningsrådet som låg under kontoret til Statsministeren og som hadde eit sekretariat med fleire sosialøkonomar i full stilling. Mandatet for rådet gjorde ei slik plassering naturleg. Her heiter det nemleg

... "bistå administrasjonen ved behandlingen av saker om ekstraordinære økonomiske reguleringer".

Dette alternativet vart nemnt i ei utgreiing om omorganisering av Samordningsrådet og kontoret til Statsministeren, som ein av dei personlege sekretærane til Statsministeren, hadde fått i oppdrag å lage. (Vedkommande var då nestformann i Samordningsrådet.) Her drøfta han to alternativ, som i eit privatbrev eg skreiv den 18. juni 1946, er formulert slik:

"1) at Samordningsrådet tek over nasjonalbudsjetteringa og 2) at Det pengepolitiske kontor held fram med det". Om 1) har brevet dette sitatet frå utgreiinga "... dersom en skulle ta dette standpunktet ville det være riktig å la byråsjef Bjerve, som utvilsomt er den mann her i landet som har de beste teoretiske forutsetninger til å lede et slikt arbeid, overta ledelsen av Samordningssekretariatet". Deretter står det: "Men eg trur ikkje det er nokon fare for at dette alternativet blir aktuelt".

Det var det då heller ikkje. Problemet vart løyst ved at både Det pengepolitiske kontor og sekretariatet for Samordningsrådet vart sekretariat for nasjonalbudsjettet 1947 samstundes som byråsjefen for Det pengepolitiske kontor heldt fram som administrativ leiar av arbeidet. Eg går ut frå at Statsministeren hadde gått med på denne ukonvensjonelle løysinga etter framlegg frå Brofoss. Det var ei god løysing. Opplegget av det andre nasjonalbudsjettet kravde meir arbeidshjelp og sekretariatet hadde nettopp det slaget fagfolk som trongs.

Samarbeidet mellom dei to stabane gjekk særskilt godt og utan friksjonar som eg kan hugse. Alle sosialøkonomane i det nye nasjonalbudsjettsekretariatet kjente kvarandre godt, fleire av oss var nære vener

og alle syntes vi det var moro å arbeide for Brofoss (som hadde vore nestformann og delvis fungerande formann for Samordningsrådet før han vart finansminister). Brofoss sytte dessutan for at Samordningsrådet den 12. juli flytta over til Regjeringsbygget og fekk kontorrom nær Det pengepolitiske kontor. Ikkje lenge etterpå vart elles den personlege sekretæren for statsministeren sekretær for Brofoss.

I og med at Finansdepartementet i 1946 vart gjeve ansvaret for å samordne mengdereguleringane gjennom nasjonalbudsjettet, fekk departementet i røynda det sentrale ansvaret for den årlege planlegginga. I dag har departementet det tilsvarande ansvaret for langtidsplanlegginga. I mellomtida har det som alt nemnt ikkje alltid vore slik, og jamvel etter at nasjonalbudsjettet vart ført tilbake til Finansdepartementet i 1954, har det i eit tilfelle vorte drøfta på toppnivå om ei anna plassering kunne vere ønskeleg. Då var eg finansminister. I kapitlet Planlegging og politikk vil det bli fortalt litt om det og.

6. Mobilisering av sosialøkonomar

Jamvel etter at Det pengepolitiske kontor hadde fått fire sosialøkonomar, kunne det ikkje makte den sentrale verksemda som opplegget av nasjonalbudsjettet 1947 bar i seg. I dei fagdepartementa som skulle utarbeide framlegg til ulike delar av nasjonalbudsjettet, eller særbudsjett som desse delane vart kalla, stod det endå dårlegare til. Ei mobilisering av økonomisk ekspertise måtte difor til, og dette kravde både autoritet og evne til å finne uformelle mellombels løysingar. Finansminister Erik Brofoss hadde begge eigenskapane.

Brofoss synte seg gjennom heile karrieren sin som ein meister til å rekruttere medarbeidarar, og han var uvanleg flink til å stimulera dei han rekrutterte. Først som nestformann for Samordningsrådet, deretter som statsråd for Finansdepartementet og seinare for Handelsdepartementet og sist som sjef for Norges Bank, samla han kring seg dugande medarbeidarar som han hadde nær kontakt med. Dei fleste, for ikkje å seie alle, som fekk slik kontakt syntes det var moro å arbeide for han. Uortodoks var han ikkje minst i rekrutteringa til verksemda med dei to første nasjonalbudsjetta som vi skal avgrense oss til her.

Då Brofoss hadde byrja som finansminister vart eg beden om å kome til kontoret hans. Det eg best kan hugse frå dette møtet, er at Brofoss klagar over kor urealistiske budsjettframlegga frå fagdepartementa var - alt skulle gjerast med ein gong. Han nemnte og at Finansdepartementet

skulle gje ut ein statistisk publikasjon, truleg til offentleggjering av den driftsstatistikken som er nemnt i den kongelege resolusjonen om Det pengepolitiske kontor. Meir kan eg ikkje hugse av det han sa, bortsett frå ein merknad om at han ikkje venta å bli sitjande særleg lenge som finansminister. Men i eit privatbrev som eg skreiv den 30. november 1945, truleg tre vekers tid etter samtalen med Brofoss, står det meir om denne samtalen og om det som skjedde etterpå:

"Det synt seg at han ville ha meg til konsulent. Eg hadde ikkje hug til å binde meg altfor mye, og hadde i det heile teke vanskeleg for å ta noka avgjerd. Det vart så til at eg kunne velje mellom å ta konsulentstilling og halvdagsstilling med full sekretærløn. Etter å ha tenkt meg om nokre dagar valte eg det siste. Men då eg kom til finansministeren og sa frå om det, hadde han eit tredje alternativ. Han ville då opprette eit særskilt kontor som skal ha med penge- og finanspolitikk å gjere og som skal ta seg av meir prinsipielle spørsmål, og så ville han ha meg til byråsjef for dette kontoret. Etter å ha tenkt meg om til neste dag, sa eg ja til det. Om eg gjorde rett, veit eg ikkje, men eg vonar det. Eg skal framleis vere universitetsstipendiat og halde forelesingar ved Universitetet, men det blir vel diverre ikkje tid til vitskapeleg arbeid.

Dersom det går gjennom i regjeringa, vil det nye kontoret bli oppretta i statsråd i dag".

"Det nye arbeidet vil nok bli interessant og truleg lærerikt, men eg er redd for at det blir mye å gjere. Eg vonar at eg klarer å komme meg ut av det når det lir om eit par år".

Sjeldan har eg vore så sannspådd. Kontoret vart faktisk oppretta same dagen, og mindre enn to år etterpå drog eg til USA som Rockefellerstipendiat. I tidsromet mellom den første og den andre samtalen hadde Brofoss tydelegvis funne ut at dei oppgåvene han stod framfor, kravde fleire sosialøkonomar i Finansdepartementet.

Når Brofoss valte meg som byråsjef, var det vel mellom anna fordi eg tilfellelegvis hadde relevante faglege røynsler både frå samarbeidet med professor Frisch, frå arbeidet med Hva krigen kostet Norge, frå 1 1/2 års verksemd i Statistisk Sentralbyrå og frå deltakinga i Valutakomiteen 1945. Kanhende visste han og at eg var i ferd med å fullføre ei utgreiing for Arbeidsdirektoratet om:

Sysselesettingsproblemet i de nærmeste årene framover.

Då planane for nasjonalbudsjettet 1947 i store drag var ferdig ut på sommaren 1946, var det klårt at dette budsjettet ville krevje mange fleire fagfolk enn det første. No var opplegget slik at verksemda skulle spreia på så å seie alle departement og at både Arbeidsdirektoratet og Statistisk Sentralbyrå skulle ta del i det. (Sjå kapittel V). Men det trongs eit sekretariat til å samordne dei sårbudsjett som det var meininga å lage utanom Finansdepartementet. Til dette hadde ikkje Det pengepolitiske kontor mannskap nok. Dette problemet løyste Brofoss som alt fortalt, ved å syte for at kontoret fekk hjelp frå sekretariatet for Det økonomiske samordningsråd.

Då Brofoss var nestformann i Samordningsrådet stod han for rekrutteringa til sekretariatet for dette og. Tre av dei fremste yngre sosialøkonomane, nemleg Odd Aukrust, Odd Gjelsvik og Helge Seip, vart tidleg knytt til dette sekretariatet. Det pengepolitiske kontor hadde frå starten av nær og nyttig kontakt med dei.

Truleg etter framlegg frå Brofoss fekk Samordningsrådet i 1946 cand.oecon. Klaus Sunnanå til formann og dessutan vart han direktør for sekretariatet. Han la etter kvart ned ein god del arbeid på nasjonalbudsjettet, mellom anna redigerte han den næringspolitiske delen av stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947. Odd Aukrust som vart byråsjef for eit nytt nasjonalrekneskapskontor i Statistisk Sentralbyrå i september 1946, la og ned mye arbeid på nasjonalbudsjettet 1947. Odd Gjelsvik deltok på heiltid frå hausten 1946 av. Han skreiv mellom anna mestparten av investeringsavsnittet i stortingsmeldinga og tok seg av ein stor del av samarbeidet med fagdepartementa. Alle var særskild verdfulle medarbeidarar både på møta med fagdepartementa og internt i Finansdepartementet.

I den interne verksemda deltok dessutan konsulent Knut Getz Wold inntil han vart personleg sekretær for sosialministeren hausten 1946. I staden kom sosialøkonomen Gunnar Bøe med. Han vart då personleg sekretær for finansministeren mot tidlegare for statsministeren. Brofoss las alle notat som vi sendte han, og i dei fleste tilfelle kom manuskripta tilbake med merknader i marginen. Utkasta til stortingsmeldinga gjekk han og gjennom i fleire omgangar. Når det trongs fekk vi dessutan møte med Brofoss. Bøe gjekk og gjennom manuskript og var dessutan med på å utforme instruksar og rundskriv som det seinare vil bli fortalt om. Gruppeverksemd særmerkte såleis i høg grad det interne arbeidet med nasjonalbudsjettet 1947.

Mange sosialøkonomar utanom Finansdepartementet vart og mobilisert. Det gjaldt først og fremst dei som arbeidde med nasjonalrekneskapskontoret i Statistisk Sentralbyrå og arbeidskraftbudsjettet i Arbeidsdirektoratet. I dei fagdepartement som skulle delta, vart det sytt for at sosialøkonomar som vi kjente kom med, ikkje minst som "innpiskarar" og i utvalsverksemd. Sjølv sagt deltok det folk med anna utdanning og, men eg trur ikkje det er ei overdriving å seie at ein god del over halvparten var sosialøkonomar. Ein måte å mobilisere fagfolk utanom Finansdepartementet på, var å opprette eit utval for nasjonalbudsjettet med representantar for ulike departement og eit regjeringsutval som gav status til og auka interessa for arbeidet med nasjonalbudsjettet. Desse utvala vil det bli fortalt meir om både

i neste avsnitt og i kapittel VI.

I arbeidsinnsats skjedde det og ei mobilisering, og det gjaldt folk frå alle faggrupper. For dei fleste kom nasjonalbudsjettet på toppen av anna verksemd som i seg sjølve var krevjande nok. Fritid vart det nok ikkje mye av frå hausten 1946 til nasjonalbudsjettet vart offentleggjort i mars 1947. Arbeidsdagen som er skildra i fylgjande sitat frå eit privatbrev skrive den 7/1-47 var ikkje uvanleg for dei som var med på den økonomiske planlegginga den gongen:

"I går var eg på kontoret til 1/2 5 og plystra like godt middagen. Om kvelden var eg hos Tuveng og drøfta arbeidskraft-budsjettet med han heilt til kl. 12. Eg arbeidde litt etter at eg kom heim og slik at det ikkje vart noko søvn før i 1-2 tida".

Den sterke innsatsviljen var i ikkje liten monn inspirert av Ragnar Frisch som både gjennom undervisning og personleg kontakt overtydde mange av elevane sine om at faget kunne få mye å seie for den økonomiske politikken. Men jamvel han vart seinare betenkt. I 1947 skreiv han såleis med rette at "For tiden blir det drevet den reneste rovdrift på den økonombestanden vi har".

Eit omstende som gjorde mobiliseringa lettare, var at det, som før nemnt, frå 1939 til 1945 hadde vorte uteksaminert store kull sosialøkonomar etter ein ny og vesentleg meir krevande studieskipnad enn før og at mange av desse hadde gått inn i statsadministrasjonen. Desse "yngre sosialøkonomane" som vi gjerne kalla oss, kjente stort sett kvarandre og hadde ei sterk gruppekjensle. Som ein av desse, og som lærar for studentkulla frå hausten 1941 av, kjente eg så å seie alle sosialøkonomar som arbeidde i departement og direktorat i Oslo. Det gjorde det sjølv sagt lettare å mobilisere dei til føremonn for nasjonalbudsjettet.

7. Oppretting av utval og møte i regjeringa

Mobilisering av ekspertise var og eit av formåla med eit framlegg i Juni-notatet om å oppnemne eit såkalla Nasjonalbudsjettutval. Dette skjedde den 19. september 1946. Utvalet fekk heile 12 medlemar, av desse 9 sosialøkonomar. Dei personlege sekretærane for statsrådene i Regjeringsutvalet var alle med, når ein reknar med direktør Gunnar Kjølstad som ikkje formelt, men reelt var det i økonomiske saker. I tillegg var dei personlege sekretærane for forsvarsministeren og landbruksministeren med. Statistisk Sentralbyrå var representert med både direktør Arne Skaug og byråsjef Odd Aukrust. Sekretariatet for Samordningsrådet var representert med både direktør Klaus Sunnanå og konsulent Odd Gjelsvik.

Oppgåvene for dette utvalet var å førebu og gjennomføre den

tekniske og organisatoriske samordninga av arbeidet med nasjonalbudsjettet og å legge til rette materiale som grunnlag for avgjersler i Regjeringa. Dessutan skulle medlemne vere "innpiskarar", dvs. at dei på kvart sitt område skulle syte for at nasjonalbudsjettet 1947 vart ferdig til rett tid og laga slik som planlagt. I tillegg vart det peika ut såkalla kontaktmenn, særleg i departement som ikkje var representert i Nasjonalbudsjettutvalet, delvis i andre departement og. I røynda spela dei ei liknande rolle som medlemne av utvalet. Medlemne og kontaktmennene var ei gruppe av uvanleg dugande, entusiastiske og arbeidsglade tenestemenn.

Frå hausten 1946 til mai 1947 heldt Nasjonalbudsjettutvalet heile 16 møte, og både medlemar og kontaktmenn laga ikkje sjeldan notat som grunnlag for drøftingane. I kapittel V og VI vil det bli fortalt meir om denne verksemda, men alt her må det strekast under at dei som deltok gjorde ein stor innsats som var avgjerande for nasjonalbudsjettet 1947, både for at oppgåvene som fagdepartementa var pålagt, vart utført og for at arbeidet i desse departementa kunne la seg samordne.

Brofoss fekk i slutten av 1947 oppnemnt eit Regjeringsutval for nasjonalbudsjettet 1947, det første regjeringsutvalet i norsk forvaltningshistorie. Ideen til det fekk han truleg frå London-tida. Medlemene var:

Statsminister Einar Gerhardsen
Finansminister Erik Brofoss
Handelsminister Lars Evensen
Sosialminister Sven Oftedal
Forsyningsminister Oscar Torp

Oppgåva for dette utvalet var først og fremst å ta førebels politiske avgjerder i samband med oppstillinga av nasjonalbudsjett, både om mål og middel. Referat frå møta vart sendt til alle regjeringsmedlemne. Verksemda i utvalet gjekk særleg ut på å ta stode til dei ålmenne retningslinene for den økonomiske politikken i 1947, men utvalet drøfta og storleiken av viktige postar på nasjonalbudsjettet.

Det første møtet i regjeringsutvalet vart halde 18. desember 1946. Då deltok og sjefsdirektøren for Norges Bank og dei fleste medlemne av Nasjonalbudsjettutvalet. Dette og ein del av dei andre møta i Regjeringsutvalet skal vi kome tilbake til seinare. I tida fram til mai 1947 heldt Regjeringsutvalet 10 møte. Dei to siste gjaldt gjennomføringa av nasjonalbudsjettet 1947, spørsmålet om å utarbeide nasjonalbudsjettet for lengre tidsrom enn året og opplegget av nasjonalbudsjettet for 1948. Det nest siste møtet gjaldt eit 50 siders notat om Arbeidet vidare med nasjonalbudsjettet som eg leverte

Brofoss i i midten av april (April-notatet 1947), og dette notatet, som frå mi side var meint som eit slags "testamente", fekk eg tilbake med følgjande påskrift:

"Bjerve. Jeg ber utarbeidet en dagsorden for møte i Regjeringsutvalget til behandling av hovedpunktene i dette notatet. Møtet bør holdes i uken 5 - 11 mai. 26/4- 47. EB."

Regjeringsutvalet vart ein varig institusjon og oppgåva vart etter kvart utvidd til økonomiske saker ålment sett, ikkje berre nasjonalbudsjettet. Nasjonalbudsjettutvalet derimot vart for tungrodd etter at fleire og fleire kontaktmenn kom med på møta. Seinare vart det difor skipa eit mindre Arbeidsutval for nasjonalbudsjettet som etter kvart tok over arbeidsoppgåvene slik at det til slutt ikkje vart bruk for Nasjonalbudsjettutvalet. Elles vil det i eit anna kapittel bli fortalt meir om verksemda i desse utvala.

Det vart og halde fleire regjeringsmøte om nasjonalbudsjettet 1947, særleg om kveldane. Desse møta var særmerkt ved at Brofoss og delvis eg heldt lange innlegg, for ikkje å seie forelesingar. Møta vart gjerne avbrotne av ein kaffipause som gjorde det mogleg å bli godt kjent med statsrådene og det politiske synet deira, (statsråd Aslaug Aasland laga kaffien.) Brofoss var ikkje glad i kveldsmøte, men statsministeren kunne vel halde igjen på ønska om regjeringsmøte ved å legge dei til kveldane.

I dag verkar det nesten utruleg at regjeringsmedlemene kunne finne tid til alle drøftingane av nasjonalbudsjettet 1947. Men så sterk som den politiske reaksjonen på det andre nasjonalbudsjettet vart, var det nok viktig at regjeringsmedlemene kjente innhaldet godt. Dessutan var møta i regjeringsutvalet og regjeringa viktige for å få arbeidet med nasjonalbudsjettet unda i fagdepartementa. Sjølv sagt tok ikkje alle regjeringsmedlemene nasjonalbudsjettet like alvorlig. Ein av dei sjokkerte meg såleis nokre år etterpå med å fortelle at han aldri hadde lese stortingsmeldingane om nasjonalbudsjettet. Men dei fleste, og særleg medlemene av Regjeringsutvalet, let til å vere interesserte. Det gjaldt ikkje minst statsminister Gerhardsen som tolmogig og godlynt styrte møta.

Den mest aktive statsråden nest etter Brofoss, var forsynings- og gjenreisingsminister Oscar Torp. Han var ved sida av statsministeren den som stødde sterkast opp om framlegga frå finansministeren. At Torp var personleg interessert og, gav han uttrykk for i ein kaffipause under eit regjeringsmøte om nasjonalbudsjettet. Då kom han bort til meg og sa: "Jeg har lært meget av nasjonalbudsjettarbeidet". Ein slik episode gløymer ein ung mann aldri.

Det sit enno att eit sterkt inntrykk av stemninga på desse

møta, nærmast ei kjensle av at det var ei samling av vener som heldt seminar med Brofoss som forelesar. Og viktigast i denne samanhengen, ei kjensle av at regjeringa stod samla bak framstøyten med eit nasjonalbudsjett. Med støtte av Einar Gerhardsen greidde Brofoss å få regjeringskolleger til å bruke mye tid, ikkje minst om kveldane, til å sette seg inn i nasjonalbudsjettet og til å syte for at arbeidet i fagdepartementa vart gjort. Dette saman med det inntrykket eg fekk av respekt for Brofoss under budsjettmøta, gjorde at det vart ikkje så vanskeleg som ein skulle tru for ein fersk byråsjef på 33 år å stå for eit arbeid som greip inn i verksemda til fleire departement og mange høgare embetsmenn.

Den interessa som regjeringa synte, var ein kraftig stimulans for oss som utførte sekretærarbeidet og særleg for dei som kom i personleg kontakt med statsrådene. Denne kontakten var og til stor glede for oss. Særleg glade vart vi i Gerhardsen, Brofoss og Torp som fagleg imponerte oss og som tok imot oss nærmast som vener.

Stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet for 1947 hadde nesten ei side om oppgåvene og samansetnaden av dei to utval som det er fortalt om ovanfor (sjå Vedlegg 1). Det vil seinare bli gjort nærare greie for verksemda deira.

8. Stortingsmelding nr. 10 om nasjonalbudsjettet 1947

Stortingsmeldinga om det andre nasjonalbudsjettet kom som ein politisk brannfakkell. Innleiingsvis vart det gjeve ei kort fagleg framstilling om Formål og metode (sjå vedlegg 1), men resten av det omfangsrike dokumentet dreidde seg i hovudsak om økonomisk politikk. Den politiske delen av sjølve meldinga var framstilt i to hovudavsnitt med overskriftene Næringspolitikken, mål og midler (34 sider) og Nasjonalbudsjettet 1947 (84 sider). I tillegg kom 13 vedlegg (174 sider) som for det meste gav ei meir detaljert framstilling av nasjonalbudsjettet 1947.

Hovudavsnittet om næringspolitikken vart innleidd med ei framstilling av almenne mål og retningslinjer for den økonomiske politikken. Retningslinjene gjaldt særleg investeringspolitikken, sysselsettingspolitikken og eksport- og importpolitikken i dei næraste åra framover. Desse gjekk lenge for ein stor del igjen i seinare budsjett. Resten av hovudavsnittet handla om mål og middel for næringspolitikken på lengre sikt, og det er særmerkt berre for 1947-budsjettet. Det vil seinare bli fortalt om korleis dette

hovudavsnittet vart til. Her kan det vere nok å nemne at framstillinga om måla for næringspolitikken vart litt av ei skyteskive i det politiske ordsiftet. Særleg følgjande setning om fiskeripolitikken vart flittig sitert:

"Nødvendigheten av å opprettholde et visst jordbruk på kysten og i Nord-Norge, bl.a. av ernæringsmessige og andre grunner, tilsier at en (... ..) overføring av arbeidskraft må skje i et rimelig tempo".

Avsnittet om nasjonalbudsjettet 1947 gjorde greie for særbudsjetta for arbeidskraft, byggemateriale, valuta, byte av varer og tenester med utlandet, produksjon, konsum og investering. Dei sistnemnte særbudsjetta vart summert opp i eit såkalla generalbudsjett for tilgangen og bruken av varer og tenester. Alle seinare stortingsmeldingar om nasjonalbudsjettet har hatt slike avsnitt, jamvel om dei etter kvart har vorte meir eller mindre endra. (Nasjonalbudsjettet for 1946 hadde derimot ingen særbudsjett, men berre generalbudsjett.) I kvart av desse avsnitta vart det gjort greie for korleis tala hadde kome fram, samanhengen mellom tala og dei nasjonaløkonomiske konsekvensane av det programmet som tala gav uttrykk for.

Vedlegga gav ein meir detaljert omtale av særbudsjetta og dei departement eller direktorat som hadde framstilt dei, var ansvarleg for innhaldet. Om desse vedlegga vart det sagt at dei var

..."et første skritt i et større planleggingsarbeid som skal settes igang innen de enkelte departementer og som skal gi grunnlaget for den økonomiske politikken på lengre sikt".

Denne tanken om meir planlegging i fagdepartementa og om langtidsplanar i tillegg til og kombinert med dei årlege nasjonalbudsjetta, vart seinare sett ut i livet, jamvel om det tok tid.

Somme framstillingar om nasjonalbudsjettet har omtala budsjettet for 1947 som "det første", og det er ikkje så merkeleg. Nasjonalbudsjettet 1947 vart eit mønster for alle seinare nasjonalbudsjett, medan budsjettet for 1946 på fleire måtar skil seg frå desse. Som vi alt har sett, var dei to stortingsdokumenta om nasjonalbudsjettet særskilte ulike, både i omfang og politisk status, og 1946-budsjettet hadde eit smålåtent formål samanlikna med 1947-budsjettet. Det planleggingsapparatet som stod for arbeidet med 1946-budsjettet var dessutan særskilte lite samanlikna med det som seinare vart bygd opp. I følgjande kapittel skal vi sjå at ulikskapen var like stor når det gjaldt både det økonomiske innhaldet og metoden og framgangsmåten under utarbeidinga.

Det var såleis først og fremst nasjonalbudsjettet 1947 som la grunnlaget for nasjonalbudsjetteringa i Norge. Framstillinga i følgjande kapittel dreier seg derfor for det meste om dette budsjettet. Likevel er

1946-budsjettet omtala som "det første", mellom anna fordi det i ikkje liten monn samsvarar med den definisjonen av nasjonalbudsjettet som Brofoss gav før arbeidet med det byrja.

9 Sosialøkonomar styrt av Brofoss

Dei to første nasjonalbudsjetta gav støyten til at sosialøkonomane for alvor kom inn i statsadministrasjonen. I første omgang vart, som vi har sett, særleg dei som var der frå før mobilisert. Seinare vart stendig fleire nye sosialøkonomar rekruttert, og etter måten mange av dei fekk med ulike slag planlegging å gjere. I økonomiske spørsmål spelar sosialøkonomane i dag ei tilsvarande rolle i staten som juristane tidlegare gjorde og framleis gjer i rettslege spørsmål.

Ein del av desse sosialøkonomane vart særleg i dei første åra, nær knytt til den politiske leinga. Så lenge som Det norske arbeiderparti hadde regjeringsansvaret hang nok det delvis saman med at sosialøkonomar med sympati for dette partiet ofte var fagleg interessert i planlegging. Men det skreiv seg og frå at medlemne av både regjeringane Gerhardsen, Torp og Bratteli gjerne hadde sterk tru på faget sosialøkonomi. Difor knytta dei sosialøkonomar nært til seg jamvel om dei høyrde til andre parti. Mellom desse var såleis Knut Getz Wold og Helge Seip, som båe var framstående vinstremenn. Getz Wold var i røynda personleg sekretær for finansminister Erik Brofoss før han vart personleg sekretær for sosialminister Sven Oftedal og seinare statssekretær i Sosialdepartementet. Seip hadde ikkje berre nær kontakt med Brofoss, først i Finansdepartementet og deretter i Handelsdepartementet, men vart i 1947 jamvel sekretær for Det økonomiske utvalet i regjeringa.

Seinare samla Brofoss ei stendig større gruppe av sosialøkonomar kring seg. Dessutan vart han ikkje sjeldan rådspurt når andre statsrådar skulle tilsette sosialøkonomar. Ikkje få fekk såleis karrieren sin rett og slett "styrt" av Brofoss. Han gav ikkje berre avkall på Getz Wold som konsulent i Finansdepartementet for at han kunne bli statssekretær for Sven Oftedal i Sosialdepartementet, men då Brofoss vart handelsminister fekk han Getz Wold over til Handelsdepartementet, og då han vart sentralbanksjef kom Getz Wold til Norges Bank, først som nestformann i direksjonen og seinare som formann. Brofoss overtalte dessutan ein sær motviljug Trygve Haavelmo til å ta over som byråsjef for Det pengepolitiske kontor då eg slutta. Alternativet var Eivind Erichsen, men han vart då funne for ung og i første omgang tilsett som konsulent ved Det pengepolitiske kontor.

Meir enn eit år greidde han likevel ikkje å halde på Haavelmo som då vart professor. Erichsen rykka så opp til byråsjef. Brofoss gjekk og aktivt inn for at Odd Aukrust skulle byrje i Statistisk Sentralbyrå for å bygge ut ein meir omfattande og påliteleg nasjonalrekneskap.

Gjennom åra var det nok mange fleire sosialøkonomar som let seg overtale av Brofoss, men eg skal avgrense meg til å fortelle om korleis han fekk meg inn i heilt andre stillingar enn eg hadde tenkt meg. Etter frigjeringa gjekk eg straks tilbake til Universitetet i Oslo som hjelpelærer og vart etter kort tid universitetsstipendiat i sosialøkonomi. No skulle eg endeleg for alvor ta oppatt dei forskingsoppgåvene som vart lagt til side då eg byrja på Hva krigen kostet Norge og særleg etter at Universitetet var stengt. Men to gonger fekk Brofoss meg over i andre stillingar, først byråsjef i Finansdepartementet og så direktør for Statistisk Sentralbyrå. Seinare mislykkast han i å overtale meg, både då han i 1954 ville ha meg til etterfølgjar som handelsminister og då han nokre år etterpå bad meg om å bli nestformann for direksjonen i Norges Bank. Eg veit ikkje om han hadde ein finger med i spelet då eg i 1950 vart beden om å bli statssekretær i Finansdepartementet, i 1959 pris- og lønsminister og i 1960 finansminister, men det skulle ikkje undre meg. I så fall lykkast han berre i det siste tilfellet. Like før og like etter at eg slutta i Finansdepartementet, fekk Brofoss meg dessutan med på møte i utlandet som var heller ekstraordinære, men det skal eg fortelle om seinare.

Når Brofoss fekk så stor innverknad på karrieren til mange unge sosialøkonomar, var det først og fremst fordi han etter kvart vart kjent som ein inspirerande sjef, som fekk mange til å yte alt dei greidde, men som heller ikkje spare seg sjølve. Han hadde og som før nemnt, stor evne til å overtale.

I Finansdepartementet hadde han mye direkte kontakt med medarbeidarane, iallfall med dei sosialøkonomane som eg kjente best. Somme av oss tok han i visse høve jamvel med på regjeringsmøte, som det ikkje var vanleg for embetsmenn å vere til stades på.

Brofoss hadde ei eiga evne til å få folk til å tru at den stillingen han ville rekruttere dei til, var både viktig for samfunnet og den rette nettopp for dei. I så måte hadde han eit særleg godt grep på oss som stod i nær kontakt med professor Frisch, som hadde ei nærmast religiøs tru på kva rolle sosialøkonomane kunne spele i kampen mot "fiksjonsøkonomien" og for ein "realøkonomisk" politikk som kunne hindre dei ulykkene med kriser og arbeidsløyse som vi hadde opplevd i mellomkrigstida. Frisch såg seg sjølve som "det tunge artilleriet" i denne kampen medan elevane var "infanteriet", som skulle slåss i dei

fremste frontlinene. Brofoss stødde opp om denne innstillinga då han som ny finansminister hevda at no hadde sosialøkonomane sjansen sin til å kunne gjere seg gjeldande.

PJB/SIW, 11.08.1987

IV DET ØKONOMISKE INNHALDET

1 Målsettinga

At vi måtte ta eit skipptak for å gjenreise landet, var vel alle samde om i 1945, men kva det bar i seg realøkonomisk var det få som skyna. Difor var det viktig å få det klårlagt. Det var hovudformålet med nasjonalbudsjettet for 1946 og 1946-1950.

Dette budsjettet, som først og fremst gav budskap om den realøkonomiske målsettinga, var særskilt enkelt og gjekk ut på å syne korleis nasjonalproduktet saman med eit importoverskott best kunne bli nytta til offentlege og private formål. For 1946 vart dette gjort under ulike føresetnader om offentleg bruk av varer og tenester og privat konsum, for 1946-1950 under ulike føresetnader om storleiken av importoverskottet og offentleg bruk. Analysen tok særleg sikte på å syne kor mykje omfanget av dei private investeringane ville bli påverka av at det private konsumet og den offentlege bruken endra seg.

Ut frå ein analyse av tre budsjettalternativ for 1946, vart det konkludert at privat konsum i dette året ikkje kunne la seg heve til 1939-nivået såframt vi ønska å gjenreise landet snøgg. Det måtte ligge ein stad mellom nivået i 1939 og nivået i 1944 som ein rekna med var om lag 28 prosent lågare. Ein annan konklusjon var at med eit konsum på 90 prosent av 1939-nivået, ville det ikkje vere mogleg å investere meir enn i 1939 (rundt 800 mill.kr.) i privat realkapital såframt den offentlege bruken ikkje vart minskt vesentleg under det nivået som budsjettframlegget for 1945-46 bar i seg. Så heiter det:

"Skal tallet kunne bringes høgere opp, må - under våre forutsetninger om varetilgangen - enten det offentlige redusere sitt bruk av varer og tenester eller det private konsumet holdes lavere enn 90 prosent av nivået i 1939".

Dette var nok meint som ein appell til Stortinget om atterhald i budsjettpolitikken. Ei snøgg gjenreising ville krevje atterhald med å auke konsumet, både det private og det offentlege.

For tidsromet 1946-1950 vart det stilt opp 6 alternative nasjonalbudsjett under ulike føresetnader om storleiken av importoverskottet og den offentlege bruken av varer tenester. I alle alternativa vart det rekna med at det private konsumet skulle stige jamnt frå 1946 til 1950 slik at det i gjennomsnitt for femårsperioden vart lik 95 prosent av 1939-nivået. Ut frå desse føresetnadene vart konklusjonen for det første at:

"Disse tallene syner enda tydeligere enn budsjettallene

hvor sterkt det offentlige bruk av varer og tjenester vil konkurrere med den private investering".

For det andre demonstrerte analysen kor sterkt storleiken av importoverskottet ville verke inn på dei private investeringane.

Nasjonalbudsjettalternativa for 1946-1950 vart vidare nytta som grunnlag for å drøfte om det var mogleg å gjennomføre den investeringsplanen som vart nemnt i det førre kapitlet. Konklusjonen vart at tala i desse alternati~~va~~a

... "tyder på at det i løpet av femårsperioden 1946-1950 vil kunne lykkas å heve både det private konsum og produksjonsevnen til det private produksjonsutstyret opp på førkrignivået".

Det vart teke fleire atterhald til denne konklusjonen, mellom anna at det var tvilsamt om Norge kunne oppnå så store importoverskott som rekna med og at overslaga over importoverskottet var mellom dei mest uvisse postane i nasjonalbudsjettet for 1946-1950. For at Norge skulle kunne ha så store importoverskott måtte vi låne store summar i utlandet. Dessutan måtte andre land vere viljuge til å ha eksportoverskott.

Det var rimelig å tenkje seg at land som ikkje hadde vore med i krigen eller at krigførande land som realøkonomisk hadde lidd etter måten lite, ville vere viljuge til det. Difor verka det overraskande då vi på eit nordisk møte i Stockholm i midten av februar 1946 fekk høyre at Konjunkturinstitutet i ein liknande analyse som i Vedlegg nr. 11 bygde på føresetnaden om at Sverige og skulle ha importoverskott i den første etterkrigstida. Like overraskande var det at Danmark ikkje gjekk inn for å ha importoverskott, men balanse i utanriksøkonomien. I neste kapittel skal vi kome tilbake til møtet i Stockholm som innleidde eit varig og særskild fruktbart samarbeid om nasjonalrekneskap mellom landa i Norden, og som i den første tida gav impulsar til opplegget av nasjonalbudsjettet og.

I Stortingsmelding nr. 10 Om nasjonalbudsjettet 1947 var og problemstillinga først og fremst korleis dei reelle ressursane skulle utnyttjast, og på ny var det gjenreisinga som stod i brennpunktet. Her heiter det såleis at regjeringa ville

... "ta sikte på at den produksjonsøkning som kan ventas i 1947, først og fremst skal komme gjenreisingen og investeringene til gode, og at det private og offentlige konsum ikke skal ligge vesentlig over nivået i 1946".

Men denne gongen vart det sett opp meir detaljerte realøkonomiske mål, til dømes om omfanget av bygge- og anleggsverksemda (særskilt for staten, kommunane, budstadbygginga, elektrisitetsutbygginga og industrien), og om importen av "nødvendige konsumvarer og av råvarer til framstilling av slike varer". Dessutan hadde

stortingsmeldinga, som før nemnt, ei framstilling om Næringspolitikken, mål og midler. Den målsettinga som vart skissert for næringspolitikken gjaldt utviklinga både på kort og lang sikt. I så måte kan ein seie at Stortingsmelding nr. 10 på same måten som Særskilt vedlegg nr. 11, delvis var eit langtidsprogram.

I resten av dette kapitlet skal vi sjå på kva planar dei to første nasjonalbudsjetta la opp for verkemidla i den økonomiske politikken. I kvart avsnitt vil det og bli føyd til nokre opplysningar om viktige endringar i innhaldet av nasjonalbudsjetta for seinare år, først og fremst for å syne at innhaldet etter kvart vart utvidd både når det gjeld mål og verkemiddel, om enn ikkje alltid heilt fram til i dag.

2 Finanspolitikken

I Særskilt vedlegg nr. 11 vart det offentleggjort eit systemopplegg for nasjonalrekneskapen og nasjonalbudsjettet som bar i seg ei viktig utbygging av Økosirkssystemet. Som før fortalt, skilte dette systemet mellom offentlege og private transaksjonar. Dei offentlege inntektene vart delt inn i indirekte skattar, direkte skattar, offentleg nettorealinntekt i faktorkostnader, nettoinntekt av renter og utbyte frå utlandet og auke i innanlandsk offentleg nettogjeld. Dei offentlege utgiftene vart delt inn i offentleg konsum, offentleg realinvestering, subsidiar o.l. frå det offentlege til private, netto renteoverføringar til private, pensjonar, stønader o.l. frå det offentlege til private og auke i offentleg nettofordringar på utlandet. Denne såkalla nasjonaløkonomiske grupperinga var særleg for utgiftene så ulike grupperinga i dei vanlege offentlege rekneskap og budsjett at postane i desse måtte grupperast om. Omgrupperinga var både arbeidskrevjande og vanskeleg, og det tok lang tid før vi fekk nøyaktige nok rekneskaps- og budsjettal for det offentlege. Korleis dette lykkast er det gjort greie for i neste kapittel. Her vil det bli fortalt om korleis tala vart nytta til å kaste lys over budsjettpolitikken.

I talen som Erik Brofoss heldt då han i februar 1946 la fram statsbudsjettet for 1946-46, kom han innleiingsvis med eit syn på verknadene av offentlege budsjett som ingen tidlegare norsk finansminister hadde hevda:

"De økonomiske spørsmål må drøftes ut fra et sammenfattende synspunkt hvor hele nasjonens økonomi sees under ett. De statsfinansielle spørsmål utgjør bare en liten del av det kompleks av problemer som her må sees i sammenheng. Nasjonalbudsjettet skal ha den oppgave å stille problemene i denne sammenheng".

Seinare i talen nytta han nasjonalbudsjettet for 1946 og 1946-50 til å syne at bruken av varer og tenester i stat og kommunar var

"... av avgjørende betydning for tempoet i gjenreisningsvirksomheten" og vidare at " det ikke bare er et konkurranseforhold mellom investering og forbruk, men også mellom offentlig og privat forbruk".

I Særskilt vedlegg nr. 11, som Brofoss bygde denne delen av talen på, vart det som alt nemnt, lagt vekt på å syne samanhengen mellom tempoet i gjenreisinga og den offentlege bruken av varer og tenester (til både konsum og investering). Men vedlegget vart ikkje ferdig til offentleggjering før tre veker etter budsjett-talen. Det kunne difor ikkje bli noko ordskifte om det i Stortinget.

Om bruken av nasjonalbudsjettet til utforming av budsjett-politikken vart det i Særskilt vedlegg nr. 11 nemnt at dette formålet ville krevje langt meir detaljerte nasjonalrekneskap og -budsjett "enn det som i dag kan stilles opp", mellom anna måtte posten offentlig bruk av varer og tenester splittast opp i offentlig investering og offentlig konsum, og desse postane igjen i delpostar. Ei slik oppsplitting vart for statsutgiftene gjort tidsnok til at resultata kunne nyttast i neste finanstale som Brofoss heldt i juni 1946 då budsjettet for 1946-47 vart lagt fram. Dessutan vart utgiftene til overføringar tilsvarande gruppert.

Ei vekes tid føreåt kunne eg i eit notat til statsråden seie frå om at Statistisk Sentralbyrå og Det pengepolitiske kontor i samarbeid hadde gruppert utgiftspostane på statsbudsjettet etter art, formål og departement. Dessutan peika eg på "noen av de mest interessante momenter som framgår av denne grupperingen". Storparten av notatet vart teke med i finanstalen etter at Brofoss hadde studert det grundig og stilt spørsmål om somme av tala. Den konklusjonen han sjølv formulerte var:

"Budsjettet for 1946-47 er således i langt høyere grad enn budsjettet for 1945-46 et investeringsbudsjett som bidrar til gjenoppbyggingen og økingen av landets realformue".

Denne konklusjonen var ikkje berre rett, men sikkert og politisk nyttig for finansministeren.

Då Brofoss heldt den tredje finanstalen sin i januar 1947 hadde han hatt god tid til å studere den nasjonaløkonomiske grupperinga av budsjettframlegget som no gjaldt året 1947-48. Han kunne då vise til eit budsjettvedlegg der utgiftene for dette året var nasjonaløkonomisk gruppert og der det dessutan var teke med ei tilsvarande gruppering av utgiftene på det vedtekne statsbudsjettet for 1946-47. Denne gongen kunne han bygge storparten av finanstalen på

den nasjonaløkonomiske grupperinga, slik alle finansministrarar seinare har gjort.

Det var interessant å hjelpe Brofoss med finanstalane, som han alltid skreiv storparten av sjølv. Særleg spanande var det under utarbeidinga av manuskriptet til den lange talen som han heldt då budsjettet for 1945-46 vart lagt fram. Same dagen som han skulle tale, sat han og skreiv på kontoret sitt med fleire grupper i andre rom som kvar for seg leverte utkast. Frisch var med i ei av desse, og det er ikkje vanskeleg å kjenne att dei av formuleringane hans som Brofoss tok med. Men diverre hadde finansministeren for kort tid til å skjere ned på alle utkasta. Han hadde nok med å skrive ein stor del av talen sjølv og elles føye til meir eller mindre av det som andre leverte. Det endte med at han i siste liten måtte stokke saman den store manuskriptbunken han satt med og styrte ned i Stortinget. Det tok han tre timar med eit kvarters kaffipause innimellom å kome gjennom bunken. Talen vart seinare spreidd av Arbeidernes Opplysningsforbund i ei brosjyre som nok vart lese av mange.

Utarbeidinga av dei to neste finanstalane kan eg ikkje hugse noko frå, men at Brofoss la ned mye arbeid på dei kjem tydeleg fram i eit brev som eg skreiv etter at den tredje finanstalen var halden:

"I dag la Brofoss altså fram budsjettet. Førre dagen gjekk vi gjennom kladden til budsjett-talen. Vi sat frå klokka 13.00 til 24.15. Det var temmeleg slitsamt, men moro. Dette blir vel den siste budsjett-talen hans eg er med på å utarbeide".
"Eg var nede i Stortinget og hørte litt på han i dag. Han er ikkje flink til å føre fram talane sine diverre. Det gjekk med ein uhyggeleg stor fart".

Det skulle gå mange år før Brofoss vart "flink" i munnleg framstilling. Fullgod vart framføringa hans aldri, men innhaldet var alltid gjevande.

Korkje nasjonalbudsjettet for 1946 og 1946-1950 eller den nasjonaløkonomiske grupperinga av dei to første statsbudsjetta etter krigen vart ferdig tidnok til at finansdepartementet eller regjeringa kunne dra nytte av dei under utforminga av budsjettpolitikken. Det vart derimot nasjonalbudsjettet for 1947 og den nasjonaløkonomiske grupperinga av budsjettframlegget for 1947-48. Før budsjett-tingingane mellom finansdepartementet og fagdepartementa tok til hausten 1946, lå det føre to tabellar der utgiftene i budsjettframlegga for 1946-47 og 1947-48 var gruppert nasjonaløkonomisk med tal både for dei einskilte departement og for staten under eitt. Desse tabellane vart nytta i analysen av råbudsjettet før tingingane byrja, og ei revidert utgåve vart teke med som Vedlegg C i St.prp. nr. 1 (1947). Tala vart kommentert i "gule bok" i avsnittet om Statsbudsjettframlegget. Denne gongen vart det dessutan i avsnittet om "Budsjettets form" ofra eit

eige avsnitt på å fortelle kva nasjonalbudsjettet for 1947 var og at det seinare ville bli offentleggjort som særskilt stortingsmelding. I referatet frå det første møtet i Regjeringsutvalet for nasjonalbudsjettet, som det vil bli fortalt meir om seinare, heiter det om den nasjonaløkonomiske grupperinga at denne hadde Finansdepartementet hatt "ganske stor nytte av ved analysen av råbudsjettet for 1947/48". I dag blir nasjonalbudsjettet nytta så å seie året rundt til å analysere verknadene av budsjettpolitikken, men omtalen av dette høyrer heime under kapitlet om metodiske spørsmål.

Stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet for 1947 hadde eit eige avsnitt om budsjettet for den offentlege sektoren, men framstillinga var prega av statistiske problem og tabellkommentar. Avsnittet hadde ingen fullstendig analyse av dei nasjonaløkonomiske verknadene av utgiftene, men avgrensa seg til å peike på utviklinga frå 1946 til 1947 for somme av postane. Elles vart det vist til finanstalen der tala frå den nasjonaløkonomiske grupperinga av statsbudsjettet var "utførlig kommentert". Det gav heller ingen opplysningar om inntektene, og underskotet hadde det ikkje lykkast å rekne ut tal for i samsvar med den nasjonaløkonomiske grupperinga.

Utviklinga i offentlig konsum og investering vart nærare kommentert i avsnittet om generalbudsjettet. Heller ikkje her vart det gjort freistnad på å analysere etterspurnaden og tilbodet av varer og tenester, men det vart nemnt at:

"Foruten klarleggingen av den finansielle sirkulasjon krever analysen av etterspørsels- og tilbudsforholdene vidtgående og tildels kompliserte undersøkelser over forbrukernes og bedriftenes reaksjoner. Dette kan gjøres bl.a. ved å nytte ut den finansielle statistikk som foreligger, ved hjelp av enqueter og ved andre statistisk-økonomiske metoder. Slike undersøkelser vil bli foretatt i samband med Universitetets Sosialøkonomiske Institutt".

Her vart det nok venta for mye av Instituttet. Teoretisk har både Ragnar Frisch og andre universitetsøkonomar, særleg professor Leif Johansen, gjeve verdfulle råd til planleggarane i Finansdepartementet, men om analysar av etterspørsels- og tilbodstilhøva har departementet først og fremst hatt samarbeid med Statistisk Sentralbyrå.

Verknaden av dei offentlege budsjett på disponibel inntekt og sparing hos foretak og konsumentar vart i viss monn analysert i stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet for 1948. Nasjonalbudsjettpublikasjonen for 1949 syner at det for dette året vart gjort vidare framsteg i så måte og at det dessutan vart freista å analysere kredittverknadene av dei offentlege budsjett. Frå og med 1950 vart statsinntektene drøfta i eit særskilt avsnitt av nasjonalbudsjett-

publikasjonane. Frå og med 1953 vart skattepolitikken drøfta meir eksplisitt, og frå og med 1958 vart det teke med ein tabell der skatteinntektene mellom anna vart uttrykt i prosent av brutto-nasjonalproduktet.

Trass i kraftig ordbruk på budsjettkonferansane og som vi skal sjå i neste kapittel, bruk av nye kort i det interne spelet om statsbudsjettet, lykkast det ikkje å få underskottet ned så mye som ønska. No var underskottet på statsbudsjettet for 1945-46 så å seie gjeve då Brofoss tiltrådte som Finansminister. Men budsjettframlegga for 1946-47 og 1947-48 var det teknisk mogleg å gjere noko med. Brofoss gjekk då og sterkt inn for å få dette til. At han vart vonbroten tyder følgjande sitat på, henta frå eit brev eg skreiv til Brofoss den 21. juli 1948:

"Alle økonomer - og blant dem du også, såvidt jeg har forstått - har vel vært skuffet over at det ikke har lyktes å oppnå overskott på statsbudsjettet på et tidlig tidspunkt etter krigen. Når vi likevel har "funnet oss i det", har vel det delvis vært fordi vi har erkjent de administrative og politiske vanskene ved en slik politikk (jeg tenker her blant annet på at vi regnet med et visst prisfall som skulle redusere subsidiene og en stadig øking i konsumet som skulle virke mer og mer til å redusere inflasjonspresset). Når disse håpene har slått feil, er det naturlig at en trass i de administrative og politiske vanskene, går sterkere inn for å få gjennomført det som en hele tiden har ansett som ønskelig". "Kan vi ved å gå over til en annen form for "stabilisering" sikre oss at fordelingen av nasjonalproduktet blir like rettferdig og samstundes klare å redusere etterspørselsoverskottet?"

To alternative opplegg til dette vart nemnt, nemleg a) ein ekstraskatt for alle med ei disponibel inntekt over eit visst nivå og b) ein reduksjon av pristilskotta med tilsvarande prisauke samstundes som alle med disponibel inntekt under det same nivået fekk ein "pristrygd", dvs. ein direkte stønad, som gjorde det mogleg å unngå ein nedgang i konsumet deira. Trass i dei administrative vanskane med b) meinte eg at det var "all grunn til å overveie den sistnevnte framgangsmåten alvorlig". Som argument framførte eg mellom anna at ein ville råke alle som ein ønska å råke, også skattesnytarane - og at det ville gjere det mogleg

... "å rette på mange av de skjevhetene i den nåværende prisstruktur og i det hele tatt la prismekanismen virke bedre,"

Først i 1950 og 1951 vart pristilskotta kraftig minska og etterspørselsoverskottet bortimot eliminert, men det lykkast nok ikkje å unngå at det gjekk ut over folk med låge inntekter. Som medlem av Samordningsrådet var eg med på å førebu denne omlegginga, som etter mi meining var det viktigaste og modigaste finanspolitiske inngrepet som noka regjering har gjort i etterkrigstida.

Ei vurdering av budsjettpolitikken like etter krigen må ta

omsyn til at statsbudsjettet for 1945-46 ikkje kunne bli vedteke av regjeringa før halve budsjettåret og av Stortinget før heile budsjettåret hadde gått. Budsjettframlegget for 1946-47 vart heller ikkje lagt fram for Stortinget før sommaren 1946, dvs. like før oppløysinga. Statsbudsjettet kom ikkje i rute før for året 1947-48. I mellomtida måtte Finansdepartementet slite hardt for å gjenopprette budsjett disiplinen som var særskild dårleg i den første tida etter frigjeringa. Finansministeren heldt til og med eit møte om problemet som så mange tenestemenn frå fagdepartementa vart kalla inn til at Gamle festsal på Universitetet måtte nyttast til møtestad.

Fagdepartementa freista som før fortalt, å få løyvingar som låg langt over det som var realøkonomisk mogleg. Ein del av desse greidde nok Finansdepartementet å skjere ned på, men ein del av dei løyvingane som Stortinget til sist vedtok, kunne ikkje bli nytta fordi dei varene og tenestene som trongs ikkje var å få. Det er i lys av dette ein må vurdere utviklinga i utgiftene til varer og tenester på budsjettrekneskapen frå 1058 mill.kr. i 1945-46 til 791 mill.kr. i 1947-48 og auken i nettofordringsauken på statsrekneskapen frå 9 mill.kr. i 1946 til 439 mill.kr. i 1947 og 616 mill.kr. i 1948. Likevel kan ein nok seie at denne utviklinga gjev uttrykk for ein stram finanspolitikk.

Slik budsjett- og rekneskapssystemet var den gongen, let det seg ikkje gjere å finne ut kor stramt budsjettet var. Overskottet i dette systemet kom fram etter at utgiftene både før og delvis etter lånetransaksjonar var ført til frådrag. Det var såleis ein indikator for både inntekts- og likviditetsverknadene. Det gjekk fleire år før det vart funne ut kor stort overskottet før lånetransaksjonar var i dei første åra etter krigen. I det politiske ordsiftet om budsjettpolitikken fekk regjeringa mye kritikk for at dei første budsjettframlegga synte store driftsunderskott slik dei den gongen vart stilt opp.

I neste kapittel vil det bli fortalt om korleis Finansdepartementet utnytta planen om å lage eit såkalla "Reservebudsjett" under tingingane med fagdepartementa om statsbudsjettet for 1946-47. (I det tredje utkastet til disposisjon for stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947, gjorde eg jamvel framlegg om å ta med eit eige avsnitt om Reservebudsjett og 3-årsbudsjett parallelt med dei andre budsjettavsnitta, men det gjekk ikkje igjennom.) Planen gjekk ut på at departementa skulle føre opp på Reservebudsjettet framlegg som dei ikkje fekk med på budsjettet for 1946-47, men som dei ville få godkjent dersom ein konjunkturedgang seinare skulle gjere det ønskeleg

å auke statsutgiftene meir enn planlagt.

Det kom ein nedgang i Sambandsstatane i 1948, men som før fortalt, berre ein veik nedgang. Hos oss førte denne nedgangen til at kjøpepresset vart minska, men ikkje eliminert, og Reservebudsjettet vart ikkje sett i verk. Først i 1958 fekk vi ein konjunkturedgang som regjeringa fann det ønskeleg å motvirke ved å auke statsutgiftene ut over det budsjettet som då var vedteke. Neste gong det skjedde var i 1975-1976, etter at vi hadde fått den første alvorlege nedgangen i verdskonjunkturane etter krigen. I begge tilfelle syntte det seg vanskeleg for ikkje å seie politisk umogleg å minske utgiftene sterkt nok etter at vi hadde fått ny oppgang.

Under høgkonjunktura i 1961 gjorde eg som finansminister freistnad på å få bort dei ekstraordinære løyvingane til sysselsettingstiltak som kom inn på statsbudsjettet i 1958, og i 1977 tilrådde eg som medlem av Økonomisk utval i Arbeiderpartiet, ein reduksjon av statsutgiftene. I det første tilfellet lykkast eg berre delvis, og i det andre vart eg møtt med at "du forstår deg ikkje på politikk". Ein kan såleis med god grunn spørje om det finns nokon revers i finanspolitikken. Etter røynslene mine er ein slik revers iallfall umogleg i eit valår. Elles er ei finanspolitisk tilstramming lettare å få til når ein alt er oppe i eit uføre, enn når ein står i fare for å gli ut i det.

3 Penge- og kredittpolitikken

Det pengepolitiske kontor var som før nemnt, med i drøftingar av penge- og kredittpolitiske spørsmål på både interne møte i Finansdepartementet og i Penge- og finansrådet. Nedsetting av renta på statslån, konvertering av statslån frå okkupasjonstida, konsolidering av statsgjeld, bokføring av okkupasjonskostnadene i rekneskapen for Norges Bank og eigaransvaret for banken var såleis mellom dei emna kontoret gav råd om.

I Særskilt vedlegg nr. 11 vart det i innleidinga nemnt at nasjonalbudsjett-alternativa illustrerte økonomiske samanhengar som det var særleg viktig å vere klår over for dei som stelte med penge- og finanspolitikken, og i Stortingsmeldinga nr. 10 om nasjonalbudsjettet 1947 vart det i framstillinga om midlar i næringspolitikken hevda at:

"Såvel pris- som lønnspolitikken er viktige deler av pengepolitikken. Under denne høyrer også renten som næringspolitisk har stor betydning som aktiviseringsmiddel for langsiktige investeringar. Også en dirigert kredittpolitikk fra bankenes side

etter kvantitative eller kvalitative kriterier kan være middel til å innvirke på investeringenes omfang og retning."

Men ingen av disse nasjonalbudsjettpublikasjonane gjekk nærare inn på penge- og kredittpolitikken. Korleis kunne eit pengepolitisk kontor la det vere?

Svaret er ikkje vanskeleg å finne. Frå hausten 1946 til våren 1947 måtte kontoret konsentrere seg om dei verkemidla som då var viktigast. Det var statsbudsjettet og mengdereguleringane. Både før og etter dette tidsromet gjorde kontoret førebuande arbeid på å betre talgrunnlaget for penge- og kredittpolitikken, men det var eit tidkrevjande prosjekt som det vil bli fortalt om i neste kapitel.

Sålenge som det vart halde fast på eit så lågt nivå for renta på statslån som 2,5 prosent, var det ikkje mogleg å nytte penge- og kredittpolitikken til regulering av etterspurnaden utan direkte inngrep i kredittgjevinga. Men til det trongs ein rekneskap og eit budsjett for fordrings- og gjeldstilhøva tilsvarande rekneskapen og budsjettet for realøkonomien. Dette var den viktigaste grunnen til at kredittpolitikken ikkje for alvor kom inn i nasjonalbudsjett-opplegget før i midten av 1950-åra, altså fleire år seinare enn finanspolitikken. Då vart rentepolitikken lagt om samstundes som eit stort steg var teke med for å betre talgrunnlaget.

I samband med dei såkalla "Februartiltaka" i 1955, sette Norges Bank opp diskontoen frå 2,5 til 3,5 prosent. Formålet var å minske kjøpepresset. Rentehevinga saman med meir direkte inngrep i kredittgjevinga, innleidde ein meir og meir aktiv bruk av penge- og kredittpolitikken som middel til å minske kjøpepresset.

Nasjonalbudsjettpublikasjonane frå og med 1948 hadde nok med avsnitt om fordrings- og gjeldsforskyvningane, men her vart det berre offentleggjort rekneskapstal. Det vart slutt på det og då Finansdepartementet i 1951 gjekk over til det nye nasjonalrekneskapssystemet. Frå då av vart det gjort framsteg med å lage budsjettal for kredittutviklinga, men så seint som i stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet for 1953 gjekk det fram at desse tala enno stort sett berre var prognosar og ikkje program for kredittpolitikken. Først frå og med 1954 la Regjeringa fram ein samla plan for utlån frå statsbankane som ein integrerande del av nasjonalbudsjettet, og frå no av kom kredittpolitikken elles og i stendig sterkare grad med i nasjonalbudsjettet. Denne viktige utvidinga av innhaldet i nasjonalbudsjettet hang sjølvstendig saman med den meir aktive penge- og kredittpolitikken som då byrja. Ved hjelp av dei nye verkemidla for kredittpolitikken som hadde vorte bygd ut i åra like

før, og som mellom anna bygde på årlege kredittavtaler mellom statsmaktene og dei private kredittinstitusjonane, kunne staten øve innverknad ikkje berre på utlånsverksemda i statsbankane, men både på utlåna frå dei private kredittinstitusjonane og på kredittgjevinga over obligasjonsmarknaden. Ei heving av diskontoen i februar 1956 stødde opp om denne politikken.

Innføyinga av kredittpolitikken i nasjonalbudsjettopplegget vart hemma av statistisk-tekniske problem og administrative periodiseringsvanskar. Dei statistiske problema vart i stor monn løyste gjennom den omlegginga av kredittmarknadsstatistikken som vart sett i gang i 1952 og som det seinare vil bli fortalt meir om, men så seint som for 1961 vart dei kvantitative planane for finanspolitikken og for kredittpolitikken utarbeidd på ulike tidspunkt. Dette hang saman med at nasjonalbudsjettet skulle leggjast fram for Stortinget først i oktober, medan dei årlege tingingane om kredittavtalen for neste år ikkje tok til før i desember. Difor var det ikkje mogleg å offentliggjere i nasjonalbudsjettpublikasjonen noko kredittbudsjett for dei private kredittinstitusjonane og for obligasjonsmarknaden tilsvarande utlånsbudsjettet for statsbankane. Det vart heller ikkje laga noko kredittbudsjett samstundes med statsbudsjettet, jamvel om kredittpolitikken sjølvstendig vart drøfta i samband med budsjettopplegget.

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

I dag har penge- og kredittpolitikken ein like viktig plass i nasjonalbudsjettet som finanspolitikken, naturleg nok då desse er dei to viktigaste verkemidla for den makroøkonomiske politikken. Den plassen penge- og kredittpolitikken etter kvart fekk, hang i høg grad saman med at rentenivået frå kring 1950 glei oppover som resultat av etterspørselspress på penge- og kredittmarknaden. Denne glidinga vart i ettertid stadfesta gjennom nye diskontohevingar, først i 1969 og så fleire gonger i 1970-åra. Etter at den administrative rentereguleringa seinare vart oppheva, har vi i dag så å seie fri rentedanning.

I 1950 var eg som medlem av Penge- og finansrådet med på å gje råd om korleis ein kunne bremse for ikkje å seie stogge renteglidinga. I 1960-1963 gjekk eg som finansminister inn for å følgje opp dette rådet. Men i 1980 var eg som formann for eit renteutval med på å

tilrå frigjeving av rentedanninga. Det var mange grunnar for denne tilrådinga, men avgjerande for meg var ny kunnskap om dei sosiale verknadene av ei renteheving.

I Hva krigen kostet Norge vart det hevda at ei rentesenking ville

... "Virke til at kapitalen får mindre og arbeidet større andel av nasjonalinntekten, i allfall så lenge prisene blir regulert".

Det same synet vart hevda av fleirtalet i Penge- og finansrådet, som eg hørde til. Grunngevinga var reint teoretisk. Det fanns ingen statistikk som kunne kaste lys over dei sosiale verknadene av ei renteendring. At rentesenkinga i 1945 mellom anna var sosialt motivert, gav Erik Brofoss tydeleg uttrykk for då han i finanstalen i februar 1946 sa:

"Utjevningspolitikken føres nå videre gjennom den rentepolitikk en har slått inn på".

Då Renteutvalet gav tilrådinga si, lå det føre ein statistikk som synte at ei renteheving jamt over ville kome dei lågare inntektsgruppene til gode, medan dei høgare ville tape. Merkeleg nok har denne sosiale verknaden kome lite fram i ordskiftet om rentepolitikken i åra etterpå. Derimot har ein annan verknad som Renteutvalet peika på, vorte nytta som argument mot rentehevinga, nemleg at det jamt over er dei yngre aldersklassene som taper og dei eldre som vinn på ei renteheving.

No kan ein spørje: Stod den teoretiske tankegangen i Hva krigen kostet Norge og i utgreiinga frå Penge- og finansrådet i strid med fakta? Det veit eg ikkje, for fordelinga av fordringar og gjeld på ulike inntektsgrupper kan ha vore slik i den første etterkrigstida at verknaden av ei renteheving på inntektsfordelinga måtte bli motsatt verknaden i dag.

4 Pris- og inntektspolitikken

Dette politikkområdet lå i dei første etterkrigsåra utanom nasjonalbudsjettet og vart så å seie ikkje drøfta i nasjonalbudsjettpublikasjonane. Det var først og fremst Prisdirektoratet og sekretariatet i Det økonomiske samordningsråd som hadde det administrative ansvaret for pris- og inntektsspørsmål. Prisdirektoratet låg under finansministeren og Samordningsrådet under statsministeren. Begge var sterkt opptekne av desse spørsmåla, og direktør Wilhelm Thagaard var den sentrale, for ikkje å seie dominerande, rådgjevaren på embetsmannsnivå, men på Det penge-

politiske kontor fekk Helge Seip etter kvart meir og meir med prissaker å gjøøre - i direkte kontakt med Brofoss.

Den einaste gongen eg kan hugse å ha drøfta prisproblem med Brofoss var hausten 1946 då han var inne på tanken om ei omlegging av subsidiepolitikken. Men eg gjorde meg nok lite gjeldande, for då ei omlegging neste gong vart drøfta, i ein indre krins, nemleg i 1948, skreiv eg i eit brev frå USA:

"Når eg no tenkjer tilbake på mitt eige "ansvar" for den økonomiske politikken i etterkrigstida, er det serleg ein ting eg angrar på, og det er at eg ikkje gjekk sterkare inn for ei omlegging av stabiliseringspolitikken hausten 1946, ...". "Ikkje for det", føydde eg til, statssekretæren "var enno for sterk til at det ville ha hjelpt, men eg ville ha hatt betre samvit i dag!"

Eg kom såvidt inn på prispolitikken i eit avsnitt av April-notatet 1947, der det til slutt heiter at

"jo mindre presset mot prisnivået blir, dess større muligheter har en for å nytte prispolitikken som et middel i produksjons-politikkens tjeneste".

Elles er korkje April-notatet 1947 eller andre nasjonalbudsjettdokument frå tidsromet 1945-1947 særmerkt ved tru på prissystemet som økonomisk verkemiddel slik stoda den gongen var.

Drøftingane i 1948 vart ført på grunnlag av eit P.M. som Odd Aukrust og Trygve Haavelmo hadde laga. Her vart det lagt fram ei sterk velferdsteoretisk grunngjeving for å minske pristilskotta som då hadde fått mange uheldige verknader på utnyttinga av ressursane og som kravde stendig større statsutgifter. Når subsidiepolitikken likevel heldt fram, kan eg tenkje meg at det komande stortingsvalet i 1949 var ein av grunnane. P.M.-et vart aldri gjort ålment kjent, trass i at opposisjonen, som hadde fått nyss om det, pressa på for å få det utlevert.

Omlegginga kom ikkje før i 1950, og då var eg med - som medlem av Samordningsrådet. Det første steget med å bringe pris- og inntektspolitikken inn under nasjonalbudsjettet vart teke i samband med denne omlegginga. I eit tillegg til stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet for 1950, med ei utgreiing om subsidiereduksjonen det året, vart det hevda at tiltaket var ein lekk i gjennomføringa av nasjonalbudsjettet.

Statsråd Erik Brofoss hadde då lenge vore misnøgd med subsidiepolitikken, særleg pristilskotta til jordbruket, og dette var ein av grunnane til at han hausten 1947 ville ut av Finansdepartementet. Ein annan grunn var at han som handelsminister kunne konsentrere seg om problema i utanriksøkonomien. Desse grunnane gav han klårt uttrykk for i eit brev frå først på november. I eit anna brev som eg fekk vel eit år etterpå uttrykte han seg slik:

... "ellers er det synd at subsidiepolitikken skal endre karakter fra å være en støtpute mot konjunktursvingningene ute til å bli en ren inntektsoverføring mellom grupper i samfundet".

Ei ytre hending som gjorde det politisk lettare enn før å legge om subsidiepolitikken, var devalueringa av pundet hausten 1949, som førte til ei så å seie automatisk nedskriving av den norske krona og. Dette, og at regjeringa Gerhardsen etter valet hausten 1949 fekk fleirtal i Stortinget for nye 4 år, var bakgrunnen for at Statsministeren i brev datert 1. desember 1949 stilte følgjande spørsmål til Det økonomiske samordningsråd:

- "1. Hvilke tiltak bør treffes for å hindre at fordyrelsen av importvarene skal gi årsak til en forstyrrelse av landets økonomiske stabilitet?
2. Finner Rådet å kunne anbefale at det treffes tiltak til å redusere kjøpepresset for å fremme en raskere utbygging av landets produksjonsevne? Hvilke tiltak vil Rådet i så fall anbefale?"

I svaret tilrådte Samordningsrådet både ein subsidiereduksjon og ei samordning av avtalene om indeksregulering av lønningane for å kunne "unngå at omkostningsnivået endres nevneverdig". Rådet peika dessutan på at kjøpepresset kunne minskast ved å redusere investeringane. Dette opna vegen for framlegg til Stortinget om vesentleg minska pristilskott og for nye tingingar mellom partane i arbeidslivet om eit lønsoppgjer som gjorde utslaget på kostnadsnivået mindre enn det elles ville ha vorte. Subsidiereduksjonen som vart gjennomført i fleire steg, minska kjøpepresset så mye at mengdereguleringane etter kvart kunne avviklast, slik som ønska var. Men ein sterk løns- og prisauke let seg ikkje hindre.

I 1947 var det i endå større grad enn i dag statsministeren som hadde hand om inntektspolitikken. Då Brofoss gjekk ut av Finansdepartementet kom Olav Meisdalshagen inn, og samstundes vart Olav Oksvik landbruksminister. Begge kom frå Stortinget der dei stod sterkt, og begge vurderte inntektsproblem først og fremst politisk. Det er ikkje vanskeleg å skyne at det i ei slik stode måtte ei devaluering til for å få statsministeren og regjeringa med på å gje opp "stabiliseringslina". I ei slik stode var det heller ikkje lett for Brofoss å ta inntektspolitikken opp til drøfting i nasjonalbudsjettpublikasjonen. Han var inne på dette i eit brev frå september 1948, der det heiter at

... "det er av viktighet at en i budsjettet for 1949 får med ikke bare de realøkonomiske faktorer, men også tar med behandlingen av pris/lønsspørsmålet og inflasjonsproblemet."

Eg hadde tilrådd dette i eit notat som eg sendte han sommaren 1948. Men denne utvidinga av innhaldet kom altså ikkje før i nasjonalbudsjettet for 1950.

Frå og med 1951 gjekk ei drøfting av pris- og inntektsutviklinga inn som ein fast del av dei årlege stortingsmeldingane om nasjonalbudsjettet. I den første tida dreidde analysen seg først og fremst om verknadene av prisutviklinga på inntektene og særleg utviklinga i det siste året. Problema i komande år vart lite analysert. Etter kvart vart det gjeve visse inntekts- og prisprognosar i den tekstlege framstillinga, men noko uttrykkeleg opplegg til ein inntektspolitikk finn vi ikkje før i nasjonalbudsjettpublikasjonen for 1963. Her vart det gjeve varsel om ein ny og meir aktiv inntektspolitikk, jamvel då berre verbalt. Frå og med 1966 vart det i samband med nasjonalbudsjettet laga kvantitative opplegg for ein slik politikk, men overslag over verknadene av denne politikken vart gjort av eit særskilt utval. Dette utvalet laga jamvel ein eigen analysemodell for dette formålet. I samband med indeksoppgjeret våren 1973 vart det teke eit viktig steg med å få til eit samordna inntektsoppgjer, og det vart gjort greie for dette i det reviderte nasjonalbudsjettet for 1973. Det skulle såleis gå heile ti år før det skjedde noko vesentleg nytt med innbygginga av inntektspolitikken i nasjonalbudsjettopplegget. I nasjonalbudsjettpublikasjonen for 1975 vart ein ny og viktig praksis innleidd gjennom offentleggjering av overslag over den framtidige pris-, løns- og inntektsutviklinga.

Etter ein etter måten moderat prisauke i 1950-åra vart auken i 1961 på ny sterkare. Statsminister Gerhardsen tok då opp spørsmålet om å få oppretta eit organ for samarbeid med næringslivet på høgt nivå, tilsvarande Det økonomiske samordningsrådet. Samstundes vart som nemnt, inntektspolitikk gjort til eit viktig emne i nasjonalbudsjettet. Utvidinga skjedde såleis samstundes med at prisstigingsproblema vart alvorlegare, men hang nok og saman med evna til å analysere slike problem. Framstillinga kunne då byggje på ei utgreiing om Prisnivå og sysselsetting, som sosialøkonomen Gerhard Stoltz nyleg hadde fått ferdig. Når pris- og inntektspolitikk ikkje vart drøfta tidlegare, kan det godt hende at det var fordi kontoret for nasjonalbudsjettet ikkje makta det.

Pristilskott i større omfang vart som før nemnt, opprinneleg tekne i bruk for å "skjære igjennom pristoppen" som var venta etter Andre verdskrigen slik som etter den første. Seinare vart dei nytta i stendig større monn som støtte til einskilte næringar, først jordbruket, så fisket og seinare, særleg i 1970-åra, fleire andre næringar.

Då det såg ut til at fiskeristøtten for alvor ville bli stor, var eg finansminister. I 1963 vart det ført tingingar mellom staten

og fiskeriorganisasjonane som hadde sett fram krav om ein sterk stønadsauke. Både fiskeriministeren og pris- og lønsministeren var stemt for å kome organisasjonane langt på veg i møte. Dette kunne eg av prinsippielle grunnar ikkje gå med på. Eg hevda mellom anna at stønader til ei eksportnæring i stor monn ville kome utlandet til gode. Dessutan var eg redd for at om vi gav etter no, ville staten måtte gje nye store utvidingar av stønadene seinare, slik som for jordbruket. Etter ei drøfting i regjeringa av ein plan frå fiskeriministeren som ville krevje tilleggslyyving, skyna eg at både statsministeren og dei fleste andre regjeringsmedlemene var velviljug innstilt til både planen og ein sterkt auka fiskeristøtte. Då kom eg til at det var best å be statsministeren om å få gå av. Grunngevinga mi til han var at eg fann det uforsvarleg å vere borte frå Statistisk Sentralbyrå stort lenger og at personlege grunnar og tala for å gå av no. Smilande drog Gerhardsen opp lommekalenderen sin og fastslo at eg året før to gonger hadde bede om å få slutte. Men no skjøna han nok at avskil ikkje var til å kome frå, for han bad meg bli sitjande til det baud seg eit meir høveleg tidspunkt for statsrådsifte, og det gjekk eg med på. Men det tragiske var at tidspunktet kom kort tid etterpå da sosialminister Bruvik brått døydde.

Fåren for ein sterk auke av fiskeristøtten var såleis berre "tuva som fekk lasset til å velte". Hovudmotivet mitt var at eg trivdes mye betre som direktør for Byrådet enn som finansminister. I ettertid er eg glad for at eg slapp å bli medansvarleg for den sterke auken i fiskeristøtten som vi seinare fekk.

5. Mengdereguleringa av ressursbruken

Regjeringa Gerhardsen valte i 1945, som før fortalt, ein strategi for den økonomiske politikken som måtte føre til at vi i fleire år etterpå fekk langt større etterspurnad etter varer og tenester enn tilgjengeleg frå eigen produksjon og import. Både konsumet og investeringane vart difor avgrensa ved hjelp av ulike slag mengdereguleringar, slik som byggeløyver, importløyver, rasjonering av både konsumvarer, råstoff og drivstoff (i tillegg til rasjonering av valuta), og i den første tida jamvel direkte regulering av arbeidsmarknaden. Desse mengdereguleringane fastla i stor monn både omfanget og samansetnaden av konsum og investering, gjennom dels tilbodet og dels etterspurnaden. Det same gjaldt offentleg bruk av varer og tenester. Prisane og rentesatsane vart i stor monn fastlåste ved direkte regulering og pristilskott. I ei slik stode kunne korkje

finanspolitikken eller penge- og kredittpolitikken ha større verknad på produksjonen og ressursutnyttinga.

I nasjonalbudsjettet for 1946 og 1946-50 vart berre omfanget av nasjonalproduktet og hovudkomponentane av dette drøfta. I 1947-budsjettet vart både omfanget og samansetnaden analysert, først og fremst ut frå opplysningar frå mengderegulerande organ om verksemda deira. Analysen vart gjennomført på grunnlag av dei særbudsjetta som det vart fortalt om i det førre kapitlet. Her skal eg vi kort sjå på innhaldet i desse.

Materialbudsjettet synte korleis produksjonen av trelast, murstein og sement var planlagt nytta. Ein del skulle gå til auka lager, og resten skulle nyttast til driftsbygg og anlegg i ulike næringar, til bustader i ulike område av landet, til byggeverksemd i offentleg administrasjon og tenesteyting og til vedlikehald og reparasjon av industribygg, bustader og andre byggnader. Dessutan gav budsjettet opplysning om kor mye trelast og sement som skulle gå til byggjing av skip og båtar og til produksjon av trevarer og møblar, kassebord og sementvarer uttrykt i fysiske einingar (standard trelast, talet på murstein og tonn sement). Budsjettet gav og overslag over kostnadene av dei bygg og anlegg som slike byggemateriale skulle nyttast til, fordelt på stat, kommunar og private.

Metodisk og administrativt vart det, som vi skal sjå i neste kapittel, gjort viktige framsteg i åra som følgde, mellom anna eit nytt særbudsjett for tildelinga av byggeløyve i tillegg til materialbudsjettet. Men politisk reiste det seg problem. Så låg som renta var og utan nemnande bremsing av kredittgjevinga fekk vi ein stor auke i søknadene om byggeløyve og eit sterkt politisk press for å gå med på dei. Dette førte til at regjeringa gav byggeløyve i større omfang enn synt på materialbudsjettet. Særleg i valår gjekk tildelinga av byggeløyve langt ut over budsjettet. Resultatet vart ein så stor skort både på arbeidskraft og materiale at vi fekk tomgang på mange arbeidsplassar og ikkje lang tid etter valet, måtte regjeringa minske tildelinga sterkt. Medan igangsetjinga av nye bygg auka kraftig i valår, vart det såleis langt ferre bygg sett i gang i året etterpå. Desse "valsyklane" i byggeverksemda heldt fram til og med 1953. I 1954 vart det førebudd ei finans- og kredittpolitisk tilstramming som vart sett i verk i februar 1955. Desse "Februar-tiltaka" førte til at presset på byggemarknaden vart minska, og etter kvart kunne material- rasjoneringa bli mildna og til slutt avvikla.

Under førebuinga av arbeidskraftbudsjettet, vart det klårt at dei planane som var lagt av private, staten og kommunane hausten 1946,

bar i seg eit underskott på heile 82 000 arbeidstakarar. I Stortingsmelding nr. 10 vart det peika på alvorlege problem som dette i tilfelle ville føre med seg, mellom anna kostnadsverknaden av skorten på arbeidskraft. Om dette vart det sagt at det ville bli

... "vanskelig å holde lønns- og dermed prisutviklingen under kontroll dersom konkurransen om arbeidskraften blir for sterk". Om måten å løyse problema på vart det hevda: "Som et alminnelig prinsipp gjelder det å økonomisere med arbeidskraften overalt hvor det er mulig" og vidare at: "Praktisk talt alle planer og budsjett er lagt opp bl.a. ut fra omsynet til at arbeidskraften er en knapphets- eller minimumsfaktor. Ved utarbeidingen av disse enkeltplanene har arbeidskraftbudsjettet gitt grunnlag for vurderingen av prioritetene med omsyn til arbeidskraften".

Det endelege arbeidskraftbudsjettet syntte korleis sysselsettinga var venta å bli sommaren 1947 og ved utgangen av året etter dei planane som nasjonalbudsjettet representerte. Det vart her rekna med ein auke i sysselsettinga på i alt 12 600. Drøftinga av korleis denne auken fordelte seg etter næring, dreidde seg for ein stor del om jordbruket, skogbruket og fiskeriane, som politisk nok var mest ømtåleleg. Det kan her vere verd å sitere følgjande avsvemming av framstillinga om Næringspolitikken, mål og middel, som vart føydd til i manuskriptet så seint som den 12. mars 1947:

"I del II er det understreket at bl.a. jordbruket på lengre sikt vil måtte gi fra seg arbeidskraft til andre næringer der utbyttet pr. anvendt arbeidskraftenhet ligger høyere. Denne utviklingen må gå i takt med en rasjonalisering og mekanisering av driften, samstundes med at produksjonssamvirket blir mer og mer utbygd. Av omsyn til jordbruksproduksjonen og avvirkningen i skogen og for å minske ulempene for jordbrukerne har en imidlertid i den nåværende situasjonen funnet det nødvendig å bremse på utstrømmingen av arbeidskraft fra jordbruket".

Ei anna interessant tilføyning vart gjort på slutten av avsnittet om arbeidskraftbudsjettet:

... "det overskottet av arbeidskraft som enda forekommer på enkelte steder. En undersøkelse og klarlegging av sysselsettingsforholdene i de enkelte distrikter vil kunne gi grunnlaget for en rasjonell utnytting av denne arbeidskraftreserven, enten ved at det blir satt i gang arbeid på stedet eller at en søker å fremme overføringen av arbeidskraft fra et sted til et annet".

Det var eg som førte avsnittet om arbeidskraftbudsjettet i pennen, men eg går ut frå at tilføyningane vart gjort etter at Brofoss hadde lese manuskriptet (som er datert 22. februar 1947).

Stortingsmelding nr. 10 hadde eit langt avsnitt om produksjonsbudsjettet som var sterkt statistisk prega. I innleiinga heiter det mellom anna:

"Ved beregningene har en tatt omsyn til at de enkelte næringene vil kunne disponere arbeidskraft noenlunde i samsvar med de tall arbeidskraftbudsjettet gir".

Elles vart det hevda at først og fremst arbeidskraft-effektiviteten ville avgjere om nettonasjonalproduktet skulle kunne

auke med dei om lag 10 prosent som det vart rekna med (frå 1946 til 1947). Til slutt i avsnittet vart det teke med ein tabell over fordelinga av nasjonalproduktet på vareproduserande og tenesteytande endringer (der mellom anna ulønt husarbeid vart rekna med).

Importbudsjettet vil bli drøfta i neste avsnitt, og i kapittel V vil det bli fortalt om innføringa av eit eige budsjett for importløyvene. Den direkte reguleringa av importen var eit av dei viktigaste midla til å regulere ressursbruken. Omfanget og samansetnaden av både konsumet og investeringane vart i dei første etterkrigsåra sterkare påverka av desse mengdereguleringane enn av finans- og kredittpolitikken. Men tilstramminga av finanspolitikken frå kring 1950 og av penge- og kredittpolitikken frå midten av dette tiåret, gjorde desse verknadene smått om senn mindre.

Avsnittet om konsumbudsjettet vart innleidd med ein analyse av utviklinga i den private og offentlege konsumetterspurnaden. Om den private etterspurnaden vart det hevda at oppdemt trong ville presse på i 1947 og skape ein stor ekstraordinær etterspurnad i tillegg til den ordinære. Vidare heiter det:

"Dessuten vil også den ordinære etterspørselen trolig være større enn tidligere, blant annet fordi inntektene er jamnere fordelt".

Om måten å minske den private konsumetterspurnaden på heiter det at det ville bli

.... "lagt vekt på å bremse det private konsumet gjennom skattepolitikken både av omsyn til investeringene og for å minske presset mot pris- og lønnsnivået".

I seinare stortingsmeldingar om nasjonalbudsjettet, vart ein stendig større plass gjeve til analyse av konsumetterspurnaden, presset mot pris- og lønnsnivået og skattepolitikken. Elles var nasjonalbudsjettet i mange år etter krigen prega av ei sterk avgrensing av det private konsumet til føremonn for investering i kapitalutstyr.

I viss monn vart avgrensinga av det private konsumet sosialt grunngjeve og. Særleg i den første tida etter krigen vart det hevda at "rasjonering gjennom pengepungen" ville vere urettferdig. Dette slagordet vart flittig nytta i valkampen så seint som i 1949.

Avsnittet om investeringsbudsjettet hadde og med ein analyse av etterspurnaden. Her vart det peika på at investeringsplanane var uvanleg store. Dette hadde mellom anna kome til uttrykk i eit førebels investeringsbudsjett som vart stilt opp i november 1946 og som synte at dei framlegga til investeringar som fagdepartementa hadde lagt fram (og som dei føreåt hadde redusert ein del), til saman låg "atskillig høgere enn det som var fysisk mulig å gjennomføre".

Vidare heiter det:

"Ved oppstillingen av investeringsbudsjett har en hele tiden hatt de tre knapphetsfaktorer, arbeidskraft, materialer og valuta for øye. Så langt råd er har en forsøkt å avstemme investeringsbudsjettet med budsjettene for disse faktorene".

Investeringsbudsjettet synte kor stor bruttoinvestering det vart teke sikte på i 12 hovudnæringar og det hadde for kvar næring ei fordeling på ulike slag investeringar. Dessutan hadde det for kvar næring og kvart slag investering ei fordeling etter stats-, kommunal- og privateige. Postane i dette budsjettet vart etter måten grundig kommentert og til slutt vart det gjort freistnad på å samanlikne dei investeringane som var gjennomført i 1946 og planlagt for 1947, med både kapitalreduksjonen under krigen og investeringsskissa i Vedlegg nr. 11. Den sistnemnte samanlikninga synte til dømes at dei budsjetterte investeringane i jordbruk, elektrisitetsforsyning, skipsfart og kvalfangst til saman var større enn det som svara til ein 4-års gjenreisingsperiode. For bustadbygginga vart det rekna med at kapitalreduksjon under krigen ville vere gjenvunne om 2-3 år.

I eit langt avsnitt om generalbudsjettet vart særbudsjetta for nasjonalproduktet og importen stilt opp mot særbudsjetta for privat og offentleg konsum, privat investering, offentleg investering og eksport. Nasjonalproduktet og dei ymse komponentane av dette for 1947 vart samanlikna med tilsvarende tal for 1946 og 1939. For desse åra vart og konsumkvotane og investeringskvotane samanlikna. Hovudkonklusjonen vart at nasjonalbudsjettet for 1947 mellom anna bar i seg at den private konsumkvoten ville bli mindre enn både i 1946 og 1939 og at dette gav uttrykk for ein auke i gapet mellom inntekter og konsumutgifter, som ville forsterke etterspørselsoverskottet og presset mot prisnivået. Den offentlege konsumkvoten ville bli større enn i 1939, men mindre enn i 1946. Den private nettoinvesteringa i realkapital ville utgjere 18 prosent av den disponible nasjonalinntekta i 1947 mot 13 prosent i 1946 og 10 prosent i 1939.

Vidare vart det mint om at forskyvingar av vareleveransane frå utlandet, naturgjevne tilhøve, uforutsette endringar i tilgangen på knapphetsfaktorar, endringar i bytehøvet andsynes utlandet og ei rad med andre omstende kunne føre til at det vart avvik mellom tala i budsjettet for 1947 og tilsvarende rekneskapstal. Elles vart det peika på at produksjonsbudsjettet, eksportbudsjettet og investeringsbudsjettet bygde på føresetnaden om at arbeidseffektiviteten ville auke på område der nivået var lågt. I denne samanhengen heiter det at:

"På disse og en rekke andre områder må arbeiderne, det

private næringsliv, kommunene og staten samarbeide om å nå de mål som er stilt opp, ellers vil det ikke være mulig å gjennomføre nasjonalbudsjettet".

Organa for dette samarbeidet skal vi seinare kome tilbake til.

Til slutt vart den nære samanhengen mellom dei ulike postane på nasjonalbudsjettet sterkt streka under. Skulle ein post bli endra, måtte tilsvarende endringar gjerast i andre. Først og fremst måtte ein vere merksam på dette under handsaminga av statsbudsjettet, og så kom det ei formaning til Stortinget:

"Dersom det gjelder bevilgninger som forutsetter bruk av arbeidskraft, materialer og valuta, må det dessuten påvises hvor disse knapphetsfaktorene skal tas fra, og en må ha klart for seg hvilke andre formål som i tilfelle må vike plassen. Gjelder det bevilgninger til inntektsoverføringer, må det på tilsvarende måte tas omsyn til de indirekte virkningene både på de enkelte nasjonalbudsjettposter, f.eks. på det private konsumet, og på andre forhold".

Alle særbudsjetta bygde på omgrep som var definert nøyaktig like eins som i nasjonalrekneskapen. Det var utan tvil naudsynt, men det synt seg snart at det for kontrollen av verksemda i dei mengde-regulerande institusjonane var formålstenleg å ha særbudsjett for løyvegjevinga i tillegg til dei budsjetta for leveringar av import-varer og materiale som nasjonalbudsjettet hadde. Dette problemet skal vi kome tilbake til både i neste avsnitt og i metodekapitlet. Her er det nok å peike på at løyvebudsjetta vart ein stendig viktigare del av innhaldet i nasjonalbudsjetta for åra like etter 1947.

Etter at mengdereguleringane var avvikla, vart det ikkje berre slutt på løyvebudsjetta, men framstillinga av import- og konsumbudsjetta vart vesentleg kortare enn før. Importen og konsumet kunne då bli påverka først og fremst gjennom finanspolitikken og penge- og kredittpolitikken, og det vart naturleg å drøfte utviklinga av konsumet i samband med inntektspolitikken.

6. Reguleringa av utanriksøkonomien

Når det første nasjonalbudsjettet la opp til bruk av importoverskott som eit sentralt middel i gjenreisingspolitikken, var det ikkje ein så sjølsagt tanke som ein etterpå lett kan tru. Omgrepet importoverskott var den gongen nytt i den økonomiske tenkjinga, og det vart harsellert over dette omgrepet under eit stortingsordskifte i oktober 1946, altså ei tid etter at Særskilt vedlegg nr. 11 var lagt fram. Før krigen var interessa for utanriksøkonomien først og fremst knytt til betalingsbalansen, og eit underskott her vart sett på som ei ulempe. No ønska ein å ha importoverskott av varer og tenester og dermed underskott på driftsrekneskapen andsynes utlandet. Det var uvant.

I samsvar med planar for importen og eksporten som Forsynings- og gjenreisingsdepartementet hadde lagt, vart det i nasjonalbudsjettet for 1946 rekna med eit importoverskott på 1000 mill.kr. Men det vart reist tvil om kreditt-tilhøva i utlandet ville gjere det mogleg å halde nivået så høgt i resten av femårsperioden 1946-1950. I Vedlegg nr. 11 heiter det såleis:

"Dersom importoverskottet blir brukt til gjenreising og investering i produksjonskapital er det neppe tvil om at det vil lønne seg å importere så mye. Men det er slett ikke sikkert at lånemulighetene vil gi adgang til det. Utsiktene til å få rimelige lån i utlandet kan i dag ikke sies å være lyse".

I den første finanstalen som Erik Brofoss heldt, vart det elles peika på at eit importoverskott ville verke mye til å dempe inflasjonspresset:

"Det skjer på to måter, dels ved at importoverskuddet bringer oss varer og dels ved at importoverskuddet bidrar til å innendra likvider".

Vedlegg nr. 11 gjekk ikkje nærare inn på valutaproblema. Stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947 gjorde derimot det. Her vart det lagt fram både eit budsjett for bytet av varer og tenester med utlandet og eit valutabudsjett. Begge vart etter måten grundig kommentert. Vare- og tenestebudsjettet synte eit importoverskott på 900 mill.kr. for 1947 mot om lag 750 mill.kr. for 1946, altså noko mindre enn lagt opp til i Vedlegg nr. 11. Det vart peika på at desse tala måtte vurderast i samanheng med investeringsbudsjettet, som synte ei nettoinvestering på 2000 mill.kr. Av dette ville såleis 1100 mill.kr. bli dekkja ved innanlandsk sparing og 900 mill.kr. ved importoverskott. Importoverskottet vart sett på som ein avgjerande føresetnad for at investeringsbudsjettet kunne bli gjennomført. I valutabudsjettet vart det synt korleis importoverskottet, eit underskott på rentebalansen og avdrag på utanlandsk lån o.l. kunne la seg finansiere. Det ville krevje om lag like store sal av gull og valuta-reserver og nye låneopptak i utlandet. Analysen konkluderte med at vi:

...."i beste fall kan gjøre regning med pr. 1. januar 1948 å ha igjen kredittmuligheter som svarer til mellom en tredjedel og halvparten av hard currency-utgiftene for inneværende år".

Det vart så peika på at vi deretter hadde valet mellom ei drastisk nedskjæring av importen, ei ny stor opplåning eller ein kombinasjon av desse utvegane. Om dette heiter det:

"For Norge blir det imidlertid da ikke spørsmål om noe fritt valg, men først og fremst om hvilke kreditter andre land er villige til å yte".

I April-notatet 1947 vart det i eit avsnitt om utarbeiding av retningslinjer for arbeidet med nasjonalbudsjettet 1948 nemnt at det ville bli naudsynt å redusere driftsunderskottet andsynes utlandet:

"Det må på et tidlig tidspunkt tas standpunkt til hvor sterk reduksjon en skal ta sikte på. Såvidt jeg kan se av de tall som foreligger til å belyse valutasituasjonen, vil det ikke være forsvarlig å budsjettere med et driftsunderskott på over 1/2 milliard kr. i 1948 når en regner utgiftene til skipsimporten og inntektene på salget av brukte skip med. Det er klart at en sterk reduksjon vil kreve ganske bestemte forholdsregler på en rekke punkter. En skal senere peke på enkelte av disse foreholdsreglene. Her understreker en bare at dersom reduksjonen blir aktuell, må det allerede i retningslinjene for budsjetteringsarbeidet tas sikte på dette, slik at behovet for nedskjæring senere blir minst mulig".

I eit notat frå midten av august 1947 med tittelen: Sammen-
drag av situasjonsrapporten om nasjonalbudsjettet 1947 pr. 31/5-1947, vart det peika på at valutaforrådet hadde gått ned med over 600 mill.kr. i første halvår, medan overslaget for heile 1947 var 925 mill.kr. Skulle valutabudsjettet kunne halde, måtte difor importen i det andre halvåret bli avgrensa i samsvar med dei nye retningslinjene som då var stilt opp.

Kva som seinare skjedde er ei lang historie som vi ikkje skal gå nærare inn på her, men eit par ord må føyast til om årsakene til at regjeringa alt i september 1947 fann det naudsynt å dra inn importløyver i stort omfang. Utover våren 1946 synte månadsstatistikken over varebyttet med utlandet, som enno var sterkt forseinka, at importen auka lite. Eg kan hugse at Brofoss var engsteleg for at dette kunne føre til ei mindre snøgg gjenreisning enn ønska, og Det pengepolitiske kontor vart bede om å ta kontakt om dette med dei som stod for innvilginga av importløyve. Desse på si side fekk truleg kjensle av at dei no kunne gje importløyve i større omfang enn før. Det er vanskeleg å fastslå i ettertid kor sterkt utslaget av dette vart, men det kunne vere verd å granske det nærare som døme på korleis eit upresist signal ovanfrå om endring i politikk kan gje større utslag enn tiltenkt. Elles låg det den gongen ikkje føre nokon rekneskap over importløyvene som kunne syne utslaget av signalet. Samanhengen mellom løyvegjeving, kjøp av importvarer og leveringa av dei visste vi og lite om.

Nasjonalbudsjettet 1947 hadde budsjett både for kjøpet og for leveringane av varer og tenester frå utlandet. I kommentarane vart det og nemnt at kjøp i andre halvåret av 1946 ville slå ut i leveringar først i 1947. I eit vedlegg til Stortingsmelding nr. 10 om Import- og eksportbudsjettet for 1947, utarbeidd av Forsynings- og gjenreisingsdepartementet, vart det opplyst at kjøpebudsjettet ville bli lagt til grunn for løyvegjevingane i 1947, men vedlegget hadde ikkje noko

budsjett for løyvegjevingane. Dette var ei veik side ved nasjonalbudsjettet 1947. I ettertid må ein undre seg over at det i Aprilnotatet 1947 ikkje vart gjort framlegg om å få med eit løyvebudsjett for importen i nasjonalbudsjettet 1948 slik som for byggemateriale. Vi visste nemleg at Forsynings- og gjenreisingsdepartementet laga eit slikt budsjett, men vi bad ikkje om å få sjå det. Vi bad heller ikkje om å få opplyst kor stort omfang dei uteståande importløyvane hadde, dvs. kor mye import det var gjeve løyver til som enno ikkje var nytta. Vi gjekk vel ut frå at departementet best kunne vurdere samanhengen mellom løyvegjeving og levering av importvarer og at vi difor kunne nøye oss med budsjett for kjøpet og leveringane.

Eg kjenner ikkje til når og på kva måte det vart oppdaga at det var gjeve importløyver i langt større omfang enn det som svara til leveringsbudsjettet for 1947. Men at dette var uventa går tydeleg fram av eit brev frå Brofoss som eg fekk først på november 1947 der det heiter:

..."at det var et forferdelig sjokk at Forsyningsdepartementet hadde løpende ute lisenser for nesten en milliard kroner". "Forsyningsdepartementet har lisensiert slik at importprogrammet formodentlig vi ligge oppimot 3 1/2 milliard. Importen hittil i de første 9 måneder utgjør nemlig vel 2850 millioner, altså mer enn hva departementet så sent som i midten av juli foreslo som totalt importprogram for hele året".

Som det framgår av vedlegg 4 til stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947 hadde departementet opprinneleg gjort framlegg om 2341 millionar kroner.

I stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1948 vart det opplyst at det ved oppstillinga av leveringsbudsjettet for importen var teke omsyn til "tidligere lisensieringer". For 1948 vart det dessutan utarbeidd eit budsjett for løyvegjevinga som ikkje vart offentleggjort. Først for 1949 vart det i stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet offentleggjort eit særbudsjett for løyvegjevinga.

Denne omlegginga skjedde etter at Handelsdepartementet, då Brofoss vart handelsminister, hadde teke over nasjonalbudsjettet. I tillegg til at Direktoratet for Eksport- og Importregulering kom under dette departementet, vart det då oppretta ei ny avdeling for import- og eksportbudsjettet som Knut Getz Wold vart ekspedisjonssjef for. Brofoss la såleis stor vekt på å få betre kontroll over utviklinga i utanrikshandelen.

Utover hausten 1947 kom det mange dystre spådomar om valuta-utviklinga. Då eg i februar 1948 fekk tilsendt stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1948, skreiv eg i eit brev til Brofoss like etterpå at det var "godt å se at valutasituasjonen ikke er så gal som det er skreket opp om". Så føydde eg til nokre refleksjonar som det kan vere

verd å sitere:

"Jeg er redd for at vår valutatildelingspolitikk etter frigjøringen har avslørt en tendens til syklisk handlemåte innenfor administrasjonen (jfr. Aftalion-syklene!). Til en viss grad har denne sykliske handlemåten hatt sitt utspring fra toppen av administrasjonen og har spredd seg med stadig større styrke nedover. Det ser videre ut til at jamvel om det fra toppen blir gitt ordre om en nøyaktig riktig tilpassing til en ny situasjon, er det fare for at utslaget blir for sterkt på lavere trinn. Det er vel ikke tvil om at ordrene om lempninger i importreguleringen våren 1946, fikk langt videre konsekvenser enn det var regnet med. Ja, bare det at det kom ut at en arbeidet med spørsmålet om lempninger, så for meg ut til at det fikk konsekvenser. Jeg tror at en skal være merksam på denne tendensen til "administrasjonssykler" i alle tilfeller da det er spørsmål om å forandre på beskjeder og ordrer som er gitt tidligere, og i det hele tatt under organiseringen av nasjonalbudsjetteringen."

Seinare opplevde vi "administrasjonssyklar" først i 1950-åra då tildelinga av byggeløyva svinga heller sterkt med valåra og seinare då utgiftene på statsbudsjettet tok til å svinge på same måten. For ein sosialøkonom med tru på at faget kan vere ein nyttig reiskap ved utforming av ein rasjonell økonomisk politikk, var dette triste opplevingar.

Den direkte reguleringa av utanriksøkonomien vart eit stendig meir effektivt verkemiddel etter at Erik Brofoss vart handelsminister. Både konsumet og investeringane vart i stor monn styrt gjennom importreguleringa, og rasjoneringa av utanlandsk valuta saman med eksportregulering gjorde det mogleg å føre ein sars ekspansiv økonomisk politikk utan alt for store valutaproblem. Så viktig vart denne delen av verkemiddelsystemet at spørsmålet reiste seg om det i det hele teke var mogleg å ha full sysselsetting utan importregulering. Brofoss hevda såleis i eit ordskitte i det økonomiske utvalet i Arbeidpartiet at han ikkje trudde det. Under ein oppgangskonjunktur i utlandet kunne ein frigje importen, men under ein nedgangskonjunktur kunne det bli naudsynt å ty til mengderegulering igjen. Difor meinte han at det administrative apparatet for importreguleringa måtte bli halde ved lag jamvel etter at importen var frigjort. Ikkje alle var samd med han i det. Seinare, då den europeiske økonomiske organisasjonen (OEEC) hadde vedteke ei gradvis frigjering av importen, gjekk Brofoss lojalt inn for å få vedtaket gjennomført. Som medlem av Penge- og finansrådet var eg, under ein viss tvil, med på å stø opp om denne politikken, men ikkje alle gjorde det. Den tidlegare statssekretær til Brofoss, Gunnar Bøe, var såleis så sterkt imot at han ikkje berre dissenterte, men seinare bad om å bli friteke frå å vere medlem av rådet. Professor Frisch var og med på dissensen.

7 Langtidsplanlegging

Då det første nasjonalbudsjettet skulle stillast opp, var det sjølvsagt at både eit årleg budsjett for 1946 og eit budsjett for tidsromet 1946-1950 var naudsynt. Men det vart vanskelegare å lage begge med den desentraliserte organisasjonen av arbeidet med nasjonalbudsjettet for 1947.

I April-notatet 1946 vart det gjeve eit oversyn over det arbeidet som då var i gang med å lage statistikk over private og offentlege investeringsplanar. Her vart det mellom anna nemnt at fylkesforsyningsnemndene hadde vorte bedne om å sette opp eit 4-årsprogram for byggeverksemda og at Skipsfartsavdelinga i Handelsdepartementet hadda laga overslag over planlagt investering i skip for kvart av åra 1946-1950. Noko fullstendig langtidsbudsjett var det enno ikkje tale om. Men under det vidare arbeidet med nasjonalbudsjettet for 1947 vart det meir og meir klårt at året var for kort til at eit årleg nasjonalbudsjett kunne få det programinnhaldet som var ønska. Store delar av investeringsbudsjettet var såleis i røynda fastlagt føreåt, noko som kom klårt fram i eit ordskifte mellom Forsyningsdepartementet og Det pengepolitiske kontor som er referert i neste kapittel.

Dette var bakgrunnen for at det i Oktober-notatet 1946 vart gjort framlegg om snarast å utarbeide eit nasjonalbudsjett for åra 1948-1950 og skissert korleis det kunne gjerast. Det vart teke atterhald om at

.... "det neppe vil være mulig å få oppstilt et 3-årsbudsjett før utgangen av mai (1947), men innen den tid skulle det også kunne la seg gjøre".

Regjeringsutvalet drøfta så spørsmålet om ein 4- årsplan (1947-1950) på det første møtet sitt (den 18. desember 1946), men kom til at det måtte vente. Då finansministeren den 15. januar 1947 la fram statsbudsjettet for 1947-48, sa han:

"Programmet stilles opp for 1947, men det er meningen å komme over til å legge fram budsjetter også for lengre perioder".

I stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947 vart det hevda at det var

... "formålstjenlig å stille opp et korttids- og et langtidsbudsjett parallelt med hverandre, slik at det første går inn som en del av det siste. Arbeidet med dette vil bli tatt opp snarest mulig".

I April-notatet 1947 vart eit fleirårsbudsjett nærare grunn-gjeve. Her heiter det mellom anna i eit avsnitt om budsjettperioden:

"En rekke av de økonomiske beslutninger som blir tatt idag

får. A virkninger på de forskjellige nasjonalbudsjettpostene først om 2, 3, 4 eller flere år framover i tida. Tilsvarende vil mange av postene på nasjonalbudsjettet for 1947 f.eks. være mer eller mindre bestemt gjennom beslutninger som ble tatt før arbeidet med dette budsjettet ble satt igang, slik at en gjennom dette arbeidet ikke har kunnet øve den innflytelse på vedkommende poster som ønskelig kunne være. ... "at det er behov for å stille opp et nasjonalbudsjett som strekker seg over en lengre periode enn ett år".

Etter ei drøfting av ønska lengd på budsjettperioden, heiter det til slutt i notatet:

"Det nasjonalbudsjett som nå skal legges opp, bør således utarbeides for 3 periodelengder, for det første for 1948, for det andre for 1948-50 og for det tredje for enda lengre perioder". (Om dei sistnevnte budsjetta har Brofoss skrive i margin: "Jeg stiller meg tvilende til disse enda lengre budsjetter".)

Grunngjevinga for å velje 1948-50 var at desse åra var dei siste av den gjenreisingsperioden som hadde vorte drøfta i Vedlegg nr. 11.

Etter at Brofoss hadde lese dette notatet bad han meg, som før nemnt, førebu møte i Regjeringsutvalet for å drøfte hovudpunkta. I referatet frå dette møtet som vart halde den 6. mai 1947, står det under punkt 5:

"Utarbeiding av generalbudsjett for 3-årsperioden 1948-1950 og av enkelte særbudsjett for enda lengre tidsrom. Regjeringsutvalget uttalte at spørsmålet burde tas opp i Nasjonalbudsjettutvalget, slik at Regjeringsutvalget kunne få konkret forslag".

Nasjonalbudsjettutvalet hadde føreåt drøfta spørsmålet på eit møte i slutten av april der Finansministeren og var til stades. To av medlemene peika då på vanskaner med ei langtidsbudsjettering, og den eine hevda at det ville vere umogleg å stille opp "et noenlunde brukbart generalbudsjett for flere år framover". Brofoss derimot meinte at det var

..... "viktig å få klarlagt på lang sikt omfanget og størrelsen av visse dominerende poster, f.eks. kraftutbyggingen, investeringen i jernbanene o.l.".

Det var såleis sektorbudsjett på lengre sikt han no gjekk inn for. Seinare drøfta utvalet spørsmålet på ny, men noko konkret framlegg til Regjeringsutvalet vart ikkje gjort.

Tanken om å lage eit nasjonalbudsjett for fleire år framover i tillegg til det årlege hadde såleis vore drøfta mange gonger då eg i slutten av mai 1947 slutta som byråsjef for Det pengepolitiske kontor, men kontoret hadde enno ikkje gått i gang med langtidsplanlegging. Etter at det seinare i 1947 vart ført over til Handelsdepartementet, vart hovudansvaret for å føre tanken ut i livet ved eit tilfelle lagt på eit anna kontor i departementet.

Tilfellet var som vi seinare skal sjå, det europeiske økonomiske samarbeidet som tok til sommaren 1947. I eit brev frå Erik

Brofoss i september 1948, nemnte han mellom anna:

... "at vi har fått en anmodning fra Paris-organisasjonen om å legge fram et 4-års program. Riktignok er det ikke helt klart hvor utformet dette programmet skal være, men det gir oss anledning til å gi en skisse av et 4-års nasjonalbudsjett. Det er neppe tvilsomt at for å styrke troen på de ideer vi har forfektet vil denne anmodning kunne være meget nyttig. Den vil tvinge opposisjonen til å måtte ta standpunkt til fremtidig økonomisk politikk ut fra en diskusjon om problemene på samme måte som i nasjonalbudsjettet 1947".

Namnet på 4-årsprogrammet vart ikkje langtidsbudsjett, men langtidsprogram, og leiaren av det vart kontorsjef Dagfin Juel. Han fekk og ansvaret for dei neste to langtidsprogramma samstundes som han var formann for dei rådgjevande utvala som vart oppretta kvar gong arbeidet med dei skulle ta til. Til hjelp hadde han eit par sosialøkonomar som vart mellombels utlånt frå andre statsinstitusjonar for den tida utarbeidinga av langtidsprogrammet varte. Planleggingsapparatet vart såleis oppløyst kvar gong programmet var ferdig, bortsett frå at Juel heldt fram med å følgje opp gjennomføringa av det.

I 1956 vart Dagfin Juel statssekretær hos statsministeren, og ansvaret for langtidsprogrammet vart samstundes ført over til kontoret til statsministeren. Då arbeidet med langtidsprogrammet for 1962-65 skulle byrja, vart dette ansvaret ført over til Finansdepartementet. Samstundes vart det denne gongen og oppnemnt eit rådgjevande utval, no med finansråd Eivind Erichsen som formann. Dessutan vart det som før oppretta eit eige, mellombels sekretariat av tenestemenn som vart teke ut av det vanlege arbeidet deira, og ein av desse vart no leiar.

Det første langtidsprogrammet hadde ikkje noko generalbudsjett som kunne tene som kontroll på at samla bruk av ressursar ikkje var planlagt større enn den tilgangen ein kunne rekne med. Ein slik kontroll var truleg heller ikkje ønska. I eit brev eg fekk frå Brofoss i november 1948 opplyste han såleis at investeringsprogrammet synte dei same data som fagdepartementa hadde gjort framlegg om, utan nedskjering og han karakteriserte programmet som "skyhøyt". Alle seinare langtidsprogram har hatt generalbudsjett. Dessutan har dei vore synkronisert med stortingsperioden. Om dette vart det eit livleg stortingsordskifte då eg var finansminister, som vi seinare skal kome tilbake til.

Elles har det for fleire område av økonomien vorte utarbeidd delplanar for lengre tidsrom, til dømes for jordbruk, kraftforsyning, undervisning og forskning. Desse sektorplanane gjaldt ulike tidsrom som det ikkje har vorte utarbeidd generalbudsjett for. Dei måtte såleis samordnast gjennom langtidsprogrammet, og det kunne sjølsagt vere vanskeleg. Dette problemet skal vi komme tilbake til i kapittel

VI.

Då OEEC bad medlemmane om å lage langtidsprogram, kom det godt med at vi frå før hadde røynsler frå arbeidet med nasjonalbudsjettet for 1947 og delvis for 1948. Desse gjorde det mogleg å delegere utarbeidinga av langtidsprogrammet til dei ymse fagdepartement som hadde laga særbudsjett til nasjonalbudsjettet. Desse departementa hadde då ein ekspertise som kunne nytte dei relevante definisjonane og grupperingane og som greidde å løyse dei talproblema som reiste seg. Det langtidsprogrammet som Norge leverte til OEEC, vart difor fagleg sett eit av dei beste som medlemslanda laga. Dette var ein fleire grunnar til at Norge fekk etter måten store stønader frå Sambandsstatane.

8 Eit avgrensa innhald

Framstillinga framanfor har synt at innhaldet i den første nasjonalbudsjettpublikasjonen var sterkt avgrensa. Det dreidde seg først og fremst om ålmenne realøkonomiske mål for den økonomiske politikken og særleg om gjenreisinga av kapitalutstyret. Verkemidla vart ikkje drøfta. Innhaldet i Stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947 var vidare. Her vart retningslinjer for næringspolitikken staka ut, både på kort og lengre sikt, og målsettinga for utnyttinga av ressursane klårlagt, men planane for bruken av verkemidla gjaldt berre budsjettpolitikken og mengdereguleringane. Samanlikna med nasjonalbudsjettet i dag, hadde såleis budsjettet for 1947 og eit snevert innhald. Dei to første nasjonalbudsjettpublikasjonane var elles sterkt prega av statistikk og talkommentar.

Pengepolitikk i tydinga påverknad av pengeverdet hadde dei to første publikasjonane berre nokre få merknader om. I Særskilt vedlegg nr. 11 vart det peika på kva konsekvensar for etterspørselspresset den realøkonomiske målsettinga bar i seg, og stortingsmeldinga nr. 10 om nasjonalbudsjettet 1947 nemnte konsekvensar for prisutviklinga av skorten på arbeidskraft, av budsjettert konsum og investering og av dei endringane i sparerater som generalbudsjettet synte. Men ingen av desse publikasjonane tok i større monn opp utviklinga i etter-spurnaden og heller ikkje penge- og kredittpolitikken, skattepolitikken, pris-, løns- og inntektspolitikken. Jamvel budsjettet for den offentlege sektoren gjaldt berre vare- og tenesteutgiftene, medan det for overføringane og budsjettbalansen hadde tal berre for staten.

Ei mogleg utviding av nasjonalbudsjettet til å omfate fleire

politikkområde vart merkeleg nok ikkje drøfta i April-notatet 1947, bortsett frå at tanken om å lage eit finansøkonomisk nasjonalbudsjett vart omtala i eit kort avsnitt. (Det tok då og, som vi har sett, fleire år før ei slik utviding skjedde.) Men spørsmålet om kor sterkt spesifisert nasjonalbudsjettet burde vere, vart teke opp, slik det går fram av eit langt sitat i kapittel VII. Det som seinare skjedde var vel stort sett at jamvel den offentleggjorte delen av nasjonalbudsjettet vart stendig sterkare spesifisert på dei mest sentrale område. Men etter kvart som mengdereguleringane vart oppheva, fall sjølvstøtt somme av særbudsjetta bort.

Dei kvantitative planane i dei første stortingsmeldingane om langtidsprogrammet var endå meir enn i nasjonalbudsjettet avgrensa til den realøkonomiske målsettinga. Dei økonomiske verkemidla vart drøfta verbalt, men ingen kvantitative langtidsplanar for bruken av verkemidla vart offentleggjort. Slike planar vart truleg heller ikkje utarbeidd. Først for 1962-1965 vart det i ei eiga stortingsmelding offentleggjort eit i viss monn kvantitativt langtidsprogram for skattepolitikken. Det vart og gjort freistnad på å lage eit statsbudsjett for 1962-1965, men i stortingsmeldinga om langtidsprogrammet for dette tidsromet vart det teke med berre nokre få hovudtal frå denne budsjettoppstillinga.

Det var som vi har sett, fleire grunnar til at både nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet frå først av hadde eit snevert innhald. Planleggingsapparatet var lite og mye av tida gjekk med til metodisk og administrativt nybrottsarbeid. I den tida som vart til overs måtte det konsentrere seg om målsettinga og dei verkemidla som vart funne viktigast, nemleg statsbudsjettet og mengdereguleringane. Større utvidingar av innhaldet kom seinare, som regel samstundes med viktige omleggingar av eller nye tiltak i politikken. Døme på det har vi frå først på 1950-åra, då statsbudsjettet vart kraftig stramma til, (særleg ved at pristilskotta var skorne ned), midten av 1950-åra då rentenivået vart heva og tilførselen av kreditt minska, først på 1960-åra då ein ny inntektspolitikk vart innleidd og kring 1970 då miljøpolitikken byrja. Når utvidingane då let seg gjennomføre, var det dels fordi planleggingsapparatet vart utbygd (særleg ved opprettinga av Økonomiavdelinga og Planleggingsavdelinga i Finansdepartementet), og dels fordi den sentrale planleggingsfunksjonen vart styrka politisk slik at Finansdepartementet vart meir ålment godteke som eit overordna økonomidepartement.

Dei kapitla som dominerte del III av nasjonalbudsjettet for 1947, vart halde ved lag og delvis bygd ut i budsjetta for dei første

åra etterpå. Men etter kvart som mengdereguleringane vart avvikla eller lempa på, fekk framstillinga om materialbudsjettet, produksjonsbudsjettet, import- og eksportbudsjettet, konsumbudsjettet og delvis arbeidskraftbudsjettet, mindre plass.

Alt før denne utviklinga vart spørsmålet reist om nasjonalbudsjettet ville få noka rolle å spele etter at mengdereguleringane var avvikla. Ikkje få var i tvil om det, og somme meinte at nasjonalbudsjettet då iallfall ikkje kunne bli noko programbudsjett lenger. Kanhende delvis på grunn av ein otte for dette, meinte ein del tilhengjarar av Arbeiderpartiet at vi jamvel på lang sikt ville trenge direkte mengdereguleringar, om enn av mindre omfang. Ideologisk låg det nær å sjå på systemet av slike reguleringar som alternativ til ei sosialisering av næringslivet. Men dei fremste medlemene meinte utan tvil at mengdereguleringane berre skulle vere mellombels verkemiddel, medan Nasjonalbudsjettet var ei varig verdfull, nyskaping og ein viktig del av ein framtidig "planøkonomi". Det går såleis fram av minneboka for 1945-65 som Einar Gerhardsen har skrive, at han såg på nasjonalbudsjettet som ein ideologisk framstøyt, medan det for dei fleste sosialøkonomar var eit fagleg framsteg. Det var difor naturleg at den politiske striden om nasjonalbudsjettet vart mye hardare enn den faglege.

PJB/SIW, 11.08.1987

V METODE OG ADMINISTRATIV FRAMGANGSMÅTE

1 Den administrative planleggingsmetoden

Metodisk gjekk arbeidet med dei to første nasjonalbudsjetta ut på å legge opp økonomisk politikk innanfor ramma av eit system av nasjonalrekneskapsomgrep og eit sett av definisjonssamanhengar mellom desse omgrepa. Dette var noko nytt i norsk statsadministrasjon. Framsteg i økonomisk teori gjennom dei føregåande 10-15 åra vart no dregne nytte av, og det statistiske nybrottsarbeidet under okkupasjonen med å talfeste omgrepa i nasjonalrekneskapen kom til nytte.

Det første nasjonalbudsjettet hadde berre ein einskild definisjonssamanheng mellom fem nasjonaløkonomiske omgrep, nemleg: Nasjonalprodukt + importoverskott = offentleg bruk av varer og tenester + privat konsum + privat investering. Ved at ein for desse omgrepa gjennomførte all tenkjing og talfesting innanfor definisjonssamanhengene, kunne ein tryggje logisk konsistens i planlegginga av og avgjerdene om utnytting av ressursane.

Nasjonalbudsjettet 1947 hadde dei same omgrepa og ein tilsvarende definisjonssamanheng. Talfesta vart samanhengen no kalla generalbudsjett. I 1947-budsjettet vart dessutan kvar post i generalbudsjettet splitta opp slik at vi fekk nye definisjonssamanhengar, som talfesta vart kalla særbudsjett. Dessutan vart dette nasjonalbudsjettet uttrykt både i kroner, i talet på sysselsette og delvis i ymse fysiske måleeiningar. Ved å gjennomføre all tenkjing og budsjettering innanfor desse definisjonssamanhengane, kunne ein tryggje logisk konsistens i økonomisk politikk som gjaldt postane i særbudsjetta og. Det var mellom anna tilfelle med materialbudsjettet som synte tilgangen og bruken av murstein, trelast og sement og med arbeidskraftbudsjettet som synte tilgangen og bruken av arbeidskraft.

Det første nasjonalbudsjettet vart laga på Det pengepolitiske kontor, og metoden var ei samanlikning mellom alternative budsjett, som det før er fortalt om. Det andre nasjonalbudsjettet vart utforma gjennom ein administrativ tilnærmingssprosess der dei fleste fagdepartementa tok del. Den logiske konsistensen vart tryggja av Finansdepartementet som i prinsippet samordna framlegga til særbudsjett frå fagdepartementa innanfor nasjonalrekneskapssystemet. Dessutan freista både fagdepartementa og Finansdepartementet å ta omsyn til visse struktursamanhengar, til dømes samanhengane mellom

import og investering, mellom import og konsum og mellom bruken av byggemateriale og investeringane i bygnader av ulike slag. Det nye ved denne metoden samanlikna med den som vart nytta ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet 1946, var i og for seg ikkje at det endelege nasjonalbudsjettet var eit resultat av suksessive tilnærmingar (i matematikken kalla iterasjon), men at mange statsorgan deltok i tilnærmingprosessen. Dei metodiske sidene ved denne prosessen er emnet for dette kapitlet, men den måten prosessen vart organisert på, vil bli drøfta i neste.

Det er uråd å vite i kva monn det lykkast å oppnå konsistens med dei strukturelle samanhengane i norsk økonomi. Tekniske samanhengar, slik som talet på mursten pr. m² grunnflate i dei bustadene som vart planlagt, var det etter måten lett å ta omsyn til. Men dei menneskelege åtferdssamanhengane var det vanskeleg å fastslå. Dessutan var det intuitivt umogleg fullt ut å ta omsyn til korleis dei økonomiske samanhengane greip inn i kvarandre. Det kan gjerast berre ved hjelp av ein matematisk formulert økonomisk modell som så langt råd avspeglar samgripinga, dvs. den måten som økonomien verkar på. Men det skulle ta lang tid før slike modellar let seg byggje.

Så lenge som staten fastla ikkje berre sin eigen bruk av varer og tenester, men gjennom mengderegulering rasjonerte både importen og ein stor del av den private og kommunale bruken av varer og tenester, var det von om at eit brukbart nasjonalbudsjett kunne la seg stille opp utan bruk av ein formell økonomisk modell. Men då måtte ein i det minste nytte ut fagkunnskapen hos dei som administrerte mengdereguleringane. Dette var ein av grunnane til at utarbeidinga av særbudsjetta for 1947 vart delegert til fagdepartementa. Produksjons- og konsumbudsjettet vart for 1947 utarbeidd av Det pengepolitiske kontor i samarbeid med Statistisk Sentralbyrå, men seinare vart både storparten av produksjonsbudsjettet og delar av konsumbudsjettet laga av fagdepartementa. Dei ymse mengdereguleringsorgan hadde betre oversyn over dei direkte verknadene av avgjerdene sine enn tenestemenn i Finansdepartementet. Men dei kunne som nyss nemnt, ikkje greie å ta fullgodt omsyn til dei indirekte verknadene. Tilsvarande kunne dei som stilte opp generalbudsjettet i Det pengepolitiske kontor freiste å ta omsyn til at ikkje alle varer og tenester var mengderegulerte og at etterspurnad frå både personar og foretak ut over det mengderegulerte tilbodet bar i seg eit kjøpepress. Men dei kunne ikkje intuitivt sjå alle konsekvensane av dette.

2 Bygging og bruk av planleggingsmodellar

Då eg hausten 1947 kom til Harvard-universitetet, fekk eg kjennskap til ein metode som såg ut til å kunne nyttast til å minske desse problema. Ein av professorane, Wassily Leontief, (seinare Nobelprisvinnar) hadde offentleggjort framstillingar der han synte korleis ein ved hjelp av såkalla kryssløpsmodellar kunne rekne ut kor stort nasjonalproduktet og importen ville bli såframt ein kjente storleiken og samansetnaden av eksporten, konsumet og investeringane. Eg studerte framstillingane grundig og vart overtydd om at modellar av dette slaget kunne bli særst nyttige ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet. I eit brev til Brofoss i februar 1948 skreiv eg:

"En får nesten vondt av å tenke på alle de problemene - teoretiske, organisatoriske og statistiske - som står igjen å løse før en kan bli i stand til å føre en noenlunde fornuftig planøkonomisk politikk. Det gjenstår et kjempearbeid her. Ikke minst nødvendig er det å forbedre den økonomiske statistikken. I denne sammenheng må jeg på ny minne om nødvendigheten av å studere "input-output"-relasjonene ("Leontief-analysen"). Kan Byrået greie å gjøre noe med det innen overskuelig framtid?"

Ein månads tid etterpå fortalte eg i eit nytt brev til Brofoss at Leontief skulle leie eit seminar om økonomisk planlegging i Salzburg:

"Jeg synes det er all grunn til at noen av de beste folkene vi har søker om å få delta i dette kurset".

Elles nemnte eg at eg nyleg hadde snakka med Frisch om dette og at Brofoss snart ville få høyre frå han. Dei norske deltakarane vart Odd Aukrust frå Statistisk Sentralbyrå, Helge Seip frå Handelsdepartementet og Per Sivle Tveite frå Sosialøkonomisk institutt.

Etter at Brofoss eit års tid seinare hadde overtalt meg til å søke stillingen som direktør for Statistisk Sentralbyrå, nytta eg like før heimreisa høvet til å sette meg inn i det talarbeidet med kryssløpsmodellar som då var i gang i Washington D.C. Eit resultat av det vart at Byrået nokre år seinare fekk to av dei fremste amerikanske ekspertane på dette området som rådgjevarar, Duane Evans og Marvin Hoffenberg, den første i eit kort tidsrom og den andre i eit år.

Like etter at eg byrja i Byrået fekk eg tilsett ein fersk, men lovande sosialøkonom, Per Sevaldson, som fekk i oppdrag å byggje ein talfesta norsk kryssløpsmodell. Han kunne seinare dra nytte av den nye nasjonalrekneskapen som Odd Aukrust hadde utvikla og som gav eit eineståande høveleg talgrunnlag for ein slik modell. Elles vart han etter kvart ein internasjonalt kjent ekspert på kryssløpsanalyse.

I midten av 1950-åra tok Byrået kontakt med professor Ragnar Frisch for å få råd om korleis vi best kunne nytte ut den nye nasjonalrekneskapen til å byggje ein talfesta kryssløpsmodell av

mindre format enn den Sevaldson arbeidde på. Resultatet vart at Frisch skreiv eit langt "stensilmemo" der han la fram ein slik modell. Ved hjelp av denne vart det mogleg å rekne ut kor sterkt nasjonalproduktet og importen ville auke ved ein gjeven auke i eksporten, investeringane og konsumet. Denne modellen vart i viss monn nytta av Finansdepartementet ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet.

Resultatet av det kryssløpsarbeidet som Sevaldson stod for, vart ikkje ferdig før i slutten av 1950-åra. Då hadde Byrået gjennomført utvalsundersøkingar av det private konsumet som gjorde det mogleg å finne statistiske uttrykk for konsumetterspurnaden. Leiarane av dette arbeidet, sosialøkonoman Arne Amundsen og Sevaldson, gjekk så i gang med å byggje ein modell som kunne dra nytte av både kryssløps- og konsumanalysen. Denne første såkalla MODIS-modellen (MODIS I) vart ferdig tidnok til bruk ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet for 1961. Modellen gjorde det mogleg å lage overslag over både produksjon, import og privat konsum når storleiken og samansetnaden av eksporten, investeringane og den offentlege bruken av varer og tenester var kjent. For arbeidet med nasjonalbudsjettet vart denne modellen epokegjerrande, ikkje minst fordi mengdereguleringane av konsumet og importen då var avskaffa slik at storleiken av desse postane på nasjonalbudsjettet ikkje lenger let seg fastslå direkte.

Eit anna nybrottsarbeid som for første gongen kunne bli nytta under oppstillinga av nasjonalbudsjettet 1961, var omlegginga av det offentlege rekneskaps- og budsjettssystemet. Nedanfor vil det bli fortalt meir om dette i eit eige avsnitt, men eg kan ikkje la vere å nemne at hausten 1960 hadde eg gleder av å vere den første finansministeren som kunne legge fram eit nasjonalbudsjett der begge desse framstega hadde kome til nytte.

Ved hjelp av MODIS-modellen vart det i prinsippet mogeleg å rekne ut dei indirekte verknadene av at vi har både kryssløps-samanhengar i produksjonen og importen, og samanhengar mellom produksjonen og konsumet (via inntektene og konsumetterspurnaden). Slike indirekte verknader let seg, som alt nemnt, vanskeleg ta omsyn til under ein administrativ tilnærmingsspross. Likevel torde ein under utarbeidinga av nasjonalbudsjettet 1961 ikkje ta sjansen på at modellen var brukbar. Difor vart det budsjettert på den gamle måten og. Avvika mellom dei alternative overslaga synte seg stort sett å bli etter måten små.

Når MODIS I kan seiast å innleie eit tidsskille i norsk planlegging, var det først og fremst fordi modellen gjekk inn som ein fast

og automatisert del i rutinane for utarbeidinga av nasjonalbudsjettet slik at det ikkje lenger vart naudsynt å fastleggje storleiken av importen og det private konsumet administrativt. Dessutan vart modellen så tidleg som hausten 1960 og våren 1961 nytta ved utarbeidinga av langtidsprogrammet 1962-1965. På det viset fekk den nye planleggingsteknikken etter kvart sterkare innverknad enn tidlegare på tenkjemåten hos dei som laga nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet, noko som og førte til ei betre samordning av planlegginga på kort og mellomlang sikt.

Dei ymse fagdepartement heldt fram med å lage eigne overslag over mange av dei storleikane som det no vart gjort modelloverslag for, slik som til dømes storleiken av produksjonen etter næring og importen etter vareslag. Men ved den endelege fastleggjinga av tala for slike storleikar vart MODIS-overslaga meir og meir avgjerande.

Alle modelloverslaga blir framleis vurdert kritisk av planleggarane i Finansdepartementet, og dei blir samanlikna med tilsvarende overslag som måtte vere gjort av eit fagdepartement. Framleis blir det såleis drege nytte av fagkunnskapen i administrasjonen og framleis blir det gjort i fleire rundar. Vi kan såleis i dag og tale om ein administrativ metode ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet, men no i stendig større grad integrert med modellutrekningane. Den nære kontakten mellom Finansdepartementet og fagdepartementa som vart innleidd under planleggingsverksemda i tidsrommet 1945-1947, har såleis vorte halde ved lag. Dette er ein viktig føremonn ved det norske planleggingssystemet framfor det meir sentraliserte systemet i somme andre land. Eit system som det norske krev ein sterkt disaggregert planleggingsmodell.

Etter at vi fekk MODIS I for 27 år sia, har fleire nye og betre modellar av same slaget (MODIS II, III og IV) vorte bygd og tekne i bruk både av Finansdepartementet og andre interesserte. Dessutan har vi fått talfesta modellar av andre slag, mellom anna skattemodellar som gjer det mogleg å lage overslag over dei offentlege inntektene og over verknadene av endringar i skattesatsar og -reglar på storleiken og fordelinga av inntektene etter skatt hos ulike grupper av skatteytarar. Vi kan såleis seie at vi no har eit system av planleggingsmodellar som utgjer ein viktig lekk i det norske planleggingssystemet.

Jamvel med det modellsystemet som planleggarane i dag rår over, må dei framleis i høg grad lage prognosar og analysere problem utan bruk av talfesta modellar. For å kome fort fram til førebels

overslag og for å spare kostbar maskintid og arbeidskraft, blir det dessutan før modellbruken, og det gjeld særleg ved bruken av MODIS, gjort overslag over alle hovudkomponentane av bruttonasjonalproduktet ved i prinsippet å nytte same framgangsmåten som ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet for 1946.

Byggjinga og bruken av økonomiske modellar auka etter kvart kunnskapane om korleis norsk økonomi verkar og gjorde det mogleg å lage meir formålstenlege nasjonalbudsjett. Som følgje av denne utviklinga vart det økonomiske ordsiftet løfta opp på eit høgare nivå fagleg sett. Det gjaldt ikkje minst i Stortinget der striden om verknadene av den økonomiske politikken vart mindre etter kvart som dei politiske partia godtok modelloverslag, særleg overslag ved hjelp av skattemodellane. Om desse vart det gjort ein avtale mellom dei politiske partia i Stortinget, Finansdepartementet og Statistisk Sentralbyrå som er så eineståande i sitt slag at forhistoria har interesse.

Etter at Byrået hadde gått med på å lage utrekningar ved hjelp av skattemodellane for kvar fraksjon i Finansnemnda, reiste det seg etter kvart tillitsproblem for alle partar. For kvar fraksjon, og først og fremst for dei som stod i opposisjon, var det viktig å få utrekningar utan at skatteopplegga deira vart kjent for dei andre fraksjonane og for Finansdepartementet. Byrået heldt difor frå første stund slike modellutrekningar hemmelege på same måten som utrekningane for Finansdepartementet. Brukaren måtte kunne avgjere om og i tilfelle når resultata skulle bli offentleggjort. Men for Byrået vart dette ei nokså delikat sak. Utrekningane kravde meir og meir arbeidskraft og maskintid som Byrået ikkje fekk betaling for, og dei bygde på føresetnader om visse postar i nasjonalbudsjettet som berre Finansdepartementet og Byrået, men ikkje fraksjonane kjente til. Det hadde dessutan vorte vanleg at fraksjonane, når dei la fram resultat av modellutrekningar, viste til at Byrået hadde utført dei, utan at finansministeren hadde fått vite det føreåt. Byrået gjorde difor opptak til eit møte med fraksjonsformennene i Finansnemnda og finansråden i departementet for å få gjeldande praksis formelt godkjent slik at alle partar kunne ha full tillit til kvarandre. Resultatet vart ei godkjenning som eg trur alle har vorte fullnøgde med.

Modellarbeidet i Statistisk Sentralbyrå vart i 1950-åra hemma av at vi ikkje hadde godt nok rekneutstyr. I den første tida måtte modellutrekningane som regel gjerast ved hjelp av mekaniske bordreknemaskinar. Jamvel med god organisering av fleire maskinopera-

tørrar tok det på denne måten fleire veker å få ferdig ei utrekning. Då bruk av elektronmaskinar som andre åtte, både her heime og i USA, hadde synt seg for tungvindt, vart i 1958 den første elektroniske datamaskinen (English Electric Deuce) kjøpt inn og brukt i samarbeid med Norsk Reknesentral. Det var naudsynt for at MODIS I kunne bli teke i bruk så tidleg som i 1960.

3 Bruk av planstatistikk

I 1930-åra vart det i makro-økonomisk teori lagt stor vekt på dei planane som foretak og personar har for bruk eller kjøp av varer og tenester. Det gjaldt ikkje minst i den teorien som professor Gunnar Myrdal og "Stockholms-skolan" utvikla. Under og like etter krigen vart det og i utlandet gjort freistnader på å måle summen av alle planar om etterspurnad og tilbod for på det viset å finne ut om det rådde etterspørselsoverskott eller -underskott og i tilfelle kor stort dette var. Det var såleis i tråd med gjeldande teori at stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947 førte inn omgrepet "planstatistikk", (sjå vedlegg 1).

Som vi skal sjå seinare i dette kapitlet, vart bruken av planstatistikk som grunnlag for nasjonalbudsjettet drøfta alt i April-notatet 1946, og stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet for 1947 hadde eit eige avsnitt om dette. Etter at 1947-budsjettet var ferdig tok Det penge- politiske kontor opp spørsmålet om kva slag planstatistikk det ville vere formålstenleg å skaffe. April-notatet 1947 hadde to avsnitt om dette, nemleg eit om Innhenting av planstatistikk og eit om Koordinering av oppgavesamlingen. Det første av desse fortentar å bli sitert fullt ut:

"Nasjonalregnskapet alene gir ikke et tilstrekkelig tallmessig grunnlag for oppstillingen av et nasjonalbudsjett. I alle tilfelle da et forvaltningsorgan skal stille opp et budsjett som omfatter planene til en rekke enkeltindivider, bedrifter eller grupper av slike, vil det være ønskelig at vedkommende organ har et visst kjennskap til disse planene som jo godt kan avvike fra de tilsvarende regnskap. Når f.eks. Industridirektoratet skal arbeide ut budsjett for investeringene i industrien, er det ønskelig å støtte seg til oppgaver over hvilke planer de enkelte industribedrifter har for investeringene. Noe liknende gjelder for investeringene i næringslivet ellers og for de planer som de øvrige særbudsjett representerer.

Bl.a. som grunnlag for utarbeidningen av nasjonalbudsjettet 1947 ble det høsten 1946 hentet inn en statistikk over planlagt realinvestering i industrien. Oppgavene omfattet også planlagt vareimport, arbeidskraftbehov og valutabehov. Denne statistikken viste seg senere å bli til betydelig nytte.

Derimot var det ikke tid til og heller ikke så stort behov for å hente inn tilsvarende planoppgaver for investeringene og importen i andre næringer. Når det gjelder eksporten, ble det også hentet inn visse planoppgaver fra bedriftene, men bare i mindre utstrekning. Her var det først og fremst bransjeorganisasjonene som gjorde visse anslag. For konsumet ble det i det hele tatt ikke hentet inn planoppgaver og praktisk talt heller ikke over produksjon.

Det må overveies nøye hvilke planoppgaver en skal prøve å hente inn fra bedriftene i samband med oppstillingen av neste nasjonalbudsjett. Skal det overhode hentes inn slike planoppgaver, må dette gjøres så snart som mulig. Statistikken over planlagt realinvestering i 1947 forelå dessverre alt for sent. I det hele tatt må innhenting av planstatistikken være noe av det første som blir gjort ved oppstillingen av et nasjonalbudsjett. Dette skal nemlig gi grunnlaget for administrasjonens utarbeiding av programmene. En må derfor snarest undersøke hos de forskjellige forvaltningsorganer som skal delta i arbeidet med det neste nasjonalbudsjettet, om hvilke behov de regner med å ha for individuelle planoppgaver. I den utstrekning behovet er tilstede og i den grad en kan regne med å få brukbare oppgaver uten alt for store kostnader bør det da helst i løpet av april arbeides ut spørreskjemaer også, slik at oppgavegiverne kan få skjemaene allerede innen midten av mai med frist til f.eks. midten av juli. Fristen for innleveringene av oppgavene over planlagt realinvestering og import måtte ifjor settes til 1 måned. Det ble med rette reist sterk kritikk fra næringslivet over at denne fristen var for kort. En må denne gang søke å unngå dette. En tilstrekkelig frist for innlevering av oppgavene er en nødvendig forutsetning for at oppgavene skal bli så gode som mulig."

I koordineringsavsnittet vart det mellom anna hevda at:

"Det må legges stor vekt på at hver enkelt bedrift eller institusjon som skal avgi oppgaver, får høve til å avgi alle sine oppgaver på et enkelt skjema som da utfylles i så mange eksemplarer som det er behov for".

Begge avsnitta gjev elles tydeleg uttrykk for at forfattaren hadde stor tru på nytten av ein slik statistikk. Formålet skulle ikkje berre vere å måle storleiken av etterspørselsoverskottet eller "inflasjonsgapet", men å gje dei som laga særbudsjett eit betre grunnlag for planlegginga enn det som berre nasjonalrekneskapen for tidlegare år kunne gje.

I dag har vi ein offisiell statistikk over planlagt investering i industri, bergverksdrift, oljeutvinning og kraftforsyning og såkalla konjunkturbarometer som gjev opplysningar om kva endringar eit utval av store industriforetak ventar i produksjonen og sysselsettinga deira. Dessutan hentar ein del fagdepartement inn opplysningar frå næringslivet om planar og prognosar til bruk ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet. Både desse og opplysningane frå den offisielle planstatistikken gjev eit nyttig grunnlag for nasjonalbudsjettet, særleg for overslaga over investeringane. Men

planstatistikken spelar ikkje ei så viktig rolle i planleggingsverksemda som tiltenkt i 1947. Grunnen til dette er modellutviklinga i dei siste ti-åra. Ved bruk av desse modellane er det planstatistikk for eksogene postar i nasjonalbudsjettet som trengs, (eksogene er postar som det må gjerast overslag over utanom planleggingsmodellen). Difor har denne statistikken vorte utbygd særleg for investeringar og eksport. Privat konsum derimot blir det ikkje laga planstatistikk for. Denne posten i nasjonalbudsjettet blir fastlagt først og fremst ved hjelp av modellutrekning. Etter at det svenske Konjunkturinstitutet byrja med planstatistikk for konsumet i 1950-åra, vart dette vurdert av Statistisk Sentralbyrå og, men Byrådet valte istaden å byrje med ein statistikk over det faktiske konsumet som kunne bli nytta til analysar av konsumentåtferd.

4 Det offentlege rekneskaps- og budsjettssystemet

Å analysere verknadene av offentleg budsjett på heile samfunnsøkonomien var som før fortalt, ei av dei fire hovudoppgåvene som Det pengepolitiske kontor fekk. I den kongelege resolusjonen om skipinga av kontoret, vart nasjonalrekneskapen og nasjonalbudsjettet nemnt som hjelpemiddel til dette. Men rekneskaps- og budsjettssystemet for den offentlege sektoren var slik den gongen at det baud på store problem både å skaffe og bruke desse hjelpemidla. Ja, ein må kunne seie det så sterkt at det til dømes var uråd å finne ut om finanspolitikken verka til å auke eller til å minske etterspurnaden frå eit år til neste. Det var fleire årsaker til dette. For det første var utgiftene gruppert berre ut frå omsynet til kontrollen av at dei vart nytta slik føresetnaden var. For det andre vart store offentlege inntekter og utgifter halde utanom systemet. For det tredje gjekk det offentlege rekneskaps- og budsjettåret frå 1. juli til 30. juni neste år, medan så å seie all økonomisk statistikk gjaldt for kalenderåret, slik at både nasjonalrekneskapen og nasjonalbudsjettet og måtte gjere det. Statistisk Sentralbyrå møtte som før fortalt, desse problema då nasjonalrekneskapen skulle byggjast ut. Det pengepolitiske kontor gjorde det under utbyggjinga og bruken av nasjonalbudsjettet. Mellom anna måtte utgiftene på dei offentlege budsjett grupperast om etter nasjonaløkonomiske prinsipp, dvs. i hovudsak slik at det vart skilt mellom utgifter til varer og tenester, til inntektsoverføringar og til tilbaketalning av gjeld, og det vart naudsynt å bygge bruar mellom budsjettårs- og kalenderårstal.

Ei nasjonaløkonomisk gruppering av offentlege utgifter trengs for at ein skal kunne analysere verknadene av dei både ved hjelp av MODIS og ved enkle indikatorar slik som utgifter til varer og tenester, nettoskatt, såkalla overskott før lånetransaksjonar og kredittgjevinga over dei offentlege budsjett. Frå penge- og finanspolitisk synstad var det såleis eit stort framsteg at vi fekk både offentlege rekneskap og budsjett som var nasjonaløkonomisk grupperte. Men det tok tid før denne grupperinga vart detaljert og nøyaktig nok. Det kan ha interesse å fortelle om dei viktigaste statistiske og administrative stega mot dette målet.

Metodisk vart det gjort eit viktig nybrottsarbeid under okkupasjonen då Statistisk Sentralbyrå bygde ut Økosirksystemet med ein konto for den offentlege sektoren, laga eit system for nasjonaløkonomisk gruppering frå grunnen av og omgrupperte dei offentlege rekneskapa for 1934/35 - 1943/44 i samsvar med dette systemet. Den nye grupperinga synte mellom anna kor store utgiftene til offentleg bruk av varer og tenester var. Til bruk ved utarbeidinga av det første nasjonalbudsjettet grupperte Byrået om utgiftene på framlegget til statsbudsjett for 1945-46 slik at Finandepartementet kunne vurdere kor stor den offentlege bruken av varer og tenester ville bli i 1946 dersom budsjettframlegget vart vedteke. Våren 1946 grupperte som før nemnt, Statistisk Sentralbyrå i samarbeid med Det pengepolitiske kontor om utgiftene på budsjettframlegget for 1946-47 og på det vedtekne budsjettet for 1945-46 ut frå tre ulike synsstader, nemleg arten av utgiftene, formålet med dei og staden for utgiftene. (Både drifts- og kapitalutgiftene vart no omgrupperte medan dei tidlegare tala for 1945-46 berre gjaldt driftsutgiftene.) Dette gjorde det mellom anna mogleg å vurdere utviklinga i utgiftene både til varer og tenester og til overføringar og dessutan å skille mellom utgiftene til investerings- og konsumformål.

Vedlegg nr. 11 til statsbudsjettet (1945-46) hadde for første gongen i eit offisielt dokument ein analyse av statsutgiftene bygd på ei nasjonaløkonomisk gruppering av dei. I budsjettalen viste finansministeren som før nemnt, til vedlegget då han gjorde greie for korleis budsjettet ville verke på utnyttinga av ressursane, men omtalen av budsjettunderskottet bygde på tal frå den tradisjonelle budsjettoppstillinga. Først då budsjettframlegget for 1946-47 vart lagt fram, kunne finansministeren analysere verknadene på etterspurnaden ved hjelp av den nasjonaløkonomiske grupperinga.

I stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet for 1947 vart det offentleggjort kalenderårstal for konsum og nettoinvestering både for

staten og kommunane. Tala for staten vart det gjort overslag over på grunnlag av den nasjonaløkonomiske grupperinga av statsbudsjettet for 1946/47 og 1947/48. For kommunane var det ikkje laga noko tilsvarende system for nasjonaløkonomisk gruppering. Tala for desse vart nærmast gissa på grunnlag av ein kommunalstatistikk som den gongen var sterkt forseinka.

I midten av september 1946 gjekk det ut rundskriv frå Finansdepartementet til alle departement om at dei sjølve skulle gjennomføre ei nasjonaløkonomisk gruppering av utgiftene i budsjettframlegga for 1947-48 og 1946-47. (Sjå vedlegg 2.) Truleg var dette første gongen at ein stat gjorde freistnad på å desentralisere omgrupperinga av utgiftene, og enno er det mange land som ikkje har kome så langt. Det pengepolitiske kontor la ned mye arbeid på dette rundskrivet, og berre med små endringar vart det nytta heilt til rekneskaps- og budsjettssystemet for staten og kommunane vart lagt om etter eit langvarig forarbeid i 1950-åra.

Omgrupperinga var slett ikkje lett. I rekneskapssystemet for staten og kommunane vart det den gongen til dømes ikkje skilt mellom utgifter til varer og tenester og til overføringar eller mellom lønsutgifter og andre utgifter. Ein god del av rekneskapspostane måtte difor splittast opp i samsvar med det nasjonaløkonomiske grupperings-systemet, og som regel måtte det gjerast etter beste skyn. Då omgrupperinga vart delegert til departementa og dei underliggjande institusjonane, kunne nok desse gjere betre skyn på sine område enn Statistisk Sentralbyrå og Finansdepartementet. På den andre sida skyna dei kanskje ikkje alltid fullt ut definisjonane i det nye systemet. Men stort sett vart kvaliteten av tala truleg betre og opplysningane vart iallfall meir detaljerte etter at departementa tok over omgrupperinga. Denne løysinga var likevel ikkje fullgod.

Innføyinga av tala frå statsrekneskapen og -budsjettet i nasjonalrekneskapen og -budsjettet baud dessutan, som alt nemnt, på eit omfasingsproblem. Dei første gjaldt budsjettåret og dei siste kalenderåret. Dette problemet vart stort sett løyst ved å sette tala for kalenderåret lik gjennomsnittet for dei næraste to budsjettåra. I somme tilfelle vart nok resultatet brukbart, men i andre sikkert ikkje. I alle fall kravde det ein god del reknearbeid.

Byggjinga av bruer mellom kalenderårs- og budsjettårstal vart drøfta i det notatet om arbeidet vidare med nasjonalbudsjettet som eg laga for finansministeren like før eg slutta i departementet. (April-notatet 1947.) Her heiter det resignert:

"Jeg har det ikke helt klart for meg hvordan dette problemet

skal kunne løses, men prinsippet må være en eller annen form for oppsplitting av stats- og kommunebudsjettene i halvårsperioder. Dette kan neppe gjøres i de budsjetter som legges fram offisielt for Stortinget, resp. kommunestyrene, men det kan godt gjøres i form av tilleggssoppgaver til fordel for nasjonalbudsjettet. En må snarest ta opp dette spørsmålet med dem som i tilfelle skal avgi oppgavene".

Vidare hevda eg at det var naudsynt å spesifisere postane på statbudsjettet sterkare enn gjort under oppstillinga av nasjonalbudsjettet for 1947 og at dei organ som gjorde framlegg til budsjett samstundes måtte gje oppgåver for både kostnader, materialbehov, arbeidskraftbehov og eventuelt valutabehov. Dessutan nemnte eg at det ville vere naudsynt

..."å foreta visse forandringer både av inndelingen av postene for den nasjonaløkonomiske gruppering og måten som oppgavene blir innhentet på, men jeg har ennå ikke kunnet komme fram til noe endelig standpunkt om hvordan dette bør gjøres".

Eg våga såleis ikkje å vone at det seinare skulle bli mogleg å legge om rekneskaps- og budsjettssystemet for heile den offentlege sektoren til kalenderårsbasis og byggje den nasjonaløkonomiske grupperinga inn i det vanlege systemet slik at tal for begge kunne kome fram parallelt, slik tilfelle er i dag. Likevel vart eg ikkje kvitt problemet. I eit brev til Brofoss datert 19. juni 1948 skreiv eg såleis:

"Mens jeg husker det må jeg nevne en sak for deg som jeg har hatt på hjertet siden jeg begynte i Finansdepartementet, men som jeg aldri fikk tatt opp for alvor. Det gjelder omleggingen av statsregnskaps (og budsjett-) -perioden fra budsjettår til kalenderår. Skulle ikke tiden snart være inne til å ta opp den saken? Det er mulig at en samstundes burde ta opp spørsmålet om å gå over til et nytt kontosystem også, men det er jeg mer i tvil om".

Om kommunebudsjetta står det i April-notatet:

"Tallene for den kommunale sektor i nasjonalbudsjettet for 1947 er uhyre tvilsomme. De bygger nærmest på gjetninger. Det ville være ønskelig om det i framtida i større utstrekning lot seg gjøre å få oppgaver fra kommunene. Spørsmålet ble for en tid siden tatt opp med Justisdepartementet, der konsulent Glesne hadde utarbeidet et forslag til gruppering av utgiftene på de kommunale budsjetter. Dette forslag bygget nærmest på skjemaet for den nasjonaløkonomiske gruppering av statsutgiftene.

Etter mitt skjønn vil det være heldigst å få supplert eventuelt utgiftsoppgavene til bygge- og anleggsarbeider fra kommunene med tilsvarende oppgaver over materialbehov og arbeidskraftsbehov. Hele dette spørsmål om hvilke oppgaver som skal hentes inn fra kommunene og om hvordan opgavehenting skal organiseres, vil bli drøftet nærmere på et møte mellom representanter for Justisdepartementet, Arbeidsdirektoratet, Boligdirektoratet og Det pengepolitiske kontor i slutten av neste uke".

Det skulle ta lang tid før vesentlege framsteg vart gjort med denne oppgåveinnhentinga. Rekneskaps- og budsjettopplysningar har for mange kommunar vore vanskeleg å få inn snøgt nok og med god nok

kvalitet. I det siste har det lykkast å få opplysningar som er aktuelle nok, men den nasjonaløkonomiske grupperinga er framleis ikkje heilt tilfredsstillande.

Den samordninga av budsjettssystemet for den offentlege sektoren med nasjonalbudsjettssystemet som byrja ved hjelp av ei nasjonaløkonomisk gruppering av utgiftene, vart etter kvart stendig betre. Frå og med 1948 vart inntektene ført inn i nasjonalbudsjettet slik at ein kunne få fram tal for offentleg nettofinansinvestering (sparing plassert som nettofordringsauke) i tillegg til offentleg realinvestering, og dermed få tal for offentleg sparing. Men så lenge budsjettssystemet for dei offentlege sektorane hadde heilt andre definisjonar og klassifikasjonar enn nasjonalbudsjettssystemet, og dei offentlege budsjett vart utarbeidd for perioden 1. juli - 30. juni medan nasjonalbudsjettet gjaldt kalenderåret, var det uråd å gjennomføre full samordning. Først frå og med året 1961 vart dette mogleg. Det som i 1947 nærmast var ein draum, vart dermed til røyndom.

I det nye budsjettssystemet som vi då fekk, vart det velkjende omgrepet "overskott før lånetransaksjonar" ført inn som den best moglege tilnærminga til omgrepet nettofinansiering. Dette vart etter kvart nytta som ein viktig indikator for kor stramt budsjettet er. I tillegg til utgiftene til varer og tenester som indikator for dei direkte verknadene av budsjettet på etterspurnaden etter varer og tenester, vart det seinare innført ein indikator for verknadene av budsjettet på likviditeten og dermed indirekte på etterspurnaden. Som før fortalt, vart desse indikatorane seinare meir og meir nytta i analysar av budsjettverknadene, i tillegg til dei meir raffinerte analysane ved hjelp av Modis-modellane.

I dag blir budsjettverknadene analysert, på den eine eller andre måten, heile året igjennom kvar gong det trengs og nye opplysningar har kome til, til dømes, før rundskrivet om eit nytt budsjett skal formulerast, før budsjettkonferansane tek til, før statsbudsjettet og nasjonalbudsjettet blir vedtekne av regjeringa, før finanstalen og finansordskiftet, før eit revidert nasjonalbudsjett blir lagt fram, før ordskiftet om salderinga av statsbudsjettet tek til og elles kvar gong framlegg om større budsjettendringar skal drøftast. Men denne praksisen er resultatet av ei lang utvikling.

5 Materialbudsjett og reservebudsjett

I tingingane om dei to første statsbudsjetta etter krigen (for 1945-46 og 1946-47) var det sær sars vanskeleg for Finansdepartementet å få forståing hos fagdepartementa for at skorten på mange varer og tenester, og særleg på byggemateriale og kvalifisert arbeidskraft, gjorde det umogeleg å gjennomføre mange av dei byggeprosjekta som det var gjort framlegg om, og at auka bruk av materiale og arbeidskraft til statlege formål i beste fall ville gå ut over private, mellom anna bygging av bustader, industriutbygging o.l. Frå Finansdepartementet si side vart denne argumentasjonen teke oppatt og oppatt utan synleg verknad. Finansministeren kunne somme gonger bli temmeleg arg for dette.

I den første finanstalen opplyste Brofoss at alle departement og statsinstitusjonar hadde fått rundskriv frå Finansdepartementet om at ingen løyvingar, heller ikkje dei overførte, til byggetiltak og reparasjonar kunne disponerast utan etter samråd med Forsynings- og gjenreisingsdepartementet når det gjaldt materiale og med Arbeidsdirektoratet når det gjaldt arbeidskraft. Men dette var tydelegvis ikkje nok.

Desse røynsleane gjorde at Det pengepolitiske kontor hausten 1946 rådde finansministeren til å bruke det materialbudsjettet som då var under førebuing, til å overtyde fagdepartementa om at budsjettframlegga deira for 1947-48 måtte skjerast sterkt ned. Brofoss gjekk straks med på dette. Så snart Forsynings- og gjenreisningsdepartementet hadde levert eit førebels byggeprogram for 1947, fekk han spørsmålet drøfta på eit regjeringsmøte som han ba meg vere med på. Her gjorde finansministeren det klårt at skorten på byggemateriale måtte få konsekvensar for kor store summar staten burde løyve til nye bygnader, til vedlikehald av bygnader og til anlegg av ulike slag. Det var materialtilgangen som ville avgrense bygge- og anleggsverksemda. Vart det sett igang eit større bygge- og anleggsvolum enn det materialbudsjettet synte, ville bygge- og anleggsverksemda bli mindre rasjonell enn om ein heldt seg innanfor materialbudsjettet. Budsjettframlegga burde difor bli tilpassa dette budsjettet.

Etterpå vart det eit ordskifte der statsministeren og fleire av statsrådana sa seg samde med finansministeren. Om fordelinga av materialtilgangen vart det mellom anna hevda at nye bustader særleg i krigsskadde stork, måtte få prioritet jamvel framom sjukehus og andre bygnader i helsestellet. Folk måtte ha ein stad å bu for å kunne ta vare på helsa og unngå sjukdom. Ordskiftet endte med semje

om kor mye trelast, murstein og sement som skulle kunne nyttast til ulike statlege bygg og anlegg. Men statsrådene ante nok ikkje kva innverknad dette skulle få for budsjettframlegga deira.

Med det materialbudsjettet som såleis vart godteke, kunne Det pengepolitiske kontor for første gongen gjere god nytte for seg under budsjett-tingingane ei tid etterpå. Vi fekk då med oss ein bygnings-teknikar frå Bustaddirektoratet som fort kunne rekne ut kor mye byggemateriale som ville gå med til kvart nytt bygg som kom opp til drøfting. Så snart ein av dei tre postane på materialbudsjettet var brukt opp, vart statsråden varsla om det og så var det slutt. Verst gjekk det i første omgang ut over Sosialdepartementet som hadde ført opp ei stor løyving til nybygg på Rikshospitalet. Det synt seg at heile mursteinkvoten vart slukt av dette. Sosialminister Sven Oftedal, som var eit sær sars lojalt regjeringsmedlem, bad då om å få utsett avgjerda om nybygget til dagen etterpå, og det fekk han. Då kom han tilbake med eit framlegg om lettvegger som gjorde det mogleg å få murstein til overs til andre bygg og. Sant å seie vart eg noko nervøs over den snøgge omprosjekteringa, men no var det ingen veg tilbake. Kva konsekvensar det fekk for bruken av nybygget, veit eg ikkje.

Det er sjølvsagt uvisst kor store nedskjæringar av framlegga til bygg- og anlegg finansministeren kunne ha fått til utan bruk av materialbudsjettet. Men han hadde utan tvil lettare for å få statsrådene og embetsmennene i fagdepartementa til å bøye seg for ein slik demonstrasjon av skorten på byggemateriale enn for argument om skort på pengar.

Ein annan taktikk som vart nytta under budsjett-tingingane, var lovnaden om at det skulle kome eit såkalla Reservebudsjett. Dette skulle tene to formål. For det første var det meint som eit konjunkturpolitisk hjelpemiddel. Skulle det kome eit omslag i verdskonjunkturane som gjorde det ønskeleg å auke statsutgiftene til bygg og anlegg for å halde sysselsettinga oppe, ville det vere viktig å ha ein reserve av prosjekt som var godt nok planlagt til å kunne bli sett i verk snøgg. (Dette vart nemnt i stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947.) For det andre gjekk Finansdepartementet ut frå at det ville bli lettare for fagstatsrådene å ta ut eit bygg eller anlegg frå budsjettframlegget såframt han fekk lovnad om at det skulle kome med på Reservebudsjettet. Dette budsjettet var nok ikkje berre lureri. Etter budsjett-tingingane vart det såleis sendt ut til alle departement eit skjema med tittelen "Reservebudsjett" 1947-48, som departementa kunne nytte såframt dei ville gjere framlegg til utgifter

i tillegg til dei som var ført opp på budsjettet. Her skulle dei i tilfelle gje opplysningar om mellom anna kor stort bygget eller anlegget var, kor mye det ville koste, når arbeid kunne setjast igang etter at det var gjeve løyving og kor mange mann som kunne bli sysselsett (jamvel kvartalsvis).

Som konjunkturpolitisk stimulansemiddel vart vel dette budsjettet verdlaust, men det verka truleg i viss monn i motsett leid. Om Reservebudsjettet var meint som trøyst for dei som fekk utgifter skorne ned og om Brofoss verkeleg trudde på ein konjunkturedgang i nær framtid, er det vanskeleg å vite, men som vi seinare skal sjå, hevda han på det første møtet i Regjeringsutvalet for nasjonalbudsjettet 1947 at eit konjunkturuomslag kunne kome i 1947/48.

6 Tanken om eit "finansøkonomisk nasjonalbudsjett"

Arbeidet med "pengepolitiske saker" som var den første hovudoppgåva som den kongelege resolusjonen om Det pengepolitiske kontor nemnte, gjorde det tidleg klårt at vesentlege framsteg i penge- og kredittpolitikken ville krevje eit betre datagrunnlag. Både i Hva krigen kostet Norge og i Statistisk-økonomisk utsyn over krigsårene, var det tidlegare lagt fram rekneskap over likviditetsutviklinga under okkupasjonen. Formålet var særleg å klårlegge verknadene på likviditeten av den måten okkupasjonsmakta finansierte utgiftene sine på.

Boka Hva krigen kostet Norge hadde dessutan ein prognose over likviditetsutviklinga fram til 1950, som vart laga under føresetnader om mellom anna storleiken av importoverskottet, overskottet på statsbudsjettet og opptaket av statslån for å minske likviditeten. I eit notat om konsolidering av statsgjeld som Det pengepolitiske kontor sendte statsråden tidleg i januar 1946, vart det lagt fram ein liknande prognose som var laga av Helge Seip. Eg kommenterte denne prognosen i eit eige notat som det før er fortalt om. Men deretter konsentrerte Det pengepolitiske kontor seg meir og meir om det realøkonomiske nasjonalbudsjettet, som vart vurdert viktigare enn det finansøkonomiske. Som klårlagt i førre kapitlet, var det ikkje mogleg å minske etterspurnaden etter varer og tenester monaleg ved å redusere likviditeten såfram rentenivået skulle haldast så lågt som ønska. Difor vart det naudsynt å gripe direkte inn i kredittgjevinga. Dette kravde ein rekneskap over og eit tilsvarande budsjett for fordrings- og gjeldstilhøva i tillegg til det realøkonomiske nasjonalbudsjettet som var lagt fram i Vedlegg nr. 11. Spørsmålet om korleis arbeidet

med å få det til skulle leggjast opp vart tidleg drøfta i Penge- og finansrådet, og etter at Vedlegg nr. 11 var ferdig, byrja Det pengepolitiske kontor for alvor å arbeide med det.

I April-notatet 1946 vart det gjort greie for korleis kontoret tenkte seg arbeidet vidare på dette området. Her heiter det innleiingsvis:

"Også arbeidet med det finansielle nasjonalregnskap og nasjonalbudsjettet er kommet godt i gang. En har bl.a. drøftet dette arbeidet med professor Ragnar Frisch".

Om den finansielle nasjonalrekneskapen vart det i notatet hevda at ein i første omgang måtte ta sikte på å lage ein status for viktige sektorar av Norges økonomi med ei gruppering av fordringar og gjeld etter art:

"En kan så analysere de finansielle strømmene mellom de ymse sektorer ganske enkelt ved å ta differensen mellom statuspostene ved begynnelsen og ved slutten av analyseperioden".

Deretter vart det vist til eit skjema som er gjengjeve på side 98 og som ein hadde funne å måtte avgrense til fire sektorar. Dette skjemaet var tydeleg inspirert av Frisch. Framstillinga vart avslutta slik:

"Kontoret regner med at det ennå vil ta tid før det kan legge fram en statistisk oppstilling etter de linjer som er trukket opp foran, og en vet ennå ikke sikkert hvor langt det vil være mulig å nå i første omgang". "Når det derimot gjelder oppstillingen av et finansielt nasjonalbudsjett, har arbeidet hittil bare tatt formen av enkelte forsøk på å stille opp særbudsjett på dette området, f.eks. budsjett over likviditetsutviklingen".

Meir omfattande "finansielle nasjonalbudsjett" kunne ikkje bli utarbeidd før arbeidet med den finansielle nasjonalrekneskapen hadde kome "adskillig lenger". Finansministeren derimot tolka notatet meir optimistisk. I ordskiftet om budsjettframlegget 1946-47 sommaren 1946 sa han:

"En innskrenker seg her til disse mer spredte talopp-gaver, men kan opplyse at Finansdepartementet holder på med utarbeidelsen av et fullstendig analyseskjema, som viser betalingsstrømmene og pengesirkulasjonen gjennom Norges Bank, bankene og de forskjellige offentlige kasser. En håper å komme igang med månedlige publikasjoner av denne analysen i løpet av høsten".

I stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947 vart det opplyst:

"Av omsyn til de realøkonomiske budsjettene som her legges fram, har arbeidet med den finansielle side av nasjonalregnskapet og nasjonalbudsjettet måttet legges til side for en tid, men det vil snarest mulig bli tatt opp på ny i samarbeid med Norges Bank og Statistisk Sentralbyrå."

I avsnitt V Arbeidet med å forbedre den finansielle statistikk vart det i April-notatet 1946 peika på visse utvidingar og forbedringar av bankstatistikken som Det pengepolitiske kontor hadde arbeidd med. Alle desse og fleire til vart seinare gjennomført, men det tok mange år å fullføre arbeidet. Då førebuingane av nasjonal-

budsjettet for 1947 byrja for alvor, måtte Det pengepolitiske kontor legge finansbudsjettet til side. Men det hadde då vorte gjort ein freistnad på å lage ei finansiell statusoppstilling slik som skissert i notatet. Dessutan hadde Det pengepolitiske kontor samarbeidd med Statistisk Sentralbyrå om finansstatistikken, mellom anna om ei utviding av kredittmarknadsstatistikken til å omfatte bankane og kredittforeiningane og om ein statistikk over utlån frå forretnings- og sparebankane etter næring.

April-notatet 1947 hadde og eit avsnitt om Realbudsjettet og finansbudsjettet der det i innleiinga står:

"Nasjonalbudsjettet for 1947 omfatter bare realsirkulasjonen. I nasjonalbudsjetteringen for framtida må en ta sikte på å stille opp budsjett også for finanssirkulasjonen". (I margin står merknaden "Enig EB".) Om dette heiter det optimistisk at "Etter mitt skjønn vil det på grunnlag av det arbeidet som alt er gjort, kunne settes opp et brukbart finansielt nasjonalregnskap og et tilsvarende budsjett på relativt kort tid". Vidare står det at arbeidet med dette "må nå tas opp igjen snarest mulig".... "Først og fremst gjelder det å skaffe et regnskap og budsjett for forandringene i beholdningene i likvide fordringer og en klarlegging av årsaken til forandringene. Bl.a. gjelder det å vise sammenhengen mellom importoverskott, underskott på statsbudsjettet, innbetalingene og avsetningene i samband med engangsskatten, innbetalingene til arbeidsløshets-trygden, innbetalingene av krigsskadetrygden, bankinnskott, utlån fra bankane, opptak av statslån osv."

Om dette skreiv Brofoss i margin av notatet ein merknad som er forståeleg på bakgrunn av den optimistiske fråsegna hans eit år tidlegare:

"Jeg tillegger denne analyse adskillig betydning. Arbeidet må fremmes så snart som mulig".

Utbyggjinga av finansstatistikken og av ein finansrekneskap vart som alt nemnt, drøfta på fleire møte i Penge- og finansrådet, særleg næringsfordelinga av utlån frå bankane. Frisch var ein ivrig deltakar i desse drøftingane. I April-notatet 1947 vart det opplyst at Statistisk Sentralbyrå ville ta opp arbeidet med å lage

... "en løpende representativ statistikk over fordelingen av utlånene slik som foreslått i P.M.-et av april ifjor". I margin står: "Meget viktig. EB".

Ein finansrekneskap kravde ei så sterk omlegging og utbygging av kredittmarknadsstatistikken at det tok Statistisk Sentralbyrå bortimot eit ti-år å nå fram. Endå lengre tid tok det før denne utbyggjinga vart følgd opp med ein finansrekneskap integrert med den realøkonomiske nasjonalrekneskapen.

Arbeidet med finansrekneskapen heldt i mellomtida fram i Finansdepartementet i samarbeid med Byrået og i stortingsmeldinga om nasjonalbudsjett for 1948 vart det lagt fram ein tabell for forskyvingane i formue og gjeld i treårsperioden 1945-47. Her var både sektorinndelinga og spesifikasjonen av fordringar og gjeld vesentleg

meir detaljerte enn i skjemaet på side 108, men i meldinga heiter det:

"Noe egentlig formues-og likviditetsbudsjett for 1948 har en ikke funnet det hensiktsmessig å sette opp".

Då nasjonalbudsjettet frå og med 1952 vart lagt opp etter det nye nasjonalrekneskapssystemet som Statistisk Sentralbyrå då hadde fått ferdig, samstundes som Byrået tok over ansvaret for den årlege nasjonalrekneskapen, slutta Finansdepartementet med å lage detaljerte tabellar for fordrings- og gjeldsforskyvingane. I staden vart det offentleggjort enkle rekneskap og budsjett for likviditetsendringane. Men etter nokre år kunne nasjonalbudsjettet dra føremonn av eit nybrottsarbeid med omlegging av kredittmarknadsstatistikken. Det byrja med at eg som medlem av Penge- og finansrådet stod for arbeidet med prognosar over banklikviditeten som syntte seg nyttige som grunnlag for tilrådingane frå rådet. Ein av vanskane var framleis at den offisielle statistikken over kredittmarknaden var ufullstendig og at den statistikken som fanns hadde ulike definisjonar og grupperingar av fordringar og gjeld for ulike slag kredittinstitusjonar.

Desse problema vart det mogleg å løyse etter at cand.oecon. Mikael Selsjord kom til Byrået i 1952, rett frå eksamensbordet der eg var sensor. Han arbeidde direkte under meg i mange år med å bygge opp systemet for ein detaljert rekneskap over fordrings- og gjeldsforskyvingane, å legge om kredittmarknadsstatistikken i samsvar med dette systemet på det eine område etter det andre og å lage ny kredittmarknadsstatistikk av same slaget på område der vi enno ikkje hadde nokon. Dei første resultata vart offentleggjort i 1957 og gjaldt året 1955. No kunne vi summere opp tala for utlån, innskott og andre slag fordringar og gjeld for dei viktigaste gruppene av kredittinstitusjonar - og seinare for den offentlege sektoren - slik at vi fekk ein statistikk for storparten av den norske kredittmarknaden. Denne statistikken gjorde det mogleg å lage ein såkalla "finansmatriks", dvs. ei kryssgruppering etter ulike slag fordrings- og gjeldsendringar og ulike grupper av kredittinstitusjonar. Særleg viktig var det at vi då fekk tal som Finansdepartementet kunne nytte som grunnlag for eit kredittbudsjett. Dette vart snart eit viktig verkemiddel for penge- og finanspolitikken.

For at finansmatriksen skulle kunne kome til full nytte i økonomiske analysar, mellom anna ved hjelp av modellar for både real- og finansøkonomien, var det naudsynt å byggje finansmatriksen inn i nasjonalrekneskapen som først og fremst omfata realtransaksjonar. Det tok lang tid før Byrået fekk dette til. Då eg gjekk av som direktør i 1980, var eg sant å seie litt vonbroten over at vi enno ikkje hadde

lykkast. Men Byrådet var då på god veg, og etter eit par år kunne dei første resultata bli lagt fram. At det skulle ta så lang tid kunne vi nok ikkje tenkje oss i 1946.

7 Klårlegging av den administrative framgangsmåten

Etter at det første nasjonalbudsjettet var lagt fram skjedde det som før fortalt, ei avklåring av formåla med komande budsjett. Desse skulle ikkje berre gå ut på å utforme ein betre politikk og verke opplyssande, men tene administrative og politiske formål og. Framgangsmåten ved utarbeidinga måtte difor bli annleis for det andre nasjonalbudsjettet enn for det første. Konsekvensane for framgangsmåten vart drøfta både i April-notatet 1946 og i eit omfatande notat som vart lagt fram for statsråden i juni 1946 (Juni-notatet). I dette tidsrommet skjedde det ei interessant utvikling her og, som eg skal syne ved å gje att somme avsnitt i desse notata.

I April-notatet 1946 heiter det at førebuinga av eit nasjonalbudsjett må:

... "i første omgang gå ut på å stille opp et slags råbudsjett - analogt råbudsjettet for statsfinansene - . Først når dette realøkonomiske råbudsjettet er ferdig, slik at en bl.a. har oversikt over importplanene, eksportplanene og investeringsplanene for alle områder av næringslivet, vil det være mulig å utarbeide et endelig nasjonalbudsjettforslag".

Så følgjer ei drøfting i tre avsnitt under overskriftene: Det statistiske grunnlaget for en detaljoppstilling av nasjonalbudsjettet, Det nasjonaløkonomiske råbudsjett og Utarbeidingen av det endelige nasjonalbudsjettforslag. Desse avsnitta gav ingen plan for utarbeidinga av nasjonalbudsjettet for 1947, men dreidde seg om verksemda på lengre sikt og den prinsipielle framgangsmåten ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet.

Om det statistiske grunnlaget vart det hevda at ei detaljoppstilling av nasjonalbudsjettet måtte:

... "bygge på en omfattende statistikk over de ymse postene på dette budsjettet. Denne statistikken må ikke bare registrere hvor store disse postene har vært i tidligere år, men også så langt råd er, registrere planene for framtida både i det private næringsliv og hos de ymse offentlige institusjoner som idag regulerer næringslivet".

Det første slaget statistikk vart kalla rekneskapsstatistikk og det andre planstatistikk. Rekneskapsstatistikken måtte vere både omfattande og påliteleg, og dessutan var det naudsynt å ha snøgg statistikk. Om dette heiter det i notatet:

"Skal en kunne kombinere disse to formålene, vil det være nødvendig å supplere den endelige nasjonalregneskapsstatistikk med en rask foreløpig statistikk".

Dette vart seinare ei viktig retningsline for statistikk-arbeidet i Statistisk Sentralbyrå.

Planstatistikken vart drøfta i April-notata frå både 1946 og 1947. I det første notatet vart det peika på at ein for den offentlege sektoren kunne få planstatistikk frå offentlege budsjetter. Planstatistikken for private måtte:

... "bygge dels på oppgaver fra de ymse mengderegulerende institusjoner og dels på overslag utarbeidd av bransjeorganisasjoner eller andre, enten på grunnlag av grovt skjønn eller på grunnlag av mer eller mindre representative tellinger".

Om råbudsjettet heiter det:

"På grunnlag av innsamlede oppgaver og anslag over de ymse postene på nasjonalbudsjettet, vil det være naturlig å stille opp et samlet foreløpig nasjonalbudsjett - det realøkonomiske råbudsjett - tilsvarende råbudsjettet for statsfinansene". "Så lenge vi har etterspørselsoverskott og vareknapphet, må en regne med at postene for det offentlige og private bruk av varer og tjenester på dette råbudsjettet blir langt større enn anslagene over varetilgangen. Vi vil med andre ord få "realøkonomisk underbalanse". Ved oppstillingen av det endelige nasjonalbudsjettsforslag vil en derfor bli nødt til å skjære ned på flere råbudsjettposter".

Nedskjæringane skulle gjerast dels av dei mengderegulerande institusjonane og dels av Koordineringsinstitusjonen som det tidlegare er gjort greie for. Denne framgangsmåten ville:

... "antakelig være mest praktisk. Koordineringsinstitusjonen vil i dette tilfelle kunne dra langt mer nytte av fagkunnskapene til andre institusjoner enn den ellers vil kunne gjøre, og den vil slippe å blande seg opp i alt for mange detaljer". I så fall ville det "være naturlig at Koordineringsinstitusjonen og disse andre institusjonene forhandler om postene på investeringsråbudsjettet før det endelige nasjonalbudsjettsforslag blir oppstilt".

Om det endelige framlegget til nasjonalbudsjett vart det hevda at det måtte bli:

... "gjenstand for politiske drøftelser før nasjonalbudsjettet blir endelig vedtatt. (Jfr. behandlingen av statsbudsjettet i Stortinget.) Hvordan disse drøftelsene og det endelige vedtaket av nasjonalbudsjettet skal skje, er et spørsmål som ikke skal tas opp nærmere her". Ein skulle berre "gå inn på prinsippene for oppstillingen av det endelige nasjonalbudsjettsforslag fra Regjeringens side".

Om dette vart det hevda at offentleg bruk av varer og tenester og privat realinvestering var dei sentrale postane og at desse måtte vurderast opp i mot postane elles på nasjonalbudsjettet:

"Her gjelder det for det første å avgrense omfanget av det offentlige bruk og den private realinvestering, for det andre å stille opp en prioritetsskala for de ymse slag offentlig bruk og for de ymse slag private investeringer".

Oppstillinga av ein prioritetsskala ville bli ei vanskeleg oppgave,

... "men det kan ikke være tvil om at den må løses dersom gjenreisningsprogrammet skal kunne gjennomføres på en rasjonell måte. Det endelige nasjonalbudsjettsforslag vil danne det bokholderimessige uttrykk for den prioritetsskala en bestemmer seg for å velge".

Framstillinga om framgangsmåten ved utarbeidinga av nasjonal-

budsjettet gjekk såleis kort sagt ut på:

- 1) Regjeringa skulle gjere framlegg til eit nasjonalbudsjett som skulle bli vedteke av Stortinget.
- 2) Ein koordineringsinstitusjon skulle lage eit førebels nasjonalbudsjett på grunnlag av innsamla oppgåver og overslag over dei ymse postane.
- 3) Oppgåvene skulle for offentlege institusjonar vere dei same som statsbudsjettframlegga deira. For private fortak og konsumentar skulle dei dels bli utarbeidd av mengderegulerande institusjonar og dels av bransjeorganisasjonar.
- 4) For privat investering skulle mengderegulerande institusjonar skjere ned på dei private planane før oppgåvene vart levert vidare til Koordineringsinstitusjonen, men det skulle vere tingingar om dei.

På lengre sikt, etter at mengdereguleringane var avvikla, tenkte ein seg råbudsjettet for den private sektoren sett saman dels av planstatistikk innsamla frå foretak og konsumentar, og dels av overslag gjort av bransjeorganisasjonar eller andre. Dersom realbudsjettet då synte mindre samla etterpurnad enn samla tilbod av varer og tenester, måtte det offentlege:

... "øke det offentlege bruk av varer og tenester (ut over det som er oppført i råbudsjettet) og ellers finne utveier til å stimulere den private realinvesteringen, det private konsumet og eksporten nettopp så mye som det trengs for at vi skal få full sysselsetting".

Desse første tankane om framgangsmåten ved oppstillinga av eit nasjonalbudsjett var naturleg når budsjettet berre skulle tene til å gjere utforminga av budsjettpolitikken betre. Då var det nok å lage det som seinare vart kalla prognosebudsjet. Men interne drøftingar av April-notatet og vidare arbeid med førebuinga av nasjonalbudsjettet 1947 førte til at formålet vart utvidd, slik som før fortalt. Difor måtte og framgangsmåten ved utarbeidinga bli annleis. Denne utviklinga går tydeleg fram av Juni-notatet der del II handla om den gjeldande organisasjonen av mengdereguleringane, del III om korleis det realøkonomiske budsjettet for 1947 best kunne organiserast og del IV om dei praktiske framlegga som drøftinga i II og III førte fram til. Det nye opplegget vart illustrert ved følgjande samanlikning med budsjettering for eit foretak:

"For mengdereguleringene vil nasjonalbudsjetteringen kunne bli til liknende støtte som bedriftsbudsjetteringen for den enkelte bedrift. For det første vil den gjøre det lettere å koordinere virksomheten til de ymse institusjoner som utfører mengdereguleringer. For det andre vil den sentrale kontrollen med disse reguleringene bli mer effektiv, og for det tredje vil den stimulere til rasjonalisering og effektivisering av reguleringene".

Analogien vart henta frå ei lita bok som Norges Industri-

forbund gav ut i 1931 og som eg tilfellevis kom til å kjøpe 10 år etterpå. Denne boka om "Budgettering i industri og handel" av ingeniør Finn Borchgrevink skildra på ein ypparleg måte korleis foretaksbudsjetteringa burde leggjast opp og kva foretaket kunne oppnå ved å budsjettere slik som tilrådd. Om foretaksbudsjettet heiter det i boka:

"Gjør det heller slik at det blir den underordnede plan. Forklar ham på forhånd hvad det er dere nu sammen skal regne ut. Del Deres budgett op i så mange underbudgett som mulig og få den mann som i siste instans blir ansvarlig for at det underbudgett holder, til selv å komme med et forslag til dette underbudgett.

Et budgett er jo ikke så meget en profeti om fremtiden som et mål man stiller sig. Har den underordnede vært med på å stille op målet, eller har han til og med selv stillet det op, og fått Deres godkjennelse av det, så vil han også direkte føle sig ansvarlig for at målet blir nådd og han vil gjøre alt hvad han kan for å nå det".

Det var grunn til å tru at dette ville gjelde for eit nasjonalbudsjett og, såframt det skulle nyttast til å samordne mengdereguleringane og kontrollere at planane for bruken av dei vart gjennomført.

At både samordning og kontroll var naudsynt, kom klårt fram i del II av Juni-notatet, som bygde på eit notat av Helge Seip. Det kan ha interesse å gje nokre døme derifrå før vi ser på dei nye momenta om framgangsmåten ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet i resten av notatet. Om import- og eksportreguleringa vart det hevda at både planlegging og dagleg verksemd kunne rasjonaliserast ein god del. Som framlegg til betre planlegging vart det mellom anna nemnt at program for denne verksemda burde vere ferdig utarbeidd i god tid før den perioden dei skulle gjelde for, at dei burde vere iallfall delvis bindande for Direktoratet for eksport- og importregulering og at det var naudsynt å samle inn opplysningar frå næringslivet i stort omfang til bruk under råbudsjettingningar mellom representantar for næringslivet, dei ymse mengderegulerande institusjonane og Koordineringsinstitusjonen. Om mengdereguleringane av investeringsverksemda vart det peika på at ei lang rad offentlege institusjonar deltok, dels som regulerande organ og dels som rådgjevarar for desse, og at reguleringa ikkje var "enhetlig". Investeringar av same slag var dels regulert og dels ikkje, og for dei regulerte skorta det på plan og samordning.

Organisasjonen av arbeidet med nasjonalbudsjettet vart i del III skissert både klårare og meir detaljert enn i April-notatet. Det er tydeleg at forfatteren i mellomtida hadde fått betre kjennskap til statsadministrasjonen og spesielt mengdereguleringane, at han hadde tenkt grundigare gjennom problema enn før og at han ikkje minst

hadde lært av dei kritiske merknadene til April-notatet som han sikkert hadde fått frå medarbeidarane.

Det vart no tilrådd å spreie budsjettoppstillinga på mange delbudsjett og samordne dei i eit generalbudsjett for heile real-økonomien:

"Dette generalbudsjettet vil såleis bli sammensatt av særbudsjetter for produksjonen, konsumet, investeringen, eksporten og importen. Hvert enkelt av disse budsjettene blir igjen oppdelt i en rekke underbudsjett, som vidare oppdeles i andre underbudsjetter, osv."

Budsjettoppstillinga måtte vere pyramidisk organisert. Øverst i pyramiden var Koordineringsinstitusjonen som skulle samordne særbudsjetta og utarbeide det endelege framlegget til generalbudsjett frå regjeringa. Det neste steget ville naturleg vere dei ymse departement, som kvar måtte få tildelt eit visst område av økonomien som dei skulle lage budsjett for. Departementa kunne så sjølv avgjere korleis arbeidet skulle fordelast på avdelingar, direktorat og kontor, som atter kunne delegere arbeidet endå vidare, og dei måtte så langt råd dra inn næringsorganisasjonane og eventuelt einskilde større foretak i budsjettoppstillinga.

Om fordelinga av særbudsjetta på departement vart det ikkje gjort noko framlegg då ein fann det naudsynt først å drøfte dette med dei. Det vart nemnt visse retningslinjer for budsjetteringa av offentleg investering og konsum, men for den private sektoren vart det berre "nærmest som en illustrasjon" lista opp ei mogleg fordeling av særbudsjett på 7 departement. Fordelinga bygde på det prinsippet at kvart budsjett skulle lagast av det departementet som hadde sterkast styring over innhaldet i det. Under Finansdepartementet heiter det:

"Her kommer eventuelt "Koordineringsinstitusjonens" arbeide. Videre kommer arbeidet i Statistisk Sentralbyrå med å føre nasjonalregnskapet, samle inn og bearbeide budsjettoppgavene fra kommunene og ellers hente inn og bearbeide statistikk over investeringsplaner, importbehov og annen statistikk som måtte bli nødvendig for budsjettarbeidet. Departementene skal ellers så vidt mulig unngå å samle inn og bearbeide statistikk på egen hånd og overlate dette til Statistisk Sentralbyrå eller i det minste samrå seg med Byrådet".

Den første setningen er sitert før, men må med her og som innleiing til dei to siste som gjev fråsegn om ein statistisk politikk som eg seinare, som direktør for Byrådet, gjorde mitt beste for å gjennomføre.

Om framgangsmåten under oppstillinga av nasjonalbudsjettet vart det hevda:

"En må så langt råd er, forsøke å gjennomføre budsjetteringen av alle postene samstundes. Dette gjelder både totalpostene og de mange detaljpostene som disse er oppbygd av. Skal dette kunne lykkes, vil underbudsjettene måtte jenkes etter hverandre gjennom en stadig kontakt og med en rekke forhandlinger mellom de

personer og institusjoner som stiller opp underbudsjettene, og mellom disse og Koordineringsinstitusjonen".

Her kom for første gongen tanken om suksessive tilnærmingar til uttrykk. For å lette tilnærmingane, burde Koordineringsinstitusjonen utarbeide ein rammeplan, dvs. eit førebels generalbudsjett, som måtte bli vedteke av regjeringa. Dette skulle verke

... "mer som direktiv for hvordan oppstillingen av underbudsjettene skal utføres, enn en stiv ramme som underbudsjettene skal tvinges inn i"... "hindre at underbudsjettene svulmer opp slik at de blir liggende langt utenfor det som er realøkonomisk mulig".

Elles vart det i Juni-notatet ofra mye plass på ei utgreiing om framgangsmåten ved oppstillinga av særbudsjetta for produksjon, import og eksport, privat investering og konsum, og offentleg investering og konsum. Om produksjonsbudsjettet vart det mellom anna hevda at det måtte lagast på grunnlag av eit sysselsettingsbudsjett der det

... "på den ene side tas omsyn til det behov for arbeidskraft som rammeplanen vil skape på de ymse områder, og på den annen side mulighetene for tilgangen av arbeidskraft".

Importbudsjettet skulle ikkje gje uttrykk for kva vi ønska å importere, men for kva vi hadde som mål å importere. Eksportbudsjettet skulle heller ikkje vere eit ønskjebudsjett, men eit realistisk program for eksportverksemda. Om investeringsbudsjettet vart det mellom anna nemnt at det gjaldt

... "å hindre at bygningsbudsjettet ensidig påvirker de øvrige investeringsbudsjettene. Påvirkningen må like mye gå i omvendt lei". "hindre at det blir bygd hus som en, for å sette saken på spissen, ikke har noe å sette inn i".

Om konsumbudsjettet vart det peika på at det ville

"framkomme som en reststørrelse. Noen sjølstendig budsjettering av det samlede konsum vil det ikke bli tale om".

Derimot ville det bli naudsynt å budsjettere konsumet av visse viktige vareslag. Budsjettet for den offentlege sektoren vart drøfta særskilt for staten og kommunane. For staten vart det gjeve ei nasjonaløkonomisk utgiftsgruppering i 28 postar som kvart departement skulle utarbeide i tillegg til den vanlege grupperinga av statsutgiftene. For kommunane måtte ein nøye seg med å hente inn oppgåver for fire grupper av utgifter til varer og tenester. Både for stat og kommune gjekk ein dessutan inn for å gruppere ein del av postane etter næring.

Av dei framlegga som vart lista opp til slutt i notatet (del IV), kan det ha interesse å sitere to, nemleg:

"9. Regjeringsforslaget til nasjonalbudsjett behandles av Det økonomiske samordningsråd (og eventuelt av Stortinget). 10. Det

endelig vedtatte nasjonalbudsjett blir gjort bindende for de ymse organer for den økonomiske politikk, f.eks. for Direktoratet for eksport- og importregulering, Kontoret for bygningsmaterialer osv. Bindingen skal gjelde bare så lenge forutsetningene for nasjonalbudsjettet slår til. Svikter forutsetningene på et eller flere punkter, skal vedkommende organ ha plikt til å underrette Koordineringsinstitusjonen og i samråd med denne - og eventuelt Regjeringen - modifisere budsjettet i samsvar med de nye vilkår".

Framlegga i Juni-notatet vart stort sett godtekne, delvis i modifisert form, men enno stod det mye førebuing att før utarbeidinga av framlegg til særbudsjett kunne byrje. Dette vil det bli fortalt om i neste kapittel. Her står det berre att å nemne at den 14. oktober kunne formannen for Nasjonalbudsjettutvalet sende følgjande brev til kvart regjeringsmedlem med statsministeren i brodden:

"Til Deres orientering oversendes vedlagt et eksemplar av den generelle instruks og de skjemaer som nå blir benyttet ved utarbeidelsen av et nasjonalbudsjett for 1947. Det er planen å nå fram til et grovt budsjett som en akter å få ferdig innen midten av november d.å. og supplere dette med et mer detaljert og bedre underbygd budsjett i februar neste år".

Brevet var parafert av Johan Skutle og underskrive av meg, og det stod ikkje ein gong det vanlege "etter fullmakt" på det!

I dei om lag fire månadene som då hadde gått etter at Juni-notatet var lagt fram, var det 1) oppnemnt eit utval for nasjonalbudsjettet (Nasjonalbudsjettutvalet), 2) avgjort korleis arbeidet med nasjonalbudsjettet skulle fordelast på fagdepartement, 3) utarbeidd ein instruks for dette arbeidet og skjema for oppgåvegjevinga, 4) utarbeidd eit såkalla startbudsjett (i Juni-notatet kalla rammeplan) for bruttoinvesteringane, vare- og tenestebalansen og generalbudsjettet som vart sendt over til fagdepartementa og 5) halde orienterande møte med fagdepartementa. Dessutan hadde to av sosialøkonomane på Det pengepolitiske kontor og tre frå Statistisk Sentralbyrå vore på ein månads studietur til Danmark og Storbritannia. Alt dette skal vi kome tilbake til seinare. Det står berre att å nemne ei opplysning frå ein tidsplan som vi skal kome tilbake til i eit følgjande avsnitt, nemleg at eit førebels nasjonalbudsjett skulle vere stilt opp i november og at ei stortingsmelding om nasjonalbudsjettet skulle vere ferdig trykt i utgangen av februar 1947. Det siste tidspunktet vart valt for at nasjonalbudsjettet skulle kunne gje nytt grunnlag for finansordskiftet som var venta halde då.

8 Møte med fagdepartementa

Den nye framgangsmåten bar i seg at storparten av arbeidet

med nasjonalbudsjettet 1947 måtte gjerast av fagdepartementa. Difor var det sær s viktig at desse fekk godt nok greie på oppgåvene sine og sterke nok motiv til å løyse dei. Like viktig var det at Koordineringsinstitusjonen, eller Sekretariatet for nasjonalbudsjettet 1947 som var namnet etter at Det pengepolitiske kontor fekk hjelp frå Samordningsrådet, hadde best mogleg kontakt med dei som utførte budsjetteringsarbeidet. Utan det kunne den desentraliserte organisasjonen ikkje føre fram.

Opplysningsverksemda vart gjennomført ved at det først vart halde eit møte med alle departement samla og deretter med kvart departement særskilt. Det vart laga referat frå desse møte som deltakarane fekk tilsendt. I mindre monn vart det og brevveksling mellom fagdepartementa og sekretariatet.

I slutten av september 1946 vart toppsjiktet i alle departement kalla inn til møte i Finansdepartementet for å bli orientert om planane for nasjonalbudsjettet 1947 og særleg om den nasjonaløkonomiske grupperinga av statsutgiftene, som alle departement måtte gjennomføre på etter måten kort tid. Det var Brofoss som meinte at eit slikt møte var naudsynt. Byråsjefen for Det pengepolitiske kontor skulle syte for å kalle det inn og styre det.

Då møtet tok til var det ikkje fritt for at den unge byråsjefen var nervøs. Her sat han framfor ei forsamling av generaldirektørar, direktørar og ekspedisjonssjefar (departementsrådar hadde vi ikkje enno), som han hadde stor respekt for. Desse måtte han få til å sette i gang eit arbeid som ikkje berre la nye byrder på funksjonærane deira, men som dei dessutan kunne tvile på nytten av.

Byråsjefen fekk då og nærgåande spørsmål då han var ferdig med utgreinga si. Ein generaldirektør reiste seg raud i andletet og sa at definisjonen av investering var meiningslaus. Investering var betaling for maskiner og utstyr (og altså ikkje levering). Etter å ha freista å klårleggje skilnaden mellom ulike investeringsomgrep kjente byråsjefen seg ikkje overtydd om at han hadde lykkast og sa difor til slutt at investering skulle oppfatast slik som instruksen sa. Utan å vite at han hadde Brofoss i ryggen, om ikkje til stades, ville han vel ikkje ha gått så langt. Investeringsdefinisjonen vart det elles reist innvendingar mot seinare og.

Først på oktober 1946 vart sarmøta med fagdepartementa halde kvar dag i ei veker tid. Formålet var å gje munnleg orientering om kva dei skulle gjere, drøfte spørsmål som måtte bli reist og stimulere til at arbeidet vart sett i gang snarast mogleg slik at det kunne bli ferdig innan tidsfristen.

Føreåt hadde kvart departement fått brev med mellom anna opplysningar om kva særbudsjett det skulle stille opp "som ledd i arbeidet med nasjonalbudsjettet for 1947". Dessutan var det lagt ved fleire skjema og ein instruks for korleis særbudsjetta skulle stillast opp. Breva, som var underskrevne av finansministeren og parafert av byråsjefen for Det pengepolitiske kontor, vart innleidd slik:

"I samsvar med regjeringsvedtak har Finansdepartementet ... oppnevnt et Nasjonalbudsjettutvalg med representanter for

Etter vedtak i Nasjonalbudsjettutvalget tillater en seg å be Deres ærede departement om å stille opp", osv.

I instruksen var det ei liste over alle særbudsjett som nasjonalbudsjettet skulle omfate med opplysning om kva departement som hadde ansvar for kvart av dei, i alt 9 departement. Etterpå stod det:

"Listen ovenfor viser som nevnt, hvem som skal ha ansvaret overfor Regjeringen for de enkelte særbudsjett. Dette betyr ikke at vedkommende departement skal utarbeide sine budsjetter alene. Tvert imot vil det i de fleste tilfelle være nødvendig å hente inn opplysninger fra andre - ikke bare statsinstitusjoner, men også fra de enkelte bedrifter og fra næringsorganisasjonene".

Det ville føre for langt å fortelle om alle sær møta, men ein del opplysningar frå referata kan ha interesse. På møtet med Forsyningsdepartementet deltok heile 25 representantar for departementet og underliggende organ, mellom anna innkjøpssjefen i A/S Vinmonopolet, og dessutan representantar for Statistisk Sentralbyrå, Arbeidsdirektoratet og sekretariatet. Møteleiaren gjorde greie for investeringsomgrepet som det etter referatet "på flere hold hersket uklarhet om hva som skal forstås ...". Etterpå vart det eit interessant ordskifte som det kan vere verd å sitere ein del frå. Sjefen for Direktoratet for industriforsyning, direktør Karl Skjærdal, er mellom anna referert slik:

"Departementet (skal) føre opp kostnadene ved de investeringer som dette mener bør og kan utføres. Med de lange leverings-tider en har for de nevnte investeringsgjenstander idag, har departementet ingen innflytelse på de investeringer som skal budsjetteres i 1947. De leveringer som finner sted i 1947 bygger på bestillinger som allerede er gjort og som en ikke kan endre sammen-setningen og fordelingen av. En preferanseskala her vil ikke ha noen mening.

Etter direktør Skjærdals oppfatning ville det være mer formålstjenlig å stille opp budsjett for de bestillinger en bør gjøre i 1947 - dette fordi en allerede idag bør ha klart for seg hvilken investeringspolitikk en på lang sikt bør føre. Bestillingene idag binder faktisk investeringsvirksomheten for år framover".

Dette var ein hard kritikk, som i røynda ikkje gjaldt budsjettet for 1947, men mangelen på eit langtidsbudsjett. Det var difor på sin plass at

... "byråsjef Bjerve sa seg enig i direktør Skjærdals synsmåter om en budsjettering på lengre sikt. Det ville være ønskelig

om departementet kunne legge opp en plan for investeringspolitikken de ovennevnte år framover. Men det er ingen grunn som talar for å sløyfe det investeringsbudsjett som forlanges i skjemaet og instruksen - investering da i betydning levering".

Som så ofte elles var direktør Kjølstad ved dette høvet og ein god støttespelar. Etter referatet sa han mellom anna:

"De usikre leveringer er noe som i særlig grad vanskeliggjør budsjetttoppstillingen. På grunnlag av lisensgivingen er det ikke mulig å si noe eksakt om hva som blir levert framover. Budsjettet for 1947 må nødvendigvis bli et grovt budsjett bygget på et "skipperskjønn" over behovene og mulighetene for å få de realisert. Dette kan skaffes ved relativt enkle undersøkelser og opplysninger innhentet fra bransjeorganisasjonene og enkelte næringsdrivende"

Sitata gjeld dei to spørsmåla som vart mest drøfta på særmøta, nemleg investeringsdefinisjonen og vanskaner med å gjere dei overslag som vart krevd, både over investeringar og andre storleikar. Handelsdepartementet bad såleis etter særmøtet om å få eit brev med nærare klårlegging av kva som skulle førast opp som investering. Her vart det mellom anna i tillegg til ein definisjon av omgrepet investering (som levering, og ikkje som tinging eller betaling) nemnt døme på ulike slag investering, bede om ei gruppering av investeringane i minst fire slag og gjeve ein meir presis utforming av spørsmåla om importbehovet. Etter særmøtet med Sosialdepartementet kom det eit brev frå helsedirektør Karl Evang som bad om visse endringar i referatet. Dette brevet byrja slik:

"Jeg har betatt mottatt referat fra møte mellom Sosialdepartementet og Finansdepartementets Pengepolitiske kontor den 10/10-46".

Evang spela ei særskild aktiv rolle på møtet. Han stilte seg velviljug til arbeidet med nasjonalbudsjettet, men ottast nok at denne forma for planlegging kunne gå ut over den sterke ekspansjonen i helsestaten som han gjekk inn for.

Når eg i ettertid minnst møta med fagdepartementa spør eg meg sjølv om kva departementsrepresentantane måtte tenkje om oss som sat der og heldt "forelesingar" for dei og gav direktiv som mange truleg meinte var uklære eller kanskje jamvel meiningslause. Vi var vel heller ikkje vanskeleg å lure av dei som ville gjere arbeidet unda i ein fart.

9 Gangen i budsjetteringsarbeidet

I oktober vart det laga eit notat med framlegg om kva departement og direktorat som skulle hjelpe til med å utarbeide nasjonalbudsjettet for 1947, og det vart stort sett godteke av finansministeren. Dessutan vart det gjeve følgjande tidsplan for

budsjetteringsarbeidet:

1. 20. november 1946: Oppstilling av eit førebels nasjonalbudsjett (Novemberbudsjettet).
2. 15. januar 1947: Innlevering av endeleg framlegg til særbudsjett frå fagdepartementa til Finansdepartementet.
3. 31. januar 1947: Oppstilling av det endelege nasjonalbudsjettet frå Nasjonalbudsjettutvalet si side.
4. Innan 1. februar 1947 (då finansordskiftet truleg ville byrje): Handsaming i regjeringa og eventuelt i Samordningsrådet (Februarbudsjettet).
5. Utgangen av februar 1947 (då den detaljerte handsaminga av statsbudsjettet truleg ville byrje): Stortingsmelding om nasjonalbudsjettet ferdig trykt.

Denne tidsplanen var stram, men måtte vere det for at nasjonalbudsjettet skulle kunne kome til nytte under handsaminga av statsbudsjettet i Stortinget. Elles er det grunn til å merke seg at no var ei stortingsmelding valt som form for framlegginga av nasjonalbudsjettet for Stortinget. Konstitusjonelt bar det i seg at Stortinget ikkje skulle vedta det, slik ein tidlegare hadde vore inne på, men berre drøfte det. For at denne drøftinga skulle kunne skje samstundes med finansordskiftet, vart nasjonalbudsjettet for 1948 og seinare år lagt fram samstundes med statsbudsjettet.

Det lykkast ikkje å fullføre nasjonalbudsjettet 1947 så tidleg som planlagt. Meldinga vart godkjent i statsråd den 28. februar, men korrekturændringar vart gjort heilt til i mars, og meldinga vart ikkje offentleggjort før den 12. mars. Denne forseinkinga gjorde at stortingsordskiftet måtte utsetjast til i november 1947, men finanskomiteen fekk korrekturtrykk av einskilde avsnitt tidsnok til at det kunne bli kommentert i finansdebatten, som det vil bli fortalt om i neste kapittel. Lat oss så sjå meir detaljert på gangen i arbeidet.

Det måtte sjølv sagt gjerast mange endringar i Novemberbudsjettet. Dei viktigaste som truleg ville trengast vart lista opp i Oktober-notatet. Her vart det dessutan nemnt at drøftingar i Nasjonalbudsjettutvalet av ålmenne retningsliner for den økonomiske politikken måtte bli gjennomført på kortast mogleg tid "helst med

møter hver dag fra det tidspunkt de begynner". Det var alt då for seint til at dei kunne bli til vesentleg nytte for Novemberbudsjettet, men dei fekk iallfall plass i stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet.

Då fagdepartementa i første halvparten av oktober 1946 fekk startsignalet til å byrje budsjetteringsarbeidet, hadde dei teke imot

- 1) instruks om nasjonaløkonomisk gruppering av statsbudsjettet,
- 2) melding om kva særbudsjett dei skulle laga,
- 3) både skriftleg og munnleg rettleiing om måten å lage dei på og
- 4) eit startbudsjett som synte kor store ressursar dei førebels kunne rekne med.

Dei politiske prioriteringane som seinare kom til uttrykk i retningslinjer for investeringspolitikken, sysselsettingspolitikken og eksport- og importpolitikken, fekk departementa eit visst kjennskap til - mellom anna gjennom kontaktmennene sine - men i kor stor monn veit vi ikkje. Som fortalt i neste kapittel, vart desse retningslinjene drøfta i Nasjonalbudsjettutvalet så seint som i november-desember 1946 og i Regjeringsutvalet i januar 1947.

Dei fleste særbudsjetta kom til sekretariatet før utgangen av november, men det siste kom ikkje før den 21. desember. Novemberbudsjettet let seg difor ikkje lage så tidleg som planlagt, men vart ferdig tidnok til at det kunne bli drøfta på det første møtet i Regjeringsutvalet den 18. desember 1946, som det seinare vil bli fortalt om. Her skal vi berre nemne eit par ord om 4 tabellar som vart delt ut og kommentert.

Den eine tabellen summerte opp ein prognose over nasjonalproduktet i 1947 etter næring, samanlikna med tilsvarende tal for 1939, 1943 og 1946 (i 1946-prisar). Prognosen som synte ein auke i nasjonalproduktet på vel 5 prosent, hadde 8 sosialøkonomiske studentar og kandidatar hjelpt til med å lage. Etter referatet ville dei få arbeidet godkjent som økonometrisk oppgåve ved Universitetet i Oslo, anna godtgjerdse var det nok ikkje tale om.

Den andre tabellen gjaldt vare- og tenestebalansen andsynes utlandet for 1946 og eit førebels budsjett for 1947. Budsjettet synte eit underskott på 1 440 mill.kr. for 1947 mot 450 mill.kr. for 1946. Talet for 1947 ga uttrykk for kor stort underskottet ville bli dersom dei eksport- og importplanane vi hadde fått frå Forsyningsdepartementet vart godtekne.

Den tredje tabellen synte investeringsbudsjettet for 1947. Det var stort sett ei oppsummering av dei investeringsprogram som Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet, Handelsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Sosialdepartementet og Forsvarsdepartementet

hadde levert. Tabellen gav ei fordeling både etter næring, etter ulike slag investeringar og etter eigarsektor (statleg, kommunal og privat). Overslag over valutabehov etter næring var og teke med. I alt synte budsjettet ei bruttoinvestering på 3 800 mill.kr., som var særst mykje samanlikna med eit budsjettert nettonasjonalprodukt på 7 900 mill.kr.

I den fjerde tabellen var det stilt opp eit førebels generalbudsjett for 1947 med

- 1) eit nasjonalprodukt som stod i samsvar med arbeidskraftprognosen,
- 2) eit importoverskott slik som før nemnt, ut frå ein kalkyle over kva vi truleg kunne greie å investere med den importen det var gjort framlegg om og såframt produksjonen vart slik som prognosen synte,
- 3) ei nettoinvestering på 1 900 mill.kr. (24 prosent av nasjonalproduktet),
- 4) eit offentleg konsum som stod i samsvar med framlegget til statsbudsjett for 1946/47 og råbudsjettet for 1947/48 og
- 5) eit privat konsum som var rekne ut som ein rest og som synte seg å bli høgare enn i 1939.

Desse tala vart vurdert slik at vi av omsyn til levestandarden ikkje trong å vere redd for å minske importoverskottet ein del, truleg kunne det minskast med fleire hundre millionar kroner. Omsynet til valutastoda talte for det medan pengepolitiske omsyn talte imot.

Elles vart det på møtet i Regjeringsutvalet opplyst at det var stilt opp eit førebels arbeidskraftbudsjett pr. 30. juni 1947 under føresetnad av at investeringane vart slik som den tredje tabellen synte. I så fall ville vi få eit underskott på 60 000 personar.

Særbudsjetta til vart det i tida etter møtet arbeidd meir med både i sekretariatet og i fagdepartementa. Det var ein god del kontakt både mellom desse og mellom fagdepartementa innbyrdes. Såleis vart det gjort suksessive tilnærmingar til det endelege nasjonalbudsjettet for 1947.

Justeringane av budsjettet heldt fram jamvel etter at manuskriptet til stortingsmeldinga hadde gått til trykkeriet. Så seint som den 7. mars 1947 gav forsvarsministeren eit handskrive notat til finansministeren med følgjande innleiing:

"Bjerve har instendig bedt om å få en slags fordeling av de 190 millioner som forsvaret legger beslag på i fremmed valuta i kalenderåret 1947".

Deretter spesifiserte han denne summen. Like etterpå vart det på møte med skogdirektøren og ein av avdelingsdirektørene i Bustad-direktoratet endeleg avgjort korleis fordelinga av tømmeravvirkinga

skulle vere. Det kan tilføyst at møta om desse sakene vart haldne på kontoret til byråsjefen for Det pengepolitiske kontor, (forsvarsministeren kom innom etter å ha vore hos finansministeren).

Tanken som var nemnt i Juni-notatet, om å få nasjonalbudsjettet drøfta i Samordningsrådet før det vart lagt fram for Stortinget, måtte skrinleggjast på grunn av den stramme tidsplanen. Ei slik drøfting vart det tid til først to år etterpå, men denne sida ved handsaminga av nasjonalbudsjettet høyrer heime under kapitlet om Planlegging og politikk.

10 Gjennomføringa av nasjonalbudsjettet

Like etter at Nasjonalbudsjettet 1947 var lagt fram vart spørsmålet om korleis det skulle bli gjennomført teke opp til drøfting. I April- notatet 1947 vart det gjort greie for korleis ein tenkte seg dette. Det kan vere verd å sitere heile denne delen av notatet:

"Som nevnt på flere stader i St.meld. om nasjonalbudsjettet for 1947 bygger dette budsjettet på en rekke forutsetninger både om de ytre økonomiske forhold og om handlemåten til de enkelte individer og grupper i samfunnet. Dessuten bygger budsjettet på statistikk og andre opplysninger som ikke har den nøyaktighetsgrad som ville ha vært ønskelig. Det vil sikkert etterhvert vise seg at forutsetningene slår mer eller mindre feil på visse punkter, og det vil nok også vise seg at de opplysninger en har bygget på, til dels er uriktige eller i det minste misvisende. I slike tilfelle er det absolutt nødvendig å undersøke konsekvensene av dette og sørge for at planene blir modifisert i den utstrekning det er nødvendig og at den økonomiske politikken blir tilpasset etter dette. Dersom dette ikke blir gjort, vil et nasjonalbudsjett kunne bli til mer skade enn til gagn. En må videre være klar over at dersom det ikke lykkes å nå de mål som er stilt opp på enkelte punkter i nasjonalbudsjettet, vil dette kunne få konsekvenser også på en rekke andre punkter. Etterhvert som det blir klart at en på bestemte områder ikke klarer å nå de oppstilte mål, må en derfor ta konsekvensene av dette og gjøre de modifikasjoner som trengs på de andre områdene.

Denne speidingen etter eventuelle forandringer i forutsetninger og vilkår og etter nye opplysninger og kjensgjerninger som har betydning for gjennomføringen av nasjonalbudsjettet, må gjelde alle særbudsjettene. Så snart de endelige resultater av f.eks. hvalfangsten foreligger, må det undersøkes om hvor sterkt resultatene avviker fra det oppstilte budsjett og avviket må registreres på de særbudsjettene det er aktuelt for, først og fremst på produksjonsbudsjettet og eksportbudsjettet. Liknende beregninger må foretas for fiskerisektoren og en rekke andre næringssektorer. Etterhvert som det f.eks. blir klarere hvordan industriproduksjonen vil utvikle seg, må det også for industrien foretas nye beregninger som sammenholdes med det oppstilte budsjett. Ved hjelp av

slike foreløpige resultatberegninger må en forsøke å konstatere om det ser ut til å bli så store avvik fra budsjettet at dette får konsekvenser for den økonomiske politikken på bestemte punkter. En skal ikke gå nærmere inn på hvordan dette bør gjøres for hvert enkelt særbudsjett. Foruten de eksempler som her er nevnt, skal en bare peke på nødvendigheten av tilgangen på byggematerialer som ikke omhandles av det oppstilte materialbudsjett. Etter min mening er det fare for at byggeprogrammet vil slå feil på grunn av minimumsfaktorer som en ikke har vært tilstrekkelig klar over. Det er uforsvarlig å legge opp et så stort byggeprogram som tilfellet er for 1947 uten at det foretas atskillig grundigere undersøkelser på dette området enn Boligdirektoratet hittil har gjort. Dette gjelder ikke bare materialer, men også arbeidskraften. Så vidt jeg har forstått det, har Boligdirektoratet og Arbeidsdirektoratet praktisk talt ikke samarbeidet om budsjetteringen av arbeidskraften og byggematerialene. Samarbeidet har så å si bare gått ut på at Arbeidsdirektoratet har fått utlevert materialbudsjettet og at de så rent mekanisk har foretatt beregninger over hvor mye arbeidskraft en vil trenge for å bygge opp de materialene som en har regnet med på budsjettet. Dette er sjølsagt ikke tilstrekkelig. Materialbudsjettet og arbeidskraftbudsjettet burde ha vært oppstilt samtidig under gjensidig påvirkning av hverandre, og spesielt burde det ha vært gjort grundige undersøkelser over tilgangen og behovet for fagarbeidere som kan komme til å bli minimumsfaktorer på arbeidsmarkedet og som kan gjøre det umulig å gjennomføre det oppstilte program. Faren for dette er påpekt temmelig sterkt av Boligdirektoratet, men direktoratet har hittil ikke kunnet gi faktiske opplysninger om sammenhengen og deres argumenter har derfor bare vært et slag i luften.

Nå gjelder det imidlertid ikke bare å passe på om forutsetningene og vilkårene for budsjettet holder og om de opplysninger en har bygget på, er korrekte. Det må sørges for at de forvaltningsorganer som har til oppgave å gjennomføre budsjettet, virkelig utfører denne oppgaven på beste måte. Jeg tror nok at en kan regne med at de fleste forvaltningsorganer som har med dette å gjøre, vil forsøke å yte sitt beste, men en må ikke se bort fra at enkelte nok ser på nasjonalbudsjettet som noe de ikke trenger å ta så alvorlig. Av disse og av andre grunner er det derfor nødvendig å følge med i hvordan budsjettet blir gjennomført på de enkelte områder. For å sikre en fornuftig gjennomføring av nasjonalbudsjettet er det etter mitt skjønn først og fremst to midler som må tas i bruk. For det første må det iallfall overfor enkelte forvaltningsorganer utarbeides nøyaktige forholdsinstrukser som gir beskjed om hvor sterkt vedkommende forvaltningsorgan skal føle seg bundet av det oppstilte program, om at vedkommende organ skal melde fra til sine overordnede om avvik fra programmet, o.s.v. For det andre må det tilsvarende hvert budsjett utarbeides et løpende regnskap som kan nyttes til å kontrollere budsjetteringsarbeidet. En skal se litt nærmere på hvert av disse to punkter.

Det må etter mitt skjønn sørges for at Regjeringsutvalget får beskjed om alle viktigere avvik fra det oppstilte budsjett så snart som mulig, og alltid før den endelige beslutning om avviket blir foretatt. Det kan være tvil om hvilke avvik som skal rapporteres og hvilke ikke. Skal f.eks. en beslutning om innkjøp av 80 mill. murstein fra Belgia innrapporteres? Men jamvel om avvikene ikke er så store at de må godkjennes av

Regjeringsutvalget før beslutninger om dette tas, må de i alle tilfelle rapporteres til sekretariatet, slik at de der kan registreres etterhvert som de kommer og analyseres i samband med hele det oppstilte budsjett.

Under budsjetteringsarbeidet ble det på en rekke områder avtalt bestemte framgangsmåter som budsjetteringsorganene skulle følge i sitt daglige arbeid. En nevner f.eks. avtalene om fordelingen av byggematerialene mellom statens helsestell på den ene side og kommunenes og de privates helsestell på den annen side. Videre nevner en avtalene om hvordan byggematerialene til elektrisitetsverkene skal fordeles. Det må sørges for at disse og en rekke andre avtaler virkelig blir fulgt. Jeg er redd for at de vil bli "glemt" dersom de ikke blir innskjerpet i en instruks fra Regjeringsutvalget.

Like viktig er den regnskapsmessige kontrollen med at budsjettene blir fulgt. For hvert budsjett og for hver budsjettpost må det utarbeides et løpende regnskap, helst månedlig, men i det minste kvartalsvis. Dette gjelder såvel for import, eksport, materialtildeling, investering, konsum o.s.v. Når det gjelder fordelingen av byggematerialer må det utarbeides løpende statistikk for lisensieringen, slik at det til enhver tid kan kontrolleres både om lisensieringen følger det program som er stilt opp i materialbudsjettet og at lisensieringen holder seg innenfor en forsvarlig ramme.

Et spørsmål for seg er det hvordan disse regnskapene skal organiseres. I alle tilfelle er det vel nødvendig at det organ som har utarbeidd budsjettet, må skaffe til veie grunnmaterialet. Bearbeidingen av materialet derimot vil antakelig i visse tilfelle best mulig kunne utføres av Statistisk Sentralbyrå. Dette spørsmålet må imidlertid løses for hvert enkelt konkret tilfelle. Det er nødvendig å ta opp med de enkelte organer spørsmålet både hvordan innsamlingen av materialet og hvordan utarbeidingen av statistikken skal gjennomføres rent teknisk sett. Når det gjelder det siste, må en legge stor vekt på å utføre statistikken slik at den gir en best mulig kontroll med det budsjettet som er stilt opp".

Ut frå dette opplegget vart gjennomføringa av nasjonalbudsjettet drøfta både i Nasjonalbudsjettutvalet og i Regjeringsutvalet. Det vart semje i Nasjonalbudsjettutvalet om pr. 1. juni 1947 å gå gjennom dei einskilte særbudsjett for å registrere endringane i postar som det var mogleg å få oversyn over og så vurdere dei andre budsjettpostane i lys av dei første. I samsvar med dette bad Finansdepartementet i rundskriv til alle departement om å få situasjonsrapport bygd på:

- "1. Regnskapsoppgaver eller skjønsmessige overslag over resultatet av virksomheten i månedene januar-mai 1947 for de ymse postene som departementet har budsjettet.
2. En vurdering av mulighetene for å nå de mål som nasjonalbudsjettet 1947 stiller opp, dels på grunnlag av de oppgaver som er nevnt ovenfor og dels på grunnlag av andre data.
3. Eventuelle andre opplysninger og kommentarer av interesse i denne sammenheng".

Dei opplysningane som seinare kom inn, vart det lage eit notat om med samandrag for kvart særbudsjett og med ei vurdering av konsekvensane for generalbudsjettet.

Nasjonalbudsjettutvalet drøfta og spørsmålet om å gje instruks til budsjetteringsorgana, men etter referatet å dømme kom det ikkje fram til nokon klår konklusjon. Regjeringsutvalet derimot gjorde seinare følgjande vedtak:

"Ved siden av de regulære regnskapsrapportene må vesentlige avvik i budsjettet rapporteres så snart råd er. Prinsipielt må budsjettet være bindende for de enkelte departement inntil Regjeringsutvalet vedtar eventuelle endringer, men i praksis vil mindre avvik kunne tas uten at saken forelegges utvalget. Både spørsmålet om den nærmere utformingen av regnskaps- og rapportsystemet innen de enkelte departement og spørsmålet om i hvor stor grad budsjettet i praksis skal være bindende, tas opp til behandling i departementene særskilt".

Utvalet ønska tydelegvis ikkje å blande seg opp i kor sterkt dei einskilte departement skulle kjenne seg bundne av særbudsjetta sine. Det kan ein no godt skyne etter som innkjøpet av 80 millionar murstein frå Belgia nyleg hadde vore slege stort opp i avisene.

Det ligg utanom ramma for denne boka å gå nærare inn på kor godt nasjonalbudsjetta for 1947 og seinare år vart gjennomført. Det kan vere nok å nemne at den første rapporten om gjennomføringa av nasjonalbudsjettet seinare vart følgd opp med kvartalsvise rapportar som delvis vart offentleggjort i særskilte stortingsmeldingar. Etter at budsjettperioden vart lagt om til kalenderåret frå og med 1961, har det vorte lagt fram eit såkalla "revidert nasjonalbudsjett" ein gong om året, nemleg i mars-mai. I dag blir det elles lagt lite vekt på å drøfte gjennomføringa av budsjettet.

11 Framlegg til endringar i metode og framgangsmåte

April-notatet 1947 tok opp spørsmålet om ønskelege endringar i metoden og den administrative framgangsmåten ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet. Ein del av desse fortener å bli nemnt.

Om arbeidskraftbudsjettet vart det hevda at Arbeidsdirektoratet ikkje berre måtte hente inn oppgåver om kor mye arbeidskraft som trongs, men

... "må også analysere oppgavene grundig og komme med framlegg til eventuelle forandringer i de foreløpige forslag til disponering av arbeidskraften".

Denne tilrådinga vart nok ikkje gjennomført.

Byggematerialbudsjettet vart tilrådd utvidd til å femne om fleire varer enn for 1947, t.d. jarn til bygg og anlegg, rør og sanitærutstyr, vindusglass, elektrisk materiell osv. Dessutan vart det tilrådd utarbeidd eit lisensieringsbudsjett i tillegg til budsjettet for bruken av byggemateriale. Dette vart seinare følgd opp. Det same gjeld ein del tilrådingar om oppstillingsmåten for valutabudsjettet og for budsjettet for bytet av varer og tenester med utlandet.

Produksjonsbudsjettet vart som før nemnt, tilrådd spreidd på ulike fagdepartement på liknande måte som til dømes investeringsbudsjettet. Det vart og gjennomført, men mindre vellukka vart ei tilråding om å få til eit programbudsjett med sikte på

... "både å øke produksjonen på de områder der det er ønskelig og å forandre retningen av produksjonen i samsvar med de mål som en finner formålstjenlig ut fra en samfunnsmessig vurdering".

Om investeringsbudsjettet vart det peika på at det var naudsynt å få til ei betre samordning av investerings- og importbudsjettet og av investerings- og produksjonsbudsjettet. Denne samordninga vart nok betre i seinare nasjonalbudsjett. Ei anna tilråding derimot synte seg altfor optimistisk, nemleg om at ein så langt råd måtte freiste å gruppere investeringsbudsjettet geografisk. Dette spørsmålet er nærare drøfta i eit eige avsnitt på slutten av dette kapitlet.

Om konsumbudsjettet vart det hevda at det måtte stillast opp ut frå det synet at det på mange område er konkurranse om ressursane mellom investering og konsum, og at det på desse områda var naudsynt å avgrense auken i privat konsum, mellom anna ved å halde fram med rasjonering. På andre område derimot kunne ein oppheve rasjoneringsordningane "så snart det er mulig å skaffe nok av vedkommende vare". Deretter heiter det at det ville vere ønskeleg å få

... "satt opp en plan for hvordan rasjoneringen av konsumvarer skal avvikles. Nå om dagen åpner en ikke en avis uten å finne uttalelser fra en eller annen sjef i Forsyningsdepartementet eller et annet departement som kan fortelle at en eller annen rasjonering antagelig vil kunne oppheves om så og så lang tid".

Avviklingsplanen for rasjoneringsordningane skulle

... "gi en viss garanti ikke bare for at reguleringane ikke blir opphevet for tidlig, men også for at en ikke holder på dem lengre enn strengt tatt nødvendig. Hovedsynspunktet må jo være at konsumrasjoneringen oppheves så snart som dette er forsvarlig ut fra omsynet til gjenreisningsprogrammet".

Ein slik plan vart nok aldri laga.

Dei tilrådingane som er nemnt ovanfor og andre tilrådingar i April-notatet 1947, vart gjort i ei stoda då ei vesentleg omlegging av strategien for den økonomiske politikken ikkje var venta. Det skulle ta vel 2 1/2 år før ein ny strategi vart innleidd. Denne gjekk som før fortalt ut på først å stramme til statsbudsjettet, særleg ved at pristilskotta vart avskaffa eller minska. Etterspørselsverknaden av

dette gjorde det etter kvart mogleg å avvikle rasjoneringa av fleire og fleire varer og å lempe på import- og eksportreguleringa. Seinare vart penge- og kredittpolitikken og nytta i større monn som middel til å avgrense etterspørselen, gjennom heving av rentenivået og rasjonering av kreditten. Samstundes skjedde det ei gradvis utviding av innhaldet i nasjonalbudsjettpublikasjonane. Men det tok lengre tid før metoden og framgangsmåten ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet vart vesentleg lagt om. Som før fortalt, skjedde det først og fremst som følgje av at numeriske planleggingsmodeller vart tekne i bruk.

12 Impulsar frå utlandet

Like før det første nasjonalbudsjettet vart lagt fram, fekk vi som før fortalt, høve til å drøfte nasjonalrekneskaps- og budsjettproblem med nordiske kolleger på eit møte i Stockholm. Dette var første gongen nordiske sosialøkonomar og statistikarar kom saman etter at professor Ragnar Frisch hadde teke opp dette emnet i 1939. Tre av deltakarane vart seinare sjefar for dei statistiske sentralbyråa i heimlandet, nemleg i Finland, Norge og Sverige. Ein av dei to danske deltakarane vart seinare finansminister og deretter statsminister i Danmark. Frå Norge var fungerande direktør A. Skøien i Statistisk Sentralbyrå og eg med. Under krigen hadde eg som før nemnt, arbeidd under han.

Møtet vart halde etter at manuskriptet til Særskilt vedlegg nr. 11 var ferdig, slik at nasjonalbudsjettet kunne bli emnet for foredraget mitt. Men det vart inga tid til førebuing før på toget, så eg er redd for at Skøien lenge vart plaga av lys i sovekupeen den natta då vi reiste til Stockholm.

Ein av dei svenske deltakarane, seinare generaldirektør Ingvar Ohlsson, heldt foredrag om den svenske "forsErjningsbalansen", som han kalla det. Her la han fram overslag for Sverige over kor stor etterspurnaden til konsum- og investeringsformål (offentleg og privat) ville bli samanlikna med tilbodet frå innanlandsk produksjon og det importoverskottet som var venta. Han bygde såleis analysen på dei same omgrep og definisjonslikning som i Vedlegg nr. 11. Men formålet var annleis, nemleg å vurdere kor alvorleg inflasjonsproblemet ville bli i tida frametter. Likevel kjente vi oss tryggare på opplegget vårt etter å ha fått kjennskap til at det i Sverige vart laga liknande analysar som hos oss.

Impulsar frå utlandet fekk vi og seinare på året under ein studietur til Danmark og Storbritannia som det kan vere verd å fortelle

om. Den 20. april 1946 sendte eg eit kort notat til finansministeren om: Organisering av arbeidet med nasjonalregnskapet og nasjonalbudsjettet, som det er sitert to punkt frå i kapittel II. Eit tredje punkt høyrer heime her:

"Både Statistisk Sentralbyrå og Finansdepartementet må så langt råd er, dra nytte av tilsvarende arbeid i andre land. Representantar for begge institusjoner (fra Byrået bl.a. den nye byråsjef) bør derfor snarest foreta en studiereise til England og senere om mulig til Sovjetsamveldet".

Like før hadde han fått April-notatet 1946 slik at tidspunktet no var inne til å gjere framlegg om ein studietur som vi meinte kunne vere nyttig for arbeidet vidare. Vi hadde då gjennom fleire kanaler fått opplysninger om at det i utlandet var gjort viktige framsteg både med nasjonalrekneskap og økonomiske prognosar. Det var såleis klårt at vi kunne lære mye av eit studieopphald i Storbritannia der det mellom anna hadde vorte gjeve ut eit "White paper" som synte ei interessant nasjonalrekneskapsutvikling og som hadde kome til nytte under arbeidet med Særskilt vedlegg nr. 11. Dessutan visste vi at private forskarar hadde laga taloppstillingar for eit eller fleire år framover i same form som nasjonalrekneskapen.

Brofoss gav straks samtykke til at vi kunne dra til Storbritannia (nokon tur til Sovjetsamveldet kom aldri på tale), men avreise vart utsett til august-september. Det kom nemleg frå Danmark ei innbyding til det første møtet som dei sosialøkonomiske foreiningane i Danmark, Norge og Sverige skulle halde etter krigen (finnane vart ikkje invitert). Om lag samstundes fekk eg oppmoding om å halde foredrag på eit nordisk forskarmøte, som tradisjonelt blir halde i Marstrand og som difor går under namnet "Marstrandsmøtet", men som denne gongen skulle vere i København på same tid som statistikarmøtet. Då vi dessutan visste at Statistiske Departement i Danmark hadde nådd langt i nasjonalrekneskapsutviklinga, bad eg om og fekk godkjenning av ein tre vekers studietur, først til Danmark og deretter til Storbritannia. Frå Finansdepartementet deltok sekretær Svein Hofstad og eg og frå Statistisk Sentralbyrå Odd Aukrust, Hans Thomas Pedersen og Jahn Halvorsen, (seinare ambassadør i Bryssel). Aukrust var elles innom Nederland på heimvegen.

I København møtte vi på ny dei svenske og danske deltakarane på nasjonalrekneskapsmøtet i Stockholm i februar same året. Då dei fekk kjennskap til det planlagde studieopphaldet i Storbritannia, ville dei gjerne bli med, og det var vi sjølsagt glade for. Etter telefonisk kontakt med Stockholm fekk to av svenskane samtykke til det. Den danske nasjonalrekneskapseksperten derimot kunne ikkje reise då han fekk eit viktig oppdrag heime nett då. Men vi hadde iallfall både

fagleg og personleg glede av den svenske deltakinga. For Sverige gjorde samarbeidet under turen sitt til at nasjonalrekneskapen deira seinare vart utvikla i stor monn etter same prinsipp som det norske.

Elles var det ei stor oppleving å bli kjent med dei mange framstående sosialøkonomane som var med i København. Det gjaldt ikkje minst på "Marstrandsmøtet". Foredraget mitt der var om nasjonalbudsjettet og det bygde i stor monn på Juni-notatet. Etterpå vart det eit livleg ordskifte. Det var nok ingen liten skepsis til dei norske planane. Eg kan enno hugse kor letta eg var etter at sjefen for Forsyningsdirektoratet, direktør Gunnar Kjølstad, hadde hatt ordet og fortalt om planlegginga av importen og eksporten i Norge samstundes som han gav sterk støtte til det eg hadde sagt både om opplegget og nytten av eit nasjonalbudsjett.

Seinare vart eg beden om å skrive ein artikkel om nasjonalbudsjettering i det svenske Ekonomisk Tidskrift. I ein fotnote til denne artikkelen står det mellom anna at redaksjonen fekk manuskriptet i november 1946, at framstillinga bygde på foredraget på Det nordiske forskarmøtet og at ordskiftet klårle fleire punkt i framstillinga. Artikkelen hadde eit avsnitt om kontoplanen for nasjonalbudsjettet som var meir omfattande enn i det første nasjonalbudsjettet, særleg fordi planen hadde ein konto for den offentlege sektoren der jamvel det offentlege nettoproduktet var ført til inntekt. Dessutan hadde artikkelen avsnitt om arbeidskraftbudsjettet, organisasjonen av budsjetteringsarbeidet og nytten av nasjonalbudsjettet, som i innhald ikkje skilde seg vesentleg frå foredraget, men eit nytt avsnitt om planstatistikk, prognose eller program hadde ordskiftet stimulert meg til å lage. Dette vart teke med i meir populær form i Stortingsmelding nr. 10 Om nasjonalbudsjettet 1947 (sjå vedlegg 1).

Storparten av opphaldet i København vart nytta til å studere den danske nasjonalrekneskapen. Det mest interessante var den måten som varetala i produksjonsstatistikken for industrien var utnytta på. Kjennskapet til denne var ein av grunnane til at Odd Aukrust, som då såvidt hadde byrja i Statistisk Sentralbyrå, seinare bygde opp den nye norske nasjonalrekneskapen med ei kryssgruppering mellom produksjonssektorar, som lenge vart einestående i verda.

Då vi drog vidare til London, var vi vel nøgde med det vi hadde lært. Resten av studieturen skulle ikkje bli mindre gjevande. Viktigast var det at professor Richard Stone, hjelpte oss særst mye heile tida. Han var då knytt til National Institute of Economic and Social Research, der vi fekk arbeidsplass, og underviste dessutan ved Cambridge University. Han sytte for at vi både fekk møte andre

sosialøkonomar og dra nytte av materiale som han hadde utarbeidd, for ikkje å nemne kor mye tid han ofra på mange og lange ordskifte om spesielle problem.

Stone tok oss elles med til Cambridge ein dag. Det eg minns best frå turen dit er, omframt dei verdskjente plenane på universitetsområdet, ein episode ved avreise med tog frå London. Då vi hadde funne plassane våre, sjølv sagt i ei 3. klasse vogn, lurte vi lenge på kor det vart av Stone som vi hadde avtalt å møte. Endeleg kom han gåande nedover perrongen mot vogna der vi sat. Vi vinka til han og han slo seg ned saman med oss. Men at han hadde kjøpt billett til 1. klasse gjekk først etterpå opp for oss.

På kontoret til den britiske Statsministeren fekk vi og god hjelp av dei som utarbeidde nasjonalrekneskapen, som særleg Aukrust og medarbeidarane hans drog nytte av. Hofstad og eg freista særleg å finne ut mest mogleg om røynslar med økonomisk planlegging. Den viktigaste samtalen vi hadde var med sosialøkonomen James Meade (både han og Stone fekk seinare Nobelprisen), som tidlegare hadde vore med på å bygge ut nasjonalrekneskapen og som deretter vart sjef for den økonomiske planlegginga i Storbritannia. Han fortalte oss mellom anna om måten som dei hadde planlagt på under krigen. Både i formål, metode og framgangsmåte under planlegginga og i gjennomføringa av planane, likna mye av det han fortalte på det vi hadde lagt opp til heime. Britane dreiv framleis med planlegging etter liknande liner, men dei offentleggjorde lite om denne verksemda. Meade sa at ein kunne i viss monn lese om planane mellom dei linene i det økonomiske utsynet (Economic Survey) som dei gav ut. Alt dette gjorde oss godt å høyre, og det styrka sterkt tilliten til at vi var på rett veg.

Ein annan sosialøkonom vi møtte var ungararen Tibor Barna, som hadde offentleggjort ein artikkel med tittelen: A Manpower Budget for 1950. Den arbeidskraftprognosen han her hadde gjort greie for, var på mange måtar slåande lik det arbeidskraftbudsjettet vi skulle lage. Det hadde til og med budsjett i namnet, men skilnaden var at vi hadde eit programbudsjett i tankane.

Det britiske Economic Survey 1947 vart offentleggjort i februar 1947 (altså om lag samstundes med nasjonalbudsjettet vårt for same året). Her vart det lagt fram eit generalbudsjett og dessutan særbudsjett for arbeidskraft, import og investering, men dei var lite detaljerte og både generalbudsjettet og investeringsbudsjettet hadde berre prosenttal. Elles samsvara innhaldet godt med det Meade hadde opplyst. Den viktigaste skilnaden frå stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947 var tydelegvis at den britiske regjeringa hadde valt å

offentleggjere langt mindre enn den norske av dei budsjett-tala som vart utarbeidd. I så måte var den norske regjeringa dristigare.

Under opphaldet i London måtte Hofstad og eg lage utkast til skjema og instruks både for nasjonaløkonomisk gruppering og for budsjetteringsarbeidet i departementa. Det beste inntrykket av kva dette gjekk ut på kan eg truleg gje ved å sitere ein del av eit brev til Det pengepolitiske kontor:

"Jeg sender idag et utkast til instruks til departementene angående arbeidet med Nasjonalbudsjettet for 1947. Utkastet er ikke på noen måte grundig nok gjennomarbeidet. Det ville være meningsløst av Hofstad og mig å bruke den knappe tiden vår her til å arbeide videre med dette spørsmålet. Foreløbig får det være nok med denne starten, så får du og Gjelsvik arbeide videre med det i samarbeid med Bøe. Dersom Helge har tid, ville det være svært bra om han også kunne gå igjennom instruksene og skjemaene.

Jeg har idag drøftet skjemaene med kontorsjef Hustad ved Forsyningsdepartementets Londonkontor, og jeg har gjort enkelte korreksjoner på grunnlag av de synsmåter som han kom med. Ellers var det gledelig å høre at Hustad var helt enig i at det er et stort behov for en slik budsjettering og at han stort sett var enig i den måten som skjemaene er stillet opp på og den måten som arbeidet er planlagt organisert på. I eftermiddag skal jeg drøfte spørsmålet med handelsråd Melander og høre hans synspunkter også. Dersom samtalen med ham fører med sig forandringer, skal jeg komme inn på dette i et senere brev.

Altså som sagt, hverken utkastet til instruks til departementene eller skjemaene må betraktes som ferdige. Det må arbeides ganske meget videre med begge deler. Jeg foreslår følgende plan for dette arbeide. Først kritiserer du og Gjelsvik vårt utkast og stiller opp deres forslag til forbedringer. Derefter drøfter dere forslagene med Bøe og former sammen med ham et nytt utkast både til skjemaer og til instruks. Disse utkastene sendes til Kjølstad, Tuveng, Ouren og Skaug (dersom han er kommet tilbake innen den tid). Endelig bør de samme folkene, efter så kort tid som mulig, kalles sammen til et møte der både skjemaene og instruksene blir utarbeidet i sin endelige form."

Eg kan heller ikkje dy meg for å sitere den siste setningen i brevet:

"Vi kommer tilbake til avtalt tid, og jeg tror at vi da alle sammen vil være svinaktig ivrige efter å kaste oss over arbeidet med å lage et like bra nasjonalregnskap for Norge som engelskmennene har greidd for England."

Då vi drog til Danmark og Storbritannia var planane for utarbeidinga av Nasjonalbudsjettet 1947 stort sett ferdige. Det vi lærte fekk såleis lite å seie for opplegget, men som sagt styrka det tilliten vår og vi fekk faglege kontaktar som særleg Statistisk Sentralbyrå hadde mye glede av seinare. Richard Stone kom såleis til Oslo våren 1947 og heldt foredrag i Statsøkonomisk Forening om økonomisk planlegging, og under dette opphaldet heldt drøftingane om nasjonalrekneskap og nasjonalbudsjett fram. I 1948 inviterte han Odd Aukrust til å vere med på eit forskningsprosjekt om nasjonalrekneskap

finansiert av Den europeiske samarbeidsorganisasjonen. Røynslene frå dette samarbeidet og kontakten med Stone i lang tid etterpå fekk mye å seie for utforminga av den nasjonalrekneskapen vi i dag har. Både teoretisk, statistisk og administrativt fekk vi såleis impulsar frå utlandet under førebuinga av nasjonalbudsjettet 1947.

Då eg hausten 1947 kom til Harvard-universitetet i USA, møtte eg ein annan sosialøkonom, professor Wassily Leontief, som seinare gav like viktige impulsar for makro-økonomisk planlegging som Stone for nasjonalrekneskapen. Tidlegare i dette kapitlet er det fortalt om korleis kryssløpsframstillingane hans førte til at Statistisk Sentralbyrå seinare la opp arbeidet med makro-økonomiske planleggingsmodellar etter liknande mønster. Her må det dessutan nemnast at han seinare har vore ein særskild gjevande kontakt for mange forskarar i Byrået.

PJB/SIW, 11.08.1987

VI PLANLEGGINGSAPPARATET

1 Verksemda i Regjeringsutvalet

Som før fortalt, fekk Brofoss oppretta eit eige Regjeringsutval for nasjonalbudsjettet 1947 som hadde det første møtet sitt (saman med Nasjonalbudsjettutvalet) i slutten av 1946. I januar 1947 hadde utvalet heile 7 møte. Deretter vart det eit opphald til i mai då Regjeringsutvalet for nasjonalbudsjettet 1948 hadde to møte, som var dei siste eg var med på. Dei gjalt dels budsjettet for 1948 og dels gjennomføringa av nasjonalbudsjettet 1947.

Det første møtet var uvanleg, ikkje berre fordi det vart halde saman med Nasjonalbudsjettutvalet, men og fordi sjefsdirektøren for Norges Bank, Gunnar Jahn, representantar for Valutaavdelinga i Finansdepartementet og alle sosialøkonomane ved Det pengepolitiske kontor deltok. Det var i høg grad eit orienteringsmøte som byrja med to temmeleg lange innleiingsforedrag. Først gjorde eg greie for formålet med det nye nasjonalbudsjettet og måten det var organisert på. Så gjekk eg gjennom dei tabellane som var delt ut (fortalt om i kapittel V) og gav til slutt ei orientering om arbeidet vidare framover. Etterpå gjorde Odd Gjelsvik meir i detalj greie for somme av dei særbudsjetta som tabellane synte

... "særleg med tanke på de valgproblemer som reiser seg i det videre arbeid og som det må treffes politiske avgjørelser om både innenfor de enkelte departementer og mellom de forskjellige departementer".

Deretter hadde finansministeren, forsynings- og gjenreisningsministeren og handelsministeren ordet. Statsministeren fann det då naudsynt, før han gav ordet til sjefsdirektøren, å nemne at møtet var meint som orienterande og at Regjeringsutvalet seinare skulle drøfte framlegget til nasjonalbudsjett nærare. Etter sjefsdirektøren hadde og tre medlemar av Nasjonalbudsjettutvalet ordet til korte innlegg.

Dei mest interessante synsmåttane kom finansministeren med. Følgjande sitat frå referatet vitnar ikkje minst om det:

"Nasjonalbudsjettet er et ledd i bestrebelsene på å venne folk til å tenke i sammenheng".

"Talloppstillingene i det endelige nasjonalbudsjett skal ikke bare være retningslinjer for de spesielle mengdereguleringsorganer, men i vesentlig utstrekning være bindende for dem".

"Formålet med nasjonalbudsjettet er også å skaffe et middel til å binde Stortingets bevilgninger til de fysiske muligheter ...".

"Kommunene planlegger tiltak som det ikke foreligger noen mulighet for å kunne fullføre".

"Den private investering er mer komplisert, også her gjelder det å få begrenset planene til det fysisk gjennomførbare, I dette arbeide må næringsorganisasjonene bringes inn, selv om dette kan by på politiske vanskeligheter".

Elles opplyste finansministeren mellom anna at ein skulle stille opp eit Reservebudsjett som ei førebuing av

... " at et konjunkturomslag kan komme i 1947/48" ..

Han føydde til at ein under utarbeidinga av dette reservebudsjettet måtte i

... "høy grad ta sikte på å bringe fram det lokale initiativ".

Her hevda han eit distriktspolitisk syn som han seinare skulle utvide og bruke mye tid og krefter på å få ført ut i livet.

Forsynings- og gjenreisingsministeren kommenterte særleg tala på materialbudsjettet og etter referatet sa han til slutt:

"Vi må være villig til sammen med finansministeren å gå løs på nasjonalbudsjettet, og nasjonalbudsjettet må gjøres opp på dette grunnlaget: å fordele materialer og å gjennomføre den nødvendige kontroll. Det er håpløst å tro at man kan gjennomføre kontroll hvis en ikke har hård kontroll. En er nødt til å være skarp. Det er ellers et spørsmål om politisk bakgrunn. Vil vi målet, må vi ville midlene. Ellers er jeg enig med finansministeren".

Statsministeren nemnte mellom anna at regjeringa tok sikte på å auke bustadprogrammet ut over ramma i nasjonalbudsjettet slik det då var, og at ein hadde freista å skjere ned anna bygge- og anleggsverksemd. Etter referatet sa han og at:

"Når det gjelder det private forbruk, så ligger det idag betydelig under forbruket før krigen, og kommer til å gjøre det, ikke bare i 1947, men i flere år framover hvordan en enn gjør det".

Her var nok statsministeren på villspor. Han godtok tydelegvis ikkje at det private konsumet i 1947 ville bli høgare enn i 1939, slik den eine tabellen synte. Men det var kanhende fordi han meinte at importoverskottet burde bli mindre eller investeringane høgare enn i to av dei andre tabellane. Seinare synte det seg at privat konsum alt i 1946 låg klårt over førkrignivået og at det i 1950 var 35 prosent høgare enn i 1939.

På møta i januar deltok gjerne - i tillegg til regjeringsmedlemene - eit par tenestemenn frå dei departement som hadde saker til drøfting. Frå sekretariatet møtte direktør Klaus Sunnanå, konsulent Odd Gjelsvik og eg. Då drøfta Regjeringsutvalet først og fremst retningslinene for investeringspolitikken, sysselsettingspolitikken og eksport- og importpolitikken. Førebeles vedtak vart gjort, og dei gjekk mellom anna ut på

- at bygge- og anleggsverksemda skulle ligge på eit nivå som svara til same samla sysselsetting som i 1946,

- at slik verksemd i konsumvareindustri for heimemarknaden

skulle avgrensast strengt til føremonn for bygg og anlegg i produksjonsmiddel- og eksportindustri,

- at det skulle leggjast stor vekt på å få modernisert og bygd ut industrigreiner som framstilte varer som det var særskilt knppt om til gjenreising og nyanlegg, til dømes murstein, sement osv.,

- at arbeidssparande maskiner og reiskap, gjødsel og forstoff til jordbruket skulle importerast så langt råd var,

- at import av konsumvarer og av råstoff til framstilling av konsumvarer ikkje skulle ligge over, men heller noko under 1946-nivået,

- at import som måtte betalast i "hard valuta" skulle gå framom import som måtte betalast i "mjuk valuta",

- at import av råstoff og halvfabrikata til eksportindustrien skulle skje i den monn varene kunne skaffast og såsant importen ikkje ville føre til unødig lagerauke,

- at importen av fast og flytande brensel og drivstoff, smøreolje og andre viktige hjelpestoff ikkje skulle avgrensast,

- at råstoff og halvfabrikata til framstilling av særleg avgjerande produksjonsmiddel skulle importerast i den monn dei trongs og varene let seg skaffe, og elles

- at både varige produksjonsmiddel og råstoff og halvfabrikata til framstilling av produksjonsmiddel skulle bli freista importert i samsvar med dei retningslinene som vart fastsett for investeringspolitikken.

Dei retningslinene som seinare vart endeleg vedtekne og framstilt i stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947, var meir omfattande og hadde delvis ei betre form, men innhaldet samsvarar stort sett med det Regjeringsutvalet kom fram til i januar. (Sjå vedlegg 1). Elles skulle det vere klårt at desse retningslinene var eit viktig framsteg i arbeidet med å samordne bruken av mengdereguleringane. Tidlegare avgjorde kvart departement, og særleg Forsynings- og gjenreisingsdepartementet, korleis desse verkemidla skulle brukast.

Av einskilte postar som Regjeringsutvalet gjorde vedtak om på januarmøta, kan det vere verd å nemne at importen av motorkjøretøy skulle avgrensast til 43,5 mill.kr. og at avvirkinga av salstømmer skulle budsjetterast til 6,5 mill. m#, endå om målet skulle vere 7 mill. m#. Som døme på andre avgjerder kan nemnast eit vedtak om at bensinrasjoneringa skulle halde fram. Regjeringsutvalet gjekk såleis temmeleg langt i detalj.

Formelt vart vedtaka protokollert som førebels og protokollen vart sendt til alle regjeringsmedlemene, men i røynda var dei nok endelege, iallfall dei fleste. Det vart ofte gjort endringar i

tidlegare vedtak, men som regel etter framlegg frå medlemar av Regjeringsutvalet.

På møta i mai deltok det nye representantar for sekretariatet, nemleg Helge Seip, Trygve Haavelmo, som skulle ta over som byråsjef for Det pengepolitiske kontor, og Eivind Erichsen som skulle bli konsulent og som eit år seinare vart byråsjef for kontoret. Dessutan møtte Gunnar Bøe som no var personleg sekretær for finansministeren.

På desse møta vart det stort sett drøfta og gjort vedtak om saker som gjaldt arbeidet framover, først og fremst med nasjonalbudsjettet 1948. Det vart såleis vedteke at Samferdselsdepartementet, Fiskeridepartementet og Bustaddirektoratet for framtida skulle vere representert i Nasjonalbudsjettutvalet og at dei første framlegga til særbudsjett for 1948 skulle vere levert til sekretariatet innan 1. september, altså vel to månader tidlegare enn før, slik at nasjonalbudsjettet kunne bli lagt fram for Stortinget samstundes med statsbudsjettet. Det vart vidare retta ei oppmoding til regjeringa om å be dei ymse departement sette igang arbeid med meir utførlege og konkrete retningslinjer for næringspolitikken på lengre sikt. Dessutan vart Nasjonalbudsjettutvalet bede om å ta opp spesielle saker til drøfting, som til dømes utarbeiding av eit generalbudsjett for 3-årsperioden 1948-50 og gjennomføringa av nasjonalbudsjettet, slik det tidlegare er fortalt om.

Brofoss la stor vekt på å orientere regjeringskollegane om verksemda i Finansdepartementet, og han gav sikkert regjeringa løpande orientering både om framdrifta av det første nasjonalbudsjettet og om førebuingane av det andre før Regjeringsutvalet byrja verksemda si. Elles gjev følgjande sitat frå eit brev dagsett den 10. januar 1947 godt uttrykk for korleis eg den gongen vurderte Regjeringsutvalet:

"Møta i Regjeringsutvalet er verkeleg noko av det mest interessante eg har vore med på. Og eg trur dei er særst nyttige. Det er alt gjort mange viktige vedtak. Eg vonar at dei blir gjennomført. Møta er elles særst hyggelege, og det er moro å bli så godt kjent med statsrådene. Elles trur eg det er minst like lærerikt for dei som for oss!"

Etter kvart som åra gjekk vart fleire og fleire økonomiske saker lagt fram for Regjeringsutvalet, jamvel om dei hadde liten eller ingen samanheng med nasjonalbudsjettet. I samsvar med dette vart namnet skifta til Regjeringsutvalet for økonomiske saker. Det vart elles oppretta andre regjeringsutval og.

2 Verksemda i Nasjonalbudsjettutvalet

Medlemene av Nasjonalbudsjettutvalet og kontaktmennene i dei

ymse departement spela ei viktig rolle under utarbeidinga av nasjonalbudsjettet for 1947. Dei var til hjelp for Det pengepolitiske kontor ved å gje råd om korleis arbeidet skulle leggjast opp og dei påverka det økonomisk-politiske innhaldet i nasjonalbudsjettet ved deltaking på møta i Nasjonalbudsjettutvalet. I kvart sitt departement gav dei rettleiing om korleis budsjetteringsarbeidet skulle utførast og sytte for at det vart sett i gang og fullført til rett tid. Når det let seg gjere å lage stortingsmeldinga på berre 5 månader, var det ikkje minst takk vere den funksjonen som medlemane av Nasjonalbudsjettutvalet og kontaktmennene hadde, og som dei utøvde særse effektivt. Drøftingane i utvalet fremja dessutan kommunikasjonen mellom sekretariatet og fagdepartementa og gjorde kontaktmennene betre i stand til å rettleie og stimulere dei som utførte budsjetteringsarbeidet. Det ville føre for langt å gå nærare inn på desse sidene ved verksemda. Her må vi avgrense oss til å fortelle litt om møta i Nasjonalbudsjettutvalet.

Før nasjonalbudsjettet for 1947 vart lagt fram for Stortinget, hadde Nasjonalbudsjettutvalet i alt 14 møte, delvis om kveldane. Deretter vart det eit opphald til 24. april 1947 då utvalet for første gongen drøfta gjennomføringa av nasjonalbudsjettet 1947 og oppstillinga av nasjonalbudsjettet for 1948 (det nest siste møtet som eg var leiar av). På einskilte møte var finansministeren til stades og tok del i ordsiftet. Det verka sjølsagt med til å stimulere medlemane og til å gje Nasjonalbudsjettutvalet og kontaktmennene status innanfor statsadministrasjonen.

Oppnemninga kom for seint til at Nasjonalbudsjettutvalet kunne ta del i utforminga av skjema og instruks for nasjonaløkonomisk gruppering av utgiftene. Eit utkast til skjema og instruks for levering av særbudsjett vart drøfta på det første møtet i utvalget, men ingen vesentlege endringar vart gjort. Det same gjeld eit framlegg til tidsplan for arbeidet framover. Likevel styrka godkjenninga i Nasjonalbudsjettutvalet tilliten i fagdepartementa til dei planane som dei skulle vere med på å gjennomføre.

Første gongen utvalet for alvor drøfta det økonomisk-politiske innhaldet i nasjonalbudsjettet var den 5. oktober 1946 då det før nemnte startbudsjettet vart lagt fram, med mellom anna overslag over tilgangen på og bruken av varer og tenester i 1947. Her var det ført opp eit underskott på vare- og tenestebalansen andsynes utlandet på 600 mill.kr., som møteleiaren etter referatet sa var det "finansledelsen i øyeblikket er villig til å ta". Han hevda at det frå pengepolitisk synstad ville ha vore ønskeleg å ha større underskott, men spørsmålet

var om det let seg gjere å importere meir enn synt i startbudsjettet og om valutastoda ville gjere det forsvarleg. Ordsiftet konkluderte med at Direktoratet for eksport- og importreguleringen skulle "vurdere mulighetene og behovet for import nærmere" og at saka skulle bli drøfta vidare på eit seinare møte. Eit anna problem var om ein av omsyn til inflasjonsfaren skulle gå inn for eit høgare privat konsum enn budsjettert. Møteleiaren hevda at inflasjonspresset med den budsjetterte konsumkvoten ville bli høgare i 1947 enn i 1946 og grunngav det. Etter referatet var det elles

... "en alminnelig oppfatning blant møtedeltakerne at inflasjonspresset er betydelig mindre idag enn for ett år siden".

I november-desember 1946 hadde Nasjonalbudsjettutvalet ei rad med møte om næringspolitikken. Ein del av deltakarane laga notat om det området av denne politikken som dei var særleg fagkunnige på, og desse tente som grunnlag for drøftingane. Det vart såleis laga slike notat for jordbruk, fiske, industri, skipsfart, annan samferdsel, handel og bustadbygging. Notata og referata frå ordsiftet om dei gav grunnlag for framstillinga av del II av stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947, som politisk kom sterkt i brennpunktet. Eit anna grunnlag var eit 29 sideres notat om Næringspolitikkenes mål som Knut Getz Wold hadde skrive våren 1946 og som Brofoss hadde teke med så å seie ordrett i finanstalen sin i juni 1946. (Notatet vart først lagt fram munnleg av forfattaren på eit regjeringsmøte der eg og fekk vere med, og det gjorde eit sterkt inntrykk.)

Nasjonalbudsjettutvalet drøfta elles retningslinene for investeringspolitikken, sysselsettingspolitikken og eksport- og importpolitikken, før utkast til formulering av dei vart lagt fram for Regjeringsutvalet. Drøftingane tok så lang tid at retningslinene ikkje vart ferdige før dei første framlegga til særbudsjett var levert frå fagdepartementa. Jamvel om departementa gjennom kontaktmennene sine vart meir eller mindre godt orientert om innhaldet, førte dette til at særbudsjetta i fleire tilfelle måtte endrast. Dette vart det, som alt nemnt, peika på i April-notatet 1947 som gjekk inn for at vedtak om retningslinene for 1948 måtte bli gjort før budsjetteringsorgana byrja arbeidet sitt.

Under drøftinga av næringsnotata vart det eit særleg livleg ordsifte om kor åpen økonomi Norge burde ha. Somme hevda at vi for å kunne ha full sysselsetting på lengre sikt måtte verne oss mot konjunkturtilbakeslag i utlandet ved å gjere Norge mest mogleg sjølberga og minst mogleg avhengig av eksport. Dei fleste meinte likevel at eit lite land måtte ha ein etter måten stor utanrikshandel for å kunne drive effektivt og at landet vårt frå natura si side hadde

gode vilkår for å produsere varer for verdsmarknaden.

Særleg mye tid nytta Nasjonalbudsjettutvalet til å drøfte jordbrukspolitikken og industripolitikken. Bortimot halvparten av framstillinga om måla for næringspolitikken i del II dreidde seg om desse næringane. Det var semje om at industrialisering måtte vere eit dominerande mål med dei konsekvensane det måtte få for sysselsettinga i jordbruket. Likevel var det og semje om at flukta frå landsbygda måtte bli bremsa trass i at det var ein naudsynt konsekvens av industrialiseringa.

Då samferdselspolitikken vart drøfta i Nasjonalbudsjettutvalet, nemnte representanten for Samferdselsdepartementet at ein burde vere noko varsam med å bygge ut luftfarten. Dette sa møteleiaren seg usamd i og hevda at luftfarten etter hans meining var

... "en ny næring med store ekspansjonsmuligheter hvor en bør holde seg frampå fra starten av".

På det same møtet vart det reist innvendingar mot å sysselsette arbeidskraft med nye vegar, utretting av vegsvingar osv. Dette avspeglar nok eit av dei yndlingstema Brofoss hadde den gongen. Det vart semje om at spørsmålet i høg grad var politisk, og det vart vist til at Veg- og jarnbanenemda i Stortinget hadde sagt frå om at omfanget av vegbygginga ikkje måtte reduserast ut frå arbeidskraftstoda, slik Brofoss meinte.

Det hendte og at meir vidtgåande synsmåtar vart lufta. Under eit ordskifte om skorten på arbeidskraft hevda såleis ein av deltakarane at vi burde forby auka sysselsetting i varehandel ut over talet på sysselsette i 1939, eller at det i varehandelen berre skulle kunne nyttast visse slag arbeidskraft. Avismeldingar om lempingar i eller avskaffing av mengdereguleringar vart heller ikkje sjeldan tekne opp. Det var i ein slik samanheng det vart hevda at ein plan for avvikling av desse reguleringane burde bli utarbeidd.

Under utarbeidinga av særbudsjett var mange medlemmar av Nasjonalbudsjettutvalet og kontaktmennene i nær kontakt med sekretariatet for nasjonalbudsjettet. På denne måten fekk dei etter kvart større innverknad på innhaldet i nasjonalbudsjettet. Frå våren 1947 av spela dei og ei stendig større rolle i gjennomføringa av budsjettet. På dei to siste møta eg var leiar av, drøfta såleis utvalet spørsmåla om å stille opp eit revidert generalbudsjett for 1947 til internt bruk, om utarbeiding av langtids nasjonalbudsjett, om organisering av særutval for visse område av nasjonalbudsjettet, mellom anna med representantar for næringsorganisasjonane, og om å delegere arbeidet med produksjonsbudsjettet til vedkomande fagdepartement.

Medlemene av Nasjonalbudsjettutvalet og kontaktmennene i dei departementa vi samarbeidde med, verka vel nærmast som "5-kolonnar" for oss. Dei kunne ofte kjenne seg mellom barken og veden. Andsynes departementet sitt og dei etatane eller institusjonane som lå under det, måtte dei forsvare og rettferdiggjere rundskrivet om nasjonalbudsjettet og syte for å få inn til rett tid dei oppgåvene som vart kravd. Men på budsjettmøta i Finansdepartementet sat dei på fagdepartementet si side og måtte vere varsame med ikkje å seie noko som kunne gjere det vanskelegare for statsråden å få det han bad om. Inntil statsbudsjettet vart lagt om til kalenderåret og kontoplanen fekk ei nasjonaløkonomisk gruppering av utgiftene, var det og vanskeleg for departementa å gje oppgåvene til nasjonalbudsjettet. I einskilde fagdepartement vart det difor oppretta eit system med lokale kontaktmenn som gjekk gjennom oppgåvene saman med kontaktmannen før dei vart levert til Finansdepartementet.

Dei fleste av kontaktmennene var sosialøkonomar og dei freista å samarbeide så godt som mogleg med andre sosialøkonomar i fagdepartementa. Jamvel mellom dei fanns det truleg einskilde skeptikarar, men på møta med fagdepartementa opplevde vi berre eit einaste tilfelle då ein sosialøkonom - som jamvel hadde nådd uvanleg gode eksamensresultat - kom med eit skeptisk for ikkje å seie negativt innlegg. Eg kan enno hugse kor vonbroten eg vart, men eg hadde frå før samarbeidd med han og opplevt kor hjelpelaus han var i arbeid med tal. Seinare tok han medisinsk embetseksamen og vart ein framrakande forskar. Noko liknande opplevte eg seinare som direktør for Statistisk Sentralbyrå der vi etter ei prøvetid måtte be einskilde funksjonærar om å slutte som seinare gjorde ein god karriere i anna verksemd.

Etter at Regjeringsutvalet våren 1947 hadde utnemnt tre nye medlemar av Nasjonalbudsjettutvalet samstundes som fleire kontaktmenn deltok på like line med medlemene, vart det snart vanskeleg å samle heile utvalet. Då Regjeringsutvalet fekk stendig meir bruk for råd om opplegget av den økonomiske politikken, vart det oppretta eit arbeidsutval innanfor Nasjonalbudsjettutvalet, som etter kvart tok over den økonomisk-politiske funksjonen medan dei meir administrative funksjonane vart overlatt til kontaktmennene. Som følgje av dette gjekk Nasjonalbudsjettutvalet etter ei tid i oppløysing.

3 Tenestemannsapparatet

Jamvel om nasjonalbudsjettet 1947 kravde eit langt større mannskap enn budsjetta for 1946 og 1946-50, vart det ikkje tilsett

fleire folk utover dei som alt var på Det pengepolitiske kontor våren 1946. Kontoret fekk som før fortalt, hjelp av sekretariatet for Det økonomiske samordningsråd til å førebu og utarbeide nasjonalbudsjettet 1947 sentralt. Planleggingsverksemda i dei ymse fagdepartement og direktorat som deltok, kravde mye arbeidskraft, men til denne verksemda vart det heller ikkje tilsett nye folk. Arbeidet vart gjort av den vanlege staben i tillegg til dei andre oppgåvene som desse tenestemennene hadde. I viss monn fekk dei hjelp av fagfolk i nærings- og bransjeorganisasjonane, men samarbeidet med desse vart i større grad bygd ut seinare.

Denne måten å organisere planlegginga på hadde både føremonner og ulemper. Føremonnene var først og fremst at verksemda vart bygd inn i den vanlege statsadministrasjonen. Som før peika på, har dette seinare og vore eit viktig særmerke ved planlegginga i Norge samanlikna med andre land. Om ulempene nøyer eg meg med å vise til kritikk som vart framført i April-notatet 1947:

"For det første var kontakten mellom de ulike organer innenfor de enkelte departementer ikke sterkt nok utbygget. Dette gjelder særlig kontakten oppover. Det viste seg såleis i enkelte tilfelle at statsråden ikke hadde kjennskap til alle særbudsjett som var avgitt fra hans departement. Grunnen til dette var sannsynligvis at vedkommende kontor eller avdeling som hadde levert forslagene, ikke anså budsjettforslagene for så viktig at de fant det nødvendig å forelegge dem for statsråden. Etter min mening bør dette ikke skje i framtida. Hvert eneste forslag til særbudsjett må på et så tidlig stadium som mulig godkjennes av statsråden for vedkommende departement. En annen sak er det at departementene avgir opplysninger underhånden i tilfelle dette er ønskelig.

For det andre manglet det atskillig på at kontakten mellom departementene var så bra som den burde være. Som skoleeksempler på manglende samarbeid mellom departementene nevner en at fordelingen av avvirkingen i skogen var oppgitt ulikt av Forsyningsdepartementet og Landbruksdepartementet, og at det ved utarbeidingen av byggeprogrammet og materialbudsjettet såvidt jeg vet, ikke ble undersøkt noe om mulighetene for å skaffe den nødvendige arbeidskraft, noe som jo Arbeidsdirektoratet ville ha kunnet hjelpe til med å undersøke.

For det tredje var kontakten mellom på den ene siden staten og på den andre siden kommunene, bransjeorganisasjonene, fagorganisasjonene og næringslivet ikke god nok."

Notatet tok og opp spørsmålet om korleis kontakten og samarbeidet kunne gjerast betre, både innanfor fagdepartementa, mellom departementa og mellom statsadministrasjonen og ikkje statlega organ. Om dette heiter det:

"Personlig tror jeg at løsningen her blir å nedsette en rekke særutvalg som hver får til oppgave å utarbeide bestemte forslag til nærmere avgrensede særbudsjett. Det vil f.eks. være naturlig å overlate til et særskilt utvalg å komme med forslag til importbudsjett og til et annet utvalg å komme med

forslag til eksportbudsjett. Når det gjelder investeringsbudsjettet må det antakelig nedsettes en rekke ulike utvalg for de ulike næringsgrener. Det samme gjelder produksjonsbudsjettet. En skal ikke gå nærmere inn på spørsmålet om hvilke utvalg som bør nedsettes. Dette må tas opp bl.a. med de ymse departementer.

Derimot er det nødvendig å nevne et par ord om hvem som skal være med i disse utvalgene. Det er uten videre klart at utvalgene ikke bare må sammensettes av rent statistisk-tekniske eksperter og heller ikke bare av folk fra statsadministrasjonen. Medlemmene må i stor utstrekning ha et grundig kjennskap til næringsliv og næringspolitikk og en må ha representanter for bestemte næringspolitiske interesser. Industrien må f.eks. være representert i særutvalgene for de budsjett som gjelder industrien, jordbruket må ha representanter i de utvalg som gjelder budsjettet for jordbruket o.s.v. Hvert utvalg må dessuten ha en sekretær som kan avse den nødvendige tid til å utføre det tekniske arbeid som trengs. Særutvalgene må endelig stå i nær kontakt med både de enkelte medlemmer i Regjeringsutvalget og medlemmene i Nasjonalbudsjettutvalget".

Denne kontakten vart vidare bygd ut i åra etterpå. Opprettinga av fleire særutval gjorde utan tvil sitt til at kontakten både innanfor og mellom dei ymse departementa vart stendig betre. Den administrative kontakten med næringslivet vart og nærare, men som vi skal sjå i neste kapittel, lykkast det ikkje på lengre sikt å få formell kontakt på høgt politisk nivå, slik som regjeringa ønska.

Utarbeidinga av særbudsjett la så stort press på tenestemennene i fagdepartementa at det måtte gå ut over kvaliteten av planlegginga. I April-notatet vart det gjort framlegg om korleis dette problemet kunne bli løyst:

"Ved det rent statistisk-tekniske arbeide ville det være til stor hjelp hvis det ved hvert departement lot seg gjøre å opprette et spesielt kontor som fikk til oppgave å utføre statistisk arbeide for de ymse særutvalg slik som f.eks. Det pengepolitiske kontor arbeider som sekretariat for såvel Regjeringsutvalget som Nasjonalbudsjettutvalget. Det viste seg under arbeidet med nasjonalbudsjettet for 1947 at f.eks. plankontoret i Industridirektoratet gjorde et utmerket arbeide, ikke minst fordi at de har planleggingen som sin hovedoppgave og kan avse den nødvendige tid til dette. Når nasjonalbudsjetteringen skal komme i tillegg til det øvrige arbeide i kontorer som fra før av har mer enn nok å gjøre, er det ikke å vente at arbeidet alltid blir helt tilfredsstillende".

Dels for å utføre talarbeid i samband med nasjonalbudsjettet og dels av andre grunner, vart det i åra etterpå i fleire og fleire fagdepartement oppretta eigne sentralt plasserte kontor, som i einskilte departement vart plassert i ei ny avdeling. Desse har teke over ein større eller mindre del av det arbeidet med nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet som tidlegare vart gjort andre stader i departementet, og dei har gjort det mogleg for departementa å legge

ned meir tid og krefter på planlegging. Eit anna særmerke ved desse nye departementorgana er at dei har etter måten mange sosialøkonomar og at dei såleis har gjort sitt til at departementa no har etter måten fleire sosialøkonomar og etter måten ferre juristar.

Frå 1947 til i dag har den sentrale planleggingsstaben tre gonger vorte vesentleg styrka. Først skjedde det då Brofoss gjekk over til Handelsdepartementet i slutten av 1947. Frå Finansdepartementet tok han då med seg Det pengepolitiske kontor og Valutaavdelinga. Vidare fekk han frå Forsyningsdepartementet ført over Import-Eksportdirektoratet og frå Utanriksdepartementet ført over Handelspolitisk avdeling. Seinare vart Direktoratet for industriforsyning i Forsyningsdepartementet ført over til Handelsdepartementet. I tillegg vart det som før nemnt, oppretta ei eiga avdeling for import- og eksportbudsjettet med Knut Getz Wold som sjef. Planleggingsoppgavene for dei sistnemnte delane av Handelsdepartementet vart først og fremst utarbeiding av særbudsjett, men ein del av tenestemennene var og til god hjelp i samordningsverksemda.

Den andre styrkinga skjedde i 1952 då Kontoret for nasjonalbudsjettet vart ført tilbake til Finansdepartementet og lagt under ei ny Økonomiavdeling som i tillegg til eit nytt Pengepolitisk kontor, fekk eit Inntektskontor (som fekk å gjere med pris-, kostnads- og inntektsutviklinga og samordninga av statsbudsjett og nasjonalbudsjett) og seinare eit Bank- og Kredittkontor (med statsbankane og den innanlandske statsgjelda som sine viktigaste oppgåver).

Den tredje styrkinga av den sentrale samordningsfunksjonen skjedde i 1962 då ei avdeling for langtidsplanlegging vart skipa i Finansdepartementet. Dette vart resultatet av ein ny dragkamp om plasseringa av den sentrale planleggingsfunksjonen, som det er fortalt meir om i neste avsnitt.

Den første av desse styrkingane vart delvis motverka av at sekretariatet i Det økonomiske samordningråd ikkje hjalp til lenger etter at nasjonalbudsjettet for 1948 var ferdig. Likevel vart det mogleg å utvide innhaldet av følgjande budsjett. Dei to siste styrkingane var naudsynnte for at innhaldet i nasjonalbudsjettet kunne utvidast frå 1955 av og for at langtidsprogrammet kunne forbeistrast frå og med 1962-1965.

I dag kan det verke underleg at ikkje Norges Bank spela ei større rolle under arbeidet med dei første nasjonalbudsjetta. Sjefdirektøren Gunnar Jahn var som før nemnt, med på det første kombinerte møtet av Regjeringsutvalet og Nasjonalbudsjettutvalet. Men banken var ikkje representert i Nasjonalbudsjettutvalet. Jahn var medlem av

Penge- og finansrådet og formann for rådet etter at Brofoss vart finansminister, men i viktige tilrådingar kom han i mindretal. Dei årlege talane hans vart nok lydd til med interesse av politikarane, men dei fekk snautt større innverknad på politikken.

Alt i den første travle tida byrja Brofoss som finansminister å arbeide med omdanning av Norges Bank frå formelt å vere eit lutlag til å bli ein statseigd bank. Han var og sterkt oppteke av at inntektene av den planlagde eingongsskatten ikkje skulle bli nytta til avbetaling av den såkalla okkupasjonskontoen i banken, men setjast inn på ein særskilt konto som staten kunne dra på såframt ein framtidig motkonjunkturpolitikk skulle gjere det naudsynt. Brofoss trudde vel ikkje at Norges Bank ville samarbeide med Finansdepartementet i eit slikt tilfelle. Men han gjekk ikkje så langt som professor Ragnar Frisch då han ein gong sa at Norges Bank ikkje burde ha høgare status enn "eit kassekontor i Finansdepartementet".

Først etter at Brofoss sjølv tok over som leidar av banken i 1956, fekk både sjefdirektøren og Norges Bank som institusjon gradvis ein høgare status. Brofoss gjekk sterkt inn for at banken skulle spele ei viktig rolle som rådgjevar for regjeringa. Han hadde eit godt utgangspunkt til å lykkast i det, for han var høgt verdsett av statsminister Gerhardsen og hadde ofte direkte kontakt med han. Jamvel i viktige finanspolitiske spørsmål kunne han først gå til statsministeren. Dette var ein av grunnane til at eg som finansminister fekk til ein skipnad med faste møte med sjefdirektøren for Norges Bank ein gong i veka. Brofoss fekk til eit godt samarbeid med forretningsbankane og sparebankane, særleg gjennom den såkalla Samarbeidsnemnda, og som formann for denne nemnda vart det i røynda han som i større grad enn finansministeren la opp og fekk gjennomført kredittpolitikken.

Ein føresetnad for at Norges Bank kunne spele ei stendig viktigare rolle, var at Brofoss etter kvart knytta til seg ein stab unge sosialøkonomar. Han hadde lett for å få gode folk både fordi Norges Bank kunne by høgare lønningar enn vanlege statsinstitusjonar, og fordi han gjennom forelesingar på Universitetet i Oslo fekk kontakt med dei beste studentane. Lovnad om utanlandsopphald ved Verdsbanken eller Pengefondet, kunne han og nytte som "lokkemiddel". Men den viktigaste grunnen til at Brofoss lykkast godt i rekrutteringsverksemda si, var som før nemnt, at han var kjent som ein sjef det var moro å arbeide for. Elles må det føyast til at han var varsam med ikkje å utnytte for sterkt dei sterke rekrutteringskorta han hadde på handa. Han bygde ikkje ut staben så snøgg som han kunne ha gjort i forståing av at det ville gå ut over andre statsinstitusjonar

som og trong dugande sosialøkonomar, særleg Finansdepartementet og Statistisk Sentralbyrå.

4. Ny dragkamp om den sentrale planleggingsfunksjonen

I eit tidlegare kapittel er det gjort greie for korleis tanken om planlegging for lengre tidsrom enn året voks fram og ført ut i livet i 1948 i samband med det amerikanske hjelpeprogrammet for Europa. Dette skjedde året etter at eg hadde slutta som byråsjef i Finansdepartementet. Då eg 12 år etterpå kom tilbake som statsråd, hadde departementet ansvaret for både nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet. Men ein statssekretær på kontoret til statsministeren gjorde då for andre gongen freistnad på å få ført over det sentrale ansvaret for makroøkonomisk planlegging til statsministeren.

Like før Finansdepartementet skulle legge langtidsprogrammet for 1962-65 fram for Stortinget, vart det kalla inn til ein "samtale" på kontoret til statsministeren om "et sentralt planleggingsorgan". I tillegg til statsministeren og ein av statssekretærane hans deltok fire statsrådar, sjefdirektøren for Norges Bank, formannen for Landsorganisasjonen i Norge, formennene for finansnemnda, industrinemnda og utenriksnemnda i Stortinget og sekretæren i Arbeiderpartiet. Det var med ei viss spaning eg gjekk til dette møtet som måtte seiast å vere på høgt politisk nivå.

Føreåt hadde statssekretæren sendt deltakarane ei liste med spørsmål der dei viktigaste frå synssten min var:

- "1. Bør vi opprette en sentral planleggingsinstitusjon, som blant annet overtar arbeidet med langtidsprogrammene og nasjonalbudsjettet?
4. Hvilken organisasjonsform bør velges?
Eget departement?
Selvstendig direktorat?
5. Under hvilket regjeringsmedlem skal et eventuelt direktorat høre?"

Utvalet hadde tre møte, og til det siste som vart halde den 1. juni, lå det føre eit nytt notat der det mellom anna vart hevda at planlegginga er ei politisk oppgåve og at

... "med den nåværende arbeidsdeling og de nåværende arbeidsbyrder vil ikke noen av statsrådene personlig kunne sørge for den politiske ledelse som er nødvendig".

Det vart deretter nemnt fire alternative løysingar av problemet, nemleg:

- a) oppretting av eit eige planleggingsdepartement,
- b) utnemning av konsultativ statsråd eller ein "juniorminister" med konstituent ansvar for planlegginga,
- c) utnemning av ein statssekretær som administrativ leiar av planlegginga og

- d) utnemning av ein planleggingssjef med tilsvarande funksjonar som statssekretæran under c)

Det vart hevda at ved alternativa c) eller d) ville valet av kven av regjeringsmedlemene som planleggingsverksemda skulle høyre under, snautt stå mellom fleire enn statsministeren og finansministeren. Dette hadde som før fortalt, vore drøfta 16 år tidlegare, og valet fall då på finansministeren. I mellomtida hadde alternativ a) i røynda vore praktisert (i dei åra Handelsdepartementet hadde ansvaret for den makroøkonomiske planlegginga), men etter ei tid forlate.

Utfallet vart at den sentrale planleggingsfunksjonen framleis skulle ligge i Finansdepartementet, men at funksjonen skulle styrkast. Deretter vart det halde eit nytt møte om spørsmålet der berre regjeringsmedlemene, sjefdirektøren i Norges Bank, statssekretæren og finansråden deltok, og i slutten av september la Finansdepartementet fram ein proposisjon for Stortinget: Om utbygging av den økonomiske planlegging. Her vart det gjort framlegg om ei ny avdeling for langtidsplanlegging med 10 tenestemenn i tillegg til ekspedisjonssjefen. Elles vart det mellom anna tilrådd at Finansråden skulle vere administrativ sjef for den økonomiske planlegginga (alternativ c). Framlegga vart vedtekne utan større ordskifte.

Hovudargumenta for denne løysinga var at det hadde synt seg uheldig å opprette eigne mellombels sekretariat for kvart nytt langtidsprogram, at problema med den langsiktige planlegginga var så mange og kompliserte at dei kravde eit varig organ og at den sentrale økonomiske planleggingsfunksjonen naturleg høyrde til i det departementet som har nærast kontakt med dei økonomiske verkemidla. Særleg hadde det synt seg uheldig at fire-årsprogramma vart utarbeidd av eit mellombels sekretariatet. Vi fekk såleis ingen varig stab som kunne samle røynsler og som kunne revidere programmet når det var naudsynt. Systemet var og uheldig for dei institusjonane som måtte gje frå seg høgt kvalifisert personale i den tida utarbeidinga varte. Dessutan var tida no inne til å gå vidare med planlegginga for lengre tid enn fire år. Som finansminister og som sosialøkonom med særleg interesse for planlegging, var eg derfor særst godt nøgd med resultatet av dei interne drøftingane i 1962.

Likevel må eg vedgå at eg lenge var litt spent på kva resultatet ville bli. Rett nok kjente eg meg trygg for at ein av dei andre statsrådene, nemleg Trygve Bratteli, ville stå på mi side. Han var finansminister då ansvaret for langtidsprogrammet vart ført over til Finansdepartementet. Sjefdirektøren for Norges Bank, Erik Brofoss, trudde eg nok ville gå inn for Finansdepartementet som sentralorgan for

planlegginga, men viss på det var eg ikkje. Han hadde gjort det då valet i 1946 stod mellom departementet og kontoret til statsministeren, men den episoden hadde eg gløymt. Statsministeren visste eg ville stø opp om finansministeren såframt saka var sett på spissen, men eg vart glad då det alt på det første møtet synte seg at han la vekt på dei argumenta eg førte fram. Elles lydde han som vanleg tolmodig til det som vart sagt utan å avsløre kva han meinte før saka var grundig gjennomdrøfta. Mest uviss var eg på dei andre som var kalt inn, men det synte seg at dei heldt seg nokså passive. Dei ville vel ikkje legge seg bort i ansvarsfordelinga mellom regjeringsmedlemene.

I 1980 vart avdelinga for langtidsplanlegging mellombels ført over frå Finansdepartementet til eit Planleggingssekretariat med ein statsråd som leiar. Men bortsett frå denne episoden har det vorte halde fast på den løysinga som vart funne i 1962.

5 Administrativt apparat for områdeplanlegging og sektorplanlegging

I stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet for 1947 vart det i eit avsnitt om særbudsjett som det ville ha interesse å lage i tillegg til dei som var med, nemnt at:

"Dessutan må iallfall de viktigste budsjett-typene ha en fordeling på geografiske områder."

Dette kom eg tilbake til i April-notatet 1947 der det heiter:

"Investeringsbudsjettet for 1947 gjelder for hele landet under ett, bortsett fra en viss spesifisering for bygge- og anleggsarbeidene i Finnmark. Dette er uten tvil en stor svakhet. Sålangt råd er må en forsøke å inndelegge investeringsbudsjettet geografisk, d.v.s. bygge det opp som en sum av regionale investeringsbudsjett. Hele spørsmålet om den regionale planlegging eller områdeplanlegging må tas opp på bredt grunnlag i samband med utarbeidingen av investeringsbudsjettet for neste år".

Slik skulle det ikkje gå. Nasjonalbudsjettet vart ikkje bygd ut med områdeplanar for investeringane. Vi fekk eit administrativt apparat for områdeplanlegging utanom Finansdepartementet. I 1949 vart det oppretta eit kontor for områdeplanlegging i Arbeidsdirektoratet, og seinare har vi fått områdeplanleggingskontor i alle dei 18 landfylka. Desse kontora laga i første omgang statistisk-økonomiske analysar for kvart sitt fylke (fylkesanalysane). Seinare har dei kvart år i samarbeid med fagetatane, utarbeidd eit næringsøkonomisk oversyn som blir lagt fram for Fylkestinget. Elles har dei vore sterkt opptekne av einskilte tiltakssaker. I tillegg fekk vi i 1951 eit utbyggingsprogram for Nord-Norge som ti år etterpå vart avløyst av

Distriktenes utbyggingsfond. Denne verksemda har og først og fremst dreidd seg om einskildsaker. Kommunal- og arbeidsdepartementet har stått for samordninga av arbeidet med dei oppgåvene som her er nemnt. Områdeplanlegginga har såleis fått eit administrativt apparat ved sida av det makroøkonomiske planleggingsapparatet og dette apparatet har i mindre monn drive med økonomisk planlegging.

Fagleg sett har det skjedd ei viss utvikling i den leia som vart staka ut i 1947. For det første har nasjonalrekneskapen vorte bygd ut med fylkesrekneskap. For det andre har Statistisk Sentralbyrå utvikla ein områdemodell for økonomisk planlegging. Men Finansdepartementet har til no berre i mindre monn kunna dra nytte av desse framstega til å gje nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet ein områdepolitisk dimensjon. Statråd Brofoss gjorde ein freistnad på å få fylka med på å stille opp investeringsbudsjett som grunnlag for langtidsprogrammet 1954-1957, men resultatet vart ei rad med ønskjeprosjekt som til saman gjekk utover investeringsbudsjettet for landet som eit heile. Heller ikkje i dag har vi full samordning mellom fylkesplanane og dei sentrale nasjonalbudsjett og langtidsprogram.

Eit hovudformål med nasjonalbudsjettet for 1947 og seinare år har vore å samordne planlegginga for alle sektorar av økonomien. I så måte vart det gjort store framsteg i den årlege planlegginga og seinare i planlegginga for ein fireårsperiode. Sektorplanlegginga for lengre tidsrom har det derimot synt seg vanskelegare å samordne. Dette var ikkje noko problem i 1947 og dei første åra etterpå, for det tok tid før langtidsplanlegginga kom i gang for alvor. Men etter at fireårsplanlegginga byrja i 1952, har det gjort seg gjeldande ein stendig sterkare tendens i statsadministrasjonen til å lage planar for spesielle næringar eller andre sektorar for lengre tidsrom enn fire år. Mange av desse sektorplanane har vorte lagt fram for Stortinget i særskilde meldingar, og stort sett har Stortinget gjeve si godkjenning. På det viset har Regjeringa på det eine området etter det andre vorte meir eller mindre bunde til å gjere framlegg om nye eller større utgifter på statsbudsjett i framtida. I somme tilfelle har det i stortingsmeldingane vorte gjeve overslag over kor store statsutgifter gjennomføringa av sektorplanane ville koste. I andre tilfelle har det berre vorte gjeve retningslinjer for korleis staten skulle vere med på finansieringa. Likevel har det i røynda alltid skjedd ei meir eller mindre sterk binding av framtidige utgifter. Sektorplanlegginga har med andre ord verka til at handlefridomen i finanspolitikken etter kvart har vorte mindre. Dermed har det vorte vanskelegare å halde statsutgiftene innanfor ein forsvarleg totalsum

og å prioritere dei ulike føremål som utgiftene skulle gå til.

Langtidsprogrammet synte seg i viss monn nyttig ved prioriteringa av statsutgiftene; men minska ikkje vanskane med å halde igjen på utgiftsauken. Etter at vi fekk slike program vart det under utarbeidinga av dei årlege budsjettframlegg meir og meir lagt vinn på å få løyst dei statsoppgåvene som var spesifisert i det. Ei anna røynsle med langtidsprogrammet er at både Regjering og Storting har ein tendens til å sjå på tiltak som har kome med på programmet som om dei alt var realiserte. Planar som alt er offentleggjort, blir det då så å seie ingen "stas" med lenger, politisk sett, og difor blir det ein tendens til å legge til nye planar utan å redusere dei første. I tillegg kjem meir langsiktige sektorplanar som blir lagt fram for Stortinget etter at langtidsprogrammet er offentleggjort. Desse blir gjerne godtekné ein for ein utan at dei føreåt i tilstrekkeleg grad har vorte drøfta i samanheng.

Det finns snautt nokon annan måte å løyse dette problemet på enn å innføre ein rutine for handsaming av sektorplanar som tilsvavar den som gjeld for den årlege handsaminga av statsbudsjettet, nemleg at framlegga frå dei ymse fagdepartement blir drøfta samla og i samanheng, først tosidig mellom Finansdepartementet og vedkomande fagdepartement og deretter i Regjeringa når semje ikkje blir oppnådd. Men ei slik samordning er ikkje lett å få til då sektorplanane blir ferdig til ulike tid, og dessutan gjeld dei som regel ulike lange tidsrom.

Når det har vorte utarbeidd fleire og fleire langsiktige sektorplanar, heng det i viss monn saman med at fagdepartementa vart stimulert til det då dei første langtidsprogramma vart laga. Den gongen var det vanskeleg for sekretariatet å få fagdepartementa til å utarbeide planar for tilstrekkeleg mange prosjekt. Under utarbeidinga av seinare langtidsprogram derimot gjekk framlegga frå fagdepartementa langt ut over det som realøkonomisk kunne la seg gjennomføre. Dette tyder på at viljen til å sjå framover vart større, men ein skal heller ikkje sjå bort frå at fagdepartementa etter kvart fann ut at langsiktige sektorplanar kunne nyttast ut til å få større løyvingar ført opp på dei årlege budsjettframlegga. Ved først å få vedteke ein langsiktig sektorplan etter isolert drøfting i Regjeringa og Stortinget, kunne dei så å seie "ta innersvingen" på Finansdepartementet under handsaminga av visse budsjettsaker.

I samband med langtidsprogrammet for 1962-1965 vart det utarbeidd eit fire-års statsbudsjett samstundes med framlegget til statsbudsjett for 1962. Eit av formåla med det var å styrke sam-

ordninga av den meir langsiktige sektorplanlegginga. Då eg skulle gå av som finansminister i 1963, byrja eg på eit slags "testamente" slik som eg hadde gjort då eg gjekk av som byråsjef i Finansdepartementet. Det dreidde seg om korleis ein skulle kunne få til ei betre samordning av sektorplanane. Men framstillinga vart berre halvferdig. Til mi overrasking syntet seg at Statsministeren ikkje var interessert i å drøfte spørsmålet før eg slutta, og eg trur han vart like overraska over at eg sa meg viljug til å førebu ei slik drøfting!

Seinare har Planleggingsavdelinga i samarbeid med Finansavdelinga freista å samordne dei langsiktige sektorplanane ved hjelp av langtidsprogrammet og 4-årsbudsjettet for staten. I viss monn har perspektivplanlegginga og vorte freista nytta til dette formålet. Når desse freistnadene snautt kan seiast å ha vore vellukka, skuldast det ikkje at vi treng eit nytt administrativt apparat for dette formålet, men skort på politisk vilje til å nytte det apparatet vi har.

PJB/SIW, 11.08.1987

VII PLANLEGGING OG POLITIKK

1. Stortinget og nasjonalbudsjettet

Politisk var det dristig av regjeringa Gerhardsen å offentliggjøre nasjonalbudsjettet i ei så detaljert og sterk programmatisk form som i stortingsmeldinga nr. 10 om Nasjonalbudsjettet 1947. Inga anna vestleg regjering har tora det. Einar Gerhardsen har i ettertid tydelegvis ikkje angra på den sjansen som den gongen vart teke. I minneboka si om tidsrommet 1945-55 hevdar han i kapitlet om Planøkonomien vinner fram:

"I de borgerlige partiene skapte nasjonalbudsjettet for 1947 atskillig forvirring" ... "det må likevel sies at nasjonalbudsjettet for 1947 betegnet et gjennombrudd for nasjonalbudsjett-tanken i Norge".

For drøftingane av økonomisk politikk i Stortinget førte nasjonalbudsjettet til ein ny praksis. Etter kvart som fleire og fleire sider ved den makroøkonomiske politikken kom med, vart dei årlege finansordskifta tilsvarande utvidd slik at dei no gjeld heile området for denne politikken. Nasjonalbudsjettet, saman med Økonomisk utsyn frå Statistisk Sentralbyrå, førte dessutan til at usemja i Stortinget om den økonomiske stoda vart mindre og mindre. Etter kvart vart det og større semje om utslaga av dei økonomiske verkemidla. Striden står no først og fremst om måla og om valet av verkemiddel. Planleggingsmodellane har nok som før nemnt, hatt mye å seie for denne utviklinga.

Det vart tidlig klårt at analogien mellom nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet - som vart nytta om den administrative framgangsmåten under utarbeidinga - ikkje kunne gjelde handsaminga i Stortinget. Endå om regjeringa såg på nasjonalbudsjettet som eit program for den økonomiske politikken, kunne det berre gjelde budsjettet som eit heile, og for dei postane som staten fastlegg storleiken på direkte. Og endå om mange slike postar skulle vere bindande for administrative organ, kunne dei ikkje vere politisk bindande for regjeringa ifall føresetnadene for nasjonalbudsjettet vart brigda. Mellom anna av desse grunnane vart nasjonalbudsjettet 1947 lagt fram for Stortinget i ei stortingsmelding, ikkje i ein stortingsproposisjon slik som framlegget til statsbudsjett. Brofoss sytte likevel for at meldinga om nasjonalbudsjettet frå og med 1948 fekk nr. 1 analogt med stortingsproposisjon nr. 1 om statsbudsjettet.

Frå første stund fekk regjeringa fullt medhald frå gruppa si i Stortinget. Representantane for Kommunistpartiet sa seg og nøygde med å få eit nasjonalbudsjett, men fann programinnhaldet for veikt. Representantane for den ikkje-sosialistiske opposisjonen derimot retta med få unntak sterk kritikk mot nasjonalbudsjettet etter kvart som dei vart klår over kva politiske konsekvensar det kunne få.

I første omgang gjekk kritikken meir ut over sosialøkonomane enn regjeringa. Alt i stortingsordskiftet om trontalen og regjeringsfråsegna den 14. desember 1945 sa såleis representanten Hambro:

"Jeg går ut fra at der i de mange budsjettredegjørelser som er bebudet av Regjeringen med en veltalenhet i de tekniske uttrykk som gir vidnesbyrd om hvor mange iherdige unge cand. økonomer der virker i sekretariatene i de forskjellige departementer -...."

Men det sterkaste og mest kjente utfallet kom han med i trontale- og finansordskiftet den 26. mars 1947:

"Jeg deler representanten Trødals - skal vi kalle det uro? - over den lærde abrakadabra i vårt offentlige liv. Jeg deler hans uro over den skare av unge, høyt intelligente cand.oecon'er som slippes løs på et vergeløst samfunn"

Dette var kanhende ikkje berre uttrykk for ei kjensle som Hambro hadde. I ettertid kan ein ane at fleire stortingsrepresentantar og jamvel somme embetsmenn delte kjensla hans, for ikkje å seie at dei inspirerte han.

Sitata ovanfor er henta frå Stortingstidende. Det siste sitat har gått igjen i ulike versjonar, både i aviser og bøker. I ei av bøkene er Hambro sitert slik:

"De unge og intelligente økonomer, men ikke fullt så begavede politikere, som nu er sluppet løs på et vergeløst samfunn".

Det kan vere prentesvarten som har sløyfa "høyt", men tilføyinga "ikke fullt så begavede politikere" kan han ikkje lastast for. Forfattaren har truleg nytta ei sekundær kjelde, kanhende stortingsmedarbeidaren i ei avis, som snautt har vore velviljug stemt andsynes sosialøkonomar.

Representanten Stranger var heller ikkje nådig då han i ordskiftet om budsjettframlegget for 1946-47 den 9. oktober 1946 sa:

"Samarbeid med sosialøkonomene er ikke bare nødvendig. Det er like frem en plikt å nyttiggjøre seg deres viten og råd. Men samarbeidet kan også bety en fare og forkludring, når det i tide og utide opereres med sosialøkonomiske terminologier og læresetninger slik at det ... er vanskelig å forstå hva det hele går ut på". ... "Det er betenkelig når budsjettframleggene får karakteren av sosialøkonomiske doktoravhandlinger, som ved siden av begrepene nasjonalbudsjett og nasjonalinntekt tumler med "kjøpeevne" og "kjøpevilje", "importoverskudd", "hard og soft currency" osv."

Det var vel ikkje sosialøkonomane som yrkesgruppe desse utfalla var meint å råke, men den regjeringa som hadde teke dei i si teneste, til og med som finansminister. Det varte då heller ikkje lenge før opposisjonspartia i Stortinget, ikkje minst Høgre, skaffa

seg sosialøkonomar som rådgjevarar. Det skulle heller ikkje gå lang tid før dei kritiserte omgrepa vart flittig nytta i stortingsordskiftet.

Nasjonalbudsjettet for 1946 og 1946-50 vart det ikkje ofra mye tid på i Stortinget. Men framstillinga var og heller uvanleg for eit stortingsdokument. Både nasjonalrekneskapen og nasjonalbudsjettet var dessutan for dei fleste noko heilt nytt. Eit uttrykk for det er merknaden frå ein stortingsrepresentant då eg møtte han i stortingskorridoren like etter at Særskilt vedlegg nr. 11 var offentleggjort. Då eg kjente han godt, stogga eg, men det førte berre til at han såg på meg over brillene og sa: "Du arbeider med store tal du". Så gjekk han.

Då budsjettframlegget for 1945-46 vart drøfta i Stortinget, først på april 1946, var det berre nokre få representantar som i større monn drog nytte av Særskilt vedlegg nr. 11. Ein av dei sa då:

"Det vesentligste nye i forbindelse med dette budsjettet finner vi ikke i selve budsjettet, men i vedlegget om nasjonalregnskapet".

Merknaden var godt plassert, for heile tre fjerdepartar av statsbudsjettetåret var gått på det tidspunktet. Fleire ville kanhende ha drøfta vedlegget dersom det hadde vorte lagt fram samstundes med statsbudsjettet. Men heller ikkje i ordskiftet om budsjettframlegget for 1946-47 var det mange representantar som ofra større plass på det, og den eine var som før nemnt, sær negativ.

Då budsjettframlegget for 1947-48 var oppe i Stortinget i mars 1947, lå det føre berre 16 sider av stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet for 1947, og av desse handla 14 sider om del I Formål og metode. Naturleg nok vart nasjonalbudsjettet då ikkje ført opp på saklista, og i ordskiftet kom det berre spreidde merknader om det. Representanten Stranger fann dei 16 sidene "umåtelig interessante". Det var kanhende samanlikna med budsjetteringa i eit foretak som verka positivt. (Sjå vedlegg 1.) Ein yngre partifelle av Stranger, representanten Lindebrekke, nemnte at han såg fram til ei drøfting av reguleringspolitikken på grunnlag av nasjonalbudsjettet 1947, og i denne samanhengen var han sær positiv med omsyn til nasjonalbudsjettet for 1946 og 1946-50:

"Teoretisk sett er det første nasjonalbudsjett et eksperiment, som jeg for min del mener falt heldig ut. Det har bidradd til å øke forståelsen av at de økonomiske problemer må ses i sammenheng. Det betyr på mange måter et nybrottsarbeid, som politisk vil ha stor betydning når det gjelder å skape grunnlag for objektiv og saklig debatt. I sitt arbeid med nasjonalbudsjettet har vår nåværende finansledelse gjort en innsats som den fortjener anerkjennelse for."

Elles kom representanten Hambro inn på den konstituelle

skilnaden mellom statsbudsjettet og nasjonalbudsjettet då han om eit innlegg av finansminister Brofoss sa:

"Her er brukt et fyrverkeri av ord, som den ærede finansminister elsker. Vi har ikke bare statsbudsjett og et nasjonalbudsjett og et reservebudsjett, men et realbudsjett og et totalbudsjett, en vurderingsøkonomi og en konjunkturøkonomi og alt mulig annet. Men det enkle faktum blir tilbake: det er alene ett budsjett Stortinget har å votere over"

Hovudslaget om nasjonalbudsjettet stod i november 1947. Då hadde stortingsrepresentantane fått nok tid til å studere heile stortingsmeldinga og ei forsterka finansnemnd hadde gjeve ei tilråding som munna ut i ei samrøystes fråsegn om

... "at nasjonalbudsjett 1947 er et verdifullt arbeid, og at nasjonalbudsjett heretter bør legges fram i forbindelse med statsbudsjettet".

Formannen for finansnemnda, Mons Lid, som representerte arbeiderpartiet, uttrykte seg endå meir positivt:

"Stortingsmelding nr. 10 om nasjonalbudsjettet 1947 er et av de viktigste dokumenter som noensinne er lagt fram om Norges økonomi. Det er et banebrytende arbeid, en milepel i norsk økonomisk politikk".

Representanten Stranger derimot hadde skifta meining etter å ha studert resten av stortingsmelding nr. 10. Han sa no mellom anna:

"Teoretisk vil et nasjonalbudsjett med all sin konstruktive oppfinnsomhet sikkert ha stor interesse, men slik som det gjennom stortingsmeldingen er tenkt utformet som et program, får det også en realistisk betydning: Det betyr ikke bare en gjennomført tvangsregulering av næringslivet, men det fører til en hel strukturendring og likefram til sosialisering av vårt samfunn".

Ordsiftet endte med eit vedtak om at Stortinget slutta seg til fråsegna frå finansnemnda, men heile den ikkje-sosialistiske opposisjonen så nær som tre representantar røysta imot. Eit motframlegg som av statsministeren vart tolka som mistillitsframlegg og som berre fekk 24 av 143 røyster, gjekk ut på:

"at det samtidig med statsbudsjettene bør fremlegges en økonomisk og finansiell orientering og en oversikt over landets ressurser og behov til støtte for Stortingets vurdering ved behandling av statsbudsjettet, men uten noen forpliktende oppstilling i budsjettmessige former, som nødvendiggjør vedtak av Stortinget".

Ordsiftet vara i heile fire dager, og uvanleg mange stortingsrepresentantar var med. Dessutan deltok alle medlemane av Regjeringsutvalet for nasjonalbudsjettet 1947 og fleire andre regjeringsmedlemar. Meiningane var delte, både om kor verdfullt nasjonalbudsjettet var og om kva slags dokument som i framtida skulle leggjast fram i samband med statsbudsjettet. Ordsiftet dreidde seg elles først og fremst om del II Næringspolitikken, mål og middel, slik som tilrådd av finansnemnda.

I eit anna avsnitt av dette kapitlet vil det bli fortalt meir

om kva kritikken mot nasjonalbudsjettet 1947 gjekk ut på både i og utanom Stortinget. Dessutan vil det i eigne avsnitt bli gjort greie for to spørsmål som det stod strid om i mange år, nemleg om nasjonalbudsjettet skulle vere ein prognose eller eit program og om korleis avvik mellom nasjonalbudsjettet og nasjonalrekneskapen skulle tolkast. Her står det berre att å nemne at utvidinga av emna for det årlege finansordskiftet byrja i 1948 då nasjonalbudsjettet første gongen vart lagt fram samstundes med statsbudsjettet. Frå då av var det ikkje berre budsjettbalansen og einskilde postar på statsbudsjettet som vart drøfta, men mål og middel for all makroøkonomisk politikk. Men jamvel under finansordskiftet i april 1948 vart det på opposisjonshald hevda at statsbudsjettet var det primære og nasjonalbudsjettet det sekundære, ikkje omvendt slik regjeringa meinte.

2. Organisasjonane og nasjonalbudsjettet

Alt under okkupasjonen kom det fram idear om å få organisasjonane i nærings- og arbeidslivet meir systematisk med ved utforminga av den økonomiske politikken. Dette var vel både ein reaksjon på den rolla Stortinget hadde spela like før det vart oppløyst - særleg då presidentskapet vedtok å be Kongen gå av - og eit ønske om å "avpolitisere politikken" ved å bringe fagkunnskapen sterkare inn. Avsnittet i Fellesprogrammet om eit Samordningsråd var resultat av dette. Eit anna resultat, som kom seinare, var opprettinga av eit Penge- og finansråd og fleire bransjeråd.

Det var såleis naturleg at spørsmålet om å få organisasjonane med reiste seg under førebuingane av nasjonalbudsjettet 1947. Som organ for dette lå det nær å tenkje seg både utval for einskilde næringar og Det økonomiske samordningsråd, som då var skipa og som hadde representantar for dei største organisasjonane i nærings- og arbeidslivet. Tilråding om dette vart gjort alt i Juni-notatet 1946, og April-notatet 1947 gjekk endå lengre:

"Under utarbeidingen av nasjonalbudsjettet 1947 ble det bare i liten utstrekning tid til å ta opp samarbeid med kommunene, bransjeorganisasjonene, fagorganisasjonene og næringslivet. Som følge av mangel på samarbeid her, har dette budsjettet langt mindre karakteren av programbudsjett enn det ellers ville ha kunnet få. Skal nasjonalbudsjettet bli et virkelig programbudsjett, er det jo nemlig nødvendig å sikre seg et samarbeid fra de individer og grupper som gjennomføringen av budsjettet til syvende og sist avhenger av.

En kan ikke her gå nærmere inn på hvordan dette samarbeidet skal foregå i detalj på de enkelte områder. En nevner bare at samarbeidet ikke bare må ta former av innhenting av oppgaver, men at det

må forhandles om de mål som nasjonalbudsjettet skal ta sikte på, slik at en kan sikre seg at de mål som blir stilt opp, ikke vil bli vanskelig å nå fordi kommunene, organisasjonene eller næringslivet ikke er villig til å gjøre sitt".

At det ville vere ønskeleg å få til eit samarbeid med organisasjonane, hadde då tidlegare vorte hevda både i stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947 og av finansministeren fleire gonger i Stortinget. Under drøftinga av April-notatet i Nasjonalbudsjettutvalet, som Finanministeren deltok i, sa han etter referatet:

... "det er Regjeringens hensikt å få dratt næringsorganisasjonene inn i budsjetteringsarbeidet så snart som mulig".

Elles vart det både i Nasjonalbudsjettutvalet og Regjeringsutvalet semje om å opprette særutval for nasjonalbudsjettet 1948 der representantar for næringslivet var representert. Slike utval vart og oppnemnt for industrien og handelen. For andre næringer vart det ikkje oppretta formelle utval, men i mange tilfelle stod departementa for desse næringane i kontakt med næringsorganisasjonane under utarbeidinga av nasjonalbudsjettet.

Gjennom 40 år etterpå har det vorte bygd ut eit meir eller mindre nært samarbeid mellom fagdepartementa og organisasjonane både om nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet. Dels uformelt og dels gjennom ulike slag utval har dette vore eit samarbeid mellom planleggarar og nærings- og bransjerepresentantar som organisasjonane deira ikkje har vorte gjort politisk ansvarlege for. Det er nok ein viktig grunn til at resultatet i mange tilfelle vart vellukka.

Eit varig samarbeid om nasjonalbudsjettet gjennom Det økonomiske samordningsråd lykkast det derimot ikkje å få til. Under utarbeidinga av nasjonalbudsjettet for 1947 vart det ikkje tid til å bringe Samordningsrådet inn, men i åra like etterpå vart det gjort fleire freistnader på det. Etter opptak frå regjeringa kom Rådet med fråsegn om nasjonalbudsjetta for 1948, 1951 og 1952 (ikkje for 1949 og 1950). Fråsegnene vart vedtekne først etter at stortingsmelding nr. 1 var ferdig, og dei var delt på eit fleirtal og eit mindretal. Fleirtalet representerte kooperasjonen, landbruks- og fiskeriorganisasjonane, husmødrene og arbeidarane, medan mindretalet representerte arbeidsgjevarorganisasjonane, industri, handverk, varehandel, skipsfarten og bankane. Fleirtalet meinte at nasjonalbudsjettet var eit nyttig hjelpemiddel for den økonomiske politikken, medan mindretalet hevda at det var for detaljert, at talgrunnlaget var for dårleg, at det bygde på ønsketenkjing og at det kravde for mye direkte regulering av næringslivet. Fleirtalet stødde og stort sett den politikken som nasjonalbudsjettet la opp, medan mindretalet stilte seg sterkt kritisk. For 1951 gav mindretalet inga fråsegn.

Samordningsrådet byrja handsaminga av nasjonalbudsjettet hausten 1947 med å setje ned eit utval som fekk tilgjenge til om lag dei same arbeidsdokumenta som Nasjonalbudsjettutvalet. Desse to utvala kunne såleis arbeide parallelt. For nasjonalbudsjetta 1948 og 1949 verka denne arbeidsmåten godt, jamvel om utvalet for nasjonalbudsjettet 1948 kom seint i gang. Utvalet for nasjonalbudsjettet 1949 laga såleis ein lang rapport som vart teke inn som vedlegg til stortingsmeldinga om dette budsjettet. Denne meldinga hadde jamvel eit eige avsnitt om Det økonomiske samordningsrådets medvirkning i nasjonalbudsjettet, men dermed var det slutt. Eit utval for nasjonalbudsjettet 1950 måtte leggje arbeidet til side på grunn av andre saker som Rådet fekk seg lagt føre. For nasjonalbudsjettet 1951 vart det ikkje sett ned noko utval, og eit utval for nasjonalbudsjettet 1952 vart ikkje sett ned før dette budsjettet var ferdig. I slutten av 1952 la Samordningsrådet ned arbeidet.

Når Regjeringa ikkje fekk til eit varig samarbeid på så høgt politisk nivå som Samordningsrådet, var det truleg fordi mindretallet var redd for å bli teke til inntekt for den politikken som nasjonalbudsjettet bar bod om. Det inntrykket fekk iallfall eg som medlem av Rådet frå sommaren 1949 av. Framleis arbeidde Samordningsrådet godt med einskildssaker, jamvel om det delte seg i eit fleirtal og eit mindretal, men nasjonalbudsjettet ville mindretallet ha minst mogleg å gjere med.

Ein ny freistnad på å få til samarbeid på høgt politisk nivå vart gjort i 1962. I stortingsproposisjonen om utbyggjing av den økonomiske planlegginga (nærare omtala i det førre kapitlet), gjekk regjeringa då inn for å få oppretta eit Økonomisk planleggingsråd med representantar for administrasjon, forskning, næringsliv og arbeidsliv. Meininga var at desse representantane gjennom drøftingar i rådet skulle kunne øve innverknad på planleggingsverksemda. I same proposisjonen vart det opplyst at regjeringa hadde teke til å organisere kontakt mellom statsmaktene og organisasjonane i nærings- og arbeidslivet om drøfting av løns- og prisproblem. Formålet skulle vere å få avgrensa den nivåhevinga av prisar og løner som ikkje gjev auka realinntekt for nokon av partane, men som gjer konkurranseevna andsynes utlandet veikare.

Etter meir enn to års tingingar om planleggingsrådet mellom statsminister Gerhardsen og representantar for organisasjonane vart det semje om å skipe eit såkalla Fellesutval. Drøftingane i dette utvalet, som eg var medlem av, vart lite fruktbare, og i 1970 vart det lagt ned. Eit mindre formelt Kontaktutval til drøfting av pris- og

lønnsproblem, utvikla seg derimot til å bli eit nyttig organ som framleis spelar ei viktig rolle. Ikkje minst det Utrekningsutvalet for inntektsoppgjera som Kontaktutvalet seinare vart supplert med, synte seg å bli nyttig for å få til semje om det økonomiske grunnlaget for oppgjera. Kontaktutvalet kom i stand ved at representantar for regjeringa og fire næringsorganisasjonar hadde ei rad med møte for å drøfte dei store økonomiske oppgjera i 1963, og det trer framleis saman under slike oppgjer.

3. Kritikk utanom Stortinget

Kritikken mot stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947, i og utanom Stortinget, dreidde seg om dei fleste sidene ved innhaldet. Her må vi avgrense oss til først og fremst å fortelle om dei viktigaste.

Når Høgre i Stortinget gjekk inn for at det samstundes med statsbudsjettet skulle leggjast fram berre eit oversyn over "landets ressurser og behov", var det mellom anna fordi den økonomiske statistikken vart funne for dårleg til at eit budsjett for framtida kunne vere nyttig. Dette faglege argumentet - som i 1947 kunne ha mye for seg - vart ikkje sjeldan framført i ordskiftet utanom Stortinget og.

Den politiske kritikken gjaldt først og fremst del II om mål og middel for næringspolitikken. Særleg mange stortingsrepresentantar kom i Stortinget med sterk kritikk mot framstillinga om jordbrukspolitikken. Dei hevda mellom anna at framstillinga var "jordbruksfiendleg" og "bygdefiendleg", at jordbruket var "nedvurdert" og at jamstillingsmålsettinga ikkje var sterkt nok framheva. Det som stod i meldinga om samanslåing av bruk, vart dessutan av somme representantar tolka slik at det skulle skje med tvang. Denne kritikken avspeglar ordskiftet utanom Stortinget etter at meldinga var lagt fram. Som motstykke til vart det hevda at meldinga la for stor vekt på industrialisering. I meldinga vart det hevda at industrien gav størst utbytte av arbeidskrafta - som det vart skort på. Dette sådde mange stortingsrepresentantar tvil om. Innlegga mot industrialiseringa tok representantane for Arbeiderpartiet sterkt til motmæle mot, jamvel dei som gav litt etter for kritikken mot jordbrukspolitikken. Kritikk vart og reist mot framstillinga om fiskeripolitikken (særleg mot å fremje trålfisket), om den indre handelen (som ein del representantar meinte var undervurdert) og om samferd-

selspolitikken (som mange meinte burde leggje større vekt på vegbygging).

Stortingsordskiftet var vidare sterkt prega av den usemja som rådde om strategien for den økonomiske politikken. Når representanten Stranger som før sitert hevda at nasjonalbudsjettet ville føre "likefram til sosialisering av vårt samfunn", hang det nok saman med at budsjettet for 1947 i stor monn var meint som eit program for korleis dei direkte reguleringane skulle nyttast. Særleg mange stortingsrepresentantar for Høgre ottast at desse reguleringane skulle bli varige. Subsidiopolitikken kritiserte og fleire av desse representantane. Det gjaldt særleg dei som hevda at inflasjonsproblemet burde løysast gjennom ei "sanering", først og fremst ved hjelp av overskott på statsbudsjettet.

Meiningsskilnadene om nasjonalbudsjettet hang nok saman med den ideologiske striden for og imot "planøkonomi". Dette omgrepet blir ikkje sjeldan nytta både om offentlege inngrep i økonomien og om planar for korleis inngrepa skal gjennomførast. Dei som gjorde det og som ønska minst mogleg av offentlege inngrep, gjekk naturleg nok imot nasjonalbudsjettet når det vart tolka som ein reiskap for planøkonomi.

Del III av stortingsmeldinga, der dei ymse særbudsjett og generalbudsjettet var framstilt, vart berre i mindre monn drøfta i Stortinget. Kritikken mot denne delen gjaldt først og fremst importbudsjettet. Representanten Stranger hevda at importreguleringa og valutatildelinga ikkje hadde vorte gjennomført "på en betryggende måte". Det var det god grunn til å hevde etter at importlisensieringa hadde vorte mellombels stogga snautt to månader tidlegare. Då storparten av året 1947 hadde gått, var det naturleg at interessa for del III var mindre enn for dei to første delane. Om forma på denne delen hadde elles April-notatet 1947 eit eige avsnitt som det kan høve å sitere her:

"Nasjonalbudsjettet for 1947 er på enkelte punkter f.eks. når det gjelder konsumbudsjettet, temmelig sterkt spesifisert, mens det på andre, f.eks. når det gjelder budsjettet for den offentlige sektoren bare er oppgitt totalposter av temmelig ulikt innhold. En må ta opp til drøfting på hvert enkelt punkt hvorvidt det neste nasjonalbudsjett skal spesifiseres mer eller mindre enn det siste. Fordelen ved en ytterligere spesifikasjon er at materialet da blir atskillig mer konkret for leseren og lettere å forstå. Særlig vil vel stortingsmennene med sin forkjærlighet for detaljer ha interesse av at materialet blir ytterligere spesifisert. En sterkere spesifikasjon vil dessuten gi et betydelig bedre grunnlag for Regjeringsutvalget og sekretariatet ved bedømmelsen av innholdet av de ulike budsjett. På den andre siden er det slik at dess mer spesifisert materialet er, dess større er risikoen

for avvik mellom budsjett og regnskap og dess bedre høve gir en motstanderne av budsjetteringen til å komme med angrep mot budsjettet. Det er tydelig at engelskmennene i sin "Economic Survey 1947" har lagt stor vekt på dette. Her er f.eks. ikke de absolutte tall for konsum og investering oppgitt, men bare prosenttall i forhold til nasjonalinntekten.

Denne avveiningen mellom fordelene og ulempene ved en sterkere eller mindre sterk spesifisering av budsjettene må foretas i hvert enkelt tilfelle. En må da skille skarpt mellom det som skal offentliggjøres og det som bare skal brukes som grunnlag for vurderingen innenfor administrasjonen og Regjeringsutvalget. Når det gjelder det materialet som skal offentliggjøres, er det mye som taler for at en ikke går for langt i spesifiseringen. Det kan bli spørsmål om på enkelte punkter å spesifisere mindre i framtida enn det er gjort for 1947, mens det på andre punkter kan bli spørsmål om å spesifisere mer. Når det derimot gjelder det materialet som Regjeringsutvalget og sekretariatet skal ha til disposisjon, må det stort sett sørges for en så stor spesifisering som mulig.

På det nåværende tidspunkt er det ikke praktisk å drøfte inngående hvor sterkt en skal spesifisere de budsjett som skal offentliggjøres. En nevner bare at det ville være ønskelig om iallfall den del av statsbudsjettet som inngår i nasjonalbudsjettet blir atskillig mer spesifisert. Jeg tror at Stortingsmennene vil få atskillig lettere for å bruke nasjonalbudsjettet som grunnlag for vurderingen av statsbudsjettet dersom hvert enkelt større bygge- og anleggsprosjekt blir spesifisert. Dette kan gjøres i et særskilt bilag som for hvert bygge- og anleggsprosjekt viser de samlede planlagte byggekostnader, forbruket av de ymse slag materialer og arbeidsstyrken i nasjonalbudsjettperioden. Blir dette gjort, vil en bl.a. bedre kunne tvinge fram liknende spesifisering for eventuelle nye forslag til bygge- og anleggsarbeider, og dermed vil en få det grunnlag som trengs for å kunne vurdere vedkommende forslag i sammenheng med både investeringsbudsjettet, materialbudsjettet og arbeidskraftbudsjettet. Også for andre budsjett kan det bli spørsmål om ytterligere spesifisering ved offentliggjørelsen neste gang, men dette skal vi ikke gå nærmere inn på".

Merkeleg nok kom det i stortingsordskiftet ikkje nemnande kritikk mot at nasjonalbudsjettet 1947 først og fremst gjaldt budsjettpolitikken og mengdereguleringane. Men representanten Bøyum undra seg over at

"... pengepolitikken mest ikkje er drøft i nasjonalbudsjettet"

Kva verknader fekk så kritikken for neste nasjonalbudsjett? Om dette kan det ha interesse å sitere kva Brofoss skreiv i august 1948 som reaksjon på ein del merknader til stortingsmeldinga om Nasjonalbudsjettet 1948 som eg hadde sendt han:

"Det er nok så at fordi dette dokument i høy grad er et politisk dokument, må en ta visse hensyn til den alminnelige oppfatning og til de øvrige politiske partier, men jeg tror at det er svakhet at en ikke toner flagg mer enn tilfelle var siste gang. Jeg innrømmer villig at jeg selv tok ut nokså mye av det som kunne danne angrepspunkter i så måte. Det var vel nødvendig, etter den forholdsvis sterke reaksjonen som kom på budsjettet for 1947, men jeg er langt

fra sikker på om ikke dette bør tas opp igjen på ny for 1949, ikke minst fordi 1949 er valgår".

I åra etterpå kom det mindre og mindre kritikk av det slaget som er skildra ovanfor, dels fordi innhaldet i stortingsmelding nr. 1 vart endra og dels fordi grunnlaget for kritikken falt bort. Det statistiske grunnlaget for nasjonalbudsjettet vart såleis betre, både i kvantitet og kvalitet. Etter kvart som mengdereguleringar vart avvikla, svann otten for at dei skulle bli varige bort. Etter at pristilskotta vart kraftig minske og vi fekk stendig større overskott på statsbudsjettet forstumma kravet om sanering. Kritikken mot næringspolitikken vart og mindre sterk under ordskipa om nasjonalbudsjettet, særleg fordi det etter 1947 ikkje hadde eit særskilt næringspolitisk avsnitt.

Då nasjonalrekneskapen for 1947 vart offentleggjort reiste det seg kritikk fordi det synte større eller mindre avvik frå nasjonalbudsjettet. Men som før nemnt er det seinare i dette kapitlet fortalt om korleis det gjekk med denne kritikken.

Dei fireårlege langtidsprogramma som vart lagt fram frå og med tidsromet 1954-1957, vart og utsett for sterk kritikk til å byrje med. Det første vart såleis døypt "Draumkvedet", og mange meinte utan tvil at namnet var fortent. Men etter at nasjonalrekneskapen seinare synte at programmet ikkje var urealistisk, vart det stort sett slutt på kritikk av dette slaget.

Siste gongen det stod alvorleg strid om langtidsprogrammet, var i 1961. I Stortinget vart det då som før nemnt, reist innvendingar mot at regjeringa ville legge fram langtidsprogrammet for 1962-1965 så seint på våren 1961 at det ikkje vart tid til å drøfte det i Stortinget føre valet same året. Men kritikken svann bort etter at det vart oppnådd eit kompromiss om å ha eit førebels ordskipa før Stortinget tok sommarferie. Eit år etterpå vedtok Stortinget utan debatt å opprette ei ny avdeling for langtidsplanleggingsavdeling i departementet. Dermed vart langtidsprogrammet og rutine på like line med nasjonalbudsjettet.

Ei stadfesting av at både nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet var godtekne for godt, fekk vi då samlingsregjeringa Borten tok over i 1965 utan at det vart endringar i måten å bruke desse hjelpemidla på. Ei anna sak er at vi nokre år seinare fekk ei viktig endring i bruken av nasjonalbudsjettet som følgje av ei teknisk utvikling som gjorde det mogleg å lage modellutrekningar på så kort tid at nye budsjetttoppstillingar kunne bli utarbeidd mange gonger i året. Denne utviklinga har seinare halde fram og i dag blir det laga

om lag 30 budsjett i året. Noko liknande gjeld langtidsprogrammet.

Etter ei slik utvikling er det innlysande at det ikkje lenger har meining å drøfte om vi skal ha eit nasjonalbudsjett eller ikkje, om avvik mellom budsjett og rekneskap er uttrykk for dårleg politikk og om nasjonalbudsjettet skal vere eit program eller ein prognose.

4. Program eller prognose?

Under lesinga av manuskriptet til stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947 peika både statsråden og statssekretæren på at budsjettet hadde for lite programinnhald. Vi freista så godt vi kunne å gje framstillinga sterkare programkarakter, og somme av omformuleringane gjekk vel lengre enn det var dekning for. Men vi fann det naudsynt å ta med så mye om definisjonar og statistiske problem at programformuleringane jamvel i det trykte dokumentet hadde lett for å drukne.

Vansken med å gje framstillinga programkarakter hang delvis saman med at budsjetta for utanriksøkonomien gav uttrykk for leveringar av import- og eksportvarer og at varebudsjetta synte bruken av trelast, murstein, sement o.l. Tala for levering og bruk bygde på programma for løyvegjevinga på desse områda, men desse programma vart det ikkje gjeve nærare opplysningar om. Ein annan vanske var sjølvstykke at nasjonalbudsjettet ikkje omfata alle mål og verkemiddel for den økonomiske politikken. Etter kvart som innhaldet dreidde seg om fleire og fleire område av den økonomiske politikken, vart programinnhaldet og stendig større.

April-notatet 1947 hadde eit eige avsnitt om Nasjonalbudsjettet som program, som det kan vere verd å sitere følgjande frå:

"Under arbeidet med nasjonalbudsjettet for 1947 ble det overalt så langt råd er, tatt sikte på å utforme budsjettene som program for den økonomiske politikken. På visse punkter lyktes dette ganske bra. På andre derimot var det ikke mulig å følge programsynspunktet helt ut, for det første fordi budsjettet bare gjaldt ett år fram i tiden og for det andre fordi statsmyndighetene på mange områder i det hele tatt ikke hadde noe program, og da var det sjølvstykke råd for Regjeringsutvalget å legge opp et slikt program fra grunnen av på den korte tid som sto til rådighet.

For det budsjetteringsarbeidet om nå skal legges fram, stiller saken seg annerleis. Dersom en aksepterer forslaget om å stille opp et 3-årsbudsjett og dessuten mer langsiktige særbudsjett parallelt med budsjettet for 1948, vil dette bety at det vil være teknisk mulig å utforme nasjonalbudsjettet som programbudsjett på mange flere områder. Dessuten vil det være

tid til å sørge for at de forskjellige forvaltningsorganer utarbeider planer og programmer også for områder hvor det hittil ikke har vært tale om å gjøre dette. Som en skal komme tilbake til nedenfor, under punktet om produksjonsbudsjettet, er dette særlig nødvendig når det gjelder produksjonen. Etter å ha lest igjennom ca. 100 avisutklipp om nasjonalbudsjettet 1947, har jeg bare funnet ett eneste positivt og brukbart forslag for framgangsmåten ved det videre arbeid. Dette gjelder påpekingen av nødvendigheten av å stille opp programbudsjett for produksjonen i større omfang enn det hittil er gjort.

En skal også under flere punkter nedenfor komme tilbake til hvilke konsekvenser det vil få for opplegget av budsjetteringsarbeidet at en gjennomfører programsynspunkter i større utstrekning. Her er det tilstrekkelig å understreke nødvendigheten av en slik utviding. Bare ved å utforme budsjettet som et program, vil det kunne bli til full nytte for den praktisk-økonomiske politikk, og dess større områder det lykkes å utvide programbudsjettet til, dess mer nytte vil en ha av nasjonalbudsjettet".

I etterfølgjande avsnitt om dei ymse særbudsjett vart det peika på korleis dette kunne gjerast. Det kan vere nok å sitere eit av desse:

"Byggematerialbudsjettet for 1947 ble utarbeidet som et forbruksbudsjett, d.v.s. et budsjett for hvordan forbruket av byggematerialer skal være. Dette forbruksbudsjett faller ikke sammen med lisensieringen. Endel av de byggematerialer som blir brukt opp i 1947 er gitt lisens for allerede i 1946 og omvendt vil en del av de materialer som det blir gitt lisens for i 1947 først bli brukt opp i 1948. Også for 1948 og senere år må budsjettet for byggematerialer legges opp som forbruksbudsjett, men det vil være ønskelig om det ved siden av dette ble utarbeidet lisensieringsbudsjett, d.v.s. budsjett for hvordan lisensieringen skal gis på grunnlag av det oppstilte forbruksbudsjett".

Merkeleg nok vart ikkje det same hevda om importbudsjettet. Her vart det kritisert at dette i for høg grad var eit kjøpebudsjett og ikkje eit leveringsbudsjett som det etter instruksen skulle ha vore. I og for seg var dette rett, men den veikaste sida ved nasjonalbudsjettet for 1947 var som før nemnt at det ikkje hadde noko lisensieringsbudsjett for importen i tillegg til eit leveringsbudsjett.

Programkarakteren av nasjonalbudsjettet vart som før fortalt, for 1948 forsterka med eit lisensieringsbudsjett for byggematerialer og for 1949 med eit lisensieringsbudsjett for vareimporten. Budsjettet for staten fekk og sterkare programkarakter då Finansdepartementet kom ajour med budsjettarbeidet. Det gjekk som vi har sett, mange år før penge- og kredittpolitikken og pris- og inntektspolitikken kom til uttrykk i nasjonalbudsjettet, men då det skjedde og nasjonalbudsjettet dermed vart meir verkemiddelorientert, fekk det og ein klårare programkarakter. Denne utviklinga kom det ingen innvendingar mot.

I det politiske ordsiftet var det både i og utanom Stortinget mye strid om nasjonalbudsjettet 1947 skulle tolkast som prognose eller som program. Den ikkje sosialistiske opposisjonen kunne nok tenkje seg eit prognosebudsjett, som dei ville ha lagt fram i fleire alternativ, tilsvarande 1946-budsjettet. Regjeringa og regjeringspartiet derimot streka sterkt under både i stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet og i andre samanhengar at nasjonalbudsjettet var meint som eit politisk program, og då kunne ein ikkje legge fram meir enn eitt alternativ. Dei kommunistiske representantane på Stortinget hevda at nasjonalbudsjettet 1947 ikkje fortente å bli kalla programbudsjett.

Ein av grunnane til at denne striden til tider kunne vere heller hard, er truleg den framstillinga om ulike prinsipp for nasjonalbudsjettering som stod i del I av stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947 (sjå Vedlegg 1). Her vart det skilt mellom 1) planstatistikk (diagnose), 2) prognose og 3) program. Eit planstatistikkbudsjett kunne leggjast opp som ei samling av individuelle budsjett eller framtidsplanar. Eit nasjonalbudsjett stilt opp etter prognoseprinsippet ville bli ein balansert rekneskap over prognosepostar, og prognosen ville slå til i den monn føresetnadene for budsjettet samsvara med røynda. I eit nasjonalbudsjett lagt opp etter programprinsippet kunne planane til dei einskilte individar og foretak ikkje reknast som gjevne. Tvert imot måtte ein då ta sikte på å påverke desse planane i visse leier. Budsjettpostane var i så fall ikkje spådomar, men visse mål som den økonomiske politikken skulle nå. I samsvar med dette var nasjonalbudsjettet for 1947 så langt råd lagt opp som eit program.

Framstillinga var nok ikkje så klår som ein kunne ha ønska, men så var den makroøkonomiske teorien heller ikkje like langt komen i 1945 som i dag. No er det for det første vanleg å skilje mellom endogene og eksogene postar i nasjonalbudsjettet. Endogene er dei som ein kan fastleggje storleiken av ved hjelp av ein numerisk modell, det vil seie ved å løyse det likningssystemet som ein slik modell vanlegvis er uttrykt ved. Eksogene er dei postane som ein må finne storleiken av på anna vis, altså utanom modellen. Likningssystemet kan nemleg ikkje nyttast til å fastleggje storleiken på fleire postar enn talet på dei likningane som systemet har.

For det andre skil vi no mellom to slag eksogene postar, nemleg dei som styresmaktene kan fastsette storleiken av direkte, slik som skatte- og subsidiesatsane, prisane på offentlege tenester, omfanget av bygge- og importløyvene og liknande, og dei som ein må finne utanom modellen av andre grunnar, til dømes fordi dei blir

fastlagt gjennom prisdanninga på verdsmarknaden. Den første gruppa, som gjerne blir kalla styringsvariable, representerar verkemiddel som statsmaktene rår over og som kan nyttast til å styre den økonomiske utviklinga. Den andre gruppa, som ofte blir kalla ukontrollerbare variable, representerar omstende som staten ikkje kan påverke, men som på si side kan verke inn på norsk økonomisk utvikling og som det difor er naudsynt å lage overslag for under planlegginga (anten ved hjelp av andre modeller eller ved mindre formelle framgangsmåtar).

For det tredje blir det mellom dei endogene variable gjerne skilt ut ei gruppe som blir kalla målvariable, fordi storleiken på dei plar gå inn i ei samla vurdering av kva resultat den økonomiske politikken tek sikte på å nå.

Når ein er klår over skiljet mellom endogene og eksogene postar, styringsvariable og ukontrollerbare variable, målvariable og andre endogene variable, verkar striden om nasjonalbudsjettet som program eller prognose nokså meningslaus. Då kan det snautt vere tvil om at tala i nasjonalbudsjettet for dei styringsvariable gjev uttrykk for eit program, medan det for ukontrollerbare variable berre kan bli tale om å lage prognosar eller gjere føresetnader. Dei tala som blir lagt fram som uttrykk for mål, kan ein formelt sjå på som prognosar for korleis gjevne storleikar for styringsvariable og ukontrollerbare variable verkar inn på dei målvariable, men det er sjølvstykke slik at storleiken på styringsvariable blir fastlagt med sikte på å få ønska storleikar for målvariable. I så måte gjev målvariable og uttrykk for eit program.

Denne inndeling vart kjent for sosialøkonomane i Finansdepartementet først etter at Nasjonalbudsjettet 1947 var lagt fram. Deretter vart det i stortingsmeldingane om nasjonalbudsjettet gjeve ei klårare framstilling av kva meininga med eit programbudsjett var, og etter kvart vart det slutt på striden om korleis programkarakteren av nasjonalbudsjettet skulle tolkast.

Etter at vi fekk langtidsprogram, og særleg etter at numeriske planleggingsmodellar vart tekne i bruk, vart programkarakteren av nasjonalbudsjettet stendig klårare. I eit nasjonalbudsjett for eit tidsrom på fire år som langtidsprogrammet i røynda er, kan fleire postar gje uttrykk for mål og dermed bli tolka som program enn i eit budsjett for berre eitt år. Det har då heller aldri stått strid om tolkinga av fireårsbudsjetta som program eller om namnet langtidsprogram. Etter kvart som planleggingsmodellane vart meir og meir nytta, gleid dessutan skiljet mellom endogene og eksogene storleikar i viss monn inn i jamvel den politiske språkbruken.

5. Avvik mellom budsjett og rekneskap

Då nasjonalbudsjettet for 1948 vart lagt fram i januar 1948, offentliggjorde Finansdepartementet samstundes rekneskapstal for 1947, og avvika frå budsjettet vart kommentert i eit eige avsnitt av stortingsmeldinga. Desse avvika vart merkeleg nok ikkje drøfta i større monn i finansordskiftet eit par månader etterpå. Men i desember same året då ei melding om gjennomføring av nasjonalbudsjettet 1948 vart drøfta i Stortinget, kom fleire talarar inn på spørsmålet om kva slike avvik ber i seg.

Representanten Stranger (eller kanhende rådgjevaren hans) hevda då eit interessant syn. Skulle ei samanlikning mellom budsjett og rekneskap gje grunnlag for ein formålstenleg kontroll av gjennomføringa, måtte "avvikelsen årsak og natur" analyserast. For det første kunne avvik kome av at føresetnadene for budsjettet ikkje hadde slege til, til dømes føresetnadene om naturtilhøva og verdskonjunkturane. For det andre kunne verknadene av dei økonomiske verkemidla bli annleis enn rekna med, til dømes kunne endringar i uteståande importlisensar føre til avvik mellom budsjettet og faktisk import. For det tredje kunne publikum reagere annleis enn venta. Denne tenkjemåten var den gongen avansert, men som vi snart skal sjå, ikkje nok avansert teoretisk sett.

I april-notatet 1947 vart spørsmålet om rapportering av avvik mellom budsjett og rekneskap teke opp (jfr. kapittel V, avsnittet om gjennomføring av nasjonalbudsjettet). Då notatet vart drøfta i Regjeringsutvalet vart det gjort eit vedtak som før er sitert, men korkje April-notatet eller Regjeringsutvalet drøfta korleis avvik mellom budsjett og rekneskap skulle tolkast. Det vart i viss monn gjort i stortingsmeldingane om nasjonalbudsjettet 1948 og om gjennomføringa av dette budsjettet, og som alt nemnt, av representanten Stranger i stortingsordskiftet. Men dette førte ikkje til full avklåring av dette spørsmålet. Det gjorde heller ikkje ordskiftet utanom Stortinget. Særleg i avisene vart det gjort sterke utfall mot regjeringa fordi nasjonalrekneskapen syntte større eller mindre avvik frå nasjonalbudsjettet. Etter kvart vart eg meir og meir freista til å lage ei grundig utgreiing om kva slike avvik ber i seg, både teoretisk og ved hjelp av talfesta analyse. Då eg så fekk permisjon eit år (i 1954-1955) for å vere med på eit forskningsprosjekt ved Stanford-universitetet i California, valte eg dette som oppgåve.

På det nordiske sosialøkonomiske forskarmøtet i Marstrand

sommaren 1956 heldt eg foredrag om dei resultata eg då hadde nådd fram til. Ein del av det eg sa om teorien kan det vere verd å sitere:

"Det er ikkje sjeldan å sjå at avvika mellom nasjonalbudsjett og -rekneskap blir tolka som indikatorer for kor dårleg budsjettet er, og attpå til blir desse indikatorane gjerne aggregert fordi ein ikkje er merksam på fåren for dobbelteljing. Skal ei samanlikning mellom budsjett og rekneskap ha meining, må ein tolke avvika ulikt for ulike grupper av budsjettpostar, og ein må klårleggje dei logiske og empiriske samanhengane som rår mellom avvika".

Eg skilte for dette formålet mellom tre grupper av variable som nasjonalbudsjettet gjev tal for, nemleg datumvariable, statsvariable og private variable. (Dei to første er i føregåande avsnitt kalla eksogene variable og den siste endogene variable.) Etter å ha gjort greie for kvar av desse gruppene hevda eg:

"Definisjonsrelasjonane i nasjonalbudsjettet må sjølsagt gjelde for avvika mellom budsjett og rekneskap 'g. Dessutan må det rå visse åtferdsrelasjonar mellom desse avvika. Definisjonsrelasjonane sler fast at summen av somme avvik må vere lik summen av visse andre. Atferdsrelasjonane blir avgjerande for korleis desse summene er spreidd på dei ulike nasjonalbudsjettpostane innanfor kvar sum".

.....

"Alment kan eg seie at eg ved opplegget mitt freistar å forklåre årsakene til avvika mellom budsjett og rekneskap, og at eg gjer det ved å fylgje så nært som mogleg dei same prinsipp som ein ville ha fylgt om nasjonalbudsjettet hadde bygd på ein meir fullstendig modell. Først har eg stilt saman avvika i definisjonsrelasjonar, t.d. avvik for bruttonasjonalprodukt + avvik for import = avvik for konsum + avvik for investering + avvik for eksport. Dinest har eg nytta opplysningar om åtferdsrelasjonar i norsk økonomi til å røkje etter i kva monn avvika kan skrive seg frå slike samanhengar. Ved denne framgangsmåten og ut frå kjennskapet til kven av dei tre gruppene av variable dei ymse avvika gjeld, har eg gjort freistnaden på å forklåre korfor dei ymse tala i nasjonalrekneskapen skil seg frå nasjonalbudsjettet. Eg har då så langt råd er teke omsyn til dei feilgrensene som vi må rekne med for nasjonalrekneskapen".

Etter dette skulle det vere klårt at det er umogleg å finne ut kor god politikken har vore berre ved å måle storleiken av avvika mellom tal i nasjonalbudsjettet og dei tilsvarande tala i nasjonalrekneskapen. Etter kvart trur eg at dei fleste som studerar slike avvik, har vorte samde om det.

I samheng med drøftinga av avvik frå budsjettpostar som representerar statsvariable, kom eg inn på eit problem som er like aktuelt i dag:

"Det kan og hende at budsjettpostar for statsvariable av ein eller annan grunn har vorte kunngjort høgare eller lågare enn det regjeringa har meint å ville gå inn for, slik at dei i røynda ikkje representerar noko handlingsprogram. Vi har her å gjere med ei slags konjunkturrell budsjettering, dvs. at det ikkje blir budsjettert slik budsjetteringsorgana trur eller ynskjer at det vil gå, men slik dei meiner budsjettet må vere for at politikarar og andre skal handle slik som dei må om resultatet skal bli det budsjetteringsorgana ynskjer. I slike tilfelle gjev ikkje avvik mellom budsjett og rekneskap utan vidare uttrykk for kvaliteten av planlegginga".

Slike tilsikta avvik frå nasjonalbudsjettet gjekk eg nærare

inn på i doktoravhandlinga Planning in Norway 1947-1957, men det ville føre for langt å gå meir inn på dette problemet.

Det første slaget avvik mellom budsjett og rekneskap som Stranger peika på alt i 1948, var avvik for datumvariable (eller ukontrollerbare eksogene variable). Det andre og tredje slaget var avvik for private variable (eller endogene målvariable) som skreiv seg frå ei anna åtferd enn rekna med. Men Stranger var ikkje merksam på at vi kunne ha avvik for statsvariable (eller styringsvariable), dvs. at dei avgjerdene som staten tok i budsjettperioden kunne avvike meir eller mindre frå det som budsjettpostane for slike variable bar i seg. Hadde han vore det, ville han vel ikkje ha nekta for at desse postane kunne representere bindande program for dei administrative organ som ansvaret for å fastlegge dei var delegert til.

6. Har Sverige lært av norsk planlegging?

Einar Gerhardsen fortel i boka: Samarbeid og strid. Endringer 1945-55 at den tidlegare svenske statsministeren Tage Erlander på eit møte i Oslo like før jul 1970 vart spurt om han kunne nemne døme på at ein i svensk politikk hadde lært noko av nordmennene, og svaret er referert slik:

"Vi har lært av nordmennene om økonomisk planlegging og om utarbeidelsen av nasjonalbudsjetter", svarte Erlander. Han minnet om at Brofoss og Petter Jakob Bjerve hadde vært i Stockholm og holdt foredrag om arbeidet med disse spørsmål i Norge og om de erfaringene vi hadde gjort".

Erlander hugse såleis enno eit møte i den svenske regjeringa den 18. mai 1947 der Brofoss og eg var med, og som det kan ha interesse å fortelle litt om.

Eit par dagar før møtet bad Brofoss meg bli med til Stockholm der han skulle gjere greie for nasjonalbudsjettet. Han skulle halde foredrag i Gøteborg den 17. mai, men vi kunne begge ta nattog og møte kvarandre på stasjonen i Stockholm dagen etterpå. Då eg hadde det travelt med å avvikle som byråsjef for Det pengepolitiske kontor, var eg nok litt motviljug, men han avfeidde meg med at eg trong ikkje førebu meg noko. Eg gjekk då sjølv sagt ut frå at han ville ha meg med berre til hjelp om det kom spørsmål som han ikkje visste svaret på.

På stasjonen i Stockholm tidleg på morgonen var ambassadør Birger Bergersen møtt fram, og då Brofoss kom, bad han oss heim til frukost. Her fekk eg greie på at vi skulle ha møte med Tage Erlander og statsrådene hans i Kanslihuset om eit par timar. Framleis ana eg ikkje kva rolle eg var tiltenkt. Frukosten vart difor særleg hyggeleg, mellom anna mora vi oss over somme opplevingar som Brofoss hadde hatt

i Gøteborg. Ei av desse gjaldt middagsrekninga som hadde ein post for "tad garnityr".

Då vi kom til møtet, syntet seg at Dag HammarskiEld, som den gongen var såkalla bankofullm?ktige, og sjefen for det svenske Konjunkturinstitutet professor Erik Lundberg, var tilstades i tillegg til alle regjeringsmedlemane, mellom anna finansminister Str?ng, sosialminister MEller og landbruksminister SkiEld. Eg må vedgå at eg kjente meg heller liten då eg såg rundt bordet der desse sat, med statsministeren ved bordenden. Men framleis trudde eg at eg berre skulle vere "sufflør".

Kort tid etter at Brofoss hadde fått ordet gjekk det opp for meg kva planen hans var. Før han bad meg fortelle om framgangsmåten ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet for 1947, rakk eg difor å lage ein slags disposisjon for framstillinga mi. Etterpå var eg temmeleg misnøgd med resultatet, men vi fekk iallfall ein god del spørsmål. Lukkelegvis gav Brofoss storparten av svara. Han avslørte nok ikkje dei veike sidene ved nasjonalbudsjettet i så stor monn som eg ville ha gjort. I dag kan eg ikkje hugse noko meir enn eit innlegg frå Lundberg, som var kjent for å vere både kritisk og skeptisk til nye idear. Han etterlyste ein analyse av den rolla som prisane spela og peika dessutan på at særleg endringar i lagerhaldet måtte gjere tala i nasjonalbudsjettet nokså uvisse. Vel eitt år tidlegare hadde eg som før fortalt, på eit nordisk møte i Stockholm fått greie på at Konjunkturinstitutet hadde laga prognosar for Sverige i same form som det vi kalla generalbudsjett. Det nye no var at nasjonalbudsjettet for 1947 var meint som eit programbudsjett. Det var viktigare politisk enn fagleg, og det var den svenske regjeringa interessert i. Men om møtet vart så lærerikt for svenskene som Erlander sa, eller om han sa det berre for å vere høfleg, er det ikkje godt å vite.

Som før fortalt oppnemnte den svenske regjeringa våren 1947 ein Nationalbudgetdelegation med oppdrag å lage eit årleg nasjonalbudsjett, første gongen for 1948. (Denne oppgåva vart seinare teke over av Finansdepartementet som fekk ei eiga planleggingsavdeling.) Tidspunktet for oppnemninga av Nationalbudgetdelegationen gjer det klårt at den svenske regjeringa hadde teke avgjerd om å byrje med nasjonalbudsjettering tidlegare enn mai 1947. Formålet med innbydinga til Brofoss om å fortelle om det norske nasjonalbudsjettet, må difor ha vore å gjere regjeringsmedlemane meir interessert i spørsmålet. Likevel kan Erlander ha rett i at svenske fagfolk hadde "lært av nordmennene" ved å sette seg inn i dei norske framstillingane (skriftlege og munnlege) som dei var kjent med då arbeidet med det

svenske nasjonalbudsjettet for 1948 byrja.

Det svenske nasjonalbudsjettet har ikkje vore eit program for den økonomiske politikken i like høg grad som det norske. Såleis har nasjonalbudsjettpublikasjonane i Sverige ikkje like mye som i Norge hatt ei drøfting av måla for den økonomiske politikken. I den første tida la dei som før nemnt, særleg vekt på å kaste lys over inflasjonsproblemet.

7. Internasjonal misjon for nasjonalbudsjettet

I 1947 baud det seg og eit høve til å misjonere internasjonalt for norsk planlegging. I januar dette året kunne professor Ragnar Frisch møte som norsk medlem av ein nyleg oppretta Kommisjon for økonomi og sysselsetting i FN. Det var nok Brofoss som fekk han oppnemnt, med meg som varamann. Ikkje uventa valte kommisjonen Frisch som formann.

Sekretæren for kommisjonen var den internasjonalt kjente polske sosialøkonomen M. Kalecki. Han fekk inga lett oppgåve i samarbeidet med den nyvalte formannen, som ville legge opp verksemda meir som eit storstilt forskningsprosjekt enn som rådgjeving til Det økonomiske og sosiale råd (utan å utvikle ny teori og statistikk). Frisch gjorde nemleg framlegg om å byggje ut eit rekneskaps- og budsjetteringssystem for ein region av fleire land - og om mogleg for heile verda - som ei vidareføring av nasjonalrekneskapen og -budsjettet for kvart einskild land. I dette systemet skulle leveringane av varer og tenester mellom landa vere kryssgruppert på tilsvarande måte som leveringane mellom dei ymse næringane i den norske nasjonalrekneskapen i dag. Kalecki hadde i 1930-åra hatt eit studieopphald ved Sosialøkonomisk institutt i Oslo og kjente frå før kor store mål Frisch kunne sette for forkinga si. Han kjente dessutan både FN og medlemslanda godt nok til å skyne at framlegget frå Frisch ikkje kunne gjennomførast i overskueleg framtid.

Det skyna derimot ikkje eg då eg i juni same året møtte istadenfor Frisch. Eg gjekk inn for framlegget hans, og supplerte det med å peike på at det regionale budsjettet i prinsippet kunne leggjast opp som eit planstatistikkbudsjett, prognosebudsjet eller programbudsjett, på tilsvarande måte som nasjonalbudsjettet. Eit programbudsjett var i praksis korkje mogleg eller tilrådeleg. For ein region måtte budsjettet leggjast opp anten som ein statistikk over nasjonale planar, som eit prognosebudsjet, eller som ein kombinasjon av begge. Deretter gjekk eg inn på kva slags datainnsamling som

trongs til dette formålet. Eg måtte vedgå at her stod mye att å gjere med å hente inn nye opplysningar og med å samordne dei innanfor dei regionale rekneskap og budsjett. Men ei slik samordning ville og forbetre primærstatistikken, hevda eg. Denne debuten på den internasjonale arenaen er ikkje det eg er mest stolt av, men er likevel verd å nemne som døme på kor blåaugde vi var den gongen.

I samsvar med vedtak i Det økonomiske og sosiale råd valte kommisjonen på junimøtet medlemar av ein underkomite for sysselsetting og økonomisk stabilitet og ein annan underkomite for økonomisk utvikling. Frisch kom med i den førstnemnde, men eg vart overraska over kor få røyster han fekk. Mellom dei andre medlemane var R.F. Harrod frå Storbritannia og Oscar Lange frå Polen, som begge var framstående sosialøkonomar.

Frisch var seinare med på to møte i Underkomiteen for sysselsetting og økonomisk stabilitet, nemleg i november 1947 og mars 1948. Rockefeller Foundation, som eg då var stipendiat for, gav samtykke til at Utanriksdepartementet oppnemnte meg som rådgjevar for han. Det vart harde tider. Klokka 8 om morgonen måtte vi dra frå hotellet for å nå tidsnok til møta som då vart haldne utanfor New York, i Lake Success. Vi kom tilbake så seint at kveldane og natta måtte nyttast til førebuing for neste dag. Den første gongen eg var rådgjevar var familien med til New York, så då kunne eg dra meg tilbake i rimeleg tid. Frisch var til og med barnevakt ein kveld. Andre gongen var eg aleine, og då kunne eg ikkje med like godt samvet gå ifrå han, endå eg mang ei natt vart for sliten til å kunne arbeide. Men så måtte eg og halde senga ei veker tid etter møtet!

Ei natt i 2-tida klaga Frisch over at han var sliten. Det måtte vere fordi han byrja å bli gamal, sa han. Det var annleis då han som eg var stipendiat i USA. Når han då hadde flytta inn ein stad, tok han ein tur kring kvartalet for å finne ein restaurant som serverte mat døgnet rundt. Deretter gjekk han tilbake og arbeidde til han vart svolten. Når han så hadde fått mat, tok han på ny til med arbeidet. Slik dreiv han på til han ikkje greidde meir. Ein gong skal han ha arbeidd samanhengande i 56 timar på denne måten.

Under det første møtet i Underkomiteen for sysselsetting og økonomisk stabilitet, kom inflasjonsproblemet i brennpunktet. Frisch fann det då naudsynt å lage ein makroøkonomisk modell for å få ordskiftet til å dreie seg om noko meir enn ulempene ved inflasjon, som særleg den australske formannen helst ville snakke om. Dette førte oss naturleg nok inn på Økosirkssystemet, og endå ein gong gjekk vi laus på den grafiske framstillinga som eg tidlegare har fortalt om. Vi

vart no samde om å lage eit system for to sektorar (ein privat og ein offentlig), slik som for nasjonalbudsjettet. Etter mange freistnader vart Frisch til slutt nøgd med ein figur som han sette signaturen sin på, og som han bad meg lage ei utgreiing om til neste samling av komiteen.

For meg var det litt av ei overvinning å byrje med ei ny framstilling av Økosirksystemet, for eg hadde då kome godt i gang med anna vitskapeleg arbeid. Men då eg endeleg byrja, vart eg så misnøgd med den nye figuren at eg endå ein gong tok til å teikne. Resultatet vart ein annan, og etter mi meining betre figur som eg sendte til Frisch, og etter ei tid fekk han den utgreiinga eg hadde lova, bygd på denne figuren. Verknaden vart at Frisch og byrja med figurteikning, og resultatet hans fekk eg saman med eit brev der han bad meg

... "være så snild straks på grunnlag av din tidligere utredning og på grunnlag av det stensilerte memorandum fra Instituttet av 17.2. 1948 å lage et utkast til en noe kortere framstilling".

Men då var svaret mitt at:

"Noe nytt utkast til framstilling om Økosirksystemet greier jeg oppriktig talt ikke å ta fatt på".

Frisch fekk sjølv ferdig eit 56 siders notat om den nye utgåva av Økosirksystemet, tidsnok til at han kunne dele det ut i FN-komiteen. Men det var alt for teknisk til at det kunne bli noko ordskifte om det. Etter dette slutta Frisch som misjonær i FN. Gunnar Bøe vart så oppnemnt til medlem av Kommisjonen for økonomi, sysselsetting og utvikling (etter ei tid det nye namnet) fram til 1951 då kommisjonen vart avskaffa.

Under møta i Underkomiteen var det interessant å merke seg korleis Oscar Lange hadde tilpassa seg det nye styret i Polen. Han var no FN-ambassadør og hevda sjølv sagt det aust-europeiske synet på økonomisk politikk. Tidlegare hadde han i ei bok om sosialistisk økonomisk teori hevda at regjeringa i eit sosialistisk land ikkje kunne overleve utan å la prismekanismen fordele dei reelle ressursane. Ei fordeling ved hjelp av rasjonering ville føre til opprør. I så måte vart han sannspådd, men opprøret vart altså slege ned.

Då Frisch var i New York første gongen (i februar 1947) heldt han foredrag for Den internasjonale økonomiske klubben i F.N. Då fortalte han om forskningsverksemda ved Sosialøkonomisk institutt og omtala nasjonalbudsjettarbeidet som eit av fem særdrag ved denne verksemda. I samband med dette opplyste han at Universitetet i Oslo hadde bede han skaffe opplysninger om den elektroniske reknemaskinen som då var i bruk i USA. Slike maskinar, hevda han, kunne sette sosialøkonomar istand til å løyse problem som ingen tidlegare hadde drøymt om å gje seg i kast med. Dei ville revolusjonere

området for talfasta økonomiske analysar, og gjere sosialøkonomien til ein mye meir nyttig vitskap. Her var han som i så mange andre tilfelle langt framom si tid, men han pensa etter mi meining utviklinga inn på feil spor då han seinare gjekk inn for at Universitetet burde konstruere og ikkje kjøpe ein slik maskin.

I juni 1951 møtte eg som medlem av Underkomiteen for økonomisk utvikling. Komiteen delte seg då i tre grupper som ikkje kunne samle seg om konstruktive tilrådingar. Representantane for utviklingslanda la hovudvekt på at regjeringane deira måtte få finansiell stønad utanfrå. Medlemane frå dei utvikla landa meinte at utviklingslanda enno ikkje kunne greie å utnytte slike stønader rasjonelt og at det var betre å gje dei hjelp i form av fagfolk på tekniske og økonomiske område. Representantane fra Aust-Europa hevda som ein kunne vente, at det først og fremst trongs ei omlegging av det økonomiske og sosiale systemet i utviklingslanda. Vidare var dei to førstnemnte gruppene samde om at befolkningsproblemet var eit alvorleg hinder for utvikling. Men den tredje gruppa insisterte på at ein sterk folketilvekst ikkje var til hinder for ei heving av levestandarden. Etter ei systemendring ville folketilveksten fremje økonomisk utvikling. I dag er synet på folketilveksten ikkje like ulik, men motsetnaden er der framleis.

Om misjoneringa i 1947-1948 ikkje vart særleg vellukka, var det første opphaldet mitt i Sambandsstatane etter krigen iallfall særst interessant. Den amerikanske utanriksministeren Georg C. Marshall heldt då den talen som seinare skulle føre til Marshallplanen og eit varig økonomisk samarbeid mellom vestlege land på begge sider av Atlanterhavet. Talen vart sjølvstendig livleg diskutert mellom nordmenn i New York. Særleg sterkt inntrykk gjorde det at fåren for større motsetnader mellom aust og vest vart spådd som konsekvens av tilbodet hans om stønader til Europa. Men motsetnadene ville vel i alle fall ha utvikla seg.

Under ein tur til Washington DC, (der eg hadde vore i 1938-39 som stipendiat for Norge-Amerikafondet), møtte eg finansråd Ole Colbjørnsen ved den norske ambassaden. Eg hadde som gymnasiast med stor interesse studert En norsk 3 årsplan av Ole Colbjørnsen og Axel Sømme som kom ut i 1933, og frå 1932 av hadde eg lese artiklane i Arbeiderbladet med signaturen O.C. Den eventyrlege karrieren hans som rådgjevar ved utarbeidinga av den første sovjetrussiske femårsplanen og seinare som direktør for eit shippingselskap i London, hadde eg høyrte om. Men eg hadde aldri møtt denne merkelege mannen.

Ein lang samtale på kontoret hans om konjunkturutsynet for

Sambandsstatane og deretter samvær med han på ei mottaking hos den islandske ambassadøren, som han tok meg med til, er ikkje nok til å kunne gje ein fullgod karakteristikk. Men det slo meg sterkt kor kunnskapsrik, gavmild og hyggelig han var. Då mottakinga var over, vart nordmennene som vanleg verande att, og då tilfellet ville at Colbjørnsen fylte 50 år klokka 24, heldt ambassadør Thors tale for han. Deretter kom ein lang takketale. Diverre kan eg ikkje hugse detaljer av kva Colbjørnsen fortalte under samtalan og i talen, men eg fekk iallfall motforestillingar til det som den gongen var vanleg syn heime på økonomisk etterkrigspolitik. Den økonomiske tenkjemåten hans var då meir amerikansk enn norsk.

Då eg neste gong møtte Colbjørnsen, fleire år etterpå, var han sjef for Direktoratet for sivilt forsvarsberedskap, utan tvil ei blindgate for han. I 1950-åra var han og ivrig deltakar i ordskiftet på møte i Statsøkonomisk Forening der han tidt var i opposisjon til regjeringa. Den gongen var eg meir usamd i det han sa enn eg truleg ville ha vore no. Berre ein ting til vil eg gjerne ha sagt om Colbjørnsen: Han fortener ein fullgod biografi.

Siste gongen eg var saman med Brofoss i "misjonsselskap", var på eit årsmøte i Pengefondet eit par år etter at han vart sjefdirektør. På dette møtet skulle det vere eit fagleg innslag om finansrekneskap ("flow of funds"), og Brofoss bad meg halde eitt av to førebudde innlegg. Eg fortalte om det rekneskapssystemet som det er gjort nærare greie for i kapittel V. På heimreisa spurte Brofoss meg om eg ville ta over stillinga som nestformann i Norges Bank som snart ville bli ledig. Han hadde alt klarert saka med statsministeren. Etter å ha tenkt meg om eit par dagar, og mellom anna drøfta saka med forskningssjefen i Statistisk Sentralbyrå, vart det avslag. Eg hadde enno mykje å gjere i Byrået, og samarbeidet med kollegene der var både interessant og hyggeleg. Dessutan hadde rekrutteringa av sosialøkonomar byrja å bli vanskeleg fordi ferre og ferre vart uteksaminert. Eg kjente det difor slik at eg ville svikte medarbeidarane om eg no skulle slutte for å gå over i ei stilling som så å seie berre økonomisk var freistande. Då eg orienterte statsministeren om dette, var det oppmuntrande at han tydelegvis skjønna meg godt.

8 Deltaking i forspelet til Marshallplanen

Ein månads tid etter at utanriksminister Marshall den 5. juni 1947 hadde kome med tilbod om amerikansk hjelp til den økonomiske gjenreisinga av Europa, fekk Norge innbyding til å vere med på ein

konferanse om spørsmålet i Paris. Dette førte til at eg i eit kort, men hektisk tidsrom skulle arbeide for Finansdepartementet på ny jamvel etter at eg hadde slutta der.

Like etter at innbydinga var Offenleggjort, fekk eg telefon frå Brofoss som bad meg kome til Oslo straks for å hjelpe til med å førebu den norske deltakinga. Eg skulle få bu heime hos han. (Bustaden vår var nemleg framleigd etter at eg hadde fått stipend av Rockefeller Foundation.) Nett då heldt eg på med å fullføre læreboka om Økosirksystemet som eg hadde mått legge til side i 1945, og då eg alt i september skulle dra til USA, ville eit avbrott i arbeidet gjere det vanskeleg. (Boka vart då heller aldri fullført.) Dessutan var eg i Trøndelag saman med familien som eg endeleg hadde fått meir tid enn på lenge til å vere saman med. Men Brofoss bad meg så innstendig om å kome at eg ikkje fekk meg til å seie nei.

Då eg møtte opp i Oslo ville Brofoss ha meg som representant for Finansdepartementet i delegasjonen til Paris-konferansen som skulle byrje den 12. juli, og den 9. juli måtte eg vere med han til København på eit førebuingssmøte mellom finans- og utanriksministrane i Danmark, Norge og Sverige. Avbrotet vart såleis lengre enn venta.

I Oslo rådde det stor uvisse om kva Paris-konferansen skulle gå ut på. Visse opplysningar lå føre. Utanriksminister Marshall hadde streka under at før Sambandsstatane kunne gje hjelp, måtte landa i Europa saman lage overslag over kor store ressursar gjenreisinga kravde og kor mye som var tilgjengeleg for dette formålet. Først då kunne det bli mogleg å avgjere kor stor hjelp som trongs frå land utanom Europa og å gjere framlegg til kongressen i USA om løyvingar. Då Marshall den 12. juni gjorde det klårt at han med Europa meinte alle land vest for Asia, drog den britiske utanriksministeren Ernest Bevin til Paris der han samrådde seg med den franske utanriksministeren, og dei vart samde om å innby utanriksministeren i Sovjetsamveldet til eit møte som vart halde i dagane 27. juni-2. juli. Då semje ikkje vart nådd sendte utanriksministrane i Storbritannia og Frankrike ei oppmoding til alle statar i Europa, med unntak av Spania, om "av eigen fri vilje" å vere med på å skipe ein mellombels organisasjon for å samle dei opplysningane som eit hjelpeprogram måtte bygge på. Dei landa som var viljuge til dette, vart innbydd til å sende representantar til eit møte i Paris den 12. juli for å avgjere samansetnaden av ein Samarbeidskomit- med underkomitear som skulle byrje arbeidet den 15. juli på ein rapport som seinast 1. september 1947 kunne bli lagt fram for regjeringa i Sambandsstatane. Desse stramme tidsfristane måtte følgjast for at

Kongressen alt hausten 1947 skulle kunne vedta det hjelpeprogrammet som alt no hadde fått namnet Marshallplanen.

Dette var i store drag innhaldet i den innbyinga som regjeringa fekk den 5. juli. Seinare kom det ein del meldingar i tillegg, men alt i alt var dei opplysningane vi hadde fått særsparsame. Både i regjeringskrinsar og i avisene vart difor spekulasjonane mange. Kunne det vere mogleg at USA ville gje bort store dollargåver til europeiske land? Kva vilkår måtte ein i så fall rekne med at USA ville sette? Ville det til dømes bli kravd større samhandel med USA, avvikling av dei direkte reguleringane eller mindre samhandel med Sovjetsamveldet? Ja, kunne det vere ein europeisk sambandsstat USA tok sikte på å tvinge fram? Regjeringa var skeptisk til å knytte norsk økonomi nært til den amerikanske og hadde motvilje mot å gå med på noko som kunne bere i seg blokkdanning og som vil gjere det vanskelegare å bygge bruer mellom aust og vest. Dessutan var det nyleg skipa ein FN-kommisjon for Europa som regjeringa såg på som det naturlege europeiske samarbeidsorganet. Ein ny organisasjon ville kunne føre til dobbeltarbeid og at opplysningar og personale som Europakommisjonen alt hadde, ville bli dårleg utnytta. Likevel var det ingen tvil om at Norge måtte møte opp i Paris. Ein viss skepsis til Marshallplanen, hadde eg elles tidlegare møtt under eit opphald i New York som det er fortalt om i det førre avsnittet, men det gjaldt først og fremst otten for større motsetnader mellom Aust- og Vestmaktene.

København-møtet, som utanriksminister Lange hadde gjort opptak til, varte ein dag. Vi kom dit med fly kl. 10, og reiste derifrå kl. 21. Heile tida freista deltakarane å tolke dei få opplysningane som låg føre, men uvissa vart ikkje nemnande minska. På svensk side var Dag Hammarskiöld med som rådgjevar. Han gjorde eit sterkt inntrykk, så klåre innlegg som han hadde og så sympatisk som han var. Dei spørsmåla som vart reist, var stort sett dei same som vi hadde drøfta før i Oslo, men eitt gjorde særleg inntrykk på meg: "Vil USA med den nye organisasjonen skipe eit slags Forsynings- og gjenreisingsdepartement for Europa?". Det vart oppnådd semje om å tilrå regjeringane å delta på Paris-konferansen og la seg representere med fagfolk slik som meininga var etter opplysningar som nyleg hadde kome frå Frankrike. Regjeringane skulle elles stille seg avventande.

Den norske delegasjonen hadde to representantar for Finansdepartementet og to for Utanriksdepartementet. Formann vart Arne Skaug som då var direktør for Statistisk Sentralbyrå og som hadde stor tillit i Finansdepartementet. Han var på eit møte i Geneve under

førebuingane her heime og kom beinveges til Paris. (Det var elles eit samantreff at både den 3. og den seinare 4. direktøren for Byrådet etter opprettinga i 1876, var med i delegasjonen.) Den første oppgåva mi vart å sette han inn i resultatet av førebuingane og i synet til Brofoss. Eg hadde etter kvart fått kjensle av at dette var ein viktig grunn til at Brofoss ville ha meg med. Han var kanhende redd for at representantane for Utanriksdepartementet ville stille seg for positive til moglege britiske og franske planar. Men korkje då eller seinare har eg skyna korfor Brofoss ikkje kunne la andre ta seg av denne oppgåva, til dømes statssekretæren i Finansdepartementet, Gunnar Bøe, eller direktøren for Samordningsrådet, Klaus Sunnanå, som Brofoss samarbeidde nært med.

Like før delegasjonen kom til Paris, vart det kjent at korkje Finland, Polen eller Tsjekkoslovakia ville bli med på konferansen. Tsjekkoslovakia hadde gjeve positivt svar på innbyinga alt før Norge gjorde det, og det var klårt at både Finland og Polen gjerne ville gjere det. Men Sovjetsamveldet hadde altså hindra dei i å vere med. Det sit enno i meg ei kjensle av kor trist dette var. Den sovjetrussiske ambassaden i Oslo hadde øvd press på den norske regjeringa og, både ved ein "kommunikasjon" (ikkje note) til Utanriksdepartementet og gjennom ein samtale med redaktør Engen i Verdens Gang. Grunnen til at Sovjet samveldet hadde sagt nei i Paris, var at først måtte USA opplyse kor store lån det kunne bli tale om og kva vilkåra var for så å spørje om kor mye kreditt dei europeiske landa trong. På grunnlag av svara kunne USA sette opp eit låneprogram som så langt råd stetta lånetrongen. Kravet frå USA om at ein Samarbeidskomite skulle lage eit program som måtte følgjast, ville gjere landa i Europa avhengig av amerikanske interesser. Etter eit referat som Engen laga, sa ambassadøren rett ut:

"Men er man da ikke oppmerksom på at det å motta økonomisk støtte i og for seg innebærer at man også kommer i politisk avhengighetsforhold til giveren?"

Med kjennskap til dette og til at Sovjetsamveldet hadde hindra land i Aust-Europa frå å delta på Paris-konferansen, var det ikkje fritt for at vi var spent på kva som ville skje der.

Paris-konferansen vart ei stor oppleving. Det vart gjort vedtak som i første omgang la grunnlaget for Marshallplanen med økonomiske stønader frå Sambandsstatene til Vest-Europa i fleire år framover og i eit omfang som snautt nokon av deltakarane på konferansen drøymde om, og som seinare førte til eit langvarig økonomisk samarbeid mellom 16 land i Vest-Europa og mellom desse og Nord-Amerika, først i Organisasjonen for Europeisk Økonomisk Samarbeid

(OEEC) og så i Organisasjonen for Økonomisk Samarbeid og Utvikling (OECD) som Japan og vart medlem av. Alt den 13. juli vedtok konferansen å skipe Samarbeidskomiteen. Formannen vart sosialøkonomen Sir Oliver Franks (Storbritannia) som deltok på konferansen og som heldt fleire glimrande innlegg. Som norsk medlem vart seinare Ole Colbjørnsen oppnemnt. Han hadde i fleire år vore finansråd ved ambassaden vår i Washington D.C. og hadde gode kontakter i den amerikanske statsadministrasjonen. Samarbeidskomiteen bad kort tid etterpå kvart deltakarland gje svar på visse spørsmål som skulle gje grunnlag for rapporten til USA. Dei norske svara vart samanfata i eit "Memorandum om et norsk langtidsprogram" som vart lagt fram for Stortinget i eit vedlegg til Stortingsmelding nr. 54 (1948). Dette vart seinare følgd opp med fireårlege langtidsprogram.

Pariskonferansen, eller meir nøyaktig Konferansen for Europeisk Økonomisk Samarbeid, vedtok vidare ein organisasjonsplan der både mandat og arbeidsmåte for Samarbeidskomiteen vart fastlagt. Her vart det mellom anna fastsett at ein styringskomite med representantar for fem av deltakarlanda skulle hjelpe Samarbeidskomiteen i det daglege arbeidet, og at det dessutan skulle setjast ned fire fagkomitear. Norge vart med både i styringskomiteen som representant for Norden og i to av fagkomiteane. Denne planen bar i seg spiren til det epokegjerrande internasjonale samarbeidet som vi seinare fekk gjennom den varige organisasjonen som etter kvart vart bygd opp og som fekk eit framrakande sekretariat. Kvaliteten av sekretariatet har vi nok ikkje minst Sir Oliver Franks og andre dugande medlemmar av Samarbeidskomiteen i stor monn å takke for.

Den norske delegasjonen møtte ikkje så store problem som regjeringa føreåt hadde ottast. Ordsifte om realitetar vart systematisk unngått, men delegasjonen tok atterhald om å kunne stå fritt når dette var aktuelt. Samstundes vart det frå norsk side framheva at det var naudsynt å søke samarbeid med FN og andre internasjonale organ og at den organisasjonen som vart bygd opp måtte bli heilt mellombels og berre ta seg av dei oppgåvene som hang saman med det amerikanske tilbodet til Europa. Dette vart det ikkje reist innvendingar mot. Når konferansen såleis vart etter måten problemfri, kom det i stor monn av at utanriksminister Bevin var formann. Han styrte møta med fast hand mellom dei diplomatiske skjæra, og den fjerde dagen vart arbeidet ferdig slik som planlagt.

Valet av Bevin førte til ein litt pinleg episode for den norske delegasjonen. Ved åpninga av Paris-konferansen var det han som ønska velkomen og etterpå bad om framlegg til formann. Men ingen

bad om ordet før Bevin etter ei tid såg mot oss over brillene. Då skyna Arne Skaug straks kva han skulle gjere. Dagen før, då vi var hos den norske ambassadøren for å helse på han, hadde det nemleg ringt frå den britiske ambassaden og ambassadøren hadde sagt til oss at det var spørsmål om Norge kunne godta Bevin som formann. Men det var altså ei mistyding.

Den norske delegasjonen måtte og løyse transportproblemet sitt på eiga hand. Kvar delegasjon vart passa på av ein sivil politimann, og han som vart knytt til oss, let oss sitte på i bilen sin, ein gamal Citroen frå førkrigstida. (Han skyna at vi ikkje hadde offisiell transport, slik som delegasjonane frå andre land.) Det vart litt trongt for dei fire, delvis storvaksne nordmennene, men vi sette pris på å bli køyrt istadenfor å gå til og frå Elys-epalasset, og då vi skulle dra derifrå i ei rad med store svartlakkerte ambassadebilar, fekk vi ein god latter når utroparen kalla på "Delegation Norvège" og politimannen kunne la bilen sin tøffe opp mot trappa der vi venta.

Den siste kvelden eg var i Paris, var det dans gatene, slik det plar vere på nasjonaldagen den 14. juli. Då fekk vi tydeleg demonstrert kor kortvaksne franskmennene var. Jamvel om det var stappfullt av folk i gatene, hadde vi fire norske delegerte ingen problem med å finne att kvarandre, for hovuda våre raka godt og vel over massen.

Då eg kom tilbake frå Paris den 15. juli, gav eg munnleg rapport til Brofoss og deretter slapp eg å arbeide meir med førebuinga av Marshallplanen. Men då eg to år seinare kom tilbake frå Sambandsstatane, fekk eg etter kvart ein god del kontakt med Marshallplanstaben ved den amerikanske ambassaden i Oslo. Sosialøkonomane i denne staben var framrakande fagfolk som det var interessant å samarbeide med og som gjorde sitt beste for å formidle for ikkje å seie fremje norske interesser. Dei hjelpte mellom anna med til å få finansiert amerikanske rådgjevarar til arbeid med kryssløpsanalyse i Byrået, slik som før fortalt.

Under det internasjonale statistiske samarbeidet retta eg gjennom åra i mange tilfelle kritikk mot OEEC og seinare OECD fordi dei henta inn data frå medlemslanda som desse tidlegare hadde gjeve til FN og fordi dei ikkje alltid følgde retningslinjer som FN-organ før hadde vorte samde om. Otten for dobbeltarbeid og skort på samordning syntte seg såleis å bli reell nok på det statistiske området. På den andre sida har organisasjonen gjort statistisk nybrottsarbeid til bate for både medlemsland og andre land. Dessutan lykkast det etter kvart å få til eit samarbeid mellom dei statistiske avdelingane i inter-

nasjonale organisasjonar slik at samordninga no er god, og dobbelt-arbeidet monaleg mindre, om ikkje eliminert.

Når ein i ettertid tenkjer over dei atterhald som den norske delegasjonen tok på Paris-konferansen og dei spørsmåla som vart drøfta i Oslo og København føreåt, gjaldt dei i stor monn problem som vart løyst gjennom ytre hendingar.

Ei av desse skjedde i røynda føre Paris-konferansen. I og med at Sovjetsamveldet og dei andre Auststatane avslo å bli med i den nye organisasjonen, kunne ikkje FN's kommisjon for Europa, der Auststatane deltok, vere organ for samarbeidet om Marshallplanen. Likevel kunne Norge hevde at det nye organet burde bli mellombels. Av omsyn til brubygginga mellom Aust og Vest var det viktig å streke under at vi ikkje gjekk inn i ei varig økonomisk blokk. Men då Norge seinare vart medlem av NATO (mellom anna som følgje av den sovjetrussiske invasjonen i Tsjekkoslovakia), stod det ikkje lenger noko i vegen for at OEEC kunne bli varig. Arbeidsdelinga mellom denne organisasjonen og Europakommisjonen kunne då avgjerast ut frå kva som administrativt var mest formålstenleg.

Dei vilkåra som det synt seg at Sambandsstatane sette for å gje hjelp, gjaldt særleg dei direkte reguleringane av utanrikshandelen og valutatransaksjonane. Kravet om ei gradvis avvikling av desse ytre reguleringane kom først etter at nedbygginga av dei indre direkte reguleringane hadde byrja. Dette gjorde det lettare å gå med på det amerikanske kravet. Men her var det nok ein vekselverknad. Avviklinga av dei indre reguleringane ville ha teke lengre tid utan OEEC.

Mistanken om at ønsket om ein europeisk sambandsstat kunne vere eit motiv for Marshallplanen synt seg heller ikkje heilt grunnlaus. Men opptaket til ei utvikling i denne leia vart gjort av dei europeiske landa som grunnla EF.