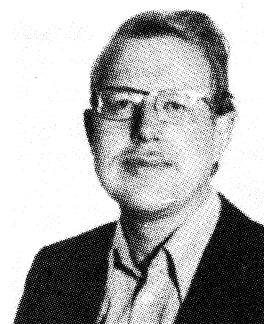


Langtidsprogrammet 1982–1985 – Bedre økonomisk integrering, men svakere programkarakterer

AV
OLAV BJERKHOLT



Årets Langtidsprogram er det åttende i rekken. Introduksjonen er ordrett som for fire år siden bortsett fra den fyndige sluttsatsen: «Regjeringen legger i dette Langtidsprogrammet fram sin vurdering av de utfordringer Norge vil stå overfor, de verdier som bør virkeliggjøres og de valg som bør tas». (Er det Hernes som har forsøkt å skjerpe departementsspråket med allittererende formuleringer?)

Langtidsprogrammet har sin opprinnelse i Gerhardsenepokens stabile politiske og økonomiske regime fra 1945 til 1965. Det falt tidlig inn i et mønster der det ble offentliggjort få måneder før et Stortingsvalg og med fireårig planhorisont. På denne måten kunne den økonomiske planleggingen kombineres med politisk valgoftensiv på en optimal måte.

Seinere gikk det annerledes. Bortenregjeringen overtok Gerhardsens siste Langtidsprogram, og Bratteli arvet Korvaldregjeringens optimistiske trendforlengelser fra våren 1973. Bortenregjeringens eneste Langtidsprogram i egen regi ble sågar overtatt av to etterfølgende regjeringer.

En mer forsmedelig skjebne enn å bli overtatt av en regjering med annen farge led imidlertid Per Kleppes første langtidsprogram fra fire år tilbake. (Kleppe er forøvrig den eneste statsråd som har kunnet legge fram to Langtidsprogram.) Tre måneder inn i planperioden kom den såkalte Tilleggsmeldingen (St. meld. nr. 76/1977–78) som ikke var et tillegg til Langtidsprogrammet, men snarere et fradrag. De makroøkonomiske framskrivningene ble trukket tilbake og det ble ikke publisert nye. De «kvalitative» deler av programmet ble imidlertid opprettholdt, eller som det fortrøstningsfullt het i Tilleggsmeldingen: «De kvalitative sider er i betydelig grad knyttet til reformer som ikke innebærer ressursbruk, men som tar opp samfunnets organisering, forholdet mellom mennesker og grupper o.l. Regjeringen vil legge stor vekt på et bredt reformarbeid av denne typen». (s. 17)

La det for fullstendighets skyld være nevnt at Ole Myrvoll som finansminister i Bortens regjering i 1966 la fram et revidert Langtidsprogram, ikke et fullstendig program riktignok, men ihvertfall et nytt generalbudsjett. Han var imidlertid i den situasjon at han kunne tillate seg å øke måltallene for 1969 med 1–2 prosent.

Denne innledningen til en kommentar til årets Langtidsprogram er ment å danne bakgrunn for å reise spørsmålet om det ikke er på høy tid at Langtidsprogrammets planleggingsfunksjon revurderes med hensyn til planleggingshorisont og løpende oppdatering og revisjon, kanskje også med hensyn til publiseringstidspunktet. Er den nåværende selv-pålagte formelle rammen omkring Langtidsprogrammet som ble fastlagt i 1950-årene, en nødvendig binding i planleggingsprosessen uansett hvilke fordeler den måtte ha i en politisk sammenheng? Langtidsprogrammet har jo forøvrig undergått betydelige endringer i innhold og framstilling. Denne problemstillingen er særlig aktualisert av at det siden Tilleggsmeldingen ikke har foreligget offisielle tall for utviklingen i de nærmeste årene. Dette har vært et meget følbart savn, spesielt innenfor offentlig forvaltning. Debatten omkring kraftprognoser har vært et godt eksempel i så måte.

Det har lenge vært misvisende å bruke betegnelsen «langtidsprogram» om et fireårsprogram. Behovet for å utarbeide mer langsiktige skisser av utviklingen ble klart erkjent på 1960-tallet og konsekvensen av det ble tatt ved utarbeidingen av Langtidsprogrammet 1970–1973 og i de etterfølgende ved at det ble utført særskilte beregninger – som oftest henvist til vedlegg – med en rekkevidde på om lag 20–25 år med et makroøkonomisk helhetsbilde og mer eller mindre detaljert omtale av enkeltsektorer av særlig betydning for den offentlige planlegging. Beregningene har vært omtalt i Langtidsprogrammene med en viss distanse: «nøytrale projeksjoner», «beregninger uten programkarakter» o.l. Ikke desto mindre har beregningene blitt brukt og utnyttet som «offisielle prognoser».

Årets Langtidsprogram skiller seg ikke fra forgjengerne i denne henseende. Langtidsprogrammet omfatter bare perioden 1982–1985. Beregninger fram til år 2000 er tatt med i et vedlegg. Det kan være grunn til å merke seg de ytterst forsiktige formuleringene som er brukt om de tall som legges fram. Brent av erfaringene fra fire år tilbake heter det om tallene for programperioden at usikkerheten omkring den økonomiske utviklingen nasjonalt og internasjonalt gjør at «... det kan være uheldig å legge fram et økonomisk program som konkret tallfester hvilken utvikling Regjeringen tar sikte på å oppnå på ulike

områder» (s. 109). Formuleringen antyder en viss *defaitisme*, snarere enn beskjedenhet. Kanskje bunner det i at en ikke har funnet en egnet presentasjonsform for å formulere et program som er betinget av usikre begivenheter. Usikkerheten er forsøkt tatt hensyn til ved at det for første gang presenteres tre alternative utviklingsforløp for programperioden, «lavere», «midlere» og «høyere». Dette kan kanskje anses som et første skritt i et forsøk på å tilpasse en *strategitankegang* som er utviklet bl.a. av Leif Johansen, men det kan også ses som en svekking av programkarakteren av dokumentet. Det gjøres også andre forsøk på å ta hensyn til usikkerheten i forutsetningen som omtalt nedenfor.

I beregningene for perioden 1985–2000 er formuleringene naturlig nok enda mer forsiktige. Det regnes her også på tre alternativer i forlengelse av de tre for programperioden og det heter: «Hensikten er først og fremst å illustrere usikkerhet.(!) Alle alternativene er interessante for planleggingsformål.(?) . . . Det tas ikke stilling til hvilket av alternativene som er mest realistisk» (s. 233). Under alle omstendigheter vil nok beregningene bli brukt som prognose, referansebane, basisalternativer el.l. i ulike sammenhenger.

La oss summere opp så langt før vi ser nærmere på innholdet i Langtidsprogrammet. Det kan neppe herske tvil om at det er et omfattende behov for makroøkonomiske prognoser eller framskrivninger. Det kan trolig gis en overbevisende argumentasjon for at behovet er større og horisonten bør være lenger enn tidligere. Viktige momenter i denne forbindelse er oljevirkosomheten, langsiktige sektorplaner på stadig flere områder, og sosiale reformer av stor økonomisk rekkevidde. At behovet er stort betyr ikke at det er lettere å lage slike beregninger, snarere tvertimot. Dette taler imidlertid for at horisonten i det egentlige langtidsprogram bør utvides, kanskje med hovedfokusering på en 8–10 årsperiode og supplerende beregninger for 20–30 år. Det kortere perspektiv på inntil fire år kan kanskje med fordel knyttes til Nasjonalbudsjettarbeidet på en rullerende basis.

Det er ingen skam å revidere programtall når forutsetningene endrer seg. Tvertimot bør dette være en naturlig og selvsagt framgangsmåte. I dag ligger de tekniske muligheter til rette på en helt annen måte enn tidligere til å samle inn informasjon og å utnytte denne i en løpende prosess for oppdatering av forutsetninger og måltall. Dette er ikke ment å gi inntrykk av at det økonomisk-politiske planleggingsarbeidet som kommer til uttrykk i Langtidsprogrammet kan reduseres til teknikk. Forberedelsen av Langtidsprogrammet er et meget verdifullt element i den politiske styringsprosessen. Utarbeidningen av de makroøkonomiske framskrivingene utgjør en liten, men helt sentral del av denne. Et nytt langtidsprogram kan imidlertid godt utarbeides en gang i hver stortingsperiode, eventuelt med en hyppigere oppda-

tering av den makroøkonomiske kjernen i programmet dersom situasjonen skulle tilsi det, selv om planleggingshorisonten er betydelig lenger. Slik er f.eks. praksis i Sverige i arbeidet med Langtidsutredninger.

Langtidsprogrammet har i forhold til forrige gang en klar dreining tilbake til å sette økonomien i sentrum. Dette framgår av hoveddisponeringen i dokumentet, og det er også et klart inntrykk at de økonomiske overveielser og forutsetningene denne gang i langt større grad er tilstede også i de «mykere» kapitlene. Dette er særlig foranlediget av behovet for å dempe ned forventninger og ekspansjonstrang på ulike områder. Samordning av utviklingstendenser og politikk på ulike områder innenfor en økonomisk helhetsramme må være det viktigste formålet med Langtidsprogrammet. Dette er også et av momentene som trekker i retning av en lengre programhorisont. Jeg skal i det følgende se noe nærmere på det makroøkonomiske hovedbildet, oljepolitikken og omstillinger. Tallene som gjengis i det følgende er fra det midlere alternativ som programmet forutsetter «foreløpig legges til grunn».

De makroøkonomiske framskrivingene bygger bl.a. på at importveksten hos Norges viktigste handelspartnere vokser med 4,6 pst. pr. år i programperioden, produktivitsveksten i Norge forutsetter å være den samme som i 1974–1979, og det relative kostnadsnivået forutsettes å holde seg på nivået i 1980–81. Dette forutsettes å gi grunnlag for en vekst i tradisjonell vareeksport på 3,2 pst. pr. år, en vekst i bruttonasjonalproduktet på 2,6 pst. pr. år og en vekst i privat og offentlig forbruk på henholdsvis 2,6 og 3,1 pst. pr. år. Sysselsettingsveksten forutsettes å være 0,8 pst. pr. år, mens bruttoinvesteringene utenom sjøfart og oljevirkosomhet forutsettes å vokse såpass lite som med 1,8 pst. pr. år.

I det lengre perspektiv, dvs. fra 1985 til 2000 er det skissert en utvikling med synkende vekstrate for bruttonasjonalproduktet, 2,5 pst. pr. år i 1985–1990 og 2,2 pst. pr. år i 1990–2000. Tilveksten i sysselsetting målt i årsverk er forutsatt å være henholdsvis 0,9 pst. pr. år og 0,5 pst. pr. år. Den synkende tendens i vekstraten kan derfor ses som en følge av redusert tilgang av arbeidskraft.

En nærmere analyse av tallene viser mange mindre unøyaktigheter. F.eks. er produktivitsveksten fra 1974 til 1979 for alle næringer utenom oljevirkosomheten oppgitt til 2,3 pst. pr. år (s. 40). Utviklingen 1981–1985 skal forutsetningsvis ha samme produktivitsvekst, men den er oppgitt til 1,7 pst. pr. år. Nasjonalregnskapets tall for perioden 1974–1979 synes å ligge mellom disse.

Alt i alt er det altså nokså beskjedne vekstperspektiver vi stilles i utsikt. Programmet redegjør for de gode forutsetninger av realøkonomisk art som er til stede i norsk økonomi for fortsatt økonomisk vekst. Det pekes også på de langsiktige tendenser som tilsier at vi med effektiv utnytting av våre ressurser

ikke kan forvente at veksttakten fra 1960-årene kan opprettholdes på lang sikt selv under gunstigere internasjonale betingelser. Jeg kan likevel ikke fri meg fra at programmet ikke kan sies å møte utfordringen som ligger i å opprettholde et høyt vekstnivå ved hjelp av egne ressurser i en omverden som forutsetningsvis gir mindre stimulanser i markedsvekst enn tidligere. Det pekes på de strukturelle problemer som er knyttet til sammensetningen av vår vareeksport og behovet for å tilpasse denne til endrede internasjonale markedsforhold. En savner imidlertid en mere offensiv strategi der en tilpasningsperiode følges av en forsterket vekst. Det finnes ingen antydninger av en slik betraktningssmåte.

De næringsmessige forskyvningene i sysselsetting er betydelige, men ikke store sammenliknet f.eks. med endringene på 1960-tallet. Sysselsettingen i industri og bergverk som i 1979 var 385 000 årsverk er i det midlere alternativ forutsatt å falle til 367 000 årsverk i 1985, 349 000 årsverk i 1990 og 297 000 årsverk i 2000. Nedgangen i industrisysselsettingen er altså både absolutt og relativt forutsatt å bli sterkere i neste tiår enn i dette. I det høye alternativ som gir den største industrisysselsetting, er det omtrent uendret nivå fram til 1990 og en nedgang på om lag 50 000 årsverk fram til år 2000. Langtidsprogrammet gir altså et svært optimistisk bilde av mulighetene for å opprettholde et høyt sysselsetningsnivå i industrien. Det er imidlertid vanskelig å sammenlikne Langtidsprogrammets kalkyler med andre forsøk på å beregne sysselsetningsomstillinger i løpet av 1980-årene som følge av bruken av oljeinntektene. Dette skyldes bl.a. den måten oljeinntektene er behandlet på i Langtidsprogrammets framskrivninger.

Det gjøres tallfestede antakelser om utviklingen av volum og relativ pris for olje- og gassproduksjonen. Det antas at produksjonen som i 1980 var 50 mill. toe vil nå 60 mill. toe i 1985, 75 mill. toe i 1990 og «taket» på 90 mill. toe i første halvdel av 1990-årene. Oljeprisen er anslått til å stige med 1,5–2 pst. pr. år raskere enn andre priser fram til 1985 og med 2 pst. pr. år fra 1985 til 2000. Prisforutsetningene for perioden fram til 1990 må anses som nokså moderate, men usikkerheten er stor. Disse forutsetningene finnes ikke igjen i resultatene. Veksten i bruttoproduktet i oljevirksomheten fram til 1990 er oppgitt til å være betydelig lavere enn volumtallene skulle tilsi. Dette skyldes at verditalle for produksjon og eksport av olje og gass er justert ned med 20 pst. fram til 1990. Det vises til «historiske erfaringer» med overvurdering av produksjonsanslag. Men istedenfor å la de historiske erfaringene påvirke produksjonsanslagene gjøres det noen summariske endringer i resultattabellene som innebærer en viss inkonsistens i helhetsbildet. Produksjonen av olje og gass justeres ned, men ikke innsatsen av vareinnsats og kapital. Det er selvsagt et stort behov for å ta hensyn til usikkerhet knyttet til oljevirksomhet, først og fremst prisutviklingen, men dette kan ikke anses som

en særlig vellykket måte å håndtere dette på. Det kunne f.eks. vært mer hensiktsmessig å utnytte de alternative framskrivninger til dette formålet. De bidrar nå mest til å gi inntrykk av at Regjeringen ikke har klart å samle seg om et hovedalternativ.

Regjeringen opprettholder etter et kort resonnement 90 mill. toe som «en rimelig illustrasjon av et moderat utvinningstempo». Økningen i anslaget på reserver trekker i retning av økt produksjon, mens økningen i inntektene tas som argument for lavere produksjon. Retningslinjene for disponering av inntektene skal være at de i hovedsak skal nyttes her i landet.

Argumentasjonen omkring dette er svært kort. Det framgår ikke klart om regjeringen finner det uønsket med kapitaleksport eller om det simpelthen antas at den politiske styringen vil være så svak at det som tjenes også vil bli brukt. Frykten for en utvikling i retning av en Venezuela-økonomi synes å være tilstede i programformuleringene. Kapitaleksport omtales som noe som bare er aktuelt ved en sterk og plutselig stigning i oljeprisene.

Hovedtrekkene i konsesjons- og utbyggingspolitikken presiseres ytterligere. Formålet er økt kontroll med produksjonsvirksomheten, mer planmessig leteaktivitet og større del av grunnrenten til Statoil. Om videreførelsen heter det: «Regjeringen ønsker ikke at det bygges opp industri som må baseres på petroleumstilgang til lavere priser enn det som kan oppnås i markedet». En formulering som det er vanskelig å være uenig i, men den er neppe like godt likt i alle departementene.

I kapitlet om rettferdig fordeling er det et kort avsnitt om skatt og skattepolitikk. Dette er vel egentlig et litt trist kapittel for regjeringen. Etter valget i 1973 gikk Per Kleppe som finansminister løs på skatteproblemene med stor innsats, energi og vilje. En rekke utredninger ble satt i gang og store reformer ble stilt i utsikt, men etter åtte år har resultatene vist seg å være beskjedne. Tekniske problemer har kanskje vært større hindre enn ventet, men de viktigste hindre har utvilsomt vært av politisk art, ikke minst innen regjeringspartiet. Tre eksempler kan illustrere problemene: *lønnsskatteordningen* som ikke kan sies å ha vært særlig kontroversiell, er lagt til side av «tekniske» grunner, *delingsproblemet* (bedriftsdel og persondel for inntekt i næringsvirksomhet) er både kontroversiell og teknisk vanskelig og *boligskattleggingen* er fortsatt et så brennbar emne at det mer eller mindre har vært holdt utenfor debatten. *Rentefradragsretten* som har vært et sentralt tema siden 1977 er selvsagt en viktig del av boligskattleggingen, men heller ikke om dette tema var enigheten så stor innen Arbeiderpartiet til at regjeringen ville ta belastningen med å gjennomføre en endring uten større politisk tilslutning i Stortinget. Resultatet av åtte års anstrengelser er således at alle

Forts. side 21.

prisstiging ved hjelp av høgare skattar. Dette kunne truleg ha vorte oppnådd berre såframt ein god del av dei tiltaka som førte til større offentlege utgifter ikkje hadde vorte sett i verk eller hadde vorte nytta i mindre monn.

Dei store valutainntektene og statsinntektene av oljeverksemda som vi kunne vente å få frå 1974 av, var truleg den viktigaste einskildårsaka til ekspansiv overdosering. Valutainntektene av oljeverksemda var som vi har sett, ein av grunnane til at staten fann det forsvarleg å finansiere ein del av inntektsauken ved inntektsoppgjera frå og med våren 1974, og dei store statsinntektene freista til auka offentlege utgifter for ei lang rad med andre formål. Om det var politikarane som let seg freiste til ein for ekspansiv politikk for å vinne veljarar eller om det var veljarane som let seg freiste til å reise for sterke krav om utgiftsauke, er eit anna spørsmål som vi ikkje skal gå inn på.

Verknadene av oljeverksemda på veksten i dei offentlege utgiftene forsterka seg sjølv på fleire måtar. For det første førte auken i veksten av både privat og offentlig konsum til at omskiftet i sysselsettingsstrukturen frå vareproduserande til tenesteytande næringar vart større. Då statsmaktene freista å motverke sysselsettingsnedgangen i konkurranseutsett vareproduksjon ved hjelp av selektive tiltak, førte dette til at etterspurnaden etter varer og tenester auka endå meir i høve til produksjonen. Indirekte førte dette truleg til at det vart endå vanskelegare for lønsame konkurranseutsette verksemdar å skaffe seg den arbeidskrafta som dei måtte ha for å halde ved lag eller auke produksjonen sin. For det andre førte oljeverksemda til større lønsauke, både ved at dei høge lønene i denne verksemda

i viss monn spreidde seg horisontalt til andre næringar og ved at vi fekk lønsgliding som følgje av den sterke auken i innanlandsk etterspurnad etter varer og tenester. Dette verka til å minske konkurranseevna i dei konkurranseutsette næringane. For det tredje førte auken i valutainntektene til at verdet av krona glei oppover i dei første åra etter at oljeeksporten byrja. Dette gjekk endå sterkare ut over konkurranseevna enn lønsauken. Svekkinga av konkurranseevna var atter, som før nemnt, ein av grunnane til at dei selektive tiltaka vart så mange og så utgiftskrevjande. På desse måtane vart veksten i produksjonen indirekte hindra, først og fremst av politiske grunnar.

Når auken i utlåna frå statsbankane vart etter måten sers sterk, var det nok først og fremst av politiske grunnar. Røynslene har synt at det er vanskeleg å stå imot krav om auka utlån frå desse bankane så lenge etterspurnaden etter dei blir stimulert av at rentesatsane er lågare enn for andre utlån. Styringa av kredittløyvsforsla frå dei andre kredittinstitusjonane vart og lenge hindra av at rentesatsane i stor monn var fastlåste – like eins som for statsbankane først og fremst av politiske grunnar. Så stort som overskottsetterspurnaden etter kreditt vart som følgje av dette, synt det seg gong på gong at kredittløyvsforsla vart større enn tilsikta.

Til slutt kan det vere grunn til å nemne at det i 1975, 1977 og 1979 ikkje vart gjennomført vesentlege tilstrammingstiltak i tida før valet i desse åra. Tilstrammingane kom i 1976 som ikkje var valår, og både i 1977 og 1979 kom dei etter valet. Dette reiser spørsmålet om det er mogleg å føre ein formålstenleg konjunkturpolitikk dersom upopulære rådgjerder ikkje let seg ta i storparten av eit valår.

Langtidsprogrammet 1982–1985.

Forts. fra side 9.

ballene kastes over til en skattekommissjon som på fritt grunnlag skal vurdere hele systemet.

Gerhardsens langtidsprogrammer la alle sammen stor vekt på en gjennomføringsrapport for det foregående langtidsprogram. I sin tid utgjorde det politiske og økonomiske regnskapet for foregående

periode kapittel 1 i langtidsprogrammet. Med skifte av regjeringer fortonte det seg neppe som naturlig at denne praksisen skulle fortsette. Men heller ikke Arbeiderpartiregjeringen har altså valgt å gå tilbake til Gerhardsens-regjeringens praksis på dette punkt.