

Den økonomiske situasjon.

Foredrag av direktør Erik Brofoss på Norges Banks representantskapsmøte 8. februar 1965.

I. Årsresultatet.

Beregnet i faste priser steg bruttonasjonalproduktet i fjor med ca. 6,2%. 1964 representerer således et nytt år med sterk økonomisk vekst.

Den kumulerte økning i femåret 1960—1964 utgjør i alt ca. 30%. Den gjennomsnittlige vekstrate på ca. 5,3% pr. år i denne periode svarer til en fordobling av bruttonasjonalproduktet i løpet av 14 år.

Etter dette skulle det være gode muligheter for å oppnå en større vekst i Norge i tiåret 1960—1969 enn den OECD's vekstprogram stiller opp som en alminnelig målsetting. Siktemålet skulle være å øke produksjonen med 50% for medlemslandene under ett i løpet av 1960-årene.

OECD-programmet bygde på 1950-årenes erfaringer som syntes å tilsi at den normale vekstrate ville ligge på 3—4% pr. år. Etter utviklingen i 1960-årene må det være forsvarlig for planleggingsformål å basere seg på 4,5—5%.

Det grafiske bilde nr. 1 viser at Norge hevder seg bra i en internasjonal sammenlikning.

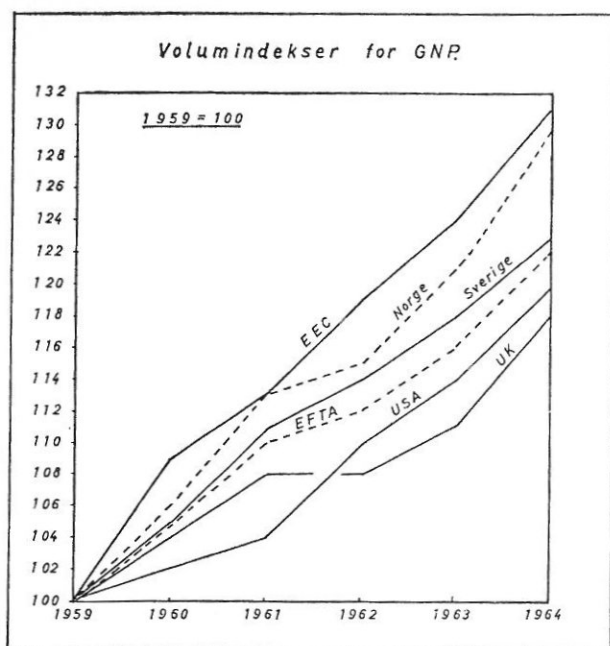


Fig. 1.

I hele femåret 1960—1964 har utlandets etterspørsel etter norske eksportvarer bidratt sterkt til å fremme veksten. Likevel var årene 1960—1963 karakterisert ved betydelige underskudd i driftsbalansen overfor utlandet. Underskuddet på varebalansen var stigende fra år til år.

1964 har gitt en markert forbedring i utenriksøkonomien. Underskuddet i driftsbalansen er kommet ned i ca. 550 mill. kroner. Reduksjonen i forhold til foregående år utgjør om lag 835 mill. kroner.

Når skip bygd for utenlandsk regning ved norske verksteder tas med, har vareeksporten holdt følge med vareimporten.

Utslagsgivende for bedringen i den samlede driftsbalanse har vært at skipsfartens nettovalutainntekter har steget med 425 mill. kroner, mens nettoimporten av skip er lavere (352 mill. kroner) enn i foregående år.

Hovedtrekkene i utviklingen i utenriksøkonomien i perioden 1955—1964 går fram av diagram 2.

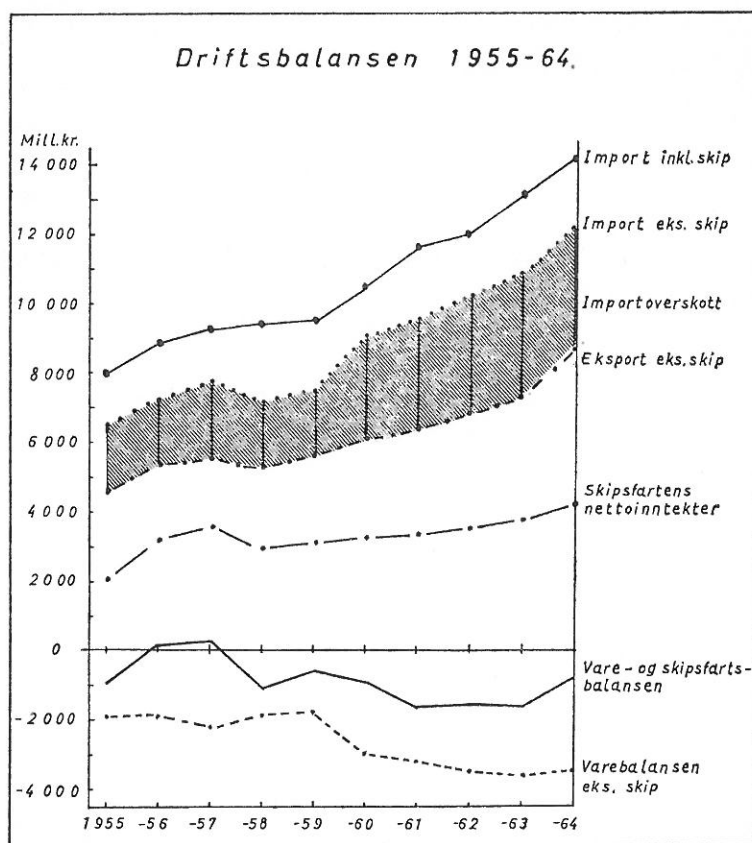


Fig. 2.

Økningen i vareeksporten i 1964 med ca. 1 400 mill. kroner er like stor som i de fire år 1959—1962 til sammen, til tross for at disse også betegnet en periode med sterk økonomisk vekst.

Denne bemerkelsesverdige oppgang i eksporten skyldes en spesiell konstellasjon av gunstige ytre vekstfaktorer og av særlige indre forhold. Den økonomiske utvikling over hele den vestlige verden har vært preget av en sterk høykonjunktur og av en relativt sett enda raskere vekst i den internasjonale

handel. De forente stater og Storbritannia har ofte ligget etter i veksttempo, men i de siste par år har de begge vært med i den hurtige ekspansjon.

Norske bedrifter har funnet avsetning for lager som ble lagt opp i foregående år under de noe svakere konjunkturer for enkelte eksportsektorer (metaller, treforedlingsprodukter).

Tidligere uutnyttet kapasitet har kunnet tas i bruk uten tilsetning av mer arbeidskraft. Produktiviteten er påtakelig forbedret.

Eksportprisene har vist en moderat oppgang som har brakt bytteforholdet for varer opp til 100 (1955 = 100). Likevel er 1964 først og fremst karakterisert ved en mengdekonjunktur for eksportnæringene.

II. De internasjonale perspektiver og norske problemstillinger.

I sine vurderinger av perspektivene for den økonomiske utvikling i medlemslandene regner OECD med at ekspansjonen vil fortsette i 1965, men veksttakten kan kanskje bli noe lavere.

I Fellesmarked-landene synes en omvurdering av den innbyrdes prioritering mellom målsetningsleddene i den økonomiske politikken å finne sted. Prisstabilitetsproblemene stilles enda sterkere i forgrunnen enn tidligere. Mynighetene er villige til å gripe til etterspørselsbegrensende tiltak, selv om disse skulle ha den virkning at veksttempoet kommer til å gå noe ned. Men de planlagte vekstrater er fremdeles høye (Frankrike og Italia 5%, Be-Ne-Lux 4—4,5%).

Diagrammene nr. 3 og 4 illustrerer prisutviklingen i Norge sammenliknet med en del andre land.

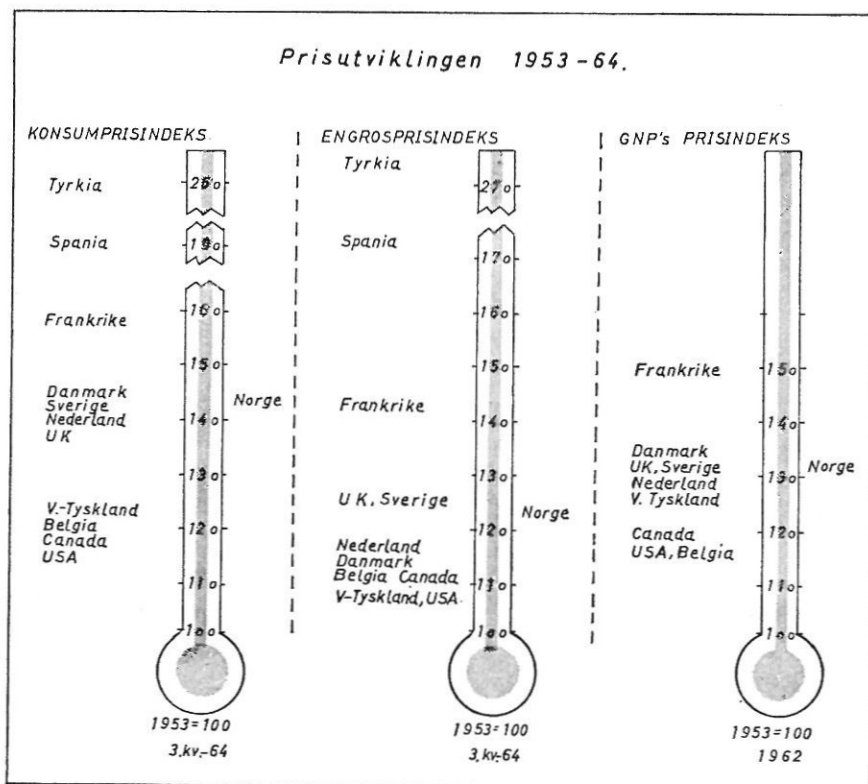


Fig. 3.

Mot denne bakgrunn må det være betenkelig om den store prisstigningen i Norge skulle vedvare. En del av prisoppgangen i 1964 kan forklares ved en del spesielle årsaker slik som anført i analysen i Nasjonalbudsjettet for 1965 (i tabell 21, s. 37). Den iøynefallende eksportøkningen i 1964 kunne neppe være kommet i stand om kostnadsnivået hadde avveket sterkt fra andre lands. Det moderate lønns- og inntektsoppgjør i 1963 styrket konkurransevnen og har bidratt til framgangen i fjor.

I perioden 1953—1964 ligger Norge i en «midt-pulje» sammen med de andre nordiske land, Storbritannia og Nederland.

Det er nå en fare for at utaktsproblemet kan aktualisere seg i 1965.

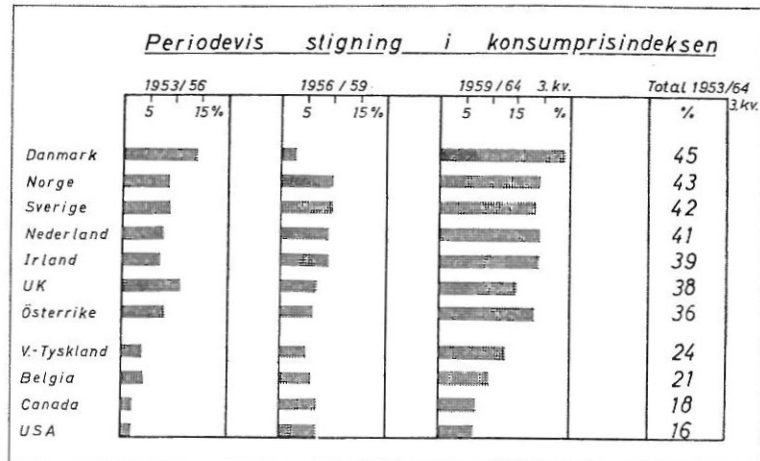


Fig. 4.

Fellesmarked-landene og Storbritannia søker å begrense de offentlige utgifter som ledd i en stabilitetsfremmende politikk. I en situasjon på forhånd preget av et høyt sysselsettningsnivå og av fullt utnyttet produksjonskapasitet vil vårt ekspansive budsjett måtte føre til nye pressproblemer. Disse vil kunne bli forsterket av de forestående inntektsoppgjør. Industridepartementets undersøkelser av industriens framtidsplaner tyder på at en indre investeringsboom er under utvikling. Den store stigning i sysselsettingen (vel 18 000) og de lavere ledighetstall ved årsskiftet varslar om en utpreget knapphetssituasjon på arbeidsmarkedet i år.

Selv om en internasjonalt sett kan regne med en relativt sterk vekst i alminnelighet, knytter det seg stor usikkerhet til den påregnelige utvikling i Storbritannia. Riktignok har den nye regjering prinsipielt gitt uttrykk for at den ikke vil føre en deflasjonspolitik. Men de tiltak som etter hvert er blitt satt i verk, kan føre til stagnasjon. Tidligere erfaringer viser en klar sammenheng mellom svak vekst i Storbritannia og vanskeligheter for enkelte norske eksportnæringer. Det er derfor av vital betydning for norsk økonomi at det kan finnes en tilfredsstillende løsning av de britiske problemer, slik at veksten i Storbritannia kan opprettholdes.

III. Ulikevekten i utenriksøkonomien som grunnproblem.

Den store bedring i driftsbalansen overfor utlandet i 1964 kan tilsynelatende motsi hovedtesen i foredraget på årsmøtet i fjor: «. . . det virkelige grunnproblem i norsk økonomi knytter seg til utenriksøkonomien.»

Flere av de faktorer som drev opp eksporttallene i 1964, kan ikke påregnes å gjøre seg gjeldende i tiden framover. Avviklingen av lager gir bare et engangstilskudd. Storparten av norsk eksportindustri arbeider nå på kapasitetsgrensen. Nasjonalbudsjettet regner bare med en eksportøkning i 1965 på 400 mill. kroner sammenliknet med en oppgang på nærmere 1 400 mill. kroner i fjor.

Utviklingen i de måneder som er gått siden Nasjonalbudsjettet ble lagt fram, kan tyde på at anslaget er for pessimistisk. Eksporten i 4. kvartal 1964 lå ca. 285 mill. kroner eller vel 14% over den tilsvarende periode foregående år. En forventet prisoppgang på opp til 5% vil i alle tilfelle gi høyere verditall.

Likevel er det lite sannsynlig at eksporten kan holde følge med den påregnelige økning i importen.

I alt steg importen i 1964 med vel 1 400 mill. kroner eller med noe over 13%. Nærmere 60% av økningen bestod av innsatsvarer i produksjonen. Det er neppe lagt opp større lager enn nødvendig for å opprettholde det høyere produksjonsnivå. Økningen i innførselen av maskiner og transportutstyr synes å fortsette. Inntektsoppgjøret vil stimulere importen av forbruksvarer. Selv om den relative produksjonsøkning i inneværende år skulle bli noe lavere, synes det overveiende sannsynlig at importen vil bli betraktelig større enn forutsatt i Nasjonalbudsjettet.

Det samlede underskudd på driftsbalansen for inneværende år vil kunne komme til å overstige tallene for 1962 (1 250 mill. kroner) og 1963 (1 385 mill. kroner). Disse underskudd ble fra alle hold karakterisert som uønsket store. En risikerer således på ny å møte grunnproblemet i norsk økonomi.

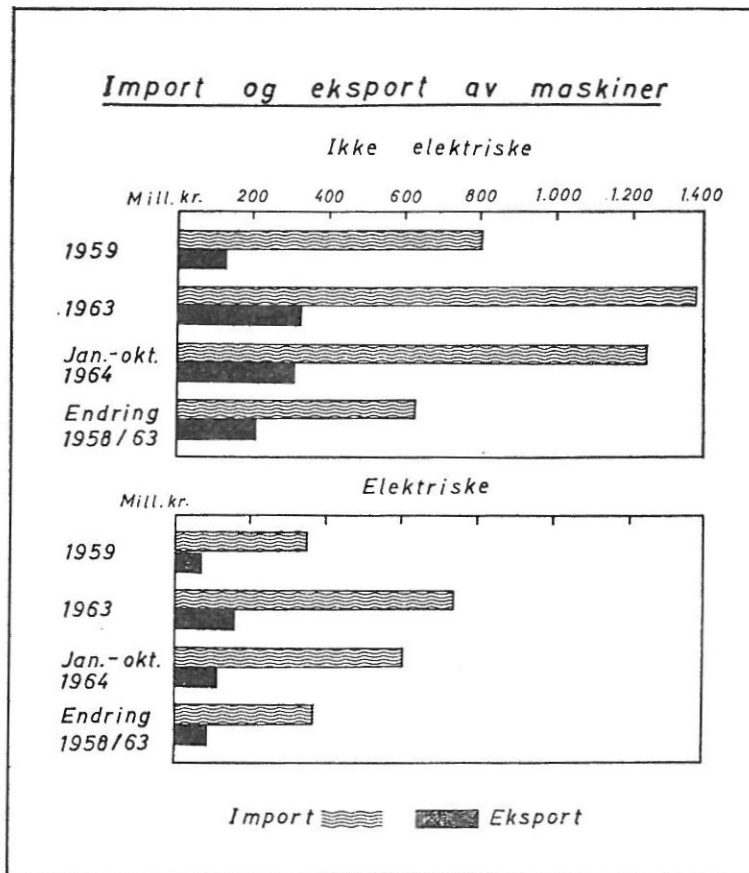


Fig. 5.

IV. Endringene i sammensetningen av vareeksporten.

Hovedtyngden av eksportøkningen i 1964 faller på de tradisjonelle stapelvarer. Metallene svarer alene for ca. 550 mill. kroner eller for om lag 40% av den totale. Verdien av treforedlingseksporten steg med over 200 mill. kroner. Eksporten av fisk og fiskeprodukter viste en oppgang på vel 100 mill. kroner. Sildemel står for storparten av oppgangen, men det var også økning i eksporten av foredlet fisk.

Alt i alt har de tradisjonelle eksportnæringer bidratt med ca. 1 050 mill. kroner eller med ca. 75% av den samlede stigning.

Av særlig interesse er utviklingen av eksporten av industrielle ferdigvarer. Denne eksport har vist stigende tall i flere år, og framgangen har fortsatt også i 1964. Verkstedsindustriproduktene, eksklusive nybygde skip, viser en økning på ca. 130 mill. kroner. Tas skip med, kommer en opp i ca. 200 mill. kroner, som også er tallet for samleposten «andre varer», oljeprodukter medregnet.

Diagrammene 5 og 6 gir et bilde av hvorledes eksport og import har utviklet seg i perioden 1960—1964 for en del hovedgrupper av industrielle ferdigvarer.

Importen av industrielle ferdigvarer øker fremdeles langt hurtigere enn

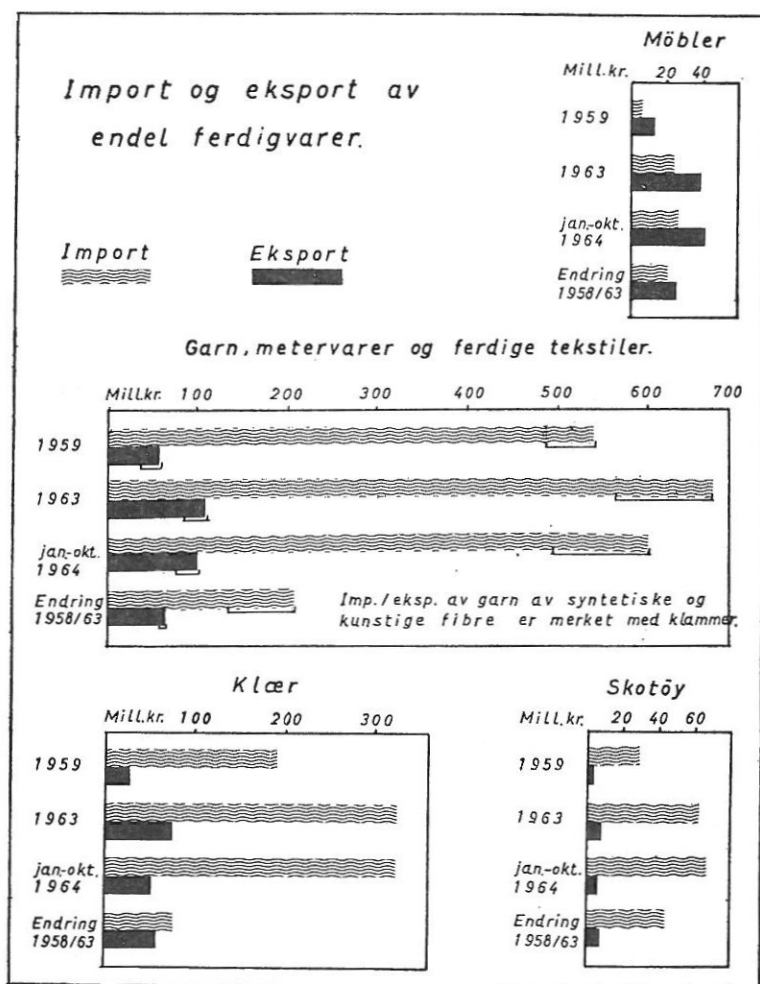


Fig. 6.

eksporten. Mens eksporten av tekstilvarer og klær gikk fram med 15 mill. kroner, økte importen av klær med 67 mill. kroner. Samtidig steg innførselen av innsatsvarene tekstilfibrer, garn og metervarer med 38 mill. kroner.

Mot stigningen i eksporten av verkstedsprodukter står en oppgang i importen av maskiner og transportmidler med 212 mill. kroner.

I år som i fjor må en fastslå at varebalansen på typiske hjemmeindustri-områder viser stigende underskudd. I denne påvisning ligger ingen underkjennelse av den prisverdige innsats som gjøres av hjemmemarkedsindustrien for å komme over på eksportbasis. En må bare nøkternt konstatere at en bedre balanse i utenriksøkonomien på kort sikt neppe vil kunne oppnås gjennom en forventet stigning i eksporten fra tidligere tradisjonelle hjemmeindustrier alene. Det vil fremdeles i flere år framover være nødvendig å satse sterkt i de typiske tradisjonelle eksportnæringer og særlig på kraftslukende industri.

V. Fordelingen av norsk eksport på hovedmarkeder — Storbritannias problemer.

For mange norske bedrifter må den britiske importavgift ha vært et hardt slag både bedriftsøkonomisk og psykologisk. Det gjelder kanskje særlig de mindre bedrifter som har prøvd å skape et marked for industrielle ferdigvarer i Storbritannia. Det er derfor forståelig at reaksjonen mot dette tiltak har vært sterk både fra bedrifter og norske myndigheter.

I formell henseende er den britiske framgangsmåte høyst klanderverdig. Tiltakene ble gjennomført uten forutgående konsultasjoner med de øvrige EFTA-partnere. For de små land fortøner det seg som et overgrep at det dominerende land innenfor samarbeidsorganisasjonen så egenmektig setter seg ut over EFTA-konvensjonens bestemmelser.

Men når dette er sagt, kan en ikke fortsette å drøfte situasjonen på grunnlag av denne forsømmelse. En kan ikke fordømme importavgiften uten å ha klart for seg hva virkningene ville vært av de andre tiltak som alternativt kunne komme på tale. Hva som trenges, er at EFTA-landene, i klar erkjennelse av de britiske grunnproblemer, kan samarbeide om et konstruktivt opplegg som kan sikre en tilfredsstillende vekst i Storbritannia.

Den økonomiske utvikling i Storbritannia etter den annen verdenskrig har vært karakterisert av relativt få år der veksten har kunnet måle seg med ekspansjonen i andre vest-europeiske land. Langt flere år har vært preget av stagnasjon.

En hovedårsak til denne skjeve utvikling er å finne i at Storbritannia kom ut av krigen som en sterkt forgjeldet nasjon. Likevel skulle landet opprettholde pundet som en nøkkelvaluta i det multilaterale betalingssystem i verden. Landet har påtatt seg militære forpliktelser som langt overstiger dets økonomiske bæreevne. For å holde Samveldet sammen har det foregått en kapitaleksport som ikke har grunnlag i overskudd på driftsbalansen med utlandet. Følgen har vært tilbakevendende valutakriser som over lengre perioder har framtvinget en deflasjonspolitik. Ingen britisk regjering, uansett partifarge, har maktet å mestre disse problemer.

Allerede sommeren 1964 måtte det være åpenbart at Storbritannia holdt på å gli inn i en ny betalingskrise. På ettersommeren måtte det trekke på sentralbankkreditter i andre land. Det er derfor ganske urealistisk når den britiske importavgift i Norge har vært drøftet ut fra den stilltiende forutsetning at britiske myndigheter ikke behøvde å foreta seg noe for å redusere et hurtig økende underskudd både på driftsbalansen og på den samlede betalingsbalanse.

Dette alternativ forelå ikke. Problemet for de britiske myndigheter i den aktuelle situasjon bestod i å velge mellom forskjellige tiltak *som alle måtte ha til formål å bringe Storbritannias import ned*. Motstykket for resten av verden, inklusive Norge, ville like nødvendigvis være at disse lands eksport ville gå ned.

Om Storbritannia hadde drøftet situasjonen med sine EFTA-partnere, ville disse ha måttet erkjenne at landet var i betalingsvanskeligheter. På dette grunnlag ville Storbritannia ha hatt adgang etter EFTA-konvensjonen til å gjennomføre en kvantitativ importregulering. Både innflytelsesrike britiske produsenter og andre land ville opptre som pressgrupper for å få reguleringen utformet etter sine interesser. En ville ha risikert en forskjellsbehandling til ugunst for norsk eksport.

En devaluering av pundet kunne vært et annet aktuelt alternativ.

Det antas at framtidige skipsfartsinntekter for hele 10 milliarder kroner brutto er bundet i langsiktige pundcertepartier. En devaluering av pund med eksempelvis 10% ville ha medført et konverteringstap på 1 milliard kroner brutto for Norge bare på denne ene post. Det ville i tilfelle bli fordelt over flere år, men det foreligger ikke noen praktiske muligheter for å avverge det. Norge har år om annet et pundoverskudd på 1 000 mill. kroner. Det brukes til dekning av underskudd på land som må formodes å ville fastholde gjeldende paritet.

Storbritannia tilrås nå å føre en mer restriktiv finans- og pengepolitikk, selv om denne skulle ha til virkning at den økonomiske vekst skulle stanse opp.

Ikke minst som følge av den ubeslutsomhet som har preget den stykkevis iverksettelse av de restriktive tiltak, er det en fare for en deflasjonsutvikling i strid med regjeringens erklærte intensjoner.

På grunnlag av det erfaringsmateriale som foreligger om sammenhengen mellom vekstingene i britisk økonomi og utviklingen i norsk eksport i årene 1956—1964, kan diagram 7 tjene til å illustrere hvorledes en ny «stop»-politikk kan komme til å ramme norske interesser.

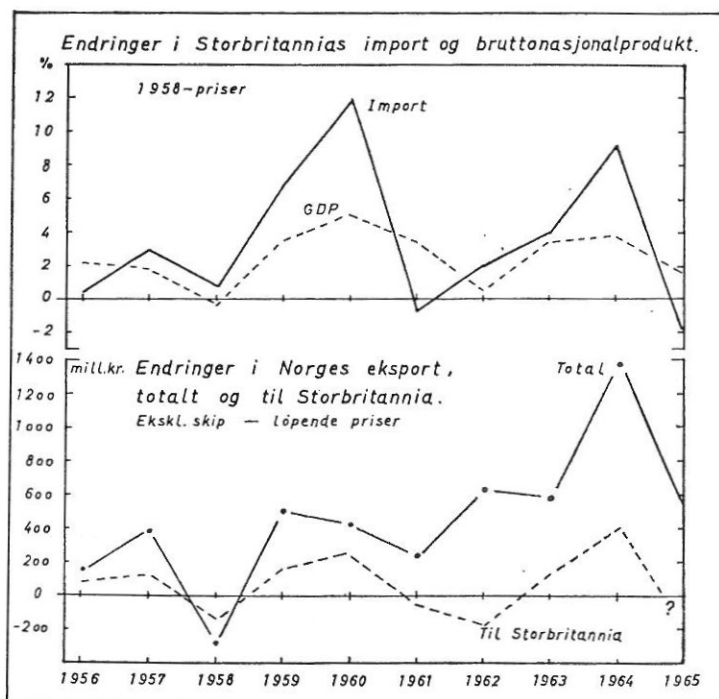


Fig. 7.

Diagrammet viser hvorledes bremsetiltakene i 1960/61 førte til en nedgang i norsk eksport til Storbritannia med nærmere en kvart milliard kroner i de etterfølgende to år.

Sett fra et norsk synspunkt, kan de alternativer som her er belyst, vanskelig fortone seg som bedre enn importavgiften. Den rammer en norsk eksport som ifølge Økonomisk Utsyn antas å utgjøre vel 400 mill. kroner. En del av avgiften bæres av britiske importører. Oppgangen i prisene på flere eksportvarer kompenserer også delvis for avgiften.

Det forlyder at det på det kommende statsrådsmøte i EFTA vil foreligge forslag om mottiltak fra de andre deltakerland med mindre Storbritannia møter med et ubetinget tilsagn om avvikling av avgiften innen fastlagte korte tidsfrister. En står overfor muligheten av en handelspolitisk innbyrdeskrig som både kan bringe hele EFTA-samarbeidet til opphør og skape ytterligere forviklinger for Kennedy-runden i GATT.

Et sammenbrudd av EFTA ville få konsekvenser ikke bare for vår handelsforbindelse med Storbritannia, men også overfor andre handelspartnere i denne organisasjon. Da er det nødvendig å være oppmerksom på den ekspansjon som finner sted i norsk eksport på det svenske marked. Som det går fram av diagram 8, er Vest-Tyskland fremdeles Norges største kundeland etter Storbritannia. Men i inneværende år vil formodentlig Sverige gå forbi. Særlig viktig er det at Sverige allerede er den største avtaker av industrielle ferdigvarer fra Norge, jfr. diagram 9.

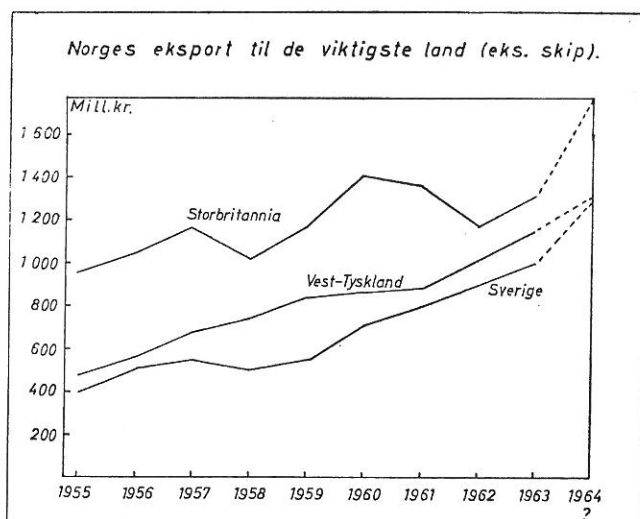


Fig. 8.

Det er således ikke gått slik som det ble argumentert med under drøftelsen av det nordiske fellesmarked for noen år siden. Den gang ble det hevdet at den mektige svenske industri ville knuse den norske. Tvert imot har en rekke av hjemmeindustriens bedrifter kunnet utvide sin produksjon fordi de har funnet et voksende marked i Sverige. Foruten at Volvo har opprettholdt sine tidligere innkjøp, ser en at svenske skipsbyggingsverksteder anskaffer en stor del av utstyret til nye skip i Norge. Det gjelder både dekkmotorer, pumper, generatorer, kjøleutstyr, livbåter og navigasjonsutstyr.

Nedbyggingen av tollgrensene har gjort denne utvikling mulig.

Om EFTA skulle falle sammen, risikerer en at sammenbruddet også fører til at de gamle tollgrenser blir gjenopprettet.

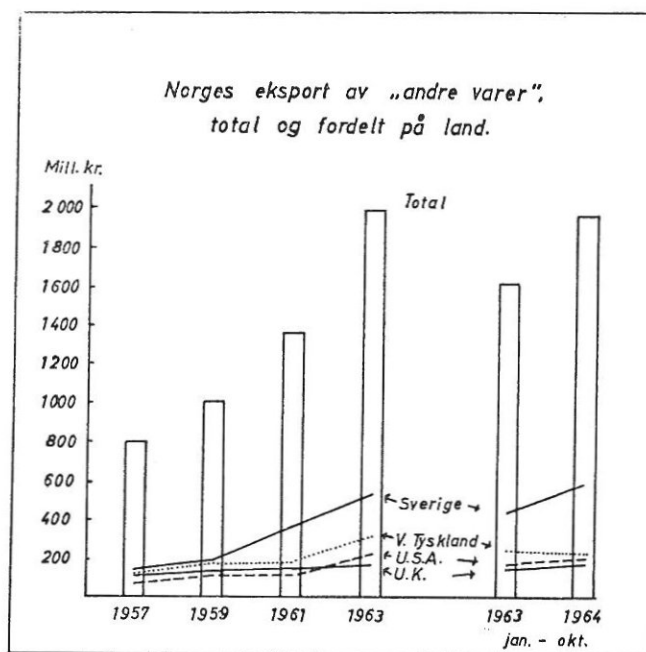


Fig. 9.

Situasjonen burde innby til en gjennomdrøfting av mulighetene for å finne fram til et konstruktivt opplegg som kunne gi EFTA et nytt innhold.

Et første skritt måtte bestå i å utarbeide et felles aksjonsprogram for en videregående integrasjon. Det måtte ta opp til åpen drøftelse strukturspørsmål og andre økonomiske tilpassingsproblemer som de enkelte land står overfor. Britisk næringsliv lider både av store strukturelle svakheter og av institusjonelle stivheter. Norges strukturproblemer er like store nå som tidligere. Flere av de andre EFTA-landene har også problemer om ikke av tilsvarende art.

Et viktig ledd i aksjonsprogrammet måtte ta sikte på å avlaste Storbritannia for en del av de valutaproblemer som binder landets handlefrihet i den økonomiske politikken. En avgjørende forutsetning for det er at en del av den kortsiktige gjeld kan bli konsolidert. Det krever en medvirkning fra timaktsgruppens land.

En strukturrasjonalisering av britisk økonomi ville også kreve tilførsel av langsiktig investeringskapital. De nordiske EFTA-partnere kan formodentlig bare bidra med beskjedne beløp. Med den sentrale stilling som Storbritannia fremdeles inntar i det internasjonale handels- og betalingsankvemet, burde Verdensbanken og Valutafondet se en oppgave i å medvirke.

Det er for øvrig interessant å merke seg at det i Storbritannia foregår en debatt om det ikke ville være i britisk interesse at Valutafondet overtar funksjonen som forvalter av sterlinglandenes valutareserver.

For effektivt å kunne virke for en videregående integrasjon av medlemslandene måtte EFTA's sekretariat bygges ut til et selvstendig initierende organ.

Om Storbritannia ville være beredt til å drøfte sine problemer i en større sammenheng med sine EFTA-partnere, ville det bidra til å overvinne den til-litskrise som dets egenrådige opptreden har skapt.

Norske interesser må være bedre tjent med at en finner fram til et felles opplegg i EFTA-regi etter konstruktive linjer framfor å gi seg i kast med et fåfengt arbeid med å lage en slik «beredskapsplan» som har vært etterlyst i Stortinget.

Det er lite realistisk å tro at norske eksportører skulle kunne legge om sin eksport fra Storbritannia til andre markeder.

Hovedformålet med en «beredskapsplan» måtte i tilfelle være å få avklart hvorledes det fellesmarked som nå i praksis er etablert mellom de nordiske land, skal kunne opprettholdes i tilfelle EFTA bryter sammen.

Så langt fra at det foreligger muligheter for en omlegging av norsk eksport, må en se i øynene at den vil bli mer avhengig av at det finnes ekspanderende markeder i Storbritannia og i Sverige. En vil møte nye vanskeligheter når en nærmer seg det tidspunkt da integrasjonen i Fellesmarkedet vil være fullført og den ytre fellestariff etablert.

Når norsk eksport til Fellesmarked-landene hittil har kunnet holde seg oppe, skyldes det først og fremst at tollkontingentene har åpnet et smutthull. Kommisjonen ivrer sterkt for at systemet skal avvikles straks. Under enhver omstendighet vil kontingentene bli redusert etter hvert som kapasiteten bygges ut i medlemslandene.

En bør også merke seg at Fellesmarked-landene unntar de viktigste norske eksportvarer fra Kennedy-runden i GATT.

VI. Det internasjonale betalingssystem.

De britiske betalingsproblemer har aktualisert diskusjonene om det internasjonale multilaterale betalingssystem. På Valutafondets årsmøte i 1964 gikk en del av kontinental-landene bare motstrebende med på å gi sin tilslutning til en økning av medlemslandenes kvoter i Fondet med 25%. De stod fast på det standpunkt at 25% av kvoteforhøyelsen skulle utredes i gull. Dette vil kunne føre til at for å oppfylle denne forpliktelse vil en rekke land konvertere en del av sine beholdninger i dollar til gull. Den motsvarende reduksjon av De forente staters gullbeholdning kan skjerpe de betalingsproblemer av spesiell art som landet står overfor. Tross meget betydelige overskudd på løpende kommersielle transaksjoner har landet et kontantmessig underskudd som fører til at den kortsiktige gjeld stiger. Utslagsgivende er de store amerikanske investeringer i verden for øvrig.

Disse perspektiver kan gi ny næring til idéen om i hvert fall delvis å erstatte pund og dollar som nøkkelvalutaer i det internasjonale betalingssystemet. Den tanke har således vært fremme at innen gruppen av Fellesmarked-land skulle adgangen til å bruke dollar og pund være begrenset. Planer har vært utarbeidet for en ny internasjonal valutaenhet sammensatt av gull og av deltakerlandenes valuta etter et fastlagt forholdstall.

Muligheten for på denne måten å «detronisere» dollar og pund har øyensynlig en politisk appell i enkelte land. Visse lands konvertering av dollarbeholdninger til gull blir betraktet som trekk i denne politikk. de Gaulles pressekonferanse for nylig bekreftet intensjonene.

Faren for en politisering er enda større i forbindelse med de internasjonale støttetiltak som er satt i verk under pundkrisen i november i fjor. De låneordninger som er gjennomført, er alle av kortsiktig karakter. Om de skal kunne fornyes når de om kort tid utløper, beror både på om långiverlandene er villige til det og om de vilkår som stilles, er slike at Storbritannia kan godta dem. Kravet om «multilateral surveillance» kan i denne henseende lett skape forviklinger.

Med det behov Norge har for å kunne konvertere overskudd i pund og dollar til andre valutaer, er det av vesentlig betydning at hovedprinsippene i

det nåværende konvertible system kan beholdes. Norge bør støtte opp om den grunntanke at en utbygging av det internasjonale betalingssystem bør skje gjennom Valutafondet.

Selv om de amerikanske betalingsproblemer kan sies å være av spesiell art, har de foranlediget innføringen av en renteutjevningsskatt. Denne gjør det i hvert fall for tiden for dyrt å oppta norske obligasjonslån i New York-markedet. Loven gir administrasjonen fullmakt til også å la bestemmelsene omfatte banklån med lengre løpetid enn ett år. Det foreligger stadig nye forlydender om at denne fullmakt vil bli nyttet. I så fall vil en risikere at ved fornyelser vil storparten av de lån som norske redere har tatt opp i New York, bli rammet av skatten.

Verdensbanken har nylig besluttet å stramme inn rentevilkårene for lån til de industrialiserte land. Dette er ikke gjort bare for å hindre omgåelse av renteutjevningsskatten, men også som ledd i en langsiktig politikk som har til formål å gjennomføre en forskjellsbehandling rettet mot de vel utviklede land til fordel for u-landene. Eventuelle lån vil bli så dyre at Norges muligheter for å kunne oppta lån i Banken i virkeligheten vil bli sterkt beskåret.

I 1964 har flere norske lån i Euro-dollar kunnet plasseres i London. Av særlig interesse er det at kraftlagene Røldal-Suldal og Sira-Kvina har kunnet reise store lån på sin egen kredittverdighet uten særskilte garantier fra offentlige myndigheter.

Det synes å foreligge gode utsikter til å kunne plassere ytterligere lån i London-markedet i tiden framover. Men fortsatt uro på valutamarkedet kan lett føre til at lånemulighetene opphører. Om lån kan oppnås, vil rentevilkårene kunne bli strammere.

VII. Den indre norske økonomiske politikk.

Selv om den øyeblikkelige økonomiske situasjon må betegnes som tilfredsstillende, byr perspektivene framover på så mange usikkerhetsmomenter at de burde tilsi en forsiktig disponering. Den bedring en har oppnådd i utenriksøkonomien, burde vært søkt konsolidert.

Slik den økonomiske politikk er lagt opp, må en regne med et nytt stort underskudd i utenriksøkonomien. Dette underskudd skal finansieres i en situasjon preget av usikkerhet med hensyn til mulighetene for å kunne oppta langsiktige lån. Selv om valutabeholdningene er økt ytterligere i 1964 med ca. 290 mill. kroner til ca. 3 760 mill. kroner, vil de ikke rekke langt om de alene skal holde for et voksende driftsunderskudd. Samtidig forfaller avdrag som på offentlige lån alene vil utgjøre ca. 185 mill. kroner.

Det synes å være alminnelig enighet om at statsbudsjettet for 1965 vil virke uønsket ekspansivt.

Samtidig er det politisk enighet om å øke boligbyggingen. Da det ikke er ledig arbeidskraft eller unyttet kapasitet for øvrig i bygningsindustrien, burde konsekvensen være en reduksjon av byggevirksomheten på andre områder. Dette skjer ikke.

Utgangspunktet for det forestående inntektsoppgjør skal være at realinntektene skal økes flere prosent. Denne økning vil også legge beslag på reelle ressurser.

Stiller en sammen planene for økningen i disponeringen av de reelle ressurser og sammenholder med den sannsynlige økning i tilgangen som en forventet større produksjon vil gi, kan en bare komme til at om disse planer skal

gjennomføres, må underskuddet i utenriksøkonomien gå opp ganske vesentlig i forhold til 1964. Som påpekt, må en være forberedt på å komme opp i tall som i årene 1960—1963, da underskuddene etter alles oppfatning var for høye.

Disse grunnleggende realøkonomiske sammenhenger synes å bli for lite påaktet. I en situasjon preget av mangel på arbeidskraft og med full kapasitetsutnyttelse, skapes ikke nye reelle ressurser verken ved forhøyelse av bevilgningsposter eller ved økning av utlåns- og byggekvotes.

Det er enda en gang nødvendig å påpeke at den svekkelse som har foregått i finanspolitikken i de senere år, ikke kan nøytraliseres gjennom kredittpolitikken. Det viser erfaringer så vel i vårt eget som i andre land. Det er et uttrykk for denne overbevisning at Fellesmarked-landenes aksjonsprogram for å bedre stabiliteten vesentlig er bygd på finanspolitiske tiltak. I de internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av, vil vi bli kritisert for at kredittpolitikken tillegges en oppgave som den ikke kan makte.

Uansett om kredittpolitikken blir basert på lovgivning eller på frivillige avtaler, vil den ikke kunne rette opp svakhetene ved finanspolitikken.

VIII. Lov eller avtaler som grunnlag for kredittpolitikken.

Utgangspunktet for diskusjonen om grunnlaget for kredittpolitikken må være at det trenges en regulering av den kredittfinansierte etterspørsel. En slik regulering foretas i alle land. Midlene kan være forskjellige, og hjemmelen for å anvende dem kan også være det. Men de har alle det samme formål, å tilpasse den kredittfinansierte etterspørsel til tilgangen på realøkonomiske ressurser.

Det er en oppgave som i siste instans må påhvile de politiske organer.

De aller fleste land har pengepolitisk lovgivning av en eller annen art. Det er tidstypisk at Sveits, som for de fleste fortøner seg som et utpreget liberalistisk land, i 1964 har gjennomført en vidtgående regulering av kredittsystemet på basis av en kombinasjon av lovgivning og avtaler.

I en uttalelse om innstillingen fra den pengepolitiske komité har et flertall i Norges Banks direksjon tatt sitt utgangspunkt i at gjennom avtaler sluttet etter drøftelser i Samarbeidsnemnda, har det her i Norge i det siste tiåret vært tatt i bruk flere nye virkemidler. En har således i Samarbeidsnemnda kommet fram til enighet om å innføre en utlånsstopp (1956/57), et utlånstak (1960/64), en reinvesteringsplikt for avdrag som kredittinstitusjonene mottar på statslån, og en plasseringsplikt for sparebanker og livselskaper i forhold til økningen i innskudd og forvaltningskapital. De regler som på denne måten har vært praktisert, er etter sin art av materiellrettslig innhold. Det er en grunnsetning i norsk forfatning at regler av materiellrettslig karakter skal institueres ved formell lov vedtatt av Stortinget. Flertallet er derfor av den oppfatning at det ville stemme best med norsk statsrett og konstitusjonell praksis at Stortinget i lovs form tar standpunkt til hvilke pengepolitiske virkemidler en skal kunne betjene seg av.

Ikke noe enkelt av de pengepolitiske virkemidler, verken de tradisjonelle som diskontoen eller de nye som har vært tatt i bruk her i landet i løpet av de siste 10 år, representerer noe universalmiddel som kan brukes i enhver situasjon. En gjennomgåelse av de avtaler som er inngått i Samarbeidsnemndas regi, viser klart nok hvorledes innholdet må skifte med endringer både i ytre og indre forhold. Bildet av de kredittpolitiske tiltak som har vært satt i verk i andre land under vekslende konjunkturer, er ikke mindre variert.

Det vil således i den konkrete situasjon være et spørsmål om hvilke virkemidler en skal kunne bruke, om den styrkegrad de skal anvendes med, og om tidspunktet for iverksettelse av dem. Flertallet i direksjonen gir uttrykk for den oppfatning at denne delen av den pengepolitiske reguleringsoppgave fortsatt vil kunne løses gjennom forhandlinger i Samarbeidsnemnda.

Flertallet i direksjonen har således ikke kunnet akseptere den «enten-eller»-problematikk som har preget debatten. Etter flertallets oppfatning bør saken forelegges for Stortinget for avgjørelse av to vesentlige prinsippsspørsmål.

Det ene er at Stortinget må ta standpunkt til hvilke virkemidler en skal kunne gjøre bruk av. Det annet er at Stortinget innbys til å bekrefte at «kombinasjonsspillet» fortsatt skal ligge under Samarbeidsnemnda til tross for at dette organ ikke har noen formell offentligrettslig status.

Det burde ha gagnet en saklig debatt om Regjeringens proposisjon hadde inneholdt en mer fyldestgjørende gjengivelse av direksjonsflertallets synspunkter. Men en håper at det er på dets premisser at Stortinget vil ta standpunkt i saken.

Det er på disse premisser en må få lov å henstille til kredittinstitusjonene fortsatt å la seg representere i Samarbeidsnemnda og å delta i dens drøftelser.

Mindretallet i direksjonen har sluttet seg til de synspunkter som er kommet til uttrykk fra banksjef Moe i den dissenterende uttalelse i den pengepolitiske komité.

I anledning av den pressedebatt som nå pågår, må det være tillatt å bemerke at lite er vunnet for en saklig debatt ved å unnlate å gjøre allmennheten kjent med at det i praktisk talt alle land foreligger en pengepolitisk lovgivning. Om direksjonsflertallets forslag følges, vil systemet i Norge fremdeles ha det singulære særtrekk i statsrettslig og forvaltningsrettslig henseende at myndighet som i alle andre land er lagt til offentlige organer etablert ved lov, i vårt land skal kunne utøves av et organ som bare hviler på en forståelse mellom myndighetene og organisasjonene.

IX. Strukturproblemer i kredittsystemet.

En fortsettelse av Samarbeidsnemndas virksomhet er ønskelig også for å komme videre med drøftelsene av bankstrukturen.

Fylkesmennene er av Finansdepartementet anmodet om å ta initiativet til drøftelser med sparebanker og deres lokale organisasjoner om muligheten for fusjoner og etablering av nye samarbeidsformer mellom sparebankene. Dette initiativ synes ikke å føre til nevneverdige resultater.

Selv om muligheten for å gå lovgivningsveien var fremme under Stortingets behandling av innstillingen fra Bankstrukturkomitéen av 1960, ville det være ønskelig om en kunne finne andre løsninger. Samarbeidsnemnda burde kunne være et forum for drøftelser av slike muligheter.

Konsentrasjonsprosessen innen forretningsbanksystemet fortsetter. Men det har i den senere tid reist seg en del viktige prinsippsspørsmål som ikke er løst i banklovene, og som Stortinget bør få anledning til å ta standpunkt til.

Banklovene åpner adgang til fusjoner, men de gir selv ikke noen rettledning om hvilke hensyn konsesjonsmyndighetene skal ta ved sine avgjørelser. En avtale om sammenslutning mellom en storbank i Oslo og en mellomstor forretningsbank på Sørlandet er basert på en overtakelsespris som avviker sterkt fra de gjengse ved børsnotering og omsetning av de aksjer som utveksles. Det

vil kunne sies at overtakelsesprisen i atskillig utstrekning inkluderer et vederlag for konsesjon til å drive banken.

Norges Bank har i en uttalelse frarådet at konsesjon blir gitt. Samtidig har en gitt uttrykk for at uansett hvilket standpunkt Finansdepartementet kommer til, bør Stortinget underrettes gjennom en egen melding. Ved behandling i vedkommende Stortingskomité og gjennom den etterfølgende debatt i Stortinget bør en få en veiledning om de retningslinjer som skal følges ved behandlingen av saker om sammenslutninger.

Før Stortinget har hatt anledning til å uttale seg, bør saker av denne art foreløpig stilles i bero med mindre sammenslutningen ikke kan by på noen tvil.

Et annet prinsippsspørsmål reiser seg når en sparebank ønsker å gå inn i en forretningsbank. Det er i sparebanklovens § 38, siste ledd, forutsatt at en slik fusjon kan finne sted. Av frykt for at sparebanksystemet i betydelig utstrekning skal komme i fare for å bli erstattet av forretningsbanker, har Norges Bank gitt uttrykk for at en ikke bør tillate de ordinære forretningsbanker å overta sparebanker. I de sjeldne tilfelle hvor det kan være aktuelt, bør det omvendt ikke være noe til hinder for at en sparebank kan overta en mindre forretningsbank.

I årstalen i fjor ble hevdet at Fellesbanken kan sies å stå i en særstilling ved at den eies av sparebankene. Også dette spørsmål bør Stortinget ta standpunkt til.

En utbygging og bedre kvalifisering av de bestående kredittinstitusjoner synes å være bedre egnet til å møte den teknologiske og kommersielle utvikling enn om en skal opprette stadig nye spesialinstitutter. Disse begrunnes ofte med at den enkelte bransje trenger nye kredittmuligheter. Det er også denne gang som i tidligere år nødvendig å gjenta at ved opprettelse av nye institutter skapes ingen ekstra reelle ressurser. Slike institutter kan likevel være nødvendige for å oppnå en tilfredsstillende prioritering og allokering. Men en må samtidig være klar over at oppdeling i mange institusjoner svekker oversikten og tenderer til sektortenkning. Det kan være spesielt uheldig på et tidspunkt da endringene både i indre og ytre struktur er meget vidtgående og stiller store krav til oversikt og disponering ut fra et helhetssyn.

X. Oppsummering og sluttmerknader.

Forholdene skulle ligge til rette for at også 1965 skal kunne bli et år med en sterk økonomisk vekst. Men situasjonen i britisk økonomi bringer inn et betydelig usikkerhetsmoment. Det må være i velforstått norsk interesse i de internasjonale organisasjoner å arbeide for ordninger som kan sikre en tilfredsstillende vekst hos vår største handelspartner.

Selv om denne oppgave skulle kunne bli løst på en fyldestgjørende måte, vil en måtte regne med på ny å stå overfor et økende driftsunderskudd overfor utlandet. En altfor ekspansiv indre politikk vil blottstille de struktur- og tilpassingsproblemer som i en rekke tidligere årstaler har vært trukket fram som årsaker til en vedvarende tendens til ulikevekt i utenriksøkonomien.

Sammenhengen med og hensynet til utenriksøkonomien må komme sterkere inn i vurderingene både ved utformingen av finanspolitikken og i den intense debatt om pris-, lønns- og inntektsforholdene der fordelingssynspunktene har vært stilt i forgrunnen. Bare en fortsatt produksjonsøkning kan gi varig grunnlag for reelle inntektsforbedringer for landet og for de enkelte grupper. Kost-

nadsstigninger som bringer oss i utakt med omverdenen, kan komme til å bremse på eksporten og med det også på vekstmulighetene.

Erfaringene fra de senere år har vist at det ikke lar seg gjøre å beherske pris- og kostnadsutviklingen ved tradisjonelle finans- og kredittpolitiske tiltak. Skal en kunne løse stabilitetsproblemene, trenges en aktiv inntektspolitikk som tar konsekvensen av at organiserte grupper øver en bestemmende innflytelse på pris- og kostnadsutviklingen og på inntektsfordelingen.

Interesseorganisasjonene har det som sin legitime oppgave å vareta sine egne medlemmers tarv. Men summen av de krav som søkes fremmet, går lett ut over hva en økende produksjon kan gi realøkonomisk dekning for. Resultatet er både et underskudd i utenriksøkonomien og en prisstigning, som reduserer de nominelle inntekters realverdi og fører til utstrakt formuesomfordeling.

I årstalen i fjor ble påpekt at det er et påtrengende behov for et organ hvor interessegruppene krav kan konfronteres med hverandre i lys av den prioritert stabiliteten i den indre og ytre økonomi må tillegges.

Forløpet av inntektsoppgjørene i 1964 avdekket den mangel ved vårt institusjonelle system at det fremdeles savnes et spesialorgan for behandling av inntektsspørsmålene. Uformelle kontaktmøter har ikke kunnet avbøte denne organisatoriske svakhet. Det må derfor være tillatt også denne gang å ta opp temaet.

Det kan være delte meninger om hvilken vekt en skal legge på det enkelte ledd i målsettingen: økonomisk vekst, full sysselsetting og økonomisk stabilitet. Men Norge er med sin utadvendte økonomi nødt til å innrette seg etter at andre og bestemmende land i den aktuelle situasjon ønsker å tillegge økonomisk stabilitet høyere prioritet enn tidligere. Dette er i utpreget grad tilfellet i Fellesmarkedet, hvor Kommisjonen sterkt har gjort seg til talsmann for en slik vurdering.

Flere land prøver å bygge opp nye institusjoner som har til formål å fremme en samordnet inntektspolitikk.

Hvis organisasjonene virkelig mener noe med sine erklæringer om at stabilitet er ønsket, må de være villige til å delta i et tilsvarende organ her i landet.

For å markere formål og oppgaver burde det foreslåtte organ gis den offisielle betegnelsen «stabilitetsrådet».

En avgjørende forutsetning for å nå konkrete resultater er at interesseorganisasjonene er innstilt på samordnede inntektsoppgjør.

Det er neppe mulig å stille opp entydige og allmenngyldige kriterier for inntektsoppgjørene. Produktivitetsutviklingen er en viktig faktor, men kan neppe alltid være avgjørende. Således vil blant annet endringer i bytteforholdene påvirke realverdien av den produksjonsøkning som står til disposisjon.

Likevel må det være en første oppgave for et slikt organ å prøve å stille opp normer for inntektspolitikken. Dette viktige arbeid pågår i mange land, men det er ikke en gang påbegynt her.

Om det må være tillatt å ytre tvil om behandlingen av inntektspolitikken er brakt inn i tilfredsstillende institusjonelle former, er det grunn til direkte å beklage at det fremdeles ikke er etablert et spesielt organ som kan ta opp til drøftelse de mange uløste strukturproblemer i norsk økonomi. I en rekke tidligere årstaler har vært påvist at de naturressurser som har vært grunnlaget for en sterk økonomisk vekst, ikke strekker til for en videre ekspansjon (hvalfangst, fiske, treforedling, malmutvinning). Utbygging av kraft og av kraft-

krevende industri må også i de nærmeste år yte betydelige bidrag til fortsatt framgang; men innen 15—20 år vil denne rikdomskilde være uttømt.

Framtidens vekstmuligheter må således i stigende utstrekning søkes på områder der naturbetingede vilkår ikke lenger gir fordeler. En formålsbevisst forskningspolitikk kan bidra til en løsning av denne oppgave.

Tilpassingen til nye produkter og ny teknologi vil måtte skje på basis av et utstrakt varebytte med en omverden preget av vidtrekkende markedsmessige nydannelser.

Disse grunnproblemer må bli hovedtemaet i det langtidsprogram som nå er under forberedelse. Selv om det er gode grunner for å beholde en programperiode på fire år, må en også søke å kaste lys over de spørsmål som kan aktualisere seg over en ti-femtenårsperiode. I alle land er det en erkjennelse av at det trenges en perspektivtenkning som går ut over de relativt korte programperioder en hittil har operert med.

Under forberedelsen av langtidsprogrammet har det rådgivende utvalg hatt stort utbytte av konferanser med representanter for norsk industri. Det kan forhåpentlig sies at også disse representanter på sin side er tilført nye impulser. Disse uformelle kontakter har således vært meget nyttige. Likevel kan de ikke erstatte faste organer for kontinuerlig utveksling av informasjoner og synspunkter.

De politiske betenkeligheter som åpenbart gjør seg gjeldende overfor tanken om et vekst- og strukturråd med representasjon for næringsliv, forskning og forvaltning, må kunne overvinnes. Den ubesluttsomhet som synes å ha preget behandlingen av denne sak, har ført til at Norge ligger etter de fleste land i drøftelsen av spørsmål av vital betydning for norsk næringsliv og for den framtidige økonomiske utvikling i landet.

Det kan ikke være av avgjørende betydning om sekretariatet skal være innebygd i statsadministrasjonen eller om det skal ha en mer uavhengig plass. Det viktigste er at det blir etablert et forum hvor representantene kan hente impulser til sitt arbeid, hva enten dette består i for administrasjonens folk å forberede statsbudsjett, nasjonalbudsjett og langtidsprogrammer, eller oppgaven for næringslivets folk er å legge om til ny produksjon, ta i bruk ny teknologi eller å tilpasse seg til nye markedsforhold eller endrede handelspolitiske konstellasjoner.

Det foreligger således en høyaktuell utrednings- og forskningsoppgave, som det burde være i landets og de enkelte gruppers interesse å samarbeide om.