

Makroøkonomisk planlegging i Norge

Per Schreiner

Planleggingssekretariatet, Oslo

SUMMARY: The article discusses fundamental characteristics of macroeconomic planning which is described as systematic attempts to find preferred solutions to a given problem. The planning process will, however, influence both preferences and behaviour patterns. Perhaps this indirect impact is the most important effect of planning. It is emphasized that there is no basis for neutral or objective planning. Planning to-day has got the role of managing the society professionally well. This raises the question whether macroeconomic planning will, unavoidably, be conserving or whether there is room for more radical planning. Finally, the role of planners and the differences between macroeconomic planning and economic policy are discussed.

Dette innlegget gir noen generelle refleksjoner om planlegging. Det er basert på artikler jeg har skrevet opp gjennom årene i tilknytning til mitt arbeid med makroøkonomisk planlegging innenfor Finansdepartementet i Norge. Det gir ikke

10 BUD OM PLANLEGGING

1. Koster tid og penger
2. Bygger på fortiden
3. Binder ikke fremtiden
4. Ikke dirigering men orden
5. Har politisk og ideologisk funksjon
6. Er ikke politisk nøytral
7. Erstatte ikke politikere - tvert i mot
8. Planlegging er politikk
9. Beslutningsprosessen er det viktige
10. Mer enn modeller og spesialister

Makroøkonomisk planlegging i Norge

Per Schreiner

Planleggingssekretariatet, Oslo

SUMMARY: The article discusses fundamental characteristics of macroeconomic planning which is described as systematic attempts to find preferred solutions to a given problem. The planning process will, however, influence both preferences and behaviour patterns. Perhaps this indirect impact is the most important effect of planning. It is emphasized that there is no basis for neutral or objective planning. Planning to-day has got the role of managing the society professionally well. This raises the question whether macroeconomic planning will, unavoidably, be conserving or whether there is room for more radical planning. Finally, the role of planners and the differences between macroeconomic planning and economic policy are discussed.

Dette innlegget gir noen generelle refleksjoner om planlegging. Det er basert på artikler jeg har skrevet opp gjennom årene i tilknytning til mitt arbeid med makroøkonomisk planlegging innenfor Finansdepartementet i Norge. Det gir ikke

10 BUD OM PLANLEGGING

1. Koster tid og penger
2. Bygger på fortiden
3. Binder ikke fremtiden
4. Ikke dirigering men orden
5. Har politisk og ideologisk funksjon
6. Er ikke politisk nøytral
7. Erstatte ikke politikere - tvert i mot
8. Planlegging er politikk
9. Beslutningsprosessen er det viktige
10. Mer enn modeller og spesialister

konkrete opplysninger om organiseringen av selve planleggingsapparatet eller om analytiske og modelltekniske hjelpemidler. *Hensikten er å drøfte prinsipielle, eller tør jeg si filosofiske, spørsmål knyttet til planlegging.* Spørsmålene er knyttet til ti observasjoner eller bud:

1. Planlegging *koster tid og penger* - en må kritisk vurdere om innsatsen er lønnsom.
2. Planning sier noe om fremtiden - men har *ikke annet enn fortiden å bygge på*.
3. Planlegging *binder ikke fremtiden* - tvert imot. Planer skal ikke nødvendigvis gjennomføres men gi grunnlag for stadig å omvurdere beslutningene.
4. Planlegging er *ikke sosialisering og dirigering* - omfanget og antallet av beslutninger i det offentlige er uhyre stort i alle fall - derfor tvinger økonomisk planlegging seg fram selv om en ikke er glad for stor offentlig innflytelse.
5. Planlegging og modellbygging har en *politisk ideologisk* og pedagogisk funksjon.
6. Planlegging er *ikke politisk nøytral*. Men de politiske konstellasjonene rundt planleggingsfunksjonen skifter.
7. Planlegging *kan ikke erstatte politikere* - tvert imot - den reiser nye spørsmål for politikere og stiller større krav til dem.
8. *Planlegging er politikk*, akkurat som planlegging er administrasjon. Dette følger av at planlegging er en del av beslutningsprosessen.
9. Planlegging eller ikke er ikke poenget - *det viktige er hvordan beslutninger treffes* og at sentrale spørsmål blir reist.
10. Planlegging er *ikke det samme som å bruke formelle modeller*. Selv er jeg matematisk økonom og har nått min stilling gjennom arbeid med makroøkonomiske modeller. For meg reiser det seg ingen tvil om den sentrale betydningen av disse hjelpemiddelene. Men jeg kan også lettere enn andre innrømme at de ikke utgjør noen patentløsning. For en rekke saker er de imidlertid åpenbart en kostnadseffektiv måte å arbeide på. Hos oss vil jeg tro at 1/3 av arbeidsinnsatsen går til mer eller mindre direkte modellarbeid. Men bruken av modellene er ikke et ansvar for en spesialisert del av staben, alle er med. Arbeidet er organisert rundt modellenes struktur - de utgjør et fortrinlig administrativt hjelpemiddel når en har ansvaret for et bredt saksområde.

1. Koster tid og penger

Det har i det siste gått rent mote i konferanser og kongresser som behandler planlegging og hvordan fremtiden kommer til å fortone seg. For den som valgte seg et yrke som planøkonom den gang det var en nokså uglesett virksomhet er jo dette en meget gledelig utvikling. En refleksjon som jeg imidlertid har gjort meg er om de informasjonene eller de synspunktene som legges fram får *innflytelse på det som faktisk gjøres*. Det virker som det ofte ikke er så mye igjen av de store vyene og de prinsipielle standpunktene når den enkelte sak, f.eks. det enkelte kapittel i statsbudsjettet behandles.

Trass i at planlegging er blitt motesak i vide kretser tror jeg det kan være behov for å formulere og *konkretisere planleggingens oppgaver*. Enda synes mange å mene at sentral planlegging ikke er praktisk og konkret nok. Den har for mye skrivebord over seg heter det, og skrivebordet er visstnok en dårlig arbeidsplass. I Norge er det fortsatt med planleggingen som med kirken. Man viser den fornøden respekt ved dertil passende anledninger og det sies ikke mye stygt om den offentlig. Men i det daglige livs slit og strev er jo alle klar over at dens regler ikke kan følges helt bokstavelig, heter det.

Det koster en del å skaffe seg velbegrunnede oppfatninger om fremtiden. Derfor må slik virksomhet, i alle fall når den foregår innenfor offentlig administrasjon eller i næringslivet, være basert på en formening om at den vil kunne *påvirke løpende beslutninger på en slik måte at man får rentabilitet* av det innsatsen koster. Man må aldri miste av syne at det endelige kravet til planleggings- og prognosevirksomheten er at den skal bedre de løpende avgjørelser som treffes.

2. Bygger på fortiden

Alt vi sier, skriver, tror og mener om fremtiden er basert på fortiden, på våre tidligere erfaringer. I alle fall i vår økonomiske planlegging tror vi verken på krystallkuler, på clairvoyance eller på andre overnaturlige fenomener. Selv ikke de fineste elektroniske regnemaskiner, statistiske modeller eller fremtidsforskning kan hjelpe oss over det ubestridelige faktum at vi ikke har annet enn erfaringene fra fortiden å holde oss til når vi skal vurdere fremtiden.

For det andre: nesten *alt vi gjør er rettet mot fremtiden*, mer eller mindre fjern. Bare en meget liten del av vår tid bruker vi på en slik måte at vi kan si at hver time, hver dag har nok med sitt. Næringslivet er opptatt av morgendagens produksjon, neste måneds salg og de neste års investeringer. På personlig basis gleder vi oss til middag, planlegger neste sommers ferie, tegner livsforsikring som skal utbetales om 30 år, og vi er bekymret for misdannelser hos våre barnebarns barn på grunn av radioaktivt nedfall.

Det skulle derfor ikke være noe nytt, noe mystisk eller noe fremmedartet over det å lage perspektiver, prognoser og planer. De er *bare betegnelser på en systematisering* av de forsøk vi alltid gjør for å finne ut hva våre beslutninger vil lede til og for å finne fram til hvilke beslutninger vi bør treffe. Det er ingen grunn til å ta slik virksomhet mer høytidelig enn andre menneskelige gjøremål. Men man må altså til enhver tid vurdere om det systematiseringen kaster av seg, er verd den innsatsen som er nødvendig. Økt innsikt som ikke kan tenkes å få følger for beslutning og handling, er lite verd. Men det kan nok være lurt ikke å være for kortsynt når man skal vurdere disse følgene.

3. Binder ikke fremtiden

Det sies ofte at planlegging binder fremtiden. I praksis er det vel motsatt. *Når vi tar en ting av gangen, vil vi oppdage at nesten hver eneste avgjørelse er forutbestemt* av det vi har gjort tidligere. Enten det gjelder veger eller skoler vil svært mange av beslutningene bestå i å fullføre og gjennomføre tiltak som tidligere er påbegynt, uten at man i grunnen den gang hadde skikkelig oversikt over hva man ga seg ut på.

Nettopp gjennom planlegging må det være mulig å bygge ut f.eks. vegsystemet og skolesystemet slik at utbyggingen kan *tilpasses når utviklingen ikke går slik som vi opprinnelig trodde*. Det skulle ikke være nødvendig å binde seg til å fullføre en utbygging som er fiksert for lenge siden. På den annen side er det naturligvis ikke tvil om at mye elementær planlegging har gått ut på å lage store, flotte systemer eller linjer på kartet, som man så siden skal holde seg til.

Jeg mener at dette er erfaringer vi har gjort med *langtidsstatsbudsjettene i Norge*. De er ikke administrative prognoser men Regjeringens politisk vurderte planer. Jeg mener at de ikke har ført til økt stivhet, i og med at planene er klargjort er det blitt lettere å finne fram til hvilke beslutninger som må endres når kursen skal endres.

4. Ikke dirigering men orden

Det er gjengs *oppfatning at Norge er eller har vært et foregangsland* i den vestlige verden for økonomisk planlegging. Både tilhengere og motstandere av den politikken som har vært ført, har tatt som gitt at det har foregått en utstrakt grad av økonomisk planlegging i Norge. Titlene på en del litteratur som er utgitt etter krigen om norsk politikk, avspeiler også dette synet, f.eks. Alice Bourneuf: *Norway, the planned revival*, P. J. Bjerve: *Planning in Norway* osv.

Årsaken til forestillingene om at det har vært drevet utstrakt økonomisk planlegging i Norge, skyldes nok i høy grad *uklarhet om hva begrepet planlegging egentlig innebærer*. Mange vil kalle enhver økonomisk politikk for økonomisk planlegging.

Noen vil forbeholde betegnelsen for den økonomiske politikken man selv er tilhenger av, eventuelt motstander av. Andre forbinder økonomisk planlegging med bruk av bestemte økonomiske virkemidler, f.eks. direkte reguleringer.

Selv har jeg skrevet en artikkel om »Myten om norsk økonomisk planlegging«. Min holdning er at en *ikke skal være for imponert* av planleggingens rolle i norsk politikk og norsk administrasjon.

I gjenreisningsperioden etter krigen valgte norske myndigheter å bevare krigstidens kontroll- og reguleringsordninger lenger og i større utstrekning enn andre vestlige land. Det er nok en av de viktigste bakgrunnene for myten om norsk økonomisk planlegging. For mange er begrepet planøkonomi, og økonomisk planlegging i det hele tatt, forbundet med utstrakt bruk av direkte virkemidler.

Tanken om samfunnsmessig planlegging var i Norge tidligere assosiert med Arbeiderpartiet, mens de borgerlige partiene og særlig den borgerlige pressen var kritisk. Dette har sammenheng med at planleggingen opprinnelig ble innført, ikke bare som et hjelpemiddel til å treffe såkalt bedre beslutninger, den ble åpent lansert som et middel til å endre maktforholdene i samfunnet. Det ble sagt at en ville bringe inn under samfunnsmessig kontroll avgjørelser som tidligere ble truffet i det private næringslivet. Planleggingstanken var klart forbundet med troen på formålstjeneligheten av sentralisert styring av samfunnsøkonomien og troen på effektiviteten av direkte reguleringer. Men *praksis svarte ikke til den radikale presentasjonen*. Maktforholdene i Norge er ikke så ulike dem som hersker i Danmark.

Man la vekt på å føre makt over fra næringslivet og bankene til demokratisk valgte organer. Bare i begrenset utstrekning ble det argumentert med at en slik politikk ville endre visse gruppers materielle kår, på bekostning av andre. En del vekt ble lagt på rent ideologiske rettferdsbetraktninger. Men den viktigste begrunnelsen var at slik maktoverføring ville være *rasjonell og effektiv*. I hovedtrekk ble den politiske debatten ført i form av det som jeg vil kalle modellantakelser, altså om hvorledes samfunnet egentlig fungerer. Dette illustrerer et poeng jeg er svært opptatt av. Det er ikke sikkert en får tak i hovedsaken i den politiske striden om en oppfatter den som uenighet om hvilken løsning som skal velges innenfor en gitt økonomisk modell.

Om vi ser på den politiske debatten, vil vi oppdage at det er sjelden at det blir innrømmet direkte interessenmotsetninger, eller ulike vurderinger av de endelige resultatene. Det er en forbausende grad av uttalt *enighet om de endelige målene*. Det aller meste av den politiske uenigheten konsentreres om hvorledes ulike tiltak faktisk vil virke.

Naturligvis vil det være mulig å avdekke en del av dette som taktisk bestemt, og finne fram til de ulike preferanserne som ligger bak. Men fortsatt tror jeg det vil bli

en ganske stor rest av ekte *uenighet om hvordan samfunnet fungerer*. Og ingen vil vel påstå at de økonomiske eller de sosiologiske vitenskapene på autorativ måte kan avgjøre hvordan ting forholder seg. Uenigheten kan dreie seg om betydningen av et fritt næringsliv for den økonomiske veksten, hvor nye progressive skatter demper arbeidslysten eller virkningen av en bestemt avgiftsforhøyelse.

På noen områder vil vår viten være ganske solid, men for å kunne gi svar på praktiske spørsmål må vi gjøre antakelser også på områder hvor vår viten er meget svak. Personlig bruker jeg nesten hele min tid til arbeid med økonomiske modeller og er overhodet ikke i tvil om at slike modeller er både nyttige og nødvendige. Men jeg er meget *redd for en utvikling i retning av at politiske alternativer skal begrenses* til alternative løsninger av bestemte modeller. Jeg tror faktisk at de viktigste avgjørelser i grunnen allerede er tatt gjennom valg av modell.

De egentlig *grunnleggende politiske skillelinjene* ser altså ut til ikke så mye å gå direkte på interessemotsetninger og preferanser men er mer knyttet til ideologiske forestillinger, kfr. merkelapper som kommunisme, sosialisme, kapitalisme. At disse ideologiene kan betraktes som rasjonalisering av bestemte gruppeinteresser, det er en annen sak. Men forsøk på å *avideologisere* politikken slik at den bare skal dreie seg om valg av det ene eller det andre løsningspunktet innenfor det bestående system tror jeg må være å gå utenom vesentlige problemer.

5. Har politisk og ideologisk funksjon

Tråden fra det foregående punktet kan utvikles videre. Jeg må innrømme at er det noe som gir meg avmaktsfølelse i mitt arbeid i departementet, er det at så *mange standpunkter i samfunnet helt enkelt virker meningsløse*. De har ikke noe saklighetsinnhold, iallfall ikke på basis av den virkelighetsoppfatningen eller de mytene som jeg bygger min tenking på. Det kunne nå så være, men når standpunktene så i tillegg synes å gå på tvers av interessene til dem som hevder dem sterkest, da er det ikke enkelt å orientere seg.

Nå har jeg i alle år hevdet at politiske ulikheter i vårt samfunn ikke skyldes ulike preferansefunksjoner, men *ulike modelloppfatninger*. Dvs. både konservative og kommunister er i forbausende grad enige om hvordan det gode liv vil være, men de er nok svært uenige om hvordan samfunnet må se ut for å få mennesker til å funksjonere slik at et slikt godt liv blir mulig. Til en viss grad har jeg hittil likevel syntes at det gikk an å se et mønster, i den forstand at høyrefolk hadde modelloppfatninger som ledet til beslutninger som i hovedtrekk også måtte sies å tjene interessene til de folk som sognet til høyre, og tilsvarende for kommunistene. Altså at en materialistisk oppfatning har noe for seg.

Men nå synes jeg at jeg opplever helt barokke situasjoner, der store *grupper innbitt kjemper for en politikk som jeg ikke kan se annet enn at den vil være på tvers av deres egne interesser*. Næringslivet går inn for skattelettelser selv om det er åpenbart at virkningen blir en press-situasjon som reduserer bedriftenes konkurranseevne. Arbeidstakerene setter seg mot tiltak som ville gjøre det mulig å øke både sysselsettingen og reallønnen – uten sterke inflasjonseffekter.

Det er mytene som regjerer verden. Med myter forstår jeg (fritt etter Johannes V. Jensen) utsagn om hvordan ting forholder seg og som utgir seg for å være sannferdige, men uten at de blir belagt med argumentasjon eller dokumentasjon. Det poenget jeg vil forsøke å få frem her er at forbausende mange interessegrupper i samfunnet har skaffet seg myter som gjør at de går inn for en politikk som de ved en nærmere analyse ikke kan unngå å finne at den ikke tjener de interessene som de sier seg å representere. Standpunktene lar seg etter min mening ikke forsvare som utslag av helt spesielle modelloppfatninger.

Jeg opplever at den makroøkonomiske planleggingen kan ha en *viktig rolle i å avdekke slike myter og i å utvikle nye*. Den vil påvirke oppfatningene om hva som er mulig og ikke mulig – hva som er ønskelig og ikke ønskelig. Derved påvirkes også hvilke politisk-økonomiske tiltak det er mulig å gjennomføre. Det er denne indirekte funksjonen som kanskje er planleggingens viktigste rolle.

6. Er ikke politisk nøytral

Jeg tror at vi må akseptere at selve det standpunktet å gå inn for planlegging ikke er politisk nøytralt, om slike nøytrale standpunkter i de hele tatt finnes. Standpunktet kan ikke være nøytralt, fordi *innføring av systematisk planlegging i en beslutningsprosess vil forandre de vedtakene* som treffes, det er jo nettopp derfor vi er så ivrige for å innføre planlegging.

Det kan dessuten ikke være så vanskelig å forutsi hvilken retning innføring av systematisk planlegging vil vri avgjørelsene. Jeg tror ikke det er noen ren tilfeldighet at det *tidligere var de radikale partiene* i Norge som først og fremst identifiserte seg med planleggingstanken, mens *i dag også de konservative* ser ut til å være opp-tatt av planlegging, samtidig som i alle fall ytterliggående radikale grupper går imot planlegging.

Jeg tror særlig vi som arbejder med samfunnsmessig planlegging skal tenke over at det *ikke finnes basis for å snakke om objektiv eller nøytral planlegging*. Selv om vi holder oss til helt allment godtatte sammenhenger eller relasjoner vil vi, bare gjennom valget av de problemene vi holder som viktige og de vi holder som mindre viktige, prege de avgjørelsene som tas.

7. Erstatte ikke politikere - tvert imot

Staten driver en omfattende virksomhet, både i egen regi og i form av bestemmelser og reguleringer som angår hele samfunnet. Det bringes sjelden frem reelle forslag om å redusere denne virksomheten. Statlig samfunnsmessig planlegging fremstår derfor som et tilsynelatende politisk nøytralt spørsmål om å drive den etablerte statlige virksomheten på en rasjonell og veloverveiet måte. *Makroøkonomisk planlegging behøver ikke bety annet enn å ta forsvarlig hensyn til virkningene for økonomien som helhet* når opplegget av statens egen virksomhet avgjøres.

Planlegging er blitt et spørsmål om å administrere det bestående samfunnet faglig dyktig. Derfor ser vi nå at planlegging støttes også av de konservative. I stedet er de radikale grupper begynt å kritisere planleggingen, som de anser som hjelpemiddel for de sittende makthaverne til å bevare det bestående samfunn og derved sin egen makt.

Jeg tror vi vil være tjent med å *ta denne kritikken fra radikalt hold alvorlig*. Fr det egentlig slik at planlegging må virke såpass konserverende at grupper som er sterkt misfornøyd med det bestående samfunnet er nødt til å gripe til sterke revolusjonære, eller i alle fall utenomparlamentariske, metoder for å frembringe forandring? Kan vi ikke tenke oss en planlegging som ikke er unødig konserverende, men som tillater virkelige omforminger av samfunnet, ikke bare innrømmelser for å passifisere misnøydde grupper?

Et sentralt punkt i den radikale kritikken er at et omfattende moderne byråkrati, med et skikkelig planleggingsapparat, vil være i stand til å *manipulere grupper som ønsker endringer i samfunnet* ved å gjennomføre mindre reformer og andre tiltak, slik at kraften går ut av bevegelsen. Jeg tror dette er en viktig innvending. Det foreligger en klar asymmetri mellom de gruppene som behersker byråkratiet og planleggingsapparatet og de gruppene som står utenfor.

Men jeg *ser likevel ikke på den tekniske og administrative utviklingen med engstelse*. Noen maner fram et bilde af et samfunn der folk flest er underkastet en elite av teknokrater og eksperter. Jeg må si at dette svarer ikke til mine erfaringer. Innenfor den økonomiske vitenskapen har det vært en klar tendens til å orientere seg bort fra faste økonomiske »lover« og i stedet interessere seg for hvordan utviklingen avhenger av forventninger og oppfatninger. Og det er mitt inntrykk at jo mer man arbeider med makroøkonomiske problemer jo klarere ser man de mange valgmulighetene som foreligger og jo klarere ser man at en sosialøkonomisk bakgrunn ikke alene gir kompetanse og mulighet for å utrede alle valgmulighetene.

Dessuten tror jeg det er ganske naivt å forestille seg et samfunn der alt er planlagt og uttenkt. Jeg *tror ikke på visjoner om en altomfattende planlegging*. Vesentlige sider ved samfunnsutviklingen vil alltid falle utenfor det etablerte samfunns syns-

felt. Det er som med isfjellet, det som synes er bare en liten del av helheten og det er det som foregår under overflaten som gir forandring og bevegelse.

Når vi tenker på hvor mange millioner artikler det skrives hvert år på viktige vitenskapelige områder, på en enkel bokmesse er tilstede over 2500 forlag som i løpet av ett år utgir nærmere en halv million ulike bøker, er det klart at *den informasjonen som kan utnyttes i planleggingen vil være helt minimal* i forhold til den samlede informasjonen som foreligger. Den som har litt sans for underfundige eller absurde forfattere som Axel Sandemose, Peter Seeberg eller Samuel Becket, vil heller ikke være særlig engstelig for at økt vitenskapelig innsikt og mer systematisk planlegging med det første skal få menneskelivet til å fortone seg mer oversiktlig og trivielt.

Foreløpig vil vi i lang tid sikkert ha *mer enn nok med bare å ta vare på, og ta hensyn til, de mest åpenbare og forutsigbare konsekvensene* av våre egne handlinger. Og dette vil nok vise seg å være et problem, ikke bare for politikere, men også for planleggere og for publikum.

Det hevdes at offentlig planlegging kan ha tendens til å være selvoppfyllende ved at folk innretter seg etter planene når de blir kjent. Dette er jeg ikke blind for. Men min erfaring er likevel at en annen tendens er sterkere. Uten en klart organisert planlegging er det vanskelig både for den som er innenfor administrasjonen og nær det politiske sentrum og for dem som er utenfor å bli skikkelig klar over hva som foregår. Når planene legges på bordet kommer sammenhengene fram og derved økes bevisstheten. *Det fører ofte til at motkrefter utløses* mens det enda er tid til å påvirke beslutningene. Det ble først fart i debatten om vegpolitikken da vegplanene ble offentliggjort. Planlegging er på en måte å få myndighetene til å spille med åpne kort.

Økingen i den økonomiske ekspertisen betyr derfor etter min mening så langt fra en umyndiggjøring. Det betyr et *større krav til økonomisk-politisk stillingtagen av legfolk og politikere*. Derfor vil man også oppdage at den uviljen som eventuelt kan finnes hos eksperterne overfor politikerne ikke skyldes en nedvurdering av den retning politikernes avgjørelser tar, men heller en viss forakt for politikernes mangel på vilje og mot til å oppsøke og ta beslutninger.

Når det kommer til stykket tror jeg i grunnen mange politikere helst så at de forskjellige utgifter og inntekter osv. var bundet ved ulike regler og konvensjoner, slik at de selv kunne slippe å ta så mange vanskelige avgjørelser. De kan av og til føle seg litt under båten overfor ekspertene som stadig stiller dem ubehagelige spørsmål om hva de synes og mener om saker de egentlig ikke har tenkt så mye over før. Men dette gir ikke grunnlag for å beskyldte ekspertene for utilbørlig innflytelse og botemidlet er heller ikke å gi ekspertene større innflytelse. Det man må

gjøre er i den politiske virksomheten å ta konsekvensen av at de politiske organene stadig får et økende ansvar og en viktigere funksjon i vårt samfunn. Politikerne må sørge for at deres politiske plattform er bygget slik opp at den gir vegledning i spørsmål på områder de har ansvaret for som politikere.

Ekspertene har nå gjort det mulig å blande seg opp i langt flere saker enn før og å vurdere langt flere alternativer. De forlanger et svar på alle de valgspørsmålene som dermed oppstår. Ekspertene har dessuten den ubehagelige egenskapen at de påviser at det som gjøres har en rekke konsekvenser, enten disse konsekvensene trekkes inn i vurderingene eller ikke. I 1920- og 1930-årene kunne politikerne nøye seg med å beklage depresjonen og dens virkninger. I dag sier ekspertene at disse virkningene i stor utstrekning var politikernes eget verk, enten de var tilsiktet eller ikke. En passiv holdning til depresjonstendenser vil derfor innebære et annet politisk standpunkt i dag enn dengang.

Jeg tror at så langt fra å umyndiggjøre folk vil ekspertene kunne bevisstgjøre dem ved bl.a. å demonstrere at det ikke er slik at »utviklingen går sin gang«, men at det er vi mennesker som driver den. Det har vært så lett for den enkelte å si at det nytter ikke hva man gjør alene, man kan ikke gå imot »utviklingen«. Vitenskap og ekspertise vil imidlertid etter hvert ubønnhørlig avsløre hvordan den enkelte gjennom sin stillingstaken er med på å forme sin egen fremtid.

8. Planlegging er politikk

Men hva er nå egentlig økonomisk planlegging og hva er forskjellen fra økonomisk politikk? Jeg vet ikke.

Statens budsjettpolitikk utgjør en viktig del av den økonomiske politikken. Både utgiftenes samlede størrelse, deres fordeling på ulike arter og formål og forholdet mellom utgifter og inntekter, har vesentlig innflytelse på den økonomiske utviklingen. Men disse hovedtrekkene ved budsjettet bygges opp av enkeltbeslutninger om skoler, veier, støtte til kunstnerne, omsetningsavgift, ektefellebeskatning osv. Store deler av budsjettet er bygget opp av mindre poster som hver for seg betyr lite for hovedtrekkene i budsjettet. Ved budsjettbehandlingen er det et stadig dilemma hvorledes man skal få i stand en rimelig avveining mellom total- (makro-) hensynene og de spesielle (mikro-) momentene ved hver enkelt post.

Penge- og kredittpolitikken utgjør en annen viktig del av den økonomiske politikken. Penge- og kredittpolitikken har til hensikt å påvirke investeringene. Tradisjonelt betraktes svingningene i investeringsvare-ettterspørselen som en viktig faktor til å forklare konjunktursvingningene, og penge- og kredittpolitikken har hatt til hensikt å jevne ut disse svingningene. Alt i alt består penge- og kredittpolitikken også av avgjørelser i en hel rekke enkeltsaker. Samtidig må det være en sammen-

heng mellom budsjett- (finans-) politikk og penge- og kredittpolitikk. Samme formål kan tilgodeses eller holdes igjen ved bevilgninger eller skatter eller ved endrede lånemuligheter. Og om en er jevnt over slepphendt i finanspolitikken, må en holde desto hårdere igjen i penge- og kredittpolitikken.

Disse formene for økonomisk politikk drives i alle land. Men når *norsk økonomisk politikk er kalt økonomisk planlegging* er det fordi en tidligere i noe større utstrekning enn i andre vestlige land tok sikte på å bestemme i sentrale organer hva de enkelte bedrifter og kredittinstitusjoner skal gjøre. Noe av bakgrunnen for denne språkbruken er også at retningslinjene for de sentrale myndigheters bestemmelser har vært fremlagt i dokumenter som er betegnet som »økonomiske planer«, i nasjonalbudsjett og langtidsprogram. Mange har også ment at adgangen til direkte administrative beslutninger om hva næringslivet skal gjøre er nødvendig for å kunne arbeide med slike planer. Jeg tror ikke det er riktig.

Etter hvert er det nemlig blitt lettere å forutsi hvordan de enkelte bedrifter og institusjoner handler. Det er derfor mulig å lage generelle bestemmelser som får dem til å gjøre omtrent det de sentrale myndigheter ønsker. Det blir da *liten prinsipiell forskjell på bruk av slike indirekte virkemidler og på det å direkte bestemme hva de skal gjøre*.

Langt viktigere er etter mitt syn hvorledes selve avgjørelsene om hva som skal bestemmes foregår. Som jeg har vist, er det i alle tilfelle en rekke enkeltavgjørelser som må treffes. For meg er *økonomisk planlegging det å arbeide mot en koordinering av alle disse enkeltavgjørelsene*.

Nå ligger det jo i det at man betegner grupper av enkeltavgjørelser som politikk (økonomisk politikk, budsjettpolitikk, industripolitikk, distriktspolitikk osv.) at det *alltid foregår en koordinering*. Når man nå går over til å bruke betegnelsen »planlegging« tror jeg det må begrunnes med at en foretar en sterkere og mer ambisiøs koordinering enn tidligere, og kanskje også med at selve koordineringsprosessen gjøres mere bevisst og at den formaliseres.

Planlegging i denne forstand blir på en måte mer nødvendig enn før, og faller samtidig *mer naturlig, når vår viten om hvorledes samfunnet funksjonerer stadig øker*. De utøvende organene, eller kanskje aller mest uavhengige institusjoner (universitetene) får stadig større evne til å forutse hvordan konsekvensene vil bli av en bestemt politikk fra det offentlige side. Dette gjelder også om denne politikken går ut på liten koordinering og liten sentral innblanding. Mens en slik politikk tidligere vesentlig ble vurdert på prinsipiell basis, må den nå etter hvert tale å bli vurdert på basis av forutsigelser om dens konkrete konsekvenser. En laissez faire-politikk kan derfor betraktes som et ledd i en økonomisk plan for å nå nettopp det forutsagte resultat.

Prinsippielt sett skulle altså *skillet mellom planlegging og ikke-planlegging forsvinne*, idet de begge kan oppstilles som midler til å nå visse bestemte, forutsigbare mål. Men forskjellen vil bestå i hvorledes enkeltbeslutningene treffes. Forutsetningen for at en politikk skal sies å være resultat av en planleggingsprosess, må være at enkeltbeslutningene tas på basis av en systematisk vurdering av hva virkningene vil bli av hele settet av enkeltbeslutninger.

For å sette dette poenget på spissen: Jeg tror at enkelte *sentraldirigerte land har mindre makroøkonomisk planlegging enn de mer markedsorienterte landene* i Vest-Europa. Det store byråkratiet de trenger for å treffe alle enkeltbeslutningene som hos oss styres av markeder gjør at de ikke makter å holde oversikten over de store linjer. De klarer ikke å planlegge.

For meg er *det unike ved planlegging at en trekker inn de indirekte virkningene*. Enkeltbeslutninger kan være store og omfattende, saksbehandlingen kan være grundig og en kan overveie mange alternativer. Planlegging blir det likevel *ikke før* en både trekker inn konsekvenserne av ens egen avgjørelse i dag for egen avgjørelse senere og konsekvensene av (og for) avgjørelser som treffes av andre organer. Dette betyr ikke at all planlegging må være total eller foregå i sentral regi, men planlegging betyr at det foregår en koordinering og et samarbeid om avgjørelser som vanligvis treffes enkeltvis på forskjellig tid og på forskjellig sted.

9. Beslutningsprosessen viktigere

Dette har vært mye filosofi og lite konkret om norsk planlegging. Men jeg tror *det er filosofien som er viktig*. Det er, som jeg stadig hevder, mytene som regjerer verden – og jeg har villet formidle til dere mine myter. Selve teknikken og organisasjonsmåten er lett å få tak i når en har bestemt seg for hva en vil tro og mene.

Men noen merknader om *planleggingens plass i beslutningsprosessen*:

- Planleggingsapparatene er ikke det viktigste, et godt *plansekretariat kan ikke gjøre opp for en dårlig organisasjon* generelt sett.
- Planlegging kan *ikke være en overordnet eller uavhengig* funksjon, den må være en del av, og rettet mot å assistere og påvirke, den ordinære beslutningsprosessen.

Norge har to ordninger som nok er meget *viktigere enn hele vårt formelle planleggingsapparat* og vår innsats med makroøkonomisk analyse og modeller:

(a) Regjeringens *kollektive arbeidsform*.

(b) Systemet med *stortingsmeldinger* (redegjørelser fra Regjeringen til Stortinget).

Ad. (a). Alle viktige saker går til Regjeringskonferanse etter formaliserte rutiner. Regjeringen har mange og lange regjeringskonferanser. Den enkelte statsråd tar

ikke vesentlige initiativer, selv innenfor sitt eget klare ansvarsområde, uten at de er klarert i regjeringenskonferanse. Dette nødvendiggjør og legitimerer mye *horisontalt samarbeid på forhånd mellom departementene*. Mange andre lands omfattende planapparater har til formål å gjøre opp for at de ikke har denne samarbeidsformen som en del af den ordinære saksforberedelsen.

Ad. (b). Nesten alle viktige saker og initiativer blir av Regjeringen lagt fram for Stortinget i form av en formell, trykket melding før den legger fram lov- eller budsjettforslag. Meldingene behandles og debatteres i Stortinget. Regjeringen eller departementene har på den annen side ikke adgang til å offentliggjøre dokumenter uten i form av slike meldinger (eller proposisjoner). Dette er en gammel ordning som de makroøkonomiske planleggingsdokumentene naturlig falt på plass i. Langtidsprogrammene og Nasjonalbudsjettene gir Regjeringen *anledning til å presentere og få diskutert sin økonomiske politikk i helhet* ikke bare som ledd i en kamp om enkeltbeslutninger. Det vil si at vi har lang tradisjon for prinsipielle debatter rettet mot mål og hovedlinjer i politikken.

10. Mer enn modeller og spesialister

Den makroøkonomiske planleggingsteknikken er i Norge nær *knyttet til, og sprunget ut av, administrasjonens løpende arbeid*. F.eks. kan prognoser for skatteprovenyet automatiseres. Regelverket er så omfattende at det er meget arbeidskrevende å utarbeide prognosene for hånd. Samtidig er jo problemet at skattesatsene er en del av den økonomiske politikken – de skal jo påvirke de størrelsene som vanligvis må tas som forutsetninger i vanlige prognoser. Dermed knyttes tråden over fra administrativ databehandling til makroøkonomiske modeller.

Jeg skal ikke gå gjennom noen oversikt over det *modellapparatet* som vi bruker. Men de som har sett på det har fått *inntrykk av mangfoldet*. Personlig har jeg ikke lenger full oversikt. Det som skjer er at hver gang en oppgave skal løses er det fristende å lage et lite program som sparer en for en masse arbeid med å holde orden på tall. Hvis dere synes listen er lang skulle dere be en ingeniør lage en oversikt over de EDB beregninger han bruker for at selv et lite prosjekt kan beregnes.

Ett poeng vil jeg likevel fremheve i forbindelse med bruk av modeller og makroøkonomiske analyser i Norge. Vi profiterer mye på *den høye kvaliteten på vårt Statistisk Sentralbyrå*. Det har alltid hatt klart for seg at statistiske kilder skal brukes som grunnlag for beslutninger ikke som fyllstoff i publikasjoner.

Spesielt har vi etter hver fått *et godt nasjonalregnskap*. Hos oss kommer Nasjonalregnskapet ut av den ordinære statistikkproduksjonen med liten kostnad og lite tidstap. Det er et resultat av at en opp gjennom årene har investert i programmer

og rutiner som sørger for at bidrag til nasjonalregnskapet utarbeides som en del av den generelle bearbeidning av primærstatistikken. Andre land har ofte store staber i sine planleggingsorganer for å bygge opp nasjonalregnskapstall eller tilsvarende indikatorer på basis av gammel statistikk. Med den raske utviklingen av EDB, databanker og terminaler er analysearbeidet vår i sener tid frigjort for en uendelig mengde av trivielt dataarbeid. Vi har fått mulighet for å ta opp spørsmål som en ellers ikke kunne ha gjort noe med.

11. Avslutning

Hvis dere nå overveier å satse mer på makroøkonomisk planlegging vil jeg til slutt si - ta det med ro og ikke »over-selg«: Ikke gå fortere fram enn at en for hvert skritt kan demonstrere at de nye fremgangsmåtene er bedre enn de gamle. Men prøv også å *la det nye springe ut av det gamle*. Det er mye innsikt og klokskap i gamle »departementsrotter«. Det er slett ikke så lett å lage en modell som kan konkurrere med dem. Mange land har sløst mye talent ved å samle unge entusiaster i egne planleggingsorganer der de fort er blitt nøytralisert og uskadeliggjort av det etablerte maktapparatet. Det er ingen snarveg utenom den omstendelige vegen som består i å »erobre« apparatet innenfra.