



**Innhold:**

*Jubileumsnummer*  
*NSF 70 år*

FORENINGENS HISTORIE

NYTT FRA NSF

SOSIALE AKTIVITETER

STATISTISK SENTRALBYRÅ

FORHANDLINGSSAMFUNNET

URTEMEDISIN OG SOSIALØKONOMI

PENGE- OG KREDITTPOLITIKK

# SOSIALØKONOMEN



# SOSIALØKONOMEN

Nr. 8 1978 årgang 32

## Redaksjon:

Michael Hoel  
Tor Kobberstad  
Knut Arild Larsen  
Leif Asbjørn Nygaard

## Redaksjonsutvalg:

Tormod Andreassen  
Kjell Fiskvik  
Nils Terje Furunes  
Kristen Knudsen  
Jan Erik Korsæth  
Ole Jørgen Mørkved  
Tore Sager  
Steinar Strøm  
Aina Uhde  
Per Halvor Vale  
Stein Østre

SOSIALØKONOMEN  
ISSN 0038-1624

Utgitt av  
Norske Sosialøkonomers  
Forening  
Formann:  
Odd Skuggen

Utkommer med 10 nummer  
pr. år, den 15. hver måned  
unntatt juli og august

Sekretariat:  
Storgt. 26 IV  
OSLO 1  
Telefon 20 22 64

Abonnementpris kr. 100,—  
pr. år. Enkeltnummer kr 11,—

## Jubileumsnummer

### INNHold

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introduksjon .....                                                                 | 3  |
| TROND BERGH:<br>Foreningsdannelse og profesjonalisering .....                      | 4  |
| NYTT FRA NSF .....                                                                 | 11 |
| ERIK BOTHEIM:<br>Medlemmene bør være mer positive til sosiale<br>aktiviteter ..... | 12 |
| PETTER JAKOB BJERVE:<br>Statistisk Sentralbyrå gjennom de siste 25 år .....        | 14 |
| LEIF JOHANSEN:<br>Forhandlingssamfunnet .....                                      | 21 |
| PER SCHREINER:<br>Urtemedisin og sosialøkonomi .....                               | 32 |
| PER MEINICH:<br>Virkemidler i norsk penge- og kredittpolitikk .....                | 39 |

### ANNONSEPRISER (EKSKL. MOMS):

|                |         |
|----------------|---------|
| 1/1 side ..... | 1 150,— |
| 3/4 side ..... | 900,—   |
| 1/2 side ..... | 600,—   |
| 1/3 side ..... | 450,—   |
| 1/4 side ..... | 350,—   |

Farvetillegg: kr. 600,— pr. ekstra  
farve.

Tillegg for utfallende format: 10 %.

Bilagspriser oppgis på forespørsel.  
Prisene er eksklusive klisjearbeid.

Tidsfrist: Innen 5. i utgivelsesmå-  
neden.

Klisjeraster: Omslag 40 linjer.  
Innmat 48 linjer.

Omslag: 154 gr. kunsttrykk.

Innmat: 90 gr. Silverstar.

Trykt i offsett.

Reklametrykk A.s, Bergen

## «Nytte-kostnadsanalyse»

Kurset holdes i Fakultetsrådssalen, Administrasjonsbygningen, (10 etg.),  
Universitetet i Oslo, (Blindern), i dagene 13., 14. og 15. november 1978.

### MANDAG 13. NOVEMBER

09.15–09.20

Åpning av kurset

Cand. oecon. Terje Ruud

Norconsult A/S

09.20–10.00

Generell innføring i nytte-kostnadsanalyse. Oversikt. Hva er skjedd siden sist?

Univ.stip. Vidar Christiansen

Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

10.15–12.00

Hvilke priser skal nyttes i nyttekostnadsanalyser?

Vit. ass. Sigbjørn Atle Berg

Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo

12.00–13.15

Lunsj

13.15–14.30

Fordelingsvirkninger ved nytte-kostnadsanalyser

Univ. stip. Vidar Christiansen

Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo

14.45–16.00

Om effektiv ressursutnytting: Stordriftfordeler, risiko og kapitalavkastning

Undervisningsleder Vidar Ringstad

Telemark distriktshøgskole

### TIRSDAG 14. NOVEMBER

09.15–10.45

Satsing på og sanering av NSB

Økonomidirektør Tore Lindholt

Norges Statsbaner

11.00–12.00

Kostnader ved innføring av dataloven

Konsulent Nina Bjerkedal

Finansdepartementet

12.00–13.15

Lunsj

13.15–14.30

Kostnads- og nyttesynspunkt på petrokjemisk industri i oljelandet Norge

Sivilingeniør Vidkunn Hveding

14.45–16.00

Betydningen av alternativer og restriksjoner i nytte-kostnadsanalyser. Eksempler fra studier i utviklingsland

Cand. oecon. Stein Hansen

Norconsult A/S

### ONSDAG 15. NOVEMBER

09.15–10.30

Bompengfinansiering i Drammen. Kostbar administrasjon. Uønsket trafikkavvikling.

Forskningsleder Knut Østmoe

Transportøkonomisk institutt

14.45–12.00

Finansdepartementets arbeid med programanalyser

Byråsjef Fred-Olav Sørensen

Finansdepartementet

12.00–13.15

Lunsj

13.15–14.15

Hvordan politikerne oppfatter og kan bruke nytte-kostnadsanalyser

Kommunalrådsekretær Bent Bull

Oslo kommune

14.30–16.00

Volvo-avtalen

Innledning ved

Byråsjef Tormod Andreassen

Statistisk Sentralbyrå

Cand oecon. Stein Hansen

Norconsult A/S

Diskusjonsleder:

Dosent Steinar Strøm

Sosialøkonomisk institutt

Påmelding innen 6. november til Norske Sosialøkonomers Forening, Storgt. 26, Oslo 1 – tlf. (02) 20 22 64.

Kursavgift kr. 500,-. Avgiften kan innbetales over bankgirokonto 6001.05.13408, postgiro-konto 5 16 78 87, eller pr. sjekk.

## Norske Sosialøkonomers forening 70 år.

Vår forening har nå eksistert i 70 år. Som en markering av denne begivenhet har vi valgt å utgi et spesielt nummer av *Sosialøkonomen*. Innholdet er artikler som dels kan være representative for vårt fag, dels kan vise vår forenings virksomhet i denne tiden.

Starten av denne forenings historie falt sammen med at statsøkonomisk eksamen ble avlagt for første gang. Denne eksamen var ingen embetseksamen, og den forutsatte en studietid på normalt 2 år. Til å begynne med var studiet ansett som en tilleggsutdanning for jurister og som en kort almenutdanning for praktisk forretningsliv.

I løpet av 1920- og 1930-årene ble studiet utviklet til en grundigere utdanning, og fra 1939 ble det holdt økonomisk embetseksamen. Det sosialøkonomiske studium ble basert på 5 års studietid. Denne tidsrammen er senere beholdt, også etter at en ny studieordning med 2 avdelinger ble innført i begynnelsen av 1960-årene.

Foreningen startet som en studentforening, men også kandidater kom til å ta del i dens virksomhet. Noen år etter ble foreningen

organisert som beregnet på både kandidater og studenter. Møtevirksomheten dominerte foreningens arbeid, og for øvrig ble det arrangert ekskursjoner til større bedrifter.

I 1932 ble virksomheten lagt om, og foreningen framsto mer som en fagforening. Den tok da navnet Sosialøkonomisk Samfund. Foreningen arbeidet i denne tiden ikke med lønsspørsmål, men den bidro til å sikre stillinger for kandidatene.

I de første årene etter krigen var foreningen mest aktiv med møtevirksomhet, men etter hvert vant det fram synspunkter om at større vekt skulle legges på rent fagforeningsarbeid. Fra 1955 ble dette gjennomført. De statsansatte medlemmer ble tilsluttet Embetsmennenes Landsforbund.

Foreningen skiftet navn til Norske Sosialøkonomers Forening i 1969, og den har i de siste årene bygget ut et fast sekretariat med lønnet hjelp. Fagforeningsvirksomheten drives fortsatt i nær tilknytning til foreningen, men under hensyntaken til at det blant medlemmene er ulike ønsker om faglig tilknytning. I tillegg til møtevir-

somheten har foreningen etter hvert satt i gang en omfattende kursvirksomhet.

Vårt tidsskrift hadde sin første begynnelse i 1946 med utgivelse av fagbladet *Stimulator*. Dette tok først og fremst sikte på studentenes behov. Fra 1958 ble det omlagt til et kombinert tidsskrift og medlemsblad, som fikk navnet *Sosialøkonomen*.

Kandidattallene av økonomer har vist store svingninger over årene, med vekselvise perioder av store og små kull. I etterkrigstiden har vi hatt toppene i årene like etter 1950 og nå i en noe lengere periode fra like før 1970. Ut fra studenttallet må vi vente at kullene i de nærmeste år vil bli små.

Ved 70 års jubileet har foreningen konsolidert seg med en stabil og variert virksomhet, basert på en medlemsmasse som bør være stor nok til å sikre en rimelig økonomi. Denne konsolideringen faller godt sammen med den posisjon som vår faggruppe etter hvert har etablert i samfunnet.

Sosialøkonomens redaktører vil ønske foreningen og medlemmene til lykke med milepelen.

# Foreningsdannelse og profesjonalisering

*Trekk ved Norske Sosialøkonomers Forenings historie sett i et profesjonshistorisk perspektiv* <sup>1)</sup>.

AV  
STIPENDIAT TROND BERGH  
HISTORISK INSTITUTT  
UNIVERSITETET I OSLO

---

*Denne artikkel forsøker å se hovedtrekk ved NSF's historiske utvikling i lys av Wilensky's teori om profesjonalisering og profesjonsorganisasjonens rolle i den sammenheng. Oppmerksomheten rettes særlig mot fagforeningsvirksomheten i vid forstand. Artikkelen viser hvordan foreningen i tidlige faser måtte legge hovedvekten på de grunnleggende etablerings- og legitimeringsoppgaver, og hvordan de mer tradisjonelle fagforeningsoppgaver etter hvert kom mer i forgrunnen. Artikkelen drøfter også årsaker til at NSF ikke har oppnådd samme status og styrke som enkelte andre profesjonsorganisasjoner.*

---

## 1. Hvorfor studere NSF's historie?

Lenge var forskningen i sosialøkonomiens historie nærmest en ren doktrine- og teorihistorie, hvor teoriutviklingen dels ble studert i et sosialt og økonomisk vakuum, og dels som en oppad- og fremadskridende prosess – mot en stadig bedre og riktigere teori. Et av de mest markante nye trekk ved denne disiplinen det siste tiåret er en betydelig utvidelse av interessefeltet og perspektivet. Man er blitt seg mer bevisst teoriens historiske forankring. Dessuten er selve det teorihistoriske studium blitt supplert med en tiltagende interesse for teoriens praktiske betydning, og i forlengelsen av dette – for den sosiale rolle til teoriens forvaltere, sosialøkonomene. Man har riktignok også tidligere sett tendenser i den retning, som f.eks. i studiet av Keynes's betydning, både for fagets indre utvikling og for dets sosiale status og anvendelse. Det nye nå er at oppmerksomheten rettes mer mot hele profesjonen, dens fremvekst, utvikling og betydning.

På denne måte kan forskningen i sosialøkonomiens historie nyttiggjøre seg resultater og teorier fra den alminnelige profesjonssosiologiske og -historiske forskning. I denne litteraturen innehar forenings- og organisasjonsdannelser en betydningsfull plass. I den mest berømte og benyttede teori om stadiene i en

profesjonaliseringsprosess, utarbeidet av den amerikanske sosiologen Harold Wilensky, opereres det med fem utviklingsstadier frem mot «den maksimalt profesjonelle situasjon», hvorav profesjonsorganisasjonen og dens virksomhet er det sentrale element i de tre siste av disse stadiene.<sup>2)</sup>

I et slikt lys kan et studium av NSF's historie ha betydelig interesse som et hovedinntak til forståelsen av hvordan den norske profesjon av sosialøkonomer har utviklet seg. Foreningens historie kan, satt opp mot Wilensky's teori, fortelle noe om hvor langt profesjonaliseringsprosessen er kommet, hvordan sosialøkonomene selv har sett på fagets og deres egen rolle og betydning og om hvordan de har forsøkt å realisere profesjonens intensjoner og ambisjoner. Historien om NSF blir i det perspektiv historien om hvordan norske sosialøkonomer har forsøkt innad å skape en standsbevissthet og hvordan de utad har forsøkt å legitimere seg selv og sin vitenskap.

## 2. Wilensky's teori.

Kort gjengitt er de fem punktene i Wilensky's teori disse: 1) Det oppstår en heltidsbeskjeftigelse, et yrke, 2) det etableres et utdannelsessystem, først elementærutdannelse, siden universitetsutdannelse, 3) de som tar denne utdannelse danner en forening, en profesjonsorganisasjon, 4) som følge av politisk aktivitet fra organisasjonens side kommer myndighetene inn som støttespillere, og det kommer en lov som verner profesjonen (statlig lisens), og 5) organisasjonen vedtar en formell etisk kodeks med service-idealet som essens.

<sup>2)</sup> Harold Wilensky, «The Professionalization of Every-One?», *American Journal of Sociology*, vol. 70.

---

<sup>1)</sup> Denne artikkel er å betrakte som en første skisse. Et sparsomt kildemateriale i NSF's arkiv og mangel på tid til å innhente muntlige opplysninger gjør at særlig behandlingen av etterkrigstiden er blitt både tentativ og summarisk.

Trond Bergh, cand. philol. 1973 ved Universitetet i Oslo. Fra 1974 forskningsstipendiat (NAVF) ved Historisk institutt, Universitetet i Oslo. Arbeider med spørsmål innen området økonomisk politikk og planlegging i Norge etter 1945.

Før vi går nærmere inn på forholdet i Norge mellom foreningsvirksomhet og profesjonalisering kan det være grunn til kort å stille et spørsmålsteget ved hvor «riktig» Wilensky's teori er som beskrivelse av utviklingen av den norske profesjon av sosialøkonomer. Det kan riktignok være noe problematisk å fastslå når vi i Norge fikk et heltids sosialøkonom-yrke, men gode grunner taler for å datere dette ganske sent. Det er neppe rimelig å tale om noe økonomyrke da økonomiundervisningen tok til ved Det kgl. Fredriks Universitet i 1814. Økonomiundervisningen de første tiårene hadde da heller ingen yrkesrettet målsetting. Og senere på 1800-tallet, fra 1840-årene av, ble sosialøkonomien, både administrativt og faglig, så sterkt integrert i jussen at det fortsatt er vanskelig å snakke både om et økonomyrke og om en egen, selvstendig sosialøkonomisk utdanning. Men alt i alt synes utdannelsen og da altså universitetsutdannelsen, ikke elementæruddannelsen, å være et riktigere første stadium i profesjonaliseringsprosessen enn heltidsbeskjeftigelsen.

Hva så med forholdet mellom yrkesvirksomhet og utdanning på den ene side og foreningsdannelse på den annen? Den første sosialøkonomiske forening i Norge, Statsøkonomisk Forening, ble dannet i 1883, i en tid da sosialøkonomien var hel- eller halvtidsbeskjeftigelse bare for en liten håndfull akademiske økonomer. Det var således ikke en felles utdanning som var grunnlaget for Statsøkonomisk Forening, men en felles interesse for sosialøkonomiske spørsmål blant en rekke personer med ganske forskjellig bakgrunn, for det meste embetsmenn og forretningsmenn, foruten akademikere. Statsøkonomisk Forening tilfredsstiller med andre ord ikke de krav Wilensky stiller til en profesjonsorganisasjon.

### 3. De første forsøk på foreningsdannelse.

Sosialøkonomiens integrering i jussen på 1800-tallet hadde utvilsomt bidratt vesentlig til å etablere sosialøkonomien som fag. I det lange løp ble imidlertid denne tilknytning en binding og hemning for videre utvikling. Det første skritt mot etableringen som et eget selvstendig fag kom ved lov om statsøkonomisk eksamen i 1905. Fra da av eksisterte det en «ren» økonomutdanning, som riktig nok ikke førte frem til noen embetseksamen, men som likevel var et stort skritt fremover for sosialøkonomien. Det var i den situasjon som oppstod i kjølevannet av denne utdannelsesreformen at den forening ble dannet, som NSF kan føre sin første historie tilbake til. Den 12. mars 1908 fant stiftelsesmøtet i Statsøkonomiske Studenter Forening sted.<sup>3)</sup> Dette var altså i første omgang en ren studentforening, men ble i 1912 omorganisert til også å omfatte ferdige kandidater og fikk da navnet

<sup>3)</sup> For fremstillingen av foreningens første tid har jeg hatt nytte av Knut Getz Wold, «Socialøkonomisk Samfund. Et dobbeltjubileum. 1908–1918–1938», *Statsøkonomisk Tidsskrift* 1938, og Erik Botheims artikkel «Foreningsvirksomheten» i *Økonomiske kandidater 1908–1957* (Oslo 1963).

Yngre Statsøkonomers Forening. Dermed var det skapt en forening med felles utdanning som medlemskapskvalifikasjon. Og i motsetning til Statsøkonomisk Forening var den heller ikke en ren faglig foredrags- og diskusjonsforening. En av hovedgrunnene til at foreningen ble opprettet var utvilsomt behovet for å drive opplysnings- og annen utadrettet virksomhet overfor potensielle brukere av den nye standen av statsøkonomer, som de ble kalt. Statsøkonomene hadde fått en forening som langt på vei oppfylte de krav Wilensky setter til en profesjonsorganisasjon.

Skjønt de første tiårene var nok dette mer på ambisjonsplanet enn i realiteten. Helt frem til begynnelsen av 1930-årene gikk det meget tungt for de statsøkonomiske kandidaters forening. I flere perioder lå virksomheten helt nede. En av grunnene til dette er verd å merke seg, fordi foreningen også senere led under dette forhold. Selv om foreningen fra 1912 av var blitt en student- og kandidatforening, var dens livskraft avhengig av studiets popularitet og antallet statsøkonomiske studenter. Den forble i hovedsak en studentforening. Det viste seg vanskelig å holde på statsøkonomene etter at de hadde forlatt universitetet. Og av de kandidatene som ble igjen i foreningen befant det store flertall seg i Oslo-området, slik at foreningen nærmest mer hadde preg av å være en lokal eller regional enn en nasjonal organisasjon.

Denne form for konjunkturfølsomhet førte til både omorganiseringer og nystiftelser. Virksomheten i foreningen av 1912 døde hen under den første verdenskrig, og som avløser av denne ble det dannet en ny i 1918, Yngre Socialøkonomers Forening. Men heller ikke denne foreningen viste seg mer livskraftig enn forgjengerne. I 1922 ble det derfor dannet en ren studentforening, som noen tid senere igjen ble omdannet til også å omfatte kandidater, uten at dette medførte vesentlige fremskritt for foreningen.

### 4. 1930-årene – en gjennombruddsperiode.

Således var det først på 1930-tallet at foreningen maktet å konsolidere seg og å drive en kontinuerlig og målrettet virksomhet. Innledningen til denne gode fasen var omleggingen i 1932 da foreningen ble om døpt til Socialøkonomisk Samfund (et navn foreningen beholdt til 1969) og fikk statuttfestet at det også tillå foreningen å drive fagforeningsarbeid. I formålsparagrafen het det: «Foreningens formål er å arbeide for de sosialøkonomiske studenter og kandidaters interesser, å utvide sine medlemmers teoretiske og praktiske kunnskaper i sosialøkonomi samt virke for bedring av sosialøkonomenes arbeidsvilkår». Nå hadde for såvidt fagforeningsarbeid, som antydnet, også tidligere stått på foreningens program. Bl.a. hadde den på 1920-tallet sett en reform av det ikke helt velrenommerede statsøkonomiske studium som en forutsetning for å bedre statsøkonomenes arbeidsvilkår, og arbeidet aktivt for å holde varm denne saken, som hadde vært oppe til seriøs drøfting

så tidlig som i 1913. (Det ble da foreslått av en komité nedsatt av det Juridiske fakultet å opprette en statsvitenskapelig eksamen, sammensatt av juridiske og økonomiske emner.)

Og det var nettopp den store studiereformen i 1934, da Stortinget vedtok en lov om økonomisk embetseksamen som skulle erstatte den gamle lov om statsøkonomisk eksamen, som dannet grunnlaget for vitaliseringen av foreningen på 1930-tallet. Med den nye loven hadde sosialøkonomien mistet sin akademiske mindreverdighet. Det gamle krav var gått i oppfyllelse: Loven løste mange problemer, men trakk også med seg nye. Allerede i utgangspunktet var sysselsettingsproblemene store for statsøkonomene. Mindre ville de neppe bli når de fikk konkurranse fra den nye og høyere utdannede kategori sosialøkonomer. Mer enn noengang ville statsøkonomene ha behov for en yrkesorganisasjon. Og dertil kom det forhold at selv om de nye sosialøkonomene ville bli en farlig konkurrent, hadde man heller ingen garanti for at disse kunne regne med noe trygt arbeidsmarked. Snarere tvert imot. Selv om den nye eksamen hadde fått status av embetseksamen, var det ytterst få arbeidsområder og stillinger som disse sosialøkonomene kunne regne med noen enerett eller fortrinn til. Opprinnelig var det ikke meningen at den nye eksamen skulle få betegnelsen embetseksamen. Både universitetsjuristene og departementet var imot det. Disse mente at det ikke var mulig å påvise stillinger hvor økonomer skulle ha stillingsmonopol, slik som kriteriet for en embetsutdannelse var. Det var bare en sterk politisk vilje i Stortinget, begrunnet med en henvisning til noen ganske få stillinger, deriblant direktørstillingen i Statistisk Sentralbyrå, som reddet statusen som embetseksamen. Men den løste altså ikke problemene på arbeidsmarkedet.

Nettopp denne mangel på en klar påvisning av hva som var økonomenes egentlige arbeidsområde var en av de svakheter statsøkonomene hadde lidd mest under og som kan bidra til å forklare den svake oppslutningen om foreningen de første par tiårene. Man skulle kanskje forvente at slike problemer nettopp skulle virke sterkt motiverende på foreningsvirksomheten, slik det altså kom til å skje på 1930-tallet. Det kan imidlertid se ut som om det før den tid var for lite som bandt statsøkonomene sammen til å frembringe en slik virkning. Stands- og profesjonsidentiteten var ennå svært lite utviklet. Hovedårsaker til dette var den korte studietiden (2 år til å begynne med, senere, fra slutten av 1920-tallet av, ble studietiden utvidet en del), og den store variasjon både i motivering for studiet og i yrkesmessig plassering etter avlagt eksamen. Den opprinnelige tanke med den statsøkonomiske eksamen hadde vært å tilby særlig ferdige juridiske kandidater en økonomisk tilleggsutdannelse. Ikke minst på grunn av at Stortinget ville det anderledes, ble dette forandret og det statsøkonomiske studium gjort til det mest åpne ved hele universitetet. Bl.a. ble det gjort en rekke unntak til

det vanlige krav om examen artium og forberedende prøver. Hensikten fra Stortingets side var hovedsakelig at dette også burde være en utdannelse for «det praktiske livs menn».

Og først og fremst ble den nettopp dette, men kandidatene ble spredd på nesten all mulig tenkelig privat virksomhet. Dessuten fant endel også beskjeftigelse i stat og kommune. Men det var lite i yrkessituasjonen som bandt dem sammen. Arbeidsområdene varierte for mye. Videre var det, særlig den første tiden og i samsvar med de opprinnelige intensjoner, en del jurister som avla statsøkonomisk eksamen, men deres identifikasjon gikk naturlig nok mot jussen, ikke statsøkonomien.<sup>4)</sup>

Det som skjedde på 1930-tallet var først og fremst en heving av den faglige virksomhet. Faget tok, både i Norge og internasjonalt et stort sprang fremover. Det maktet langt på vei å tilpasse seg de nye økonomiske og politiske realiteter som hadde vært i ferd med å bringe faget i vanry. Da Statsøkonomisk Forening i 1933 feiret sitt 50-årsjubileum kastet dette problem sine skygger over feiringen, og hovedtemaet ble en selvransakende debatt om årsakene til denne «nationaløkonomiens lavkonjunktur». Var den vitenskapens egen skyld eller skyldtes den misbruk av vitenskapen?

Uten å ta stilling til dette spørsmålet kan vi konstatere at faget i løpet av 1930-tallet langt på vei gjenvant og styrket sin posisjon, bl.a. gjennom en omfattende faglig fornyelse. I Norge var den nye økonomiske embetseksamen ett utslag av denne prosess, reorienteringen både innen teori og metode under Ragnar Frisch's ledelse en annen.

1930-årene gav altså nye løfter, men disse ville ikke bli innfridd av seg selv, og den mann som fremfor noen andre innså dette var arkivar Torgrim Barding. Det var i stor grad takket være ham at Sosialøkonomisk Samfund på 1930-tallet kom til å drive en kontinuerlig «fagforeningsvirksomhet». Tidligere hadde foreningen lidd under skifte av formann og styre nesten hver eneste semester. Barding satt som formann i 11 semestre, fra 1932 til 1938. Dermed løste foreningen for en tid det store «gjennomtrekksproblemet», som svekker enhver organisasjons slagkraft.

## 5. Fagforeningsvirksomheten på 1930-tallet.

Foreningens utadrettede virksomhet i disse årene kan deles i to, en mer almann opplysningsvirksomhet om stats- og sosialøkonomene og ulike mer direkte tiltak og fremstøt for å sikre nye og bedre arbeidsplasser for den voksende økonomstanden. Et eksempel på det første er brosjyren «Sosialøkonomer i offentlig og privat tjeneste», som foreningen utgav i 1939, i sammenheng med at det første kull av de nye sosialøkonomene, «prøvekaninene», som Aftenposten kalte dem, ble uteksaminert. Brosjyrens hoved-

<sup>4)</sup> Kfr. det statistiske materiale i *Økonomiske kandidater 1908–1957*.

poeng var en påvisning av avstanden mellom de stillinger hvor sosialøkonomer faktisk var sysselsatt og de stillinger hvor sosialøkonomer burde være sysselsatt. Selv om dette var en bredt anlagt fremstøt, kan det virke som om forfatterne var særlig opptatt av å styrke sosialøkonomenes stilling i den offentlige sektor, både gjennom flere ansettelser og gjennom en heving av deres posisjoner i stillingshierarkiet. Vi må kunne anta at en uttalelse fra Departementsforeningens formann, juristen og byråsjef Agnar Kringlebotten, gjengitt i brosjyren, også var representativ for de to forfattere og foreningens syn på sosialøkonomenes rettmessige plass. Kringlebotten, gikk i sin uttalelse, fremsatt opprinnelig i 1929 i forbindelse med planene om en ny sosialøkonomisk eksamen, inn for å gi sosialøkonomene en langt sterkere posisjon i sentraladministrasjonen, fordi jussen var blitt «for mager» i en stat som stadig påtok seg flere oppgaver av forretningsmessig art. Jussen burde derfor i en forvaltningsmessig sammenheng reduseres til en spesialitet, mens sosialøkonomien (sammen med andre samfunnsfag) burde erstatte jussen som den generelle forvaltningsutdannelse.<sup>5)</sup>

I en viss forstand kan man si at det er nettopp dette som er skjedd etter krigen gjennom sosialøkonomenes henimot fulle kontroll over det makroøkonomiske planleggingsapparat. Men på 1930-tallet var veien frem fortsatt lang. Ennå var man ikke ferdig med det grunnleggende arbeid å vinne forståelse for at sosialøkonomene hadde et spesielt og nødvendig bidrag å gi. Foruten å etablere en mer generell legitimering for sosialøkonomene, arbeidet Sosialøkonomisk samfund for å vinne forståelse for dette ved bl.a. i forbindelse med besettelser av offentlige stillinger å fremheve sosialøkonomenes kvalifikasjoner og argumentere for at de for enkelte stillinger burde ha en viss preferanse.

For å ivareta dette og det øvrige «fagforeningsarbeidet» ble det i 1939 opprettet en egen fagkomité med Barding, Getz Wold og Arne Skaug som medlemmer. Denne komitéen gjorde det til sin hovedoppgave å få klarhet i spørsmålet om sosialøkonomenes kvalifikasjoner for stillinger i sentraladministrasjonen. Selv om antallet sosialøkonomer i forvaltningen økte mot slutten av 1930-tallet, særlig i Statistisk Sentralbyrå, gav ikke dette arbeidet vesentlige resultater før krigen. Det ble imidlertid videreført etter krigen. Bl.a. henvendte fagkomitéen seg til lønnskomitéen av 1946 med en henstilling om at det burde anføres hvilke stillinger i statsadministrasjonen som burde reserveres for sosialøkonomer. Lønnskomitéen tok opp dette spørsmålet og innsamlet et omfattende materiale om synet i de enkelte departementer og etater på forholdet mellom arbeidsoppgaver og utdannelse. Praktiske resultater gav imidlertid ikke initiativet – i første omgang. Men den såkalte Opplæ-

ringskomitéen, som skulle se på opplæringsproblemer i statsforvaltningen, tok i sin innstilling fra 1958 opp igjen denne tråden, slik at det etter hvert kom i stand et system av stillingsbeskrivelser, bl.a. med presiseringer av utdannelseskravene. Som opprinnelig initiativtaker var Sosialøkonomisk Samfund medvirkende til etableringen av dette system som vi må anta har virket til sosialøkonomenes fordel og bidratt til å svekke juristdominansen i forvaltningen.

Et annet spørsmål som fagkomitéen arbeidet med allerede før krigen var sosialøkonomiens plass i skolen og spørsmålet om hvem som burde få ansvaret for den sosialøkonomiske undervisning.

Her skal ikke sies så mye om den rent faglige aktivitet i foreningen på 1930-tallet. Men også oppblomstringen på dette område bidro til at standen markerte seg bedre utad. Spesiell grunn kan det være til å nevne det nordiske samarbeid som foreningen var med på. I 1936 ble det første nordiske møte for yngre sosialøkonomer avholdt. Ialt ble det avholdt tre møter før krigen. En side ved disse møtene var den gjensidige faglige kontakt og innflytelse som på denne måte kom i stand. Bl.a. ble det arbeidet for å standardisere det sosialøkonomiske studium i de nordiske landene. Dessuten bidro disse møtene til å gi de unge økonomene et spesielt «image», som senere og ikke bare med rette, har fulgt dem. Betegnelsen «den nye generasjon av sosialøkonomer» kan vi finne allerede i forbindelse med det første møtet i Stockholm i 1936. «Nordiske sosialøkonomer er radikale» rapporterte Arbeiderbladet begeistret fra møtet i Helsingfors i 1937 der planøkonomi og sosialpolitikk var temaet (bl.a. med Arne Skaug som foredragsholder). Dette var nye toner fra arbeiderpartihold, hvor man tidligere på 1930-tallet mest hadde vært opptatt av å understreke det borgerlige preg ved norsk sosialøkonomi.

Selv om foreningsvirksomheten tok seg kraftig opp på 1930-tallet, hadde foreningen fortsatt sine problemer. Heller ikke i denne perioden var det mulig å oppnå noen stor organiseringsprosent. Det var fortsatt vanskelig å holde fast på de ferdige kandidater. Så sent som i 1938 fant daværende formann Getz Wold grunn til å formulere seg slik: «Det er nedstemmende når en ser på forholdene i andre fag, at sosialøkonomene ikke vil vise sine fagfeller og sin stand det minimum av interesse som kreves for å slutte seg til den eneste organisasjon de sosialøkonomiske kandidater har».<sup>6)</sup> Vitaliseringen på 1930-tallet var derfor først og fremst et tillitsmanns-fenomen. Det var kontinuitet og målbevisstheten her som gav foreningen dens økte styrke.

## 6. Sosialøkonomisk Samfund og Statsøkonomisk Forening.

Sosialøkonomisk Samfund forble altså en forening av studenter og yngre kandidater. Den tyngde som mer «etablerte» økonomer kunne gi, måtte det unn-

<sup>5)</sup> Kringlebottens uttalelse stod opprinnelig i Dagbladet, 13.9.1929.

<sup>6)</sup> Getz Wold, op. cit., s. 233.

være. Heller ikke Statsøkonomisk Forening var til noen vesentlig hjelp her. Denne foreningen var og ble først og fremst et faglig diskusjonsforum. I hele 50-årsperioden 1883–1933 var det i Statsøkonomisk Forenings møter bare tre foredrag som direkte tok opp spørsmål av yrkes- eller fagpolitisk karakter. Dessuten beholdt Statsøkonomisk Forening mye av det opprinnelige preg av å være forum for sosialøkonomisk interesserte med ulik utdannelsesbakgrunn, selv om nok de akademiske økonomene i mellomkrigstiden kom til å dominere foreningens virksomhet noe sterkere enn tidligere. Men denne forskyvning betød ikke automatisk at de statsøkonomiske kandidater også begynte å sette sitt preg på Statsøkonomisk Forening. Selv om Sosialøkonomisk Samfund til dels sviktet som faglig forening, førte ikke dette uten videre til at Statsøkonomisk Forening overtok denne funksjon. I 1933 var f.eks. bare drøye 60 statsøkonomer medlemmer av foreningen, hvis samlede medlemstall det året var 277. I alt var det på den tid uteksaminert omlag 500 statsøkonomer.

Dette forholdsvis svake innslaget av statsøkonomer i Statsøkonomisk Forening hadde nok en hovedforklaring i at foreningen tradisjonelt rekrutterte sine medlemmer fra de høyere skikt i samfunnet, et rekrutteringsgrunnlag som ble opprettholdt gjennom et ganske komplisert innvoteringsystem. Faren ved systemet var imidlertid at det med jevne mellomrom førte til synkende medlemstall. I første omgang ble dette problemet søkt løst ved å sende ut spesielle «oppfordringer» til «en del herrer» om å melde seg som medlemmer. Heller ikke dette viste seg i det lange løp å være noe god løsning, og i 1930 ble det tatt et nytt initiativ for å sikre rekrutteringen. Det ble da vedtatt å opprette en ordning med juniormedlemmer, som skulle inviteres etter de vanlige regler, men som ikke skulle ha stemmerett. Dette juniormedlemskapet var først og fremst beregnet på statsøkonomiske studenter og kandidater, altså dem som utgjorde Sosialøkonomisk Samfunds rekrutteringsgrunnlag. Forsåvidt ble statsøkonomene på denne måte trukket mer inn i virksomheten til Statsøkonomisk Forening, men altså bare gjennom at deres «mindreverdigheit» så og si formelt ble fastslått.<sup>7)</sup>

På litt lengre sikt dannet imidlertid denne ordningen grunnlaget for at statsøkonomene skulle få sterkere innflytelse på foreningens virksomhet, slik at de bl.a. kom til å se den som et supplement eller alternativ til Sosialøkonomisk Samfund, der denne foreningen ikke fungerte godt nok. Dette var noe av bakgrunnen for at to av de mest fremtredende menn i Sosialøkonomisk Samfund, Barding og Skaug, i 1937 foreslo at det ble dannet en studiegruppe innen Statsøkonomisk Forening for foreningens yngre medlemmer. På den måten ble det skapt et forum innen Statsøkonomisk Forening hvor de unge selv fikk anledning

til å føre ordet, hvilket var sjelden de våget seg til på foreningens ordinære møter. Denne studiegruppen ble umiddelbart en suksess, og bidrog til den klare vekst i foreningens virksomhet mot slutten av tiåret.

Det vesentligste nye ved Sosialøkonomisk Samfunds historie på 1930-tallet var den mer sammenhengende fagforeningsvirksomhet. Dette var imidlertid ikke så mye fagforeningsvirksomhet i vanlig forstand. Foreningen var ennå lite opptatt av lønns-spørsmål og andre tradisjonelle oppgaver. Et slikt stadium var ennå ikke nådd. Den oppgaven som først måtte løses var å vinne forståelse for at sosialøkonomene overhode hadde en funksjon i samfunnet og på arbeidsmarkedet. Det var derfor standens mer generelle etablerings- og legitimeringsproblemer som ble Sosialøkonomisk Samfunds hovedoppgave på 1930-tallet.

Det er vanskelig å vurdere hvilken betydning foreningens arbeid på dette området fikk. Det er liten tvil om at interessen og forståelsen for sosialøkonomi og sosialøkonomer var tiltagende, særlig i løpet av annen halvdel av tiåret. Ikke minst var dette tilfelle blant næringslivets menn. Det er rimelig grunn til å anta at Sosialøkonomisk Samfunds virksomhet gav stimulanter til denne interesse, men at de mer grunnleggende impulser lå på et annet plan. På bakgrunn av mellomkrigsårenes parlamentariske ineffektivitet og opprivende ideologiske -ismedebatter ble det skapt et gunstig klima for en styrking av sosialøkonomiens og andre samfunnsvitenskapers stilling. Mange så en sterkere vitenskapeliggjørelse av den økonomiske politikk og debatt som den siste vei ut av uføret. For så vidt fikk altså Sosialøkonomisk Samfund god hjelp av den tendens til økt etterspørsel etter sosialøkonomer som lå i tiden.

## 7. De første etterkrigsårene.

I enda høyere grad var dette tilfelle etter den annen verdenskrig. De første etterkrigsårene ble en meget god tid for norske sosialøkonomer. Etterspørselen var meget stor, særlig fra statens side. Sosialøkonomene rykker for alvor inn i viktige stillinger, særlig i departementene. Behovet for «praktisk» arbeidende sosialøkonomer var så stort at Frisch ble bekymret over rekrutteringen til vitenskapelige stillinger. Ikke bare staten, også næringslivet og ikke minst organisasjonene viste økte interesser for sosialøkonomene.

Denne nye situasjonen satte på flere måter sitt preg på Sosialøkonomisk Samfunns virksomhet. De grunnleggende etablerings- og legitimeringsproblemer syntes løst, skjønt fagkomitéen nedla ikke, som vi har sett, helt sin virksomhet. Men fremfor noe var disse årene en faglig blomstringsperiode for foreningen. Foredrags- og diskusjonsmøtene hadde større tilslutning og interesse enn noengang, og også større betydning p.g.a. de viktige stillinger mange av Samfunnets medlemmer var trådt inn i etter krigen. Medlemsmøtene fikk en ikke ubetydelig offentlig interesse.

<sup>7)</sup> Om Statsøkonomisk Forening, se jubileumsboken *Den statsøkonomiske Forening 1883–1933* (Oslo 1933).

Men også denne høykonjunktur for Samfunnet skulle bli forholdsvis kortvarig. Ved begynnelsen av 1950-tallet var det klare tegn til sviktende interesse for det sosialøkonomiske studium, og som vanlig kom Samfunnet til å lide under dette forhold. (Et resultat av nedgangen var at hele økonomstanden begav seg inn i en langvarig og omfattende debatt om studieordningen.)

## 8. Den store omlegging i 1955.

Denne alminnelige tendens til nedgang i interessen for sosialøkonomien var en av grunnene til at Sosialøkonomisk Samfunn i 1955 gjennomgikk sin mest omfattende reorganisering.<sup>8)</sup> Det måtte bli en oppgave mer enn før å stimulere til interesse for faget. Dessuten ble det viktigere enn noengang å styrke samholdet og standssolidariteten blant sosialøkonomene. Resultatet ble en rekke nye tiltak. Det studentpregede tidsskriftet «Stimulator», opprettet like etter krigen ble avløst av det mer seriøse «Sosialøkonomen» i 1958, man tok til å arrangere etterutdanningskurser og holde åpne konferanser om sentrale økonomiske og økonomisk-politiske emner.

Det viktigste punkt ved reorganiseringen var imidlertid at Sosialøkonomisk Samfunn nå tydeligere ønsket å fremstå som en moderne fagforening. Etter at etableringsproblemene var løst, meldte de mer tradisjonelle fagforeningsspørsmål seg med større styrke. Det oppstod i løpet av første halvdel av 1950-tallet tendenser til misnøye med sosialøkonomenes lønnsutvikling. De ble ofre for den generelle, relative tilbakegang for akademikere, og særlig de statsansatte syntes å befinne seg på et trinn på lønnsstigen som i harde lønnsoppgjør, som det i 1954, hadde en tendens til å falle mellom to stoler, uten noen sterk talsmann blant organisasjonene.

Sosialøkonomisk Samfunn var i 1950 blitt medlem av Norges Akademikersamband. Sambandet hadde imidlertid ikke forhandlingsrett, og tok seg hovedsakelig av mer generelle lønnsproblemer. Noen felles organisasjon til å føre lønnsforhandlinger hadde sosialøkonomene ikke. De var dels spredt over en rekke forbund, dels uorganisert. De statsansatte fordelte seg f.eks. på Norsk Tjenestemannslag, Statstjenestemannsforbundet og Embetsmennenes Landsforbund.

Etter Samfunnets oppfatning var denne oppsplitting i forbund hvor sosialøkonomene bare kunne utgjøre små minoriteter en hovedårsak til den ugunstige lønnsutvikling. Forholdet kunne bare rettes på ved å samle alle sosialøkonomer i én forening, uansett arbeidsplass, stilling eller politisk oppfatning. Dette ambisiøse krav til fagforeningsmessig samling av sosialøkonomene forsøkte samfunnet å realisere ved å opprette tre undergrupper, en for statsansatte, en for

privatansatte og en for kommuneansatte.<sup>9)</sup> Etter et par år måtte man innrømme at opprettelsen av kommunegruppen «neppe var vel gjennomtenkt». Ved utgangen av 1956 hadde den bare 4 medlemmer – «trass i en intens vervekampanje, som med særlig kraft ble rettet mot en nyansatt ligningsfunksjonær på Hønefoss».<sup>10)</sup> Gruppen ble oppløst.

Mest vellykket ble statsgruppen, men heller ikke den fikk noen massiv oppslutning. Ved årsskiftet 1956–57 hadde den 163 medlemmer, ved årsskiftet 1968/69 var tallet 253. Hvor stor andel av de statsansatte sosialøkonomer dette var har jeg ikke tall for, men en indikasjon gir det antageligvis at statsgruppens ledelse i 1958 var meget bekymret for at den ikke skulle oppfylle betingelsene for å oppnå egen forhandlingsrett når det gjaldt normerings- og justeringskrav. Kravet til medlemstallet var at det utgjorde minst halvparten av de statsansatte sosialøkonomer. Gruppen ble i 1955 innmeldt i Embetsmennenes Landsforbund, samtidig som samfunnet beholdt sitt medlemskap i Akademikersambandet. Dette siste skjedde selv om det vel var tvilsomt om Sosialøkonomisk Samfunn oppfylte de krav som ble stilt til medlemsforeningene om at de måtte representere «det alt overveiende antall sysselsatte innen vedkommende yrke – ha makt til å bestemme over arbeidskraften innen yrket, ha tilstrekkelig økonomisk styrke til å støtte sine medlemmer og holde et fast organisasjonsapparat til å utrede problemene og utføre vedtakene.»

## 9. Ny stagnasjon – og ny omorganisering.

I perioden 1955–58 kunne det se ut som om foreningen skulle nærme seg en oppfylling av disse kravene. Begeistringen og aktiviteten fra disse årene ble imidlertid avløst en periode med lavt aktivitetsnivå og problemer med å få fylt tillitsmannsvervene. Påtroppende formann i 1959, Egil Bakke, så det som sin hovedoppgave «å holde det gående til tidene ble bedre»<sup>11)</sup>. Stagnasjonen gjaldt særlig den faglige virksomhet, og hang utvilsomt sammen med at interessen for studiet i disse årene nådde et absolutt bunnivå. I 1960 ble det uteksaminert 2 cand. oecon'er fra Universitetet i Oslo.

Nå begynte studenttallet å øke igjen fra midten av 1960-tallet, slik at foreningen etter hvert så noe lysere på fremtiden. Likevel ble det trukket den lærdom av erfaringene at det var nødvendig å foreta en del endringer i foreningens lover.<sup>12)</sup> Det ble åpnet adgang til assosiert medlemskap for akademikere som ikke hadde exam. oecon. eller cand. oecon, examen, bl.a.

<sup>9)</sup> Se Innstilling om retningslinjer for Sosialøkonomisk Samfunn's virksomhet som yrkesorganisasjon, avgitt 10.5. 1955 (NSF's arkiv).

<sup>10)</sup> Kommunegruppens årsberetning 1956 (NSF's arkiv).

<sup>11)</sup> *Sosialøkonomen*, nr. 4, 1962.

<sup>12)</sup> For reorganiseringen i 1969, se *Sosialøkonomen*, nr. 4 og nr. 7, 1969.

<sup>8)</sup> Om denne reorganiseringen, se *Sosialøkonomen*, nr. 1, 1958.

ut fra den tanke at dette ville styrke samfunnet som organisasjon.

En annen lovendring gjaldt mer direkte fagforeningsvirksomheten. En intensjon med reorganiseringen av 1955 hadde vært at alle medlemmer av Samfunnet automatisk også skulle være medlemmer av fagforeningen. I 1969 måtte man oppgi denne ambisjon. Enkelte statsansatte sosialøkonomer hadde f.eks. som følge av bestemmelsen fra 1955 valgt ikke å bli medlemmer av Samfunnet, andre endte opp som medlemmer av to fagforeninger. For å løse disse problemene ble det vedtatt å oppløse stats- og privatgruppene som sådanne og i stedet opprette en fagforening som egen medlemsgruppe. En tredje endring var at foreningen fikk et eget sekretariat. Det ble endelig slutt på fyrabenddriften av foreningen. En fjerde endring var at foreningen ble gitt sitt nåværende navn, Norske Sosialøkonomers Forening, for også på den måte å gi et mer meningsfylt og informativt uttrykk for foreningens oppgaver og funksjoner.

Selv om Sosialøkonomisk Samfunn i 1955 tok et vesentlig skritt fremover som fagforeningen, ble den ikke da, og vel heller ikke på noe senere tidspunkt noen fagforening av den karakter man hadde siktet mot. For så vidt var lovendringene i 1969 en resignerende erkjennelse av dette. I 1955 var det de sterke foreningene til profesjoner som farmasøytene, ingeniørene, legene, lektorene og tannlegene som hadde stått modell. De mest iøynefallende grunner til at Sosialøkonomisk Samfunn ikke helt maktet å finne sin plass i dette gode selskap har vi allerede berørt en rekke ganger: de store svingninger i studiets popularitet og status, den relativt svake oppslutning om foreningen fra kandidatenes side, mangelen på økonomisk styrke og kontinuitet i lederskapet osv. Men kanskje kan alle disse forholdene egentlig bare sies å være symptomer på mer grunnleggende årsaker til at sosialøkonomene ikke har fått en så samlet og sterk fagforening som de nevnte profesjoner. I motsetning til disse profesjonene har sosialøkonomene ikke kunnet gi den samme klare avgrensning av sitt arbeids- og funksjonsområde og følgelig ikke i samme omfang vunnet tilslutning til krav om stillingsmessig fortrinn og monopol. Det er f.eks. ennå – og kanskje mer i dag enn for 25 år siden – omstridt hvilken posisjon sosialøkonomene skal ha innen den makroøkonomiske planlegging. Deres funksjon har ikke den samme status av absolutt nødvendighet og uerstattelighet som f.eks. legenes og ingeniørenes. Dette har innad gitt mindre samhold, solidaritet og styrke og ført til mindre lydhørhet og støtte utenfra, f.eks. fra myndighetene.

#### 10. Lønnspolitikken.

En artikkel som denne burde også inneholde en analyse av den lønnspolitikk sosialøkonomene har ført gjennom foreningen. Et interessant spørsmål i den sammenheng er f.eks. hvordan sosialøkonomene har kombinert den faglige læresetning om å betrakte

økonomiske spørsmål i en helhetlig samfunnsøkonomisk sammenheng med rollen som representanter for økonomiske gruppeinteresser. Min innsikt i dette tema er ytterst beskjeden, men tillat meg likevel å formidle enkelte inntrykk fra en meget rask og overflatisk orientering.

Et hovedinntrykk er at sosialøkonomene, særlig den første tiden etter 1955, ikke førte noen hard kamplinje, men snarere en nøktern og «ansvarlig» argumentasjon. En illustrasjon av dette er den store innsats foreningen – som det seg hør og bør for en økonomforening – la i et omfattende arbeid for å frembringe et best mulig statistisk materiale. Fra 1957 av har det vært utarbeidet en årlig lønnsstatistikk, som har dannet mye av grunnlaget for foreningens krav og argumentasjon. Statsgruppens valg av Embetsmenneskes Landsforbund er et annet forhold som peker i samme retning. EL var tradisjonelt en forsiktig og «ansvarlig» forening.<sup>13)</sup> Et hovedproblem rundt 1960 var f.eks. at lønnsforskjellene mellom privatansatte og offentlig ansatte akademikere økte, til fordel for de førstnevnte. Også sosialøkonomenes lønnsstatistikk viste dette tydelig. Den typiske argumentasjonslinje, både fra EL og statsgruppen, var imidlertid ikke å kreve lønnsutjevning av hensyn til akademikerne, men ut fra betraktninger om hva som var til statens og samfunnets beste. (På lignende måte valgte Sosialøkonomisk Samfunn å se den drastiske reduksjon av antallet nye sosialøkonomer på den samme tid, ikke som et alvorlig problem for den Sosialøkonomiske stand, men for det samfunn sosialøkonomene skulle tjene). På denne bakgrunn kan det i hvert fall se ut som om sosialøkonomene i denne fasen holdt seg til en argumentasjonsmåte som var forenlig med den samfunnsøkonomiske betraktningsmåte.

Hvis dette er riktig kan det være fristende å trekke frem følgende lille historiske poeng: Det er tidligere i artikkelen antydnet at sosialøkonomene etter krigen i en forstand overtok etter juristene som sentraladministrasjonens generalister. Som en slags parallell til dette kan man kanskje si at det også var sosialøkonomene som overtok og videreførte den «ansvarlige» lønnspolitiske linje som EL kunne føre tilbake til eldre tiders embetsmannsetikk. Fellesnevneren var det overordnede hensyn til stat og samfunn. Grunnlaget hos de gamle embetsmenn var dels en økonomisk uavhengig, dels en ideologisk identifikasjon mellom embetsverk og stat, hos sosialøkonomene den samfunnsøkonomiske betraktningsmåte.

#### 11. NSF og Wilensky's teori.

Hva kan vi så på grunnlag av denne korte historiske skisse si om forholdet mellom Wilensky's teori om profesjonsorganisasjonens rolle og den norske sosialøkonomiske virkelighet? Wilensky skisserer innen

<sup>13)</sup> Om EL, se Thomas Chr. Wyller, *Landsforbund og lønnskamp* (Oslo 1970).

sitt stadium nummer tre tre faser i organisasjonens utvikling. I den første fase trekkes grensene opp for hva som er profesjonens arbeidsområde. Som vist har dette vært en oppgave som Sosialøkonomisk Samfunn har arbeidet med nærmest kontinuerlig, men mest intenst i de tidligere faser. Den andre fasen er fremveksten av indre motsetninger, særlig i form av generasjonskonflikt. Dette forhold må sies å ha vært lite fremtredende i Samfunnets virksomhet. Antageligvis ble den generasjonskonflikt som i perioder har ligget latent blitt neddempet gjennom at «de gamle» og «de unge» har hatt basis i hver sin forening, henholdsvis Statsøkonomisk Forening og Sosialøkonomisk Samfunn. Den tredje fase er ifølge Wilensky at profesjonen kommer i et motsetningsforhold til naboprofesjoner. Dette spørsmål er lite berørt i denne fremstillingen. Et visst konkurranseforhold var det nok særlig i tidlige faser mellom juristene og sosialøkonomene, men det mest karakteristiske trekk er hvor harmonisk sosialøkonomene har supplert juristene f.eks. i sentraladministrasjonen. Vi har også sett eksempel på hvordan fremtredende jurister ønsket sosialøkonomene velkommen, selv om de truer juristenes hevdvunne posisjoner.

I det fjerde stadium i Wilensky's teori om profesjonaliseringsprosessen begynner organisasjonen politisk aktivitet som bl.a. fører til myndighetenes støtte gjennom en egen lov som beskytter profesjonen. En slik sosialøkonom-lov har ennå ikke vært aktuell politikk, men foreningen har dels med og dels uten myndighetenes støtte på mange andre måter arbeidet for å beskytte det arbeidsområde profesjonen har oppnådd.

Foreningen har heller ikke utarbeidet noen formell etisk kodeks, slik Wilensky's femte stadium skulle tilsi. På andre måter, både gjennom fagforeningspolitikken og i den faglige virksomhet, har imidlertid foreningen utformet mer uformelle etiske retningslinjer, som for så vidt nettopp har uttrykt det serviceidealet Wilensky refererer til.

Totalt sett er det en moderat grad av samsvar mellom Wilensky's teori og utviklingen av den norske sosialøkonomiske profesjon. Vi viste innledningsvis at utdannelsen var et rimeligere utgangspunkt enn heltidsyrket, og har sett at den sosialøkonomiske foreningsvirksomhet bare oppfyller noen av Wilensky's krav. Det er ennå et stykke vei frem til «den maksimalt profesjonelle situasjon» – hvis da det er noe mål.

---

## Nytt fra NSF

*Dette nummer av Sosialøkonomen markerer på en stillferdig måte at Norske Sosialøkonomers Forening er 70 år. Jubileet vil bli behørig feiret på Hotel Bristol i Oslo, fredag 10. november. Innbydelser er forlengst sendt ut til medlemmene, og jeg håper at dere slutter opp om festen. For dem som er meget prisbevisste kan jeg opplyse at kuvertprisen er sterkt subsidiert.*

*Foreningen går inn i sitt enogsyttiende år som svært levedyktig. Medlemstallet har økt jevnt og trutt og utgjorde pr. 1/9 i år 830. Økonomien har etterhvert blitt bedre, men fortsatt representerer Sosialøkonomen et problem. Styret forsøker stadig å finne fram til mer permanente løsninger på bladets vanskelige økonomiske situasjon. I år har vi igangsatt en kampanje med sikte på å øke antall stillings-*

*annonser og annonser for sosialøkonomisk faglitteratur.*

*Det er ennå for tidlig å kunne si noe om utfallet av kampanjen, men det er vel rimelig grunn til å anta at den vil medføre en viss økning i inntektene. På den annen side har kostnadene allerede økt vesentlig mens prisen på bladet har stått fast i snart to år, og utsiktene til en heving synes å være dårlig.*

*Ordnete økonomiske forhold er selvsagt en fordel for foreningsarbeidet. Det gir styret mulighet til i større grad å konsentrere oppmerksomheten om de primære foreningsaktivitetene. Vi har etter hvert etablert et konferanse- og kurstilbud med profesjonelt tilsnitt, og det utgjør en viktig del av sosialøkonomenes etterutdanning.*

*Sosialøkonomen er også en viktig del av vårt tilbud til medlemme-*

*ne. I år har vi sendt ut pressemeldinger på interessante artikler i bladet, bl.a. i håp om at sosialøkonomiske problemstillinger skal bli bedre kjent i samfunnet.*

*Dette er to viktige sider av foreningsdriften, en annen er fagforeningsarbeidet. En stor del av den virksomhet foreningen driver utføres av tillitsmenn og andre på sin fritid med liten eller ingen økonomisk godtgjørelse. Hva de kan makte å få til under slike forhold er selvsagt begrenset. Skal virksomheten kunne drives på mer profesjonelt grunnlag, må en nok være innstilt på i større grad å betale for tjenestene. Det gjelder kanskje i særlig grad fagforeningsarbeidet. Heldigvis har vi et arbeidsvillig og dyktig sekretariat som er til stor hjelp.*

*Forts. side 13.*

## Medlemmene bør være mer positive til sosiale aktiviteter

---

*Til tross for iherdig innsats både fra de skiftende hovedstyrrer og enkeltpersoner, har det de senere år ikke vært mulig å blåse skikkelig liv i foreningens sosiale aktiviteter. Medlemmene bør her innta en mer positiv holdning, sier Erik Botheim i et intervju med Sosialøkonomen. Erik Botheim er en av veteranene i foreningen, med 30 års deltakelse i foreningsarbeidet.*

---



*Erik Botheim avla Sosialøkonomisk embetseksamen i 1946, og har siden da vært aktivt med i Sosialøkonomisk Samfunn/Norske Sosialøkonomers Forening.*

*I 1948 ble han valgt inn som styremedlem. Han var medlem av studieordningskomitéen av 1954, og i perioden 1955–1958 satt han som formann i foreningen. Han var redaktør i Sosialøkonomen i 1959–1960, og varamann til styret i 1966–1968. I periodene 1962–1965, og 1973–1978 har han vært formann i Kontrollkomitéen.*

*Erik Botheim fikk i 1960 Storkors av Den norske Kroneorden for sin innsats for foreningen.*

*Sosialøkonomen:* Erik Botheim, selv om dette intervjuet først og fremst skal dreie seg om foreningen, vil vi likevel først spørre: Hvor lenge har du egentlig vært aktivt med i foreningen?

*Botheim:* Hvis vi regner fra første tillitsverv og fram til i dag, så blir det nøyaktig 30 år. Jeg satt som styremedlem første gang i 1948.

*S.:* Du har nå i flere år sittet som formann i kontrollkomitéen. Har du vært like aktiv i hele denne tiden?

*EBo:* Å nei, min aktivitet har nok i høy grad vært preget av de bølgedaler som også foreningen har vært inne i. I tiden da foreningsarbeidet har gått godt, har jeg vel hengt sånn noenlunde med, mens det i andre tider har vært dårlig.

*S.:* Nå skal vi ikke gå i detalj om utviklingen gjennom de 70 årene. Likevel, hvor mange bølgetopper vil du si at foreningen har hatt?

*EBo:* Det kan vel være ulike oppfatninger av hva som skal regnes som bølgetopper, men personlig er jeg fristet til å regne fem. Noen har vært kortvarige slik at de nærmest kan sammenlignes med en fjellpigg, mens andre har strukket seg over flere år og kunne sammenlignes med en lang jevn åsrygg.

*S.:* Finnes det noen fellestrekk ved disse blomstringstidene?

*EBo:* Ja, de har ihvertfall ikke kommet av seg selv. Bortsett fra den siste oppblomstringen etter omorganiseringen i 1955, er det en klar sammenheng mellom tilslutningen til studiet og foreningsaktiviteten. Det er også karakteristisk for de tre første periodene at det var noen få enkeltpersoner som var de drivende krefter. Det er også karakteristisk at ved tre oppgangsperioder har det samtidig skjedd en omorganisering av virksomheten. Etter at Statsøkonomisk eksamen ble opprettet i 1905, ble Statsøkonomiske Students

Forening stiftet i 1908. Etter at virksomheten hadde ligget nede i flere år, ble det høsten 1918 vedtatt nye lover og foreningen oppsto som Yngre Sosialøkonomers Forening. Høsten 1932 ble formålsparagrafen på ny endret slik at foreningen under navnet Sosialøkonomisk Samfunn trådte fram som en fagforening for de sosialøkonomiske kandidater. Samtidig fortsatte den som en aktiv forening for studentene. Blomstringstiden i slutten av 40-årene førte ikke til noen endringer i organisasjonsformen. På denne tiden var det voldsom interesse for økonomiske problemer og foreningen klarte å få satt problemene under debatt. Til tross for den utvidelse av Samfunnets virksomhet som ble satt i verk i 1930-årene, var ikke foreningen blitt noen virkelig yrkesorganisasjon. For å ivareta sine økonomiske interesser innenfor organisasjons-samfunnet fant derfor mange kandidater det nødvendig å melde seg inn i andre fagorganisasjoner. De fleste var imidlertid lite fornøyd med det som ble gjort og oppnådd i disse organisasjonene. Dette ga støtet til omleggingen i 1955 og den veksten i foreningen som fulgte deretter. Senere har foreningen også nok en gang skiftet navn.

S.: Enhver forening med respekt for seg selv har en spesiell dag som jubileumsdag. Hvordan er det med oss?

EBø: Jeg vet ikke om det foreligger noe spesielt vedtak om dette, men i 1930-årene ble det innført en praksis med å regne levetiden tilbake til den første foreningen i 1908, men samtidig knytte dagen til 30. november 1932 da foreningen fikk navnet Sosialøkonomisk Samfunn. Med denne miksing skulle da vår egentlige jubileumsdag i år være 30. november 1978.

S.: Du har nevnt en rekke likheter mellom de forskjellige blomstringsperiodene. Finnes det noen fremtredende ulikheter?

EBø: Det finnes ihvertfall flere områder hvor den siste blomstringsperioden skiller seg fra de tidligere. Jeg tenker særlig på universitetslærernes oppslutning om foreningens virksomhet, oppslutningen om kro-nefester og medlemmenes alminnelige interesse for sosiale aktiviteter. Til tross for iherdig innsats både fra de skiftende hovedstyrer og enkeltpersoner har det ikke vært mulig å blåse skikkelig liv på disse områdene. Personlig ser jeg dette som negative trekk ved vår nåværende virksomhet. Mitt ønske for 75-års jubileet er derfor at medlemmene i mellomtiden inn-tar en mer positiv holdning til de sosiale aktiviteter, slik at vi i 1983 kan få en virkelig jubileumsfest.

---

NYTT FRA NSF forts. fra side 11.

Høstsemesteret er tradisjonelt meget arbeidskrevende for tillits-mennene og sekretariatet, ikke minst på grunn av høstkonferan-sen. Det gjenstår nå et etterutdan-ningskurs i nytte – kostnadsanalyse som vil bli holdt på Blindern i tiden 13.–15. november. Kursprogram er rykket inn annet sted i bladet og vil derfor ikke bli kommentert i detalj her. Programmet er utarbeidet i samarbeid med Sosialøkonomisk

institutt og inneholder et variert emnevalg. I tråd med tidligere kurs av samme type har kurskomitéen lagt vekt på å relatere teoriene til problemer i dagliglivet. Vi regner med at oppslutningen om kurset også denne gang vil bli god.

Etter medlemsmøtet, 31. okto-ber, som vil omhandle nasjonal-budsjettets prognoser, kommer ju-bileumsfesten og dernest general-forsamlingen som vil bli holdt 30.

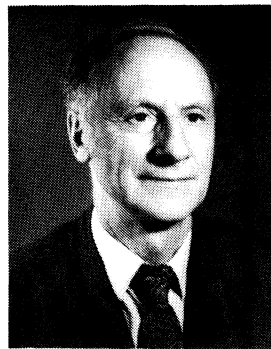
november. Oppslutningen om ge-neralforsamlingen har tradisjonelt vært dårlig. Det ville være nyttig om flere møter i år, så kryss av i alma-nakken. Den tradisjonelle festen for nyutdannede kandidater vil i år bli holdt 14. desember. Til slutt en henstilling til dere alle. La ikke ju-bileumsåret gå upåaktet hen. Slutt opp om jubileumsfesten. Dere er hjertelig velkommen.

Odd Skuggen.

# Statistisk Sentralbyrå gjennom de siste 25 år.<sup>1)</sup>

AV

DIREKTØR PETTER JAKOB BJERVE  
STATISTISK SENTRALBYRÅ



---

*Utviklingsarbeidet i Byrået de siste 25 år har vært sterkt preget av bestrebelser på å samordne den offisielle statistikk innenfor enhetlige systemer av definisjoner, begreper og grupperinger. Tyngdepunktet i utviklingsarbeidet er etter hvert forskjøvet fra den økonomiske statistikken til statistikken for menneskelige og sosiale sider ved samfunnet. Byrået har også følt ansvar for analyse- og forskningsvirksomhet. Dette har hele tiden vært utpreget empirisk orientert. Den raske utviklingen som fant sted innen statistikkproduksjon og forskning i løpet av perioden ble muliggjort ved at de elektroniske datamaskiner ble tatt i bruk fra slutten av 1950-årene. Red.*

---

## 1. Innledning.

I den siste 25-årsperiode har det skjedd en markert økning i behovene for statistikk, samtidig med at kravene til statistikken er blitt betydelig skjerpet på flere områder. Dette gjelder ikke minst kvalitetskravene. Disse omstendighetene har vært sterkt bestemmende for hovedlinjene i den statistiske utvikling som har funnet sted i løpet av perioden.

Bruk av statistikk til analytiske formål, bl.a. i numeriske modeller, setter store krav til integrasjon og konsistens. For å imøtekomme disse krav har utviklingsarbeidet i perioden vært sterkt preget av bestrebelser på å samordne den offisielle statistikk innenfor enhetlige systemer av definisjoner, begreper og grupperinger. Dette arbeidet er nærmere omtalt i avsnitt 2.

Økt engasjement fra myndighetenes side i økonomisk planlegging og annen samfunnsplanlegging, reiste krav om både mer fullstendig statistikk og mer aktuell statistikk. I den første del av perioden ble hovedvekten lagt på å bygge ut den økonomiske stati-

stikk, slik det er nærmere beskrevet i avsnitt 3. Under den seinere del av perioden økte interessen for de menneskelige og sosiale sider ved samfunnet. Dette førte til at tyngdepunktet i utviklingsarbeidet ble forskjøvet over til dette statistikkområde. Dette er nærmere behandlet i avsnitt 4.

I tillegg til produksjon av statistikk følger Byrået også ansvar for analyse- og forskningsvirksomhet på visse felter hvor dette faller naturlig. Denne virksomhet har særlig foregått innen Forskningsavdelingen og Sosiodemografisk forskningsgruppe og er omtalt i avsnitt 5.

Den raske utvikling som fant sted både innen statistikkproduksjon og forskning i løpet av perioden, ble muliggjort ved at de elektroniske datamaskiner ble tatt i bruk fra slutten av 1950-årene. For å kunne utnytte datateknikken best mulig, var det nødvendig for Byrået å satse sterkt på metode- og systemutvikling i databehandlingen. Dette er emnet for siste avsnitt.

## 2. Samordning av statistikken.

Formålet med samordningen var å øke mulighetene for å sammenlikne statistikk for ulike områder og for ulike perioder, og dermed gjøre statistikken mer tjenlig for brukerne. De viktigste midlene som ble brukt for å samordne statistikkproduksjonen, var nasjonalregnskapet, statistiske standarder og sentrale registre over bedrifter og personer.

Nasjonalregnskapet fastlegger definisjoner og grupperingsprinsipper for den statistiske målingen av hovedstørrelser på de fleste områder av økonomien. Systemet klarlegger også definisjonssammenhenge-

---

<sup>1)</sup> Artikkelen er en sterkt forkortet utgave av kapittel VI i Byråets jubileumspublikasjon. Statistisk Sentralbyrå 100 år 1876–1976 (SØS nr. 28). Lesere som ønsker en mer fylldig oversikt, kan få det ved å lese det nevnte kapittel.

---

Petter Jakob Bjerve ble cand. oecon. 1941, dr.philos i Oslo 1962. Han var univ.stip. i sosialøkonomi 1945–49 og byråsjef i Finansdepartementet 1945–47. Direktør i Statistisk Sentralbyrå siden 1949. Visiting prof. ved Stanford University, California 1954–55. Finansminister 1960–63. Han har vært rådgiver i økonomiske og statistiske spørsmål i en rekke utviklingsland.

ne mellom slike størrelser. I hele perioden gikk Byrået bevisst inn for å innarbeide nasjonalregnskapsbegrepene i primærstatistikken for de ulike områder av økonomien.

Utviklingen av statistiske standarder gikk parallelt med et tilsvarende arbeid på internasjonalt plan. I FN's og andre internasjonale organers regi har det i etterkrigstiden vært gjort et betydelig arbeid med internasjonale grupperingsstandarder på en rekke områder. Standardene for Norge har stort sett hatt de internasjonale standardene som mønster.

I samband med Folketellingen 1950 ble det for første gang i Norge utarbeidd en Standard for næringsgruppering, som etter hvert ble tatt i bruk i all statistikk der gruppering etter næring er av interesse.

En ensartet standard for varegruppering til bruk i all statistikk der gruppering etter arten av varen er aktuell, har det ennå ikke lyktes å nå fram til. På dette området er det internasjonalt to ulike standarder. Den ene er utarbeidd av FN og tar først og fremst sikte på å danne grunnlaget for statistikken over utenrikshandelen (SITC). Den andre, som kalles Brussel-nomenklaturen, er en standard utarbeidd av Tollsamarbeidsrådet i Brussel med sikte på å skulle brukes som grunnlag for de enkelte lands tolltariffer (CCCN). Det er utformet norske versjoner av disse standarder, som brukes i statistikken over utenrikshandelen. Alt fra begynnelsen av perioden ble det gjort forsøk på å samordne varespesifikasjonen i statistikken over utenrikshandelen og i industristatistikken. Et viktig framsteg ble gjort i 1961 da varenomenklaturen i industristatistikken, på samme måte som i handelsstatistikken, ble basert på Brusselnomenklaturen. I de seinere år er det gjort nye forsøk på å samordne varespesifikasjonene for de to statistikkområder, men det er ennå for tidlig å si hvilke resultater det vil gi.

I 1956 ble det utarbeidd en Standard for handelsområder. En geografisk grupperingsstandard av en annen karakter er Standard for kommuneklassifisering. I denne blir kommunene ført sammen i grupper eller typer, som hver for seg er karakterisert ved at de er noenlunde homogene med omsyn til visse kjennemerker. Standarden har vist seg nyttig blant annet i valgforskning, dødelighetsanalyser og i undersøkelser av flyttebevegelsene.

Viktige eksempler på andre grupperingsstandarder er Standard for yrkesgruppering, som bygger på en internasjonal standard utarbeidd av Den internasjonale arbeidsorganisasjon, Standard for gruppering av sykdommer, skader og dødsårsaker, bygd på tilrådinger fra Verdens helseorganisasjon og Standard for utdanningsgruppering, som ble tatt i bruk ved Folketellingen 1970 og som seinere ble innarbeidd i den løpende undervisningsstatistikk. Disse standardene har vært nyttet på mer avgrensede områder av statistikken.

En helt tilfredsstillende gjennomføring av de prinsippene som Standard for næringsgruppering bygger

på, ville i praksis ikke ha vært mulig uten ved hjelp av et bedrifts- og foretaksregister. Først etter at hver enkelt bedrift var plassert i en bestemt næringsgruppe i et slikt register, og dette registeret ble nyttet på alle statistikkområder, kunne en være sikker på at næringsfordelingene ble helt sammenliknbare. Med utgangspunkt i Bedriftstelingen 1953 ble det i 1956 opprettet et sentralt bedrifts- og foretaksregister, dvs. et register som skulle vedlikeholdes av et sentralt organ i Byrået, og som skulle brukes av alle fagkontor med behov for register av denne type.

I 1964 ble det i Byrået opprettet et sentralt personregister med entydig og permanent identifikasjonsnummer (fødselsnummer) for hver enkelt person registrert som bosatt i Norge. Registeret har både statistiske og administrative formål. Da Byrået gikk inn for oppretting og løpende vedlikehold av et sentralt personregister, var det særlig de statistiske muligheter en tenkte på.

Opprettingen av sentrale bedrifts- og personregistre til bruk ved utarbeidingen av all offisiell statistikk som krever slike registre, og innføringen av faste identifikasjonsnummer i disse registrene, var en forutsetning for at et arkivstatistisk system kunne bygges ut. Etter hvert som fødselsnummeret ble tatt i bruk i administrative datasystem, økte også mulighetene for å utnytte administrative data til statistiske formål.

Den samordning som skjedde ved utarbeiding og bruk av felles standarder, registre o.l. la også grunnlaget for samordning mellom ulike typer av undersøkelser innen samme statistikkområde. Denne utviklingen, sammen med utbyggingen av den løpende statistikk mellom tellingene, førte blant annet til at de fullstendige tellingene skiftet karakter. Tellingsopplysningene kunne nå avgrensnes først og fremst til det som var nødvendig for å kunne lage regionalstatistikk.

### 3. Den økonomiske statistikken.

De viktigste framstegene i perioden 1951–1976 var ikke den videre utbygging i bredden – enda om den var ganske betydelig – men bestod i en rekke til dels fundamentale forbedringer av kvalitativ art. Således ble offentliggjøringen etter hvert sterkt framskyndet, og det ble beregnet og offentliggjort foreløpige tall på stadig flere områder av både den årlige statistikk og korttidsstatistikken. Denne aktualiseringen karakteriserte særlig utviklingen i 1950-årene. Seinere ble oppmerksomheten mer konsentrert om andre sider ved kvaliteten av statistikken – spesielt den indre sammenheng mellom tallene og betydningen av å ha totaltall for de enkelte næringer.

#### *Korttidsstatistikken.*

De alvorligste svakhetene vurdert ut fra konjunkturanalytiske behov og etterkrigstidens behov for aktuelle nasjonalregnskapstall, var mangelen på

måned- eller kvartalsindekser for lagerutviklingen og for investeringene i anlegg, bygninger, maskiner og annet produksjonsutstyr. Etter et betydelig forarbeid lyktes det å komme fram til et sett av kvartalsvise lagerindekser – offentliggjort fra og med 1951 – som etter hvert skulle vise seg å bli til stor hjelp i konjunkturanalysene. Alt fra 1953 kunne Byrået offentliggjøre kvartalstall for nasjonalregnskapet. En ordrestatistikk ble offentliggjort fra 1958 og en månedlig statistikk over byggevirksomheten ble offentliggjort av Boligdirektoratet fra 1946, og overtatt av Byrået i 1967. Først i 1965 lyktes det å få til en kvartalsstatistikk over planlagt og gjennomført investering i industrien. I 1974 fikk vi enda en viktig forbedring av grunnlaget for konjunkturovervåkingen ved at Byrået begynte å offentliggjøre et såkalt konjunkturbarometer.

Engrosprisindeksen ble i 1952 vesentlig omlagt idet omfanget ble utvidet, tallet på representantvarer sterkt økt og grupperingen endret i samsvar med standarden for varegruppering. Samtidig tok Byrået til med å publisere indekstall etter varenes anvendelse. Levekostnadsindeksen ble også revidert i 1952. I 1960 ble levekostnadsindeksen erstattet av en konsumprisindeks som skulle dekke forbruket som helhet. Konsumprisindeksen ble i 1969 grundig revidert, blant annet ble grupperingen av varene lagt om slik at den kom i samsvar med gjeldende standard for varegruppering. I samme periode ble indeksene for utenrikshandelen samordnet med fastprisberegningene i nasjonalregnskapet.

Norsk korttidsstatistikk kunne i dag ha ligget på et svært høyt nivå i internasjonal målestokk dersom den ikke i begynnelsen av 1970-årene hadde blitt rammet av to administrative systemendringer som fikk alvorlige følger for statistikken. Den ene var at overgangen fra omsetningsskatt til merverdiavgift i 1970 rev bort datagrunnlaget for månedsindeksen over detaljomsetningen. Den andre var at vi ved inkorporeringen av syketrygden i folketrygden i 1971 mistet den månedlige statistikk over sysselsettingen som var sentral i konjunkturanalysen og en hovedstøtte også for nasjonalregnskapet. Det lot seg forholdsvis snart gjøre å beregne en ny detaljomsetningsindeks – om enn ikke like god – basert på direkte datainnhenting. Men først nå ser det ut til at det skal lykkes å få opprettet et nytt administrativt system, som kan gjøre det mulig å utarbeide sysselsettingsstatistikk tilsvarende den vi mistet.

#### *Næringsstatistikken.*

Grunnmaterialet fra jordbrukstellingene forelå fram til 1969 i en form som gjorde det vanskelig å utnytte mer framskredne utvalgsmetoder. Først ved tellingen i 1969 ble denne vansken overvunnet ved at EDB-teknikk ble tatt i bruk. Tellingsmaterialet ble dermed et mer fleksibelt register for utvalsundersøkelsene.

Med utgangspunkt i Skogbrukstellingen 1967 ble det satt i verk en årlig utvalgstelling for driftsutgiftene i skogbruket. For jaktstatistikken ble småviltjakten dekket ved oppgaver fra et tilfeldig utvalg av dem som betalte viltrygdavgift.

Utvidelsen av den årlige industristatistikken med nye grupper var kommet langt i 1951 og ble ført videre i årene etterpå. Fra 1963 omfattet statistikken hele industrien. Varespesifikasjonen i denne statistikken ble endret flere ganger i løpet av perioden, og særlig ved omleggingen i 1961 ble det oppnådd langt bedre samsvar enn tidligere mellom varespesifikasjonen for produksjon, råstofforbruk, innførsel og utførsel. Først da bedrifts- og foretaksregisteret ble opprettet (jfr. avsnitt 2), fikk en grunnlag for å supplere den årlige fullstendige tellingen av «store» bedrifter med en utvalsundersøkelse av småbedriftene. Overgang til EDB-basert register seinere gjorde det mulig å hente visse hovedtall for småbedriftene – blant annet sysselsetting og omsetning – direkte fra registeropplysningene. En vesentlig kvalitetsforbedring skjedde i 1972 da det lyktes å få i stand en bedre samordning av produksjonsoppgavene og oppgavene til regnskapsstatistikken for industrien.

Også på andre felter av næringsstatistikken fant det sted utbygging og forbedringer. Fra 1973 ble elektrisitetstatistikken vesentlig forbedret. En årlig varehandelsstatistikk basert på bedrifts- og foretaksregisteret ble gjennomført fra 1965. Videre ble samferdselsstatistikken vesentlig utvidet og forbedret i løpet av perioden. Fra 1970 ble store deler av statistikkssystemet bygd ut med statistikk over virksomheten på kontinentalsokkelen.

Utvidelsene og forbedringene i den årlige næringsstatistikk var delvis betinget av at det med lengre mellomrom ble foretatt fullstendige tellinger for nesten alle næringer. Fiskeritellinger ble således holdt for 1960 og 1971, skogbrukstellingene for 1957 og 1967 og bedriftstellingene for 1952, 1963 og 1974. Disse tellingene gav også en vesentlig bedre statistikk over lokalsamfunnet og nye opplysninger om næringer som hadde vært dårlig dekket med årlig statistikk. Dette gjelder spesielt de tjenesteytende næringene som bedriftstellingene kastet nytt lys over.

#### *Finans- og regnskapsstatistikken.*

For finansstatistikken ble det i 1950-årene gjennomført en radikal omlegging. Det ble utarbeidd standarder for definisjoner og grupperinger av finansobjekter og sektorer, og disse ble etter hvert innarbeidd blant annet i balanseoppstillinger både for kredittinstitusjoner, den offentlige sektor og resten av norsk økonomi, som fikk betegnelsen «Andre norske sektorer». Fra og med 1955 lot det seg gjøre å stille opp et årlig finansielt totalregnskap for hele Norge, der summen av alle fordringer og av all gjeld var kryssgruppert etter kreditor- og debitorsektor i den

nevnte standard. Det samme kunne gjøres for hvert enkelt av finansobjektslagene i objektstandarden.

Det lyktes derimot ikke i første omgang å integrere det finansielle totalregnskapet med nasjonalregnskapet, som den gang var et rent driftsregnskap, uten balanse- eller balanseendringskonti. Systemteknisk ble integrasjonsproblemet løst gjennom det nye internasjonale nasjonalregnskapssystemet, hvor det finansielle totalregnskap er bygd inn. Det arbeides nå med de praktisk-statistiske problemer for å få samordnet de to delene av nasjonalregnskapet.

Regnskapsomleggingene for de offentlige forvaltningssektorer gjorde det mulig fra og med 1961 å offentliggjøre en årlig statistikk over de offentlige sektors finanser, der det for første gang ble presentert regnskaper for alle offentlige sektorer i standardisert og samordnet form som deler av et felles regnskapssystem.

Først fra og med 1967 kom Byrået i gang med en regnskapsstatistikk for industrien og fra og med 1971 for engroshandelen. Denne regnskapsstatistikken omfatter foreløpig bare en del av norsk økonomi, men er likevel et viktig supplement til næringsstatistikken.

#### *Nasjonalregnskapet.*

Nasjonalregnskapet etter et nytt systemopplegg forelå ferdig i 1952 etter seks års arbeid og dekket periodene 1930–1939 og 1946–1951. Nasjonalregnskapet har seinere i hovedtrekk beholdt den form det fikk i 1952. Hovedsvakheten ved det norske nasjonalregnskapet har i alle år vært at det gir for få og dårlige opplysninger om inntekts- og formuesfordelingen i landet. Etter opplegget fra 1952 ble formuestall – oppdelt etter formuesarter og sektorer – i det hele tatt ikke beregnet. Personer og foretak ble behandlet under ett i en sektor, slik at tall for personlig inntekt og sparing ikke kunne gis atskilt fra foretakenes inntekt og sparing, og selvsagt kunne det heller ikke gis fordelinger innenfor disse gruppene. De tall som fantes for lønn og eierinntekter var lite tjenlige som grunnlag for analyse av sosiale fordelingsproblemer. Svakheten skrev seg dels fra valget av systemopplegg, dels fra at primærstatistikken var for dårlig utbygd.

Muligheter for å rette på disse svakheter ble åpnet i 1968 da FN's nye nasjonalregnskapssystem forelå. Dette systemet byr på en vesentlig utvidelse av inntekts- og formuesregnskapet med fordelinger etter institusjonelle sektorer hvor de ikke-personlige foretak forutsettes atskilt fra de personlige sektorer. Videre forutsettes inntektene splittet opp etter inntektsarter og formuen etter formuesarter med formuesbalanser for hver sektor.

Det har alt vært lagt ned et betydelig arbeid på å bringe begreper og grupperinger i samsvar med FN's nye nasjonalregnskapssystem fra 1968, og å komme et skritt videre med utbyggingen av et inntekts- og formuesregnskap etter den nye nasjonalregnskapsstandard. De første tall etter nytt system ble offentliggjort i 1973 tilbake til 1967.

#### **4. Statistikken over menneskelige og sosiale forhold.**

Utarbeidingen og gjennomføringen av standarder for definisjoner og grupperinger bidrog også til å heve kvaliteten av statistikken over menneskelige og sosiale forhold. I siste del av 25-årsperioden ble det dessuten arbeidd på et statistisk systemopplegg med formål og funksjoner tilsvarende dem som nasjonalregnskapet har for den økonomiske statistikken. Men det som først og fremst karakteriserte utviklingen på dette området, var en sterk ekspansjon i bredden.

Denne ekspansjonen begynte tidlig i 1950-årene blant annet med forbruksundersøkelser for nye grupper av folket. Den fortsatte med økt styrke i andre halvparten av 1950-årene da utdanningsstatistikken, rettsstatistikken og lønnsstatistikken ble forbedret og sterkt utvidet. Til dels i samme tidsrom, men særlig i årene 1961–1966, lyktes det å komme i gang med en ny periodisk statistikk over inntekter og formue, en årlig sykehusstatistikk og ny årlig sosialstatistikk på flere områder. Endelig fikk vi i siste del av 25-årsperioden en nesten revolusjonerende utvikling i befolkningsstatistikken, samtidig som en rekke intervjuundersøkelser ble gjennomført for å kaste lys over ulike sider av levekårene.

#### *Utdanningsstatistikken.*

I begynnelsen av 1950-årene ble først statistikken for allmennskoler og seinere for fag- og yrkesskoler overført fra Kirke- og undervisningsdepartementet til Byrået. Den sterke veksten i søkningen til utdanningssystemet og utbyggingen av de videregående skoler i 1960-årene skjerpet i betydelig grad kravene til utdanningsstatistikken, slik at opplysninger om den enkelte elev måtte hentes inn. Fra og med 1964 ble det således utarbeidd en detaljert statistikk for universitetene og høyskolene, som bygde på oppgaver fra den enkelte student. For avgangselevne fra gymnasene ble et tilsvarende statistikkopplegg satt i verk i 1968. Men først mot slutten av 25-årsperioden satte Byrået i samråd med Kirke- og undervisningsdepartementet og andre statistikkbrukere i verk en omlegging av elevstatistikken for alle skoleslag etter et arkivstatistisk opplegg. Som et første resultat av dette fikk vi fra og med 1971 statistikk over alle som avslutter en utdanning og fra skoleåret 1974–75 også over alle elever under utdanning ved videregående skoler.

#### *Rettsstatistikken.*

Ved inngangen til 1950-årene var kriminalstatistikken begrenset til opplysninger annethvert år om straffbare handlinger som førte til dom, forelegg eller påtaleunntatelse. EN virkelig milepel ble passert da vi fra og med 1957 fikk statistikk over forbrytelser etterforsket av politiet. Ved hjelp av denne politistatistikken og en forbedret domstolstatistikk ble den kraftige økning i ungdomskriminaliteten etter 1954

tidlig oppdaget og belyst. Tilbakefallsstatistikk for alle grupper av forbrytere fikk vi ikke før i 1961. Fra 1960 utarbeidet Byrået en ny statistikk over innsatte i fengselsvesenets anstalter. Denne statistikken ble fra 1966 utvidet til også å omfatte varetektsfanger og bøtesonere.

#### *Befolkningsstatistikken.*

Fram til inngangen av perioden var de 10-årige folketellingene den sentrale kilde til kunnskap om størrelsen og fordelingen av folket etter geografiske og andre kjennemerker. Fra og med 1965 ble det sentrale personregisteret en viktig kilde for befolkningsstatistikken. På grunnlag av dette registeret lager Byrået hvert år statistikk over folkemengden etter kjønn, alder og ekteskapelig status med geografiske fordelinger ned på den enkelte kommune, statistikk over folkemengdens bevegelse, spesialstatistikk over flyttebevegelsene (hvor flytterne drar og hvor de kommer fra), statistikk over familiesammensetningen og endringen i denne og statistikk over utenlandske statsborgere i Norge. Byrået har også utviklet modeller for framskriving av befolkningen, og beregnede tall med regionale spesifikasjoner publiseres nå stort sett hvert annet år.

#### *Intervjuorganisasjonen og intervjuundersøkelsene.*

Ved inngangen til 25-årsperioden bygde statistikken over menneskelige og sosiale forhold stort sett på administrative data. De viktigste unntakene var folketellingene og forbruksundersøkelsene. For å bygge ut denne statistikken i bredden, ble det i samband med Forbruksundersøkelsen 1967 opprettet en fast landsomfattende intervjuorganisasjon. Ved opprettingen av intervjuorganisasjonen og den videre utvikling av denne skaffet Byrået seg et innsamlingsapparat som norsk statistikk tidligere ikke hadde hatt.

De forbruksundersøkelser som ble gjennomført i første del av perioden var store landsomfattende utvalgsundersøkelser med noen års mellomrom. I 1974 gikk Byrået over til årlige utvalgsundersøkelser som gir oversikt over private husholdningers forbruk, gruppert etter forskjellige kjennemerker som husholdningstype, bostedsstrøk, alder o.l. Dette åpner muligheter for omfattende analyser i tilknytning til inntektsfordeling, etterspørselsforhold m.v. i tillegg til det tradisjonelle formål å gi vektgrunnlag for konsumprisindeksen.

For å klarlegge hvordan folk nytter tiden til ulike gjøremål, ble det i 1971/72 gjennomført en tidsnytningsundersøkelse. Denne ble blant annet basert på detaljert kartlegging av tidsbruken ved hjelp av dagbøker. Da grunnlaget for den månedlige sysselsettingsstatistikk falt bort, ble det i 1971 satt i gang kvartalsvise arbeidskraftsundersøkelser bygd på intervjuing av et utvalg av personer. For 1967 og 1973 ble det gjennomført undersøkelser av boforholdene i

landet. Helsestatistikken utgjør en viktig del av statistikken over de menneskelige og sosiale forhold i samfunnet. Ved hjelp av en intervjuundersøkelse i 1968 (gjentatt i 1975) fikk vi større kunnskap enn tidligere om hvilke helseplager folk har og om bruken av helsetjenester, behovet for pleie og stell under sykdom, fraværet fra skole og arbeid i samband med sykdom m.v. Gjennom en intervjuundersøkelse i 1972 fikk vi bedre innsikt i de innenlandske flyttinger enn det er mulig å få gjennom andre kilder. Valgstatistikken er også et eksempel på utbygging ved hjelp av intervjuundersøkelser. Gjennom disse har vi for eksempel fått opplysninger om den personlige bakgrunn, som kjønn, alder, yrke, utdanning for velgere av de forskjellige partier og om motiver for stemmegiving, skifte av parti o.l.

De undersøkelsene som er omtalt foran, gjelder enkelte sider av levekårene. For å få bedre mulighet til å analysere de ulike sider i sammenheng, ble det i 1973 gjennomført en mer generell levekårsundersøkelse. Slike undersøkelser gir færre detaljerte opplysninger om de enkelte forhold som bestemmer levekårene, men til gjengjeld gir de en samlet oversikt over de ulike levekårskomponentene.

#### **5. Analyse og modellutvikling.**

Det analyse- og forskningsarbeid som i perioden foregikk på Forskningsavdelingen og i Sosiodemografisk forskningsgruppe, var hele tiden utpreget empirisk orientert. Dette har muliggjort en naturlig arbeidsdeling med universiteter og høyskoler, som legger større vekt på den teoretiske grunnforskningen.

#### *Konjunkturanalyse.*

I perioden 1922–1939 utarbeidet Byrået regelmessige økonomiske oversikter (årsoversikter). Denne tradisjon tok Byrået opp igjen i 1946. I form og opplegg har årsoversiktene stort sett vært uforandret siden den gang, men navnet ble i 1949 endret fra Statistisk-økonomiske oversikter til Økonomisk utsyn. En viktig milepel ble nådd med 1952-publikasjonen, hvor analysen for første gang kunne bygge på de nye nasjonalregnskapstall. Det har senere vært fast tradisjon at Byrået i Økonomisk utsyn – som normalt publiseres i månedsskiftet januar/februar – har gitt et samlet bilde av norsk økonomi i året som gikk, basert på de første, foreløpige nasjonalregnskapsoppgaver.

Siden 1960 har Byrået i tillegg til årsoversiktene i Økonomisk utsyn offentliggjort korte, månedlige konjunkturoversikter for Norge og utlandet. Gjennom massemedia får konjunkturoversiktene vid spredning. Særlig i økonomisk usikre tider har interessen for månedsoversiktene vært stor.

En studie av Konjunktorene i mellomkrigstiden. Norge og utlandet ble sendt ut i 1951, og en tilsvarende oversikt for etterkrigstiden foreligger i manu-

skript. Formålet har i begge tilfeller vært å vinne større innsikt i hvordan internasjonale konjunkturvekslinger påvirker den norske økonomi.

#### *Skatteforskning.*

Byråets skatteforskning var i første del av 25-årsperioden sterkt orientert mot praktiske skattespørsmål. Etter at den nødvendige kompetanse var bygd opp, ble beregninger og utredninger for Finansdepartementet, for stortingskomitéer og for de politiske partier i Stortinget en sentral oppgave. For opposisjonspartiene betyr dette at de i skattespørsmål kan disponere et utredningsapparat som står fritt i forhold til regjeringen.

For å øke beredskapen og lettere kunne foreta de beregninger som det oftest er spørsmål etter, har skatteforskningsgruppen utviklet flere «skattemodeler» (regneprogrammer) for standardberegninger ved hjelp av EDB. I alt fire slike programmer er i bruk.

Som tjenesteyting overfor allmennheten utgir Byrået Aktuelle skattetall. Denne publikasjonen kom første gang ut i 1965 og har siden 1970 vært utgitt årlig. Publikasjonen Det norske skattesystem, som gir en oversikt over norske skatteregler, ble sendt ut første gang i 1958 og har seinere kommet i flere ajourførte utgaver.

#### *Økonomisk vekst og utvikling.*

Gjenreisingsårene etter krigen var preget av sterk interesse for studier av økonomisk vekst. Som grunnlag for slike studier ble de viktigste nasjonalregnskapsserier beregnet bakover fra 1930 til 1900 og seinere til 1865, samtidig som de ble supplert med beregninger av realkapital og nasjonalformue. Resultatene er publisert og analysert blant annet i publikasjonen Økonomisk utsyn 1900–1950 og Langtidslinjer i norsk økonomi 1865–1960 (SØS nr. 16).

Et arbeid av en litt annen karakter var Norges økonomi etter krigen (SØS nr. 12), som kom ut i 1965. Denne publikasjonen gav en detaljert dokumentasjon av norsk økonomisk etterkrigshistorie, med en rekke analytiske innslag. Publikasjonen representerte et krafttak som Byrået seinere ikke har maktet å gjenta.

#### *Makroøkonomisk modellbygging.*

Ett av siktepunktene for det opplegg som ble valgt for nasjonalregnskapet, var å gi grunnlag for utvikling av modeller for kryssløpsanalyser (input-output-analyser). Etter et omfattende dataarbeid gjennom mange år kunne Byrået i 1960 sende ut en større publikasjon (SØS nr. 9) med kryssløpstall for året 1954 sammen med en redegjørelse for kryssløpsanalysens metoder og muligheter.

Et foreløpig gjennombrudd i modellutviklingen kom i 1960, da Byrået avsluttet arbeidet med MODIS

I, bygd på de detaljerte kryssløpstall for 1954 (MODIS = Model av DISaggregert type). Modellen ble første gang brukt ved utarbeidningen av nasjonalbudsjettet for 1961 og langtidsplanen 1962–1965. En forbedret versjon, MODIS II, ble ferdig til bruk i 1965. MODIS III kom i 1967, men hadde relativt små endringer i økonomisk innhold i forhold til MODIS II. I 1973 kom så MODIS IV, som er det foreløpige sluttstadium i denne modellutviklingen. MODIS IV er i mye en videreføring av de to foregående modellene, men er lagt om i samsvar med det nye system for nasjonalregnskapet, og det er lagt vekt på at de konkrete virkemidler i den økonomiske politikken skal kunne finnes igjen som variable i modellen.

I tillegg til MODIS har Byrået i dag ansvaret for MSG-modellen (MSG = Multi-Sectoral Growth). Denne modellen, som særlig egner seg for studier av næringslivet under økonomisk vekst, ble opprinnelig utviklet av professor Leif Johansen ved Sosialøkonomisk institutt omkring 1960 og ble fra midten av 1960-årene brukt av Finansdepartementet i langtidsprogramarbeidet, spesielt til de såkalte perspektivanalysene.

Til bruk ved inntektsoppgjøret våren 1966 ble modellen PRIM (PRIM = PRis-Inntekts-Modell) utviklet. Den var særlig utformet med tanke på å forhåndsberegne virkningene på priser og inntekter av alternative utfall av et inntektsoppgjør. Siden 1974 er den avløst av en spesiell versjon av MODIS IV.

#### *Befolkningsanalyse og befolkningsprognoser.*

Statistisk Sentralbyrås sterke tradisjoner i analyse av befolkningsdata ble fulgt opp og intensivert i tiden etter den andre verdenskrigen. En viktig milepel var to publikasjoner fra årene 1961 og 1965 (SØS nr. 10 og nr. 13), som gav en samlet oversikt over norsk befolkningshistorie gjennom de siste 100 år.

Etter at gruppen for sosiodemografisk forskning var opprettet, ble arbeidet med modeller for befolkningsframskrivninger sentralt for denne. Gruppen arbeider både med beregningsgrunnlaget, modellutforming og testing av de grunnleggende hypoteser. Hittil har gruppen særlig studert regionale variasjoner i fruktbarheten, dødelighetens variasjoner med alder, ekteskapelig status og yrke og motiver for flytting mellom kommuner.

Ved siden av rent demografiske forhold har Sosiodemografisk forskningsgruppe studert befolkningens forhold til arbeidsmarkedet. Siktepunktet er å utvikle prognosemodeller for arbeidskraftstilbudet. Det har særlig vært arbeidd med analyser av kvinners yrkesdeltaking, men det pågår forskning i flere retninger.

I 1974 ble publikasjonen Sosialt utsyn 1974 utgitt. Dette er første utgave av en publikasjon som på en mer oversiktlig måte enn før framstiller foreliggende statistikk over menneskelige og sosiale forhold.

## 6. System- og metodeutvikling i databearbeidingen.

Hullkortteknikken gjorde det i løpet av 1950-årene mulig å automatisere stadig flere statistikkrutiner slik at statistikkproduksjonen kunne øke langt sterkere enn forbruket av arbeidskraft. Utstyret hadde kapasitet til å avvikle databearbeidingen innen akseptable tidsfrister, men det tekniske utstyret var svært enkelt og tillot ikke bruk av særlig framskredne metoder eller systemløsninger.

Ved overgangen til elektroniske datamaskiner var målet først og fremst å oppnå sterkere integrering av de maskinelle arbeidsoperasjoner og bruk av mer krevende statistiske metoder. Den første datamaskinen som ble tatt i bruk i begynnelsen av 1959 erstattet ikke hullkortmaskinene fullt ut, fordi den manglet skriveutstyr og ikke kunne sortere store datamengder. Likevel fikk den stor betydning, og metodene for kontroll av data ble utviklet videre.

Da magnetbånd ble tatt i bruk i 1962, ble det mulig å behandle store datamengder med en langt større sikkerhet enn tidligere. Selv alfabetisk sortering av store datamengder kunne nå utføres automatisk og sikkert. Dette gjorde det i 1964 teknisk mulig å opprette et sentralt register over alle personer bosatt i Norge, og samtidig ble det permanente fødselsnummer for hver person tatt i bruk.

En iøynefallende virkning av magnetbåndteknikken og de sentrale registrene med permanente identifikasjonsnummer var den gradvise oppbygging av et

arkivstatistisk system med en standardisert datadokumentasjon, et systematisk ordnet dataarkiv og et programutstyr som ble stadig bedre og mer omfattende.

Det ble lagt opp et ensartet system for identifikasjon og teknisk dokumentasjon av alle data på magnetbånd. Dette gjorde det mulig å bearbeide de løpende data på ny dersom det skulle bli aktuelt. Dessuten ble det mulig å utnytte opplysninger fra én statistikk sammen med data fra en annen statistikk i fall det var ønskelig.

I 1961 ble det første standard tabellprogrammet utviklet. Formålet med dette og alle seinere standardprogram var å redusere programmeringsarbeidet. Seinere og etter hvert som datamaskinkapasiteten vokste, ble det utviklet tabellprogram med større muligheter for å lage mer innholdsrike tabeller uten spesialprogrammering. Det ble også laget standardprogram for kontroll av data og presentasjon av tabeller ferdig teksten og klar for mangfoldiggjøring.

Programmeringen av datamaskiner har alltid vært ressurs- og tidkrevende. For å bøte på dette er det blitt tatt i bruk flere internasjonale standard programmeringsspråk. Ingen av disse ble funnet hensiktsmessige til å løse de store problemer med programmeringen av de kompliserte MODIS-modellene. For problemer av denne typen ble det derfor på Byråets initiativ og med støtte fra Finansdepartementet utviklet et eget språk av Norsk Regnesentral. Språket ble kalt DATSY, og ble tatt i bruk i 1970.

# NIS

## Norsk institutt for sykehusforskning

Formål: forskning, utvikling og utredning i sykehus og annen helsetjeneste.

Norsk institutt for sykehusforskning (NIS) er et frittstående oppdragsinstitutt for forsknings- og utredningsvirksomhet i sykehus og annen helsetjeneste, hovedsakelig i spørsmål som angår planlegging, organisering og drift. Instituttet har 20 ansatte, er tilsluttet SINTEF i Trondheim, og har et nært samarbeid med Helsedirektoratet og sykehuspleierne ved Norske Kommuners Sentralforbund.

Institutt har ledig stilling som forsker innen fagområde

## Kvantitative analyser og planlegging innen helsetjenesten

Den nye medarbeideren skal delta i forsknings- og utredningsoppgaver for fylkeskommuner og sentrale myndigheter. Stillingen vil kreve evne til selvstendig og analytisk arbeid.

Stillingen vil passe for en sosial- eller siviløkonom, men søkere med annen universitetsutdannelse kan også komme i betraktning. Søkere må ha praksis, helst fra helsesektoren eller annen offentlig forvaltning.

Lønn etter kvalifikasjoner i lønnstrinn 20–24.

Interesserte kan kontakte fagsjef Harald Buhaug over tlf. (075) 92 588.

*Snarlig tiltredelse er ønskelig.*

*Søknad sendes NIS,*

*Øvre Alle 11, 7000 Trondheim,*

*innen 20. november 1978.*

# Forhandlingssamfunnet

AV  
PROFESSOR LEIF JOHANSEN  
SOSIALØKONOMISK INSTITUTT  
UNIVERSITETET I OSLO



*Den samlede mengde av beslutninger som tas i en økonomi kan sies å bestå av tre typer: Beslutninger som tas på desentralisert måte av individuelle aktører, beslutninger som tas av en sentralisert myndighet eller av et kollektiv etter bestemte regler, og beslutninger tatt ved forskjellige former for forhandlinger uten bestemte regler eller tidsfrister og uten ordninger som gjør at avgjørelser blir truffet selv om det ikke foreligger enighet mellom partene. Sosialøkonomisk teori behandler stort sett beslutninger av de to første typene, men har tradisjonelt hatt mindre å si om den tredje typen av beslutninger. Artikkelen hevder at det i den samlede mengde av beslutninger tatt i økonomien er en økende tyngde av forhandlinger på bekostning av de to andre typer av beslutninger. For at økonomisk teori ikke skal tape i relevans, er det derfor viktig å ta opp de problemer som forhandlinger reiser. Artikkelen hevder at spillteori er det beste utgangspunkt for dette. Foreliggende forhandlingsteori er i stor utstrekning lite treffende fordi den a priori forutsetter for mye om «kollektiv rasjonalitet». Artikkelen hevder at det er mange innebygde tendenser og problemer i en forhandlingsprosess som gjør at forhandlinger i den forstand det behandles her ofte må ventes å lede til ikke-optimale disposisjoner. Artikkelen er ment som et forsøk på å stille en diagnose og forstå visse utviklingstrekk, men tar ikke økonomisk-politisk standpunkt til de tendenser som diskuteres.*

*Artikkelen er en fri og enkelte steder noe endret gjengivelse av innholdet i et memorandum av 24. mai 1978: «The Bargaining Society and the Inefficiency of Bargaining.»*

## 1. Innledning.

I teoretisk behandling av økonomiske systemer finner en gjerne to typer av beslutningsmekanismer: På den ene side beslutninger tatt av enkeltaktører om hvordan de vil tilpasse seg til forskjellige markedssituasjoner, hvor diverse karakteristika ved markedet tas som gitte data fra den enkelte tilpassers side, og på den annen side autonome beslutninger tatt av en statsmyndighet med et større eller mindre operasjonsfelt. For en beskrivelse og forståelse av forskjellige utviklingstendenser i det økonomiske system i Norge og mange andre land finner jeg dette utilstrekkelig og tildels villedende. De utviklingstendenser

som ikke kan analyseres ved hjelp av disse «klassiske» tilnæringsmåter er det jeg karakteriserer ved stikkordet «forhandlingssamfunnet». Jeg må betegne mine betraktninger om dette som spekulasjoner i den forstand at jeg ikke har systematisk empirisk underbygging av påstander, og heller ikke fullt utarbeidede logiske slutninger. Jeg mener også bare å peke på en utviklingstendens, diskutere bakgrunnen for den og forsøke å forstå i alle fall noen av elementene i bildet; jeg tar ikke standpunkt til de tendenser jeg diskuterer.

Det er selvfølgelig noe utilfredsstillende å presentere slike «spekulasjoner» istedenfor presise, velbegrunnede teorier og resultater. Jeg tror imidlertid det er viktig nå og da å løsrive seg noe fra tradisjonelle tilnæringsmåter og problemstillinger i vårt fag for å sikre oss mot en automatisk fortsettelse langs veletablerte baner som kan komme til å miste kontakt med nye faktiske utviklingstendenser og problemstillinger i samfunnet som omgir oss, eller i alle fall å bli i stand til å dekke bare en mindre og mindre del av disse. Jeg

---

Leif Johansen tok sosialøkonomisk embetseksamen 1954. Han har siden vært ansatt på Sosialøkonomisk institutt ved Universitetet i Oslo, fra 1965 som professor. Han tok doktorgraden i 1960 på emnet «A Multi Sectoral Study of Economic Growth». De viktigste arbeidsfeltene har vært økonomisk vekst, offentlig økonomikk og makroøkonomisk planlegging.

tror også spekulasjoner langs de linjer jeg skal skissere i fortsettelsen kan være nyttige for å forstå de tendenser til misforståelser og kommunikasjonsvanskeligheter en ofte har mellom fagøkonomer på den ene side og økonomisk-politiske beslutningstakere på den annen side.

## 2. Begreper fra spillteorien som bakgrunn.

Jeg har ved tidligere anledninger – se spesielt L. Johansen (1974) – avslørt at jeg mener «spillteori gir det beste begrepsapparat og de beste metoder for formulering av, forståelse av og analyse av samfunnsmessige problemstillinger», og dette danner også noe av utgangspunktet for mine spekulasjoner her. Begrunnelsen for denne holdningen til spillteorien og dens begreper er det ikke nødvendig å gi i noen utførlig form her, men det kan være nyttig å gi den kortfattet oppsummert i noen få punkter.

- (1) Spillteorien krever at vi gjør klart *hvilke aktører vi har og hvilke mengder av mulige aksjoner som er tilgjengelige* for hver individuell aktør eller for grupper av aktører.
- (2) En spillteoretisk behandling av et problem gjør *de gjensidige avhengigheter* klare, dvs. at den krever en klargjøring av hvorledes det resultat den enkelte aktør oppnår generelt avhenger av de aksjoner alle aktører tar.
- (3) Spillteorien behandler hver aktør som en *bevisst aktør* som forstår spillets karakter og innretter seg deretter.
- (4) Spillteorien tar konsekvensene av punkt (3) ved å bygge inn i analysene at *hver aktør er klar over det faktum at de andre aktører også er bevisste aktører* – aktør A vet at aktørene B, C, . . . er bevisste aktører, og dermed tar også aktør A med i betraktning at B, C, . . . vet at A er en bevisst aktør, og tilsvarende for alle deltakere.

Vanlig økonomisk teori bygger selvfølgelig i høy grad på punkt (2) ovenfor, og i noen utstrekning på punkt (3). Ofte behandler den imidlertid punkt (1) på en utilfredsstillende måte, ved at den gjør «konvensjonelle» forutsetninger om aksjonsmulighetene eller settet av variable som hver aktør treffer beslutninger om, og den lar også ofte variable i modellene finne sine likevektsverdier uten at det er klargjort hvilke aktører som står bak de beslutninger om variasjon som må til. Noen ganger løses dette problemet ved at en innfører en nokså kunstig «marksadministrator». Men det viktigste er at vanlig økonomisk teori i stor utstrekning unnlater å ta i betraktning det som er nevnt under punkt (4) ovenfor, men istedet erstatter slike betraktninger bygget på aktørenes bevissthet og rasjonalitet med forutsetninger som innebærer at hver aktør tar svært mange ting som «gitte» selv om en kombinasjon av gjensidig avhengighet som nevnt under (2) og bevissthet som nevnt under (3) burde innebære en tankegang som bygger på det som er

nevnt under (4). Vanlig økonomisk teori betrakter i stor utstrekning hver enkelt aktør som en meget avansert, bevisst beslutningstaker med evne til å løse kompliserte analytiske problemer, men som ikke desto mindre tilpasser seg til omgivelsene som om de utgjøres av en ubevisst natur, gitte parametre, eller mekanistiske sammenhenger. En kan kanskje si at vanlig økonomisk teori behandler de enkelte aktører som splittede personligheter: intellektuelt avanserte og rasjonelle i visse henseende, men samtidig med en utpreget tendens til å danne seg et overforenklet bilde av de omgivelser en skal treffe sine beslutninger i og i avhengighet av. (Økonomisk teori, kanskje særlig i dens moderne mer eller mindre matematiske form, har ofte blitt bebreidet for å etterlikne naturvitenskapene, og dermed gå utenom den essensielt samfunnsmessige karakter som en økonomi har. Jeg tror en må si at denne kritikk ikke er helt uten berettigelse, og jeg tror en spillteoretisk tilnærmingssmåte til problemene, som tar hensyn til både den gjensidige avhengighet og aktørenes bevissthet, med de konsekvenser det har for bevisstheten om andre aktørers bevissthet osv., er det mest tilfredsstillende svar på denne kritikk, og den eneste tilnærmingssmåte som kan gjøre økonomisk teori til noe essensielt forskjellig fra metoder fra naturvitenskapene anvendt på økonomiske systemer som utgjøres av menneskelige beslutningstakere.)

## 3. Forhandlinger i forhold til spill.

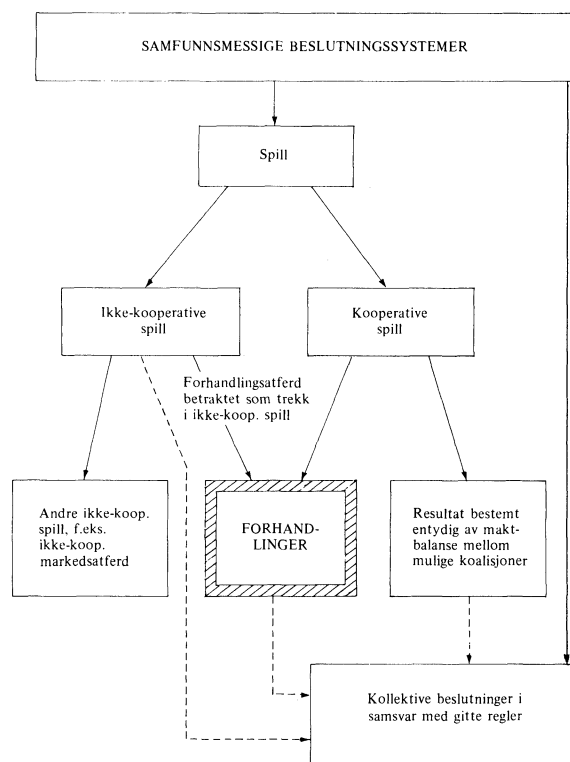
Hvor kommer så forhandlinger inn i dette? For å foreta denne plasseringen er det hensiktsmessig å bringe inn skillet mellom to typer av spill: ikke-kooperative spill og kooperative spill. I ikke-kooperative spill tar hver aktør sine beslutninger innenfor sitt sett av mulige aksjoner uten å kommunisere med og treffe avtaler av noen art med andre deltakere. Kooperative spill defineres ofte som spill hvor det er mulig og tillatt for aktørene å kommunisere med hverandre og treffe avtaler (danne koalisjoner) før beslutninger treffes og aksjoner gjennomføres. Til denne karakteristikk føyes det av og til det krav at det skal være mulig for aktører som inngår avtaler å kontrollere og sette en eller annen form for makt bak avtalene slik at en er sikret at det som er avtalt blir gjennomført. I fortsettelsen skal jeg ha dette med i forutsetningene når jeg omtaler kooperative spill.

Fra ett synspunkt kan en nå si at forhandlinger tilhører gruppen av kooperative spill. Forhandlinger er en prosess med kommunikasjon: utveksling av informasjon, forslag, løfter, trusler etc. Med andre ord, en kan si at beskrivelsen av en forhandlingsprosess representerer en utarbeidelse av det som refereres til som tillateligheten av kommunikasjon og dannelsen av koalisjoner i kooperative spill. I noen tilfeller er spillteorien i stand til å utlede ganske overbevisende at mulighetene for koalisjonsdannelser så å si

bestemmer et entydig likevektsresultat, som en slags maktbalanse mellom de forskjellige potensielle koalisjoner. I spillteoriens terminologi er dette først og fremst det tilfellet hvor den såkalte kjernen i spillet («core») inneholder et helt bestemt resultat. (Det finnes noe forskjellige typer av «kjerner», og også andre løsningsbegreper, men det er det unødvendig å gå inn på i denne sammenheng.) Om alle parter forstår den maktsituasjon som foreligger, blir da forhandlingsaspektet nokså trivielt. Dette tilfellet oppstår imidlertid bare under spesielle forhold. I realistiske tilfelle vil det vanligvis gjenstå en samling av mulige utfall som er slik at valget mellom dem innebærer konflikt mellom de forskjellige parter interesser. Da blir forhandlingsaspektet mer interessant og må få en mer framtrædende plass i behandlingen av situasjonen. I denne forstand kan en si at *forhandlinger er en prosess som avgjør utfallet i et kooperativt spill når maktbalansebetraktninger basert på de forskjellige potensielle koalisjoners muligheter ikke utpeker noe entydig resultat*. Det finnes også interessante tilfelle hvor kjernen ikke inneholder noe resultat, dvs. at ikke noe resultat tilfredsstiller alle de krav som definerer kjernen. Jeg ser det slik at forhandlinger vil være essensielle også i dette tilfellet, men dette punkt er så vidt jeg vet ikke tatt opp i litteraturen om forhandlinger og spill.

I en forhandlingsprosess er utveksling av informasjon, forslag, løfter og trusler som nevnt ovenfor essensielle elementer. Selv om spillet er «kooperativt» ifølge terminologien i spillteorien, er spillerne motparter i selve forhandlingsprosessen. Hver av dem bestemmer sine «trekk» i denne prosessen ut fra sine egne overveielser. Følgelig kan *forhandlingsprosessen i seg selv betraktes som en spesiell type av ikke-kooperative spill*, hvor trekkene i spillet utgjøres av elementer av informasjon som man gir til motparten, forslag som framsettes osv. En kan altså si at forhandling er en prosess som hører med til kooperative spill, men forhandlingsprosessen selv er så å si pr. definisjon ikke-kooperativ.

Forbindelsene mellom de begreper som er introdusert til nå er illustrert i Figur 1. I denne figuren er «spill» plassert innenfor rammen av en mer omfattende kategori som er kalt «samfunnsmessige beslutningssystemer», dvs. systemer for beslutningstaking når en har flere aktører i gjensidig avhengighet. Ved siden av spill har en i denne videre kategori det jeg vil kalle «kollektive beslutninger». For formålet her definerer jeg en kollektiv beslutning som *en felles beslutning tatt ved hjelp av klart definerte regler som er slik at de leder fram til en beslutning, innenfor en fastsatt tidsramme, selv om det ikke råder enighet mellom de impliserte parter*. Dette innebærer en vesentlig distinksjon i forhold til forhandlinger: *en forhandlingsprosess forløper ikke etter på forhånd fastsatte regler, og enighet, eller i det minste akseptering av resultatet, er nødvendig for at en felles beslutning skal framkomme*. Om slik enighet ikke nås, vil det



Figur 1.

ikke bli noen felles beslutning, og partene faller tilbake på individuelle, isolerte beslutninger.

Regler for kollektiv beslutningstaking er vel ofte utformet med henblikk på å unngå uønskede spill- eller forhandlingseffekter. Likevel er kollektive beslutninger i samsvar med slike regler knyttet til spill på forskjellige måter som antydnet ved de stiplede linjer i figuren. Forut for en formell beslutning i samsvar med gitte regler vil det ofte være former for forhandlinger mellom de deltakende parter, f.eks. med henblikk på å koordinere stemmegivning eller andre skritt som er formalisert i reglene. Om parter ikke har koordinert sine trekk på denne måten, kan deres trekk i avstemningsprosedyrer og andre ordninger ofte betraktes som trekk i ikke-kooperative spill, osv. «Kollektive beslutninger» er derfor ikke uten innslag av spill- og forhandlingsaspekter, men fordi det gjelder faste regler om framgangsmåtene ved «kollektive beslutninger» i den forstand begrepet er brukt her, vil de være vesensforskjellige fra forhandlinger med deres åpne og ustrukturerte karakter.

Som allerede nevnt, kan en nærme seg studiet av forhandlingsprosesser ved hjelp av begreper fra teorien for ikke-kooperative spill. Ikke-kooperative spill er selvfølgelig også av stor betydning i seg selv, altså ikke bare som et hjelpemiddel i studiet av forhandlinger. En enorm mengde av beslutninger i en samfunnsøkonomi tas i former som best kan beskri-

ves som trekk i ikke-kooperative spill; mest typisk er det for «små» enheters adferd i markeder. Dette er markert ved forgreningen til venstre i figuren.

#### 4. Den økende betydning av forhandlinger.

Det er en grunnleggende forutsetning i de spekulasjoner jeg presenterer her at *forhandlinger spiller en mer og mer framtrædende og omfattende rolle i økonomisk beslutningstaking i land som Norge*. Detaljerte studier ville være nødvendig for å dokumentere dette empirisk, men jeg tror alle ser noen klare tendenser i denne retningen. Lønnsforhandlinger har selvfølgelig «alltid» vært der, men tendensen i de senere år har gått i retning av å utvide feltet for disse forhandlinger slik at det blir forhandlinger for inntekter mer generelt. For spesielle sektorer, som jordbruk, skogbruk og fiske, fastsettes mange priser gjennom forhandlinger. Lønnsforhandlinger var opprinnelig en sak for «uavhengige» organisasjoner i arbeidsmarkedet, men ved forskjellige anledninger har staten kommet inn, først som en slags koordinator ved forhandlingene, men senere som en mer aktiv part med sine egne krav og bidrag til resultatet. Blant annet har endringer i både direkte og indirekte skatter vært deler av «pakker» som en har forhandlet om. Nye grupper blir stadig organisert med det formål å oppnå rett til å forhandle med staten om sine økonomiske forhold. I tillegg til de tradisjonelt sterkere grupper, har vi fått grupper som kunstnere inn med forhandlingsrett, og pensjonister kommer kanskje snart inn. I penge- og kredittmarkedet har vi lange tradisjoner i forhandlinger og mer eller mindre bindende avtaler mellom regjeringen og forskjellige organisasjoner av kredittinstitusjoner. Mange priser er gjenstand for direkte kontroll på nivåer som det blir enighet om etter kontakt og undersøkelser som kanskje kan kalles forhandlinger, hvor produsenter, handelens organisasjoner og offentlige institusjoner er med. Mange større bedrifter er i direkte forhandlingsposisjon vis-a-vis hverandre og vis-a-vis regjeringen; dette har selvfølgelig vært tilfellet i ganske lang tid, i forbindelse med lokaliseringen av nye bedrifter, forsyning med energi, utnyttning av naturressurser osv. I de senere år har denne tendensen blitt framskyndet av i det minste to grunner: oljeoperasjonene i Nordsjøen med de store tiltak de medfører, og de vanskeligheter som mange bedrifter har kommet i i den nåværende økonomiske situasjon med lav fortjeneste eller tap i noen bransjer og truende arbeidsløshet. Den støtte regjeringen har gitt i forskjellige former til mange viktige bedrifter er ofte oppnådd etter en eller annen form for forhandling hvor bedriftsledelsen, kreditorer, fagforeninger og kanskje representanter for de lokale myndigheter har deltatt. I forbindelse med utenrikshandelen er bildet kanskje noe uklart, og tendensen har vært varierende, men det finnes i alle fall betydelige innslag av forhandlinger.

Dette er bare en rask oppramsing av en rekke velkjente forhold. Poenget ved oppramsingen er å illustrere det jeg mener er en hovedtendens i utviklingen av vårt økonomiske system – en tendens i retning av at forhandlinger spiller en stadig økende rolle.

Om vi ser nærmere på utviklingstendensen i retning av at forhandlinger tar en stadig større plass som beslutningssystem i økonomien, tror jeg en kan si at den kommer fra to sider. For det første erstattes en rekke ikke-kooperative markedsspill av forhandlingsprosesser, og for det andre er det en tendens til at saker som tradisjonelt er blitt avgjort ved metoder som her kalles «kollektive beslutninger i samsvar med gitte regler» glir over i forhandlingsprosesser av forskjellige slag mellom kollektive eller offentlige organer, organisasjoner, bedrifter og andre institusjoner. I figuren betyr dette at vi får forskyvninger både fra forgreningene til venstre og forgreningene til høyre i figuren i retning av de sentrale grener som innebærer forhandlinger.

Den andre av de to tendenser som er påpekt her, har som kjent vært gjenstand for debatt i Norge i forbindelse med statens sterkere engasjement i inntektsoppgjørene hvor det har vært en tendens til at spørsmål blant annet om skatter i noen grad har glidd ut av Stortingets hender og over i forhandlinger mellom regjeringen og organisasjonene. Denne tendensen har også ved visse anledninger medført at de tall som framlegges offisielt for Stortinget i statsbudsjettet ikke har vært helt «reelle», fordi regjeringen har holdt visse reserver tilbake for å ha dem til disposisjon i forhandlingene med organisasjonene. Spørsmålet om hva slags tall angående pris-, lønns-, og annen inntektsutvikling som skal legges fram i forbindelse med nasjonalbudsjettet har også vært gjenstand for overveielser hvor hensynet til forhandlingene mellom organisasjonene på arbeidsmarkedet og mellom disse og staten har telt med ved siden av hensynet til hva slags opplysninger Stortinget trenger som grunnlag for sine beslutninger.

Det bildet jeg her har trukket opp er nokså forskjellig fra det en får gjennom vanlig teori for økonomisk politikk og planlegging. I slik vanlig teori er staten eller regjeringen en myndighet som tar autonome beslutninger med hensyn til forskjellige instrumenter som påvirker atferden til de øvrige aktører i systemet, mens markedsmekanismen tjener til å koordinere desentraliserte beslutninger. Jeg tror vi her har en av kildene til det kommunikasjonsgap som kan oppstå mellom politiske beslutningstakere og fagøkonomer, blant annet slik at politikerne ofte mener at de råd fagøkonomer gir er upraktiske eller irrelevante: Politikerne vet at de er deltakere i «spill» eller forhandlingsprosesser om mange viktige spørsmål som angår økonomien, mens den økonomiske teoretiker er vant til å se økonomisk politikk som et spørsmål om å variere verdiene av visse økonomisk-politiske instrumenter på en autonom måte fra statens side.

## 5. Årsakene til det økende innslag av forhandlinger i det økonomiske beslutningssystem.

Hvis jeg har rett i at det er en økende tendens i retning av forhandlinger som grunnlag for beslutninger, kan en spørre hva som er årsakene til denne utviklingen. Jeg skal ikke gi noen utførlig diskusjon av dette, men i alle fall nevne noen punkter som jeg mener er av betydning.

1. Teknisk og samfunnsmessig bedrede muligheter for kommunikasjon mellom forskjellige parter. I tilknytning til Figur 1 kan en si at dette i alle fall virker i retning av å forskyve spill over i retning av den kooperative gren, hvor forhandlinger lett oppstår som en del av prosessen.

2. Andre elementer som bidrar til å fremme organisering av grupper etter deres økonomiske interesser.

3. Teknologiske utviklingstendenser som fremmer etableringen av produksjonseenheter som er så store at de har betydelige virkninger for den økonomiske situasjon i landet eller i visse regioner, og som påvirker omgivelsene på forskjellige måter i tillegg til det som er representert ved vanlige markedstransaksjoner.

4. Andre elementer som bidrar til at markedene funksjonerer på mindre tilfredsstillende måter, slik at mange folk og institusjoner føler behov for forskjellige slags ordninger og beslutninger ut over det som reguleres gjennom vanlige markedstransaksjoner.

5. Den økende bevissthet hos personer og grupper om det faktum at markeder kan manipuleres med henblikk på å påvirke inntektssituasjonen for forskjellige grupper.

6. Det økende omfang av den offentlige sektor og det økende antall av områder som staten av forskjellige grunner griper inn i.

7. Politiske idéer som innebærer at enhver skal oppmuntres til å forsøke å påvirke saker av interesse for vedkommende og ta del i beslutningsprosessene mer aktivt og direkte enn det som skjer gjennom valgte eller utnevnte representanter og gjennom vanlige politiske valg.

8. Konkurransen (i form av et ikke-kooperativt spill?) mellom de politiske partier som gjør det lite tiltrekkende for hvert av dem å gå imot krav og press fra forskjellige grupper som representerer et ikke ubetydelig antall velgere.

Disse tendensene tar mange beslutninger ut fra den ikke-kooperative markedssfære. Samtidig må en si at de vokser fram mer eller mindre spontant slik at vel gjennomtenkte kollektive beslutningsregler ikke eksisterer eller ikke blir skapt i takt med prosessen. Følgelig er det en tendens til at en får mer og mer av beslutningstakingen langs den sentrale «kooperative» gren i Figur 1. Om dette da leder fram til forhandlinger eller beslutninger bestemt gjennom en «maktbalanse» mellom faktiske eller potensielle koalisjoner er et spørsmål som trenger mer presise definisjoner og mer utarbeidet analyse enn de spekulasjoner

jeg presenterer her. Imidlertid må en kunne si at for at prosessen skal ta den korteste vei til en entydig maktbalanseløsning, kreves det svært mye av informasjon og klarhet over situasjonen, og det må, løselig uttrykt, være mange passende sterke potensielle koalisjoner som kan organisere seg og reorganisere seg som svar på forskjellige forslag som framsettes. Hvis alle berørte parter ser strukturen klart og forutser at det er bare én løsning som er forenlig med den koalisjonsmessige maktstruktur i forbindelse med spørsmålet, da kan alle parter raskt akseptere denne entydige løsning. Ellers vil prosesser som en kunne kalle orienterende forhandlinger være nødvendige før partene innser at det er en maktstruktur i systemet som utpeker en bestemt løsning. Slike kooperative spill hvor den koalisjonsmessige maktbalanse bestemmer et entydig resultat, oppstår mest sannsynlig når saken er forholdsvis enkle samtidig som det er mange deltakere som har frihet til, og er i stand til, å danne koalisjoner av alle mulige størrelser og på alle mulige måter (samtidig som de ikke er så mange og/eller så sterke at det ikke eksisterer noen «kjerne» i spillet). Bortsett fra resultater som er oppnådd ved anvendelse av teorien for kooperative spill til analyse av markeder med et ubegrenset stort antall deltakere under nokså tradisjonelle forutsetninger, vil en slik entydig utpeking av en løsning være unntaket snarere enn regelen. Med andre ord, forhandlinger vil vanligvis ha en rolle å spille.

Noen av de tendensene jeg nevnte under de åtte punktene ovenfor vil åpenbart også virke i retning av å trekke beslutninger ut fra grenen «kollektive beslutninger i samsvar med gitte regler» og over i forhandlingssfæren. Det gjelder kanskje særlig for samspillet mellom de tendenser som er nevnt under punktene 2, 5, 7 og 8. Andre tendenser, spesielt de som er nevnt under punktene 3, 4 og 6 bidrar til at det stadig introduseres nye typer av beslutninger som umiddelbart blir gjenstand for forhandlinger – altså i motsetning til de tendenser som medfører at beslutninger om «samme type av spørsmål» overføres fra andre grenen i figuren og inn mot forhandlingsgrenen.

## 6. Typer av forhandlingsteori.

Hvis vi først ser i øynene at forhandlinger i forskjellige former og mellom forskjellige parter utgjør en stadig viktigere del av beslutningssystemene i samfunnsøkonomien, så er det også viktig å analysere forhandlingsatferd for å forstå hvordan samfunnsøkonomien funksjonerer. En kan da selvfølgelig håpe å finne støtte i det som eksisterer av forhandlingsteori. Slik teori har eksistert i ganske lang tid allerede. Forhandlingsteorien har imidlertid utviklet seg nærmest som en separat bransje, delvis integrert i spillteorien, men stort sett ikke integrert i økonomisk teori. Enkelte vel kjente tidligere økonomer reiste problemstillinger hvor forhandlinger kommer inn, spesielt i forbindelse med studiet av duopol-teori, teori for bilateralt monopol og liknende områder. De innså

vanskelighetene med å etablere en entydig løsning i slike tilfelle, og lot stort sett problemene bli liggende som problemer som de ikke kunne besvare eller som lå utenfor økonomiens fagområde. Forhandlingsteoriens mer moderne historie kan sies å framvise to forskjellige tilnærmingsmåter.

1. For det første har en *aksiomatiske tilnærmingsmåter* (først og fremst skapt av J. F. Nash) som ikke beskriver selve forhandlingsprosessen, men istedet fastslår visse tilsynelatende fornuftige aksiomer som sluttresultatet av forhandlingene bør tilfredsstillende og utleder konsekvensene av disse. Disse aksiomene er stort sett basert på forutsetninger om rasjonalitet (individuell og/eller «kollektiv» rasjonalitet) og symmetri, som kanskje noen ganger kan tolkes som et uttrykk for rettferdighet. Blant de rasjonalitetspostulater av denne type som pålegges vil en som regel finne et krav om Pareto-optimalitet, enten eksplisitt uttrykt som et aksiom, eller implisert av andre aksiomer. Jeg nevnte tidligere at en i spillteorien ofte har situasjoner hvor kjernen i et kooperativt spill inneholder flere mulige løsninger, og at forhandlinger utgjør den prosess som bestemmer ett utfall blant disse mulige innenfor kjernen. Denne aksiomatiske tilnærmingsmåten til forhandlinger passer godt inn i denne sammenheng, siden kjernen er en undermengde av mengden av Pareto-optimale utfall. Den aksiomatiske tilnærmingsmåten kan også ha en viss normativ appell, og kan kanskje gi nyttige retningslinjer for en meglerinstans i forbindelse med forhandlinger, hvis en slik instans eksisterer.

2. Den andre retning innen forhandlingsteorien er opptatt av *deskriptiv teori*, det vil si teori som forsøker å beskrive og forklare hvorledes faktiske forhandlingsprosesser forløper, og hvordan de faktiske resultatene sannsynligvis vil bli. (Representanter for denne bransjen er J. G. Cross, A. Coddington og andre.) Denne type av teori forklarer hvorledes partene utveksler informasjon, forslag og uttrykk for akseptering eller forkastelse, trusler osv. under forhandlingsprosessen, hvorledes de lærer å forstå situasjonen bedre under prosessen, hvordan de bruker erfaringene til å anslå noe om motpartens preferanser, hvorledes de reviderer diverse subjektive sannsynligheter som beskriver deres oppfatning av situasjonen, hvorledes de modifiserer sine ambisjoner under prosessen, osv.

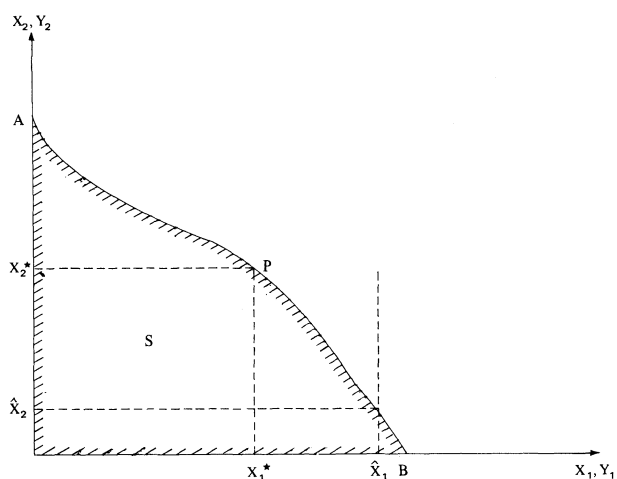
Disse to typene av teori er ikke uten forbindelse med hverandre. Det mest berømte eksempel på en slik forbindelse er J. C. Harsanyi's bevis for at en forhandlingsprosess med gjensidige og gradvise konsesjoner som opprinnelig ble beskrevet og analysert av F. Zeuthen (i 1930), og som tilhører den andre retningen nevnt ovenfor, konvergerer mot den løsning som bestemmes av Nash-aksiomene, det vil si en løsning som er utledet i den første typen av forhandlingsteori nevnt ovenfor. Slike elegante resultater oppnåes ikke for alle prosesser som er studert i den beskrivende forhandlingsteori, men det er likevel en

tendens til at disse beskrivende teoriene gir et nokså «optimistisk» bilde, i den forstand at de aldri forutsier sammenbrudd i forhandlingene; om trusler eventuelt spiller en rolle under forhandlingene vil de likevel aldri bli gjennomført i praksis; og utfallet vil ifølge disse teoriene svært ofte være Pareto-optimalt. Det har vært antydning at noen av teoriene på dette området forutsetter så mye av informasjon, rasjonalitet og automatiske prosesser for forslag og konsesjoner at dersom teoriene var sanne, så ville det ikke være nødvendig å gjennomføre forhandlingsprosessene; partene ville forstå helt fra begynnelsen av hvorledes det endelige resultat ville bli, og da kunne de like godt fastslå dette med engang. (Dette behøver ikke bety at teoriene er verdiløse; selv om de ikke har generell gyldighet, er de uten tvil interessante som forsøksvisse undersøkelser av visse typer av prosesser. Videre tror jeg ikke det er umulig å finne eksempler på konkrete situasjoner hvor partene ser situasjonen i et slikt lys som jeg her har antydning, og så å si hopper over hele den potensielle forhandlingsprosessen som «egentlig» skulle vært der. Noen ganger blir forhandlingsprosesser sikkert også gjennomført, med forslag, motforslag og alt som hører til, ikke fordi forhandlerne ikke på forhånd forstår i alle fall tilnærmedesvis hva resultatet vil bli, men fordi de må ha prosessen som en demonstrasjon for de grupper de representerer eller for publikum i sin alminnelighet av at de gjør sin jobb, og av at det ikke ville være mulig å oppnå noe bedre resultat enn det som faktisk framkommer.)

For å forstå det som faktisk skjer under forhandlingsprosesser, og hva slags resultater som kan ventes å oppnås, trenger vi deskriptiv teori, det vil si teori som tilhører den andre av de retningene som ble nevnt. Den aksiomatiske retningen tenderer til å forutsette for mye av «kollektiv rasjonalitet». De forskjellige trekk og beslutninger under en forhandlingsprosess tas av individer. De kan være rasjonelle hver for seg som individer, men det finnes i en forhandlingsprosess slik vi her oppfatter det ingen beslutningstaker som vi så å si kan tenke oss en «kollektiv rasjonalitet» bygget inn i. På liknende måte som vi ikke forutsetter Pareto-optimalitet på forhånd når vi ønsker å studere hvorledes visse markeder faktisk fungerer, bør vi heller ikke forutsette «kollektiv rasjonalitet» når vi ønsker å studere hvorledes faktiske forhandlingsprosesser forløper. Hvis «Kollektiv rasjonalitet» er typisk for visse forhandlingsprosesser, så bør det framkomme som et resultat av mer grunnleggende forutsetninger som refererer seg til rasjonalitet hos de individuelle deltakere, informasjonsstrukturen, de organisasjonsmessige og institusjonelle ordninger forhandlingene foregår i osv., og ikke være noe som forutsettes på forhånd.

## 7. Noen karakteristiske trekk ved forhandlingsatferd.

Som allerede nevnt i tilknytning til figur 1 mener jeg at den mest tilfredsstillende tilnærmingsmåte til



Figur 2.

studiet av forhandlingsprosesser er en tilnærmingsmåte via begreper og synsmåter fra teorien for ikke-kooperative spill (noe som selvfølgelig ikke er en ny idé). Dette innebærer at vi forutsetter rasjonalitet hos de enkelte aktører, men ikke fastsetter aksiomatisk på forhånd at sluttresultatet skal tilfredsstille noe krav om «kollektiv rasjonalitet», herunder Pareto-optimalet. Jeg vil anføre noen tentative og foreløpige betraktninger om denne tilnærmingsmåten. Vi bør ikke vente elegante resultater av en slik analyse, selv om den kunne gjennomføres mer dyptgående og fullstendig enn det er mulig i de spekulasjoner jeg her presenterer. *Betraktet som et spill er en forhandlingsprosess spesielt diffus og ustrukturert.* Det foreligger ufullstendig informasjon, og en kan også si at situasjonen ikke tilfredsstiller det første av de kravene som ble nevnt ved beskrivelsen av spillteori innledningsvis, nemlig kravet om at mengden av de mulige aksjoner partene kan ta skal gjøres klar og eksplisitt. I et handlingsspill består noen av trekkene i utsagn av forskjellige slag, tilbud, trusler osv., og det er vanskelig å avgrense mengden av mulige trekk av dette slag. Nettopp oppfinnsomhet og forsøk på å overraske motparten kan være viktige poenger. Ofte utvides også «sakslisten» for handlingene under forhandlingenes gang. Som et utgangspunkt kan det likevel være nyttig å betrakte en ekstremt stilisert situasjon.

Som det enkleste mulige tilfelle kan vi tenke oss at det er to parter i handlingene, og at de resultater de oppnår er representert ved to tall  $y_1$  og  $y_2$ . De muligheter som kan oppnås ved at partene blir enige om å koordinere sine aksjoner er representert ved en mengde  $S$  som består av punkter  $(y_1, y_2)$  med begge  $y_i \geq 0$  og beliggende sydvest for en grense avmerket som  $AB$  i figur 2. Vi kan enten oppfatte det som om partene direkte har disse mulighetene til disposisjon og så å si forhandler om hva hver av dem skal få, eller vi kan oppfatte det som om oppnåelsen av resultatene krever visse aksjoner av forskjellige slag som ad mer eller mindre indirekte vei leder til resultater innenfor

denne mulighetsmengden. Så lenge vi ikke innfører usikkerhet i noen form, er det likegyldig for diskusjonen hvilken av de to måtene vi betrakter det på. Det enkleste er da å omtale situasjonen som om partene stiller sine krav og forhandler direkte om sluttresultatet.

Vi antar nå at begge parter kjenner formen og utstrekningen på mulighetsområdet, og videre at part nr. 1 ønsker  $y_1$  så stor som mulig, og part nr. 2  $y_2$  så stor som mulig. I tillegg til det som allerede er nevnt om mulighetsområdet antar vi at dersom partene ikke når fram til enighet (hvilket kan innebære at de ikke koordinerer sine aksjoner, men faller tilbake på individuelt bestemte aksjoner) oppnår de henholdsvis  $y_1 = 0$  og  $y_2 = 0$ . Som et første forsøk på å representere denne situasjonen i en form som svarer til å se den som et ikke-kooperativt spill, kan vi tenke oss at de to partene framsetter «krav»  $x_1$  og  $x_2$ , slik at hvis kravene tilsammen svarer til et punkt innenfor mulighetsområdet, så får partene til det de har krevd, men hvis kravene tilsammen faller utenfor mulighetsområdet, så får de resultatet null; med andre ord

hvis  $(x_1, x_2) \in S$ , så blir  $y_1 = x_1$  og  $y_2 = x_2$ ;  
hvis  $(x_1, x_2) \notin S$  så blir  $y_1 = 0$  og  $y_2 = 0$ .

Ser vi nå dette som et ikke-kooperativt spill, er altså  $x_1$  og  $x_2$  de variable som de to parter bestemmer hver for seg. Dette gjør de ved isolerte beslutninger, dvs. hver part bestemmer seg for hvilket krav vedkommende vil framsette uten først å konsultere den annen part om dette. Vi kan da spørre om det eksisterer en ikke-kooperativ likevekt for dette spillet. En slik ikke-kooperativ løsning er et par  $(x_1, x_2)$  som er slik at etter at kravene er blitt framlagt og kjent for partene, så vil part nr. 1 ikke angre på at han framsatte kravet  $x_1$ , og part nr. 2 vil likeledes ikke angre på at han framsatte kravet  $x_2$ . Hver part kan altså si til seg selv at svarende til det krav som motparten nå har vist seg å framsette, så er det krav jeg framsatte det beste jeg kunne gjøre. Det er ikke vanskelig å innse at det finnes en slik likevektsløsning. Faktisk kan vi si at det finnes for mange av dem: Alle  $(x_1, x_2)$ -kombinasjoner som svarer til punktene på yttergrensen  $AB$  for mulighetsområdet i figuren er slike likevektsløsninger. For hvert slikt punkt, som f.eks.  $P = (x_1^*, x_2^*)$  i figuren, vil nr. 1 innse at hvis han hadde krevd mindre enn  $x_1^*$ , så ville han også ha fått mindre, og hvis han hadde krevd mer enn  $x_1^*$  så ville han også ha fått mindre, nemlig  $y_1 = 0$  siden  $(x_1, x_2^*)$  da ville ligge utenfor mulighetsområdet. En liknende betraktning gjelder for part nr. 2. Men det samme resonnering gjelder for et hvilket som helst punkt på grenselinjen  $AB$  i figuren. (Hvis vi utvider betraktningssåten slik at vi også tar med muligheten for det som i spillteorien kalles «mixed strategies», da kan det også eksistere likevektsløsninger med slike strategier i tillegg til de ikke-randomiserte som allerede er nevnt.)

Når det eksisterer en slik mangfoldighet av likevektsverdier gir ikke likevektsbegrepet egentlig noen

løsning av problemet, fordi det da ikke gir noen rettledning til de forhandlende parter om hvilke krav de ut fra rasjonelle overveielser bør framsette. Om den ene part skulle velge å satse på et bestemt blant de mange likevektspunkter, vet han ikke om den andre part vil innstille seg på den samme likevektsløsningen; og hvis den annen part *ikke* gjør det, da vil den første part vanligvis etter at sakene er avgjort befinne seg i en situasjon hvor han kan ønske at han hadde truffet en annen beslutning enn den han faktisk valgte. (Dette gjelder dersom de forskjellige likevektsløsninger ikke er det som i teorien for ikke-kooperative spill kalles «interchangable», hvilket de ikke er i det tilfellet vi nå betrakter.)

I praksis vil en forhandlingssituasjon ikke være underlagt begrensninger som innebærer at løsningen skal nås i ett skritt slik vi forsøksvis antok i det enkle eksemplet. Hvis de første krav som framsettes, i kombinasjon viser seg å falle utenfor mulighetsområdet, da vil det vanligvis komme en annen runde med reviderte krav, og hvis dette fremdeles ikke fører fram, så vil det kanskje komme flere runder, og en vil eventuelt ende opp i en mulig posisjon som gir noe gevinst til begge parter.

Nå vet selvfølgelig begge parter på forhånd at det vil være en slik mulighet for justeringer av kravene i senere runder. Denne viten vil påvirke de krav som framsettes i første omgang. Det vil åpenbart være naturlig for begge parter da å framsette krav som er høyere enn hva de ville være dersom situasjonen var som den stiliserte vi skisserte ovenfor og som var begrenset til én runde med krav, og de vil være høyere enn det hver part ventet å oppnå når hele prosessen er over. Det følger altså ganske naturlig at vi vil få et mønster som svarer til det vi ofte ser i praksis: En begynnelsesfase med «overdrevne» krav, og så en gradvis modifiering av kravene slik at en nærmer seg noe som ligger i mulighetsområdet (men ikke nødvendigvis når helt fram, jamfør diskusjonen i neste del).

Et annet viktig forhold angående insentiver som påvirker atferden i forhandlingssituasjoner følger også av disse enkle overveielser. Hver part vet at hvis han kan framsette et krav som levner mulighet for en positiv gevinst, om enn aldri så liten, for den annen part, og hvis han kan få den andre part til å tro at dette kravet er endelig og ikke gjenstand for videre modifikasjoner, da vil den andre part avfinne seg med det og ta ut den positive gevinst som er mulig heller enn å la forhandlingene komme til et sammenbrudd som fører til at det ikke blir noen gevinst i det hele tatt. (I Figur 2 er dette illustrert ved at om part nr. 1 framsetter det harde kravet  $\hat{x}_1$  og får part nr. 2 til å tro at det ikke kommer på tale å fravike dette kravet, da vil part nr. 2 avfinne seg med det og ta ut den beskjedne gevinst  $\hat{x}_2$ .) I virkeligheten er det slik i forhandlinger av denne typen, i motsetning til i tilfelle hvor en har «kollektive beslutninger i samsvar med gitte regler»,

at fordi ingen beslutning nås uten at begge parter er enige eller i alle fall ikke motsetter seg resultatet, vil forhandlingssituasjonen innebære at hver part har en potensiell makt som det er fristende å utnytte. Denne potensielle makt består i det forhold at en positiv gevinst for den annen part er avhengig av mitt samtykke; derfor er det slik at hvis jeg er fast nok i min holdning og lykkes i å få den andre parten til å tro på min fasthet, da kan jeg presse hans gevinst ned mot hva som helst over det helt neglisjible, og således øke min egen gevinst. Men denne betraktningen gjelder selvfølgelig for begge parter. Det vil følgelig utvikle seg en konkurranse i retning av å spille rollen som den faste og ubøyelige, i forsøk på å overbevise den annen part om at det ikke er noe mer å vinne. (Slike overveielser spiller en stor rolle blant annet hos T. C. Schelling (1963).)

Vi ser av disse nesten trivielle betraktningene omkring en forhandlingssituasjon at noen av de karakteristiske trekk som ofte observeres i praksis, og som ofte nesten latterliggjøres, følger så å si uunngåelig: «De mener ikke det de sier», «de er ikke så sterke som de later som», «alle andre forstår at en av dem må gi seg», «dette er bare skuespill», osv. Rasjonelle observatører som ikke er parter i saken har en tendens til å finne slike forhandlingsprosesser noe nær dumme og lite tiltrekkende, idet de betrakter dem delvis fra et moraliserende standpunkt og delvis fra et synspunkt hvor tanken om «kollektiv rasjonalitet» på en eller annen måte ligger under. Men realiteten er at det bare forekommer individuelle aktører; kollektiv rasjonalitet er en abstraksjon, et begrep som ikke har noen representant å være så å si innebygget i. Hvis den «rasjonelle observatør» selv skulle bli plassert i en tilsvarende forhandlingssituasjon, ville hans individuelle rasjonalitet mer eller mindre tvinge ham til å følge det «noe nær dumme og lite tiltrekkende» atferdsmønster.

Til tross for at et utgangspunkt i idéer fra teorien for ikke-kooperative spill ikke fører til at en kan gi noen entydig prediksjon om utfallet av en forhandlingssituasjon, tror jeg det hjelper til å belyse de iboende vanskeligheter som en forhandlingssituasjon som sådan innebærer, og også til å utlede visse karakteristiske trekk ved forhandlingsatferd som har lett for å oppstå. Det siste er illustrert ovenfor ved det trekk at man vanligvis begynner med «overdrevne» krav, og ved tendensen til å forsøke å utnytte den potensielle makt som hver part har i selve forhandlingssituasjonen. Istedenfor å si at tankeganger fra teorien for ikke-kooperative spill er til hjelp «til tross for» at de ikke leder til entydige resultater, kan en kanskje si at det *nettopp er av denne grunn* de er til hjelp. Nettopp ikke-eksistensen av en naturlig likevektssituasjon hjelper til å forstå visse typiske trekk som ofte observeres, og også til å forstå hvorfor det er så vanskelig å lage forutsigelser med noen presisjon for så mange slags samfunnsmessige foreteelser.

## 8. Ineffektiviteten av forhandlinger som en samfunnsmessig beslutningsmetode.

Jeg har nevnt at en god del av det som finnes av teori for forhandlingsprosesser impliserer at en når fram til løsninger som er effektive i den forstand at de tilfredsstiller kravene til Pareto-optimalet. Som allerede antydnet mener jeg dette er noe urealistisk, og jeg vil nå begrunne det noe nærmere. Med andre ord, jeg vil forsøke å begrunne at forhandlinger er noe mer enn en mekanisme hvorved en bestemt av de gjenværende Pareto-optimale løsninger i en ellers ubestemt situasjon blir valgt ut.

For oversiktens skyld nummererer jeg punktene skjematisk, men i virkeligheten henger flere av dem sammen på forskjellige måter. De fleste av punktene følger enten av mangelen på en naturlig likevektsløsning eller av de incentiver angående framsettelsen av krav og måten å utnytte potensielle maktposisjoner på som jeg allerede har diskutert.

1. Siden det ikke er mulig å finne klare svar på hva som er hensiktsmessig atferd i en forhandlingssituasjon ut fra de prinsipper om rasjonalitet som er innebygget i spillteorien, vil de posisjoner partene inntar ofte være noe tilfeldig valgt eller valgt ut fra noen spesielle blant alle de forskjellige overveielser som kan være relevante. Trekkene behøver ikke nødvendigvis være det som i spillteoriens forstand kalles «mixed strategies», men de kan være valgt ut fra sterkt subjektive faktorer og ad hoc-pregede idéer. Som vi har sett er det incentiver som trekker i retning av å stille «overdrevne» krav, men det gis ingen klar indikasjon med hensyn til *hvor* store kravene skal være. Bør en starte med høye krav slik at en har en stor margin for senere konsesjoner, eller bør en framstille seg som en realistisk forhandler som bare krever noe i nærheten av det minimalt akseptable, og følgelig gir den annen part det inntrykk at det framsatte krav så å si er det siste ord? Med slike incentiver og en slik vilkårlighet i atferden er det sannsynlig at det ofte vil bli betydelige gap mellom de totale krav og det som faktisk er mulig. Dette behøvde ikke ha så store konsekvenser hvis den videre kommunikasjonsprosess var effektiv i retning av å frambringe et kompromiss, men det følger av noen av de nedenstående punkter at dette ikke alltid vil være slik.

2. I en forhandlingsprosess vil de krav og forslag som framsettes av de forskjellige parter være å betrakte som trekk i et spill, som begrunnet tidligere. Det betyr at de ikke er elementer i en «seriøs» utveksling av informasjon. I en forhandling sier en ikke f. eks. at «jeg ville gjerne ha 60 enheter, men hvis det er uforenlig med det den ærede motpart ønsker, kunne jeg gå ned til 50, eller kanskje til og med ned til 40». Hvis dette var min alvorlige holdning, og jeg kommuniserte den til min motpart som beskrevet, da ville jeg selvfølgelig ikke ha noe håp om å få mer enn 40 enheter. Men det som på denne måten gjelder de krav og forslag som framsettes, gjelder også mange andre

sider ved utvekslingen av informasjon og meldinger av forskjellig slag mellom partene i prosessen. I virkeligheten vil en forhandlingssituasjon vanligvis ikke være gjennomskuelig og klart forstått av alle parter. Det vil råde mangelfull informasjon, og utveksling av informasjon vil vanligvis være en del av selve prosessen. Men så snart vi ser dette som et element i forhandlingsprosessen, som er en form for spill, vil også de informasjonselementer som utveksles bli gjenstand for liknende incentiver til fordreining i forskjellige retninger. Det gjelder selvfølgelig spesielt når det ikke er noen lett mulighet for å kontrollere informasjonen. Et typisk tilfelle vil være informasjon om lønnsomheten ved bedrifter under lønnsforhandlinger. Det vil lett utvikle seg usikkerhet med hensyn til den faktiske holdbarhet i utsagn om at visse framsatte forslag vil kunne innebære fare for bedriftens lønnsomhet og eksistensgrunnlag. I mange forhandlingssituasjoner vil viktige informasjonselementer referere seg til framtida, dvs. de vil være prediksjoner. Det vil da være spesielt vanskelig å kontrollere informasjonen, og de incentiver som jeg har påpekt vil lett tendere til å gjøre slik informasjon sterkt influert av taktiske overveielser. Alt i alt må en kunne si at en forhandlingssituasjon i seg selv ikke fremmer effektivitet og balanse i informasjonsutvekslingen. Etter hvert som forhandlinger av forskjellig slag spiller en større og større rolle i økonomien, får vi da også en tendens til forvridninger av mye av informasjonsgrunnlaget for beslutningene; selv om visse informasjon som gis faktisk *er* nøkterne og balanserte, vil mange parter ofte ikke tro at de er det, slik at denne informasjonen ikke blir effektivt utnyttet i beslutningsprosessen. (En beslektet konsekvens av det faktum at forhandlinger gjennomtrenger stadig flere områder av økonomien er at mange personer med nyttig innsikt og verdifull informasjon nøler med å bidra til å belyse situasjonen fordi det ofte vil bli antatt at det de virkelig er ute etter er å påvirke den relative forhandlingsposisjon eller -styrke for noen av partene.)

3. De betraktningene jeg nettopp har anført er særlig viktige når det gjelder informasjon angående preferanser. I en forhandlingssituasjon vil jeg alltid måtte forklare noe om mine egne preferanser, spesielt for å gi bakgrunn for mine krav og for å få motparten til å tro at jeg ikke er villig til å akseptere særlig mye mindre enn det jeg har stilt krav om. Slik kommunikasjon om behov eller preferanser er spesielt vanskelig. Vanligvis er det ikke noe å tape på å gi inntrykk av at noe er særlig betydningsfullt for meg; jeg tror vi alle får det inntrykk av forskjellige forhandlingsprosesser som omgir oss at nesten alt mulig er svært viktig for nesten alle, hvilket betyr at kommunikasjonen om preferanser har undergravd seg selv som effektiv kommunikasjon. Nå er vi imidlertid selvfølgelig alle klar over denne effekten. For å bringe budskapet over til motparten på en overbevisende måte, vil vi derfor ofte ty til *andre midler enn bare ord i kommunikasjonsprosessen*. Jeg kan forklare hvor viktig noe

er for meg ved å uttrykke noe om hvor store ofre jeg ville påta meg for å få vedkommende resultat – og for å gjøre dette troverdig kan jeg komme i den situasjon at jeg må demonstrere det *i praksis* ved å påta meg slike ofre, uansett hvor irrelevante de i og for seg er for den sak det forhandles om. Det er – med motsatt fortegn – som når en herre i gamle dager(?) og i andre miljøer ville overbevise en kvinne om sin kjærlighet til henne ved å erklære at han gjerne ville gi henne diamanter for så og så mange tusener av kroner, og for å gjøre dette troverdig for «motparten», kunne han komme i den situasjon at han *faktisk* måtte bruke disse tusener til diamanter. Diamantene fungerer da ikke som diamanter, men som et middel i kommunikasjonsprosessen. (I litteraturen fra den riktig romantiske tidsalder hender det også at en for å forklare sine sterke følelser/preferanser erklærer seg villig til å gi sitt liv, og når ord ikke er nok til å kommunisere er det til slutt ingen annen måte å gjøre budskapet troverdig på enn *faktisk* å gi sitt liv.) Ressurser brukt i forsøk på å kommunisere om preferanser i en forhandlingssituasjon hvor alle vet at det foreligger insentiver for å gi fordreid informasjon, kan ta mange former. Den mest åpenbare er ofte simpelthen den tid som brukes og som innebærer et betydelig tap for de deltakende parter. En forhandlingsprosess vil ofte komme inn på et spor hvor det blir et spørsmål om å demonstrere hvilken part som er mest i stand til og villig til å holde ut, delvis for å vise fasthet som tidligere diskutert, og delvis for å demonstrere hvilken betydning partene legger til objektet det forhandles om.

4. Trusler i forskjellige former er elementer i mange forhandlingsprosesser. Konkrete forhold som bidrar til å gjøre en trusel overbevisende kan ofte hjelpe til å avgjøre et forhandlingsspørsmål som ellers ville være ubestemt. Trusler er imidlertid ikke alltid overbevisende, og de må ofte gjennomføres i alle fall delvis eller et stykke på vei før truselen i dens fulle utstrekning blir trodd og får sin effekt. Det er også en velkjent tendens til at trusler trappes opp, hvis partene har flere midler som kan bli tatt i bruk. Ofte argumenteres det i teorien i retning av at bare ufullstendig informasjon og feilberegninger fra partenes side kan føre til at rasjonelle aktører kommer i situasjoner hvor truslene blir gjennomført med de tap av ressurser og potensielle gevinster det medfører. Ved resonnerer på basis av strengt formulerte forutsetninger om forhandlingsgjensstanden og om perfekt informasjon og gjennomskuelighet av situasjonen, kan konklusjonen kanskje vises å være logisk korrekt. Det treffer imidlertid ikke den reelle situasjon i de fleste forhandlinger. Det er et uomgjengelig faktum at i de fleste forhandlingssituasjoner er informasjonen ufullstendig, spesielt om motpartens preferanser, og det gjør seg gjeldende insentiver som tenderer til å fordreie den informasjonsutveksling som ville være nødvendig for å skape den stiliserte situasjon med forhandling under perfekt informasjon.

5. Få forhandlingssituasjoner kan ses i isolasjon fra andre forhandlingssituasjoner. Spesielt er det slik at mange situasjoner gjentar seg selv, med visse variasjoner, fra år til år mellom de samme parter. Det kan da ofte være rasjonelt for en part i en bestemt situasjon å ofre noe av det som kunne vinnes i den pågående runde for å få større muligheter for å vinne noe i senere runder. Dette refererer seg særlig til det troverdighetsaspektet som jeg har berørt noen ganger ovenfor. Hvis jeg ved de pågående forhandlinger kan etablere meg som en hard forhandler som ikke er villig til å gi etter særlig mye når krav først er blitt framsatt, kan jeg håpe å få gjennomslag for mine krav neste gang jeg møter motparten ved forhandlingsbordet. Det kan altså være noe å vinne ved en hard holdning som eventuelt leder til sammenbrudd og tap for helheten (ikke bare for den ene part) i den inneværende periode for å styrke mulighetene for godt resultat i senere perioder. Ved siden av det som ble nevnt under foregående punkt er dette en fullstendig rasjonell grunn til at trusler noen ganger blir satt ut i livet selv om «alle parter taper på det».

6. Den mest effektive måten å gjøre krav og trusler troverdige på er å binde seg selv fullstendig, hvis det er mulig. Det betyr å treffe tiltak slik at en ikke har noen mulighet for å redusere kravene eller mulighet for å avstå fra å gjennomføre truslene hvis betingelsene for dem inntreffer, og å gjøre dette på en slik måte at situasjonen blir helt klar for motparten. En forhandlingsprosess kan derfor lett ta form av et kappløp hvor to eller flere parter konkurrerer om å bli den første som greier å binde eller forplikte seg selv så sterkt at ingen retrett er mulig. Hvis det er et jevnt løp, kan en komme i den situasjon at ingen av partene greier å overbevise den annen part om at han allerede er ugjenkallelig bundet eller forpliktet før *alle* er *faktisk* bundet eller forpliktet. Det vil da komme til et sammenbrudd i forhandlingene og eventuelle trusler som er framsatt vil bli gjennomført i praksis. Det råder da ingen «kollektiv rasjonalitet», men hver enkelt deltakende part kan ha handlet fullt ut rasjonelt fra individuelt synspunkt.

7. Et konkret forhold ved mange forhandlingssituasjoner som gjør det nettopp nevnte punkt særlig viktig, er at forhandlerne ofte er representanter for bredere grupper som vanligvis vil være dårligere informert om de forskjellige sider ved situasjonen. Kappløpet om å binde og forplikte seg slik som nettopp nevnt vil da ofte ta form av et kappløp hvor hver side i forhandlingene forsøker å mobilisere den gruppe som forhandlerne er utpekt eller valgt for å representere, slik at den motstående forhandler vil forstå at det nå ikke er noen mulighet for retrett fra de posisjoner som forhandleren har inntatt. En slik mobilisering skaper «bevegelsesenergi» når den først er kommet i gang, og det kan være vanskelig å demobilisere bevegelsen. Disse forholdene leder også til at forhandlinger lett kan strande uten at enighet er nådd, og innholdet i framsatte trusler kan bli satt ut i livet.

(Dette er ikke det eneste tenkelige forhold mellom representantene ved forhandlingsbordet og de bredere grupper som står bak dem, men jeg vil ikke diskutere de forskjellige andre muligheter her.)

Det er ikke min mening å underbygge en konklusjon om at forhandlinger *aldri* vil lede til fornuftige eller optimale resultater. Jeg mener imidlertid det er klart at teorier som aksiomatisk forutsetter optimalitet, og teorier som impliserer at det aldri vil komme til sammenbrudd og at trusler aldri vil bli satt ut i livet, er utilstrekkelige når det gjelder å forstå hva som faktisk foregår i et «forhandlingssamfunn». Jeg tror ikke det kan bygges opp en generell forhandlingsteori som er i stand til å forutsi utfallet av forhandlinger under forskjellige forhold. Som jeg allerede har antydnet, anser jeg uforutsigbarheten av resultatet som et vesentlig og uunngåelig trekk ved mange realistiske forhandlingssituasjoner. Men selv om vi ikke er i stand til å predikere utfallene, kan vi likevel peke på mulige eller sannsynlige atferdsmønstre og utviklingslinjer i forhandlingssituasjoner. En viktig generell konklusjon som kan trekkes av det jeg har anført ovenfor, kan kanskje formuleres på følgende måte: *Forhandlinger vil ofte være en ineffektiv beslutningsmetode i den forstand at de tenderer til å fordreie informasjonsgrunnlaget for beslutninger, de tenderer til å bruke opp eller sløse bort ressurser under prosessen, spesielt forsinke beslutningene av grunner som ikke er teknisk nødvendige, forhandlinger vil med større eller mindre hyppighet komme til sammenbrudd og dermed føre til at de potensielle gevinster ikke realiseres, og trusler vil noen ganger bli satt ut i livet.* En teori, eller et teoretisk begrepsapparat, som skal omfatte alle disse (og flere) elementer vil neppe være elegant og oversiktlig. Økonomer kan kanskje være fristet til å avstå fra å behandle området, og overlate forhandlinger til seg selv (eller til andre samfunnsfag). Men vi står også overfor et spørsmål om relevansen av vår teori. Hvis det er riktig at forhandlinger utgjør et stadig økende innslag i beslutningssystemet i økonomien, vil det være utilfredsstillende om vår teori bare skal ha plass for individuelle, mekanistisk pregede beslutninger på den ene side, og autonome beslutninger fra myndighetenes side eller kollektive beslutninger etter på forhånd klart fastsatte regler på den annen side.

## 9. Avsluttende bemerkning.

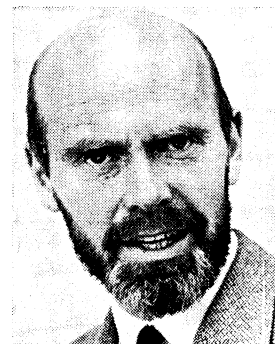
Formålet med disse spekulasjonene har ikke vært å trekke konklusjoner om ønskeligheten av forskjellige ordninger eller om økonomisk politikk. Jeg tror imidlertid at de overveielser jeg har anført stiller oss overfor viktige spørsmål angående institusjonelle ordninger. Ser vi tilbake på Figur 1 kan vi under visse

forhold med grunnlag i økonomisk teori hevde at ikke-kooperative spill som utfolder seg i markedene kan frambringe gode resultater; det samme kan kanskje sies om en del velordnede metoder for kollektive beslutninger, og kanskje om en del kooperative spill som har så mange deltakere at det oppstår en godt bestemt balanse eller likevekt hvor de spesielle trekk ved forhandlinger tenderer til å bli av mindre betydning. Når det gjelder forhandlinger ser det derimot ut til at de er beheftet ved mange slags vanskeligheter og egenskaper som gjør dem ineffektive som beslutningsmetode. Hvis jeg skulle formulere en sats om dette kunne jeg tenke meg å si at *forhandlinger har en iboende tendens til å eliminere den potensielle gevinst som er forhandlingenes gjenstand.* (I virkeligheten kan forhandlingene eliminere mer enn den potensielle gevinst, siden kostnader som allerede er pådratt under prosessen representerer ugjenkallelige tap, uten at prosessen nødvendigvis har brakt partene nærmere mot enighet og løsning.) På bakgrunn av disse optimalitetsoverveielser mener jeg at utviklingstendensene i retning av et mer utstrakt «forhandlingssamfunn» reiser viktige spørsmål ikke bare for sosialøkonomisk teori og analyse med sikte på forståelse og forklaring av observerte fenomener, men også for den som vil forsøke å vurdere og ta standpunt til samfunnsmessige ordninger og økonomisk-politiske spørsmål.

## LITTERATURENHENVISNINGER

- Bacharach, M. (1976), *Economics and the Theory of Games*, MacMillan, London.
- Coddington, A. (1968), *Theories of the Bargaining Process*, Allen and Unwin, London.
- Coddington, A. (1973), Bargaining as a Decision Process, *Swedish Journal of Economics*. (Med Comment av I. Ståhl.)
- Cross, J. G. (1965), A Theory of the Bargaining Process, *American Economic Review*.
- Harsanyi, J. C. (1956), Approaches to the Bargaining Problem before and after the Theory of Games: A Critical Discussion of Zeuthen's, Hicks' and Nash's Theories, *Econometrica*.
- Harsanyi, J. C. (1977), *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Johansen, L. (1974), Spillteori som grunnlag for samfunnsanalyse, *Statsøkonomisk Tidsskrift*.
- Johansen, L. (1978), The Bargaining Society and the Inefficiency of Bargaining, *Memorandum fra Sosialøkonomisk Institutt*.
- Johansen, L. (1978), A Calculus Approach to the Theory of the Core of an Exchange Economy, kommer i *American Economic Review* (Desember).
- Nash, J. F. (1950), The Bargaining Problem, *Econometrica*.
- Nash, J. F. (1953), Two-Person Cooperative Games, *Econometrica*.
- Schelling, T. C. (1963), *The Strategy of Conflict*, Oxford University Press, New York.
- Young, O. R. (ed.), *Bargaining. Formal Theories of Negotiation*, University of Illinois Press, Urbana.

# Urtemedisin og sosialøkonomi



Noen tanker etter lesingen av Leif Johansens bok:  
«*Lectures on Macroeconomic Planning*»

AV  
EKSPEDISJONSSJEF PER SCHREINER  
PLANLEGGINGSAVDELINGEN  
FINANSDEPARTEMENTET

*Dette er ikke en anmeldelse av professor Leif Johansens bok, men kritiske refleksjoner og kommentarer. Uenigheter i samfunnet knytter seg vel så mye til ulike oppfatninger om hvordan man skal oppnå et gitt resultat som til hvilket resultat man skal sikte mot. Det som skiller makroøkonomisk planlegging fra mer mikro-orientert beslutningsteori er at antakelser om hvordan økonomien funksjonerer inngår som et viktig ledd i beskrivelsen av hvordan økonomien faktisk funksjonerer, «oppfatningene om virkeligheten er en del av virkeligheten». Vi økonomer, som en rekke andre såkalte eksperter, har for tida et kriseartet forhold til det øvrige samfunn. Det er mye godt i en svekket tiltro til eksperter og autoriteter. Vi må drøfte nærmere hvordan vi skal forholde oss til andre og avvikende oppfatninger om hvordan ting forholder seg, og vi bør øve oss opp til å leve med en stadig og intens opplevelse av egen ufullkommenhet. Det er mer enn et praktisk problem at det om en rekke spørsmål om grunnleggende modellantakelser foreligger meningsskiller som følger de tradisjonelle politiske skillelinjene i samfunnet.*

*Et viktig element i enhver drøfting av politikk og økonomisk planlegging er hva som er politisk mulig. Planleggingsprosessen har en viktig rolle nettopp i å endre det politiske mulighetsområdet. Skal den innsikten som vi mener vi har, få noen meningsfylte konsekvenser, må våre oppfatninger bli godtatt. Et viktig element i denne sammenhengen er tillit. Tillit kan skapes gjennom åpenhet og deltagelse. Ved å utvikle selvtillit og kritisk holdning hos folk flest får kvaksalvere mindre spillerom. Makroøkonomisk planlegging må ikke ses på som en gren av tradisjonell beslutningsteori, men som en politisk/kulturell prosess for å utforske de mulighetene som er åpne for et kollektiv av individer eller beslutningstakere. Red.*

## 1. Innledning.

Dette er ikke en anmeldelse av professor Leif Johansens bok, men kritiske refleksjoner og kommentarer. Jeg vil ikke bruke plass til å gjøre rede for hvordan det dreier seg om en helt sentral og grunnleggende bok på et område hvor det vel egentlig ikke foreligger noen slik samlende presentasjon fra før. Boka bygger på omfattende litteraturstudier og Leif Johansen har en

interessant presentasjon og drøfting av et vell av ulike synspunkter og erfaringer. Nesten et hvert spørsmål man kan komme inn på i forbindelse med økonomisk teori og økonomisk planlegging blir belyst og ofte plassert inn i en større og avklarende sammenheng. Jeg er meget glad for at vi her har fått et utmerket standardverk på et område som jeg av naturlige grunner synes er meget viktig.

Men nettopp fordi det dreier seg om en så viktig bok har jeg lyst til å ta opp en del kritiske synspunkter. I kontakt med kandidater og studenter som har makroøkonomisk planlegging som spesialfag blir jeg ofte skuffet over deres mangel på nyansert og grunnleggende forståelse og på personlig forhold til problemstillingene. Det er jo ganske merkelig på et område som

---

Per Schreiner tok sosialøkonomisk embetseksamen ved Universitetet i Oslo i 1958. Han var deretter tilknyttet Sosialøkonomisk Institutt. Fra 1963 ansatt i Finansdepartementet, nå ekspedisjonssjef for Planleggingsavdelingen. Studieopphold ved Central Planburau i Haag og ved Stanford University i California.

egentlig skulle være så viktig i politisk og samfunnsengasjerende debatt. Boka inneholder jo også en rekke nyanserte synspunkter. Men jeg tror svakheten må skyldes at hovedresonnementene er preget av noe som kanskje er en svakhet ved økonomiprofesjonen i sin alminnelighet.

## 2. Planlegging – religionskrig.

Den vestlige industrialiserte verden (OECD-landene) sliter med store økonomiske problemer i den økonomiske politikken for tiden, selv om både produksjonen og forbruket ligger på et nivå som både historisk og globalt sett burde kunne sikre en enestående velstand og trygghet. Dagens problemer kan vanskelig sies å henge sammen med at ressurstilgang og miljøbelastning setter umiddelbare grenser for en videre vekst. Det er heller ikke noe som tyder på en nedbremsing i den teknologiske utviklingen. Likevel oppfattes framtida som usikker og full av paradokser. Landene viser liten evne til å organisere produksjon og inntektsfordeling når forholdene endres. Det er jo f. eks. merkelig at når nye industriland nå ville selge oss sine varer til en lav pris ser det ut til å skape større vanskeligheter enn de høye oljeprisene vi fikk i 1973–74.

Tallet på arbeidsløse er høyt og stigende. Mange regner med at arbeidsløsheten vil fortsette å øke utover i 1980-åra. Det vil klart kunne føre til dyptgripende endringer i våre økonomisk/politiske systemer, for å bruke en nøytral uttrykksmåte. Det merkelige er likevel hvor lite vi hittil har sett til protester selv i land med høy og langvarig arbeidsløshet. Men jeg tror det er en trygg prognose at kampen om arbeidsplassene vil komme langt mer i forgrunnen i åra som kommer. Denne kampen vil komme på tre plan:

- «krig» mellom nasjonene gjennom proteksjonisme, preferanseordninger, valutakurspolitikk osv.
- «borgerkrig» mellom distrikter og profesjoner, organiserte og uorganiserte, de gamle som har jobb og de unge som søker en osv.
- «religionskrig» om hvordan sysselsettingsproblemene bør løses mellom monetarister og keynesianere, proteksjonister og frihandelstilhengere m.v.

Dette er mine utgangspunkter for å drøfte makroøkonomisk planlegging. For det første, oppgaven er ikke først og fremst å organisere «menneskets kamp mot naturen», men «menneskets kamp mot andre mennesker». For det andre, uenigheter i samfunnet knytter seg vel så mye til ulike oppfatninger om hvordan man skal oppnå et gitt resultat som til hvilke resultater man skal sikte mot. Planleggingen skal bidra til å organisere kollektive og private beslutninger i et mangfoldig og komplisert samfunn der mange mennesker og grupper mener seg meningsberettiget.

Når man ser seg rundt i verden er det åpenbart at det er mange måter å organisere beslutningene i samfunnsøkonomien på, ikke to samfunn har innrettet seg likt.

Det ville derfor være overmodig å nærme seg planleggingsspørsmål som om det gjelder å finne fram til *den riktige løsningen*. Vi kan ikke komme lenger enn til løsninger som av mange oppfattes som riktige og rimelige. En forutsetning for at et samfunn skal funksjonere er at det foreligger en noenlunde felles forståelsesform. Det som skiller makroøkonomisk planlegging fra mer mikro-orientert beslutningsteori er etter min oppfatning at antakelser om hvordan økonomien funksjonerer inngår som et viktig ledd i en beskrivelse av hvordan økonomien faktisk funksjonerer – vår oppfatning av virkeligheten er en del av virkeligheten.

## 3. Planleggingsskjema og forståelsesform.

Med det utgangspunkt at makroøkonomisk planlegging spesielt dreier seg om forståelsesform og kollektive beslutninger synes jeg de sentrale deler av Leif Johansens bok er skuffende. Selv om han i flere kapitler har mange nyanserte betraktninger, spesielt i tilknytning til spillteori, demonstrerer han gjennomgående på en svært mekanistisk samfunnsoppfatning. Han symboliserer økonomiens virkemåte ved  $x = f(a, z)$ , der  $a$  er en fullstendig beskrivelse av de politiske tiltak som kan settes i verk,  $z$  er ikkekontrollerte eksogene variable og  $x$  er en beskrivelse av økonomiens tilstand – resultatet. Om relasjonen  $f$  skriver han (s. 56): «This represents the working of the economic system or mechanism.» Det virker her som noe ganske uproblematisk og ukontroversielt og det hjelper ikke om han i andre kapitler innfører alle mulige forbehold. Etter min mening betyr ulike oppfatninger om  $x = f(a, z)$  mer for planlegging og politikk enn ulike preferanser. Derfor ville det for meg gjøre all verdens forskjell om Leif Johansen hadde skrevet: «This represents the *assumed* working . . .», og tilsvarende hadde betegnet  $x$  som det *antatte* resultat. Dette ville med en gang åpne for en forståelse av at det ikke foreligger etablerte eller allment godtatte oppfatninger om hvilke variable eller hvilke antakelser som skal legges til grunn i planleggingen.

Personlig mener jeg at dette utgjør et fundamentalt erkjennelsesproblem. Det er ikke, som Leif Johansen later til å mene, et spørsmål om estimering og aggregering eller om avvik mellom teori og praksis, men om en grunnleggende teoretisk uklarhet som gjør at så mye makroøkonomisk teori hviler på sandgrunn. Jeg tror vi her er inne på en av årsakene til at så mange sosialøkonomer har problemer med en politisk selvforståelse, med å se vår arbeidsmåte og betraktningsmåte i dag i idéhistorisk og dogmehistorisk sammenheng.

På side 42 siterer Leif Johansen Kornai's karakterisering av planlegging som en prosess for erkjennelse og kompromiss. Men dessverre utdyper han ikke i særlig grad dette aspektet. Jeg synes heller ikke at hans formaliserte planleggingsskjema (s. 58) i særlig grad tar vare på disse to aspektene: erkjennelse og kompromiss. Skjemaet inviterer til en svært sentralistisk og analytisk tilnærming. På den annen side tror

jeg Leif Johansen i og for seg er mye enig med meg. Han er under drøftingen av spillsituasjoner inne på tilsvarende synspunkter og han konkluderer (s. 103) med at han nok tror at økonomisk planlegging vil forbli mye av en kunst. Det er jeg helt enig i. Men jeg synes ikke at han i tilstrekkelig grad trekker konsekvensen at man da må erkjenne at man planlegger uten fullstendig informasjon og at planleggingsvirksomheten blir svært avhengig av hvilke personer som står for den, akkurat som for annen kunst.

Ved å se på etableringen av  $x = f(a, z)$  nærmest som et praktisk estimeringsspmåls forsvinner forståelsen for vårt eget fags bidrag til de grunnleggende ideologiske kamper som har preget verden. Leif Johansen drøfter hvordan ulike samfunnssystemer må beskrives ved ulike  $x = f(a, z)$ , han er også inne på hvordan informasjon og opplysning kan være en forutsetning for at  $x = f(a, z)$ , holder stikk (side 79 og 88). Men han trekker ikke konsekvensen av dette, og heller ikke av sin drøfting av Kornai's planleggingsdefinisjon som en prosess for erkjennelse og kompromiss, til å vise hvordan den makroøkonomiske planleggingen i seg selv former samfunnssystemet.

Etter min mening burde det være klart at den bidrar både til å endre adferd direkte og til å legitimere både system og løsninger. Dogmehistorisk lærer vi hvordan det var en forutsetning for at det kapitalistiske systemet skulle kunne funksjonere og utvikle seg som det gjorde i forrige århundre at systemet kunne legitimere og rettferdiggjøre seg overfor viktige samfunnsgrupper. Mye av økonomisk teori må derfor ses på som ledd i en slik legitimering eller avlegitimering (Stuart Mill, Karl Marx).

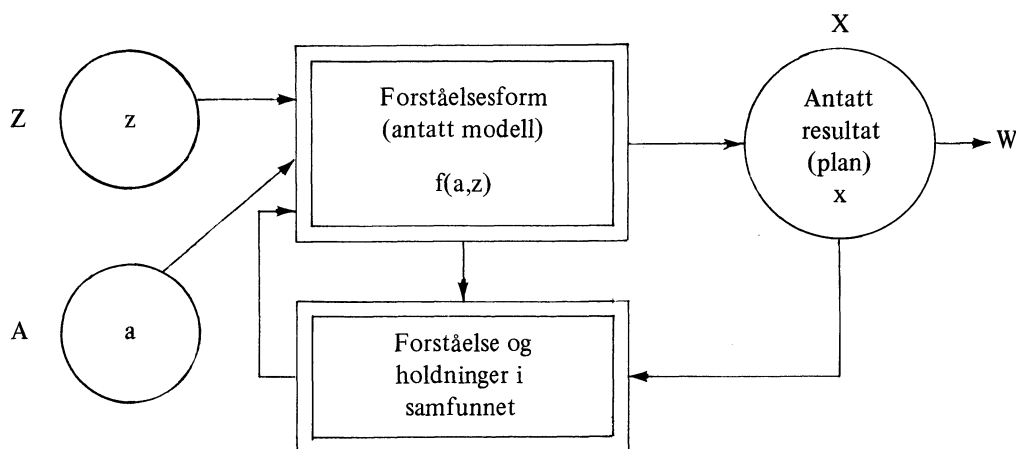
I figur 1 har jeg foreslått et alternativ til Leif Johansens figur på side 58. Det nedre rektangelet er da føyet til, ved siden av at jeg i betegnelseene har framhevet det subjektive i  $f(a, z)$  og i  $X$ . Jeg antar at holdningene i samfunnet (eller mer spesifikt: hos dem som deltar i planleggingsprosessen) dels påvirkes direkte av den forståelsesform som legges til grunn av

planleggerne, dels av de antatte, planlagte, resultater.

I tråd med dette synes jeg Leif Johansen innfører og bruker abstraksjonen «sentralmyndigheten» på en kritikklos måte. Selv om makroøkonomisk planlegging først og fremst er rettet mot beslutninger som angår et kollektiv er jeg helt innforstått med at det kan være hensiktsmessig å demonstrere en del logiske problemer som et samfunn, en samfunnsgruppe eller politiske maktthavere ville stå overfor selv om det ikke skulle dreie seg om en rekke beslutningstakere. Professor Trygve Haavelmo har i sin bok «A Study in the Theory of Investment» en utmerket argumentasjon for å drøfte gjennom en del problemstillinger som om det fantes en sentral beslutningstaker i samfunnet. Men en bok som dette synes jeg i større grad burde ha reflektert synspunkter i moderne statsvitenskap. Staten er ikke enhetlig og monolittisk, tvert i mot må staten ses på som et kompromissorgan for motstridende samfunnsinteresser, kfr. begrepet «den segmenterte stat». Det betyr at også internt i sentralmyndigheten foregår det et samspill mellom forståelsesform og holdninger/preferanser. «Planleggingsprosessen er vel så viktig som plandokumentet» har lenge vært godtatt som en retningslinje.

#### 4. Ekspertene og urtemedisin.

«Religionskrigen» om hva som er samfunnets virkelige problemer og hvordan de skal løses raser på mange plan. Vi økonomer, som en rekke andre såkalte eksperter, har for tida et kriseartet forhold til det øvrige samfunn, eller rettere sagt, det øvrige samfunn har et kriseartet forhold til oss. Våre råd og prognoser blir møtt med mistillit og det reises tvil om hederligheten av våre motiver. Det er viktig for oss økonomer som faggruppe, akkurat som for leger, ingeniører og andre, å drøfte hvordan vi skal forholde oss til denne manglende autoritet og legitimitet. For å få det til er det viktig å utvikle en selvforståelse av vår rolle i samfun-



Figur 1.

net. Akkurat på dette viktige feltet synes jeg altså at boka til Leif Johansen svikter.

Personlig synes jeg det er mye godt i en svekket tiltro til eksperter og autoriteter. Hverken vi økonomer, legene, ingeniørene eller andre eksperter har hatt så mye mer innsikt enn «vanlige mennesker» at det har gitt saklig grunnlag for den tiltro vi er møtt med og den makt vi har hatt. Derfor har vi alle godt av å bli jekket litt ned. Jeg har heller ikke noen tro på at vi skal prøve å gjenvinne vår posisjon ved å påberope oss objektivitet, rasjonalitet og saklighet. Dette er ord og begreper som kanskje kan være til nytte i en intern debatt, men overfor andre er de verdiløse. Å snakke om egne argumenter men andres påstander er ikke til særlig mye gagn.

Dette innebærer ikke noen svekket rolle for vitenskapelige prinsipper, saklighet og disiplinert tenkning. Men vi må forstå at de er ord og begreper som vi trenger oss imellom, men som har liten argumentasjonsverdi utad. Det å forkaste ord som rasjonell, objektiv og nøytral betyr ikke at alt flyter. De uttrykker retningslinjer og spilleregler som er nyttige som anvisning på hvordan det er hensiktsmessig å arbeide for å oppnå enighet om saksforhold. For vår egen del kan vi ha oppfatninger om at det på svært mange områder ved hjelp av undersøkelser (empiri) og logisk tenkning er mulig å fjerne grunnlaget for meningsulikhet. Men vi skal være på vakt overfor den tendens til selvgodhet og arroganse som følger med forvissningen om at en er objektiv og nøytral. Og vi må være fullt på det rene med at overfor dem som tviler på oss og har mistillit til oss, hjelper det lite at vi selv hevder at vi er objektive og nøytrale, snarere tvert imot.

Dagens stemning er mot autoriteter og kollektivt samarbeid, den er for desentralisering og personlig utfoldelse. Dette er i og for seg bra. Men det bekymrer meg at det i det politiske liv er en viss tendens til å flykte fra ubehagelige konflikter og valg ved heller å «snakke om noe annet». Det er ikke bare legestanden som er utsatt for en flukt over til «urtemedisiner», med en tilsvarende manglende forståelse for og villighet til disiplinert, logisk tenkning. Samtidig med at de etablerte autoritetene rives ned fra pīdestallen opplever vi en merkelig ukritisk tiltro til ikke-eksperter sine enkle løsninger og svar på vanskelige og ubehagelige problemer og konflikter.

Når det går opp for folk at hverken urtemedisin eller andre behagelige veier utenom problemene holder hva de lover, tror jeg det på nytt blir en søken etter autoriteter. Da er min engstelse at dagens antivitenkapelighet og ukritiske tro på «urtemedisiner» vil gi lett spillrom for kvaksalvere og fullstendig uholdbare samfunnsteorier, akkurat som i 1930-åra. Ønsket om en ny «fører» tør vel ingen uttale enda, men det er mange som gjerne vil ha mer lederskap, klarere normer og retningslinjer. Med fortsatt inflasjon og arbeidsløshet noen år til vil nok veien være enda mer åpen for grupper som tilbyr gjennomgripende men lettvindte løsninger på samfunnsproblemene.

Overfor slike utfordringer kan ikke den etablerte ekspertisen stå fram med selvgod hevdning av egen autoritet og innsikt, eller med ensidig påpeking av «urtemedisinens» svakheter. Jeg vil derimot anbefale en holdning der vi søker etter det som kan være å lære av urtemedisinen og at vi samtidig er åpne for svakhetene som blir påpekt i de etablerte løsningene.

Her er det altså at jeg synes Leif Johansens bok gir for lite teoretisk drøfting av økonomenes og den makroøkonomiske planleggingens rolle i samfunnsstyringen. Den gir lite grunnlag for å drøfte hvordan man skal forholde seg til andre og avvikende oppfatninger om hvordan ting forholder seg og om hva det er riktig å legge vekt på. Jeg mener at man ikke kan drøfte planleggingsmetoder uten å drøfte slike spørsmål, jeg er ikke enig med ham i at slik drøfting blir «political economy» eller «theory of economic systems» (side 50).

## 5. Spinozas kule.

I forhold til verdens uhyre mangfold synes jeg vi skal øve oss opp til å leve med en stadig og intens opplevelse av egen ufullkommenhet. Jeg er fundamentalt uenig med professor Ragnar Frisch slik som Leif Johansen siterer ham på side 160: «it is always possible by a suitable system of subscripts and superscripts, etc., to introduce practically all factors which we may imagine». Noen husker kanskje fra filosofien til forberedende prøve: Spinozas kule – jo mer vi vet, jo mer blir vi klar over at vi ikke vet. Dessuten, «faktorer» er ikke noe som ligger ute i verden og venter på at vi skal sette topp- og fotskrifter på dem. De er noe vi lager etter hvert som vi får observasjoner og erkjennelse.

Nå står dette sitatet i et avsnitt om aggregering og jeg er naturligvis helt enig i alle argumentene som der gis for at man umulig kan trekke med seg all den detaljviten som finnes inn i enhver økonomisk analyse. Men da ville jeg igjen ha understreket klarere hvordan aggregering er en selektiv og subjektiv prosess som avhenger av øynene som ser. Det er ingen gitt å uttale seg ukontroversielt om hva som er hovedtrekk og hva som er uvesentlige detaljer i samfunnsutviklingen. I alle fall er det lett å konstatere at antropologer og økonomer antagelig ikke så lett vil bli enige om dette.

## 6. «Samfunnsmaskineri» og «virkelighet».

Personlig kan jeg ikke se at det på noe punkt er behov for den abstraksjonen som Leif Johansen og mange andre økonomer stadig bruker om «den sanne modell» «virkeligheten» osv. Faktisk tror jeg få ting har skapt så mye ulykke og splid som denne forestillingen om at det foreligger en bakenforliggende samfunnsmessig virkelighet som noen eksperter kan vite noe om utover sine egne antakelser, modeller og formeninger. En understreking av at det eneste vi har

å holde oss til er våre modellantakelser og våre observasjoner, slik vi nå engang fortolker dem, ville åpne for en langt klarere forståelse av det usikre og relativistiske i vår egen rolle, enten vi nå uttrykker oss formalisert matematisk eller mer verbalt tar vare på våre antakelser om samfunnet.

Fra statistikken bør vi huske at en hypotese aldri kan bekreftes, det lengste vi kan komme er til å slutte at foreliggende observasjoner ikke gir grunnlag for å forkaste hypotesen. Vitenskapens historie er en beretning om forsøk, ofte vellykkete, på å forkaste etablerte hypoteser. Dagens virkelighetsoppfatninger (det gis flere) består av de hypoteser som enda ikke er avkreftet. Den stadige konfrontasjon med kravet om forutsigelse og observasjon er det som gir grunnlaget for saklig autoritet og den gjør at valget av modell ikke kan bygge på arbitrært synseri. Men det har liten mening, som Leif Johansen gjør, f.eks. i figurene på side 333 å innføre begrepet «The true structure». Et slikt begrep er og blir en del av våre hypoteser og subjektive modellantakelser. Vi får nøye oss med dem og med det vi betrakter som observasjoner. Hva skal vi med mer?

Frisch hadde et bilde et sted som jeg har spunnet videre på for å klarlegge virkelighetsoppfatningens betydning. Når du kommer til et fremmed sted nytter det ikke bare å spørre etter bussen. Det kan gå mange busser og du må vite hvor du vil eller hva du vil. Men hvis det er et helt fremmed sted vet du jo ingen ting om hva som er mulig, hva som er verdt å gjøre, verdt å se og du har ingen mulighet for å velge. Du blir derfor nødt til å spørre deg for. Den dialog som utspinner seg i et slikt tilfelle mellom den tilreisende og de fastboende kan være et bra bilde på planleggingsprosessen. Den endelige reiseplass framstår som et samspill mellom de forestillinger som den tilreisende etterhvert har fått om hva som er mulig og de preferanser som han dels måtte ha hatt på forhånd og dels er blitt pådyttet av sine rådgivere. Legg merke til at en slik beskrivelse i en analyse har man ikke noe bruk for «det som virkelig er mulig». Hva vi ønsker å gjøre i Paris er helt avhengig av våre antakelser om hva det er mulig å gjøre i Paris. Disse antakelsene kan ha mange kilder, de vil blant annet bygge på våre erfaringer (observasjoner). Men det går ikke an å lage noe skille mellom Paris og våre forestillinger om Paris, vi har bare våre forestillinger å holde oss til.

Årsaken til at jeg legger så stor vekt på å understreke at vi bare har antakelser å holde oss til om samfunnets virkemåte er

- verden er så mangfoldig, den har så mange dimensjoner, at selv om den kunne betraktes som et maskineri ville det aldri være mulig å fange inn alle sider og detaljer ved virkemåten i en enkelt beskrivelse eller modell
- vår oppfatning av virkeligheten er en del av virkeligheten,  $x = f(a, z)$  er en del av seg selv.

Det er gjengs pensum for økonomer at samfunnsmaskineriet er så mangfoldig at vi må godta at en modell må tilpasses det vi er spesielt interessert i, enten det gjelder stabilitet på lang sikt, effektivitet og maksimal yteevne på kort sikt eller helt andre spørsmål. Men det er ikke like godt forstått at vi da også må godta at dette antatte samfunnsmaskineriet har så mange funksjoner at ingen enkelt faggruppe makter å forstå eller bedømme dem alle. Selv for å lage en bil kreves det mange typer fagfolk. Bilingeniører og trafikksykologer har ofte ulike syn på hvordan vi skal oppnå noe større trafiksikkerhet. I samfunnsplanleggingen er det på samme måte ikke uten videre sikkert at f.eks. de ulike sider ved forholdet mellom trygghet eller nærkontakt med andre og en øking av tilgangen på materielle gjenstander på «faglig» basis kan fanges inn i en samlende modell som kan brukes i samfunnsplanleggingen.

Jeg skal ikke ta noen strid på om det erkjennelsesmessig er mulig eller ikke mulig å etablere en slik modell. Men det som i alle fall er sikkert er at vi nå, og i lang tid framover, må regne med at ulike oppfatninger om slike sammenhenger vil være nært knyttet til ulike preferanser – ulike syn på hva som er ønskelig. Det er jo dette vi ser i synet på betydningen av fritt næringsliv eller på betydningen av den progressive inntektsskatten for arbeidsinnsatsen. Også i synet på EF-spørsmålet, på Volvo-avtalen eller på pris- og lønnsstopp kontra devaluering er det vanskelig å skille mellom ulike modellantakelser og ulike preferanser. Noen vil hevde at ens faglige syn farges av politiske preferanser. Men kanskje er det heller motsatt, at det politiske syn skapes av den faglige innsikt. Det siste er i alle fall den snilleste tolkningen.

Det er etter min mening mer enn et praktisk problem at det om en rekke grunnleggende modellantakelser foreligger meningsskiller som følger de nokså tradisjonelle politiske skillelinjene i samfunnet. En drøfting av dette burde derfor etter min mening høre hjemme i en teoretisk drøfting av den makroøkonomiske planleggingen. Dette er forøvrig en betraktningssmåte som jeg tror er like gyldig i de såkalte sentralt planlagte økonomier som i samfunn av vår type. Det er bare en illusjon å tro at diktaturer er så mye mer monolittiske enn demokratier. De har sin maktkamp og sin interessegruppe der også, bare at spillereglene er annerledes og kanskje mer brutale.

## 7. Det politiske mulige som en del av virkeligheten.

I forhold til legfolk vet nok vi eksperter en del om samfunnet og derfor kan vi være til nytte. Men jeg synes vi burde innse at i forhold til det som det er mulig å forestille seg og vite, er forskjellen liten. Nå har forøvrig Leif Johansen en rekke steder, men spesielt i avsnitt 2.5 om forholdet mellom eksperter og politikere, en rekke betraktninger omkring manglende viten og uenighet mellom eksperter. Men jeg synes altså ikke han understreker dette problemets prinsi-

pielle karakter og jeg mener at han burde funnet en måte til å trekke dette inn i selve grunnleggende planleggingsskjema.

Jeg tror det er en ren blindgate når så mye planleggingsteori i tråd med Weber og Frisch opererer med et klart skille mellom ekspert og politiker knyttet til sak og vurdering eller til seleksjon/implementering. Det er ikke bare det at et slikt skarpt skille ikke finnes i «praksis», jeg mener det teoretisk sett har liten verdi. Det er opplagt grunnlag for en arbeidsfordeling mellom fagfolk og politikere. Men den må utvikles på grunnlag av en annen forståelsesform.

Et viktig element i en hver drøfting av politikk og økonomisk planlegging er hva som er «politisk mulig». Både i pris- og inntektspolitikk (mindre inflasjon, inntektsutjamning) og i energipolitikk (strømpriser, atomkraft, Jotunheimenutbygging) vil hva som er politisk mulig, dvs. om folk vil godta tiltak og initiativ fra det offentlige side, være en fundamental del av den forståelsesform (den  $x = f(a, z)$ ) som kan legges til grunn i planleggingen. Etter min oppfatning er politikernes rolle i stor utstrekning å «gjøre det politisk umulige politisk mulig». Tilsvarende synes jeg det er mye i en formulering jeg har sett om at «the expert helps policymakers build a case for action». Planleggingens og planenes rolle er i stor utstrekning å skape forståelse for og tilslutning til en bestemt politikk.

Dette er åpenbart når en ser på den makroøkonomiske planleggingens historie i Norge. Det første nasjonalbudsjettet fra 1945 skulle forklare allmennheten og politikerne hva krigen kostet Norge og hvilke prioriteringer en måtte legge til grunn dersom en ønsket en rask gjenreisning. Dokumentet skulle, og lyktes i, å legitimere en beinhard politikk overfor private forbrukere, inklusive rasjonering og streng pris- og lønnsk kontroll. Det som er et hovedproblem i dag er at den samme forståelsen er fjern, selv om vi har hatt en kostnadsutvikling som har bidratt til at volumet av vår eksport er lavere i dag enn i 1973. Vi har ikke maktet å få vårt politiske, økonomiske og organisasjonsmessige miljø til å funksjonere slik at eksportmulighetene blir utnyttet. Her ligger utfordringen for den makroøkonomiske planleggingen – ikke i den desisjonsteoretiske analyse, som er forholdsvis enkel.

Det bringes mange forklaringer til torgs på hvorfor den vestlige industriverden har stor arbeidsløshet og små utsikter til å unngå økende arbeidsløshet. Det er i den senere tid blitt ny grobunn for teorier om 50-års sykler, ressurskatastrofer og jeg vet ikke hva. Selv mener jeg at årsaken først og fremst ligger i at de politisk-økonomiske myndighetene i toneangivende land bruker arbeidsløsheten som et skremsel for å true lønnsstakere og bedriftsledere til å la være å øke lønninger og priser. Dette gjør de ikke av ondskap eller sosial ignorans, men fordi de ikke ser noen annen politisk mulig måte til å hindre utviklingen av en rask inflasjon eller en inntektsfordeling som ikke si-

krer videre investeringer. Arbeidsløsheten er altså klart menneskelaget og den har nær sammenheng med at vi ikke har klart å komme ham til godttatte mekanismer for fastsetting av priser og inntekter.

Priser og lønninger har i våre samfunn en dobbelt funksjon. De skal både fordele inntekt på personer og grupper og de skal gi grunnlag for lønnsomhetskalkyler ved allokering av produksjonsfaktorer og produkter. Det er derfor uhyre store krav som stilles til pris- og lønnsystemet. Dersom vi krever at priser og lønninger skal fastlegges ved frie forhandlinger i et desentralisert, markedspreget system og samtidig gi full sysselsetting, prisstabilitet og en rimelig inntektsfordeling kan det synes som dette er for mye forlangt, for å si det mildt.

Et synspunkt, eller rettere sagt et politisk standpunkt, kan være at full sysselsetting og rimelig inntektsfordeling er så dominerende mål at ønsket om desentralisert og markedspreget fastsetting av priser og lønninger om nødvendig heller må gi etter. Men et annet standpunkt kan gå ut på at dette vil berøre kjernen av frihet i vårt samfunn og at vi heller får godta arbeidsløshet og skjev inntektsfordeling for å bevare dette hovedtrekket i vårt frie samfunn. Foreløpig er dette problemet «løst» ved å se bort fra det. Men poenget mitt her er at en gjennomdrøfting i planleggingsprosessen basert på ulike antakelser om lønnsfastsettingssystemet kan gi grunnlag for hvilket lønnsfastsettingssystem som endelig blir etablert i samfunnet. Leif Johansen er inne på dette (s. 93), men har bare en kort bemerkning om «educational» influence. I andre sammenhenger drøfter han betydningen av økt informasjon. For meg er det altså et hovedpoeng at denne, hva jeg vil kalle «ideologifunksjonen», er blitt tatt alt for lett.

Leif Johansen har en meget interessant, og såvidt jeg vet nyskapende, drøfting av spillteoretiske sider ved planleggingen. Jeg er enig med ham i at spillteorien klart gir grunnlag for nye innsikter for økonomer. Men jeg tror at en del av de fenomener som han prøver å ta vare på ved spillteoretiske betraktningmåter bedre kan forstås ved å bringe inn tilbakekoplingen mellom planleggingsmodell og folks holdninger og forståelse (planleggingens ideologifunksjon). I sin artikkel «Forhandlingssamfunnet» (trykt i dette nummeret av Sosialøkonomen) viser Leif Johansen hvor ineffektivt samfunnet ville være om det blir hovedsaklig basert på spillstrategier og forhandlinger. Den engelske originaltittelen fortsatte da også med: «the Inefficiency of Bargaining». Tildels tror jeg dette resultatet klargjør svakheter i vår måte å organisere samfunnet på. Men jeg tror også at Leif Johansen overdriver omfanget av visse former for spillpreget adferd i opplegget av den økonomiske politikken. Flere av de eksempler han bruker som tegn på spillopplegg (konkurrerende) fra det offentlige side mener jeg heller kan ses på som forsøk på å få godtatt totalløsninger basert på spesifiserte spillregler og insentiver. Det ligger mye makt i det å kunne legge

fram forståelsesformer/løsningsforslag som kan godtas av de ulike parter. (samarbeidsløsning) Med vår åpne demokratiske styreform, og med så mange motstridende interesser plassert inne i maktapparatet, er det forøvrig små muligheter for å spille «fordekt», slik som det forutsettes i konkurrerende spill.

## 8. Avslutning.

Det som er utgangspunktet for oss eksperter er at vi mener vi vet noe eller forstår noe som mennesker må godta enten de liker det eller ikke. Frisch kaller dette objektivt, det synes jeg ikke er poenget. Det viktige er at vi selv er overbevist om at det forholder seg slik. At andre grupper, som vi, kanskje noe selv godt, synes er kvaksalvere, er like overbevist om at de har rett er noe vi bare kan ta til etterretning. Skal den innsikten vi mener vi har, og ikke de andre, få noen meningsfylte konsekvenser for det som faktisk besluttes i samfunnet må vår oppfatning bli godtatt. Et viktig element i denne sammenhengen er tillit.

Tillit kan skapes gjennom en gammeldags autoritet, basert på fysisk makt eller respekt for etablert viten, eller ved å komme med utsagn som oppfattes som overbevisende (enten en nå benytter seg av logisk argumentasjon eller veltalenhet). Men tillit kan

også skapes gjennom åpenhet og deltagelse. Nettopp gjennom åpenhet vil vår saklige tyngde ha mulighet til å overbevise. Ved å utvikle selvtillit og kritisk holdning hos folk flest får kvaksalvere mindre spillerom. Den gammeldagse autoritetsmodellen tror jeg er borte for alltid, spesielt når en forstår at den viten som eksperter kan formalisere inn i sin prosess er meget begrenset i forhold til den viten som kan vise seg å være relevant. Dette dobbelte hensynet at vi trenger tillit (trenger å legitimere oss) og at vi trenger å trekke også på andres informasjon og innsikt, taler begge for at en rent fundamentalt ser på planleggingsprosessen som en tilbakekoplet samhandling mellom flere parter.

Jeg tror vi helt systematisk må se på makroøkonomisk planlegging ikke som en gren av tradisjonell beslutningsteori, men som en politisk/kulturell prosess for å utforske de mulighetene som er åpne for et kollektiv av individer eller beslutningstakere.

## REFERANSER:

- L. Johansen: *Lectures on Eacroeconomic Planning*, North-Holland, Amsterdam, 1977.  
T. Haavelmo: *A Study in the Theory of Investment*, Univ. of Chicago Press, Chicago, 1960.

---

## VIRKEMIDLER I NORSK PENGE- OG KREDITTPOLITIKK,

forts. fra side 48.

utvidet til nye institusjoner og nye finansieringsformer, og det er en rekke ganger gjennomført lovrevisjoner for å tette igjen de «hull» som etter hvert er kommet til syne.

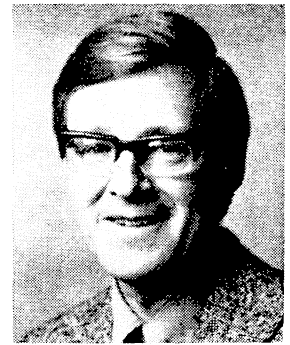
Ad 2): Ved oppstillingen av kredittbudsjettet er det regnet med at kreditt-tilførselen pluss sparing investert direkte blir tilstrekkelig til å finansiere de realinvesteringer som myndighetene forutsetter skal gjennomføres i løpet av året. Selv om det i de senere år har vært lagt betydelig vekt på å forbedre de metoder som benyttes ved oppstillingen av kredittbudsjettet, i første rekke gjennom kredittmodellen Krøsus som er utarbeidet i Norges Bank, (jfr. *A Credit Model for Norway*, Norges Banks skriftserie no. 6, Oslo 1978), kan det sies at kredittbudsjettet bygger på forholdsvis usikre anslag både om realøkonomiske og finansielle disposisjoner. Variasjoner i selvfinansieringsgraden utgjør her et vanskelig problem. Videre kan det være et problem at det kan ta lang tid fra et virkemiddel endres til de realøkonomiske virkninger kommer. For en økonometrisk analyse av sammenhengen mellom kreditt-tilførsel og investeringsnivå kan det henvises til Steigum (1978). For en diskusjon av hvor hensiktsmessig det kan være å benytte kreditt-tilførselen som den sentrale mål-variabel for penge- og kredittpolitikken kan det vises til Forsbak (1978).

## REFERANSER:

- Forsbak, Einar (1978): «Penge- og kredittpolitikk – nye teorier og praksis?», *Penger og Kreditt*, nr. 1, 1978.  
Meinich, Per (1971): «Pengepolitiske reservekrav eller utlånsrelasjon», *Sosialøkonomen*, nr. 5, 1971.  
Meinich, Per (1975): «Rentesatsers rolle i et desentralisert kreditt- og produksjonssystem», *Sosialøkonomen*, nr. 1, 1975.  
Steigum, Erling (1978): *Kredittinstitusjoner og investeringer. En teoretisk og empirisk studie*. Norges Handelshøyskole, Bergen, 1978.  
Sti, Arne Dag (1975): *Reservekrav og pengemengde*, Skrifter – Serie A – nr. 2, Norges Handelshøyskole, Samfunnsøkonomisk institutt, Bergen 1975.  
*A Credit Model for Norway*, Norges Banks skriftserie, no. 6, Oslo 1978.  
*Sosialøkonomen*, nr. 1, 1975.  
*Sosialøkonomen*, nr. 2, 1978.

# Virkemidler i norsk penge- og kredittpolitikk

AV  
PROFESSOR PER MEINICH  
SOSIALØKONOMISK INSTITUTT  
UNIVERSITETET I OSLO



*I nasjonalbudsjettet stiller myndighetene hvert år opp et såkalt kredittbudsjett, som viser plantall for kreditt-tilførsel til private og kommuner fra de enkelte grupper av finansinstitusjoner og fra andre kilder. Myndighetene har en rekke virkemidler til disposisjon for å påvirke de enkelte poster i kredittbudsjettet. Med hjemmel i Kredittloven av 1965 kan myndighetene innføre bestemmelser om likviditetsreserver, valutadekningsreserver, tilleggsreserver på utlånsøkningen, plasseringsplikt i obligasjoner, direkte utlånsregulering for visse finansinstitusjoner, direkte regulering av omfanget av garantier i låneforhold, høyeste rentesats for utlån og kontroll med emisjoner av obligasjoner. Andre lover som gir hjemmel for myndighetene til direkte regulering av finansielle transaksjoner i den private sektor er Handelsloven av 1935 og Valutareguleringsloven av 1950. Videre kan myndighetene ved diverse transaksjoner påvirke mengden likvide midler i den private sektor. Dessuten kan myndighetene drive penge- og kredittpolitikk gjennom egne statsbanker o.l.*

## 1. Innledning.

I de siste 25 år har det i penge- og kredittpolitikken i Norge vært lagt hovedvekten på å regulere kreditttilgangen til den private sektor (inklusive kommunene). Bakgrunnen for dette er at myndighetene har regnet med at det er en nær sammenheng mellom samlet utlånsøkning og de totale realinvesteringer. Myndighetene har også i stor utstrekning tatt sikte på å påvirke sammensetningen av utlånsøkningen for derved å påvirke sammensetningen av realinvesteringene.

Et annet viktig trekk ved norsk penge- og kredittpolitikk er at myndighetene stort sett har forsøkt å holde rentenivået lavere enn det som ville skape «likevekt» på kredittmarkedet. På den måten har man i de siste 25 år i Norge vanligvis hatt en situasjon med etterspørsel etter kreditt større enn tilgangen på kreditt, altså en situasjon med «kredittrasjonering» i en eller annen form.

---

Per Meinich tok sosialøkonomisk embetseksamen 1955. Siden 1960 har han vært ansatt på Sosialøkonomisk institutt ved Universitetet i Oslo, fra 1972 som professor. Han tok doktorgraden 1969 på emnet «A monetary general equilibrium theory for an international economy». Hans viktigste arbeidsfelt har vært penge- og finansteori.

## 2. Virkemidlene i norsk penge- og kredittpolitikk.

Virkemidlene i norsk penge- og kredittpolitikk kan deles inn i tre hovedgrupper. For det første har vi de virkemidler som myndighetene kan bruke til å påvirke mengden av sentralbankpenger i den private sektor. Med sentralbankpenger forstås pengesedler utstedt av landets sentralbank, dvs. Norges Bank, og folioinnskudd i Norges Bank. For det annet har vi virkemidler som direkte griper inn i den private sektors disposisjoner. Det dreier seg her først og fremst om tiltak som regulerer finansinstitusjonenes adferd. Lovhjemmelen for slike tiltak finnes først og fremst i Lov av 25. juni 1965 om adgang til regulering av penge- og kredittforholdene, den såkalte Kredittloven. For det tredje kan myndighetene drive penge- og kredittpolitikk gjennom egne finansinstitusjoner.

Vi skal i det følgende se litt nærmere på hvert enkelt av de virkemidler som har vært benyttet i penge- og kredittpolitikken i Norge i de senere år.

## 3. Transaksjoner som påvirker mengden sentralbankpenger i den private sektor.

Mengden sentralbankpenger i den private sektor kan dels påvirkes av Norges Banks transaksjoner og dels påvirkes av statens transaksjoner. Alle vesentli-

ge inn- og utbetalinger til og fra statskassen skjer via statskassens foliokonto i Norges Bank. Skattebetalinger og andre innbetalinger fra den private sektor til staten vil således vanligvis medføre en overflytting av sentralbankpenger fra den private sektor til staten, altså en reduksjon i den private sektors beholdning av sentralbankpenger. Motsatt vil utbetalinger fra statskassen til den private sektor, f.eks. i form av kjøp av varer og tjenester, medføre en økning i mengden sentralbankpenger i den private sektor. Finanspolitikken vil således også ha en pengepolitisk virkning. Et evt. overskudd før lånetransaksjoner på statsbudsjettet vil føre til en netto inndragning av sentralbankpenger i den private sektor (strengt tatt må man her korrigere for statens direkte transaksjoner med utlandet og statlige transaksjoner som ikke kommer med på det ordinære statsbudsjett). Statsbudsjettets likviditets-effekt kan imidlertid modifieres av statens lånetransaksjoner. Når staten tar opp nye lån i den private sektor innenlands finner det sted en tilsvarende reduksjon i mengden sentralbankpenger i den private sektor. På den annen side vil avdrag på gamle innenlandske statslån medføre en tilførsel av sentralbankpenger til den private sektor.

Norges Bank kan påvirke mengden sentralbankpenger i den private sektor ved kjøp og salg av verdipapirer og utenlandsk valuta og ved å endre bankens utlån til den private sektor.

Under det valutasystem vi hadde i etterkrigsårene frem til 1971 sto Norges Bank beredt til å kjøpe og selge utenlandsk valuta til forholdsvis stabile kurser overfor norske kroner. Bankene kunne derved forholdsvis automatisk påvirke sin innenlandske likviditet ved omveksling av fordringer og gjeldsposter i innenlandsk valuta. Norge har siden 1972 vært med i den såkalte «slange»-ordningen som innebærer at medlemslandenes sentralbanker er forpliktet til å holde kursforholdene mellom de enkelte valutaer innenfor en bestemt svingningsmargin på maksimalt 4½ prosent. Kursen på norske kroner i forhold til de øvrige valutasorter, f.eks. dollar og pund, er imidlertid siden 1973 blitt bestemt av tilbud og etterspørsel uten noen formelle grenser for variasjonsmulighetene. Når den norske krone når sin høyeste verdi innenfor det avtalte system må Norges Bank selge kroner og kjøpe utenlandsk valuta. Derved blir den private sektor i Norge tilført sentralbankpenger. Når den norske krone synker til den laveste verdi den kan ha ifølge «slange»-avtalen må Norges Bank kjøpe norske kroner og selge utenlandsk valuta. Derved trekkes det sentralbankpenger inn fra den private sektor i Norge. Disse såkalte valutaintervensjonene kan ofte dreie seg om betydelige beløp i løpet av kort tid. Gjennom Norges Banks valutaintervensjoner kan det derfor meget raskt finne sted en betydelig endring i den interne likviditetssituasjon i Norge.

Etter 1971 har bankenes utenlandske fordringer kommet i en noe annen stilling fra et likviditetssynspunkt, siden omvekslingen mellom utenlandsk valu-

ta og norske kroner nå ikke lenger skjer automatisk. I 1975 ble intervensjonssystemet endret noe, i det Norges Bank også begynte å intervenere i amerikanske dollar innenfor de avtalte yttergrenser for kursen på norske kroner. Bakgrunnen for dette var et ønske om å forhindre for store daglige svingninger i valuta-kursene.

Selv om den private sektors valutatransaksjoner kan påvirkes av tiltak satt i verk med hjemmel i Valutareguleringsloven (se nedenfor) er det vanskelig for myndighetene å regulere omfanget av Norges Banks valutatransaksjoner med den private sektor. Riktignok kan myndighetene med utgangspunkt i anslag for eksport og import av varer og tjenester og lånetransaksjoner med utlandet lage anslag over hvor store beløp Norges Bank vil kjøpe eller selge i utenlandsk valuta i løpet av en fremtidig periode. Det har imidlertid vist seg meget vanskelig å forutsi på hvilket tidspunkt slike intervensjoner vil finne sted. Dessuten kan det i løpet av et år finne sted intervensjoner i begge retninger. Dette vil bidra til å forsterke svingningene i de interne likviditetsforhold i løpet av året.

Fremstillingen ovenfor viser at Norges Banks kjøp og salg av utenlandsk valuta ikke kan betraktes som et virkemiddel i den interne likviditetsstyring i Norge. Tvert imot er det slik at gjeldende valutaordning fører til et sterkt behov for andre virkemidler som kan bidra til å dempe virkningene på interne likviditetsforhold av Norges Banks valutaintervensjoner.

#### 4. Markedsoperasjoner.

Uttrykket markedsoperasjoner benyttes vanligvis som betegnelse for sentralbankens kjøp og salg av verdipapirer med sikte på å påvirke likviditeten i den private sektor. Når sentralbanken kjøper verdipapirer av den private sektor skjer det en likviditetstilførsel til den private sektor. Markedsoperasjoner vil i tillegg til likviditetseffekten også vanligvis ha en renteeffekt. Isolert sett vil således sentralbankens kjøp av obligasjoner føre til en høyere kurs og en lavere effektiv rente for obligasjoner. Norges Bank har inntil i år ikke benyttet markedsoperasjoner som virkemiddel i penge- og kredittpolitikken med sikte på å påvirke de generelle likviditetsforhold og renteutviklingen. En viktig hindring for bruk av markedsoperasjoner i Norge har vært myndighetenes ønske om å hindre rentestigning på obligasjonsmarkedet. Norges Bank har imidlertid i visse perioder kjøpt og solgt obligasjoner på Oslo Børs med det noe begrensede mål å påvirke kursene på obligasjonsmarkedet. Denne virksomheten har dels tatt sikte på å støtte kursnivået generelt i visse perioder og dels å skape bedre balanse mellom markedskursene på forskjellige typer av obligasjoner.

Etter vedtak i Norges Banks representantskap er det fra 1. mars 1977 åpnet adgang til å ta i bruk en ny type markedsoperasjoner i den kortsiktige likviditetsreguleringen. Formålet med ordningen er å sette

myndighetene bedre i stand til raskt å kunne nøytralisere uforutsette og uønskede svingninger i banklikviditeten, f.eks. som følge av valutaintervensjoner. I situasjoner med god likviditet i banksystemet kan Norges Bank utstede et eget kortsiktig markedspapir med tre måneders løpetid. Norges Bank skal bare kunne selge papirene til forretnings- og sparebanker, og bankene kan ikke videreselge papirene til publikum. Papirene kan imidlertid omsettes innen banksektoren. Det er ikke åpnet adgang til diskontering av markedspapirene i Norges Bank etter faste regler. Norges Bank kan imidlertid sette gjenkjøpskurser for å få bankene til å selge av sine beholdninger av markedspapirer før forfall, hvis det viser seg å være ønskelig med tilførsel av likviditet til banksystemet. Markedspapirer ble utstedt for første gang i august 1978 til en kurs som gir en effektiv rente på vel 10½ prosent p. a.

### 5. Norges Banks diskonto- og utlånspolitikk.

Utlån fra et lands sentralbank til en privat bank ble tidligere som regel gitt i form av rediskontering av vekslers. Den rentesats som benyttes ved en slik rediskontering blir betegnet som sentralbankens diskontosats. I de senere år er imidlertid lån mot deponering av statsobligasjoner eller statskasseveksler blitt den vanligste form for lån fra sentralbanken til de private banker. F.eks. sluttet Norges Bank å rediskontere vekslers fra bankene i 1963. Likevel noterer Norges Bank fortsatt en offisiell diskontosats. Denne offisielle diskontosatsen danner utgangspunktet for renteberegningen ved Norges Banks utlån til bankene. Forretnings- og sparebankene har siden 1965 hatt automatisk adgang til å få likviditetslån i Norges Bank. Reglene for låneordningen er blitt revidert flere ganger siden 1965. Norges Banks diskonto benyttes som rentesats ved små kortsiktige lån til bankene. For lån ut over en viss minstepørrelse beregnes det tilleggsrenter som er avhengige av hvilken to måneders-periode låneopptaket er foretatt og av lånebeløpets størrelse i forhold til låntagende banks forvaltningskapital. For tiden opereres det med 5 lånetransjer for hver bank. Når en banks likviditetslån i løpet av en to måneders-periode kommer opp i en ny lånetransje får renten et tillegg på 1½ prosentenhet. Mens lån i første lånetransje forrentes til Norges Banks diskonto vil lån i femte lånetransje bli forrentet med diskontosatsen med tillegg av 6 prosent, dvs. f.t. 13 prosent. Alle låneopptak holdes i 7 dager.

Ordningen med ikke-behovsprøvede lån fra Norges Bank til bankene er utformet med sikte på å gi bankene muligheter til å få dekket midlertidige behov for likviditetstilførsel som følge av sesongmessige og tilfeldige svingninger i banksystemets likviditet. Systemet med trinnvis stigende rentesatser er etablert for å begrense bankenes lyst til å ta opp langsiktige lån i Norges Bank for betydelige beløp.

Norges Bank kan påvirke omfanget av de private bankers likviditetslån dels ved å endre diskontosatsen og dels ved å gjennomføre endringer i selve låneordningen. I etterkrigsårene har Norges Banks diskonto bare vært endret noen få ganger. Grunnen til dette er at det inntil desember 1977 var et sentralt mål for myndighetene å holde stabile og relativt lave rentesatser. I de senere år har imidlertid Norges Bank en rekke ganger foretatt endringer i selve låneordningen med sikte på å påvirke bankenes låneopptak. I perioder med ekstraordinær stor likviditetsinnstrømning fra bankvesenet har det således forekommet at Norges Bank har utvidet lånerammen for ikke-behovsprøvede lån. Videre har Norges Bank foretatt endringer i de tilleggsrenter som benyttes ved overgang fra en lånetransje til neste. Endringer i selve låneordningen ser ut til å ha blitt et virkemiddel som ofte benyttes i den kortsiktige likviditetsstyring.

I det første ti-året etter den 2. verdenskrig var det overhodet ingen lån fra Norges Bank til de private banker. Bakgrunnen for dette var dels meget høy likviditet i banksystemet og delvis at det i bankvesenet gjorde seg gjeldende sterk uvilje mot å være i gjeld til Norges Bank. I løpet av 1970-årene har bankenes likviditetslån i Norges Bank fått stadig større betydning. Det høyeste utlånstill for Norges Banks samlede utlån til banker ble registrert 6. desember 1977 med 7,9 milliarder kroner. I samme år (1977) var det laveste registrerte utlånsbeløp 0,2 milliarder kroner.

I tillegg til ordningen med ikke-behovsprøvede lån kan direksjonen i Norges Bank innvilge enkelte banker lån på særvilkår etter særskilt søknad når de har behov for likviditetsstøtte av mer langsiktig art. Dessuten gis det f.t. dagslån med rentesats 20 prosent p.a. Samme rentesats benyttes når en bank overtrekker sin foliokonto i Norges Bank. I 1975 ble det dessuten satt i verk en ordning der Norges Bank kan plassere innskudd i lokale banker. Denne ordningen tar i første rekke sikte på å avdempe virkningene av de generelle kredittpolitiske tiltak i områder med vanskelige sysselsettingsforhold og dårlige kredittmuligheter. I tillegg til utlån til bankene gir også Norges Bank utlån til privat næringsliv. I de senere år har Norges Banks direkte utlån til næringslivet vært av relativt liten betydning for den samlede likviditet i landet.

### 6. Penge- og kredittpolitiske virkemidler som direkte griper inn i den private sektors disposisjoner.

Vi skal nå gå over til å se på de virkemidler i penge- og kredittpolitikken som direkte regulerer den private sektors disposisjoner med påbud eller forbud. Det dreier seg her først og fremst om tiltak som griper inn i finansinstitusjonenes disposisjoner. Siden 1966 har hovedgrunnlaget for penge- og kredittpolitikken i Norge vært lov av 25. juni 1965 om adgang til regulering av penge- og kredittforholdene. Denne såkalte Kredittloven er en fullmaktslov som gir Kongen ad-

gang til å ta i bruk en rekke forskjellige virkemidler. Med hjemmel i Kredittloven kan myndighetene utferdige bestemmelser om likviditetsreserver, valuta-dekningsreserver, tilleggsreserver, plasseringsplikt, direkte utlånsregulering, direkte regulering av omfanget av garantier i låneforhold, høyeste rentesats for utlån og kontroll med emisjoner av obligasjoner. Andre lover som gir hjemmel for myndighetene til direkte regulering av finansielle transaksjoner i den private sektor er lov av 8. mars 1935 om handelsnæring og lov av 14. juli 1950 om valutaregulering.

## 7. Likviditetsreserver.

Bestemmelsene om likviditetsreserver finnes i Kredittlovens §§ 4-6. Dette er et virkemiddel som kan benyttes overfor forretnings- og sparebanker. Likviditetsreservene skal utgjøre en bestemt prosent av vedkommende banks forvaltningskapital, men Kongen kan ved forskrift bestemme at visse balanseposter ikke skal medregnes. Adgangen for Kongen til å unnta visse poster fra beregningsgrunnlaget ble innført ved lovendring av 16. juni 1978. Bakgrunnen for denne lovendringen var et ønske om å unnta visse utlandstransaksjoner fra beregningsgrunnlaget for likviditetsreservene. På den måten ville norske forretnings- og sparebanker få bedre muligheter til å konkurrere med utenlandske banker i formidlingen av valutalån med valutalisens fra norske myndigheter. Ved Kronprinsregentens resolusjon av 14. juli 1978 ble det vedtatt å holde utlån i utenlandsk valuta utbetalt fra og med 1. juli 1978 til innlendinger og utlendinger i henhold til norsk valutalisens, utenfor beregningsgrunnlaget for likviditetsreservene. Dessuten har visse mindre poster vært unntatt beregningsgrunnlaget for likviditetsreservene hele tiden.

Kredittloven sonderer mellom primære og sekundære likvider. Som primær likviditetsreserve regnes vedkommende banks beholdning av sedler og skillemynt, innskudd på ordinær foliokonto i Norges Bank, innskudd på postgiro og beholdning av norske statskasseveksler. Som sekundær likviditetsreserve regnes bankens beholdning av norske stats- og statsgaranterte obligasjoner.

Kredittlovens likviditetsreservebestemmelser ble tatt i bruk første gang i januar 1966 og har siden vært et sentralt virkemiddel i norsk kredittpolitikk. I den første tiden ble det bare fastsatt satser for summen av de primære og sekundære likviditetsreserver. I begynnelsen av 1970 ble det for første gang innført spesielle krav om primære likviditetsreserver. Dette hadde sammenheng med at det i begynnelsen av 1970 ble forventet en ekstraordinær likviditetstilførsel til banksystemet i forbindelse med en omlegging av skattesystemet. De spesielle reservesatser for de primære likvider ble imidlertid opphevet 21. april 1970. Sommeren 1971 ble det igjen innført spesielle satser for de primære likvider i forretnings- og sparebankene. Siden den tid har primære reservekrav vært

benyttet som et viktig ledd i norsk penge- og kredittpolitikk, selv om de i visse perioder med forholdsvis stram banklikviditet har vært opphevet. Siden 1971 har det således funnet sted hyppige endringer i de primære reservesatser. Dette virkemidlet ble særlig brukt på en aktiv måte i 1977, da de primære reservesatser ble endret 5 ganger for forretningsbankene og 4 ganger for sparebankene. På den annen side ble de totale reservekrav (satsen for summen av primære og sekundære likvider) holdt uforandret for sparebankene etter 1. november 1967 og for forretningsbankene etter 15. oktober 1970. Bestemmelsene om totale reservekrav ble opphevet for alle banker med virkning fra 1. september 1974. Begrunnelsen for opphevelsen var at bestemmelsene om de totale reservekrav hadde hatt meget begrenset kredittpolitisk betydning i noen tid fordi reglene om plasseringsplikt i obligasjoner (se nedenfor) og primære likviditetsreserver hadde ført til at de aller fleste banker automatisk oppfylte de totale reservekrav.

De høyeste satser for de primære reserver som hittil er fastsatt er 9% for forretningsbanker (i november 1977) og 7% for sparebanker (i november-desember 1977).

Når bankene blir pålagt å holde en viss minsteandel av sin forvaltningskapital i likvide reserver, reduseres deres muligheter til å bevilge direkte utlån. Ved å endre likviditetsreservesatsene vil således bankenes muligheter til å øke sine utlån påvirkes. For en nærmere behandling av dette spørsmål og av de problemer som oppstår ved den praktiske utforming av pengepolitiske reservekrav henvises til Meinich (1971). Videre kan det henvises til Sti (1975).

## 8. Valutadekningsreserver.

Med hjemmel i kredittlovens § 7 har Kongen fått fullmakt til å pålegge forretnings- og sparebanker å holde en spesiell valutadekningsreserve, fastsatt i forhold til økningen i bankenes innskudd og lån fra utenlandske innskytere og långivere. Valutadekningsreserven skal bestå av innskudd på separat foliokonto i Norges Bank, som skal komme i tillegg til eventuelle krav om reserver med hjemmel i andre paragrafer i Kredittloven. Hensikten med dette virkemiddel er å begrense bankenes muligheter til å finansiere en innenlandsk utlånsekspanasjon ved låneopptak i utlandet. Hittil har myndighetene imidlertid ikke benyttet dette virkemidlet, idet bankenes transaksjoner med utlandet i stedet har vært regulert gjennom Valutareguleringsloven (se nedenfor).

## 9. Tilleggsreserver på utlånsøkningen.

Kredittlovens § 8 inneholder bestemmelser om tilleggsreserver for forretnings- og sparebanker. Tilleggsreserven skal utgjøre en nærmere angitt prosent av vedkommende banks utlånsøkning fra et nærmere bestemt tidspunkt. Tilleggsreserven skal plasseres

som innskudd på separat foliokonto i Norges Bank og kommer i tillegg til evtl. reservekrav med hjemmel i andre paragrafer i Kredittloven.

Tilleggsreserver på utlånsøkningen er betraktet som et ekstraordinært virkemiddel som bare tas i bruk når det er av særlig stor betydning å få dempet utlånseksponeringen fra bankene i løpet av kort tid. Virkemidlet er hittil benyttet fem ganger overfor forretningsbankene i begrensede perioder på litt under og litt over et halvt år (i 1966–67, i 1970–71, i 1973, i 1974 og i 1978). For sparebankene ble tilleggsreserver på utlånsøkningen tatt i bruk for første gang i 1978. Som regel har ordningen vært slik at den enkelte bank ved utgangen av hver måned kan øke sine utlån med en nærmere angitt prosentsats i forhold til stillingen samme dato året før. Dersom utlånsøkningen i de siste 12 måneder overstiger den stipulerte ramme, skal som hovedregel 50 prosent av det overskytende utlånsbeløp plasseres som tilleggsreserver i Norges Bank. Ved at ordningen bygget på utlånsøkningen i 12 måneders perioder ble det tatt hensyn til sesongvariasjonene i den enkelte banks utlånsvirksomhet. Likevel kan det oppstå problemer for banker som blir utsatt for endringer i sesongbevegelsene fra år til år. I 1974 ble det imidlertid benyttet en annen ordning for forretningsbankene.

Tilleggsreserver på utlånsøkningen har vist seg å være et forholdsvis effektivt middel til å påvirke bankenes utlånsvirksomhet. Ved dette virkemidlet får man samtidig påvirket utlånsevnene og utlånsviljen i bankene. En bank som overskrider den stipulerte utlånsramme vil bli utsatt for en dobbelt effekt. For det første fører kravet om tilleggsreserver til en likviditetsbinding som reduserer utlånsevnene. For det annet medfører kravet om tilleggsreserver på uforrentede konti i Norges Bank et tap av renteinntekter som alternativt kunne ha vært oppnådd ved andre plasseringer. Det har vært argumentert med at dette virkemidlet særlig kan være hensiktsmessig når det skjer en sterk likviditetstilførsel til banksystemet som er ujevnt fordelt mellom bankene.

På den annen side har systemet med tilleggsreserver på utlånsøkningen en rekke uheldige sidevirkninger. For det første kan dette virkemidlet påvirke konkurranseforholdet mellom bankene i det det låser fast det relative forhold mellom bankene i utgangssituasjonen. Vanligvis vil det gjøre seg gjeldende betydelige variasjoner i veksttakten for de forskjellige banker. Dette kan bl.a. ha sammenheng med den måten banken blir ledet på og det forhold at mange banker har begrenset sin virksomhet til bestemte distrikter. Den økonomiske utviklingstakt kan variere betydelig mellom de forskjellige distrikter. Etterspørselen etter nye lån vil følgelig variere en del fra distrikt til distrikt. En ordning med samme prosentvise utlånsøkning for alle banker vil derfor virke spesielt uheldig for banker som har sin virksomhet i distrikter der det foregår en rask økonomisk utvikling. Dette momentet vil stort sett ha større betydning for

sparebankene enn for forretningsbankene, i det virksomheten i den enkelte sparebank stort sett er lokalt begrenset til en eller noen få kommuner. Av denne grunn har myndighetene vært mer forsiktige med å ta i bruk dette virkemidlet overfor sparebankene enn overfor forretningsbankene.

En annen ulempe ved ordningen med tilleggsreserver på utlånsøkningen er at den premierer banker som har relativt høye utlån i forhold til forvaltningskapitalen i tiden før ordningen iverksettes. Både dette momentet og momentet om vridning av konkurranseforholdet mellom bankene får desto større betydning jo lengre tid ordningen med tilleggsreserver benyttes. Dette er bakgrunnen for at systemet med tilleggsreserver bare er blitt benyttet i kortere perioder på under ett år.

Selv om ordningen med tilleggsreserver ikke er tatt i bruk, kan bankenes disposisjoner påvirkes av det forhold at det i Kredittloven finnes en bestemmelse som gir myndighetene adgang til å bruke dette virkemidlet. Den enkelte bank må regne med at det er en viss sannsynlighet for at myndighetene vil ta dette virkemidlet i bruk. For å sikre seg en så god utgangssituasjon som mulig kan derfor den enkelte bank være interessert i å øke sine utlån mer enn den ellers ville ha gjort.

Vi har ovenfor nevnt at tilleggsreserver på utlånsøkningen er et meget effektivt virkemiddel til å påvirke bankenes utlånsvirksomhet. En annen sak er at det kan bli en tendens til økt utlånsvirksomhet utenom banksystemet når dette virkemidlet blir tatt i bruk.

## 10. Plasseringsplikt i obligasjoner.

Bestemmelsene om plasseringsplikt i obligasjoner finnes i Kredittlovens §§ 9–10. For det første kan Kongen bestemme at forretnings- og sparebanker, livsforsikringsselskaper, pensjonskasser og pensjonsfond skal opprettholde den beholdning de har av norske ihendehaverobligasjoner på et nærmere angitt tidspunkt. For det annet kan Kongen bestemme at de ovennevnte institusjoner ved senere økning av forvaltningskapitalen skal øke sine beholdninger av norske ihendehaverobligasjoner med et beløp som minst tilsvarer en nærmere angitt prosent av økningen i forvaltningskapitalen. Kongen kan ved forskrift bestemme at visse balanseposter ikke skal medregnes ved beregningsgrunnlaget. Utlån i utenlandsk valuta er nå unntatt fra beregningsgrunnlaget for plasseringsplikten etter de tilsvarende regler som ved likviditetsreservebestemmelsene.

Plasseringsplikten ble første gang tatt i bruk overfor banker, pensjonskasser og pensjonsfond i september 1969. For livsforsikringsselskapene ble plasseringsplikten i obligasjoner først innført fra og med 1. januar 1970 fordi disse selskapene tidligere hadde

inngått en avtale med myndighetene om overtakelse av obligasjoner. Tilsvarende avtaler om livsforsikringsselskapenes kjøp av obligasjoner var blitt inngått hvert år siden desember 1955. I perioden 1956–1965 var det også inngått avtaler om bankenes plasseringer i obligasjoner etter drøftelser mellom representanter for myndighetene og bankene i et spesielt opprettet samarbeidsorgan, Samarbeidsnemnda. Etter at Kredittloven trådte i kraft ble Samarbeidsnemnda oppløst, og de såkalte «kredittavtaler» mellom bankene og myndighetene opphørte.

For tiden er forretnings- og sparebankene i Sør-Norge pålagt å plassere 35 prosent av økningen i forvaltningskapitalen i norske ihendehaverobligasjoner. Dette gjelder imidlertid bare sålenge den enkelte institusjons beholdning av slike obligasjoner ligger under 27 prosent av forvaltningskapitalen. For forretnings- og sparebanker med hovedkontor i Nord-Norge er satsen for plasseringsplikten 15 prosent. For livsforsikringsselskaper og sør-norske pensjonskasser og pensjonsfond (med forvaltningskapital over 5 mill. kr.) er satsen for plasseringsplikten for tiden 60 prosent, mens den for nord-norske pensjonskasser og pensjonsfond (med forvaltningskapital over 5 mill. kr.) er 30 prosent.

Formålet med plasseringsplikten i obligasjoner er dels ad indirekte vei å påvirke direkte utlån fra bankene, livsforsikringsselskapene, pensjonskasser og pensjonsfond, og dels å kanalisere en del av den finansielle sparing over til obligasjonsmarkedet. Det er særlig hensynet til finansieringen av statsbankene som har gjort seg gjeldende. Men det har også vært et ønske om å kanalisere midler over til langsiktige investeringsprosjekter som finansieres direkte over obligasjonsmarkedet, f.eks. kraftverksprosjekter, og til obligasjonsutstedende institusjoner som finansierer skipsbyggingindustri.

På den annen side har det som argument mot plasseringsplikt vært anført at plasseringsplikten innebærer at de obligasjoner som finansinstitusjonene må overta får karakter av tvangslån der myndighetene bl.a. fullstendig har makt til å diktere betingelsene for statens egne låneopptak. Det har vært hevdet at de formål som myndighetene ønsker å oppnå med plasseringsplikt i obligasjoner, alternativt kunne ha vært oppnådd ved å føre en mer elastisk rentepolitikk. Mulighetene for å få omsatt obligasjoner i markedet er delvis et rentespørsmål. Videre har det vært pekt på at det forhold at plasseringsplikten bygger på tilvekstprinsippet fører til en «fastlåsing» av de obligasjonsbeholdninger som de enkelte institusjoner sitter med på iverksettelsestidspunktet. En institusjon som av en eller annen grunn har en forholdsvis stor obligasjonsportefølje når plasseringsplikten blir tatt i bruk, vil således i en viss forstand bli belastet sterker enn en institusjon med en forholdsvis beskjeden størrelse på obligasjonsbeholdningen. Dette momentet vil imidlertid få stadig mindre betydning jo lengre tid plasseringsplikten er tatt i bruk.

## 11. Geografisk differensiering o.l.

Kredittlovens bestemmelser om likviditetsreserver, tilleggsreserver og plasseringsplikt kan utformes forskjellig for forretnings- og sparebanker og etter bankens forvaltningskapital og geografiske beliggenhet. Differensiering med hensyn på bankens forvaltningskapital ble benyttet allerede første gang likviditetsreservesystemet ble tatt i bruk i 1966. Geografisk differensiering ble først innført i 1971. Siden den tid har det for en rekke av virkemidlene blitt benyttet lavere satser for institusjoner med hovedkontor i Nord-Norge.

## 12. Direkte utlånsregulering.

Med hjemmel i Kredittlovens § 12 kan Kongen utferdige forskrifter til direkte regulering av omfanget av utlånsvirksomheten i finansieringsselskaper og skadeforsikringsselskaper. Denne fullmakten ble først tatt i bruk sommeren 1970 da det ble iverksatt direkte utlånsregulering for finansieringsselskapene (unntatt de minste). Bakgrunnen for dette var at det i løpet av 1960-årene fant sted en forholdsvis sterk vekst i finansieringsselskapenes virksomhet, dels ved opprettelse av nye selskaper og dels ved utvidelse av virksomheten i eksisterende selskaper. Denne utviklingen hadde sammenheng med at finansieringsselskapene hadde en betydelig friere stilling i sin virksomhet enn bankene og de øvrige finansinstitusjoner. Både når det gjaldt alminnelig lovgivning og penge- og kredittpolitiske restriksjoner sto finansieringsselskapene i en meget gunstigere konkurransemessig stilling enn bankene og de øvrige finansinstitusjoner. Siden sommeren 1970 har det hvert år vært gjennomført direkte utlånsregulering for finansieringsselskapene. Ved en lovendring i 1971 ble det åpnet adgang til å utforme forskjellige utlånsforskrifter for ulike grupper av institusjoner og for ulike finansieringsformål og forskjellig etter institusjonens forvaltningskapital. I tiden fra og med 4. kvartal 1971 til og med 1977 ble det stipulert en høyere grense for den tillatte utlånsvekst for factoringselskapene enn for de øvrige finansieringsselskapene. Factoring er en planmessig diskontering av en bedrifts kundefordringer. Den høyere vekstrate for factoringselskapene ble begrunnet med at det representerer en betydelig rasjonalisering av kontorrutiner i små og mellomstore bedrifter at factoringselskapene overtar inkassovirksomheten og bokføringen. I 2. kvartal 1974 ble det for første gang innført direkte utlånsregulering for skadeforsikringsselskapene.

Den direkte utlånsregulering har vist seg å være meget effektiv når det gjelder å bremse den registrerte utlånsvirksomhet i finansieringsselskaper og skadeforsikringsselskaper. Det har imidlertid vært hevdet at dette i noen grad kan ha blitt kompensert ved økt formidling av lån utenom kredittinstitusjonene.

En ordning med utlånstak vil ha samme uheldige sidevirkninger som de som er omtalt ovenfor ved

behandlingen av tilleggsreserver på utlånsøkningen. Av denne grunn ble det i annet halvår 1976 innført et mer elastisk system ved utlånsreguleringen for skadeforsikringsselskapene. Bestemmelsene ble utformet slik at det enkelte skadeforsikringsselskap kunne velge mellom to alternative ordninger. Det ene alternativet var at utlånene ved utgangen av 1976 kunne ligge inntil 12 prosent over utlånsnivået ved utgangen av 1975. Det andre alternativet var at utlånene i løpet av året 1976 kunne øke med inntil 40 prosent av tilgangen på midler i løpet av 1975. Hensikten med dette var å gi selskaper med sterk vekst i forvaltningskapitalen året før adgang til å øke sine utlån relativt sterkere enn selskaper med lav vekst i forvaltningskapitalen. Det viste seg imidlertid at det enkelte skadeforsikringsselskap ved bokholdermessige disposisjoner kunne påvirke beregningsgrunnlaget for det nye utlånsreguleringsalternativet på en «kunstig» måte. Fra og med 1977 gikk derfor myndighetene tilbake til den tidligere form for utlånsregulering.

Gjeldende utlånsregulering går ut på at utlån fra skadeforsikringsselskaper med forvaltningskapital over 10 millioner kroner ved utgangen av 2. og 4. kvartal 1978 ikke skal overstige faktiske utlån pr. 31. desember 1977 med mer enn 5 prosent. Hvis faktiske utlån ved utgangen av 1977 lå over de tillatte, skal tillatte utlån legges til grunn. For finansieringsselskaper (med utlån over ½ mill. kr.) er de gjeldende regler slik: Ved utgangen av 2., 3. og 4. kvartal 1978 kan tillatte utlån enten overstige faktiske utlån ved utgangen av 1977 med 2½ prosent eller være henholdsvis 7½, 5 og 2½ prosent høyere enn faktiske utlån 12 måneder tidligere. Hvis faktiske utlån ved utgangen av ett eller flere kvartal i 1977 var høyere enn tillatte, skal tillatte utlån legges til grunn ved beregningen. Det var først i 1977 at det ble innført en ordning der det enkelte finansieringsselskap kunne velge mellom to alternative ordninger. Tidligere var reglene utformet slik at tillatte utlån ved utgangen av de enkelte kvartaler ble satt i forhold til stillingen 12 måneder tidligere. Denne ordningen bidro til å opprettholde de sesongsvingninger i utlånene som eksisterte da utlånsreguleringen ble innført. Etterhvert viste det seg at en rekke finansieringsselskaper fikk problemer med å tilpasse utlånene til rammene fordi sesongsvingningene endret seg over tiden eller fordi sesongsvingningene i utgangspunktet i stor grad var påvirket av tilfeldigheter.

### 13. Direkte regulering av garantivirksomhet.

Ved lov av 21. juni 1974 ble det gjennomført en endring i Kredittlovens § 12 som ga Kongen fullmakt til å regulere kredittinstitusjonenes garantier i låneforhold der det ikke er en kredittinstitusjon som er långiver eller låntaker. Bakgrunnen for lovendringen var at det i de nærmest foregående år hadde funnet sted en betydelig økning i de beløp som ble lånt utenom det ordinære kredittsystem. Slike kreditt-

transaksjoner er delvis basert på garantier fra bank, forsikringsselskap eller finansieringsselskap. En regulering av omfanget av garantivirksomheten hos finansinstitusjonene kunne derfor påvirke omfanget av de direkte lånetransaksjoner ad indirekte vei. Hittil er det imidlertid ikke innført noen regulering av garantivirksomheten.

### 14. Direkte renteregulering.

Kredittlovens § 14 gir Kongen anledning til å innføre forskrifter om høyeste rente og provisjon for de forskjellige typer av utlån. Denne bestemmelsen avløste § 2 i den midlertidige rentelov av 17. juli 1953. Rentesatsene har imidlertid hittil ikke vært gjenstand for lovbestemt regulering. I stedet har myndighetene benyttet seg av henstillinger til og «avtaler» med visse grupper av private kredittinstitusjoner om rentefastsettelsen. Stort sett har det her dreiet seg om å stille opp normer for visse nærmere bestemte rentesatser, f.eks. pantelånsrenten for boliger og kassekredittrenten. Denne politikken har hatt en viss innflytelse på rentestrukturen, idet det for de utlånsformer som ikke uttrykkelig er blitt nevnt i retningslinjene, periodevis har funnet sted en økning i rentesatserne, en såkalt «renteglidning».

I desember 1977 vedtok imidlertid myndighetene en omlegging av rentepolitikken og opphevet rentenormene for lån fra private kredittinstitusjoner, unntatt boligbyggelån med konverteringstilsagn fra statens boligbanker.

### 15. Emisjonskontroll.

Siden 1954 har det ikke vært mulig å ta opp ihendehaverobligasjonslån i Norge uten samtykke av myndighetene. Lovhjemmelen for emisjonskontrollen var først § 3 i den midlertidige rentelov av 17. juli 1953. Denne lovbestemmelsen ble i 1965 erstattet av § 15 i Kredittloven. Formålet med emisjonsreguleringen kan oppsummeres i følgende punkter:

1. Å regulere lånevilkårene (bl.a. renten) på obligasjonsmarkedet,
2. å påvirke omfanget av låneopptakene på obligasjonsmarkedet,
3. å påvirke sammensetningen av låneopptakene på obligasjonsmarkedet.

Etter omleggingen av rentepolitikken i desember 1977 er punkt 1 ovenfor falt bort. Kredittlovens § 15 blir imidlertid fortsatt brukt til å kontrollere formålet med emisjonene og til å opprettholde ordnede forhold på obligasjonsmarkedet.

### 16. Regulering av forbrukskreditter.

Med hjemmel i § 103 a i lov av 8. mars 1935 om handelsnæring (Handelsloven) kan Kongen gi nærmere forskrifter om avdragssalg. Med avdragssalg

menes «salg av løsøre hvor kjøpesummen skal betales avdragsvis og hvor ett eller flere avdrag først skal betales etter at tingen er levert til kjøperen». I forskriftene om avdragssalg kan det bl.a. gis bestemmelse om lengste avdragstid, om at visse vareslag ikke skal kunne selges mot avdragsbetaling, og om at en viss brøkdel av kjøpesummen skal betales kontant. Slike forskrifter ble gitt ved kongelig resolusjon av 16. juni 1961. Før den tid hadde det vært gitt tilsvarende forskrifter siden januar 1954 med hjemmel i Avbetalingsloven av 21. juli 1916. Avbetalingsloven gjaldt imidlertid bare for salg med eiendomsforbehold eller rett for selgeren til å ta tingen tilbake ved kjøperens misligholdelse av kontrakten. I slutten av 1950-årene fant det sted en betydelig økning i salg mot betaling i faste rater, men uten at selgeren tok eiendomsforbehold. Derved ble det mulig å omgå myndighetenes regulering av lånevilkårene for avbetalingshandelen. Derfor ble det ved lov av 9. juni 1961 vedtatt en ny § 103 a i Handelsloven. Det viste seg imidlertid at det også var mulig å inngå kontrakter om kredittkjøp som falt utenfor området for Handelslovens § 103 a. Det ble derfor 15. februar 1974 gjennomført en lovendring som førte til at bestemmelsen også ble gjort gjeldende for kjøp hvor «kjøpesummen helt eller delvis dekkes ved hjelp av lån som kjøperen i dette øyemed får enten gjennom formidling av selgeren, eller med selgerens kjennskap fra noen som selgeren har nær økonomisk forbindelse med».

Siden 1954 har det bare noen få ganger vært foretatt endringer i forskriftene om kontantsummens størrelse og avdragstidens lengde ved avbetaling og avdragssalg. Etter de gjeldende bestemmelser kreves det som hovedregel at 50 prosent av kjøpesummen skal betales kontant og at lengste avdragstid ikke skal overstige 12 måneder. For nye personbiler o.l. gjelder en kontantandel på minst 80 prosent og en lengste avdragstid på 6 måneder. For bruktbiler er kontantandelen 60 prosent og lengste avdragstid 6 måneder. For en rekke transportmidler gjelder det imidlertid ingen begrensninger i avdragstidens lengde og en kontantandel på 35 prosent. Dette gjelder bl.a. drosjer, utleiebiler, rutebiler, lastebiler som benyttes til leietransport, visse typer anleggsmaskiner og fiske-redskaper. Gjeldende regler ble fastsatt av Handelsdepartementet 27. januar 1978, men departementet vedtok 26. juni 1978 en utvidelse av listen over gjenstander som kan selges uten grense for lengste avdragstid. Videre ble det 18. august 1978 lempet noe på reglene for bruktbiler, som tidligere ble behandlet likt med nye biler.

De nye forskriftene om avdragssalg som ble gjennomført i begynnelsen av 1978 var et ledd i myndighetenes tiltak med sikte på å dempe veksten i den innenlandske konsumetterspørsel. Samtidig ble det ved en forståelse mellom representanter for forretningsbankene og myndighetene og ved en henstilling fra myndighetene til sparebankene tatt sikte på å begrense de private bankers lån til konsumformål. I denne forbin-

delse ble den enkelte banks adgang til å benytte ordningen med ikke-behovsprøvede likviditetslån i Norges Bank gjort betinget av at den automatiske låneadgang for lønnskontoinnehavere ble opphevet, og at banken oppfylle intensjonene i forståelsen mellom bankforeningene og myndighetene om begrensning av lån til konsumformål.

#### **17. Regulering av lånetransaksjoner med utlandet.**

I prinsippet er alle valutatransaksjoner i Norge underlagt myndighetenes kontroll med hjemmel i lov av 14. juli 1950 om valutaregulering, med endring av 6. juli 1957. Handelskreditter knyttet til vareimport og vareeksport er imidlertid stort sett liberalisert. For alle andre lånetransaksjoner kreves det i prinsippet godkjenning av Handelsdepartementet eller Norges Bank. Vanligvis gis innlendinger ikke tillatelse til å plassere midler i utenlandske verdipapirer, bortsett fra på det såkalte «securitymarkedet». Også utlendings adgang til plasseringer i norske verdipapirer har vært strengt regulert, men i 1973 ble det gjennomført en viss oppmykning. Tillatelse til å opprette og holde innskudd i utenlandske banker eller valutainnskudd i norske banker, blir bare gitt til personer eller selskaper som har inntekter i utlandet og regelmessige forpliktelser i utlandet av en slik karakter at de faller inn under de generelle tillatelser til å foreta betalinger til utlandet. De private bankers adgang til å foreta valutatransaksjoner blir regulert av Norges Bank med hjemmel i Valutareguleringsloven. Stort sett er det tatt sikte på å sette et tak for bankenes netto valutaposisjon og brutto gjeldsposisjon (lån i og innskudd fra utlandet). I årene 1971–76 eksisterte det også en nedre grense for bankenes netto valutaposisjon. Bakgrunnen for dette var et ønske fra myndighetenes side om å begrense mulighetene til svingninger i den innenlandske likviditetssituasjon.

Selv om Norge har en mer omfattende valutaregulering enn de fleste andre land, kan det i løpet av kort tid finne sted betydelige finansielle bevegelser mellom Norge og utlandet via endringer i omfanget av varekreditter og andre liberaliserte og delvis liberaliserte internasjonale kapitaltransaksjoner. Slike svingninger i uregulerte kapitaltransaksjoner har bl.a. sammenheng med interne likviditetsforhold i Norge, rentesatser i Norge og i andre land og forventninger om endringer i valutakurser.

#### **18. Statsbanker og offentlige fond.**

I Norge har staten opprettet en rekke banker som har til oppgave å tilgodese spesielle kredittformål. Den første norske statsbank ble opprettet i 1851. Statsbankene er dels opprettet ut fra næringspolitiske hensyn og dels ut fra sosialpolitiske hensyn. Stort sett har statsbankene gitt lån til gunstigere vilkår enn de private kredittinstitusjoner. Siden 1954 har myndighetene hvert år stilt opp utlånskvoter for de enkelte

statsbanker. Fastsettelsen av disse kvotene er et viktig ledd i myndighetenes penge- og kredittpolitikk. Opprinnelig finansierte statsbankene sin virksomhet ved å utstede ihendehaverobligasjoner. Siden begynnelsen av 1950-årene har statsbankenes utlånsvirksomhet i det vesentlige vært finansiert ved direkte lån fra statskassen. Denne omleggingen av finansieringen av statsbankene kom av at det ikke lenger var mulig å få avsatt langsiktige statsbankobligasjoner i markedet til de vilkår som myndighetene ville godkjenne. I de senere år har imidlertid en del statsbanker igjen begynt å ta opp lån på det norske obligasjonsmarked. Dessuten har et par statsbanker tatt opp obligasjonslån i utlandet.

I tillegg til de statsbankene som her er behandlet er det i tilknytning til Postverket etablert to innskuddsinstitusjoner. Postgirokontoret og Norges Postsparebank. Postgirokontoret drives som en integrert del av Postverket og har stort sett ikke direkte utlån til den private sektor. Postsparebanken, som ble opprettet i 1948, driver bankvirksomhet på mer ordinær måte med direkte utlån til den private sektor. I likhet med de statsbankene som er omtalt ovenfor får Post-

sparebanken fastsatt rammen for sin utlånsvirksomhet i de årlige nasjonalbudsjetter.

Det finnes også en rekke offentlige fond som i større eller mindre grad låner ut midler til særskilte formål.

## 19. Kredittbudsjettet.

I nasjonalbudsjettet stiller myndighetene hvert år opp et såkalt kredittbudsjett, som viser plantall for kreditt-tilførsel til private og kommuner fra de enkelte grupper av finansinstitusjoner og fra andre kilder, jfr. Tabell 1. Vi skal i det følgende se nærmere på hvilke virkemidler myndighetene har til disposisjon for å påvirke de enkelte poster i kredittbudsjettet.

Den direkte kapitalinngang fra utlandet kunne i prinsippet ha vært regulert ved Valutareguleringsloven. Som nevnt tidligere er imidlertid vare-kreditter i forbindelse med eksport og import stort sett liberalisert. Slike kreditter går inn under posten «Annen kortsiktig kapitalinngang og statistiske feil» som derfor må betraktes som et anslag som myndighetene har små muligheter til å påvirke. Også rederisektoren og oljesektoren har i praksis stor disposisjonsfrihet når

Tabell 1. Sammensetningen av kreditttilførselen til private og kommuner. Mill. kroner.

|                                                                | 1974   | 1975   | 1976   | 1977   | 1978   |
|----------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Direkte kapitalinngang fra utlandet .....                      | 7 061  | 10 400 | 14 830 | 16 437 | 8 450  |
| Av dette:                                                      |        |        |        |        |        |
| Kapitalinngang til sjøfart .....                               | 357    | 2 233  | 4 479  | 4 610  | 2 800  |
| Kapitalinngang til oljevirksomhet .....                        | 5 164  | 4 057  | 6 477  | 7 144  | 1 1500 |
| Kapitalinngang til andre private og kommuner .....             | 1 005  | 3 236  | 1 390  | 1 771  | 1 500  |
| Annen kortsiktig kapitalinngang og statistiske feil .....      | 535    | 874    | 2 484  | 2 912  | 3 000  |
| Kreditttilførsel fra innenlandske kilder .....                 | 12 858 | 20 675 | 26 689 | 28 589 | 29 400 |
| Av dette:                                                      |        |        |        |        |        |
| Forretnings- og sparebanker .....                              | 4 971  | 7 235  | 7 906  | 9 808  | 5 800  |
| Av dette: Forretningsbanker .....                              | 2 575  | 4 370  | 4 383  | 5 702  | 2 700  |
| Sparebanker .....                                              | 2 396  | 2 865  | 3 523  | 4 106  | 2 700  |
| Spesialkvote <sup>1)</sup> .....                               | —      | —      | —      | —      | 400    |
| Statsbanker <sup>2)</sup> (inkl. utenlandske låneopptak) ..... | 3 937  | 5 570  | 7 469  | 9 224  | 10 600 |
| Private finansieringsselskaper .....                           | 191    | 261    | 344    | 300    | 75     |
| Skadeforsikring .....                                          | 241    | 152    | 260    | 261    | 150    |
| Livsforsikring, pensjonskasser m.v. ....                       | 776    | 834    | 1 060  | 1 018  | 1 200  |
| Obligasjonsmarkedet .....                                      | 627    | 947    | 1 090  | 250    | 4 150  |
| Obligasjonsutstedende kredittforetak .....                     | 1 188  | 1 564  | 3 216  | 2 978  |        |
| Aksjemarkedet <sup>3)</sup> .....                              | 610    | 526    | 1 058  | 600    |        |
| Statens kapitaltilførsel til Statoil <sup>4)</sup> .....       | 150    | 600    | 1 232  | 1 350  | 400    |
| Påløpne, ikke innbetalte skatter .....                         | 1 051  | 2 773  | 3 016  | 1 800  | 5 100  |
| Annen kreditttilførsel og statistiske feil .....               | ÷ 884  | 213    | 38     | 1 000  | 1 325  |
| Total kreditttilførsel til private og kommuner .....           | 19 919 | 31 075 | 41 519 | 45 026 | 37 850 |

Kilde: St.meld. nr. 82. Revidert nasjonalbudsjett 1978. Tabell 8.3, s. 78.

<sup>1)</sup> Til finansiering av miljøverninvesteringer og spesiell ordning med markedslån til effektiviserings- og utviklingstiltak i industrien administrert av Industrifondet.

<sup>2)</sup> Inklusive Postsparebanken.

<sup>3)</sup> Eksklusive Statoil's emisjoner.

<sup>4)</sup> Aksjekapital og lån.

det gjelder internasjonale kapitaltransaksjoner. Kapitalinngangen til disse to sektorene representerer derfor også anslag som myndighetene har begrensede muligheter til å påvirke. I denne forbindelse kan det nevnes at det i Nasjonalbudsjettet 1978, som ble fremlagt i begynnelsen av oktober 1977, ble regnet med en netto utgang av kapital på omkring 7½ milliard kroner for oljesektoren, mens det i Revidert nasjonalbudsjett 1978, som ble lagt frem i april 1978, ble regnet med en netto inngang av kapital fra utlandet til oljevirkksomheten på noe over 1 milliard kroner. Posten «Kapitalinngang til andre private og kommuner» kan påvirkes direkte gjennom Valutareguleringsloven.

Kredittbudsjett-tallene for forretnings- og sparebankene kan betraktes som retningsgivende utlånsrammer. De enkelte banker må være forberedt på at myndighetene vil iverksette visse tiltak hvis den faktiske utlånsutvikling kommer til å avvike vesentlig fra de oppstilte rammer. Med hjemmel i Kredittloven kan myndighetene bruke følgende virkemidler overfor forretnings- og sparebankene: Likviditetsreserver, valutadekningsreserver, tilleggsreserver, plasseringsplikt, regulering av garantivirkksomhet og renteregulering. I de senere år er bankenes utlånsvirkksomhet først og fremst blitt forsøkt påvirket ved bruk av primære likviditetsreservekrav og plasseringsplikt i obligasjoner. I visse begrensede perioder har tilleggsreserver på utlånsøkningen vært benyttet. Videre har myndighetene forsøkt å påvirke bankenes utlånsevne via forsøk på styring av bankenes tilgang på likvide midler. I denne forbindelse har Norges Bank stadig gjennomført midlertidige endringer i ordningen med ikke-behovsprøvede lån. I august 1978 ble Norges Banks markedspapirer tatt i bruk som et nytt virkemiddel i den kortsiktige likviditetsstyring av bankene. Dessuten er bankenes forbrukskreditter påvirket av reguleringsbestemmelsene om avdragslån, og bankenes muligheter til å finansiere innenlandske utlån ved låneopptak i utlandet er regulert med hjemmel i Valutareguleringsloven.

Som tidligere nevnt reguleres statsbankenes utlånsvirkksomhet ved innvilgningsrammer for den enkelte bank. Som regel går det noen tid fra en statsbank bevilger et lån til lånebeløpet blir utbetalt. Ved lån fra Husbanken er det f.eks. vanlig at lånsøkeren først får et byggelån i en forretnings- eller sparebank på grunn av lånetilsagnet fra Husbanken. Siden kredittbudsjettet gjelder netto-økning i utbetalte utlån, må beløpet for statsbankene anslås på grunnlag av innvilgningsrammene, visse forutsetninger om tidsavstanden mellom bevilgninger av lån og utbetalinger av lån, og avdragsreglene.

For private finansieringsselskaper og skadeforsikringsselskaper er det gjennomført direkte utlånsregulering med hjemmel i Kredittlovens § 12.

For livsforsikringsselskaper, pensjonskasser m.v. blir utlånsvirkksomheten indirekte regulert via plasseringsplikten.

Utlånsvirkksomheten fra kredittforeninger og andre obligasjonsutstedende kredittforetak blir påvirket ved at myndighetene regulerer det vesentlige av disse institusjonenes tilgang på midler gjennom emisjonskontrollen. Gjennom emisjonskontrollen reguleres også kommunenes, kommunale foretaks og private ikke-finansielle foretaks muligheter til å finansiere investeringsprosjekter ved å utstede obligasjoner. Kredittloven gir imidlertid ikke hjemmel for noen tilsvarende kontroll med aksje-emisjoner. Denne posten må derfor anslås av myndighetene.

Det tar en viss tid fra en transaksjon eller aktivitet medfører skatt, dvs. fra en skatt påløper, til skatten blir innbetalt til den offentlige sektor. I mellomtiden ytes det en såkalt «skattekreditt» fra det offentlige til den private sektor. Posten «Påløpne, ikke innbetalte skatter» gir uttrykk for nettoøkningen i «skattekreditten» i løpet av året. Denne posten har fått større betydning i de senere år som følge av beskatningen av oljevirkksomheten.

## 20. Sluttmerknader.

Formålet med denne artikkelen har vært å gi en oversikt over de penge- og kredittpolitiske virkemidler som har vært brukt i Norge i de senere år. Det har imidlertid her ikke blitt plass til noen inngående vurdering av norsk penge- og kredittpolitikk. En slik vurdering har jeg imidlertid foretatt i et tidligere arbeid (Meinich (1975)). Dessuten kan det henvises til to spesialnummere av dette tidsskrift som er viet penge- og kredittpolitikk, *Sosialøkonomen* nr. 1, 1975 og *Sosialøkonomen* nr. 2, 1978.

Jeg vil her begrense meg til å peke på at det ved en vurdering av penge- og kredittpolitikken i Norge kan være av interesse å ta opp følgende tre spørsmål til drøftelse:

- 1) Hvor effektive er de forskjellige virkemidler når det gjelder å påvirke den samlede utlånsøkning og sammensetningen av utlånsøkningen?
- 2) Hvordan er sammenhengen mellom samlet utlånsøkning og samlede realinvesteringer?
- 3) Hvordan er sammenhengen mellom utlånsøkningen fra de enkelte grupper av finansinstitusjoner og fordelingen av realinvesteringene på næringer og art?

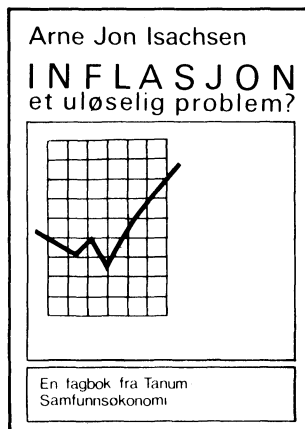
Ad 1): Her er det spesielt av interesse å undersøke hvor presist myndighetene kan kontrollere tilgangen på sentralbankpenger i den private sektor, og i hvilken grad en tilstramning i et virkemiddel fører til økt omfang av direkte lånetransaksjoner utenom det regulerte kredittmarked. Det norske kredittmarked har vist seg å ha en viss likhet med en ballong, der en tilstramning på ett område fører til en lekkasje på et annet område. I løpet av de siste 15–20 år har derfor den penge- og kredittpolitiske regulering stadig blitt

Forts. side 38.

**Fagbøker fra Tanum gir Dem  
en solid bakgrunn i arbeidet.**



**EN FAGBOK FRA  
TANUM**



## Arne Jon Isachsen **INFLASJON** et uløselig problem?

Denne boken tar sikte på å gi en enkel oppsummering av debatten omkring inflasjon. Det legges særlig vekt på to forhold. For det første blir pengepolitiske synspunkter nøye gjennomgått. For det andre analyseres norsk inflasjon grundig, både årsaksforhold bak prisstigningen og konsekvensene av en stadig fallende pengeverdi. I tillegg til disse to hovedpunktene inneholder boken kapitler og teorier for inflasjon i verden i 1970-årene, samt en gjennomgåelse av inflasjonens ulike virkninger.

160 sider, hf. kr 56,-

Til Tanum-Norli, Kr. Augustsgt. 7 A, Oslo l.  
Herved bestilles via bokhandler:



\_\_\_\_ eks. Inflasjon à kr 56,-

Navn: \_\_\_\_\_

Adr.: \_\_\_\_\_

Postnr.: \_\_\_\_\_



**EN FAGBOK FRA  
TANUM**