Hovedtræk af norsk økonomi efter 1945

Bjarne Hastrup

Det var den internationale højkonjunktur efter anden verdenskrig, der betingede udviklingen i Norges økonomi. Med en udenrigshandel, der udgør nær ved 40 % af landets bruttonationalprodukt – målt på importen – er Norge blandt de lande i verden, der relativt set er dybest engageret i den internationale arbejdsdeling. Liberaliseringen af den internationale handel i 1950'erne, den tiltagende integration samt de nye markedsdannelser havde derfor en afgørende betydning for den økonomiske vækst i Norge.

Selv om udviklingen i Norge i de sidste 25 år viser en række lighedspunkter med de øvrige vestlige lande i henseende til levestandard, vækst og økonomisk politik, har den økonomiske aktivitet været båret frem af en række faktorer, der giver norsk økonomi et særligt kendetegn.

Norge har således tilvejebragt sin økonomiske vækst med udgangspunkt i en produktions- og erhvervsstruktur, der er karakteriseret ved en stor handelsflåde og en relativ betydende produktion, der bygger på primære produkter i skovbrug, fiskeri og minedrift, mens udviklingen inden for de såkaldte værkstedsindustrier [1] langt fra er så fremskredent som i mange andre vestlige lande.

Norsk økonomi har desuden været karakteriseret ved en usædvanlig høj investeringsrate og har i denne henseende ligget i spidsen blandt de industrialiserede lande, sammen med lande som Japan og Island.

Norge er også et land, der i efterkrigstiden har været præget af stabil og næsten fuld beskæftigelse og af en indkomstfordeling, der må betegnes som mere ligelig end almindeligt i den vestlige verden.

Staten har ved en aktiv indgriben ved direkte reguleringer og via penge- og finanspolitikken foretaget en styring af erhvervsinvesteringerne. Hertil kommer en stigende opmærksomhed omkring lokaliseringspolitik og en erhvervspolitik, der blandt andet har givet sig udtryk ved en subsidiering af primærerhvervene.

Den økonomiske vækst i Norge har endelig været præget af lange perioder med underskud i samhandelen med udlandet, og udenlandsk kapital har på denne måde finansieret en andel af de samlede investeringer.

Disse karakteristiske træk for norsk økonomi vil der blive lagt særlig vægt på i denne fremstilling. Udviklingen i mellemkrigstiden vil indledningsvis blive

1. Værkstedsindustri, norsk betegnelse, der omfatter jern-, metalvare- og maskinindustri, elektronisk industri og transportmiddelindustri.

berørt for derved at opregne de forudsætninger, der var skabt i 1920'erne og 1930'erne for den økonomiske struktur.

Udviklingen 1914–1945

I mellemkrigsårene gjorde nogle modsatrettede strømninger sig gældende. På den ene side kunne Norge – med sin store udenrigshandel – ikke undgå at blive berørt af 1920'ernes ustabile valutaforhold, hyppige ændringer i det økonomiske klima, det faldende prisniveau eller af 1930'ernes internationale depression.

På den anden side viste udviklingen i perioden en hastigere økonomisk vækst end i mange vestlige lande [2]. Muligheden for en større økonomisk vækst i Norge i denne periode må dog nok ses på baggrund af landets lave udgangsposition.

Væksten fordelte sig uensartet i perioden, dog med et klart mønster i fire vækstperioder.

TABEL 1

Gennemsnitlige årlige vækstrater i bruttonationalproduktet pr. indbygger. Norge 1916–1939

1916–26	0,6 %
1926–30	5,6 %
1930–35	0,9 %
1935–39	4,0 %

Kilde: »Langtidslinier i norsk økonomi 1865–1960«, Statistisk Sentralburå, Oslo 1966.

Væksten i den egentlige mellemkrigsperiode, 1920–39 lå på 2,3 % p. a. pr. indbygger. I 10-året op til 1. verdenskrig, hvor Norge havde en økonomisk ekspansions-periode, lå den tilsvarende vækstrate på 3,1 %. Imidlertid kan de store udsving i økonomien i 20'erne og 30'erne undervurdere de samlede økonomiske resultater ved en sådan sammenligning med en økonomisk stabil periode. Den lavere vækstrate skal bedømmes ud fra det forhold, at en betragtelig del af perioden var depressionsår, nemlig 1921–26 og 1930–34, mens de resterende år gav en bemærkelsesværdig høj økonomisk vækst.

Under hele den første verdenskrig var der så godt som ingen arbejdsløshed, men på grund af forsyningsvanskeligheder sank bruttonationalproduktet fra 1916 til 1918.

Efter krigen blev Norge inddraget i den almindelige højkonjunktur og bruttonationalproduktet nåede sit højdepunkt i 1920 ca. 28 % over 1914-niveauet.

2. Jfr. Angus Maddison, Economic Growth in the West, New York 1964.

I 1921 satte de internationale konjunkturer et stop for den midlertidige vækst. I første række blev norsk fiskeri, landbrug og skibsfart ramt. For skibsfartens vedkommende sank fragtraterne til under 40 % af 1920-niveauet. På dette tidspunkt udgjorde bruttofragtindtægterne 38,2 % af den samlede eksport (gns. 1920–24), og resultatet af fragtratefaldet blev, at fragtindtægternes betydning for eksporten mindskedes til 30,5 % i perioden 1925–29.

Ikke før i 1925/26 kom den norske økonomi sig over dette tilbageslag, hvis konsekvenser var arbejdsløshedsprocenter på 10–20 % pr. år, en minimal vækst og en lav investeringsaktivitet.

Fra omkring midten af 1920'erne indtraf en bedring i de internationale forhold, der sammen med en indenlandsk forventning om mere stabile prisforhold stimulerede bruttoinvesteringerne. Forventningerne om stabile prisforhold blev skabt efter gennemførelsen af en paripolitik fra 1925 [3], men først i slutningen af 1927 og begyndelsen af 1928 kom der en endelig afklaring af pengepolitikken med en guldmøntfod pr. 1. maj 1928.

Disse forhold gav anledning til en kraftig, men kortvarig opgang i bruttonationalproduktet 1926–30.

Det var især skibsfarten og hvalfangsten, der kunne drage nytte af de forbedrede internationale konjunkturer. Handelsflådens bruttotonnage steg fra 2,9 mill. i 1926 til 3,9 mill. i 1930, hvoraf hovedparten af væksten lå på tanktonnagen. Hermed indledtes en ekspansionsperiode i skibsfarten, hvor skibsfarten igen kunne øge sin andel af eksporten frem til 2. verdenskrigs udbrud.

Industrien var dog stærkt hæmmet af de problemer, kronepariføringen skabte for den, og havde især vanskeligheder i 1926 og 1927, hvor pariføringen foregik. Da industrien efter 1928 fik større udfoldelsesmuligheder og kom med i ekspansionen, blev væksten hastigere. Fra 1928 over 1929 til 1930 lå stigningen i bruttonationalproduktet på hhv. 9 og 7 %.

Depressionen, der i 1930 gjorde sig stærkt gældende internationalt, slog først igennem i Norge i 1931 og ramte da skovbruget og landbruget hårdest. Omfattende arbejdskampe uddybede samtidig industriens vanskeligheder.

For Norges udenrigshandel var depressionen ikke så ødelæggende, som man kunne forvente. Fragtraterne sank ikke så meget som i 1921, hvilket hang sammen med det i forvejen ret lave niveau.

I 1931, da Norge sammen med Storbritannien gik fra guldet, lagde man sig fast på en højere omvekslingskurs mellem kronen og pundet. Dette gav eksporten en højere profitrate, og i de følgende år gik eksporten ikke ret meget tilbage, mens importen mindskedes betydeligt.

Disse forhold var medvirkende til en så relativ hurtig løsning af depressionens følger i Norge og var baggrunden for den stærke opgang, der satte ind 1934–39.

3. Genopsætning af kronens pariværdi spillede i Norge, som i Danmark, en dominerende rolle i den Økonomisk-politiske målsætning. Jvf. i øvrigt: »Økonomisk vækst i Danmark«, BD II 1914–1970, S. Å. Hansen, kap. XIII.

Ekspansionen foregik på flere områder, stærkest i skibsfarten, hvis bruttotonnage øgedes med 20 % under et stigende niveau for fragtrateindtægterne. Samtidig var industrien i stærk vækst, en vækst, der var betinget af et fald i importen, og som gav sig udslag i en afsætningsforøgelse til hjemmemarkedet.

I hele mellemkrigsperioden udviste importens andel af bruttonationalproduktet en faldende tendens, mens eksportandelen var stigende. Importandelen var således 25,3 % i gns. 1930–39 mod 27,0 % i perioden 1915–25, eksportandelen hhv. 28,9 % og 19,6 %. Man skulle almindeligvis have forventet det modsatte: en stigende importandel som følge af den stigende aktivitet. Forklaringen ligger imidlertid i de forhold, der gjorde, at det blev eksporten, der blev den mest dynamiske komponent i samfundsøkonomien, fremkaldt af blandt andet skibsfartens opsving; og for den lave importtilbøjeligheds vedkommende må forklaringen dels søges i den ret store ledige produktionsreserve, der gav sig udtryk i en høj arbejdsløshed og dels i det forhold, at Norge som de fleste andre lande opbyggede et system af import- (og export)-restriktioner og valutaordninger! [4].

Under Den anden Verdenskrig gik bruttonationalproduktet tilbage og udgjorde i 1945 $^3/_4$ af 1939-niveauet. Indskrænkningerne og det samlede forbrug var imidlertid blevet reduceret yderligere, fordi besættelsesmagten lagde beslag på 25–30 % af nationalproduktet.

På denne baggrund er det overraskende, at produktionen allerede i 1946 nåede op på 1939-niveauet, men denne udvikling har sin rod i de strukturelle forhold i mellemkrigsårene, der betød en styrkelse af den norske eksport, og hvor skibsfarten i særdeleshed viste sig at være et betydningsfuldt aktiv i den første genopbygningsfase.

Faser i Efterkrigstiden

I tiden efter 1945 har den økonomiske udvikling formet sig roligere og med en vækst, der lå over mellemkrigsårenes. For hele periodens vedkommende var dette betinget af den vestlige verdens fortsatte konjunkturopgang, af den økonomiske integration og liberaliseringen af den internationale varehandel.

TABEL 2

Gennemsnitlige årlige vækstrater i bruttonationalproduktet, målt i 1961-priser. Norge 1946–70

1946–50	7,1 %
1950–58	3,6 %
1958–70	5,0 %

Kilde: Jfr. 12 a) og (12 b).

4. Jvf. »The Norway year Book, 1967,« Oslo 1966.

I *genopbygnings- og omstillingsfasen (1946–50)* var den økonomiske aktivitet høj og præget af en omfattende styring fra det offentliges side.

Et samspil af forskellige omstændigheder gjorde, at genopbygningen af landet og omstillingen til fredsproduktion skete hurtigt og under udfoldelse af en høj vækst.

Efter krigen stod der således betydelige ressourcer til rådighed for Norge. Handelsflåden, der havde sejlet i allieret tjeneste, havde opsamlet et overskud på 1 mia kroner, og desuden stod et beløb på 1½ mia kroner til disposition for erstatning for skibsforlis. Disse reserver i udenlandsk valuta muliggjorde en betydelig import af produktionsmidler, og på denne måde kunne Norge nyttiggøre de nyeste tekniske fremskridt, der var gjort under krigen. Det lykkedes i genopbygningsperioden at holde bruttoinvesteringerne på ca. 35 % af BNP mod 25 % før krigen. Dette høje investeringsniveau skulle senere vise sig at fortsætte i 1950'erne og 1960'erne.

I den første efterkrigsperiode lå importoverskuddet i gennemsnit på 6–7 % af BNP. Dette overskud kunne i begyndelsen finansieres af de omtalte reserver, og da valutareserverne i 1947 slap op, trådte Marchal-hjælpen til (hjælpen iværksattes fra 1948 og voksede frem til 1950); i årene 1948–51, hvor hovedparten af hjælpen faldt, fik Norge tilført 2.240 mill. kroner i hjælp og krigsskadeserstatning, svarende til 9,6 % af periodens nettoinvesteringer.

Ved krigens afslutning frygtedes det, at nogle betydelige omstillingsproblemer skulle give anledning til store arbejdsløshedstal. Krigsafslutningen frigjorde nemlig skønsmæssig 140.000 erhvervsaktive personer, hvoraf ca. 90.000 personer havde været beskæftiget på besættelsesmagtens arbejdspladser, og ca. 50.000 personer vendte tilbage til Norge fra fangelejre og politisk landflygtighed. Den ledige arbejdskraft blev dog hurtigt beskæftiget, og arbejdsløshedsprocenten, der lå på 3,6 % i 1946, faldt til 2,7 % i 1950. Det var i særdeleshed industrien og samfærdslen, der i disse år kunne opsuge arbejdskraften, præget som perioden var af en livlig investeringsaktivitet og tilstrækkelige tilførsler fra udlandet.

For at sikre, at de ressourcer, der blev tilført landet udefra, blev anvendt til genopbygnings- og investeringsformål, gennemførtes en altomfattende importregulering, en byggerationeringsordning, en fordelingsordning af knaphedsramte råvarer, og oprettelsen af »Husbanken« til finansiering af den overvejende del af boligbyggeriet. I perioden 1945–49 blev investeringerne således direkte kontrolleret af regeringen.

Mængdereguleringerne var i denne periode mere vidtgående end i andre vestlige lande, og disse dybtgående reguleringer fik en afgørende betydning for investeringernes store omfang.

Gennem årlige nationalbudgetter fastlagde regeringen i disse år et detaileret program for alle vigtige investeringskategorier, og det var de mange kontrolorganers opgave at sørge for, at de mål regeringen, havde afsat, blev nået.

Allerede fra 1949 til 1951 blev kontrollen mindre restriktiv. Importreguleringerne ophævedes gradvist efter indførelsen af frilistesystemet under OEEC, og i 1949 var 50 % af importen på friliste. Byggetilladelsesordningen blev tilsvarende mindre stram.

På den pengepolitiske front havde krigen skabt en væsentlig pengerigelighed. Besættelsesmagten havde foretaget et træk på 11 mia. kroner, som havde aflejret sig dels i besættelsesmagten og dels i offentligheden og hos pengeinstitutterne. En omfattende sanering af pengevæsenet blev iværksat for at neutralisere det efterspørgselspres, der kunne blive en følge af de likvide overskud. Det var desuden nødvendigt at presse forbruget ned for at kunne skabe plads for en høj investeringsaktivitet. Saneringen gennemførtes ved en pengeombytning, en formueregistrering, udskrivning af en engangsskat og gennem overførsel af dele af publikums pengeindskud til »Riksindskuddskonti«, som blev spærret på ubestemt tid. Endvidere var disse års importoverskud medvirkende til at begrænse likviditeten hos banker og borgere. I begyndelsen af 1950'erne var der skabt en endelig løsning på problemet.

Liberaliseringsfasen (1950–58) var ensbetydende med en svækkelse af den økonomiske aktivitet. Den markant faldende vækstrate skal først og fremmest ses på baggrund af, at genopbygningsfasen var overstået, hvorfor det var naturligt, at økonomien lagde sig til rette i et mindre ekspansivt leje. Der er imidlertid flere forhold, der kan forklare ændringen. Gennem 1950'erne var tilvæksten i arbejdsstyrken af en ganske beskeden størrelsesorden. Desuden blev norsk økonomi ramt af 1950'ernes to internationale kriser i 1951/52 og 1957/58. Hensynet til betalingsbalancen og valutabeholdningen gjorde også, at regeringen måtte iværksætte foranstaltninger, der havde til hensigt at reducere investeringernes omfang. Ikke desto mindre var også denne periode præget af en høj investeringsaktivitet. Endelig var perioden ensbetydende med liberalisering af varehandelen.

Den samlede arbejdsstyrke, der voksede med ca. 20.000 personer 1946–50, havde i perioden 1950–59 kun en tilvækst på 18.000 personer, eller 1,3 % af den samlede arbejdsstyrke på 1.388.000 i 1950. Denne udvikling var et resultat af de små fødselsårgange i 1930'erne, hvor fødselstallet var faldet til ca. 15 pr. 1.000 indbyggere mod 18–20 efter krigen. Inden for denne snævre ramme, som arbejdsstyrken udgjorde, skete der i 1950'erne en række erhvervsmæssige forskydninger.

1940'erne var industri- og kraftudbygningens år. I 1950'erne antog udviklingen en anden retning. Landbruget afgav stadig en stor arbejdskraft, men denne gik nu til de tertiære erhverv: varehandel og serviceerhverv.

Allerede i begyndelsen af 1950'erne var store dele af handelen med udlandet liberaliseret. I 1950 var 60 % og 1955 90 % af importen på friliste inden for OEEC-rammerne. Den resterende del af importen, der omfattede skibe, blev imidlertid først frigivet pr. 1. jan. 1963 (med undtagelse af tankskibe og

TABEL 3

Den gennemsnitlige årlige beskæftigelse,[1]) fordelt på erhvervsgrupper. Norge 1946, 50, 62 og 70

Procent	1946	1950	1962	1970
Landbrug, skovbrug	30	27	18	9
Fiskeri, fangst	4	4	3	3
Industri, minedrift	22	25	26	29
Bygge- og anlægsvirksomhed	7	8	9	9
Varehandel	9	9	12	14
Søtransport og anden samfærdsel	9	10	11	10
Offentlig administration, forsvar	4	4	6	5
Husarbejde	5	4	2	1
Anden service	10	10	14	21
Tilsammen	100	101	101	101

Kilde: Nasjonalregnskapet, Statistisk Sentralbyrå og (12 b).
1. »Utførte årsverk«, d. v. s. omregnet til årsarbejdere.

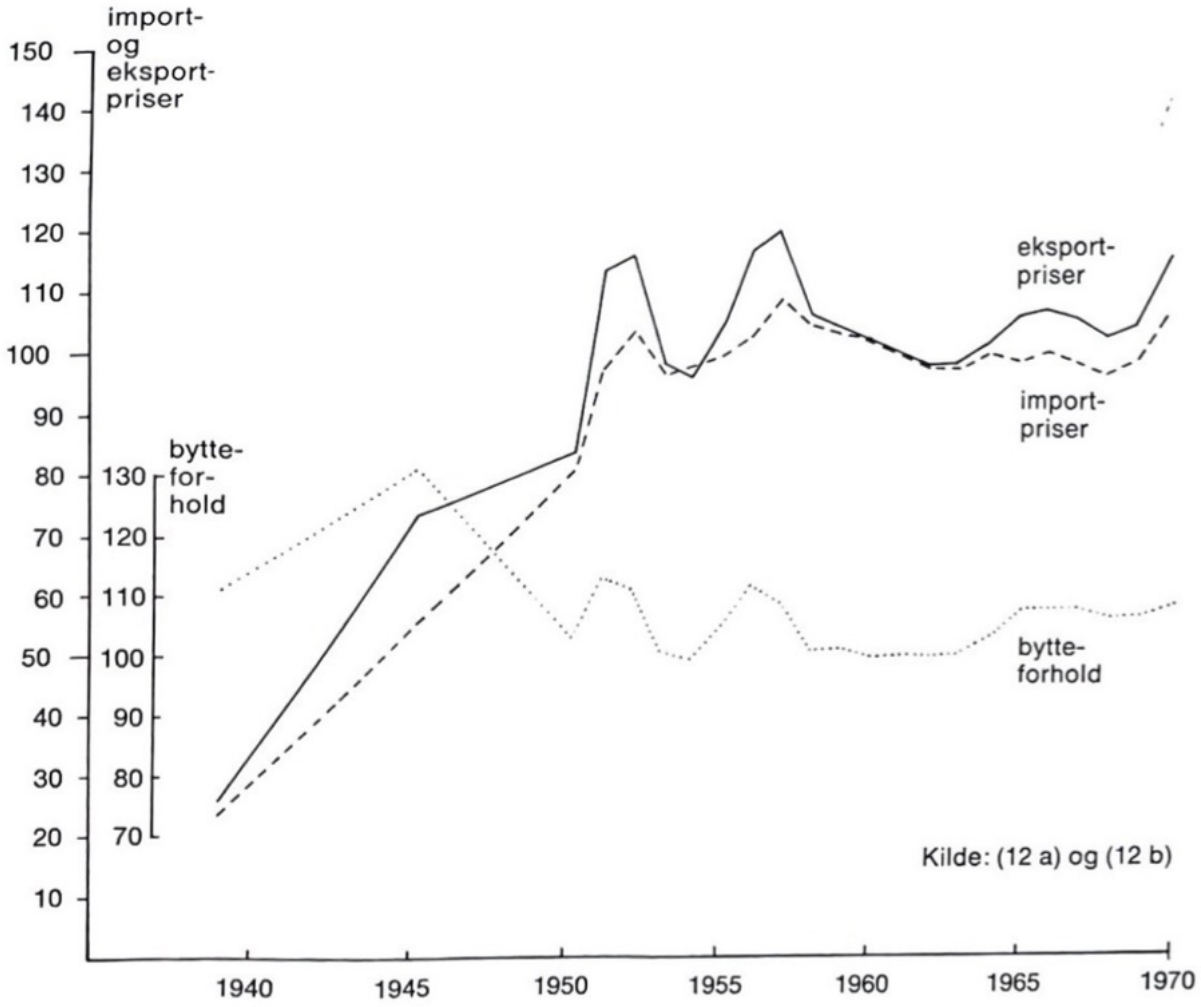
specialfartøjer). Fra 1952 var konsumentvarer som helhed fritaget fra rationeringer, en betydelig del af maskinimporten ligeså, men skibsimporten af bl. a. tankskibe blev gjort betinget af en finansiering i udenlandsk valuta. Byggetilladelsesordningen blev mindre restriktiv og lettedes betydeligt i 1957, således at den kun gjaldt boliger over en vis størrelse og øvrigt byggeri, og fra 1963 gjaldt ordningen kun industribygninger, skoler og kontorbygninger.

De næsten alt-omfattende prisreguleringer, der blev indført umiddelbart efter krigens afslutning, og hvor prisdirektoratet havde vidtgående beføjelser, blev afviklet og erstattet af en ny prislov, der trådte i kraft 1. januar 1954. I den nye lov blev maximalpriser kun opretholdt, hvor særlige hensyn gjorde sig gældende, og i løbet af 1950'erne ophørte denne praksis. Udbytteregueringen blev imidlertid stående til 1. juli 1960. De internationale liberaliseringer gjorde det nødvendigt at normalisere prispolitikken, og man var klar over, at det ikke ville være muligt at holde effekten fra de internationale prisstigninger på de indenlandske priser i ave under en fri vareudveksling.

Når der således sås bort fra byggeriet og enkelte andre områder, var regeringen i begyndelsen af 1950'erne afskåret fra at kunne styre den norske økonomi gennem direkte reguleringer. Tilbage havde man nu finans- og pengepolitikken som virkemidler.

Den økonomiske politik havde i disse år flere hensyn at tage. Hensynet til et højt investeringsniveau og den fulde beskæftigelse tilsagde en lempelig pengepolitik og en aktivitetsstimulerende finanspolitik. Hensynet til valutabeholdning og konkurrenceevne tilsagde en forsigtig politik. Det lykkedes imidlertid for de norske regeringer at føre en tilpas balanceret politik, der gjorde, at Norge fik overskud i samhandelen med udlandet i 1950–52 og 56–57 og kun underskud i perioden 1953–55, samtidig med at arbejdsløshedsprocenterne blev

Figur 1. Prisindeks for import og eksporten, samt udviklingen i bytteforholdet, 1961 = 100



holdt nede på mellem 2,2 og 3,6 % 1950–57, og investeringsraten, der var faldet i de første år af 1950'erne, atter stabiliseredes omkring 35–36 % af BNP.

Efter de internationale devalueringer i 1949, hvor Norge fulgte pundet straks og fuldt ud, frygtedes en overefterspørgsel, der kunne bringe den norske økonomi ud af balance. Regeringen gennemførte derfor i 1950/51 en stram finanspolitik, der indebar en betydelig subsidiereduktion og skatteforhøjelser. Imidlertid sørgede den forskydning, der var sket i indkomstfordelingen som følge af devalueringen for, at overefterspørgslen blev elimineret, og resultatet blev overskud i samhandelen med udlandet 1950–52. Den stramme finanspolitik kunne ikke hindre, at der i 1951–52 skete en overekspansion i byggesektoren, fordi byggetilladelsesordningen var blevet decentraliseret og derfor vanskelig at styre fra regeringens side. Ekspansionen i byggesektoren fortsatte til 1953, hvor aktiviteten var 50 % højere end i 1949–51. Dette var medvirkende til, at bruttoinvesteringernes andel af BNP var for opadgående efter 1951 og i

perioden slog den øgede aktivitet igennem med store betalingsbalanceunderskud.

Det internationale tilbageslag (i forbindelse med Korea-krigen), der ramte norsk eksport i 1952, indtraf således på et tidspunkt, hvor investeringsefterspørgslen var stigende. Dette var årsagen til, at den fulde beskæftigelse ikke blev berørt, og at de dårlige konjunkturer ikke slog igennem på landets indre økonomi.

Tilbageslaget i 1957/58 blev imidlertid alvorligere. Det udenlandske tilbageslag kom nu samtidig med en begyndende afdæmpning i den indenlandske forbrugsefterspørgsel, (en afdæmpning der formentlig hang sammen med en overgang til skat af *årets* indkomst, hvilket var en skærpelse af den direkte beskatning).

Væksten i BNP standsede helt op fra 1957 til 1958, beskæftigelsen gik ned, men der opstod ikke et arbejdsløshedsproblem. Først fra nytår 1959 sattes foranstaltninger iværk, der lettede den direkte beskatning. Den internationale krise ledsagedes af et betydeligt prisfald på norske produkter, især faldt skibsfragterne stærkt efter genåbningen af Suez-kanalen.

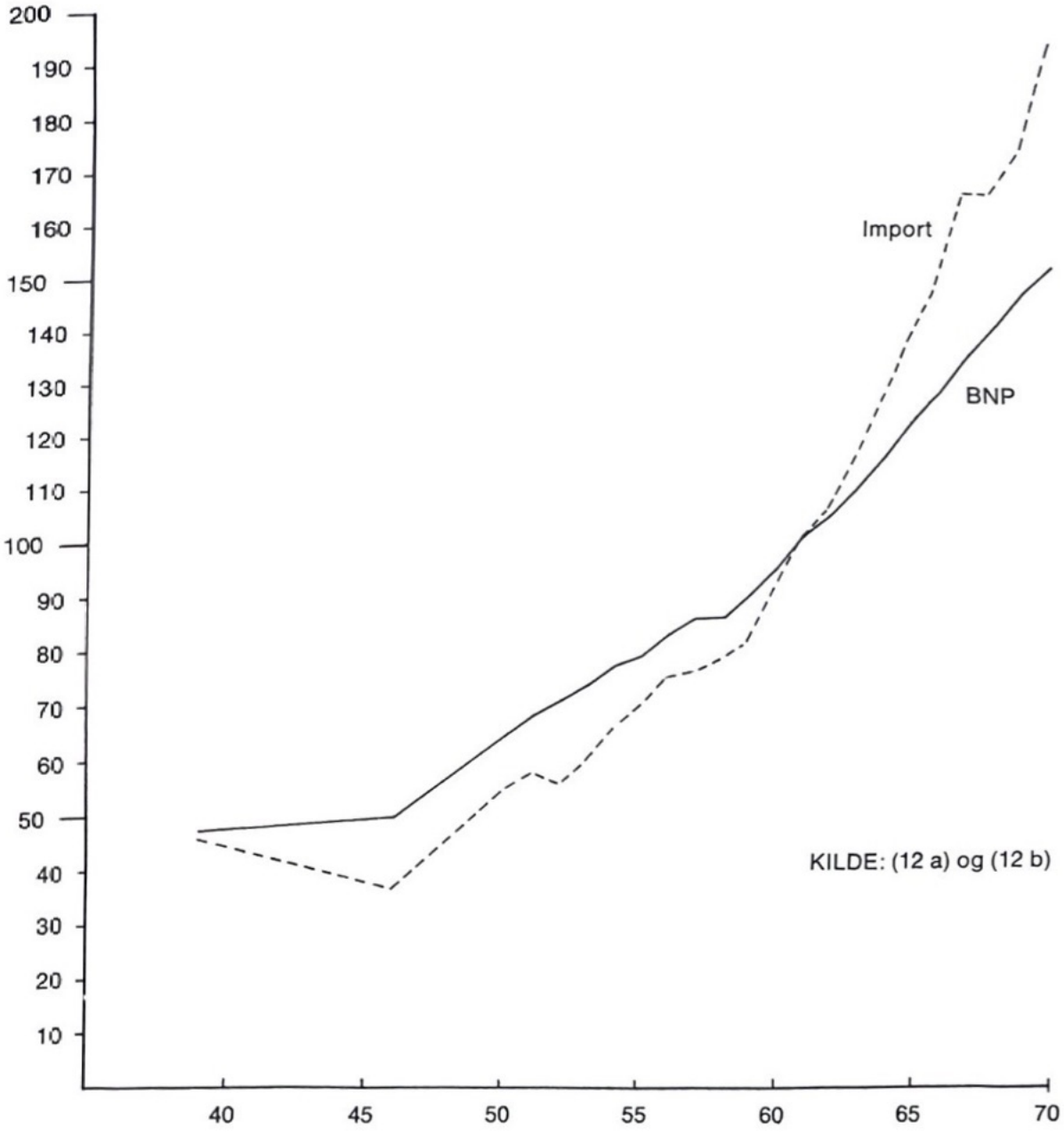
Såvel tilbageslaget i 1951/52 som i 1957/58 var ledsaget af kraftige byttеforholdsforringelser på grund af de stærkt faldende eksportpriser. Dette resulterede i 1958 i et betydeligt underskud i samhandelen med udlandet på over 1 mia. kroner.

Den store investeringslyst i 1950'erne måtte af hensyn til betalingsbalancen og valutakassen dæmpes ned. Både finans- og pengepolitiske virkemidler blev taget i brug for at holde investeringerne inden for en bestemt ramme. Også fordelingen af investeringerne på erhvervsområder blev søgt dirigeret fra det offentlige. Således gik staten aktivt ind i finansiering og udbygning af el-kraftværker og andre investeringer inden for det private erhvervsmæssige område. Også skattelettelser i form af afskrivningsregler blev brugt som middel til at påvirke investeringernes geografiske fordeling, ligesom der indførtes særordninger for enkelte store foretagener inden for eksportindustrierne.

I begyndelsen af 1950'erne fik pengepolitikken sin renæssance i en række vestlige lande. I Norge skete der en tilsvarende tilbagevenden til en mere aktiv anvendelse af pengepolitiske virkemidler. Der var allerede efter krigen skabt et grundlag for en sådan politik gennem oprettelsen af en række statsbanker som Husbanken, der finansierede næsten al boligbyggeri, en Postsparebank og statslige erhvervsbanker. Tilsammen dækkede statsbankerne 1/5 af pengeinstitutternes kreditformidling i 1950, en andel der steg til nær ved 1/3 i 1971.

I de første år af 1950'erne måtte man bl. a. på grund af den lave rente, som statsbankernes obligationer bar ($2^1/_2$ %), søge at løse et kanaliseringsproblem for at kunne afsætte statsbankobligationerne. Myndighederne havde besluttet at fastholde et lavt renteniveau som mål for pengepolitikken, men den kraftige likviditetsreduktion gjorde at der kom en tendens til en rentestigning.

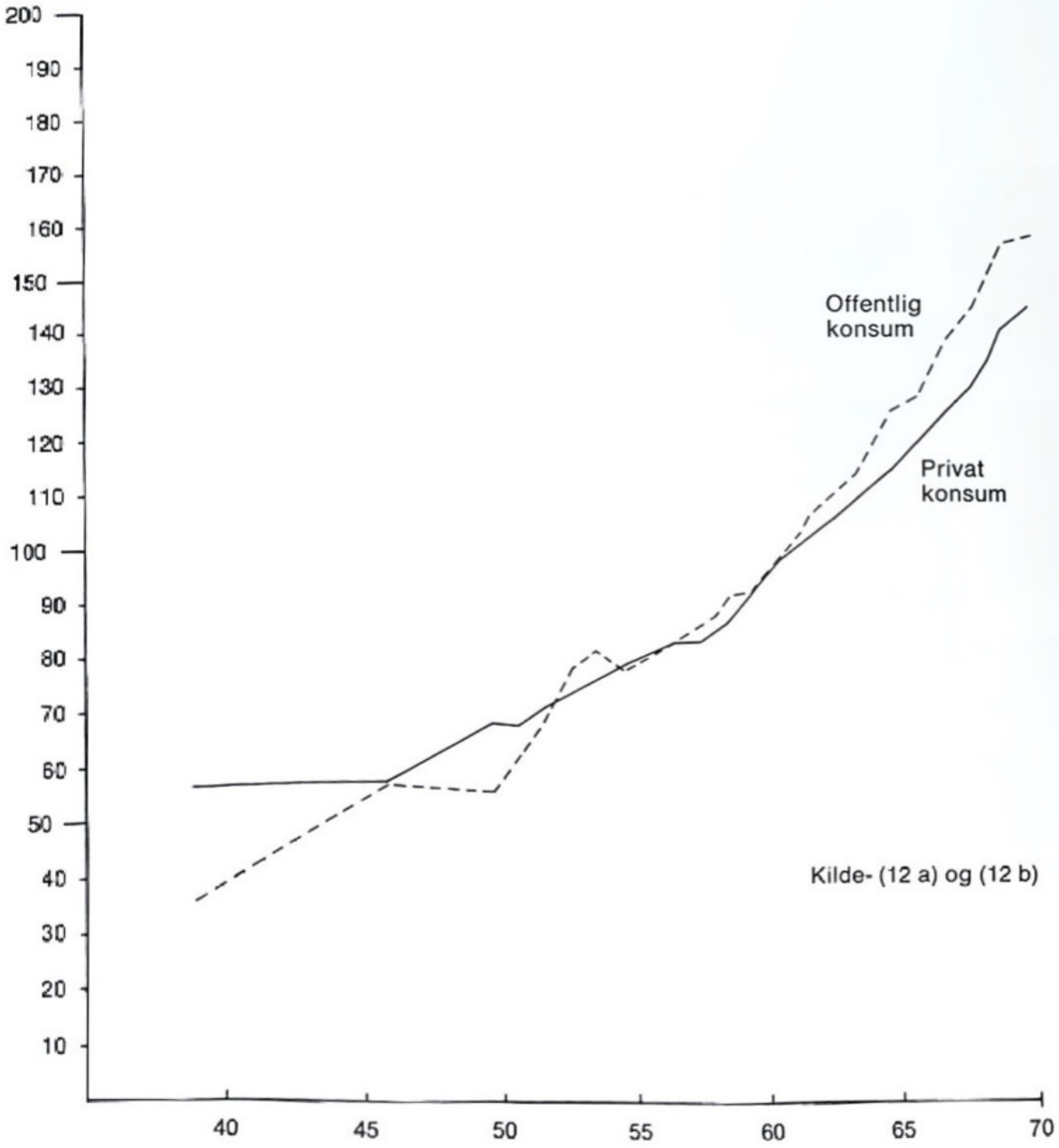
Figur 2. Bruttonationalprodukt og import målt i 1961-priser, indeks, 1961 = 100



Under disse omstændigheder kunne man ikke afsætte statsbankobligationerne. Der blev fundet en metode til en kanalisering ved, at staten finansierede statsbankerne og hindrede en uønsket likviditetsforøgelse gennem årlige overskud på statsbudgetterne.

For yderligere at afhjælpe afsætningsvanskelighederne for statsbankernes obligationer, blev der gennemført en ordning, hvorefter de private pengeinstitutter forpligtede sig til at aftage statsobligationer til et bestemt beløb. Sådanne rammeaftaler blev indgået årligt fra 1951 i et samarbejdsnævn bestående af kredit-

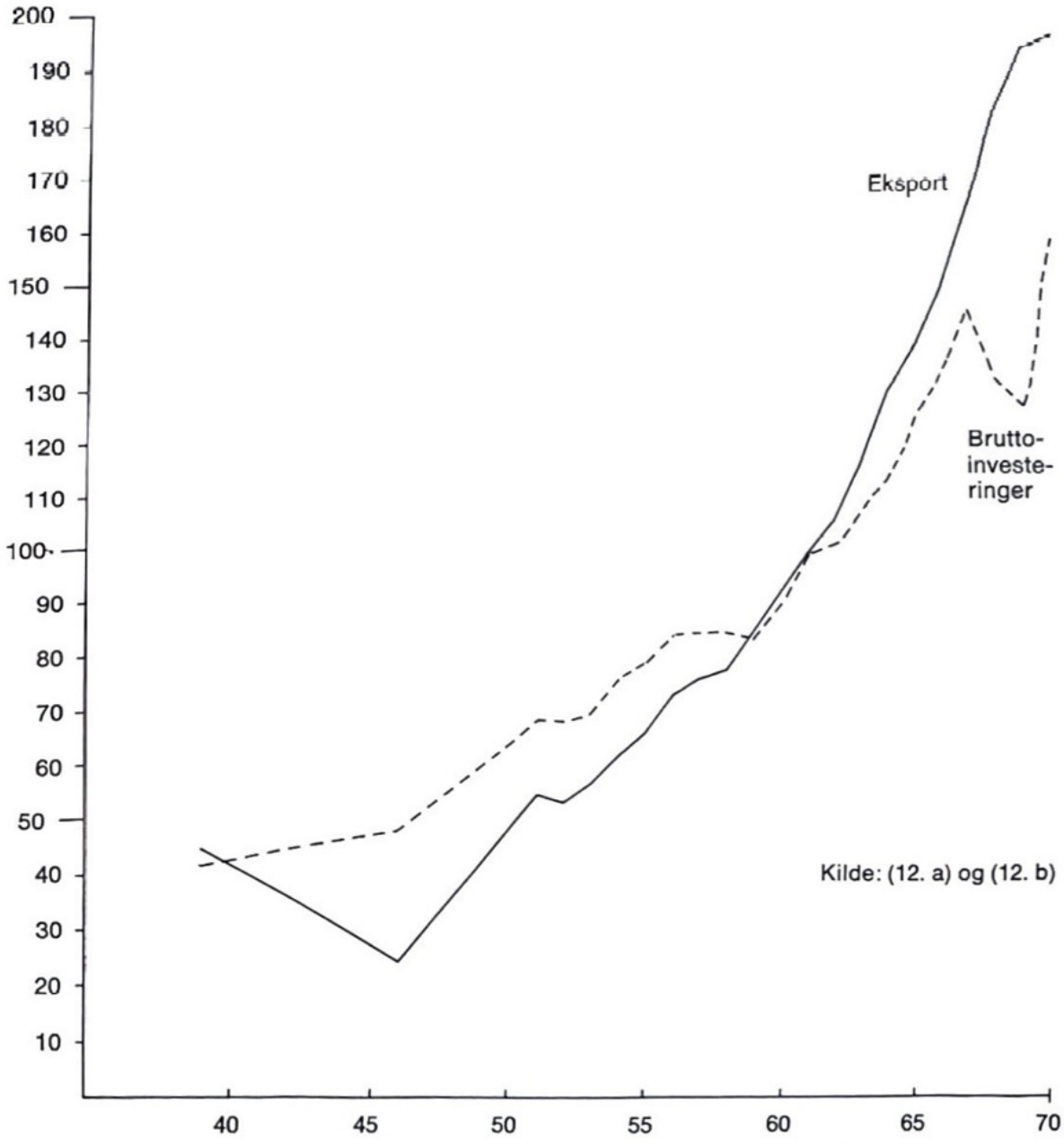
Figur 3. a. Privat og offentlig konsum, målt i 1961-priser, indeks, 1961 = 100



institutionerne, og aftalerne sikrede, at der ingen virkning kom på renteniveauet.

Endelig sikredes det, at udlånsforøgelsen blev holdt inden for en bestemt ramme ved at fastsætte udlånsbudgetter for statsbankerne, gennem udlånsloft for sparekasser og banker og gennem begrænsning af forretningsbankers udlån. En begrænsning af statsbankernes udlån skete bl. a. i 1954, og i 1955 gennemførtes skærpede udlånsdirektiver med udlånsloft og kreditbegrænsning for de private pengeinstitutioner. Endelig blev diskontoen i 1955 hævet fra 2½ til 3½ %. Disse midler havde sammen med indførelsen af en omsætnings-

Figur 3 b. Bruttoinvesteringer og eksport, målt i 1961-priser, indeks, 1961 = 100



afgift på 10 % til formål at standse investeringernes vækst, hvilket også lykkedes i de følgende to år.

Højkonjunkturfasen (1958–70) var en periode med høj økonomisk vækst og tiltagende velstand fremkaldt af den internationale højkonjunktur og væksten i landenes samhandel.

Af figurerne 2, 3 a og 3 b fremgår det, at væksten i BNP nu blev mere stabil, og at eksporten og importen blev de mest dynamiske komponenter i nationalregnskabet. Eksporten, der stort set fulgte samme udvikling som BNP i 1950'erne, voksede fra 1958 til 1970 med 146 % mod 75 % for BNP. Det

samme forhold gælder importen. Dette vidner om den stigende arbejdsdeling, der har fundet sted mellem Norge og udlandet. I anden række har det offentlige konsum og bruttoinvesteringerne (i hvert fald frem til 1967) været dynamiske komponenter, mens det private konsum har været den komponent, der er steget mindst.

Udover de internationale konjunkturer må man også tilskrive den øgede vækst, at der igen kom bevægelse i tilgangen til den samlede arbejdsstyrke gennem 1960'erne til afløsning for stagnationen i arbejdsstyrken i 1950'erne. De større fødselsårgange fra 1940'erne afløser nu 1930'ernes små årgange som nytilgang på arbejdsmarkedet. Statistikken over beskæftigede selvstændige og lønmodtagere viser en tilvækst på over 100.000 personer 1960–1970.

Det var nu tillige muligt at finansiere store dele af den økonomiske aktivitet gennem udenlandsk kapitaltilførsel, i langt højere grad end tidligere. 1960'erne var da også en periode med næsten konstant underskud på betalingsbalancen, (kun i 1968 og 1969 var der overskud). Ialt blev den udenlandske gældsstiftelse forøget med 9 mia. kroner 1958–70, hvilket svarer til 8,6 % af nettoinvesteringerne. I perioden 1946–57 var der en samlet gældsstiftelse på 7,4 mia. kroner, svarende til 20,8 % af nettoinvesteringerne.

Suez-kanalens lukning i 1967 får en væsentlig betydning for den norske udenrigshandel, idet der i 1968 og 1969 aflejrer sig et stort overskud på 1.1 mia. kroner begge år, en udvikling der var knyttet til det højere fragtniveau.

Selvom strukturen i det norske erhvervsliv er præget af udnyttelsen af landets ressourcer, har væksten i 1960'erne alligevel bragt norsk erhvervsliv ind i en strukturel udvikling, der er meget lig udviklingen i de øvrige vestlige lande.

I hele efterkrigstiden har primærerhvervenes bidrag til nettofaktorindkom-

TABEL 4

Nettofaktorindkomst fordelt på erhverv. Norge 1946, 50, 60 og 70

Procent	1946	1950	1960	1970
Landbrug	9,3	8,5	6,0	3,2
Skovbrug	3,8	3,4	3,4	1,5
Fiskeri og fangst	3,1	3,5	1,7	1,4
Minedrift	0,7	1,2	1,1	1,1
Industri	28,2	29,5	28,8	30,5
Bygge- og anlægsvirksomhed	8,9	8,2	7,9	8,9
Kraft- og vandforsyning	1,9	1,8	2,2	1,9
Handel	12,8	15,4	16,5	14,8
Boliger og forretningsbygninger	3,0	2,4	3,5	3,5
Søfart	7,3	7,4	6,7	7,4
Anden transportvirksomhed	4,6	5,0	5,6	5,5
Anden off. og privat service	16,4	13,7	16,6	20,2
Tilsammen	100,0	100,0	100,0	99,9

Kilde: (12 a) og (12 b).

sten fået stadig mindre betydning, fra 17 % i 1946–50 til ca. 7 % i 1970. De sekundære erhverv har været karakteriseret ved at bidrage med en relativ konstant andel – omkring 40 % – mens de tertiære erhverv er gået stærkt frem fra 44 % til 51½ %.

For primærerhvervene er tilbagegangen formentlig foregået i et noget langsommere tempo, end udviklingen havde lagt op til. Dette skyldes, at regeringen ud fra sociale og erhvervspolitiske overvejelser har subsidieret disse erhvervsgrupper.

Industrien, hvoraf hovedparten er funderet på en videreforarbejdning af landets råstofudvinding, har øget sit bidrag til faktorindkomsten i kraft af en voksende eksportafsætning. For bygge- og anlægsvirksomhedens vedkommende har fremgangen 1960–70 været en følge af ekspansionen i boligbyggeriet, der satte ind 1966–69.

Søfarten har i relation til nettofaktorindkomsten ingen fremtrædende rolle, med en andel på kun 7,4 %, men på trods af denne beskedne placering indtager søfarten en nøglepost i udenrigshandelen (herom senere).

Den høje investeringsrate

Målt i forhold i BNP var niveauet for bruttoinvesteringerne blandt industrilandene højest i Norge i efterkrigstidens første 15 år. Først fra omkring 1960 blev Norge i denne henseende overgået af lande som Japan og Island.

Den høje investeringsrate i Norge lige efter krigen kan forklares ud fra regeringens mængdereguleringer. Den stramme regulering var forudsætningen for, at man kunne prioritere investeringer frem for konsum.

Efter genopbygningsfasen kunne man imidlertid have forventet, at investeringstilbøjeligheden faldt tilbage i nærheden af niveauet fra før krigen. Dette skete imidlertid ikke; Norge kunne i de følgende år bevare en høj og stabil investeringsaktivitet, og dette kunne lade sig gøre, fordi man i Norge havde den opfattelse, at man havde en fordel i at satse på langsigtede investeringsprojekter, fordi erhvervsstrukturen i mellemkrigstiden var gået i en relativ kapital-

TABEL 5

Bruttoinvesteringerne i procent af bruttonationalproduktet, 1968[1])

Japan	33,7 %	Canada	22,9 %
Island	33,2 %	Vesttyskland	21,9 %
Jugoslavien	30,7 %	Belgien	21,3 %
Holland	26,6 %	Danmark	20,5 %
Norge	26,3 %	USA	16,7 %
Frankrig	24,9 %	Sverige	16,4 %
Østrig	23,6 %	Storbritannien	16,0 %
Finland	23,2 %		

Kilde: Statistisk Årbog, Danmark.
1. FNs definitioner, d. v. s. uden reparationer og vedligeholdelse.

TABEL 6

Bruttoinvesteringer i årets priser, Norge 1946–70

År	Sl. brutto-investering mill. kr.	I pct. af BNP pct.	År	Sl. brutto-investering mill. kr.	I pct. af BNP pct.
1946	2975	31,1	1960	12724	36,4
			1961	14203	37,6
1950	5518	35,4	1962	16160	36,1
1951	6208	34,8	1963	16535	36,2
1952	7334	34,7	1964	17286	34,7
1953	8191	35,3	1965	19458	36,2
1954	8966	36,8	1966	21490	36,9
1955	9594	36,7	1967	24218	37,1
1956	10073	35,9	1968	24144	33,4
1957	11168	36,1	1969	24375	31,8
1958	12317	37,7			
1959	12301	35,6	1970	30018	36,3

Kilde: (12a) og (12b).
Anmærk: Bruttoinvesteringer includerer reparationer og vedligeholdelse.

intensiv retning, og fordi staten påvirkede investeringernes omfang og prioritering blandt andet gennem direkte investeringer i erhvervslivet. Endelig lykkedes det at skabe de finansielle rammer for den høje investering gennem finanspolitiske og pengepolitiske virkemidler og gennem kapitalimport.

Investeringsraten har i efterkrigsårene haft en stabil tendens og ligget omkring 35–36 % af BNP, bortset fra 1968–1969, hvor investeringslysten blev alvorligt svækket.

Af de samlede investeringer har investeringer inden for søfart længe udgjort den største andel med ca. 25 %; denne andel har dog været svingende og haft en faldende tendens i 1960'erne.

Andelen for industri og minedrift har ligget konstant omkring 17 %, boliginvesteringer m. v. omkring 19–20 % og bruttoinvesteringer i offentlig konsumkapital [5] steg fra et niveau på ca. 10–11 % i 1950'erne til 17 % i 1970. Endelig har investeringerne i kraftforsyning ligget omkring 6 %, mens investeringerne i primærerhvervene faldt fra 13 % i 1946 til 6½ % i 1970.

Investeringsstrukturen giver nogle forklaringer på, hvorfor investeringsaktiviteten har kunnet holdes på et så højt niveau.

Skibsfartens fremtrædende stilling, med næsten 1/4 af de samlede investeringer i 1950'erne og 1/5 i 1960'erne udgør en selvstændig forklaring på kvotens størrelse. Skibsfarten er en udpræget kapitalintensiv erhvervsgren, hvor realkapitalen har en lang levetid. Investeringer i denne erhvervsgren må derfor bygge på forventninger om gode efterspørgselsforhold og en god konkurren-

5. Offentlig konsumkapital, norsk betegnelse omfattende al offentlig kapital minus kapitalen i offentlige virksomheder.

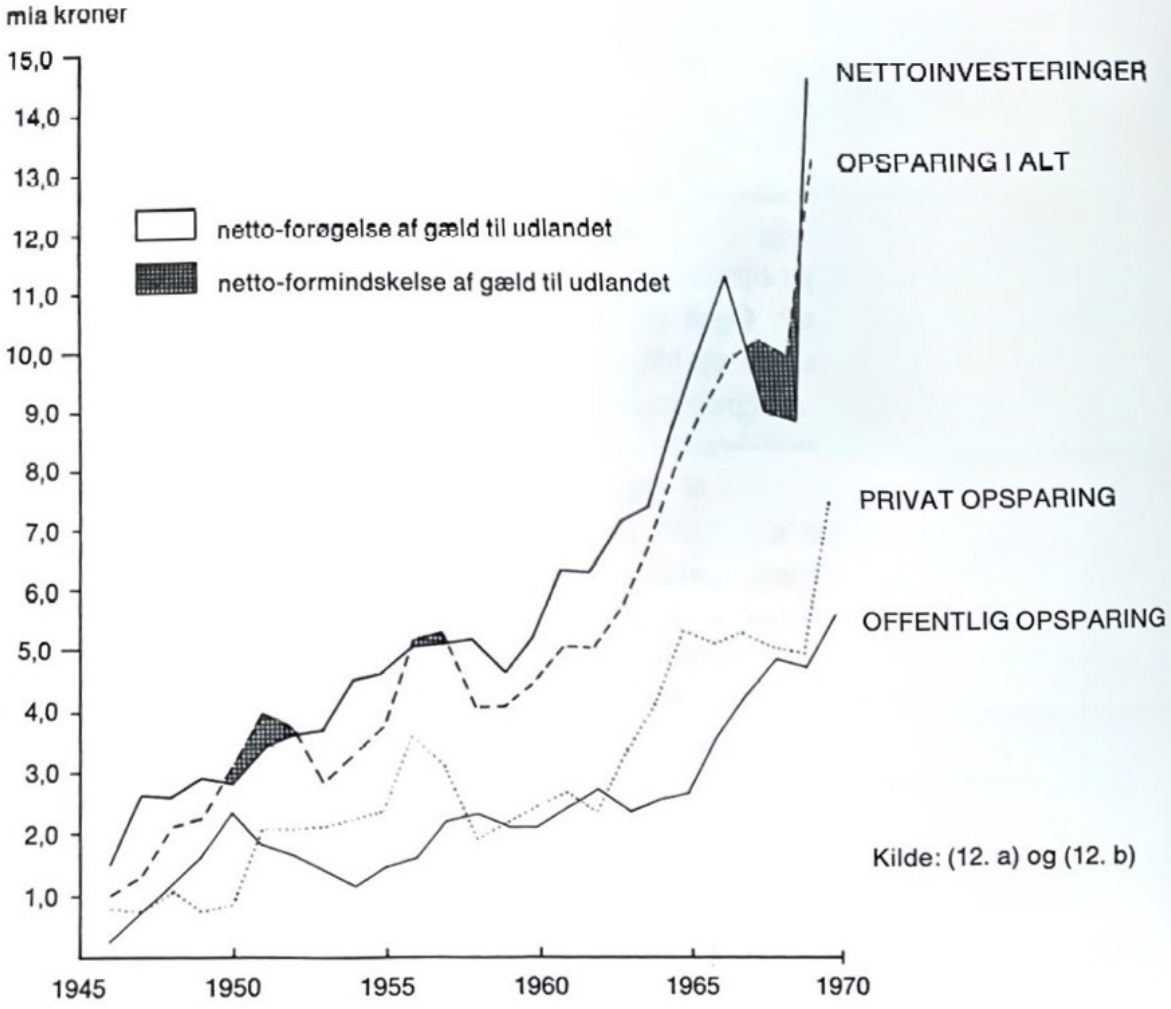
ceevne på lang sigt. Sådanne positive forventninger synes de norske skibsredere at have haft, og investeringsefterspørgslen har derfor på dette område været et stabilt og ekspansivt element i den indenlandske efterspørgsel. Skibsfarten har desuden været finansieret ved forholdsvis langsigtede udenlandske lån og har derfor ikke været afhængig af knappe og vekslende indenlandske kapitalforsyninger.

For industri- og vandkraftsinvesteringernes vedkommende var det den almindelige opfattelse i Norge efter krigen, at landet havde en række potentielle langsigtede investeringsobjekter i el-værker, funderet på vandkraft og i industri baseret på billig el-kraft. Også af denne grund kunne investeringsniveauet holdes højt, uafhængigt af de øjeblikkelig eksisterende markedsforhold. Eksempler på sådanne investeringsobjekter er aluminiumsværker, jernværker, skibsværfter og kunstgødningsfabrikker. Det har været et fælles træk for denne industri, at den har været anlagt til eksportformål, og at forarbejdningsgraden har været lille. Udviklingen inden for jern- og metalvare- og maskinindustri, elektronisk industri og transportmiddelindustri, har som nævnt været mindre fremskreden end i hovedparten af de øvrige vestlige lande. Norge har endnu en udvikling inden for disse områder til gode inden en bred anlagt industri er etableret. En sådan udvikling forventes gennemløbet i 1970'erne og 1980'erne ifølge den seneste perspektivplanlægning.

De offentlige investeringer har været endnu et stabiliserende moment i investeringsefterspørgslen. Bruttoinvesteringerne i offentlige foretagender, der androg 13–15 % af bruttoinvesteringerne siden 1945, har fortrinsvis rettet sig mod kraftforsyning og samfærdselen, men også direkte mod industri og minedrift. Således investerede staten betydelige beløb i aluminiumsværker, som den dels overtog efter besættelsesmagten og drev videre efter krigen (det gælder aluminiumsværket i Årdal) og dels byggede for egen regning (det gælder f. eks. aluminiumsværket i Sunndalsøra, der kom igang i 1954 og jernværkerne i Mo og Rana, der virkede fra 1955).

Foruden investeringerne i offentlige virksomheder bidrager det offentlige til investeringsefterspørgslen gennem investeringer i offentlig konsumkapital. Denne del af investeringerne har været i kraftig vækst siden slutningen af 1950'erne. Dette har været årsagen til, at det offentlige har øget sin andel af de samlede investeringer fra ca. 1/4 i 1950'erne til 30 % i sidste halvdel af 1960'erne. De offentlige investeringer har således været et stabiliserende og fortsat voksende element i investeringsefterspørgslen. Denne egenskab kom klart frem i 1968–69, hvor investeringerne i industri, minedrift og søfart gik tilbage. Effekten af denne tilbagegang slog ikke igennem på investeringerne i kraftforsyning og boligbyggeri p. g. a. det offentliges engagement på disse områder, og dette forhold var sammen med en fortsat stigning i bruttoinvesteringerne i offentlig konsumkapital medvirkende til at dæmpe virkningen af tilbagegangen på det samlede investeringstal.

Figur 4. Nettoinvesteringer, opsparing og ændringer i gæld til udlandet



Det hører med i dette billede af den livlige investeringsaktivitet, at der dels gennem det offentliges medvirken og dels gennem kapitalforsyninger fra udlandet blev tilvejebragt de fornødne muligheder for aktivitetsudfoldelsen. For det første lykkedes det at holde en relativ lav konsumkvote. Den private konsumkvote blev således i sammenligning med andre lande holdt på et lavt niveau, mens den offentlige konsumkvote var stigende i lighed med forholdene i de øvrige nordiske lande. For det andet præsterede det offentlige en opsparing, der i omfang lå op imod samme størrelsesorden som den private opsparing, gennem overskud på de offentlige budgetter, (jfr. fig. 4). Og for det tredie var der i hele efterkrigstiden tale om en stigende kapitalimport, der i gennemsnit kunne finansiere 11–12 % af de samlede nettoinvesteringer 1946–70. I de første efterkrigsår 1946–50 var kapitalimporten af størst betydning, idet den finansierede 36,8 % af periodens nettoinvesteringer. I de følgende år afdæmpe-

TABEL 7

Driftsregnskab over for udlandet. Årsgennemsnit 1950–57 og 1958–70

mill. kroner	gns. 1950–57		gns. 1958–70	
Vareeksport	3223	40,1 %	9014	42,0 %
Eksport af skibe	229	2,8 %	946	4,4 %
Bruttofragter i skibsf.	3387	42,1 %	8123	37,8 %
Andre varer- og tjenester	768	9,6 %	2101	9,8 %
Renter, udbytter samt støtte fra udlandet	282	3,5 %	589	2,7 %
Eksport m. v. i alt	7889	98,1 %	20773	96,7 %
Vareimport	4690	58,3 %	13108	61,0 %
Import af skibe	906	11,2 %	2313	10,8 %
Skibsfartens udgifter i udlandet	1618	20,1 %	3619	16,9 %
Andre varer- og tjenester	640	8,0 %	1467	6,8 %
Renter, udbytter samt støtte til udlandet	190	2,4 %	966	4,5 %
Import m. v. i alt	8044	100,0 %	21473	100,0 %
Underskud på driftsregnskabet	155	1,9 %	700	3,3 %

Kilde: (12 a) og (12 b)

des kapitalimportens betydning og kunne i 1951–57 dække ca. 12 % af nettoinvesteringerne og 8–9 % i perioden 1958–70.

Udenrigshandel og søfartspolitik

I 1970 udgjorde eksportens andel af BNP 37 % og importens andel 38 % [6]. Norge er herved blandt de lande i verden, der er dybest engageret i den internationale arbejdsdeling.

Norge har traditionelt haft et betydeligt underskud på handelsbalancen. Således har vareimporten oversteget vareeksporten med gns. 45,5 % i de sidste 20 år. I 1970 var dette ensbetydende med et underskud på handelsbalancen på 8 mia. kroner. Sådanne forhold har kunnet herske i kraft af skibsfartens indtægter, der har været i stand til at dække næsten hele handelsbalanceunderskuddet.

Skibsfartsindtægterne har domineret eksporten og udgør 2/5 af den samlede udførsel. Selv om fragtindtægterne således har en afgørende placering i udenrigshandelen, har der været en vigende tendens til fordel for vareeksporten og skibseksporten, hvorunder hører eksport af brugte skibe. Denne nye tendens for norsk skibsfart hænger sammen med den tiltagende flagdiskriminering og subsidiering af skibsfarten, der finder sted internationalt. Hertil kommer, at de nye oliefund i Nordsøen og Atlanten på længere sigt lægger op til en øget konkurrence for skibsfarten. Disse søfartspolitiske spørgsmål bliver gjort til genstand for en nærmere behandling senere i dette afsnit.

Inden for *vare*eksporten er der i de sidste 20 år sket en række betydningsfulde forskydninger. Visse traditionelle eksportprodukter er gået tilbage. Dette gælder f. eks. fisk og fiskevarer, der i 1950 udgjorde ca. 1/5 af vareeksporten,

6. I det følgende forstås eksport og import som eks- og import på de løbende poster.

og som siden konstant er gået tilbage for i 1970 kun at udgøre 8–9 %. Tilsvarende er papir- og papprodukter faldet fra 13 % i 1950 til 10 % i 1970. Jern- og stålprodukter har bevaret deres betydning med ca. 8 %, mens eksporten af råaluminium er gået frem fra 4 % til 14 %.

De begrænsede muligheder for en fortsat ekspansion af eksporten, der var baseret på fisk og fiskeprodukter og på tømmer har gjort, at eksportekspansionen har måttet ske på andre områder, og dette har typisk været inden for de kraftforbrugende industrier.

Den opmærksomhed, man må rette mod skibsfarten i vurderingen af den økonomiske udvikling i Norge, har ikke så meget sin årsag i skibsfartens betydning for samfundet. Skibsfarten bidrager med 7½ % af nettofaktorindkomsten, og beskæftigelsesmæssigt skaffer den arbejde til godt 6 % af den erhvervsaktive befolkning, jvf. iøvrigt tabel 3 og 4. Denne betydning øges naturligvis, når man betragter den vekselvirkning, der eksisterer mellem søfarten og andre erhvervsgrene, hvor søfarten danner forudsætningen for skibsværftindustrien, skibsmæglingsvirksomhed, søforsikring og andre erhverv med tilknytning til skibsfart. Den nære forbindelse til skibsværftindustrien blev grundlagt i 1950'erne, hvor de norske skibsværfter fik eneret til nybygninger til den norske flåde gennem kontraheringsrestriktioner, der først ophævedes i sidste halvdel af 1960'erne.

Skibsfartens betydning for Norge ligger imidlertid først og fremmest i dens store andel af eksporten. Historiske årsager omkring tømmereksporten til Storbritannien i forrige århundrede har været medvirkende til, at Norge har opbygget en handelsflåde, der idag er verdens 4. største. Den store handelsflåde har skabt et norsk skibsfartsmiljø af internationalt format, og dette har stimuleret en udbygning af flåden.

Mens den internationale varehandel er blevet liberaliseret, er der foregået en modsat rettet tendens inden for skibsfarten.

En række lande praktiserer flagdiskrimination og subsidiering af egen flåde til skade for norsk søfart. Selv om der er foregået en rationalisering i norsk skibsfart, der gav sig udtryk ved en reduktion af beskæftigelsen ombord på skibene, har dette ikke været tilstrækkeligt for at sikre fragtindtægterne. Skibsfartspolitikken har derfor indtaget en mere betydende rolle for Norge.

Flagdiskrimineringen har ramt Norge hårdest. Denne er enten foregået *unilateralt,* når et land træffer forhåndsregler, der bestemmer, at en vis andel af udenrigshandelen skal ske på egne skibe, eller *bilateralt,* hvor to lande aftaler, at lasterne mellem dem skal ske helt eller delvist på de to landes skibe, eller *multilateralt,* hvor en samling lande giver præferencer til medlemslandenes skibe på bekostning af andre landes skibe. Et eksempel på multilaterale præferencer findes i det Latinamerikanske Frihandelsområde. Eksempler på unilateral flagdiskrimination er en række u-lande og USA.

Mange lande, herunder især u-landene, giver desuden subsidier for at frem-

elske et hjemligt skibsfartserhverv, idet man lægger den forudsætning til grund, at man vil kunne spare store summer i udenlandsk valuta, såfremt transporten foregår på egne skibe. Disse subsidieordninger har naturligvis været generende for norsk skibsfart, men subsidiepolitikken har en indbygget egen grænse, fordi subsidierne er målbare for de enkelte lande. Ved flagdiskrimineringen har der ikke været tale om en tilsvarende grænse, fordi omkostningerne ved denne politik er vanskelig at måle. Derfor vil flagdiskrimineringen altid være en praksis, der vil være den største belastning for norsk skibsfart.

Gennem de internationale organisationer for søfart har Norge søgt at samarbejde med andre lande for at liberalisere skibsfarten. Dette arbejde foregår således i Søtransportkommiteen under OECD, der har forpligtet sig til at gå ind for en liberal søfartspolitik. The Consultative Shipping Group, der består af 11 europæiske lande og Japan, er et andet eksempel.

I forbindelse med EF-debatten i Norge viste skibsfarten et stærkt ønske om tilslutning, fordi det udvidede EF ville blive et område, der var stærkt repræsenteret af skibsfartserhvervet. De udvidede EF-lande ville med Storbritanniens, Norges og Danmarks handelsflåder repræsentere den største handelsflåde i verden, og dette gav formodninger om, at Norge sammen med Storbritannien og de andre nordiske lande inden for EF-rammerne kunne iværksætte effektive modforholdsregler mod flagdiskriminerende lande, med det formål at komme diskriminationen til livs. Udviklingslandene, der i stort omfang praktiserer flagdiskrimination, har som grundopfattelse, at de vestlige lande bør acceptere diskrimination som et egnet middel til at opbygge en handelsflåde, og de mener videre, at industrilandene bør forpligte sig til ikke at indføre modforholdsregler.

På længere sigt tegner der sig ved siden af disse skibsfartspolitiske problemer, nogle perspektiver, der peger mod en overkapacitet og øget konkurrence for tankflåden. Oliefundene og gasforekomsterne i Atlanten og Nordsøen, der er under udnyttelse i den engelske, hollandske og norske del, kan være medvirkende til at reducere tanktransportbehovet for Europa. Europa har hidtil fået sine forsyninger fra fjerntliggende oliefelter bl. a. i Mellemøsten, men de nye oliefund i f. eks. det norske Ekofisk-felt er af en sådan størrelsesorden, at man vil kunne levere ca. 25 mill. tons råolie pr. år, svarende til 5 % af det europæiske forbrug. Desuden er der så betydelige gasforekomster, at de vil kunne dække energibehov i store dele af Nordeuropa. Når udnyttelsen af disse forekomster er på sit højeste, vil en del af behovet for lange tank-transporter falde bort med en mulighed for overkapacitet i tankflåden som resultat.

Erhvervspolitik eller Regional- og distriktspolitik?

I efterkrigstiden har der været tale om betydelige forskydninger i befolkningens geografiske fordeling. Der har været en bevægelse mellem hovedlandsdelene fra udsteder og landdistrikter mod byer og bymæssige bebyggelser. I tilknytning hertil har der været en nettoflytning mellem landsdelene, der har fulgt

et bestemt mønster, nemlig en flytning fra Nordnorge til det sydlige Norge, der især har rettet sig mod Oslo-området og Østlandet (regionen omkring Oslo). Disse flytninger hænger sammen med udviklingen i erhvervsstrukturen. Fraflytningsområderne i nord og langs kysten er tyndt befolkede områder, der hovedsagelig ernærer sig ved primærerhverv inden for fiskeri, landbrug og skovbrug. Disse områder har været stærkt følsomme over for forskydningerne i erhvervsstrukturen bort fra primærerhverv over mod sekundære og tertiære erhverv. De dårlige kommunikationsforhold i fraflytningsområderne har desuden sammen med en mangel på industrielle og servicemæssige centre gjort det vanskeligt at fastholde befolkningen.

Det offentlige har i efterkrigsårene søgt at afbøde de sociale og erhvervsmæssige konsekvenser af tilbagegangen i primærhvervene gennem en erhvervsstøttepolitik. Da fraflytningsområderne er præget af et relativt stort islæt af primærproduktion, får denne subsidiepolitik tillige betydning for regional- og distriktspolitikken [7]. I de senere år har opmærksomheden imidlertid i højere grad samlet sig om den mere direkte lokaliserings- og distriktspolitik. Dette har fra det offentliges side givet sig udtryk i et kommissionsarbejde, omkring regionalpolitikken og lands- og landsdelspolitikken, med afgivelse af en betænkning fra Kommunal- og Arbejdsdepartementet i 1971–72 og i 1972–73 en redegørelse om mål og midler i distriktsudbygningen (jfr. (7) og (8)).

For så vidt angår erhvervssubsidieringen har det været uklart hvilken målsætning, der har ligget til grund for støtten. For landbruget har der været tale om en væsentlig støtte, givet ud fra en erhvervspolitisk og generel samfundsøkonomisk målsætning. På den ene side har man ønsket en rationel udvikling af norsk landbrug og en retfærdig indkomstfordeling. På den anden side har sigtet også været en forsyning af fødevarer til lave priser. Disse målsætninger lader sig ikke umiddelbart forliges. Der er således givet betydelige pristilskud for at skaffe billige produkter på markedet. Denne subsidieordning har ganske vist kunnet tilfredsstille Stortingets indtægtsmålsætning for landbruget fra 1965: at ligestille landbruget indkomstmæssigt med andre erhverv, men det er tvivlsomt om den samtidig har kunnet tilfredsstille målet om en rationel udnyttelse af landbrugets ressourcer. For at imødekomme dette mål er der desuden givet driftstilskud, fragtudjævning for produkter og produktionsmidler og investeringstilskud. En vurdering af den samlede støttes virkning (1,6 mia. kroner) går ud på, »Det har gjennom de jordbrukspolitiske tiltak vært muligt å skape jevnt over gode og rimelige inntektsforhold for dem som er knyttet til næringen selv om det ennå er store inntekts- og levestandards forskjeller innen jordbruksbefolkningen«. (jfr. (16) kapitel VI, side 82).

Fiskeripolitikken har haft til formål at sikre en stabil og lønsom virksomhed

7. Med distriktspolitik menes en politik, der har til formål at fremme den økonomiske udvikling og forbedre levevilkårene i svagt udbyggede distrikter, mens der med regionalpolitik menes retningslinierne for det offentliges samlede påvirkning af lokaliserings- og bosætningsudviklingen.

i kystområderne med et tilfredsstillende udkomme for fiskerne og under en rationel udnyttelse af ressourcerne. Også her har der i prisstøtten været en modsætning mellem indkomstmålsætningen og rationaliseringsmålsætningen, og man kan rejse det spørgsmål, om der ligger reelle ønsker bag målsætningen, om at støtten til fiskeriet skal have en sådan karakter, at fiskerierhvervet på længere sigt vil kunne stå på egne ben gennem rationaliseringer. Fiskeriet danner basis for en række kystområder, specielt i de nordlige landsdele, og heri ligger uden tvivl en del af motiveringen for støtten, nemlig som et led i regional- og distriktspolitikken. Endelig vil det for mange være politisk uacceptabelt, hvis fiskeriet eller landbruget reduceredes væsentligt. Vanskelighederne for fiskeriet ligger dels i de stærkt vekslende prisforhold, der gør indtjeningen ustabil og utilfredsstillende og dels i afsætningsforholdene, hvor EF-landene eksempelvis har etableret handelspolitiske restriktioner. Afsætningsvanskelighederne på det internationale marked har stor betydning for norsk fiskeri, fordi det i overvejende grad er et eksporterhverv, der i 1970 stod for 8–9 % af norsk vareeksport. Problemerne for fiskeriet har resulteret i en aftagende betydning for fiskerierhvervet for beskæftigelse og faktorindkomst, og antallet af fiskere er gået tilbage fra 85.000 i 1948 til ca. 40.000 i 1970.

Det kan ikke afvises, at i første række fiskeripolitikken og i anden række landbrugspolitikken har haft som en af sine målsætninger at fastholde befolkningen i Nord-Norge og i kyststrækningerne, gennem en ophjælpning af primærerhvervene, som er disse områders erhvervsgrundlag. Imidlertid har man ved andre mere direkte foranstaltninger søgt at fastholde befolkningen, nemlig gennem regional- og distriktspolitikken. Denne har vel nok stået lidt i skyggen af erhvervspolitikken, men de senere kommissionsarbejder peger i retning af en forskydning over mod regional/distriktspolitik.

I 1961 oprettedes Distrikternes Utbyggningsfond med det formål at udlåne og give garantier til industriudbygning. Hovedparten af fondens engagementer på 1,5 mia. kroner i løbet af 1960'erne faldt i de fire nordligste fylker. Fonden har i den sidste halvdel af 1960'erne givet tilskud til udflytning fra områder med mangel på arbejdskraft til de erhvervssvage områder. I samme periode er kommunerne gennem Kommunalbanken gået ind i basisinvesteringer i jordkøb og byggemodning af industriarealerne. Endelig indebærer skattelovgivningen mulighed for refusion af investeringsafgifter i distriktspolitikken.

Konsekvensen af de senere års distriktspolitik har været, at væksten i industribeskæftigelsen er foregået betydelig mere afbalanceret, (dette gælder perioden 1965–70). Således er beskæftigelsen gået væsentligt frem i de nordligste regioner og i andre områder, der har været industrisvage. Denne udvikling hænger naturligvis ikke blot sammen med de distriktspolitiske virkemidler, men skyldes tillige, at arbejdskraftssituationen i de stærkest industrialiserede områder har fået virksomhederne til at søge til områder med en arbejdskraftsreserve.

Der arbejdes i disse år med general- og regionsplaner for de enkelte distrik-

TABEL 8

Skattepligtige fordelt på indkomstens kvartiler

	Norge		Danmark
Procent	1949	1969	1968
1. kvartil	48	50	54½
2. kvartil	24½	23	23
3. kvartil	18½	17	14½
4. kvartil	9	10	8
Tilsammen ...	100	100	100

Kilde: Norge: (12 a) og (12 b), Danmark: Statistisk Årbog 1972.

ter med henblik på en mere systematisk lokalisering af nye virksomheder, der kan give de svagt udviklede distrikter flere arbejdspladsudbud.

En øget industrialisering er imidlertid ikke tilstrækkeligt for at fastholde befolkningen. Derfor er der i kommissionsarbejdet ((7) og (8)) peget på, at man bør udbygge og styrke lokalcentre og regionalcentre, der skal kunne tilbyde erhverv og befolkningen et bredt serviceudvalg af offentlige og private tjenesteydelser, ligesom der må opbygges landsdelscentre til betjening af specialiserede serviceydelser. Herudover foreslås en videreførelse af de traditionelle distriktspolitiske virkemidler som eksempelvis geografisk differentierede skatteregler for erhvervslivet, investeringstilskud, lån og garantier og udflytning af statsinstitutioner for at styrke centerdannelsen.

Indkomstfordelingen

Den personelle indkomstfordeling, må man formode, er mere jævn i Norge end i de fleste vestlige lande. Oplysningerne i tabel 8 giver en vis støtte for denne formodning.

I forhold til Danmark synes der at være en jævnere indkomstfordeling i Norge. Samtidig synes der dog ikke at være sket nogen markant ændring i indkomstfordelingen i Norge siden 1949.

Disse tal må tages med en række forbehold, som det statistiske grundlag frembyder. Således opgøres den skattepligtige indkomst efter forskellige principper i de to lande. Her spiller især de skattemæssige fradrag i Danmark ind. En undersøgelse foretaget af de Forenede Nationer i 1965 [9] underbygger formodningen om en mere ligelig indkomstfordeling i Norge end i andre vestlige lande. »Den maksimale udligningsprocent«, der er et udtryk for den andel af indkomsten, der skal overføres fra de høje til de lave indkomster for at opnå fuldkommen lighed, var således i 1963 i den i note 9 nævnte undersøgelse la-

9. Jvf. Incomes in post-war Europe, A study of policies, growth and distribution. United Nations, Geneva, 1967. Se kapital 6, afsnit 6.2, tabel 6.10.

vest i Norge, med 25 % efterfulgt af Danmark med 27 %, England med 28 %, Sverige med 29 % og Holland, Vesttyskland, Finland og Frankrig med fra 30 til 37 %.

Flere forhold i den sociale og økonomiske udvikling kan have været medvirkende til den tilsyneladende større lighed.

Norge har således i efterkrigstiden haft et lavt ledighedsniveau sammenlignet med de øvrige europæiske lande. Arbejdsløshedsprocenten har ligget inden for intervallet 2–3,5 % på årsbasis i efterkrigsårene. Denne lave arbejdsløshed har en sammenhæng med den høje og stabile investeringsaktivitet, men har tillige forbindelse med den opfattelse, der har ligget til grund for regeringernes økonomiske politik. De vekslende norske regeringer [8] har således været indstillet på kun at acceptere en ganske lav ledighedsgrænse i tilrettelægningen af den økonomiske politik.

Monopollovgivningen i Norge, der indebærer mange lighedspunkter med den danske lovgivning, giver adgang til mere vidtgående indgreb end de øvrige nordiske landes lovgivning. Lovgivningskomplekset pr. 1. jan. 1954, der afløste det rigoristiske lovsæt efter krigen, gav mulighed for regulerende indgreb gennem fastsættelse af maksimal- og minimalpriser, foruden der ud over kontrol med landets konkurrencebegrænsende virksomheder var adgang til kontrol med udenlandske virksomheder i Norge. Endelig havde loven en bestemmelse om udbytteregulering, hvor Stortinget årligt skulle fastsætte en maksimal procentsats for udbytter.

Det er naturligvis vanskeligt at vurdere virkningen af monopol- og pris- og avancelovgivningen på indkomstfordelingen. Meget taler for, at lovgivningen har været medvirkende, men ikke afgørende. Derimod vil erhvervsstøtten, der er givet til erhvervsområder, hvor de erhvervsudøvende har været ramt af indkomsttab, nok være et af de væsentligste forhold, der ved siden af de lave arbejdsløshedstal har medvirket til den økonomiske ligelighed. Skatteprogressionen og indkomstoverførslerne, har tillige virket i retning af mere lighed, men i denne henseende adskiller Norge sig ikke meget fra i hvert tilfælde de øvrige nordiske lande. Andre forhold som en mere ligelig formuefordeling må også indrages i vurderingen af den større økonomiske lighed.

Langtidsplaner og økonomisk politik.

Et af de karakteristiske træk i den offentlige beslutningsproces omkring den økonomiske politik har været udarbejdelse af prognoser for den økonomiske udvikling. Dette prognosearbejde har fundet sted i Norge i hele efterkrigsperioden.

Prognosearbejdet er foregået i forskellige tidshorisonter. Hovedvægten har ligget på 4-årige offentlige budgetter. I tilknytning til disse budgetter har rege-

8. Siden 1946 har der siddet socialdemokratiske regeringer i Norge, afbrudt i 1965–69 af en borgerlig regering. I 1972 indsattes en regering af EF-modstandere.

ringen dernæst ladet udarbejde årlige statslige og nationale budgetter. Endelig har man i de senere år udarbejdet økonomiske vækstmodeller til brug for en vurdering af den strukturelle udvikling 15-20 år frem i tiden.

Formålet med 4-årsbudgetterne har været at skabe et grundlag for anvendelse af økonomiske virkemidler, der skal kunne opfylde regeringens økonomisk-politiske målsætning. Til dette brug er der i 4-årsbudgetterne opstillet en oversigt over den samfundsøkonomiske udvikling. Dette prognosearbejde har fået en central placering i den økonomiske politik, fordi det er blevet suppleret med årlige budgetter, hvor den konkrete økonomiske politik er udformet i relation til budgettet og til de aktuelle økonomiske og politiske forhold. Derved har analysearbejdet fået en placering som et økonomisk planlægningsredskab.

I de første efterkrigsår kom den planlæggende funktion særligt stærkt frem i de årlige nationalbudgetter. Dette hang sammen med periodens vidtgående reguleringer og behovet for bevidst at styre ressourcerne til fordel for investeringsvirksomhed. Det statslige engagement i investeringsvirksomhed i kraftudbygningen, transport- og industriudviklingen samt boligbyggeriet, understregede behovet for planlægning. I 4-års planerne blev der således givet en redegørelse for statens investeringsønsker.

Siden krigen har budgetternes omfang, indhold og metode ændret sig betydeligt. Det er imidlertid ikke muligt ud fra disse ændringer at vurdere om budgetterne har fået større eller mindre betydning ved tilrettelægningen af den økonomiske politik.

Frem til begyndelsen af 1950'erne indeholdt budgetterne et specificeret program for udbud og efterspørgsel af ressourcer for import, eksport, investeringer, privat forbrug og offentlig aktivitet. Disse budgetter havde til formål at vejlede ved allokeringen af samfundets meget knappe ressourser. Senere, da de kvantitative reguleringer afvikledes, antog budgetterne en anden form. Efter 1954 indgik således planer for lån fra statsbankerne som en del af nationalbudgettet, men først fra 1963 finder man en eksplicit indkomstpolitisk formulering. Af forhandlingspolitiske grunde kunne man dog ikke offentliggøre de indkomstpolitiske og kreditpolitiske afsnit.

Metodemæssigt gik man over til mindre detaillerede budgetter og afløste budgettal med procentvise stigninger. Samtidig er budgetterne blevet mere orienteret mod de politisk-økonomiske instrumenter, mens den kvantitative side er blevet stærkt reduceret. I 1960'erne gik man ligeledes i højere grad over til sektorplanlægning, der dog havde den svaghed, at den på længere sigt indskrænkede den frie rådighed i de årlige budgetter. Sideløbende med denne udvikling tog man mere avancerede økonomisk- analytiske redskaber i brug.

Budgetternes betydning for den økonomiske planlægning siden krigen skal ikke blot vurderes ud fra den synsvinkel, at de kvantitative reguleringer afvikledes i begyndelsen af 1950'erne, hvorved det offentliges muligheder for plan-

lægning mindskedes; men i lige så høj grad ud fra den virkning budgetterne har fået på den økonomisk-politiske beslutningsproces. 4-års budgetterne giver således bedre mulighed for en prioritering af de offentlige udgifter, hvorved væksten i udgifterne bedre kan kontrolleres. Budgetterne får ligeledes politikerne til at se ud i fremtiden og vurdere konsekvenserne af deres beslutninger på længere sigt. Endelig må man fremhæve at budgetternes betydning for det norske samfund må være voksende i takt med den offentlige sektors relative vækst.

Anvendelsen af budgetter og planer har desuden bredt sig til regionalpolitikkens område, idet regeringen har ladet udarbejde en regional økonomisk planlægning, som er suppleret med en fysisk planlægning fra de lokale myndigheders side.

Langtidsplanlægningen, der i de senere år har fundet sted på baggrund af et i begyndelsen af 1960'erne iværksat arbejde på Sosialøkonomisk Institutt ved Universitetet i Oslo med økonomiske vækstmodeller, tager sigte på at beskrive vækstendenser i hele og dele af norsk økonomi frem til 1990. Dette perspektivplanarbejde blev udgivet i tilknytning til langtidsprogrammet for 1970–73 og har som den danske perspektivplan karakter af en embedsmandsrapport.

Markedspolitikken

Norge har i sine markedspolitiske bestræbelser søgt en snævrere integrering med andre europæiske lande. I 1960 gik Norge med i EFTA-samarbejdet, et samarbejde, der ikke kom til at berøre de mere problemfyldte erhvervsområder som fiskeri og landbrug. I EFTA-samarbejdet, der var et industrielt frihandelsområde, viste norsk industri, at den var i stand til at tilpasse sig de nye konkurrencevilkår. Efter tilslutningen til EFTA skete der en forskydning i handelssammensætningen på lande over mod EFTA-landene, hvor Sverige i dag er Norges vigtigste partner.

Sammen med England, Danmark og Irland søgte Norge om fuldt medlemsskab i 1961, men ansøgningsforhandlingerne blev i 1963 stoppet ved den franske modstand mod engelsk optagelse. I 1967 fremsendtes sammen med de nævnte lande en fornyet ansøgning, der ved forhandlingstøbruddet i 1970 blev bekræftet ved en Stortingsbeslutning. I mellemtiden havde Norge sammen med Sverige, Danmark og Finland undersøgt mulighederne for et nordisk markedssamarbejde, men disse forhandlinger (1968–70) blev stoppet bl. a. under indtryk af den nye forhandlingssituation med EF i 1970.

Industrien havde som nævnt vist en betydelig udviklings- og tilpasningsevne i EFTA-samarbejdet, og i betragtning af at store dele af træ- og metaleksporten ville blive afsat til det nye store markedsfællesskab, var industrien interesseret i en hurtig tilslutning til EF. En tilsvarende interesse havde søfarten, men dette var ikke så meget ud fra markedspolitiske som ud fra søfartspolitiske overvejelser. Som det er fremhævet tidligere ville det udvidede EF bestå af

lande, hvor søfarten var stærkt repræsenteret. Med Norges, Storbritanniens, Danmarks og de øvrige EF-landes handelsflåder lagt sammen, ville det udvidede EF stå for 1/3 af skibstonnagen i verden. Herved – mente søfarten – ville et nyt grundlag være lagt for en søfartspolitik til bekæmpelse af flagdiskriminering og andre gener for norsk skibsfart. Det nye EF-område repræsenterede desuden med England som medlem ca. 60 % af det norske skibsfartsmarked.

Anderledes stod forholdene for landbruget og fiskerierhvervet. Her søgte de norske forhandlere en særstilling for at kunne bevare subsidierne til landbrug og fiskeri. Disse forhandlinger indtog en væsentlig placering i regeringens EF-politik og i den hjemlige EF-debat, fordi der i Norge var en stærk opinion for at fastholde og bevare befolkningen i kyststrækningerne og udstederne.

For landbruget opnåede forhandlerne, at man som hovedmålsætning skulle bevare levevilkårene for landbrugerne. Imidlertid skulle subsidiestøtten gives under andre former end hidtil. Den særlige subsidiering af landbruget kunne bevares i en overgangsperiode på 3 år og måtte så erstattes af principperne i EF-landbrugsordningen. For kornområdet skulle den norske prisstøtteordning afløses af EF's kornordning. For mælkeprodukter fik norsk landbrug tilsagn om, at prisstøtten fortsat kunne gives til konsum- og produktionsmælk »for at sikre en forsyning af mælk som er tilstrækkelig og regelmæssig for at dække befolkningens forbrug af konsummælk, og på en sådan måde, at det nuværende høje mælkeforbrug ikke kommer i fare«. (jfr. (16) side 35). Den øvrige støtte af strukturel art kunne opretholdes, det gælder eksempelvis støtte til dyrkning, dræning og driftsbygninger. Herudover indebar et medlemsskab, at EF skulle deltage i finansieringen af de norske støtteordninger.

For fiskeriets vedkommende var problemerne sammensatte. På den ene side ville fiskeriet ved et medlemsskab nyde godt af øgede afsætningsmuligheder, som hidtil var fiskeriet afskåret, fordi EF praktiserede tilsvarende beskyttelsesforanstaltninger for fiskeri som for landbrug. På den anden side måtte de norske fiskere indstille sig på en øget tilgang af EF-fiskere på de norske fiskepladser på grund af fællesskabernes regler om den frie etableringsret. I fiskerikredse frygtedes, at den frie etableringsret ville true norsk fiskeri og dermed bosætningen i kystområderne. Norge opnåede som forhandlingsresultat, at der i kyststrækningen fra den russiske grænse til Egersund (i syd-Norge) i en overgangsperiode på 10 år frem til 1982 kunne opretholdes en 12-milegrænse også over for EF-landenes fiskere. Efter denne overgangsperiode skulle ordningen tages op til en fornyet vurdering under hensyntagen til forholdene i fiskerierhvervet og bosætningen i kystområderne. Endelig fastsloges det, at den særlige norske omsætningsordning for fisk, hvor der gennem fiskernes »salgslag« gennemførtes en prisregulering, kunne bevares.

Fiskeri- og landbrugsordningerne, Norge havde opnået ved forhandlingsbordet, blev sammen med den politiske side af EF-samarbejdet udgangspunkterne for den modstand, der rejste sig i perioden frem til den vejledende folkeafstemning 25. september 1972.

Et flertal af vælgerbefolkningen (53,5 %) fandt disse forhold så utilfredsstillende ved en norsk EF-tilslutning, at de stemte nej til medlemsskab.

Siden har en ny norsk regering forhandlet om en frihandelsaftale med EF. I disse forhandlinger, hvor de mere »u-kontroversielle« industrivarer indgår som vigtige led i en aftale, har nordmændene søgt at få afsætningsmæssige indrømmelser for mere »kontroversielle« varer som fisk og fiskefileter.

Det er karakteristisk for den norske debat efter folkeafstemningen, at der ikke er klarhed over spørgsmålet, om et fuldt norsk medlemsskab med afstemningsresultatet er udelukket eller ikke på længere sigt. Således har modstanderne, der af politiske eller erhvervsmæssige grunde har sluttet sig sammen i »Folkebevegelsen mot EF«, ønsket at fortsætte arbejdet i den politiske debat mod EF af frygt for, at Stortinget efter næste valg skal beslutte at optage nye EF-forhandlinger med henblik på fuldt medlemsskab. Stortingsvalget i 1973 tegner således til at blive et EF-valg.

Man kan rejse det spørgsmål, om Norge uden for det udvidede EF, men med en frihandelsordning, vil være i stand til at kunne bevare den høje vækstrate, den store investeringsrate og den høje velstand. Dette spørgsmål vil blive overordentligt vanskeligt at besvare. Imidlertid vil man nok ved en analyse af spørgsmålet komme den konklusion nær, som De økonomiske Vismænd i Danmark fremsatte i en rapport om Danmarks tilslutning til EF [10]: at vækstraten vil fortsætte uændret i økonomien, men formentlig på et lidt lavere niveau end under et EF-medlemsskab. Denne konklusion synes plausibel under den forudsætning, at norsk fiskeri ikke opnår forbedrede afsætningsmuligheder ved forhandlingerne. Et sådant resultat må yderligere ramme den betrængte fiskerieksport og betyde en strukturomlægning til andre eksporterhverv. For søfarten gør der sig tilsvarende forhold gældende blot på det handelspolitiske område, hvor Norge som udenforstående måske ikke får indflydelse på EF-landenes søfartspolitik. Uden for EF-samarbejdet kunne man tillige forestille sig, at Norge ville gå glip af de kapitaltilførsler et medlemsskab ville medføre, og dette kan give anledning til, at investeringerne må holdes inden for visse begrænsede rammer. Specielt vil en videreudvikling af olieforekomsterne i den norske del af Atlanten stille store krav til kapitaltilførsler udefra, men det er på den anden side ikke utænkeligt, at Norge alligevel vil være i stand til at tiltrække kapitalforsyninger som udenforstående, men associeret medlem.

10. Markedsproblemer og strukturproblemer, Det økonomiske Råds Formandsskab. København oktober 1971.

Litteratur og kilder

1. Bjerve, Petter Jacob o. a.
   Økonomi og Politik, Oslo 1971.
2. Folkebevegelsen mot norsk medlemskap i Fellesmarkedet, Folkebevegelsens melding om Norges forhold til Det Europeiske Felleskap (EF), (motmelding til Regjeringens Stortingsmelding nr. 50, 1971–72).
3. Handelsdepartementet, EF og norsk økonomisk vekst – materiale til belysning av virkningen av medlemskap og handelsavtale.
4. Forhandlinger i Stortinget nr. 83 og nr. 103–116.
   Handelsavtale-debatten i november 1972.
5. Industridepartementet. Oversikt over oljepolitiske spørgsmål av Jens Evensen, januar 1971.
6. Industridepartementet. St. meld. nr. 84. Ilandføring av petroleum fra Ekofisk-feltet og nærliggende petroleumsfelter (1971–72).
7. Kommunal- og arbejdsdepartementet. St. meld. nr. 27. Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanlegningen. (1971–72).
8. Kommunal- og arbeidsepartementet. St. meld. nr. 13. Om mål og midler i distriktsutbyggingen. (1972–73).
9. Norges Rederiforbund. Momenter til belysning av norsk og international skipsfart. Oslo, oktober 1972.
10. Næringsøkonomisk Forskningsinstitut: »Økonomi«. Trust- og kartellovgivningen i 15 lande. Oslo juni 1959.
11. Pedersen, H. Winding og Kjeld Scherfig, Strukturproblemer i erhvervslivet, Kapitel 14 (Adolf Sonne) Udviklingstendenser i den europæiske monopollovgivning. Kbh. 1971.
12. Statistisk Sentralbyrå, Norges Offisielle Statistik:
    a. Historisk Statistik 1968, Oslo 1969.
    b. Statistisk Årbog (div. årgange), Oslo.
13. Statistisk Sentralbyrå, Norges Økonomi etter krigen, Oslo 1965.
14. Statistisk Sentralbyrå, Odd Aukrust, Tjue Års Økonomisk politikk i Norge: Suksesser og mistak, Oslo 1965.
15. Statistisk Sentralbyrå, Økonomisk Utsyn 1900–1950, Oslo 1955.
16. Utenriksdepartementet, St. meld. nr. 50. Om Norges tilslutning til De Eurepeiske Fællesskap, (1971–72).
17. Økonomi og Politik, nr. 1, 1971: Torben Gjede: Langtidsprognoser og perspektivplanlægning i Sverige og Norge, København 1971.
18. Economics of planning, Vol. 8. no. 1–2, Oslo 1968. Petter Jakob Bjerve: Trends in Quantitative Economic planning in Norway.