

# **Norsk langtidsplanlegging fra styringsoptimismens til deregulerings tiår**

En analyse av langtidsprogrammernes rolle i den økonomiske politikken og Planleggingsavdelingens vekst og fall, 1973-1990.

Gjermund Forfang Rongved

Masteroppgave i historie

Vår 2009

Institutt for arkeologi, konservering og historie (IAKH)

Universitetet i Oslo (UiO)



## **Forord**

Denne masteroppgaven er blitt til som del av prosjektet om bind 2 av Finansdepartementets historie, for perioden 1965-1991. Jeg vil takke veileder Einar Lie for hjelp til valg og tilrettelegging av et svært interessant oppgavetema, for veldig god faglig veiledning gjennom hele prosessen, og for råd og støtte under møtene med masteroppgavens bøyger. Medforfatter på historieverket, Christian Venneslan, har også bidratt gjennom interessante diskusjoner på kontoret i underetasjen på "G-blokka". Tre studenter har også gjort sitt til at oppgaven har fått sin form, gjennom diskusjoner og kommentarer på tekstutkast, og fortjener sin takk: Linn Herning, Olaf Sund og Ingvil Urdal.

Gjennom tilknytningen til prosjektet om Finansdepartementets historie har jeg til min store glede hatt fri tilgang til departementets arkiver, men jeg vil også få lov til å takke Administrasjonsavdelingens Jorunn Bødtker og Jon Oftedal for god hjelp både med arkiv og generell tilrettelegging, noe som har gjort jobben adskillig enklere. En takk også til alle de tidligere og nåværende embetsmenn og politikere, som velvillig har stilt opp som muntlige kilder.

## Benyttede forkortelser i tekst og fotnoter

<b>ADA</b>	Administrasjonsavdelingen i Finansdepartementet
<b>Ap</b>	Arbeiderpartiet
<b>Budsjett-innst.S</b>	Budsjettinnstilling til Stortinget
<b>EF</b>	Det europeiske fellesskap
<b>EFTA</b>	European Free Trade Association
<b>FA</b>	Finansavdelingen i Finansdepartementet
<b>FIN</b>	Finansdepartementet
<b>FrP</b>	Fremskrittspartiet
<b>H</b>	Høyre
<b>IMF</b>	International Monetary Fund
<b>Innst. S.</b>	Innstillinger til Stortinget
<b>KrF</b>	Kristelig folkeparti
<b>LO</b>	Landsorganisasjonen i Norge
<b>LTP</b>	Langtidsprogrammet
<b>MODIS</b>	Modell av disaggregert type (en modell for korttidsplanlegging)
<b>MSG</b>	Multi Sectoral Growth (en likevektsmodell anvendt i langtidsplanleggingen)
<b>NHH</b>	Norges handelshøyskole
<b>NOU</b>	Norges offentlige utredninger
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>OEEC</b>	Organisation for European Economic Co-operation
<b>PA</b>	Planleggingsavdelingen i Finansdepartementet
<b>PET</b>	Petroleumsavdelingen i Finansdepartementet
<b>PU</b>	Plan- og utredningsavdelingen i Finansdepartementet
<b>SF</b>	Sosialistisk Folkeparti
<b>SMK</b>	Statsministerens kontor
<b>Sp</b>	Senterpartiet
<b>SSB</b>	Statistisk sentralbyrå
<b>St.meld.</b>	Stortingsmelding
<b>St.prp.</b>	Stortingsproposisjon
<b>St.t</b>	Stortingstidende
<b>SULL</b>	Statssekretærutvalget for langtidsprogrammet og langtidsbudsjettene
<b>SV</b>	Sosialistisk venstreparti (også Sosialistisk valgforbund)
<b>SØG</b>	Skatteøkonomisk gruppe i Finansdepartementet
<b>V</b>	Venstre
<b>ØA</b>	Økonomiavdelingen i Finansdepartementet

### Arkivforkortelser:

<b>ADA</b>	Administrasjonsavdelingens arkiv, Finansdepartementet
<b>EE</b>	Eivind Erichsens arkiv, Finansdepartementet
<b>PA</b>	Planleggingsavdelingens arkiv, Finansdepartementet
<b>PA-PS</b>	Per Schreiners papirer, Planleggingsavdelingens arkiv, Finansdepartementet
<b>SG</b>	Svein Gjedrems arkiv, Finansdepartementet

# Innholdsfortegnelse

<b>Kapittel 1 Innledning</b> .....	9
1.1 Presentasjon og problemstilling.....	9
1.2 Analysenivå og begrepsavklaring.....	11
1.3 Oppgavens struktur og hovedspørsmål.....	12
1.4 Historiografi.....	13
1.5 Kilder og metode.....	15
<b>Kapittel 2. Langtidsprogrammets og planleggingsapparatets bakgrunn</b> .....	20
2.1 Etterkrigstidens økonomisk-politiske regime.....	20
2.2 Overdepartementet formes.....	21
2.3 Langtidsplanleggingen.....	22
2.4 Planleggingsavdelingen.....	24
2.5 Borgerlig planlegging.....	26
2.6 Det sterke planleggingsapparat?.....	28
2.7 Status i første halvdel av 1970-tallet.....	30
<b>Kapittel 3. Fra planleggingsoptimisme til ny økonomisk politikk: Planleggingsavdelingen og langtidsprogrammene 1973-79</b> .....	32
3.1 Kleppe og planleggingsapparatet.....	32
3.2 Langtidsprogrammet 1978-81.....	35
3.2.1 Institusjonelle endringer og videreføringer.....	35
3.2.2 Det politiske grep.....	37
3.2.3 Politikk og disiplin i overavdelingen.....	38
3.2.4 Politisering for et parti i krise.....	40
3.2.5 Omfavnelse av Kleppesamfunnet i Stortinget.....	41
3.2.6 <i>Sosialøkonomen</i> og jakten på det optimale program.....	45
3.3 En ny økonomisk politikk.....	46
3.3.1 Aps snuoperasjon.....	46
3.3.2 Vellykket valgstrategi for Ap.....	46
3.4 "Hvordan kan det være mulig å ta så feil, kan man kanskje spørre".....	47
3.4.1 Regjeringkritikk og første planleggingsskepsis i Stortinget.....	49
3.4.2 <i>Sosialøkonomen</i> : Mer planlegging! Mer marked!.....	51
3.5 Planleggingsavdelingen svekkes.....	52
3.5.1 Planleggingsavdelingen og Finansdepartementet.....	52
3.5.2 Utvidelse av kamponen: Utfordringen fra Økonomiavdelingen.....	55
3.5.3 "Jeg tviler på om jeg ville formulert meg slik i 'offentlighet'".....	59
3.6 Oppsummering.....	60
<b>Kapittel 4. Fra planleggingssekretariat til borgerlig planlegging: Planleggingsavdelingen og langtidsprogrammene 1980-85</b> .....	62
4.1 Planleggingssekretariatet.....	63
4.1.1 Exit Kleppe.....	63
4.1.2 En sysselsettingspakke til Kleppe.....	64
4.1.3 Stortinget med lunken sand i maskineriet.....	65
4.1.4 Reaksjon og resignasjon i Planleggingsavdelingen.....	68
4.1.5 Ytterligere splittelse.....	70
4.1.6 Krig og ufred: Schreiners motstandskamp.....	72

4.2	Langtidsprogrammet 1982-85. ....	75
4.2.1	Bred planlegging, dempet ambisjon .....	75
4.2.2	Fremtidspessimisme og planleggingstro på Stortinget .....	76
4.2.3	<i>Sosialøkonomen</i> : nedtonet viktighet, men behov for mer planlegging.....	78
4.3	Borgerlig planlegging: Vedlikehold og videreutvikling .....	79
4.3.1	Mørk horisont, mild revisjon .....	80
4.3.2	Systemopprettholdelsen.....	82
4.3.3	Prinsipiell planleggingsskepsis? .....	83
4.3.4	Planleggingsavdelingen på banen.....	84
4.4	Langtidsprogrammet 1986-89 .....	85
4.4.1	Stort program, lite endringer.....	85
4.4.2	Motprogram og opposisjon.....	86
4.4.3	<i>Sosialøkonomen</i> : ny rolle? .....	89
4.5	Schreiners trusler .....	90
4.6	Oppsummering .....	91
<b>Kapittel 5. Omorganisering av Finansdepartement og økonomisk politikk:</b>		
<b>Planleggingsavdelingen og langtidsprogrammene 1986-90 .....</b>		<b>93</b>
5.1	Krisetid .....	94
5.1.1	Fra velgergarantier til innstramming .....	94
5.1.2	Nok en programsvikt .....	94
5.2	Ny finansråd, nytt Finansdepartement.....	96
5.2.1	Erichsen og beskyttelsen av Planleggingsavdelingen og Schreiner .....	96
5.2.2	Den nye finansråden .....	98
5.2.3	Hermansen I: den første omorganiseringen av Finansdepartementet.....	100
5.3	Reformeringen av den økonomiske politikken og Schreiners fall.....	103
5.3.1	Reformasjon og generasjon .....	103
5.3.2	Planleggingsavdelingen og generasjonsperspektivet.....	104
5.3.3	"Et eklatant brudd på retningslinjene" .....	105
5.4	Langtidsprogrammet 1990-93: svekket tro på langtidsprogrammene .....	109
5.4.1	Mindre relevant langtidsprogramarbeid .....	109
5.4.2	"Langtidsprogrammet – for det er vel det som står på saklisten[?]" .....	110
5.4.3	<i>Sosialøkonomen</i> : "Troverdig langtidsprogram?" .....	112
5.5	Planleggingsavdelingen under press.....	113
5.5.1	Ingen interesse for langsiktige fremskrivninger .....	113
5.5.2	Ny sjef til Planleggingsavdelingen .....	114
5.5.3	Hermansen II: Utred eder! .....	116
5.5.4	Politisk ledelse redder langtidsprogrammene.....	120
5.6	Oppsummering .....	122
<b>Kapittel 6. Konklusjoner.....</b>		<b>124</b>
6.1	Langtidsprogrammenes rolle i den økonomiske politikken .....	124
6.2	Planleggingsavdelingens vekst og fall.....	127
6.3	Norsk langtidsplanlegging fra styringsoptimismens til deregulerings tiår .....	129
<b>Kilder og litteratur .....</b>		<b>131</b>
	Arkiv .....	131
	Litteratur .....	131
	Stortingsmeldinger.....	134
	Stortingsproposisjoner .....	135
	Innstillinger til Stortinget.....	135

Stortingsdebatter .....	136
Offentlige utredninger .....	138
Diverse kilder .....	138
Muntlige opplysninger.....	138
<b>Vedlegg</b> .....	140
Kort biografisk oversikt over muntlige kilder .....	140
Kort biografisk oversikt over andre viktige aktører .....	142

## Figurer

<i>Figur 3.1</i> Lengde på langtidsprogrammene u/vedlegg.....	42
<i>Figur 3.2</i> Lengde på langtidsprogrammene m/vedlegg.....	42
<i>Figur 4.1</i> Ansatte som andel av Finansdepartementet (FIN=1) .....	69
<i>Figur 4.2</i> Antall ansatte i Finansdepartementet.....	69
<i>Figur 4.3</i> Antall sider og artikler brukt på langtidsprogrammene i <i>Sosialøkonomen</i> .....	78
<i>Figur 4.4</i> Lengde på stortingsdebattene om langtidsprogrammene (antall timer) .....	88
<i>Figur 5.1</i> Lengde på stortingsdebattene om endelig innstilling til langtidsprogrammene o.l. debatter (antall timer) .....	96





# Kapittel 1 Innledning

## 1.1 Presentasjon og problemstilling

Etter andre verdenskrig endret måten å føre økonomisk politikk seg drastisk i den vestlig verden. Tanken om at staten kunne spille en større rolle enn tidligere fikk legitimitet. I Norge passet denne endringen som hånd i hanske for Arbeiderpartiet (Ap), og deres rolle som "statsbærende" parti i etterkrigsårene. Ap hadde forlatt radikalismen allerede før krigen, men tanken om et sosialistisk samfunn var fortsatt levende. Staten skulle ha ansvar for såvel sysselsetting som velferdstilbud, og med økt statlig nærvær i økonomien kunne målsetningene lettere nås. Inn i statsadministrasjonen marsjerte nå en ny generasjons sosialøkonomer. Finansdepartementet endret samtidig karakter fra å være et skatte- og avgiftsdepartement, til å bli et planleggende økonomidepartement. Sosialøkonomene her gav ammunisjon til Aps styringsbestrebelser. Opplært i både John Maynard Keynes og Ragnar Frisch' syn på forholdet mellom stat og økonomi, kunne de presentere nye planleggingsverktøy som nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet. Dette var planleggingsverktøy som skulle styre produksjonen og forbedre veksten, men som i motsetning til statsbudsjettet også var planer for *hele nasjonens* inntekter og utgifter, inklusive det private og bedrifter.

Etter politisk strid justerte Ap tidlig på 1950-tallet sine styringsambisjoner, og en rekke detaljregulerende bestrebelser ble lagt bort. Nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet syntes imidlertid generelt akseptert, selv om det i 1963 og 1965 var noe usikkerhet om hvorvidt de borgerlige regjeringene ville benytte seg av planleggingsverktøyet. Usikkerheten viste seg ubegrunnet, planleggingsverktøyene ble videreført. Nasjonalbudsjettene lever i beste velgående den dag i dag, mens langtidsprogrammene led en noe annen skjebne. Da de opprinnelig var ansett som en slags fireårige nasjonalbudsjetter kunne programmene for en borgerlig opposisjon se ut som Aps forsøk på innføring av et alternativ til de sovjetiske femårsplanene. Tanken bak programmene var da også ambisiøs, men heldige omstendigheter førte til at langtidsprogrammene ble et fast innslag i politikken uten å skape den samme politiske stormen som innføringen av nasjonalbudsjetteringen. Programmene var til å begynne med ansett som økonomiske virkemiddel, og deres innhold var også i stor grad "økonomisk". Over tiden forandret imidlertid dette trekket seg, og spesielt fra 1970-tallet av lignet langtidsprogrammene stadig mer på partipolitiske program. Denne utviklingen var nok én av faktorene bak nedleggelsen av langtidsprogrammene i 2003, samt omorganiseringen av Planleggingsavdelingen i Finansdepartementet som sto for utarbeidelsen av programmene, i 1990.

Denne masteroppgaven vil analysere endringer i langtidsplanleggingens status fra Trygve Bratteli dannet regjering i 1973 og frem til begynnelsen av 1990-tallet. Den sentrale problemstillingen er langtidsplanleggingens møte med 1980-tallet. I dette ligger det ikke bare 1980-tallet som et tiår eller en tidsperiode. Tiåret er kjennetegnet ved endringer i den økonomiske politikken, og mange vil nok umiddelbart tenke på liberalisering og "høyrebølge". Med tanke på omlegginger i den norske økonomiske politikken er det stor grunn til å hevde at "80-tallet" begynte allerede i 1977, med Aps innstramminger og forlating av den såkalte motkonjunkturpolitikken. To norske historikere har særlig gitt hvert sitt bidrag til teoretisk fortolkning av endringene man kunne se på 1980-tallet. Berge Furre ser et klart brudd med hva han kaller "den sosialdemokratiske orden".<sup>1</sup> Francis Sejersted ser på sin side hendelsene på 1980-tallet på mange måter som en videreføring av "den sosialdemokratiske orden", selv om han innrømmer enkelte "sprekktendenser" i denne orden.<sup>2</sup> Felles for dem begge er imidlertid at 1977 blir et slags springende punkt. Det er her Furre ser bruddet, mens Sejersted ser perioden 1977-87 – med ytterpunktene i Ap-regjeringer – som en videreutvikling av "den sosialdemokratiske orden".

Med Furre og Sejersted i bakhodet vil denne oppgaven allikevel velge å studere langtidsplanleggingen i denne tidsperioden med utgangspunkt i hva statsviteren Bent Sofus Tranøy kaller en regimeendring i den norske økonomiske politikken.<sup>3</sup> Denne regimeendringen henger nært sammen med Furre og Sejersteds mer overordnede teoretisering, men er mer relevant for oppgavens fokus på den økonomiske politikken. Sentrale trekk i regimeendringen er hvordan etterkrigstidens strengt kontrollerte politisk-økonomiske regime på 1970-tallet slo sprekker, og over en lang periode gradvis ble omformet, før man ved inngangen til 1990-tallet sto igjen med en rekke nye prinsipper for hvordan den økonomiske politikken skulle drives. Veldig overfladisk kan man kalle det "en overgang fra plan til marked", selv om denne merkelappen ikke er spesielt presis. Det er også viktig å merke seg at den økonomiske politikken heller ikke var formfullendt ved inngangen til 1990-tallet, men en rekke nye elementer hadde kommet på plass som gjorde den klart forskjellig fra etterkrigstidens kontrollerte regime, og som var mer enn bare et utgangspunkt for den økonomiske politikken som har vært forsøkt ført siden. Perioden er derfor best ansett som en overgangstid, mellom ulike regimer, noe historiker Einar Lies betegnelse "hybridtid" forteller oss.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> B. Furre, *Norsk historie 1914-2000*, Det Norske Samlaget, Oslo 2000.

<sup>2</sup> F. Sejersted, "Sosialdemokratiets skumringstid?", i F. Sejersted, *Norsk Idyll?*, Pax Forlag, Oslo 2000.

<sup>3</sup> B.S. Tranøy, "Politikk i spekulasjonens tid. Finansiell globalisering og makroøkonomisk styring i Norge" i B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red), *Mot et globalisert Norge. Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2002.

<sup>4</sup> E. Lie, *Den norske Creditbank 1982-1990. En storbank i vekst og krise*, Universitetsforlaget, Oslo 1998.

## 1.2 Analysenivå og begrepsavklaring

Fokus for analysen vil være på to nivåer: for det første internt i Finansdepartementet, hvor utgangspunktet er Planleggingsavdelingen (PA) og dens "vekst og fall", spesielt *vis a vis* de to andre tunge avdelingene i departementet, nemlig Økonomiavdelingen (ØA) og Finansavdelingen (FA). Oppgaven studerer hvordan PA fra å være eliteavdelingen på 1970-tallet ble møtt med stadig mindre velvilje og mer skepsis blant de andre avdelingene utover 1980-tallet. Analysen på dette nivået ser på en rekke aspekter: Hvordan PAs hovedprodukt, langtidsprogrammet, ble mindre verdt og i potensiell konflikt med ØAs og FAs hovedprodukt, henholdsvis nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet, og hvordan PAs virksomhet mer generelt krasjet med de to andre avdelingenes virksomhet. Dette analysenivået vil også studere hvordan PA-ledelsens strategiske valg resulterte i en svekket posisjon internt i departementet, og etterhvert overfor den politiske ledelsen. Mer personlige forhold hadde også en innvirkning på PAs status, hvilket i første rekke gjelder avdelingens ekspedisjonssjef og hans forhold til departementsledelsen. Men ytre endringer kommer man ikke unna, store endringer i verdensøkonomien fikk innflytelse på den norske økonomien og politikken, noe som igjen fikk konsekvenser for PA.

Det andre nivået som analyseres, er langtidsprogrammet og dets rolle i den økonomiske politikken. Utgangspunktet vil være hvordan programmene gikk fra å være et stort politisk satsningsområde til å bli mer perifere stortingsmeldinger. Her vil også en rekke aspekter med nær sammenheng med det første analysenivået analyseres. Et viktig aspekt er hvordan endringer i verdensøkonomien vanskeliggjorde langtidspanleggingen, gjorde langtidsprogrammene utdatert, og i et lengre perspektiv førte til ideologiske endringer og omlegginger i den økonomiske politikken. Andre aspekt er hvordan langtidsprogrammene ble vurdert i de politiske miljø i ulike perioder. Her vil spesielt Stortingets behandling av langtidsprogrammene være essensielt, men også ulike regjeringers prioritering av langtidsprogramarbeidet. Hvordan programmenes innhold forandret seg over tid og bidro til svekkelse eller styrkelse i det politiske miljø vil også være viktig. Som et biprodukt, og delvis som en bro mellom de to nivåene, vil den parlamentariske behandlingen av langtidsprogrammene ha sin parallell i hvordan fagtidsskriftet *Sosialøkonomen* behandlet programmene.

De to nivåene som skisseres er vanskelig å skille klart fra hverandre. Analysen tar utgangspunkt i at det er lite hensiktsmessig å behandle nivåene adskilt, og en kronologisk avgrensning har pekt seg ut som mest egnet. Dette gjør at det muligens kan hevdes at de to nivåene ikke blir like mye fremhevet som en mer tematisk tilnærming ville gjort. Leseropplevelsen vil imidlertid gjøre det kronologiske grepet langt å foretrekke. I tillegg er det grunn til å tro analysen vil stå seg bedre, da det i større grad vil være mulig å sammenligne ulike nivåer i det som etter empiriske undersøkelser kan fremlegges som tre ulike tidsperioder: 1973-79, 1980-85 og 1986-

90. For en utenforstående leser kan disse tre tidsperiodene virke forvirrende å se i sammenheng med langtidsprogrammene, som har en annen periodisering. Dette henger sammen med at arbeidet med langtidsprogrammene startet omtrent to år før de ble lagt frem og behandlet som noe av det siste avgående Storting foretok seg før sommerferien og høstens valg. Langtidsprogrammets første og grundigste behandling ble altså ikke foretatt av det Storting som programperioden skulle virke for. I tillegg sammenfalt heller ikke langtidsprogrammets periode helt nøyaktig med stortingsperioden, da langtidsprogrammets virkeperiode startet og sluttet ved årsskiftet i etterkant av det nyvalgte Stortinget. For enkelhets skyld vil imidlertid fremstillingen likestille langtidsprogramperiodene med stortingsperiodene. Med dette i bakhodet vil forhåpentligvis analysens periodisering fremstå klarere *vis a vis* langtidsprogrammene.

Innenfor planleggingsteorien opererer man også gjerne med en definisjon av kortsiktig planlegging som ett-treårig, mellomlangsiktig planlegging som tre-sjuårig, og langsiktig planlegging som lenger enn dette igjen, gjerne med et tidsperspektiv fra åtte-ti og opp mot 20-30 år.<sup>5</sup> Bruken av begrepet "langtidsplanlegging" vil imidlertid i denne analysen innebære også mellomlangsiktig planlegging, begrepet vil dekke den planleggingen som foregikk i PA. Slik vil det store skillet gå mellom kortsiktig og langsiktig planlegging. Men enkelte steder vil det være nødvendig å bruke begrepet "mellomlangsiktig" når det kommer til avgrensning av formelle ansvarsområder ulike avdelinger i Finansdepartementet imellom, noe det også vil komme klart frem av teksten.

Jeg vil i denne oppgaven også skille begrepsmessig mellom "sosialøkonomien" og "samfunnsvitenskapen". Selv om sosialøkonomien på mange måter er en samfunnsvitenskap, vil det i denne oppgaven være fornuftig å sette opp dette skillet. Det gjelder ikke minst fordi man i PA fra midten av 1970-tallet påbegynte en bevisst prosess med ansettelse av "mykere" samfunnsvitere, som statsvitere og sosiologer. Disse ble da også sett på med mistroiske øyne av mange av sosialøkonomene i både PA og ellers i departementet.

### **1.3 Oppgavens struktur og hovedspørsmål**

De tre skisserte tidsperiodene vil utgjøre rammen for kapittelinnvidlingen i analysen. Før dette vil imidlertid kapittel 2 være et kort bakgrunnskapittel som ser på en del elementer i langtidsplanleggingen under etterkrigstidens kontrollerte regime. Her vil spesielt oppbygningen av det sentrale planleggingsapparat være relevant, og det vil også redegjøres for noen organisatoriske og innholdsmessige trekk ved langtidsprogrammene frem mot 1970-tallet. Et interessant felt er hvordan de borgerlige regjeringene midt på 1960-tallet tok imot planleggingsapparatet med åpne

---

<sup>5</sup> Se f.eks historiker Trond Berghs redegjørelse for forskjellig begrepsbruk innledningsvis i T. Bergh, "Utviklingstendenser i norsk makroøkonomisk langtidsplanlegging", notat fra Planleggingsavdelingen i Finansdepartementet, Oslo 1976.

armer, og videreutviklet langtidsprogrammene. Vi vil i dette kapittelet også kort skissere noen av PAs arbeidsområder utenom langtidsprogrammene, spesielt 1960-tallets store prosjekt med utvikling av langtidsbudsjettering.

Analysens hoveddeler begynner med kapittel 3. Kapittelet tar for seg tidsperioden fra 1973, da Bratteli igjen dannet regjering, og frem til høsten 1979, da forholdet mellom PA og ØA var på et historisk lavmål, og PAs status i departementet syntes kraftig utfordret. Dette kapittelet vil med utgangspunkt i PA og langtidsprogrammene hovedsaklig fokusere på to hovedspørsmål. Det er vanlig å fremstille 1970-tallet som et høydepunkt for den særnorske styrings- og planleggingsoptimismen.<sup>6</sup> Det første hovedspørsmålet er å analysere hvordan denne planleggingsoptimismen gav seg utslag i Finansdepartementet og i det politiske miljø. Det andre hovedspørsmålet omhandler hvilke konsekvenser omleggingen av den økonomiske politikken i 1977 fikk for planleggingsoptimismen.

Kapittel 4 analyserer tidsperioden fra opprettelsen av Planleggingssekretariatet i 1980 og frem til 1985, da den borgerlige regjeringens LTP 1986-89 var offentliggjort. Med samme utgangspunkt, PA og langtidsprogrammene, vil et par hovedspørsmål forfølges. For det første vil vi se hva opprettelsen av Planleggingssekretariatet betød for langtidsplanleggingen og avdelingen, både på kortere og lengre sikt. Det andre hovedspørsmålet er hvorvidt det under borgerlig regjering, og da under 80-tallets liberaliseringstendenser, fremkom noen endringer i synet på langtidsplanleggingen.

Kapittel 5 begynner i 1986, året da Finansdepartementet fikk ny departementsråd, og da Willoch-regjeringen gikk av. Analysen avsluttes i året 1990, da PA formelt ble nedlagt, og Plan- og utredningsavdelingen (PU) ble opprettet. Også denne del av analysen tar utgangspunkt i et par hovedspørsmål. For det første hva som førte til at ekspedisjonssjefen i PA ikke lenger ledet avdelingen fra 1989, og i sammenheng med dette hva som førte til omleggingen av avdelingen i 1990. Et annet hovedspørsmål nært forbundet med det første, er hva som truet langtidsplanleggingen ved langtidsprogrammene i andre halvdel av 1980-tallet.

Kapittel 6 avrunder analysen med en oppsummering av dens konklusjoner.

## 1.4 Historiografi

Oppgaven baserer seg på en historiografi som i første rekke omhandler endringer i den økonomiske politikken, og jeg har allerede nevnt Furre og Sejersted som gir to forskjellige utlegninger av disse endringene, men i svært generelle ordelag. Fritz Hodne og Ola H. Grytten bok er et annet verk som tar de store sveipene over norsk økonomisk historie.<sup>7</sup> Et annet generelt,

---

<sup>6</sup> H. Espeli, *Industripolitikk på avveie. Motkonjunkturpolitikken og Norges Industriforbunds rolle 1975-1980*, Ad Notam Gyldendal, Oslo 1992, s. 26-29, 45 f.; Furre, *Norsk historie 1914-2000*, s. 221 f., 266-268.

<sup>7</sup> F. Hodne og O. H. Grytten, *Norsk økonomi i det 20. århundre*, Fagbokforlaget, Bergen 2002.

men aktørorientert perspektiv, finner vi igjen i Rune Slagstads *De nasjonale strateger*.<sup>8</sup> Historien kommer også til uttrykk gjennom historieverkene om arbeiderbevegelsen og Høyre, i tillegg til memoarlitteraturen etter Gro Harlem Brundtland, Per Kleppe, Odvar Nordli og Kåre Willoch.<sup>9</sup>

Mer konkrete behandlinger av begivenhetene får man i tillegg til ovenfor nevnte Tranøy fra Einar Lies artikkel ”Langsiktighet eller styringssvikt i den økonomiske politikken?”.<sup>10</sup> Både Lie og Sverre Knutsens doktoravhandling gir også perspektiver på den økonomiske politikken knyttet til bankkrisen på sent 1980- og tidlig 90-tall.<sup>11</sup> Hanisch, Ecklund og Søylen behandler også i sin bok den norske økonomiske politikken mer detaljert.<sup>12</sup> Mens Harald Espelis *Industri-politikk på avveie* særlig behandler den norske økonomiske politikken på 1970-tallet knyttet til motkonjunkturpolitikken grundig.<sup>13</sup> Tore Grønlie presenterer både egne og står som redaktør for en rekke behandlinger av norsk forvaltningspolitikk.<sup>14</sup>

En del av litteraturen gir svært viktig innsikt innad i Finansdepartementet. Her ligger Lies *Ambisjon og tradisjon* om de første 20 årene etter krigen som et utgangspunkt.<sup>15</sup> Viktigere i denne sammenheng er imidlertid finansråd Eivind Erichsens memoarer, samt en rekke hovedoppgaver.<sup>16</sup> Erlend Bjørtvedts hovedoppgave ser på PA og budsjettreformene i perioden 1963-79, mens Stein Halvorsen behandler ulike omorganiseringer i departementet frem til og med omorganiseringene under finansråd Tormod Hermansen i 1987-88. Et annet verk som mer generelt behandler omorganiseringene i departementene fra 1945-2005 er Ole Kolsruds *Rekonstruksjon og reform*.<sup>17</sup> En hovedoppgave i offentlig administrasjon og organisasjons-

---

<sup>8</sup> R. Slagstad, *De nasjonale strateger*, Pax Forlag, Oslo 1998.

<sup>9</sup> T. Bergh, *Storhetstid*, Arbeiderbevegelsens historie i Norge, bind 5, Tiden Norsk Forlag, Oslo 1987; J. Nyhamar, *Nye utfordringer*, Arbeiderbevegelsens historie i Norge, bind 6, Tiden Norsk Forlag, Oslo 1990; F. Sejersted, *Opposisjon og posisjon*, Høyres historie bind 3, Pax Forlag, Oslo 2003; G. H. Brundtland, *Mitt liv 1939-1986*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 1997; P. Kleppe, *Kleppepakke*, Aschehoug, Oslo 2003; O. Nordli, *Min vei. Minner og meninger*, Tiden Norsk Forlag, Trondheim 1986; K. Willoch, *Statsminister*, Schibsteds Forlag, Oslo 1990; K. Willoch, *Myter og virkelighet*, Cappelens Forlag, Oslo 2002.

<sup>10</sup> E. Lie, ”Langsiktighet eller styringssvikt i den økonomiske politikken?” i B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2004.

<sup>11</sup> Lie, *Den norske Creditbank 1982-1990. En storbank i vekst og krise*; S. Knutsen, *Staten og kapitalen i det 20. århundre. -Regulering, kriser og endring i det norske finanssystemet 1900-2005*, doktoravhandling, Det humanistiske fakultet, Universitetet i Oslo 2007.

<sup>12</sup> T. J. Hanisch, G. Ecklund og E. Søylen, *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre. Verdivalg i en åpen økonomi*, Høyskoleforlaget, Kristiansand 1999.

<sup>13</sup> Espeli, *Industripolitikk på avveie*.

<sup>14</sup> T. Grønlie (red.), *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningshistorie etter 1945*, Fagbokforlaget, Bergen 1999; T. Grønlie, ”Mellom politikk og marked – organisering av statlig næringsdrift” i B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2004; T. Grønlie, ”Varige spenninger i styrings- og forvaltningspolitikken”, B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2004.

<sup>15</sup> E. Lie, *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*, Universitetsforlaget, Oslo 1995.

<sup>16</sup> E. Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, Finans- og Tolldepartementet, Oslo 1999; E. Bjørtvedt, *Visjon og kollisjon. Ambisjoner, teori og resultater i Finansdepartementets Planleggingsavdeling 1963-1979*, hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1997; S. Halvorsen, *Politisk design eller organisatorisk egendynamikk? Utviklingen av Finansdepartementets organisasjon 1963-1988*, hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1997.

<sup>17</sup> O. Kolsrud, *Rekonstruksjon og reform. Regjeringskontorene 1945-2005*, Universitetsforlaget, Oslo 2008.

kunnskap, og en i samfunnsvitenskap har vært skrevet med innsideerfaring fra Planleggingssekretariatet.<sup>18</sup>

En rekke verk omhandler mer spesielt den politiske planleggingen, og oppbyggingen av det norske planleggingssystemet, utover en del av de som allerede har vært nevnt. Her kan nevnes både Petter Jakob Bjerves *Økonomisk planlegging og politikk*, Even Lange og Helge Pharos "Planning and Economic Policy in Norway, 1945-1960" og Trond Nordbys *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965*.<sup>19</sup> De kanskje viktigste er allikevel Trond Berghs "Utviklingstendenser i norsk makroøkonomisk langtidsplanlegging" og Øivind Østeruds *Samfunnsplanlegging og politisk system* og *Det planlagte samfunn*.<sup>20</sup> Felles for alle disse er imidlertid at de i første rekke er basert på tiden før 1970-tallet og dermed de omveltninger og endringer jeg studerer, kanskje med et noe hederlig unntak av Østeruds andre bok, som har rukket å få med seg noe av usikkerheten på slutten av 70-tallet. Men som en behandling av hva planleggingssystemet en gang var, hva det var tenkt som, og som en kilde til teori om den økonomisk-politiske planleggingen, har flere av bøkene allikevel vært viktige. En artikkel, av Jan Thorsvik og Thor Øivind Jensen, behandler alle langtidsprogrammene.<sup>21</sup> Denne artikkelen ser på bakgrunnen for oppbyggingen av planleggingsapparatet, samt skisserer generelle utviklingstrekk ved langtidsprogrammene. Artikkelen ser i noen grad på forholdet mellom politikk og administrasjon, men er svært kort, og går ikke inn i temaet langtidsplanleggingens møte med 1980-tallet, slik denne analysen vil ta utgangspunkt i.

## 1.5 Kilder og metode

Analysen har vært basert på primærkilder fra Finansdepartementet. Her har i første rekke PAs arkiver, inklusive ekspedisjonssjef Per Schreiners arkiv, vært spesielt viktig. Andre arkiver fra departementet har også vært gjennomgått, viktigst av disse Administrasjonsavdelingens (ADA) arkiv, hvor jeg har sett spesielt på omorganiseringer Finansdepartementet ble utsatt for i 1987-88 og i 1989-90. Noe fra omorganiseringene i 1997-98 har også vært sett på, men mest for at

---

<sup>18</sup> I. Gjerde, *Planleggingssekretariatet. En studie av etablering og virkemåte*, hovedoppgave i offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap, Universitetet i Bergen 1983; R. Jacobsen, *Hvorfor ikke alt går galt. Langtidsplanleggingens grenser og muligheter. En studie av Planleggingssekretariatet*, hovedoppgave i samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø 1982.

<sup>19</sup> P. J. Bjerve, *Økonomisk planlegging og politikk*, Det norske samlaget, Oslo 1989; E. Lange og H. Pharo, "Planning and Economic Policy in Norway, 1945-1960", *Scandinavian Journal of History*, Taylor & Francis Books Ltd., Vol 16, No 3 1991; T. Nordby (red.), *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965*, Universitetsforlaget, Oslo 1993.

<sup>20</sup> Bergh, "Utviklingstendenser i norsk makroøkonomisk langtidsplanlegging"; Ø. Østerud, *Samfunnsplanlegging og politisk system*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 1972; Ø. Østerud, *Det planlagte samfunn*, Gyldendal Norsk Forlag 1979.

<sup>21</sup> J. Thorsvik og T. Ø. Jensen, "Regjeringens 4-årige langtidsprogram i Norge 1945-2005" i *Nordisk administrativ tidsskrift* 83 (2002): 3, Jurist- og økonomiforbundets forlag, København,

utviklingstrinn på et senere stadium, også kunne sees og settes i sammenheng. Deler av Eivind Erichsens og Svein Gjedrems arkiv har også vært gjenstand for mine undersøkelser.

Omorganiseringene av departementet var både start- og sluttunkt i dette kildesøket. Disse ga fort innblikk i prioriteringer på et gitt tidspunkt, og sammenlignet med liknende materiale fra andre tidsperioder, gav de en tydelig skisse av endringer over tid. Det har vært vanskeligere å finne mange klare eksempler på notater fra PA som viser endringer i avdelingens og langtidsplanleggingens status, men de som er funnet er behandlet grundig. Sammen med omorganiseringsnotater fra ADA, notater fra Erichsens og Gjedrems arkiver, samt samtaler med aktører har imidlertid bildet blitt utfylt på en god måte. Notatene fra PA hadde noe forskjellig valør. Interne notater som var ment for intern meningsutveksling skiller seg fra såkalte PA-notater, hvor innholdet skulle representere avdelingens "offisielle" syn til de andre avdelingene og til departementsledelsen. PA-notater kunne også bli brukt av departementets politiske ledelse, for eksempel som finansministerens redegjørelse til regjeringen. Ekspedisjonssjef Per Schreiner hadde en særst lite lesevennlig håndskrift, slik at en god del kildemateriale er umulig å tyde. Dette gjelder imidlertid ikke interne notater eller PA-notater, men flere husmøter og regjeringskonferanser.

Analysens informasjon gjeldende ansatte i PA, ØA, FA og resten av Finansdepartementet er hentet fra to skriftlige kilder. Statskalenderen for årene 1975-91 har gitt informasjon om PAs ledergruppe og dens oppgaver og ansvarsområder, også kontrastert til ØAs ansvarsområder. Da Statskalenderen imidlertid ikke informerer om avdelingstilknytning for ansatte under byråsjefnivå, og heller ikke informerer om mer løst tilknyttede engasjementer og lignende har også departementenes telefonkataloger for årene 1977-93 vært konsultert. Katalogene gir da også informasjon om alle avdelingenes ansatte, også engasjementene. Problemet med telefonkatalogene er imidlertid at de heller ikke er helt nøyaktige. Selv om alle stillinger står der, også ubesatte, skiller ikke katalogene mellom korttidsengasjementer eller stillinger hvor to eller flere deler på en fulltidsstilling. Nøyaktigheten rammer PA spesielt, da denne avdelingen særlig hadde mange kortere engasjementer. Som vi skal se gjaldt dette blant annet under Planleggingssekretariatet, hvor tre nye fulltidsengasjementer var fordelt på seks personer.

Oversikten over stillingene som er representert i figurene har da ikke som mål av seg å være helt nøyaktig, men å gi en illustrasjon av tendenser. Jeg har ikke registrert ansatte som kun står oppført under "forværelse", "biblioteket" eller lignende, eller som er ført inn for hånd. Heller ikke Riksrevisjonens 11. kontor er tatt med. Kun ansatte med navn er registrert, i tillegg til ubesatte stillinger. Tross tallenes unøyaktigheter, synes de allikevel å kunne være relativt treffsikre. En brosjyre fra 1997 gir Plan- og Utrekningsavdelingen 21 av 292 stillingshjemler.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> "Ny organisering av Finansdepartementet", brosjyre av 09.10.97, i ADA boks mrk. *Omorganisering av FIN per*



Sammenlignet gir mine tall avdelingen 23 av 272 stillinger i 1993 – som sagt er da ikke avdelingens engasjementstillinger trukket fra eller stillingene fra departementets forværelse eller lignende tatt med. Dette synes å gi mine tall stor grad av treffsikkerhet.

Svært viktige kilder for oppgaven har vært muntlige opplysninger fra en rekke sentrale aktører. Jeg har over en periode på et halvår hatt samtaler med en rekke både tidligere og nåværende embetsmenn i Finansdepartementet, og en håndfull politikere. De muntlige kildene er i utgangspunktet et supplement til de skriftlige, men det må sies at flere elementer som har fremkommet i samtalene ville det ikke vært mulig å få via skriftlige kilder. Disse kildene er nok de som må sies å ha størst grad av feilmargin i seg. For det første fordi hukommelsen opplagt kan svikte, enkelte av samtalene har dreid seg om temaer mer enn 40 år tilbake i tid, og oppgavens analysedel tar for seg en tidsperiode som nå ligger mellom 19 og 36 år tilbake i tid. Dernest har en del av aktørene divergerende grad av selektiv hukommelse. Det blir kanskje forventet at politikere i mindre grad tør å ta bladet fra munnen enn "anonyme" embetsmenn, som ikke i samme grad har et offentlig ettermæle å tenke på. Dette gjelder bare delvis for samtalene jeg har gjennomført. Noen av politikerne har snakket svært fritt, mens flere av embetsmennene kunne holde mer igjen. Men spesielt da det kom til mer vanskelige tema var det påfallende hvordan mange innenfor begge grupper fikk svekket hukommelse, eller husket mer av andres adferd enn egen. For embetsverket synes det ikke nødvendigvis å være noen dype forskjeller mellom de som fortsatt måtte befinne seg i Finansdepartementet eller andre departement, og de som ikke lenger oppholdt seg innenfor departementsstrukturen. En del av embetsverket på lavere nivå har imidlertid ikke i like stor grad som embetsverket høyere opp eller politisk ledelse mulighet til å få oversikt over hendelser, bakgrunnen for beslutninger, konflikter og lignende. Fra både representanter fra embetsverk og politisk ledelse har enkelte forsøk på å få i stand samtaler blitt avvist eller blitt mottatt svært nølende. Noen har også avslått oppfølgingssamtaler etter å ha blitt forelagt tema.

Jeg har forsøkt å løse disse problemstillingene med de muntlige kildene ved å gjøre to ting. For det første har jeg gjennomført et betydelig antall samtaler. Fem fra politisk ledelse og 13 fra embetsverket har møtt meg til samtaler av varighet på mellom én og to og en halv time. De fleste av embetsmennene har jobbet i PA, og da også i ulike tidsperioder. Noen jobbet utelukkende i PA, mens andre også jobbet for andre avdelinger som ØA og FA etterhvert. Av de som aldri jobbet i PA har jeg snakket med enkelte fra ADA, og viktigst finansråd Tormod Hermansen, som jeg har møtt til to samtaler. Ved at utvalget var såpass bredt har jeg også kunnet samle sammen det som har vært felles oppfattelser, og som kanskje da kan sies å nærme seg en "sannhet" om hva som har skjedd. Dette siste poenget må selvfølgelig ikke overdrives, men det

---

010198, boks I. Se også Kolsrud, "Rekonstruksjon og reform. Regjeringskontorene 1945-2005", s. 118.

er ikke til å komme unna at innfallsvinkelen har gjort det lettere både å få bekreftet og avkreftet en rekke elementer. Oppfatninger som kommer til uttrykk fra kun en kilde er tatt med i den grad oppfatningen kan belyse kildematerialet, eller der denne har spilt en særlig rolle som aktør.

For det andre har samtaleteknikken min vært basert på å la kildene tale relativt uanstrengt, noe samtalenes lengde kanskje understreker. Her har jeg enten gitt temaer på forhånd eller latt kildene fortelle "sin historie" om langtidsplanleggingen. Etter en slik innledning fra aktørene har jeg så kommet med konkrete spørsmål både til temaer de har tatt opp og som var forberedt på forhånd etter gjennomgang av de skriftlige kildene. Innvendingen mot teknikken kan sies å være at den intervjuede fikk lov å styre deler av samtalen uten å bli utfordret. Dette veies imidlertid opp av de konkrete spørsmål jeg stilte etter denne innledningen, som både er basert på kildesøk, samtaler med andre aktører, men som også fremkom nettopp av hva bakgrunnshistorien "avslørte". Teknikken gjorde det også lettere å få frem hvordan intervjuobjektet retrospektivt så på hendelsene og sin egen rolle i dem, og mer helhetlig om langtidsplanleggingen representerte en gullalder eller en blindvei. Mange slike personlige historiske riss gir også mulighet for å oppnå et mer "sannferdig" bilde av utviklingstrekk og begivenheter. Nettopp denne effekten har jeg etter mitt syn også oppnådd.

Selve stortingsmeldingene som langtidsprogrammene var, har jeg ikke studert svært nøye, annet enn etablert en oversikt over det viktigste innholdet, samt fastslå lengden av programmene med og uten vedlegg.<sup>23</sup> Jeg har derimot foretatt en omfattende undersøkelse av behandlingen av langtidsprogrammene og beslektede emner i Stortinget. Undersøkelsen har vært foretatt både som kvantitativ og kvalitativ analyse. Den kvantitative analysen har rett og slett vært måling og beregning av lengden på selve langtidsprogrammene, lengden på debattene om langtidsprogrammene, og debattene om endelig innstilling til langtidsprogrammene.<sup>24</sup> Jeg har også studert innstillinger til og debatter om alle langtidsprogrammene, fra det første ordinære Langtidsprogrammet 1954-57 til og med Langtidsprogrammet 2002-05.<sup>25</sup> Selv om mye av den

---

<sup>23</sup> En *grundig* undersøkelse av selve programmene har jeg heller ikke ansett som nødvendig, jeg har heller gjort meg grundig kjent med langtidsprogrammene gjennom komitéinnstillingene og stortingsdebattene, arbeidet innad i departementet, samt litteraturen som behandler programmene.

<sup>24</sup> For den spesielt interesserte kan det kort skisseres hvordan denne målingen/beregningen er blitt gjort. Noen av debattene fremkommer det tydelig hvor lang tid er blitt brukt på gjennom stortingstidende, ved at både tidspunkt for start og slutt er oppgitt. For andre debatter er det imidlertid ikke så enkelt, og da har jeg vært nødt til å beregne lengden av debattene. Jeg har da tatt utgangspunkt i de debattene jeg vet lengden av (i tid), samt *sideantallet* fra alle debattene i stortingstidende. Ut fra dette har jeg fått et forholdstall mellom lengde og sideantall (minutt per side). Så har jeg laget et gjennomsnittstall for disse forholdstallene igjen. Da layouten på stortingsdokumentene forandrer seg noe med årene, har jeg gått ut fra to "forholdstallsperioder" (én fra Langtidsprogrammet 1954-57 til og med revisjon av Langtidsprogrammet 1966-69, og én fra Langtidsprogrammet 1974-77 til og med endelig innstilling til Langtidsprogrammet 1994-97. De to senere langtidsprogrammene hadde oppgitt start- og sluttstidspunkt), samt en mellomperiode basert på gjennomsnittet av disse to igjen, for behandlingen av langtidsprogrammene imellom. Forholdstallet brukt til å beregne tidsbruken på debattene uten oppgitt tid var 7.44 i den første perioden, 6.64 i den andre perioden, og 7.04  $(=(7.44+6.64)/2)$  i midtperioden. Disse forholdstallene ble igjen multiplisert med antall sider brukt på debattene, og slik fikk jeg en estimert tidslengde.

<sup>25</sup> Da det ikke har vært gjort noen *kvalitativ* undersøkelse for langtidsprogrammene LTP 1998-01 og LTP 2002-05, er

kvantitative undersøkelsen faller utenfor analysens egentlige tidsperiode, har jeg ansett det som gunstig å se en del av tallene i sammenheng. Hadde utelukkende de langtidsprogrammene som faller innenfor oppgavens rammer blitt behandlet, ville resultatet blitt et adskillig skjevare bilde en det er grunnlag for å presentere. Det er allikevel viktig å understreke at spesielt lengden på stortingsdebattene som fremkommer gjennom figurene, er et delvis resultat av beregninger, og må også anses som noe unøyaktig.

Den kvalitative analysen har nødvendigvis vært grundigere og mye mer omfattende, men her har hovedsaklig komitéinnstillingene og stortingsdebattene om langtidsprogrammene som faller innenfor analysens tidsperiode vært undersøkt. Allikevel har jeg studert både innstillinger og debatter lenger tilbake i tid for å kunne peke på likheter og forskjeller, samt for å kunne gi et mer sammensatt bilde. Her tilkommer at de endelige innstillingene og påfølgende debatter om langtidsprogrammene også har vært undersøkt. Disse debattene var imidlertid ofte del av debatter også om andre tema. Utover dette har det vært sett på komitéinnstillinger og stortingsdebatter også om beslektede emner, gjeldende langtidsplanlegging og PA.

Jeg har sett på alle årgangene av fagtidsskriftet *Sosialøkonomen* i perioden 1970-1990. Dette tidsskriftet var sosialøkonomenes viktigste tidsskrift i perioden, slik at tendenser herfra er ment å skulle gi et bilde av synet på langtidsplanleggingen ved langtidsprogrammene og PA hos nettopp sosialøkonomene. Utgangspunktet her er Finansdepartementet som (sosial-) økonomidepartement, og langtidsplanleggingen i PA som en aktivitet som opprinnelig hadde høy status i det økonomifaglige miljøet. Også denne undersøkelsen har hatt både en kvantitativ og en kvalitativ tilnærming. Jeg har summert side-, forfatter-, og artikkelantall brukt på langtidsprogrammene innenfor analysens tidsperiode, samt sett på *hva* som skrives om temaet i tidsskriftet. De delene av analysen som omhandler tidsskriftet er ment som en støtte til andre deler, og har ikke som mål av seg å konkludere med noe endelig syn på langtidsplanlegging hos sosialøkonomene, men heller gi visse indikasjoner på endringer som kunne sees i dette forum. Skal man imidlertid velge et forum for å måle holdningsendringer hos en så uensartet gruppe som "sosialøkonomene" er nok *Sosialøkonomen* allikevel det beste.

Utover dette har det vært foretatt en del søk i aviser på nettjenesten A-tekst, og i noen få tilfeller der hverken kildemateriale eller intervjuer har kunnet gi noe enhetlig eller entydig svar, har jeg benyttet meg av personalmappene i Finansdepartementet for å kunne etablere en kronologi. Utover dette har jeg mottatt noe skriftlig materiale fra Tormod Hermansen, Terje Osmundsen og Bjørn Skogstad Aamo

## Kapittel 2. Langtidsprogrammets og planleggingsapparatets bakgrunn

### 2.1 Etterkrigstidens økonomisk-politiske regime

Det ble i innledningskapitlet lagt til grunn at tiden fra 1970-tallet og frem mot begynnelsen av 1990-tallet var en tidsperiode som innebar en regimeendring i den norske økonomiske politikken. Hovedelementene i etterkrigstidens regime hadde utkrystallisert seg på begynnelsen av 1950-tallet. Etter den første gjenoppbygningsfasen etter krigen, og en innledende politisk strid gjeldende rekkevidden av statens omfang og engasjement, sto de sentrale elementene i den økonomiske politikken klare.<sup>26</sup> Statsbudsjettet hadde fått sin videreutvikling i nasjonalbudsjettet, som altså ikke bare var en plan for bruken av *statens* inntekter og utgifter, men var en årsplan for hele nasjonens inntekter og utgifter, inklusive privat virksomhet. Langtidsprogrammene var tenkt som en videreføring av dette: fireårige nasjonalbudsjetter. Som del av nasjonalbudsjetteringen ble det også ført kredittbudsjetter. Bankenes kreditttilførsler ble strengt kontrollert for å styre utlånene til politisk prioriterte områder. Rentenivået skulle være lavt, og ble politisk styrt ved rentefastsettelse. Fra 1960-tallet av var Norges Bank fullstendig underlagt det sterke Finansdepartementet, som satt som en administrator av dette systemet. Finanspolitikken skulle i tråd med den rådende keynesianske ideologi være motsyklisk, men da denne perioden i all hovedsak var preget av lang og stabil vekst, ble budsjettene holdt stramme. Internasjonalt baserte man seg på det som har blitt kalt John Maynard Keynes' siste store praktiske oppnåelse, nemlig Bretton Woods-avtalen fra 1944.<sup>27</sup> Avtalen innebar at verdens valutaer var låst i et fast forhold, med den amerikanske dollaren som "gullstandard", i tillegg til at IMF og Verdensbanken ble opprettet.

De sentrale målene i det norske regimet var full sysselsetting og høy vekst. Veksten var sett på som den beste veien til sosial og økonomisk utjevning, mens staten var ansett å ha et særskilt ansvar for full sysselsetting. Det lave rentenivået må sees i sammenheng med disse målene: lave lånekostnader var både sosialt utjevne, og gav samtidig anledning til å styre kreditten dit staten ville ha den, nemlig der den ville gi høy vekst og sysselsetting.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Det følgende er i all hovedsak bygd på Lie, *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965* og B. S. Tranøy, "Norges Bank – variasjoner i makt og koordineringsevne" i B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2004.

<sup>27</sup> I. T. Berend, *An Economic History of Twentieth-Century Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 43.

<sup>28</sup> Se bl. a. H. Skånland, *Doktriner og økonomisk styring*, Norges Banks skriftserie/Occasional Papers nr. 36, Norges Bank, Oslo 2004.

## 2.2 Overdepartementet formes

Sentralt i regimet sto Finansdepartementet, som tidlig på 1950-tallet styrket sine planleggings- og koordineringsfunksjoner. Finansdepartementet fremsto som et enda sterkere overdepartement etter at det med Trygve Brattelis inntreden som finansminister i 1951 fikk overført en del av funksjonene som hadde vært tilknyttet Handelsdepartementet siden 1947.<sup>29</sup> Departementet ble også i større grad enn andre departementer utsatt for den såkalte Osloskolens nye generasjon av sosialøkonomer, som satte sitt preg på sentraladministrasjonen i etterkrigstiden.<sup>30</sup> I Finansdepartementet påvirket sosialøkonomene raskt departementets måte å tenke økonomisk politikk på.<sup>31</sup> ØA, som ble opprettet i 1952, skulle med sitt ansvar for nasjonalbudsjettene bli svært viktig for politikktutforming. Den første ekspedisjonssjefen her, Eivind Erichsen, skulle også få en spesielt fremtredende rolle i etterkrigstidens økonomisk-politiske regime. Han ble finansråd i 1957, og satt helt frem til 1986. Ved siden av ØA var FA, med sitt ansvar for statsbudsjettene, den andre tunge avdelingen i departementet.

Innføringen av nasjonalbudsjetteringen i 1945 hadde vært en milepæl. Dette planleggingsverktøyet hadde hatt en trang fødsel, kampen for å få det innført i den økonomiske politikken hadde vært hard, med høy politisk temperatur. Men den nye og fremadstormende yrkesgruppen i departementene, sosialøkonomene, kunne fornøyd konstatere at deres "saklige" verktøy hadde blitt varmt omfavnet av regjeringspartiet Ap.<sup>32</sup> Statsadministrasjonens sosialøkonomer og Aps styringsambisjoner passet hverandre som hånd i hanske. Etter at de detaljregulerende virkemidlene var forlatt av Ap, kunne partiet lene seg på sosialøkonomenes planer. Den ettårige nasjonalbudsjetteringen var et syvmilssteg videre fra statsbudsjetteringen, all den tid nasjonalbudsjettene også inkluderte tilgang på og bruk av ressurser i det private. Sosialøkonomene så imidlertid ikke den kortsiktige nasjonalbudsjetteringen som tilstrekkelig, også flerårig planlegging var ansett som nødvendig for å kontrollere økonomien og styre utviklingen. Langtidsprogrammene kom fra samme detaljstyrende impuls som nasjonalbudsjettene, men paradoksalt nok kom legitimeringen av dette planleggingsverktøyet fra amerikanerne.

---

<sup>29</sup> Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 29 f.; Lie, *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*, s. 185 f.

<sup>30</sup> Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 36-37; Lie, s. 330 f. Osloskolen er et begrep knyttet til sosialøkonomene utdannet ved Universitetet i Oslos Sosialøkonomisk institutt under Ragnar Frisch, se T. Bergh og T. J. Hanisch, *Vitenskap og politikk. Linjer i norsk sosialøkonomi gjennom 150 år*, Aschehoug, Oslo 1984, s. 145 f.

<sup>31</sup> Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 36-37; Lie, *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*, s. 330 f.

<sup>32</sup> Lie, *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*, s. 64-76, 82-87. "Sakligheten" er et fremtredende trekk ved Osloskolen. Ragnar Frisch hadde, etter inspirasjon av Max Webers skille mellom vitenskap og politikk, opprettet et skille mellom "sak" og "vurdering". Det sosialøkonomene holdt på med i regjeringsapparatet var "sak", altså vitenskap, ikke "vurdering" eller politikk.

## 2.3 Langtidsplanleggingen

Som vedlegg til nasjonalbudsjettet for 1945/46 hadde regjeringens økonomer satt sammen en plan for gjenreisingen, den såkalte Gjenreisingskissen, gjeldende årene 1945-48.<sup>33</sup> Det opplagte behovet for gjenoppbygging, og det konsensuspregede klimaet, gjorde at Gjenreisingskissen passerte Stortinget uten mye oppmerksomhet. Neste forløper til langtidsprogrammene ble skapt av en spesiell situasjon, nemlig det sterke behovet for valuta de norske styringsmaktene plutselig befant seg midt oppe i. Med USAs krav om en flerårig plan for ressursbruk og –behov for mottakere av Marshallstøtten, kunne de norske planleggerne i Handelsdepartementet med den såkalte OEEC-planen levere den grundigste plan av alle mottakerlandene for perioden 1949-52.<sup>34</sup> Det ser ut til at amerikanerne bidro til at innføringen av det fireårige langtidsprogrammet som et planleggingsverktøy kunne skje med lite politisk støy. Da Ap-regjeringen våren 1953 la frem LTP 1954-57, det første ordinære langtidsprogrammet, kunne man i stortingsdebatten være vitne til at partiene kranglet seg imellom om hvem som hadde kommet opp med idéen.<sup>35</sup> Langtidsprogrammene ble med dette et vedvarende trekk ved det norske planleggingssystemet. Det ble lagt frem program for stortingsperioden helt til planene ble fjernet i 2003. Fra og med LTP 1962-65 ble det også fast praksis å legge frem programmene for neste fireårsperiode *før* nytt Storting var valgt, og så la det nyvalgte Stortinget ferdigbehandle programmene.

Den organisatoriske behandlingen av langtidsprogrammene ble imidlertid ikke ansett som tilstrekkelig. Gjenreisingskissen ble tegnet opp ved Det pengepolitiske kontor i Finansdepartementet, som kort etter Erik Brofoss' inntreden som finansminister i 1945 hadde blitt opprettet for å drive med samfunnsøkonomiske spørsmål.<sup>36</sup> Brofoss tok imidlertid med seg kontoret da han i 1947 ble handelsminister, og i Handelsdepartementet ble den økonomiske planleggingen drevet videre i Kontoret for nasjonalbudsjettet. Både OEEC-planen og det første ordinære langtidsprogram, LTP 1954-57, ble til ved Handelsdepartementet. Men da Bratteli ble finansminister, skjedde det igjen en maktforskyvning, denne gang i motsatt retning. Bratteli var ikke interessert i å sitte i Finansdepartementet uten at dette skulle inneha mer ”økonomiske funksjoner”, og fikk støtte av handelsminister Brofoss til å overføre Kontoret for nasjonalbudsjettet tilbake til Finansdepartementet igjen.<sup>37</sup> Som vi så ble det i Finansdepartementet nå opparbeidet en sterk økonomiorganisasjon ved siden av den tradisjonelle finansielle delen, uttrykt ved ØAs tre nye kontor.<sup>38</sup> Eivind Erichsen har tolket Brofoss' samtykke til denne

---

<sup>33</sup> Det følgende fra Bergh, "Utviklingstendenser i norsk makroøkonomisk planlegging", s. 3 f.

<sup>34</sup> Se samme, s. 62.

<sup>35</sup> Se samme, s. 51.

<sup>36</sup> Lie, *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*, s. 63.

<sup>37</sup> Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 29-32.

<sup>38</sup> Nasjonalbudsjettkontoret, Det Pengepolitiske kontor, og Inntektskontoret, se samme.

overføringen, og dermed beskjæring av egen makt og innflytelse, dithen at Brofoss anså den makroøkonomiske planleggingen som hjemmehørende i Finansdepartementet.<sup>39</sup>

Men hvorfor ble ikke utarbeidelsen av LTP 1954-57 en oppgave for Finansdepartementet, som allerede hadde ansvaret for nasjonalbudsjettet? Flere peker på rent personlige forhold vedrørende dette punkt. Erichsen fremhever handelsminister Erik Brofoss' ”sterke stilling og store kvalifikasjoner”.<sup>40</sup> Historiker Trond Bergh støtter opp under dette, og peker samtidig på at handelsministeren ikke kunne ”gi fra seg hele planleggingsapparatet”.<sup>41</sup> Finansdepartementet var i Erichsens øyne heller ikke i tilstrekkelig grad ferdig oppbygd for å kunne ta på seg en slik oppgave, mens kontoret som hadde ledet arbeidet med OEEC-planen i Handelsdepartementet under byråsjef Dagfinn Juels ledelse, var spesielt godt skikket til nok en gang å kunne gjennomføre oppgaven.<sup>42</sup>

Etter framleggelsen av det første ordinære langtidsprogrammet for perioden 1954-57 var langtidsprogrammene, og den makroøkonomiske planleggingen, kommet for å bli. Men den administrative plasseringen for arbeidet med dette ble ennå ikke klargjort. Innad i Finansdepartementet anså man det som en oppgave for ØA, selv om de dagsaktuelle gjøremål, som for Det pengepolitiske kontor et tiår tidligere, la bånd på arbeidskapasiteten. Dagfinn Juel hadde i 1956 blitt statssekretær ved Statsministerens kontor (SMK), men hadde fortsatt lyst på arbeidet, og slik ble arbeidet med Langtidsprogrammet 1958-61 lagt under Statsministerens kontor.<sup>43</sup> Som med det foregående langtidsprogrammet ble den administrative plasseringen løst delvis ved personlige forhold. Det kan ellers være verdt å merke seg at et særskilt statssekretærutvalg ble opprettet til arbeidet med dette langtidsprogrammet.

Arbeidet med det neste langtidsprogrammet, for perioden 1962-65, ble endelig bestemt at skulle legges til Finansdepartementet. Men ØA hadde fortsatt ikke ressurser eller kapasitet til å påta seg hele det omfattende arbeidet, så nok en gang ble det framarbeidet under en *ad hoc*-løsning. Som under arbeidet med det foregående ble det nedsatt et statssekretærutvalg, og det ble i tillegg opprettet et faglig tungt langtidsprogramutvalg.<sup>44</sup> Ifølge Trond Bergh dekker den skiftende departementale plassering av langtidsprogrammet over for viktige kontinuitetstrekk. Personene som jobbet med programmene var mange av de samme, og i tillegg var departementsmiljøet begrenset.<sup>45</sup> Tross dette var det nok på mange hold oppfattet som forløsende da arbeidet med langtidsprogrammene endelig fikk en permanent plassering.

---

<sup>39</sup> Se samme, s. 29.

<sup>40</sup> Se samme, s. 59.

<sup>41</sup> Bergh, "Utviklingstendenser i norsk makroøkonomisk langtidsplanlegging", s. 13-14.

<sup>42</sup> Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 59-60.

<sup>43</sup> Se samme, s. 60.

<sup>44</sup> Bergh, "Utviklingstendenser i norsk makroøkonomisk langtidsplanlegging", s. 14-15; Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 60-61.

<sup>45</sup> Bergh, "Utviklingstendenser i norsk makroøkonomisk langtidsplanlegging", s. 15.

## 2.4 Planleggingsavdelingen

Som Einar Lie påpeker, hadde ikke politikk og de langsiktige planene blitt knyttet fast nok sammen slik planleggingen hadde fungert til da. I Finansdepartementet, på Statsministerens kontor, og blant sentrale Ap-folk, anså man behovet for en fast organisatorisk ramme rundt langtidsplanleggingen som presserende.<sup>46</sup> Planleggingsavdelingen ble opprettet i 1963, men tidlig på 1960-tallet var fortsatt ikke opprettelsen en selvsagt løsning. Det er imidlertid pekt på som svært heldig for utfallet at Petter Jakob Bjerve, som satt i langtidsprogramutvalget for LTP 1962-65, var blitt finansminister da Bratteli søkte avløsning i 1960. Bjerves deltakelse i dette utvalget synliggjorde for ham den administrative utilstrekkelighet langtidsprogrammene var utsatt for. Den nye finansministeren hadde allerede i den første etterkrigstiden kommet med forslag om flerårige nasjonalbudsjetter, og var opplagt en mann som anså makroøkonomisk planlegging som noe som måtte gis prioritet, og ikke utsettes for stadige utilfredsstillende *ad hoc*-løsninger. Bjerves person har også blitt løftet frem som en viktig faktor for at arbeidet med langtidsprogrammene ikke tilfalt Statsministerens kontor på permanent basis. Ifølge Eivind Erichsen ønsket Dagfinn Juel å selv få kontroll med arbeidet, og således fravriste Finansdepartementet oppgaven, men det er pekt på at heller ikke statsminister Gerhardsen var tilhenger av en slik løsning.<sup>47</sup> Andre forslag som var oppe var opprettelsen av et eget økonomi- eller planleggingsdepartement, eventuelt et planleggingsdirektorat, men ingen av disse forslagene ble særlig aktuelle.<sup>48</sup> En annen idé var at ØA kunne ta på seg oppgaven. Men som pekt på tidligere, ville en slik løsning medføre stor fare for at arbeidet ville overkjøres av dagsaktuelle saker. Løsningen med opprettelsen av PA ivaretok både en skjerming mot de dagsaktuelle gjøremål departementsavdelingene ellers måtte ta hånd om og politikernes markeringsbehov.<sup>49</sup>

Avdelingen skulle gis arbeidsro til å arbeide med langsiktige problemstillinger, og andre utredningsoppgaver. Videre skulle den nye avdelingen sikres ansettelse av topp kvalifiserte embetsmenn, ved opprettelsen av den helt nye stillingsbetegnelsen "planleggingskonsulent".<sup>50</sup> PAs viktigste og mest politisk belyste arbeidsoppgave var utarbeidelsen av langtidsprogrammene. Samtidig bedrev også avdelingen andre viktige oppgaver og prosjekter. Det var nemlig en forutsetning at avdelingen skulle utrede ulike tema som måtte komme opp, for så å overlate ferdige prosjekt til den del av statsadministrasjonen som kunne bruke dette som del av

---

<sup>46</sup> Lie, *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*, s. 399-402.

<sup>47</sup> Bergh, "Utviklingstendenser i norsk makroøkonomisk langtidsplanlegging", s. 15-17; Bjerve, *Økonomisk planlegging og politikk*, s. 174-181; Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 61-66.

<sup>48</sup> Lie, *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*, s. 402-411.

<sup>49</sup> Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 61.

<sup>50</sup> Se samme, s. 64.



sitt faste arbeid.<sup>51</sup> Avdelingen var dermed tenkt både som fast institusjon for utarbeidelsen av langtidsprogrammene, og som en slags statsadministrasjonens utrednings- og utviklingsavdeling. Dette medførte samtidig at avdelingen ikke fikk noen fast oppdeling i kontorer med hver sin byråsjef, slik det var vanlig ellers i statsadministrasjonen. PA måtte ha et mer fleksibelt opplegg, slik at "ekspedisjonssjefen til enhver tid kunne sette ressursene inn der de trengtes mest".<sup>52</sup>

Mellom avdelingens utarbeiding av de fireårige programmene, og funksjonen som en slags felles utredningsavdeling for statsadministrasjonen, ligger det et element av "overavdeling". Det er riktig å se Finansdepartementet som et slags "overdepartement" i departementsstrukturen fra 1952, og PAs rolle og funksjon gir inntrykk av "overavdeling" i dette "overdepartementet". Hovedgeskjeften langtidsprogrammene var på mange måter en samordningsarena for den statlige virksomheten. Med opprettelsen av PA ble det poengtert at man fra regjeringens side ville styrke selve programkarakteren ved langtidsprogrammene. Dette søkte man å oppnå blant annet ved å ville samordne langtidsprogrammene og statsbudsjettene. Planleggingen i denne perioden kan altså anses som ikke lenger bare økonomisk i sine bestrebelser, men i bevegelse over mot det politisk-administrative doméne. Her oppfattes planlegging som "motsatsen til ukoordinert, kortsiktig politikk" med siktemål å "utforme langsiktige planer som samordnet flest mulig sider ved den offentlige styringen av den samfunnsøkonomiske virksomheten".<sup>53</sup> Med Finansdepartementet langt på vei etablert som et overdepartement, ble PA opprettet også for å være overdepartementets "lim" både under og etter den pågående statlige budsjettreformen.<sup>54</sup>

Et svært viktig prosjekt for PA etter opprettelsen var nemlig et helt nytt statlig budsjetteringssystem, som skulle begrense statsutgiftene, unngå såkalte planker inn i senere budsjettår, og disiplinere politikerne.<sup>55</sup> Langtidsbudsjettene var et system hvor departementene skulle tildeles rammebevilgninger med flerårig perspektiv, slik at departementene selv fikk ansvar for overskridelser, samtidig som rammebudsjetteringen kunne samordnes med langtidsprogrammene. Ikke bare skulle departementene pålegges ansvar, utgiftveksten kunne samtidig reduseres eller reverseres ved at de langsiktige rammene ble overholdt. I tillegg kunne PA oppnå at langtidsprogrammene ble instrumentelle ved at budsjettforslag inne i en periode var avhengig av en reell post i programmet.

Arbeidet med flerårige statsbudsjetter tok mye av avdelingens arbeidskapasitet på 1960-tallet, og det var knyttet store forhåpninger til resultatet som PA kunne overrekke FA til dennes

---

<sup>51</sup> Se samme.

<sup>52</sup> Se samme.

<sup>53</sup> Lie, *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*, s. 414-415.

<sup>54</sup> Se samme, s. 419-420.

<sup>55</sup> Bjørtvedt, *Visjon og kollisjon*, s. 58 f.; Lie, *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*, s. 422 f.

jobb med statsbudsjettene.<sup>56</sup> FA tok imidlertid ganske motvillig det nye verktøyet imot. Langtidsbudsjettene forstyrret nemlig FA "defensive" budsjettspill. Som forhandler med departementene om hvert års bevilgninger var FA den store maktavdelingen i statsadministrasjonen. Detaljekunnskapene om departementenes utgifter sies å ha overgått hvert enkelt departements kunnskap om egne utgifter. Men makten var samtidig basert på et "defensivt spill", hvor hvert departement kom med sine forslag, mens oppgaven for FAs saksbehandlere ble å kutte ned på disse forslagene.<sup>57</sup> Langtidsbudsjetteringen ville rokke ved dette opplegget, hvor det ikke ville bli det enkelte års budsjettforhandlinger som avgjorde hvordan budsjettene ville se ut. Med en fullstendig innføring av langtidsbudsjettering ville det innføres fireårige rammer, som "ville gi økt selvbestemmelse og krav om større budsjettavdelinger i fagdepartementene", men dette fremsto som "lite ønskelig" i FA.<sup>58</sup> Langtidsbudsjetteringen møtte også lenge motstand hos politikerne både i regjering og i fagdepartementene. Selv om langtidsbudsjettene første gang ble offentliggjort i LTP 1970-73, og kunne overrekkes FA i 1972, ble langtidsbudsjetteringen aldri den revolusjonen man hadde håpet på. De flerårige statsbudsjettene ble aldri bindende utover første budsjettår, og døde uten mye oppmerksomhet på midten av 1980-tallet.<sup>59</sup>

## 2.5 Borgerlig planlegging

Planleggingsøkonomien hadde vært Aps prosjekt, initiert av partiets ledelse og dets økonomer, og som det har vært hevdet her, et prosjekt som kunne overta for en politikk basert på direkte reguleringer. Men man kommer ikke unna at dette prosjektet møtte en rekke utfordringer i takt med at Ap mistet makt, noe som igjen bidro til å forme dette planleggingssystemet. Den politiske situasjonen, og de andre partiene på Stortinget, spesielt de borgerlige partiene i sentrum-høyre, er med andre ord viktige for å forstå utbyggingen av planleggingssystemet som vi har sett i det foregående. Men denne dimensjonen tilfører kanskje enda mer i forklaringene av *endringene* vi ser i dette systemet i denne perioden.

Storingsvalget i 1961 medførte ikke noe regjeringsskifte, men var allikevel rystende; Ap mistet etterkrigstidens flertallsmakt i Stortinget. Partiet var nå avhengig av SF til venstre for seg, eller et godt samarbeid med den borgerlige opinionen. Budsjettforslagene kunne ikke lenger i praksis hoppe bukk over stortingsbehandlingen, men måtte nå behandles av flere partier, representerende flere interesser. Dette medførte et naturlig press mot høyere utgifter. I tillegg ble deler av den interne regjeringsskampen forflyttet til Aps representanter i finanskomiteen og deres

---

<sup>56</sup> Det følgende bygger i all hovedsak på Lie, *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*, s. 422 f., og Bjørtvedt, *Visjon og kollisjon*.

<sup>57</sup> Lie, *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*, s. 423.

<sup>58</sup> Bjørtvedt, *Visjon og kollisjon*, s. 62.

<sup>59</sup> Se samme, s. 88 f.. Se også E. Lie, Prosjektbeskrivelse til bind 2 av Finansdepartementets historie: <http://www.hf.uio.no/iakh/om-instituttet/ansatte/vit/diverse/Prosjektbeskrivelse.ny.doc>

møter med en vekket opposisjon.<sup>60</sup> Utgiftspresset ble løst ved at Ap i det første stortingsåret tilbød opposisjonspartiene en pott på 50 millioner ved forhandlingsbordet. Med opposisjonens aksept av denne summen til fri benyttelse unngikk den første mindretallsregjeringen etter andre verdenskrig de virkelig store utgiftsglidninger, dette tross at stuntet ikke ble gjentatt i storingsperiodens senere budsjettbehandlinger. Det har vært pekt på som svært gunstig i så måte at det største opposisjonspartiet Høyre valgte en moderat linje overfor regjeringen.<sup>61</sup> Mindretallsregjeringen ble altså ikke såpass hardt presset økonomisk som man kunne vente, men situasjonen var selvfølgelig ikke beroligende. Utgiftene økte betydelig, og statsbudsjettene overskudd sank år for år.<sup>62</sup> Det er grunn til å se denne politiske situasjonen i sammenheng med den økte oppmerksomhet rundt de statlige utgiftene og arbeidet med en budsjettreform.

På denne tiden var det ikke selvsagt at borgerlige regjeringer ville godta eller ta bruk av styringsverktøyene Ap og sosialøkonomene hadde etablert. Den mangeårige finansråd Erichsen kan fortelle oss om at det var stor spenning innad i Finansdepartementets embetsverk knyttet til om den kortlivede Lyng-regjeringen ville legge frem eget nasjonalbudsjett da den tiltrådte i 1963.<sup>63</sup> Når den borgerlige samlingsregjeringens finansminister Dagfinn Vårvik antok fremleggelsen av eget nasjonalbudsjett som en selvfølge, kunne embetsverket og spesielt sosialøkonomene puste lettet ut; nasjonalbudsjetteringen var nå akseptert av alle stortingspartiene.

Spenningen var dermed ikke like stor da Ap mistet regjeringsmakten etter stortingsvalget i 1965, og Borten-regjeringen tiltrådte. Som Eivind Erichsen har påpekt ble omleggingen av den økonomiske politikken etter regjeringsskiftet minimal, både endringene i den avgåtte regjeringens statsbudsjett og den nye regjeringens nasjonalbudsjett gav signal om at samme kurs hovedsaklig ville bli holdt.<sup>64</sup> De borgerlige partiers tilslutning til langtidsplanleggingen hadde også blitt observert i debatten om LTP 1954-57, og diskusjonene rundt hvem som hadde lansert idéen først. Ved senere program fremlagt av Ap gikk opposisjonens innvendinger også på programmenes *retning*, så den prinsipielle motstand var nok ikke fryktet i Finansdepartementet. Det kom dermed ikke som noen overraskelse at Borten-regjeringen like etter sin tiltredelse sluttet seg til og videreførte langtidsplanleggingen med sin revisjon av LTP 1966-69.<sup>65</sup>

Det ble heller ikke foretatt noen endringer med PA eller dens mandat. Nå kunne dette skyldes at man fra den nye politiske ledelsens side ønsket å gjøre overgangen så smertefri som mulig, umiddelbare organisasjonsmessige omlegginger for å markere politiske holdninger ville i

---

<sup>60</sup> Lie, *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*, s. 430-431.

<sup>61</sup> Se samme, s. 431-433.

<sup>62</sup> Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 73-74.

<sup>63</sup> Se samme, s. 72-73. Lyng-regjeringen måtte gå før dette nasjonalbudsjettet rakk å bli vedtatt i statsråd, men Erichsen kan røpe at budsjettet skilte seg lite fra Aps forberedte nasjonalbudsjett.

<sup>64</sup> Se samme, s. 75-77.

<sup>65</sup> Bergh, "Utviklingstendenser i norsk makroøkonomisk langtidsplanlegging", s. 54-55.

så tilfelle ikke være rette veien å gå. Fra den nye borgerlige regjeringens side så man nok heller ikke slike forandringer som det viktigste å ta fatt på etter så mange års Ap-styre. Allikevel er det riktigere å anse den glidende overgangen og de manglende endringene som de borgerliges aksept også av denne delen av etterkrigstidens planleggingsapparat.

Med hensyn til langtidsprogrammene så er det få ting som markerer en overgang fra Ap-til borgerlig samlingsregjering. Gerhardsen-regjeringens LTP 1966-69 og Borten-regjeringens LTP 1970-73 var oppsiktsvekkende like. Tematikken og innholdet ble videreført, og som med stats- og nasjonalbudsjettet i 1965 ble linjene i den økonomiske politikken bragt videre fra det første langtidsprogram til det neste.<sup>66</sup> Kontinuiteten har flere årsaker: Ap hadde under det politiske presset de var utsatt for behov for både å vise nytt initiativ samt komme særinteressepartiene KrF og Sp i møte. Dette var med på å gjøre programmene til de to regjeringene mer ensartede. Vekstoptimismen hadde også slått rot og de gode tidene gjorde en endret politisk kursretning overflødig. Trond Bergh fremhever et annet svært viktig poeng, nemlig at de siste langtidsprogrammene fra Ap i større grad hadde tatt for seg statlig virksomhet. Endringen var et trekk i retning optimal borgerlig – eller ikke-sosialistisk – planlegging. Slik kunne Borten-regjeringen med revisjonen av LTP 1966-69 som sin forgjenger påpeke at "[k]jernen i Regjeringens langtidsplanlegging er statens egen virksomhet".<sup>67</sup> Den politisk-ideologiske avstand som kunne ha vært markert mellom de borgerlige partiene og Ap på dette punkt, hadde Ap selv fjernet.

## 2.6 Det sterke planleggingsapparat?

Jan Thorsvik og Thor Øivind Jensen har i sin artikkel om langtidsprogrammene pekt på et annet viktig poeng; det administrative planleggingsapparatets sterke rolle kan også ha bidratt til den store grad av overføring mellom Aps og Borten-regjeringens langtidsprogram.<sup>68</sup> Her faller det naturlig å tenke seg at spesielt langtidsprogramarbeidets gjennomføring, og programmets oppbygning og form ville være slike ting som PA med stor rett kunne hevde å være ekspertene på overfor den politiske ledelse. Men i motsetning til Thorsvik og Jensens påstand er det grunn til å tro at hvis den politiske ledelse ville beholde langtidsprogrammene som *politiske* dokumenter, eventuelt verktøy, så ville disse i større grad styre programmets *politiske* innhold i ønsket retning. Hvorfor skjedde dette tilsynelatende ikke? Svaret ligger sannsynligvis i at Ap på enkelte plan hadde beveget seg mot det politiske sentrum, og at 1960-tallet var gode tider; en betydelig politisk kursendring var hverken nødvendig eller ønsket. Den politiske konsensusen var som vi

---

<sup>66</sup> Thorsvik og Jensen, "Regjeringens 4-årige langtidsprogram i Norge 1945-2005", s. 233.

<sup>67</sup> St. meld. nr. 13 (1966-67), s. 4, sitert fra Bergh, "Utviklingstendenser i norsk makroøkonomisk langtidsplanlegging", s. 54.

<sup>68</sup> Thorsvik og Jensen, "Regjeringens 4-årige langtidsprogram i Norge 1945-2005", s. 233.

har sett stor umiddelbart etter andre verdenskrig og utover 1950-tallet, men også i andre halvdel av 1960-tallet var det stor grad av enighet både om politikkenes kortsiktige og langsiktige mål. Ikke bare nærmet Ap seg det politiske sentrum i sine programmer. Som Francis Sejersted påpeker, medførte et kappløp om initiativet etter 1961 at de borgerlige partiene valgte veien til regjeringsposisjon ved å utfordre Ap på deres banehalvdel.<sup>69</sup> Borten-regjeringen førte en sosialdemokratisk politikk, og det ble karakteristisk nok denne regjeringen som innførte folketrygden. Med andre ord var det ikke særlig behov for et sterkt planleggingsapparat til å representere kontinuitet i langtidsprogramarbeidet. Dét klarte nemlig de forskjellige regjeringalternativene helt på egen hånd.

På et annet punkt vil tesen om det sterke planleggingsapparatet kommes mer i møte, men her representerende en *forandring* heller enn som forklaring på kontinuiteten mellom de forskjellige regjeringenes programmer. LTP 1970-73 var nemlig ikke utelukkende en blåkopi av det foregående programmet, det ville nok antageligvis hverken PA eller den politiske ledelsen ha akseptert. To områder fremstår som spesifikt nye, for det første redegjorde man for det arbeidet PA hadde nedlagt med langtidsbudsjettene i tilknytning langtidsprogrammet, og man kunne nå endelig offentliggjøre det fireårige statsbudsjettet for perioden. I tillegg la man for første gang ved de såkalte *perspektivanalysene* til langtidsprogrammet, i denne omgang skisseringen av den økonomiske utviklingen fram til 1990, samt forventet utvikling innenfor felter med spesiell interesse for den offentlige sektoren. Det er i denne sammenhengen verdt å merke seg at ved å gjøre langtidsbudsjett og perspektivanalyser til vedlegg, valgte regjeringen å unngå å binde seg opp politisk.<sup>70</sup> Regjeringens reservasjoner har fått enkelte til å problematisere dette langtidsprogrammets funksjon som det sentrale plandokument for regjeringen.<sup>71</sup>

Hvis man velger å anta at regjeringen ikke bevisst forsøkte å svekke planleggingsapparatet, ved en form for utvanning av langtidsprogrammets politiske verktøyfunksjon, så kan den politiske nedtoningen av disse nye elementene tvert imot antyde et sterkt planleggingsapparatets oppnåelser på bekostning av politikerne. Nyhetene var opplagt "økonomelementer", langtidsbudsjetteringen hadde som mål å begrense den raske utgiftveksten, og disiplinere både politikere og fagdepartementer. Vi så også hvordan PA møtte relativt stor politisk motstand under sine innledende bestrebelse på å innføre langtidsbudsjetteringen. Selv om den ikke var politisk bindende for regjeringen må offentliggjøringen anses som en seier for planleggingsapparatet på bekostning av uerfarne regjeringspolitikere. Også perspektivanalysene, et kraftig uttrykk for 1960-tallets planleggingsoptimisme, var det sannsynligvis heller økonomifaglig enn politisk beveggrunn bak. Det kan riktignok innvendes at perspektivanalysene også fylte en

---

<sup>69</sup> Sejersted, *Norsk idyll*, s. 116

<sup>70</sup> Thorsvik og Jensen, "Regjeringens 4-årige langtidsprogram i Norge 1945-2005", s. 233-234.

<sup>71</sup> Se samme, s. 234.

politisk funksjon, ved at regjeringen utad viste ytterligere initiativ. Men med den borgerlige opposisjonens tidligere uvilje mot deler av Aps planleggingsapparat i minne, ville det være underlig om initiativet som innebar utarbeidelsen av analyser i skjæringspunktet mellom prognoser og planer med et tyveårig perspektiv, kom fra en regjering utgått fra sentrum-høyre-partiene. Dette tross at analysene behandlet områder med interesse for den offentlige virksomhet. Ved at PA kunne bruke ressurser på perspektivanalysene, og enda viktigere, offentliggjøre dem som vedlegg til regjeringens langtidsprogram, må man kunne anta at planleggingsapparatets styrke var relativt stor *vis a vis* politikerne.

Denne antagelsen styrkes også av at man internt i PA, nokså umiddelbart etter fremleggelsen av LTP 1966-69 og Borten-regjeringens reviderte langtidsprogram, i et selvrefleksjonens øyeblikk anså et sterkt behov for virkelig langtidsplanlegging – her i betydningen fra ti til 20 år. Det foregående langtidsprogrammets nytte kunne begrenses til at det bandt de ulike delene av statsadministrasjonen sammen til en referanseramme, noe som spesielt var gunstig med tanke på statsbudsjettene. Men langtidsplanleggingen utover fire år ble ansett å ha blitt forbigått. Dette medførte at politikerne ikke fikk med seg de langsiktige virkningene av sin politikk, og at de dermed forsvarlig kunne fortsette med politikk som vanlig. Slik ble det ansett at PA for å kunne leve opp til sitt navn var avhengig av å løsrive seg fra dagens bindinger i analysen, og selv om man nok måtte skjele til bindingene i policy-anbefalingene, var dette råd som "Økonomiavdelingen og Finansavdelingen [kan] gi like godt".<sup>72</sup> Målet med perspektivanalysene synes på samme måte som langtidsbudsjetteringen å være disiplinering av politikerne. Oppsiktsvekkende nok ble det her gitt uttrykk for en ganske stor selvstendighet på politikernes bekostning. Ikke Notatet fra PA gir også uttrykk for en ganske annen oppfatning av avdelingens misjon, kontrastert til ØA og FA.

## 2.7 Status i første halvdel av 1970-tallet

Langtidsplanleggingen hadde gode kår på begynnelsen av 1970-tallet. PA hadde tross motviljen fra FA vedrørende langtidsbudsjetteringen en svært høy status, og tiltrakk seg den økonomiske eliten.<sup>73</sup> I 1971 gikk avdelingens første ekspedisjonssjef Bjørn Larsen av, og ble etterfulgt av den karismatiske Per Schreiner, som skulle besitte stillingen helt frem til 1989. LTP 1974-77 som ble lagt frem av Korvald-regjeringen i 1973 ble på grunn av en rekke politiske hendelser laget under tre forskjellige regjeringer, men har blitt betegnet som høydepunkt i økonomenes medvirkning i programarbeidet.<sup>74</sup> Programmet ble på nærmere 500 sider, og mer enn det dobbelte inkludert

---

<sup>72</sup> "Perspektivanalysenes plass innenfor planleggingsavdelingens arbeidsprogram", notat av 27.12.65 fra Finn Molvig, PA-PS/11.

<sup>73</sup> Samtale med Thorvald Moe, 13.08.08

<sup>74</sup> Dag Bjørnland, "Det nye Langtidsprogrammet – bedre enn sine forgjengere", i *Sosialøkonomen*, nr. 5/1977.

vedlegg (se *figur 3.1* og *3.2*). Programmet fortsatte tendensen fra LTP 1970-73, nå ble perspektivanalyser frem til årtusenskiftet lagt ved stortingsmeldingen. Også utenom økonomiljøene ble PA ansett å ha høy prestisje, avdelingens vurderinger ble verdsatt også av politikerne.<sup>75</sup> Avdelingen som hadde vært et ledd i Aps styringsambisjoner i etterkrigstiden, hadde på begynnelsen av 1970-tallet oppnådd tverrpolitisk status som den norske statsadministrasjonens eliteavdeling. De borgerlige regjeringene nøyde seg ikke bare med å benytte seg av planleggingssystemet, de videreførte det i stor grad. Tidsperioden utmerket seg med en tydelig planleggingsoptimisme.

Men sto denne planleggingsoptimismen og langtidsplanleggingen overfor noen trusler? Ikke umiddelbart, men faresignalene var der. Etterkrigstidens kontrollerte regime begynte å slå sprekker. De norske forretnings- og sparebankene var misfornøyde med det de oppfattet som et svært detaljregulerende system, og prisen myndighetene måtte betale var stadige overskridelser av kredittbudsjettet.<sup>76</sup> Bretton Woods-systemets fall tidlig på 1970-tallet medførte en varig ubalanse, med ustabile valutakurser, og ekspanderende valutamarkeder. Oljeprissjokket i 1973 skapte også en kraftig internasjonal lavkonjunktur. Både internasjonalt og i Norge sto man overfor store endringer gjeldende den økonomiske politikken. Men de norske løsningene på disse problemene var i tråd med den norske planleggingsoptimismen: mer planlegging!

---

<sup>75</sup> Samtale med Bjørn Skogstad Aamo, 14.08.08.

<sup>76</sup> Tranøy, "Norges Bank – variasjoner i makt og koordineringsevne", s. 226-228.

## Kapittel 3. Fra planleggingsoptimisme til ny økonomisk politikk: Planleggingsavdelingen og langtidsprogrammene 1973-79

I den norske økonomiske politikken utviklet planleggingsoptimismen fra etterkrigstiden seg videre på 1970-tallet. Troen på planlegging var ikke noe særnorsk fenomen, også andre vestlige land hadde velutviklede planleggingsapparater. Det rådende sosialøkonomiske verdensbildet innebar at det var få som tvilte på at man kunne styre utviklingen, og styre klar av eventuelle økonomiske problemer. Tross dette planoptimistiske felleseie, er det vanlig å peke på en særegen norsk styringsoptimisme.<sup>77</sup> Denne gav seg utslag i en aktivistisk styring i regjeringskontor og departementer, og kom særlig til uttrykk ved stor tro på langtidsplanlegging. Oljefunnene på norsk sokkel bidro også til denne styringsoptimismen, ved forskuttering av oljepenger for å holde liv i norske industriarbeidsplasser, under motkonjunkturpolitikken fra 1975. Omleggingen av den økonomiske politikken i 1977, med motkonjunkturpolitikken slutt og påfølgende innstramminger, blir gjerne forklart som begynnelsen på slutten for planleggingsoptimismen.<sup>78</sup> Dette kapitlet vil med utgangspunkt i PA og langtidsprogrammene forfølge to hovedspørsmål: Først vil det ses på hvordan planleggingsoptimismen gav seg utslag i Finansdepartementet og i det politiske miljø. Underproblemstillinger her behandler PAs status i departementet og hos politisk ledelse, prosessene rundt LTP-arbeidet, og det politiske og økonomifaglige syn på langtidsprogrammene. Det andre hovedspørsmålet tar for seg hvilke konsekvenser omleggingen av den økonomiske politikken i 1977 fikk for planleggingsoptimismen. Var utarbeidelsen av den såkalte "Tilleggsmeldingen" en svekkelse for PA og planleggingsoptimismen, og hvordan var den politiske og økonomifaglige responsen på omleggingene? Dernest vil det ses på hvilke konsekvenser ØAs ønsker om utvidelse av tidsperspektivet i korttidsplanleggingen fikk for PA.

### 3.1 Kleppe og planleggingsapparatet

Det Ap som dannet regjering etter stortingsvalget i 1973, var et svært svekket regjeringsparti. Valget er betegnet som et regelrett katastrofevalg for partiet, som gjenvant makten med sitt hittil dårligste valgresultat.<sup>79</sup> Ap ble også hardt presset fra venstre. Det nyopprettede Sosialistisk Valgforbund (SV<sup>80</sup>) fikk hele sin fremgang fra Ap, sammenlignet med hva Sosialistisk Folkeparti og

<sup>77</sup> Espeli, *Industripolitikk på avveie*, s. 26-29, 45 f.; Furre, *Norsk historie 1914-2000*, s. 221 f., 266-268.

<sup>78</sup> Se Furre, *Norsk historie 1914-2000*, s. 247.

<sup>79</sup> Nyhamar, *Nye utfordringer*, s. 202.

<sup>80</sup> Betegnelsen "SV" vil i det følgende benyttes både om Sosialistisk Valgforbund og Sosialistisk Venstreparti som ble valgforbundets partinavn fra 1975.



Kommunistpartiet i valgforbundet hadde fått i 1969. Avhengigheten var knapp, men total, da Aps og SVs mandater sammen utgjorde én stemmes overvekt overfor den borgerlige siden.<sup>81</sup> Som om ikke velgerflukten til den radikale utfordreren var ille nok, opplevde Ap krisetendenser innad, både på topp- og grunnplan: EF-striden og Brattelis avgjørelse om kabinettspørsmål hadde påført partiet dype splittelser. Sentrale elementer i partiet forsøkte å få Bratteli til å trekke seg som statsministerkandidat. Bratteli måtte få skriftlig bekreftelse fra landsstyret på at han hadde partiets tillit, noe han forsåvidt fikk, men ikke mer tillit enn at han ble avsatt på landsmøtet to år senere.<sup>82</sup> Grunnplanen i partiet sto dels i opposisjon til ledelsen, og enkelte lokallag gikk delvis i oppløsning som følge av EF-striden.<sup>83</sup> Det var dette svekkede Ap som tok fatt på regjeringsoppgavene høsten 1973.

Innad i regjeringen skjedde det en maktforskyvning, grunnet Brattelis svekkede posisjon. Den nye finansministeren Per Kleppe vant større innflytelse, og hans departement styrket sine koordineringsfunksjoner.<sup>84</sup> Hva betød PA og langtidsplanleggingen for den politiske ledelsen? Kleppe og statssekretær Bjørn Skogstad Aamo, som hadde jobbet sammen i Arbeiderbevegelsens utredningskontor – det såkalte Tenkeloftet – så på PA som en fantastisk mulighet: et eget "utredningskontor" innenfor departementsstrukturen, med svært dyktige fagfolk.<sup>85</sup> Avdelingen ble ansett som både Finansdepartementets, og hele statsadministrasjonens eliteavdeling, og daværende ekspedisjonssjef i ØA, Arne Øien, mente det var viktig at PA fikk de beste kandidatene.<sup>86</sup> Regjeringskonferansene på Staur var i denne perioden ansett som PAs konferanser, hvor det i første rekke var PAs tema som ble drøftet.<sup>87</sup>

Noe av det første den politiske ledelsen måtte ta stilling til var om man skulle legge frem Korvald-regjeringens LTP 1974-77, eller utarbeide sitt eget langtidsprogram for perioden. Kleppe ble advart av finansråd Eivind Erichsen mot å igangsette et storstilt langtidsprogramarbeid, da departementet sto overfor så mange andre viktige oppgaver.<sup>88</sup> Selv om Kleppe valgte å følge disse rådene, og la frem Korvald-regjeringens langtidsprogram våren 1974, betød ikke dette at man la fra seg tanken om å legge frem et eget program. Oljefunnene på den norske kontinentalsokkelen, og de mulige konsekvensene av disse, innebar nemlig at PA ved regjeringens tiltredelse var i full gang med arbeidet med en Stortingsmelding som utredet temaet.

---

<sup>81</sup> Se samme, s. 202.

<sup>82</sup> Se samme, s. 253 f.

<sup>83</sup> Se samme, s. 191 f.

<sup>84</sup> B. Skogstad Aamo, "Da 'Tenkeloftet' ble flyttet til Finansdepartementet", i Gudmund Hernes (red.), *Arkitekten. Festskrift til Per Kleppes 85-årsdag*, FAFO, Oslo 2008, s. 52; Kleppe, *Kleppepakke*, s. 166 f.; Samtale med Bjørn Skogstad Aamo, 14.08.08.

<sup>85</sup> Samtale med Bjørn Skogstad Aamo, 14.08.08.

<sup>86</sup> Samtale med Thorvald Moe, 13.08.08; samtale med Amund Utne, 04.12.08.

<sup>87</sup> Samtale med Thorvald Moe, 13.08.08.

<sup>88</sup> "Revisjon av Langtidsprogrammet 1974-1977", notat av 30.10.73 fra finansministeren til regjeringens medlemmer, EE/36.

Kleppe grep begjærlig muligheten til å gjøre meldingens innhold politisk. Et statssekretærutvalg med Bjørn Skogstad Aamo som formann ble nedsatt til å lede det praktiske arbeidet sammen med PA, og "de store linjer ble utformet under Kleppes aktive ledelse".<sup>89</sup> Mye av innholdet dreide seg om farene ved for sterk bruk av oljepengene i den norske fastlandsøkonomien, og også behovet for omstillinger som ville melde seg. Men meldingen skulle også gjøres politisk.

Kleppe utarbeidet sammen med PAs ekspedisjonssjef Per Schreiner uttrykket "et kvalitativt bedre samfunn", og rammene for oljevirkosomheten og inntektene herfra skulle være som del av "en planmessig omforming av det norske samfunn".<sup>90</sup> Denne planmessige omformingen innebar blant annet videreutvikling av velferdssamfunnet, styrking av lokalsamfunnene, økt styring av det private forbruket, og ansvar for verdens fattige land.<sup>91</sup> Stortingsmelding nr. 25 (1973-74) *Petroleumsvirkosomhetens plass i det norske samfunn* ble som et nytt langtidsprogram, og Bjørn Skogstad Aamo har i ettertid kunne konkludere med at den "var såpass bred at den erstattet det gamle LTP 1974-77".<sup>92</sup> Den såkalte Oljemeldingen ble da også en politisk suksess; den innpasset flere av Aps honnørord, viste initiativ til å hankes med en uviss fremtid, og kunne vise de svikeyulle SV-velgerne fra forrige valg hva som var venstrepartiet i Norge. Også mer økonomifaglig var den en suksess, da den ble omfavnet av sosialøkonomene, og til og med Høyres partifolk støttet opp under meldingens økonomiske side, selv om man så med skjevt blikk på det ideologiske innholdet.<sup>93</sup> Videre viste Oljemeldingen fremsynthet, ved at den både understreket viktigheten av å vise moderasjon med utvinningstakten og forsiktighet med å innfase oljeinntektene i den norske økonomien. Oljemeldingens perspektiver kunne allikevel virke skremmende. Oljefunnene, delvis i sammenheng med fremveksten av tjenestesamfunnet, gjorde at man så for seg en nedbygging av norske industriarbeidsplasser. Meldingen anslo en nedbygging av den landbaserte industrien og skipsfarten med 70000 årsverk frem mot 1980.<sup>94</sup> Oljemeldingens suksess understrekes av at den fortsatt blir gitt betegnelser som "unik", "en perle" og "den viktigste melding som ble lagt frem i annen halvdel av forrige århundre".<sup>95</sup>

Etter suksessen med Oljemeldingen tok Per Schreiner og PA region på Stortingsmelding nr. 50 (1974-75), *Naturressurser og økonomisk utvikling*. Den såkalte Ressursmeldingen ble *vis a vis* Oljemeldingen preget mer av en balansegang, hvor noe av poenget var å skyte ned en vekstfrykt som hadde spredt seg mot slutten av 1960-tallet og på begynnelsen av 1970-tallet. En

---

<sup>89</sup> Samtale med Bjørn Skogstad Aamo, 14.08.08.

<sup>90</sup> Fra St. meld. nr. 25, (1973-74), *Petroleumsvirkosomhetens plass i det norske samfunn*, sitert fra Espeli: *Industripolitikk på avveie*, s. 26; samtale med Bjørn Skogstad Aamo, 14.08.08.

<sup>91</sup> Kleppe, *Kleppepakke*, s. 246-250.

<sup>92</sup> Samtale med Bjørn Skogstad Aamo, 14.08.08.

<sup>93</sup> Samtale med Bjørn Skogstad Aamo, 14.08.08.

<sup>94</sup> Espeli, *Industripolitikk på avveie*, s. 26-29.

<sup>95</sup> Sitatene er fra samtaler med henholdsvis Gunnar Berge 19.09.08, Knut Eggum Johansen 04.09.08 og Bjørn Skogstad Aamo 14.08.08. Kåre Willoch vil på sin side hevde dette er overdrivelser, men mener allikevel om Oljemeldingen at det er "mye godt i den", samtale med Kåre Willoch, 18.11.08.

samfunnsutvikling bygd på stadig vekst møtte motbør, og Korvald-regjeringens LTP 1974-77 hadde blant annet hatt avveiningen mellom vekst og vern som et hovedtema. Ressursmeldingen tok utgangspunkt i at veksten var et gode, men at den måtte balanseres mot vern. Prisen på bruk av ressurser kunne bidra til en slik balanse. Ressursmeldingen fikk ikke den samme oppmerksomheten som Oljemeldingen, og var muligens ikke så tydelig som dens forløper, men uttrykte vilje til å gjøre noe med tidens og fremtidens problemer.

## 3.2 Langtidsprogrammet 1978-81

Høsten 1975 startet det politiske arbeidet med Stortingsmelding nr. 75, (1977-78) *Langtidsprogrammet 1978-81*. Hvordan kom planleggingsoptimismen til uttrykk med henblikk på dette langtidsprogrammet? Meldingen ble som del av Aps og Kleppes planoptimisme ansett som del av et planpolitisk hele sammen med Oljemeldingen og Ressursmeldingen, illustrert ved meldingenes tallsjonglering.<sup>96</sup> Tallsjongleringen symboliserte viktigheten av planarbeidet, men viktigere var realiteten i omfanget av planarbeidet, og arbeidet med LTP 1978-81 skulle bli et storstilt prosjekt. Nå hevder riktignok enkelte av aktørene i ettertid at omfanget av langtidsprogramarbeidet ikke var noe spesielt større ved dette langtidsprogrammet enn ved tidligere program.<sup>97</sup> Men selv om dette ifølge datidens plansjef i FA, Thorvald Moe, bare var rent "administrative prosesser," slår det en som observatør hvilket enormt og ressurskrevende arbeid dette må ha vært. Observasjonen underbygges av en annen aktør. Som underdirektør i Sosialdepartementet ble Tormod Hermansen dratt inn i arbeidet med LTP 1978-81, og han betegner arbeidet som *gigantisk*.<sup>98</sup> Dette omfattende arbeidet synes vanskelig å skulle forklares annerledes enn som uttrykk for den fremskredende planleggingsoptimismen som rådde på 1970-tallet. Hverken innvendingen om at dette var administrative prosesser, eller at det var en alminnelig prosess som ble bygd ut noe, slår bena under poenget at dette var prosessene nødvendigvis var der av en grunn. Grunnen synes å være at arbeidet var ansett som politisk viktig, og at det både i departement og blant politikerne var en bred planleggingsoptimisme knyttet til utarbeidelsen av programmene.

### 3.2.1 Institusjonelle endringer og videreføringer

Forrige kapittel viste hvordan den politiske samordningen av langtidsprogramarbeidet ble forsøkt forbedret ved at det ble opprettet såkalte statssekretærutvalg (SULL<sup>99</sup>) fra og med arbeidet med

---

<sup>96</sup> Stortingsmeldingene fikk nummereringen 25, 50 og 75, noe som blir forklart med at "økonomene liker tallspill", samtale med Bjørn Skogstad Aamo, 14.08.08.

<sup>97</sup> Samtale med Thorvald Moe, 13.08.08, og samtale med Bjørn Skogstad Aamo, 14.08.08.

<sup>98</sup> Samtale med Tormod Hermansen, 08.09.08.

<sup>99</sup> Statssekretærutvalget for langtidsprogrammet og langtidsbudsjettene.

LTP 1958-61. Til det neste fireårsprogrammet ble det også nedsatt et faglig tungt embetsmanns-utvalg, som skulle forbedre programmenes "verktøyfunksjon", altså den praktiske nytten. Begge disse "institusjonelle" apparatene tilknyttet langtidsprogrammene ble videreført utover 1960- og 1970-tallet, også etter at PA hadde blitt opprettet i 1963. Men på midten av 1970-tallet ble dette ikke lenger ansett som tilstrekkelig. LTP-arbeidet ble utbygd med to nye nivåer, som hver på sitt vis sier noe om troen på langtidsplanlegging som sådan, i tillegg til prioriteringen dette arbeidet fikk både i administrasjon og politikk.

Som et forberedende grunnlagsarbeid for statssekretærutvalget ble det opprettet et titalls arbeidsgrupper som skulle utrede forskjellige sektor- og departementoverlappende temaer i tilknytning langtidsprogrammet.<sup>100</sup> Målet med arbeidsgruppene å lage "utkast til arbeidsdokumenter med forslag til konklusjoner eller tilrådninger", som så kunne brukes i LTP 1978-81.<sup>101</sup> Arbeidsgruppene besto i all hovedsak av en håndfull embetsmenn fra berørte departementer, og sammensetningen bar preg av høy prioritet.<sup>102</sup> Flere av arbeidsgruppene hadde i tillegg medlemmer som kom utenfra departementsstrukturen, for eksempel fra ulike direktorater eller Statistisk Sentralbyrå. Medlemmene var utpekt av Finansdepartementet etter samråd med SULL og de aktuelle berørte departementer og institusjoner, men arbeidsgruppene kunne selv trekke inn sakkyndig hjelp med budsjettstøtte fra departementet ved behov. I tillegg hadde flere av arbeidsgruppene undergrupper som redegjorde for mer spesifikke saksområder under de enkelte arbeidsgruppens tema.<sup>103</sup> Et tidstypisk trekk var også at de eksterne representantene, som fra ulike direktorater, var planleggingssjefer og planleggingsledere. Oppsummert var arbeidet til arbeidsgruppene svært omfattende og beslagla ressurser over store deler av sentraladministrasjonen, i tillegg til en rekke utenforliggende etater.

Den andre institusjonelle nyvinningen til arbeidet med LTP 78-81 var kontaktutvalget for langtidsprogrammet, som tilførte en ny dimensjon til den politiske administreringen og samordningen av langtidsprogrammet utover statssekretærutvalget. Kontaktgruppen, ledet av den nye

---

<sup>100</sup> "Referat fra møte 3. november 1975", notat av 06.11.75 fra statssekretærutvalget for langtidsprogrammet og langtidsbudsjettene til finansministeren, PA/Plan II-102.00/2, og "Langtidsprogrammet 1978-1981, statusrapport om arbeidet med etablering av arbeidsgrupper for viktigere emner", notatutkast av 11.12.75 fra Finansdepartementet/Planleggingsavdelingen, PA/Plan II-102.00/2.

<sup>101</sup> "Langtidsprogrammet 1978-1981, status og problemstillinger", notatutkast av 12.01.76 fra statssekretærutvalget for langtidsprogrammet og langtidsbudsjettene til finansministeren, PA/Plan II-102.00/2. Se også "Langtidsprogrammet 1978-1981, statusrapport om arbeidet med etablering av arbeidsgrupper for viktigere emner", notat av 11.12.75 fra Finansdepartementet/ Planleggingsavdelingen, PA/Plan II-102.00/2.

<sup>102</sup> I flere av gruppene var mer enn én ekspedisjonssjef representert, og det var gjerne flere underdirektører og byråsjefer enn konsulenter i enkelte av gruppene. Gruppen for Målstruktur trakk sågar på departementsråden fra Miljøverndepartementet, Olaf Sætersdal, en tidligere PA- og FA-ansatt. "Langtidsprogrammet 1978-1981, statusrapport om arbeidet med etablering av arbeidsgrupper for viktigere emner", notatutkast av 13.01.76 fra Finansdepartementet/Planleggingsavdelingen, PA/Plan II-102.00/2.

<sup>103</sup> Undergruppene kunne bestå av lavere embetsmenn som konsulenter, iblandet en underdirektør, men flere av undergruppene var mer topptunge med flere byråsjefer, avdelingssjefer og underdirektører. Se eksempelvis "Framdriftsrapporter fra undergrupper under arbeidsgruppen for sysselsetting og sysselsettingsbudsjettering", særskilt vedlegg til notat av 04.03.76, fra Finansdepartementet/Planleggingsavdelingen, PA/Plan II-102.00/2.

statsministeren Oddvar Nordli, hadde som oppgave å opprettholde kontakten mellom regjeringen, stortingsgruppen, partiet og LO under programarbeidet.<sup>104</sup>

I tillegg til disse to nye institusjonelle nivåene i langtidsprogramarbeidet, ble både SULL og Embetsmannsutvalget, eller Arbeidsutvalget som det ble kalt, videreført. SULL ble ledet av statssekretær Skogstad Aamo, og Arbeidsutvalget utmerker seg som svært topptungt. Hvert departement hadde også sine særskilte kontaktpersoner for langtidsprogrammet som sammen med den aktuelle statssekretæren sto ansvarlig for programarbeidet og kontakten med PA.<sup>105</sup>

### 3.2.2 Det politiske grep

Det apparatet som ble videreført og utbygd har sin naturlige forutsetning at langtidsprogramarbeidet ble ansett som svært viktig både for regjeringen og for Arbeiderbevegelsen. Det var også ansett som viktig at programarbeidet måtte samordnes med Aps program.<sup>106</sup> Selve langtidsprogrammet skulle gis en markert politisk profil, og regjeringen ville engasjere seg aktivt i utarbeidelsen av programmet. Et nytt grep som ble foretatt med dette langtidsprogrammet, og som i stor grad skulle komme til å definere programmet, var også ment å skulle gjøre det til et *politisk* dokument. LTP 1978-81 ble gitt en tverrsektoriell form. Tidligere programmer hadde delt mål og midler opp etter ulike sektorer, hvilket i praksis betød de enkelte departementene. Denne typen planlegging gjorde det nok lettere å få gjennomført politikkenes enklere mål, men hindret et mer helhetlig syn på statens virksomhet. Sektortankegangen ble nå forlatt. Det tverrsektorielle grepet hadde noen klare fortrinn fra den politiske planleggerens ståsted, nemlig et mer visjonært og koherent syn både på nåtidens og fremtidens samfunn, enn med en klassisk sektoriell oppdeling. På den annen side er slik planlegging vanskeligere å gjennomføre, og mer åpen for vaghet hvor det ikke skorter på velmenende tiltak og gode hensikter, men hvor det konkrete er både vanskelig å få øye på og å få satt ut i live.

Den tverrsektorielle og politiske angrepsmåten til LTP 1978-81 er med å forklare de nye institusjonelle grepene som ble initiert i forbindelse med dette langtidsprogramarbeidet. Arbeids-

---

<sup>104</sup> "Beslutningsreferat vedrørende langtidsprogrammet fra regjeringens møte på Staur 26.-27. januar 1976", notat av 09.02.76 fra Finansdepartementet/Planleggingsavdelingen, PA-PS, boks mrk. *Langtidsprogrammet 1978-81, ideer og generell organisasjon*, og "Referat fra møte 3. november 1975", notat av 06.11.75 fra statssekretærutvalget for langtidsprogrammet og langtidsbudsjettene til finansministeren, PA-PS, boks mrk. *Langtidsprogrammet 1978-81, ideer og generell organisasjon*.

<sup>105</sup> Arbeidsutvalget trakk på de to ekspedisjonssjefene fra PA og ØA, ekspedisjonssjefer fra Statsministerens kontor, Handelsdepartementet, Miljøverndepartementet og Industridepartementet, en departementsråd fra Forbrukerdepartementet, en underdirektør fra Arbeidsdirektoratet, forskningsdirektør Odd Aukrust fra SSB og direktør Hermod Skånland fra Norges Bank, se "Langtidsprogrammet 1978-1981", utkast til notat av 08.12.75 fra finansminister Per Kleppe til kontaktgruppen for langtidsprogrammet 1978-81, PA-PS, boks mrk. *Langtidsprogrammet 1978-8, ideer og generell organisasjon*.

<sup>106</sup> "Beslutningsreferat vedrørende langtidsprogrammet fra regjeringens møte på Staur 26.-27. januar 1976", notat av 09.02.76 fra Finansdepartementet/Planleggingsavdelingen, PA-PS, boks mrk. *Langtidsprogrammet 1978-81, ideer og generell organisasjon*.

gruppene under statssekretærutvalget skulle nettopp bearbeide de tverrdepartementale tema, og gruppene var nedsatt etter politisk bestemte satsingsområder, hvor SULL sørget for den politiske koordineringen. Når arbeidsgruppeområdet var bearbeidet i samspill med SULL, skulle potensielle konflikter departementene imellom være unngått, og løsninger innenfor de forskjellige politiske satsingsområder ville være valgt. Kontaktutvalget skulle igjen påse at arbeidet ble drevet i tråd med både arbeiderbevegelsen generelt, men også LO og regjeringens ambisjoner, og koordinerte således koordinatorene i statssekretærutvalget. Slik forsøkte man å heve langtidsprogramarbeidet til et overordnet politisk nivå.

### 3.2.3 Politikk og disiplin i overavdelingen

Mange av de tidlige tankene rundt LTP 1978-81 dreide seg rundt å skille programmet de to foregående programmene, som begge i all hovedsak hadde blitt utarbeidet under borgerlige regjeringer, og da spesielt det siste langtidsprogrammet. Et av de viktigste ankepunktene til LTP 74-77 var naturlig nok størrelsen. Regjeringskonferansene konkluderte med at LTP 1978-81 ikke skulle overgå 100 sider, noe som hadde blitt slått fast internt i PA allerede i de første notatene med tanker rundt langtidsprogramarbeidet sommeren 1975.<sup>107</sup> Underdirektør i PA, Odd Solbraa fikk i et notat tidlig i mai samme år tilslutning fra ekspedisjonssjef Per Schreiner til at "eksperimentet" fra foregående langtidsprogram hvor man forsøkte å dekke "'hele feltet' av problemstillinger" ikke burde gjentas.<sup>108</sup>

Dette betød imidlertid ikke en retur til etterkrigstidens mer kvantitative langtidsprogrammer, nye tema av mer ikke-økonomisk art hadde kommet for å bli. Det var heller den alt for grundige gjennomgangen og ordgyterske formen man hadde innvendinger mot. Slik kunne Solbraa i nevnte notat foreslå at man nå tok sikte på å behandle de nye problemstillingene noe mindre fullstendig. Solbraas forslag til løsning på dette problemet uttrykker i én setning hvordan LTP 1978-81 skulle bli organisert: "Hvis en ønsker å begrense emnevalget i og omfanget av langtidsprogrammet 1978-1981, bør det i første rekke skje ved tilbakeholdenhet med å ta opp sektorplaner og næringspolitikk som dekkes av et enkelt fagdepartement".<sup>109</sup> Setningen skisserer kort den tverrsektorielle struktur både arbeidet med og sluttproduktet LTP 1978-81 skulle få.

I og med at størrelsen hadde blitt såpass begrenset, var det internt i PA allikevel usikkerhet om man ville få plass til alt det man mente var viktig. Kortere programnotater inkludert i selve programmet, med disponering av mål og midler for hvert programområde, var et forslag til løsning som unngikk upolitiske perspektivanalyser og det gigantiske og vage program-

---

<sup>107</sup> Se samme, se også "Noen tanker om Langtidsprogrammet 1978 til 1981", notat av 05.06.75 fra Arne Dolven til Per Schreiner, PA-PS, boks mrk. *Langtidsprogrammet 1978-81, disposisjon*.

<sup>108</sup> "Opplegget av Langtidsprogrammet 1978-1981. Mulige hovedemner" notat av 09.05.75 fra Odd Solbraa til Per Schreiner, PA-PS boks mrk. *Langtidsprogrammet 1978-81, disposisjon*. Se Schreiners randkommentarer.

<sup>109</sup> Se samme.

met for perioden 1974-77. Dette ivaretok samtidig målet om at langtidsprogrammet denne gangen skulle få en skikkelig "policy-profil". Det var et håp om at det tverrsektorielle perspektiv koblet med slike mål-middel-analyser ville kunne sette enkeltmennesket i fokus. Byråsjef Arne Dolvens forslag til disposisjon viser det nye individfokus, men understreker kanskje også den farlige veien mot politisk partiprogram som langtidsprogrammene hadde begitt seg inn på. Første del av programmet burde etter hans mening disponeres "slik at en går fra individnivå, gjennom lokalsamfunn, det regionale, makroproblematikk i Norge, og til Norge i verdensammenheng. I en siste del kunne man spesielt gå inn på samspillet mellom de ulike nivåer".<sup>110</sup> Da han i det etterfølgende foreslo at man på "individnivå bør (...) rette søkelyset mot det enkelte menneskes situasjon og funksjonering i det moderne samfunn", synes det på ett plan som et hav av tid siden etterkrigstidens faglige og saklige økonomistyrte langtidsprogrammer. Planleggingens vesen hadde forandret seg per 1975, og en av konsekvensene var altså slike vage "politikerformuleringer". Samtidig viser dette oss at troen på hva som kunne planlegges fra en avdeling i Finansdepartementet var ganske stor.

Dette bildet må imidlertid justeres noe. Parallelt med langtidsprogramarbeidet løp nemlig arbeidet med langtidsbudsjettene. Den økte policy-profilen dette langtidsprogrammet hadde som mål hang også sammen med trekk i retning av mer tradisjonelle økonomivurderinger. Mål-middel-analysene kunne klargjøre regjeringens politikk, men sammenføyningen av langtidsprogram og -budsjetter var jo også en måte å få kontroll med statens utgifter og disiplinere politikerne. Som Odd Solbraa så det i mai 1975 kunne man få i både pose og sekk ved å fokusere på programområder samtidig som man gav langtidsstats- og trygdebudsjett mer plass: "Gjennom en grundig presentasjon av oppgaver, tiltak og mål innen hvert programområde, vil langtidsprogrammet kunne få en klar policy-profil. Samtidig vil dette langt på veg erstatte tradisjonell behandling av sektor- og næringspolitikk."<sup>111</sup>

Etter at PA hadde hatt sin interne gjennomgang og tidlig vært i kontakt med departementene, hadde en viss retning på langtidsprogramarbeidet utkrystallisert seg. Man gikk ut fra nær samordning med langtidsbudsjettene, man søkte å få fulgt opp både Oljemeldingen og Ressursmeldingen, og det sektorovergripende program rettet mot de "overordnede samfunnsmessige mål" ble ansett som den beste måten å organisere arbeidet på. Sektorpolitikken kunne man presentere i egne stortingsmeldinger, men i langtidsprogrammet ble det viktig å klarlegge konflikter mellom ulike mål, fordi målene kunne påvirkes som "bivirkninger" av sektorpolitikken, som det het.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> "Noen tanker om Langtidsprogrammet 1978 til 1981", notat av 05.06.75 fra Arne Dolven til Per Schreiner, PA-PS, boks mrk. *Langtidsprogrammet 1978-81, disposisjon*. Dolvens understrekninger.

<sup>111</sup> "Opplegget av Langtidsprogrammet 1978-1981. Mulige hovedemner" notat av 09.05.75 fra Odd Solbraa til Per Schreiner, PA-PS boks mrk. *Langtidsprogrammet 1978-81, disposisjon*.

<sup>112</sup> "Momenter for drøfting av opplegget av Langtidsprogrammet 1978-1981", notat av 25.09.75, av Per Schreiner, PA-PS, boks mrk. *Langtidsprogrammet 1978-81, disposisjon*.

Man var seg altså bevisst at det fantes målkonflikter, men nærmest å redusere sektorpolitikken til noe som kunne stå i veien for samfunnets virkelige og viktige mål, synes i overkant optimistisk. Her skuer man også kimen til en konflikt. Programarbeidet sett innenfra PA gir et inntrykk av "overavdelingen" i "overdepartementet", hvor alle tråder i den nasjonale fremtidsvisjon skulle samles og samordnes fra, og hvor sektorpolitikken bare var i veien. Men dette kontrasteres også av den sterke politiske koordineringen og styringen man hadde til hensikt å få over programarbeidet. Det regjeringen med Kleppe i spissen ville ha, var "Et kvalitativt bedre samfunn".

### 3.2.4 Politisering for et parti i krise

Hvilke hensyn tilfredsstilte politiseringen av langtidsprogramarbeidet for Ap? Ap hadde vært ute i kulda etter nærmere 30 års styre. Disse seks år i skyggenes dal var altså et resultat av noe så uhørt som tapte stortingsvalg i 1965 og -69, og valget i 1973 var heller ikke på noen måte betryggende: et katastrofevalg totalt sett, med lekkasje til venstre. Dermed måtte man gripe initiativet *vis a vis* sentrum-høyre-partiene, vise hvem som hadde ledet an i etterkrigstidens oppbygning av det som på bred front var ansett som et svært vellykket velferdssamfunn. Med hensyn til planleggingsapparatet var dette nettopp Aps prosjekt. De borgerlige var lenge svært skeptiske til oppbyggingen av planleggingsapparatet, men var ikke tilbakeholdne med å benytte seg av det da de endelig kom i posisjon, og drev planleggingsoptimismen videre. Her var det de borgerlige som hadde stjålet Aps klær mens Ap var ute og svømte.

LTP 1978-81 ble slik benyttet av Ap for å vinne kampen om historien. Et av temaene som arbeidsgruppene under SULL skulle bearbeide og legge frem, var "Historisk bakgrunn". PA tok kontakt med Historisk institutt og Institutt for sosialøkonomi ved Universitetet i Oslo for å få hjelp til å utarbeide notater om den historiske utviklingen etter andre verdenskrig. Den uttalte hensikten var tosidig, hemme eventuell frykt hos vanlige mennesker i forhold til hva det radikaliserende Aps samfunnsplanlegging hadde som siktemål ved både å vise hva man hadde gjort, hvor man var kommet, og hva man søkte å utvikle videre. I tillegg ville man vise etterkrigstidens positive utvikling som sterkt influert av Ap ved makten. Som det het i et PA-notat fra finansministeren til regjeringen: "Etter min oppfatning bør vi ikke la være å ta æren for de positive sidene ved denne utviklingen. Arbeidet framover blir derfor i stor grad å 'gjøre et godt samfunn bedre'.<sup>113</sup> Den borgerlige regjeringsperioden, og de to langtidsprogrammene som ble fremlagt under denne, synes essensielle i forståelsen av det arbeidet som ble lagt ned med LTP 1978-81. Ap skulle igjen vise initiativ, vise hvilket parti det norske folk hadde å takke for velstandsutviklingen, og hvem som hadde vryene for en videre utvikling. Med hensyn til nye tema og

---

<sup>113</sup> "Langtidsprogrammet 1978-1981", notat av 19.01.76 fra finansministeren til regjeringens medlemmer, PA-PS, boks mrk. *Langtidsprogrammet 1978-81, ideer og generell organisasjon*.



problemstillinger i langtidsprogrammene ville ikke Ap vise seg som dårligere enn de borgerlige partiene. Hvis kvalitative aspekter ved menneske- og samfunnslivet var noe som i økende grad opptok folk, så ville partiet som hadde ledet an i utviklingen frem til samfunnet som skapte slike nye perspektiver lede an også på dette feltet.

Men Ap hadde ikke nok med å følge opp og vise ytterligere initiativ i forhold til de forutgående borgerlige flerpartiregjeringene. Presset kom i sterk grad også fra krefter som åpenbarte seg til venstre for Ap. Når SV nå syntes å stjele velgere med radikaliseringen i forkant av og etter folkeavstemningen om norsk EF-medlemskap, måtte Ap ta grep også her.<sup>114</sup> Radikale grep. De borgerlige hadde i det minste bare stjålet Arbeiderbevegelsens klær. Trusselen fra venstre sto om arbeiderbevegelsens sjel. Det er blitt hevdet at Ap nå, ansporet av vissheten om fremtidens oljepenger, tross usikre internasjonale konjunkturer igangsatte en storstilt politikk for å "kjøpe tilbake de tapte velgerne" fra SV.<sup>115</sup> Dette kom ikke minst til uttrykk under den såkalte Keynes-inspirerte motkonjunkturpolitikken mellom 1975 og 1977. Motkonjunkturpolitikken, med sine selektive støttetiltak, hadde som hovedmål å redde utsatte arbeidsplasser under turbulensen verdensøkonomien sto midt oppe i. I første rekke handlet det om konkurranseutsatte arbeidsplasser i industrien. Tiåret sett under ett bedrev Ap også en radikal politikk, med elementer som demokratisering av bankene, videregående skolereform, desentralisering, opptrappingsplan for bøndene, nedsatt pensjonsalder, etableringslov, arbeidsmiljølov, likestillingslov og abortlov. Motkonjunkturpolitikken holdt også ledigheten borte, stikk i strid med internasjonale tendenser.<sup>116</sup> LTP 1978-81 skulle sette kronen på verket før stortingsvalget, og vise vei inn i den neste fireårsperioden.

### **3.2.5 Omfavnelse av Kleppesamfunnet i Stortinget**

LTP 1978-81, "Et kvalitativt bedre samfunn", som ble lagt frem våren 1977 var tredelt, inneholdende 13 kapitler og tre vedlegg. Hoveddelen, Del II, besto av åtte kapitler under overskriften "Program for et kvalitativt bedre samfunn", mens del III var en "hardere" del som skulle vise regjeringens program for tilgang og bruk av varer og tjenester kommende Stortingsperiode.<sup>117</sup> LTP 1978-81 ble også vesentlig kortere enn forgjengeren, man hadde ikke klart å begrense programmet til 100 sider (se *figur 3.1*). Tross dette var programmet svært kort, også inkludert vedlegg (se *figur 3.2*), sammenlignet med både tidligere og senere program.

---

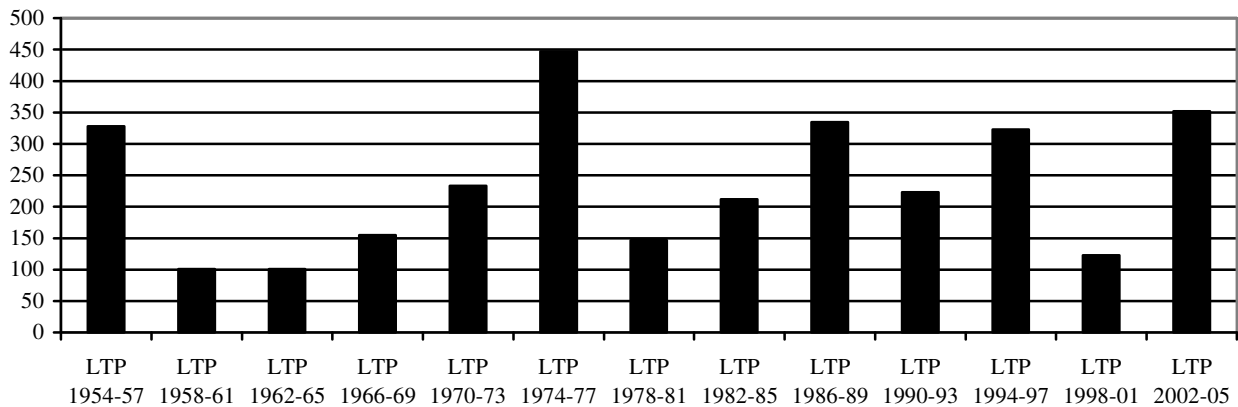
<sup>114</sup> Lie, "Langsiktighet eller styringssvikt i den økonomiske politikken?", s. 195.

<sup>115</sup> Lie, "Langsiktighet eller styringssvikt i den økonomiske politikken?", s. 195.

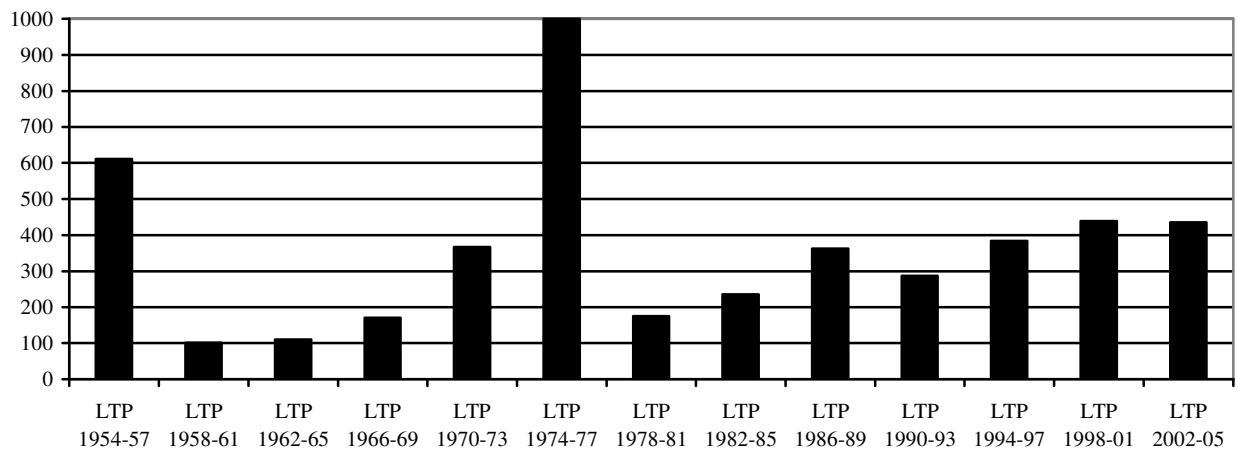
<sup>116</sup> Furre, *Norsk historie 1914-2000*, s. 255-256.

<sup>117</sup> St. meld. nr. 75 (1976-77), *Langtidsprogrammet 1978-81*; Innst. S. nr. 440, 1976-77, "Foreløpig innstilling fra finanskomiteén om langtidsprogrammet 1978-1981, s. 1-11.

**Figur 3.1 Lengde på langtidsprogrammene u/vedlegg**



**Figur 3.2 Lengde på langtidsprogrammene m/vedlegg**



Fellesmerknadene fra finanskomitéen viste at det var bred enighet om å legge til grunn et bredt velferds- og levekårsbegrep, hvor fokuset lå på ikke-økonomiske levekårsfaktorene. Selv om komitéen innvendte at økonomisk utjevning fortsatt måtte være et politisk mål, fikk Kleppe altså oppslutning om sitt kvalitativt bedre samfunn. Men også fellesmerknadene uttrykte tidens usikkerhet med hensyn til de økonomiske utsiktene de nærmeste år.<sup>118</sup> Siden arbeidet med LTP 1978-81 hadde begynt i PA i 1975, hadde urolighetene i verdensøkonomien slått hardt inn i norsk økonomi innen programmet skulle legges frem våren 1977, og motkonjunkturpolitikken var ikke lenger ansett som en like sikker vei ut av uføret. Usikkerheten preget i stor grad det norske politiske ordsiftet.

Politisk var fraksjonsmerknadene til LTP 1978-81 imidlertid klargjørende.<sup>119</sup> Etter å ha brukt stortingsperioden på å bygge opp igjen tilliten etter Borten-regjeringen og ikke minst den bitre EF-kampen, hadde Høyre nå funnet tilbake igjen til samarbeidspartnerne i KrF og Sp. Året i

<sup>118</sup> Innst. S. nr. 440, 1976-77, s. 11-13.

<sup>119</sup> Innst. S. nr. 440, 1976-77: s. 13-44.

forveien hadde partiene levert en erklæring som viste at de søkte muligheten for å danne en ikke-sosialistisk regjering etter valget, og de ble kalt "sonderingspartiene". Innstillingen ble nå brukt til å levere felles merknader, hvor det ble fremsatt et klart alternativ til regjeringen og dens fire-årsprogram. Interessant er det allikevel at mye av Ap-regjeringens politikk de siste år fikk støtte. Det var politisk felleseie med full sysselsetting som hovedmål for den økonomiske politikken, og fraksjonsmerknadene fra sonderingspartiene støttet politikken med opplåning i utlandet ved forskuttering av oljeinntekter, selv om gjelden etter deres syn hadde vokst mer enn godt var. Det kom heller ikke noe oppgjør med de selektive støttetiltakene, selv om det ble påpekt at disse ikke kunne fortsette over lang tid. At disse partiene ikke kom med noe angrep på regjeringen for hverken forskuttering av oljepenger eller selektive støttetiltak, er heller ikke så rart. Det ekspansive miljøet som både usikre tider, oljepengene og en svak regjering hadde bidratt til, hadde gjort disse elementene til et ledd i den fulle sysselsettings politiske felleseie. Fraksjonsmerknadene prøvde da heller ikke å skjule at "disse medlemmer har derfor også støttet de forslag som er kommet fra Regjeringen".<sup>120</sup>

Den mørke situasjonen ble forsøkt malt i lysere farger av Aps fraksjon.<sup>121</sup> Riktignok anså man utviklingen i internasjonal økonomi som usikker, men var av oppfatningen at den kortere perioden med store underskudd var på vei til å bli snudd til en lengre periode med overskudd. Ap-medlemmene i finanskomitéen kunne konstatere at full sysselsetting var beholdt "i det mest omfattende internasjonale tilbakeslag siden 30-årene", men poengterte at industrilandene måtte samarbeide og drive ekspansiv økonomisk politikk for å sikre sysselsetting og videre vekst.<sup>122</sup> Planleggingsoptimismen hadde ikke fått noe skudd for baugen i Stortinget. Aps fraksjon anerkjente betydningen av perspektivanalyser, og hadde merket seg med "sterk interesse" vedlegget til LTP 1978-81, som skisserte utviklingsbaner frem mot årtusenskiftet.<sup>123</sup> Ikke nok med det, Ap-fraksjonen uttalte videre:

Etter hvert som langtidsbudsjettering og planlegging på 4-5 års sikt blir innarbeidet i de ulike sektorer, i fylkeskommuner, kommuner og private bedrifter, vil det etter *disse medlemmers* oppfatning være av betydning om den generelle statlige langtidsplanlegging kunne legge større vekt på et 8-10 års tidsperspektiv fremover<sup>124</sup>

Med henblikk på Oljemeldingen og Ressursmeldingen ville Ap-representantene be regjeringen vurdere om det i neste stortingsperiode burde legges frem en storingsmelding med økonomiske og samfunnsmessige drøftinger frem mot 1985 eller 1990.

---

<sup>120</sup> Innst. S. nr. 440, 1976-77: s. 24.

<sup>121</sup> Innst. S. nr. 440, 1976-77: s. 44-56.

<sup>122</sup> Innst. S. nr. 440, 1976-77: s. 51.

<sup>123</sup> Innst. S. nr. 440, 1976-77: s. 52.

<sup>124</sup> Innst. S. nr. 440, 1976-77: s. 53.

Stortingsdebatten den 9. juni kan oppsummeres med at Kleppes "Kvalitativt bedre samfunn" og det nye LTPs fokus på de mykere verdier var en ubetinget suksess. Som SVs Otto Hauglin resignert kunne konstatere: "Dette er den dagen da alle er *for* et kvalitativt bedre samfunn", hvorpå han påpekte at dette politiske moteordet var omfavnet av alle, tømt for politisk innhold, og var blitt ubrukelig.<sup>125</sup> Et annet trekk ved debatten var at fokuset lå på "sonderingspartienes" fellesmerknader, i større grad enn på programmets innhold, som jo tross alt var temaet for debatten. Høyres første taler Rolf Presthus sa det slik i sin replikk til finanskomitéens formann Arne Nilsen: "Det er jo denne uttalelsen [de tre partiers fellesuttalelse, forf. anm.], og ikke Regjeringens langtidsprogram som i dag er i sentrum av norsk politisk interesse."<sup>126</sup> Nå var ikke en slik retning på debatten helt uventet, sonderingspartienes felles opptreden hadde vakt adskillig oppsikt. Debattene om den foreløpige innstillingen til langtidsprogrammet var også av det siste som skjedde før Stortinget oppløste seg, og partiene gikk ut i valgkampen. Men kanskje var fokuset på de myke verdiene og den brede omfavnelsen av Kleppes "kvalitativt bedre samfunn" med på å gjøre programmet delvis uinteressant som politisk dokument, tross den utbredte oppfattelsen av et svært radikaliseret Ap i 1970-årene. Det var jo ikke slik at programmet ikke inneholdt politisk sprengstoff, som den mye diskuterte og kritiserte demokratiseringen av forretningsbankene. Men tidspunktet for samlingen av de borgerlige partiene, og muligheten for å fremlegge et alternativ til sittende regjeringens forslag til program for kommende periode, gjorde sitt til at vårens debatt ble en debatt om de ulike politiske alternativene. Noe kuriøst synes det allikevel at KrFs Kjell Magne Bondevik beskyldte Ap for å ligge "lavt i terrenget" fordi Aps representanter etter hans mening ikke omtalte de borgerlige fellesmerknader i stor nok grad.<sup>127</sup>

Borten-regjeringens finansminister Ole Myrvoll, nå representant for Det Nye Folkepartiet etter at EF-spørsmålet hadde splittet Venstre, som selv hadde vært med i utarbeidelsen av LTP 1970-73, utmerket seg i stortingsdebatten med svært flatterende beskrivelser av både planleggingsapparat og LTP 1978-81. Han åpnet innlegget sitt med å påpeke en "selvfølgelighet", at "den publikasjon vi diskuterer i dag, nemlig langtidsprogrammet, bygger på et meget omfattende og langvarig arbeid. En stor stab av høyt kvalifiserte personer har lagt fram delanalyser som er føyet sammen til et logisk sammenhengende hele etter en politisk vurdering".<sup>128</sup> Myrvoll mente at et grundig studium krevdes for å kunne sette seg inn i denne publikasjonen, noe han mildt refset enkelte stortingskollegaer for ikke å ha gjort. Myrvoll stilte seg således bak store deler av programmet, og rundet av innlegget med å "gi departementet kompliment for den smakfulle form som dette meget lesverdige langtidsprogrammet har fått".<sup>129</sup>

---

<sup>125</sup> St.t. 09.06.1977, "Langtidsprogrammet 1978-81", s. 4549.

<sup>126</sup> St.t. 09.06.1977, s. 4537.

<sup>127</sup> St.t. 09.06.1977, s. 4606.

<sup>128</sup> St.t. 09.06.1977, s. 4600.

<sup>129</sup> St.t. 09.06.1977, s. 4601.

### 3.2.6 Sosialøkonomen og jakten på det optimale program

LTP 1978-81 ble også gjennomgående godt mottatt i sosialøkonomenes eget forum, tidsskriftet *Sosialøkonomen*. Tolv sider av tidsskriftets utgave nr. 5/1977 var viet programmet, noe som rakk over sju artikler av sju forskjellige forfattere. Den første av disse artiklene anmeldte programmet i generelle vedninger, og sammenlignet det med de tre foregående. Her fikk spesielt Korvald-regjeringens langtidsprogram gjennomgå, med sitt enorme omfang hadde det vært hverken "lesevennlig eller overkommelig".<sup>130</sup> Artikkelforfatteren mente sågar at den ekstreme sektoriseringsen, med hver programdel rettet mot sin spesifikke lesergruppe, var en "forfeilet bruk av et langtidsprogram". Som et "høydepunkt i økonomenes medvirkning i langtidsprogrammet", var regjeringen med LTP 1974-77 "kommet til vegs ende. En helt ny vri er påkrevet". Resultatet i form av LTP 1978-81 oppfylte forventningene, både med hensyn til omfang og det grafiske, ikke minst det nye tverrsektorielle grep representerte "et meget fruktbart utgangspunkt". Selv om artikkelforfatteren mente at den "almenmenneskelige profil" tenderte mot å gjøre programmet til "en samling velmenende utsagn som neppe mange vil være uenig i" – heri det nye ordforrådet sammenlignet med tidligere program – kunne det konkluderes med at utviklingen var god. Ulempen ved at ett virkemiddel kunne virke inn på flere målsettinger, ble veid opp av at programmet tok utgangspunkt i de politiske målsettingene heller enn virkemidlene, og slik løftet dokumentets programkarakter.

De neste artiklene tok for seg spesielle deler av LTP 1978-81. De generelle kommentarene til programmet var gjerne positive, går man inn på et spesifikt saksfelt blir kommentarene imidlertid noe mer kritiske. Det sektorovergripende trekk ble sett på som positivt, klargjørende de politiske mål. Men samtidig dekket det over den politiske virkemiddelbruken på lavere nivå, altså innenfor sektorene. Paradokset er at programmet som helhet ble oppfattet å vinne på det sektorovergripende grep, men ikke behandlingen av de enkelte sektorene. Med LTP 1978-81 hadde langtidsplanleggerne satt seg selv i noe av en kattepine, det man hadde gått bort fra var for lite sammenhengende, det man hadde skapt var for vagt; kritikerne ville ha i både pose og sekk. Allikevel, langtidsprogrammene ble tatt alvorlig som politiske dokument, og det er nærliggende å se denne kritikken av LTP 1978-81 som et uttalt ønske om et optimalt fireårsprogram. Den generelle mottakelsen hos menigheten i *Sosialøkonomen* var god, selv om noen også her skulle ønske et større "økonompreg" på programmet.<sup>131</sup>

Problemet var bare at programmet nærmest var utdatert allerede på utgivelsestidspunktet. Da lederen i neste nummer av *Sosialøkonomen* tok for seg forholdet mellom revidert nasjonal-

---

<sup>130</sup> Bjørnland, "Det nye Langtidsprogrammet – bedre enn sine forgjengere", i *Sosialøkonomen*, nr. 5/1977. De neste sitatene i avsnittet er fra samme artikkel.

<sup>131</sup> Jan Serck-Hanssen, "Arbeid for alle", i *Sosialøkonomen*, nr. 5/1977: s. 10.

budsjett og LTP 1978-81, fant den at hver for seg var de to dokumentene "interessante, men ikke lette å se i sammenheng".<sup>132</sup> Men det fremkom ikke med dette noe nytt syn på programmene. Vi kan slutte av dette at sosialøkonomenes eget forum ikke hadde sluttet å tro på langtidsprogrammene som planleggingsverktøy per 1977, heller ikke etter at vissheten om de dårlige økonomiske tidene hadde nådd både økonomer og politikere. Betegnende nok kalte lederen revidert nasjonalbudsjett og langtidsprogrammene for de "to sentrale dokumenter (...) om den økonomiske politikk". Dette skulle ikke være like klart bare få år senere.

### 3.3 En ny økonomisk politikk

#### 3.3.1 Aps snuoperasjon

LTP 1978-81 var altså utdatert allerede i dét det ble fremlagt. Det var klart for Kleppe og Finansdepartementets økonomer at politikken måtte legges om. Det forventede konjunkturomslaget lot vente på seg, og i mellomtiden løp utenlandsgjelden løpsk. Finansdepartementet hadde fulgt OECDs anbefalinger, og ført en ekspansiv motkonjunkturpolitikk, mens ledende OECD-land hadde holdt igjen og godtatt ledigheten som virkemiddel til å få bukt med stagflasjonen. For økonomer og politisk ledelse i Finansdepartementet ble OECD "guden som sviktet".<sup>133</sup> Var kanskje ikke nedgangen en normal konjunktursvikt, sto man foran store strukturomstillinger? Behovet for å stramme inn var iallefall maktpåliggende. Dette kom også til å prege valgkampen i 1977, på sentralt Ap-hold ble det bestemt å bryte med det nylig fremlagte langtidsprogrammet, og partiets valgkamp fikk en pessimistisk grunntone, hvor de dystre fremtidsutsiktene og behovet for å stramme inn ble understreket.<sup>134</sup> Selv om stortingsvalget i 1977 skulle vise seg å gå Aps vei, var ikke omleggingen i valgkampen noen gjennomtenkt strategi, ifølge Skogstad Aamo.<sup>135</sup> Pessimismen og måteholdet man frontet var nødvendig for at Ap skulle kunne bli tatt alvorlig. Hvis Ap ikke brøt med de lyserøde banene skissert i LTP 1978-81, og det før valget, ville man bruke svært lang tid på å bygge opp partiets troverdighet igjen.

#### 3.3.2 Vellykket valgstrategi for Ap

Stortingsvalget i 1977 gikk altså Aps vei, selv om resultatet ikke var strålende etter gammel målestokk.<sup>136</sup> Det tohodete ledertrollet i statsminister Nordli og partileder Reiulf Steen kunne

---

<sup>132</sup> Dette sitatet og de følgende er hentet fra "Opplegget til økonomisk politikk", leder i *Sosialøkonomen*, nr. 6/1977.

<sup>133</sup> Uttrykket brukt på OECD er Bjørn Skogstad Aamos, se Aamo, "Da 'Tenkeloftet' ble flyttet til Finansdepartementet", s. 54-55.

<sup>134</sup> Følger vi Francis Sejersted kom Aps omlegging av den økonomiske politikken natten mellom 12. og 13. august 1977, se Sejersted, *Opposisjon og posisjon*, s. 435.

<sup>135</sup> Samtale med Bjørn Skogstad Aamo, 14.08.08.

<sup>136</sup> Sejersted, *Opposisjon og posisjon*, s. 436.

konstatere at velgerne som hadde forlatt Ap for SV fire år tidligere, nå var kommet tilbake. Ap fikk en oppslutning på 42.3 %, og gjenerobret nesten flertall på Stortinget igjen. SVs to representanter utgjorde imidlertid tungen på vekstskålen i forhold til den borgerlige siden, fryden for Ap fikk i denne sammenheng være at SV nesten var utradert fra Stortinget med tap av hele 14 representanter. Nå hadde riktignok SV mistet oppslutning gjennom hele fireårsperioden, og ifølge Bjørn Skogstad Aamo bidro partiet i stor grad til dette selv, idet de fremsto som en "forvirret gjeng av akademikere som drev politikk på hobbybasis uten et klart og konsistent alternativ".<sup>137</sup> En lykke var det også for både Ap og de borgerlige partiene at protestpartiet Anders Langes Parti ble fullstendig utradert og falt ut av Stortinget, og klarte ikke gjenoppstå før under "Høyrebølgen" fire år senere, da i ny ham. Utviklingen er interessant, det ene fløypartiet forsvant helt, mens det andre ble marginalisert. Tilsynelatende en samling i sentrum for de norske velgerne. Men spesielt SVs nedgang sees best i sammenheng med et radikalisert Ap som brukte fireårsperioden mellom 1973 og 1977 til en rekke reformer for å kjøpe velgerne tilbake, etter sin "feiltolkning av valget i 1973" med den "tro at velgerne ønsket en mer radikal politikk", som Francis Sejersted beskriver det.<sup>138</sup> Misforståelse eller ikke, ser man på valgresultatet hadde Ap hadde lyktes med å fremstå som et venstreparti og med å kapre velgerne tilbake. Men dette skjedde altså innenfor et mer sentrumsrettet valg enn fire år tidligere. Her må det tas høyde for at valgsituasjonen i 1973 var spesiell, etter en opphetet EF-strid, som skapte mistro til de gamle partiene, holdt på å splitte Ap, og kløyvet hele partiet Venstre, samt det borgerlige samarbeidet. Allikevel, valgresultatet i 1977 var mer sentrumsorientert, og Ap valgets vinner. Høyre gjorde også sitt beste valg siden krigen, med en oppslutning på 24.8 %.<sup>139</sup>

### **3.4 "Hvordan kan det være mulig å ta så feil, kan man kanskje spørre"**<sup>140</sup>

Med innstrammingene i full gang ble LTP 1978-81 forlatt. Der man tradisjonelt hadde lagt frem langtidsprogrammet også for det nyvalgte Stortinget, ble det nå besluttet å legge frem et revidert langtidsprogram, den såkalte Tilleggsmeldingen.<sup>141</sup> Ifølge daværende underdirektør i PA, Amund Utne, kom initiativet fra ekspedisjonssjefen i ØA, Arne Øien.<sup>142</sup> Øien foreslo selv drastiske omlegginger i den økonomiske politikken i et internt notat. Den selektive næringspolitikken skulle

---

<sup>137</sup> Samtale med Bjørn Skogstad Aamo, 14.08.08.

<sup>138</sup> Sejersted, *Norsk idyll*, s. 117.

<sup>139</sup> Sejersted, *Opposisjon og posisjon*, s. 436.

<sup>140</sup> Sitat av Gunnar Berge, St.t. 08.06.1978, "1) Økn. av medl.avg. til Folketrygden m.v. 2) Langtidsprogr 1978-81 3) Tillegg til Langtidsprogr. 1978-81 4) Rev. nasj.budsj. 1978", s. 3643.

<sup>141</sup> St. meld. nr. 76 (1977-78), *Tillegg til Langtidsprogrammet 1978-81*.

<sup>142</sup> Samtale med Amund Utne, 04.12.08.

legges bort, industrien skulle gis bedre lønnsomhetsforhold, slik at en dermed kunne ”i betydelig grad overlate til markedskreftene ’to pick winners’”.<sup>143</sup>

Tilleggsmeldingen gikk ikke like langt i omlegging av politikk, men den varslet nye tider. Som en kuriositet kan det nevnes at tallsjongleringen fra de foregående langtidsmeldingene fortsatte, tallrekken 25-50-75 fikk sin etterfølger i Tilleggsmeldingen som var stortingsmelding nr. 76 – et subtilt tegn på at planleggingsoptimismen ikke var død. Tilleggsmeldingen var sett på som en del av et hele, selv om den representerte en reaksjon på endrede forutsetninger, og dermed et brudd med meldingene den var forsøkt representert som en videreføring av. Dette tolkes best dithen at Tilleggsmeldingen var ansett som et slags "hvileskjær", frem til kaoset var rettet opp igjen, og man kunne fortsette som tidligere. Det ble poengtert at meldingen ikke måtte sees på som et revidert langtidsprogram. Tilleggsmeldingen skulle nemlig ikke innebære endring av hovedmål og retningslinjer i LTP 1978-81, men heller "et nytt økonomisk handlingsprogram" grunnet endrede økonomiske forutsetningene Norge stod overfor. Målet om et kvalitativt bedre samfunn stod ved lag, reformene skulle bare "skyves ut i tid".<sup>144</sup>

Men Tilleggsmeldingen var på andre måter sjokkerende. Selv om regjeringen presenterte opplegget som et opplegg for full sysselsetting, noe det nok også var et forsøk på, innrømmet man samtidig at omstillingene kunne medføre "sosiale ulemper" hvis man utsatte dem.<sup>145</sup> Regjeringen ville nå gå bort fra de spesielle og kortsiktige støttetiltakene man hadde operert med under motkonjunkturpolitikken. Svake produksjonsområder måtte nedbygges, noe som betød at Ap-regjeringen var villig til å akseptere kortsiktig arbeidsledighet, mot full sysselsetting på lengre sikt. Man måtte være forberedt på "et betydelig større antall oppsigelser og permisjoner".<sup>146</sup> Denne innrømmelsen hadde ingen Ap-regjering – eller borgerlig regjering heller, for den saks skyld – kommet med i løpet av hele etterkrigstiden. Der politikken tidligere hadde dreid seg om å bevare sysselsettingsmønsteret på hvert enkelt tettsted, både innenfor bedrifter og bransjer, åpnet man nå også for større grad av mobilitet. Som det het: "en må være forberedt på at det kan oppstå betydelige problemer på enkelte steder med ensidig næringsgrunnlag".<sup>147</sup> Regjeringens åpenhjertighet om en situasjon ute av kontroll stoppet ikke der; store grupper av befolkningen måtte regne med reduksjon i inntektsveksten eller i disponibel realinntekt den nærmeste tiden.

At reformene skulle skyves ut i tid, innebar et tilbaketog for Ap. En av de store reformene som var planlagt var arbeidsmiljøloven, men nå ble det uttalt at økonomiske hensyn måtte veie tungt ved gjennomføringen av loven. Det var viktigere å ha arbeidsplasser i det hele, enn en

---

<sup>143</sup> "Den økonomiske politikk framover", notat av 19.01.78 fra Arne Øien til Per Schreiner, PA-PS/21.

<sup>144</sup> Innst. S. nr. 360, 1977-78, "Innstilling fra finanskomitéen om tillegg til Langtidsprogrammet 1978-1981", s. 1, 6.

<sup>145</sup> Innst. S. nr. 360, 1977-78, s. 4. Det følgende er bygget på innstillingens sammendrag av meldingen, s. 1-10.

<sup>146</sup> Innst. S. nr. 360, 1977-78, s. 9.

<sup>147</sup> Innst. S. nr. 360, 1977-78, s. 8.



arbeidsmiljølov uten arbeidsplasser å virke på. Men som politisk symbol var underordningen av arbeidsmiljøloven til bedriftenes inntjening en bitter pille å svelge for et Ap som de siste årene hadde vært ivrig opptatt av reformer. Noe partiet hadde hatt til hensikt å fortsette, understreket ikke minst av LTP 1978-81 og dets prioritering av de mykere verdiene fremfor økonomisk vekst. Dette hadde i løpet av kort tid blitt snudd på hodet. Helse- og skolevesen og miljøpolitikken ville nå måtte regne med negative konsekvenser av det nye opplegget. Tilleggsmeldingen var i aller høyeste grad et *økonomisk* program. Og det med negativt fortegn.

### 3.4.1 Regjeringkritikk og første planleggingskepsis i Stortinget

Høyre, Sp og KrF leverte igjen felles fraksjonsmerknader, men her kom det heller ikke noe fullstendig oppgjør med motkonjunkturpolitikken, som partiene hadde støttet.<sup>148</sup> Partiene mente imidlertid at regjeringen hadde gått lenger enn hensiktsmessig for sikring av sysselsettingen, og burde lagt om den økonomiske politikken på et tidligere tidspunkt. Regjeringspartiet ble pålagt en stor bær av skylden for veksten i de nominelle inntektene, som igjen økte forbruket og svekket konkurranseevnen. Omleggingen ble sett på som et resultat av Ap-regjeringens egne ekspansive politikk. Allikevel holdt de borgerlige partiene noe tilbake sammenlignet med Ap da det kom til distriktspolitikken. Det kunne ikke aksepteres at "de svakeste bedrifter og de små bedrifter skal betale prisen for den politikk som hadde vært ført".<sup>149</sup> Strukturendringene måtte således foretas planmessig. Regjeringen fikk også støtte for at den ikke endret kursen bort fra et kvalitativt bedre samfunn og de mykere verdier: de økonomiske problemene måtte ikke bidra til å skape noen reformpause. Otto Hauglin hadde nok mer enn rett da han året i forveien hadde pekt på at Kleppes kvalitativt bedre samfunn var omfavnet av alle. Selv ikke i økonomiske krisetider, når nettopp finansministerens arbeid ble angrepet, opposisjonspartiene skrek opp om regjeringens tidligere generøse løfter, og fokuset lå på nettopp de økonomiske disposisjoner, ville opposisjonen gå løs på denne delen av Kleppes politikk.

Det var i større grad Aps motkonjunkturpolitikk enn Tilleggsmeldingen som ble angrepet i Stortingsdebatten. Høyres Rolf Presthus, kom med harde utfall mot regjeringens *overdrevne* motkonjunkturpolitikk ved utenlandsopplåning. Subsidieringen av bedrifter for å forsøke å komme seg ut av krisen ble beskrevet som "å forsøke å løfte seg selv opp etter håret", Aps økonomiske "eventyrpolitikk" var "i ferd med å bryte sammen", og innsikten i at det var langsiktige strukturproblemer man sto overfor ble ledsaget av pessimisme: "De såkalte 'gode gamle dagene' i verdensøkonomien vil aldri komme tilbake i den form vi kjente dem".<sup>150</sup> Kritikken av

<sup>148</sup> Det etterfølgende bygger på H, Sp og KrFs fellesmerknader, Innst. S. nr. 360, 1977-1978, s. 13-22.

<sup>149</sup> Innst. S. nr. 360, 1977-78, s. 18.

<sup>150</sup> St.t. 08.06.1978, "1) Økn. av medl.avg. til Folketrygden m.v. 2) Langtidsprogr 1978-81 3) Tillegg til Langtidsprogr. 1978-81 4) Rev. nasj.budsj. 1978", s. 3647-3650.

motkonjunkturpolitikken ble støttet av Presthus' partifelle Anders Talleraas, som utla de mest negative følgene av denne politikken: "Vi bør vel ikke komme i den stilling at det er mer nyttig og lønnsomt for en bedriftsleder å drive lobbyvirksomhet i departement og storting enn å drive sin bedrift best mulig."<sup>151</sup>

Aps representanter møtte pessimismen med et syn på Tilleggsmeldingen som vi har kalt et "hvileskjær", hovedmålsetningene i LTP 1978-81 var fortsatt gjeldende, og det var kun snakk om en "forsinkelse på et par-tre år".<sup>152</sup> Men mellompartiene var, i tillegg til SV, bekymret. Aps nye linje hvor man la opp til rasjonalisering, nedleggelse av ulønnsomme arbeidsplasser, økt fraflytting og større mobilitet, rammet disse partienes kjernevelgere hardest, slik at Sps Johan J. Jakobsen oppsummerte denne nye politikken heller dystopisk: "Tillegget til Langtidsprogrammet gir den endelige bekreftelse på at Regjeringen er i ferd med å gi begrepet 'et kvalitativt bedre samfunn' et nytt og hårdere innhold. Et sentralt virkemiddel i Regjeringens nye næringspolitikk er i sterkere grad å frigjøre markedskreftene."<sup>153</sup>

Av de mer prinsipielle talere så Høyres Jan P. Syse Tilleggsmeldingen ikke som et tillegg, men som et helt nytt program. Dette var resultatet av nederlag for en politisk linje, nemlig "drømmen om total politisk styring og kontroll. (...) Næringslivet kan ikke drives ved politisk beslutning. All verdens politiske vilje kan ikke oppheve det markedet som til syvende og sist bestemmer om det skal kjøpe eller ikke kjøpe varer og tjenester fra norske bedrifter".<sup>154</sup> Denne ideologiske utlegningen fra Syse var delvis fremsynt, og uttrykk for en klar planleggingsskepsis. Men Syses uttalelser reflekterte samtidig omleggingen i politikk som Ap selv la opp til blant annet ved Tilleggsmeldingen.

Sps Sverre Helland kom på sin side inn på et par problem som gikk like inn til kjernen for hva PA balet med for tiden. For det første at man måtte regne med nedgangstider i planleggingen, og ikke kunne ta for gitt en "godværsøkonomi".<sup>155</sup> Selv den mest optimistiske planlegger hadde nå innsett at det man sto overfor var mer enn en nedgangskonjunktur. Behovet for strukturell omstilling stilte nye krav til langtidsplanleggingen. Det var ikke lenger bare snakk om å skape et kvalitativt bedre samfunn bygd på det man så langt hadde skapt, fremtiden så med ett adskillig annerledes ut, og de stadig skiftende forutsetningene vanskeliggjorde planleggingen. Hellands andre problem var at langtidsprogramarbeidet var en langsom prosess som ikke var lett å snu, noe PAs erfaringer med Tilleggsmeldingen i seg selv var et bevis på. Det var opplagt at man ikke kunne fortsette med en arbeidsmåte hvor flere års arbeid var utdatert i dét programmet ble fremlagt og skulle legge grunnlag for neste fireårsperiode, og man så måtte sprengarbeide

---

<sup>151</sup> St.t. 08.06.1978, s. 3725.

<sup>152</sup> St.t. 08.06.1978, s. 3652-3653.

<sup>153</sup> St.t. 08.06.1978, s. 3688.

<sup>154</sup> St.t. 08.06.1978, s. 3662.

<sup>155</sup> St.t. 08.06.1978, s. 3664.

frem tillegg og endringer i planene. Et eksempel på PAs problemer var hvordan man til LTP 1978-81 hadde forsøkt å lage fremskrivninger med MSG-modellen fra 1975-2000, men hvordan stadige endringer i det makroøkonomiske opplegget som følge av skiftende økonomiske forutsetninger, gjorde at man hadde utarbeidet hele 30 utviklingsforløp.<sup>156</sup>

Året som hadde gått siden Ole Myrvoll roste planleggingsarbeidet og planleggingsapparatet opp i skyene hadde virkelig vært et lang ett. Den manglende entusiasme for langtidsplanleggingen i debatten var påfallende, kun SVs to representanter tok til orde for økt planstyring. Også Aps representanter var preget av en generell pessimisme, tross forsøkene på å fremstille omleggingen som et midlertidig hvileskjær. Ap måtte nå lede an i omleggingen av den norske økonomiske politikken som tross grader av partipolitisk uenighet hadde oppnådd å få bred støtte i Stortinget. Men samtidig var dette en omlegging av Aps egen politikk, og det i en retning mange av dem virkelig hadde problemer med å gjennomføre uten sjelekvaler. Statsminister Nordli var av disse som virkelig tok innstrammingen og den politiske nødvendigheten som Tilleggsmeldingen representerte tungt.<sup>157</sup> Talende nok, en av de mest positive utlegningene om langtidsplanlegging kom fra Høyre-representanten Oddbjørn Langlo. Han ville ha mer økonomisk planlegging, uttalte han, men dette var ikke statens oppgave. Bedre budsjettering og langtidsplanlegging skulle nemlig være den enkelte bedrifts eget ansvar.<sup>158</sup> Oppgjøret med både motkonjunkturpolitikken, og den generelle økonomiske politikken, var kommet langt.

### **3.4.2 Sosialøkonomen: Mer planlegging! Mer marked!**

*Sosialøkonomen* brukte også mye plass på Tilleggsmeldingen våren 1978. Lederen i nr. 5/1978 ble fulgt opp av fire artikler inne i tidsskriftet. Ev av artiklene var sågar skrevet av sosialøkonom-autoriteten Leif Johansen. Johansens artikkel kunne virke som noe av et apologetisk innlegg for regjeringens politikk, all den tid den fokuserte på to hovedpunkter: den overdrevne troen på regjeringens faktiske makt, og de usikre tidene man hadde hatt og ville komme til å oppleve. Selv om Johansen skjønnte at regjeringen i nåværende situasjon la an en mer defensiv tilnærming enn med LTP 1978-81, åpnet han til slutt i artikkelen opp for at det burde være muligheter for en mer offensiv holdning og opprettholdelse av målet om "et kvalitativt bedre samfunn".<sup>159</sup> Dette var en positiv vurdering som også ble delt i én annen artikkel, Tilleggsmeldingen "balanserte"

---

<sup>156</sup> K.A. Larsen, "Langtidsperspektivet i den makroøkonomiske planlegging gikk stille bort høsten 1977", i *Sosialøkonomen*, nr. 9/1979. De stadige endringer skyldtes ifølge Larsen også politisk innblanding. Tittelen på artikkelen er forøvrig mer pessimistisk enn artikkelforfatteren gir uttrykk for selv. Som konsulent i PA fra 1974-1978 kunne Larsen bygge på egne erfaringer, men konkluderte i artikkelen med at han trodde på en oppstandelse for samfunnsplanleggingens langsiktige perspektiv.

<sup>157</sup> Samtale med Bjørn Skogstad Aamo, 14.08.08.

<sup>158</sup> St.t. 08.06.1978, s. 3708.

<sup>159</sup> L. Johansen, "Styring under usikkerhet", i *Sosialøkonomen*, nr. 5/1978.

bra.<sup>160</sup> En mer kritisk vurdering hadde både Svein Longva og Sverre W. Rostoft, som begge mente å se en helt ny tendens i Tilleggsmeldingen, en venden mot markedsøkonomien.<sup>161</sup> Sistnevntes kritikk gikk på at tendensene gikk i stikk motsatt retning for banksektoren, samt at Tilleggsmeldingen i for liten grad gikk inn i fireårsperioden. Konklusjonen er at med plassmengden som ble gitt Tilleggsmeldingen, og de positive vurderingene som ble den til lags, var langtidsplanlegging fortsatt ansett av sosialøkonomene som en riktig ting å holde på med for Finansdepartementet. De mer kritiske vurderingene forandrer ikke ved inntrykket; selv der hvor man applauderte mer bruk av markedet, ble manglende fremskrivninger og planlegging kritisert.

### 3.5 Planleggingsavdelingen svekkes

#### 3.5.1 Planleggingsavdelingen og Finansdepartementet

Tilleggsmeldingen varslet nye tider, og for PA med dens fokus på langtidshorisonen var det illevarslende. Kortidshorisonen som hadde dominert Kleppes virke i Finansdepartementet, ble nå skjøvet frem, målene og fokus ble nå rettet "først og fremst mot årene 1978 og 1979".<sup>162</sup> Dette medvirket til at PAs stilling i Finansdepartementet ble svekket. Den kortsiktige horisonen tilhørte ØA, som hadde ansvar for de økonomiske anslagene ett til to år frem i tid. Langtidsperspektivet hadde riktignok ikke vært fullstendig uinteressant for Kleppe, han hadde bare overlatt statssekretæren Bjørn Skogstad Aamo styringen av arbeidet. Under Kleppe hadde også regjeringsmøtene på Staur vært PAs doméne.<sup>163</sup> Men den daglige økonomiske styringen av landet tok mye tid, og under de økonomisk turbulente 1970-årene fikk dermed Kleppe hendene fulle, med blant annet konjunkturpolitikk, lønnsoppgjør, og pris- og lønnsstopp. Utgangspunktet for Kleppes virke ble med et slikt utgangspunkt nødvendigvis ØA.

Dette skyldtes ikke bare den økonomiske situasjonen eller Kleppes foretrukne modus som finansminister, noe av årsaken ligger i PA selv. En av beveggrunnene bak opprettelsen av PA var nettopp at avdelingen skulle skjermes for det daglige, og avdelingen ble dermed også skjermet fra kontakt med og innflytelse på den politiske ledelsen. Men avdelingen valgte også en annen tilværelse enn de andre avdelingene. Noe av bakgrunnen finnes i hvordan ekspedisjonssjef Per Schreiner valgte å styre avdelingen fra han fikk lederstillingen i 1971. Et av hans premisser var at avdelingen skulle ha en tilnærmet flat struktur basert på prosjekter, hvor ansvaret for prosjektarbeidet ble delegert til lavere plasserte tjenestemenn.<sup>164</sup>

---

<sup>160</sup> J. E. Korsæth, "Et nølende skritt i riktig retning", i *Sosialøkonomen*, nr. 5/1978.

<sup>161</sup> S. Longva, "Arbeidsledighet som virkemiddel i inntektspolitikken?", i *Sosialøkonomen*, nr. 5/1978; S. W. Rostoft, "Tilbake til markedsøkonomien?", i *Sosialøkonomen*, nr. 5/1978

<sup>162</sup> Innst. S. nr. 360, 1977-78, s. 4.

<sup>163</sup> Samtale med Thorvald Moe, 13.08.08.

<sup>164</sup> Samtale med Knut Eggum Johansen, 04.09.08; Bjørtvedt, *Visjon og kollisjon*, s. 142.

For Schreiner var imidlertid ikke dette nok, han tok mål av seg på å ha en bred faglig basis i og rundt avdelingen. Dette medførte at PA hadde mange ansatte på kortere basis, nærmest innleid for enkelte prosjekter, og ofte i tilknytning langtidsprogrammene. For studenter var også PA et yndet sted å hospitere.<sup>165</sup> Thorvald Moe har beskrevet PA som sittende på den "økonomiske eliten" på begynnelsen av 1970-tallet.<sup>166</sup> Problemet for flere av PA-økonomene og utenforstående ellers i departementet var at Schreiner ikke nøyde seg med den *økonomiske* eliten. Både i tilknytning prosjekter og på fast basis, påbegynte Schreiner rekruttering av personale som ikke delte den sosialøkonomiske utdannelsen.<sup>167</sup> Som byråsjef hadde Schreiner i 1967 kommet Einar Førde og hans berømte utsagn i forkjøpet, da han hadde konstatert at "vi er alle sosialøkonomer".<sup>168</sup> Denne virkeligheten stemte ikke lenger. Da Schreiner tok over som ekspedisjons-sjef i 1971 påbegynte han en bevisst prosess for å rekruttere andre fagdisipliner til avdelingen, og da hovedsaklig samfunnsvitere. Nyorienteringen hang sammen med flere ting: Samfunnsvitenskapenes fremvekst, en generell interesse for bredere mer samfunnsvitenskapelig planlegging både hos Schreiner, politikere og ute i samfunnet, kritikken av vekstsamfunnet, og de økonomiske problemene som begynte å tårne seg opp. I tillegg hevder Erlend Bjørtvedt at Schreiner også rekrutterte samfunnsvitere for å kunne bygge opp programbudsjetteringen tidlig på 1970-tallet.<sup>169</sup> I vår sammenheng er det viktig å understreke utviklingens sammenheng med langtidspanleggingens endrede vesen. Med mindre grad av "økonomiske" programmer, og med økt vektlegging av "mykere verdier", var det behov for samfunnsfagernes perspektiver. På midten av 1970-tallet skilte PA seg ut fra de andre avdelingene i Finansdepartementet, og var den eneste avdelingen som hadde rekruttert ansatte som ikke hadde departementenes tradisjonelle juristutdannelse eller Finansdepartementets dominerende økonomer.

For PAs stilling i departementet ble dette problematisk. De andre tunge avdelingene FA og ØA skjønnte ikke helt hva PA holdt på med. ØA hadde behov for å treffe beslutninger i tilknytning den løpende politikken og økonomiske situasjonen, men her så man det som om PA forsøkte å "utrede seg gjennom", fremfor å løse aktuelle problemer og oppgaver.<sup>170</sup> Også innad i avdelingen kunne åpenheten versus andre fagretninger være problematisk. Selv om ikke oppfatningen deles av alle aktører, tyder både utsagn, studier og kilder på at PA var en delt avdeling – delt mellom sosialøkonomer og samfunnsvitere, noe vi skal se nærmere på i neste kapittel. Selv om avdelingen jobbet delvis avskåret fra resten av departementet, er det ikke helt galt å anta at

---

<sup>165</sup> Samtale med Amund Utne, 04.12.08

<sup>166</sup> Samtale med Thorvald Moe, 13.08.08.

<sup>167</sup> Bjørtvedt, *Visjon og kollisjon*, s. 147-153.

<sup>168</sup> "Retningslinjer for den makroøkonomiske planlegging i Finansdepartementet" notat av 29.09.67 fra Per Schreiner til Olaf Sætersdal, PA-PS/11.

<sup>169</sup> Bjørtvedt, *Visjon og kollisjon*, s. 149 ff.

<sup>170</sup> Samtale med Bjørn Skogstad Aamo, 14.08.08.

også PA-ansettelsene av folk utenfra på prosjektbasis, fikk de mer tradisjonelle avdelingene til å murre. Vel hadde sosialøkonomenes innrykk i Finansdepartementet etter andre verdenskrig kunnet anses som noe av en revolusjon. Men oppstyking av avdelingsstrukturen, nye "mykere" fagkretser, og så altså utenforstående løpende inn og ut av dørene, er heller tvilsomt om ble vel mottatt i de andre avdelingene.

Ikke nok med at PA undergrov sin egen stilling med ansettelser, enkelte hevder også at PA ved Schreiner ble ansett å oppfatte seg selv som noe av en "overavdeling" i departementet.<sup>171</sup> Dette poenget bør imidlertid sees i sammenheng med rollen Finansdepartementet hadde vært tilskrevet i departementsstrukturen. Fra 1960-tallet og fremover var det flere tegn som ble oppfattet som om Finansdepartementet hadde målsetning om å overstyre fagdepartementene. En ting var selve langtidsprogrammene. PA kunne møte mye motbør i arbeidet med programmene, hvor fagdepartementene så det som om Finansdepartementet forsøkte å kontrollere et arbeid de selv hadde best forutsetninger for å klare.<sup>172</sup> Dette gjaldt ikke minst da langtidsprogrammene tok opp i seg stadig flere ikke-økonomiske emner. For fagdepartementene var det naturlig at denne planleggingen foregikk i det enkelte departement, da det var her ekspertisen satt. Det ble også problematisk når tjenesteveien gikk via Finansdepartementets planleggingsavdeling, og ikke internt i departementshierarkiet. Selve prosessen med langtidsprogramarbeidet ble også problematisk, når PA fant det for godt å fjerne, kutte ned eller forandre på utkast fra det enkelte departement. Med langtidsbudsjettene ble det enda verre. Budsjettspillet mellom FA og fagdepartementene gikk sjelden i sistnevntes favør, hvor FA med sitt "defensive" arbeid var kjent for å være fagdepartementene overlegne når det kom til å diskutere poster i statsbudsjettene. Men med langtidsbudsjettene, utarbeidet i PA, skulle bevilgningene bindes for den neste fireårsperioden. Riktignok ville man rullere fireårsbudsjettene, men det var et brudd med det innarbeidede spill som sto mellom fagdepartementer og FA. Til fagdepartementenes hell var heller ikke FA begeistret for opplegget, da langtidsbudsjettene også for dem brøt med den innarbeidede prosedyre de baserte all sin makt på.

Når PA også kunne oppfattes som å ha et mål av seg om å være en slags overavdeling i Finansdepartementet, måtte det oppstå spenninger. Langtidsbudsjettene var et godt eksempel på et prosjekt avdelingen skulle utarbeide, og som det så var opp til de andre avdelingene å bruke i sitt daglige virke. Motstanden fra FA skyldtes nettopp at det brøt med avdelingens maktbasis. ØA hadde på sin side ikke bare direkte kontakt med og den fulle oppmerksomhet fra den politiske ledelsen, betydningen økte som følge av at de usikre økonomiske tidene hadde gjort korttidshorisonten viktigere, og langtidshorisonten mer usikker og dermed sekundær. Samtidig

---

<sup>171</sup> Samtale med Tormod Hermansen, 08.09.08, samtale med Gunnar Berge 19.09.08. Se også nedenfor.

<sup>172</sup> Samtale med Gunnar Berge 19.09.08, samtale med Gudmund Hernes 10.09.08, samtale med Tormod Hermansen, 08.09.08 og samtale med Kjell Slyngstad 12.11.08.

som korttidshorisonen ble viktigere, søkte imidlertid ØA å utvide sin horisont. ØA anså det som helt nødvendig å ha et flerårig perspektiv i arbeidet med de årlige økonomiske planene. Thorvald Moe hadde i 1978 overtatt som ekspedisjonssjef i ØA etter Arne Øien, og mot slutten av året begynte ØA å vise interesse for det man i PA oppfattet som "vårt område", slik fungerende byråsjef Lars Wilhelmsen skulle uttrykke seg i et mer personlig formulert notat året senere.<sup>173</sup> I overavdelingen anså man det som om noen invaderte deres enemerker. ØA hadde i utgangspunktet ansvar for skisseringen av økonomiske utsikter to år frem i tid. Men i et notat fra 1975 var Per Schreiner kanskje med å legge opp til uværet som bygget seg opp noen år senere. Han mente da at det for ØA også var "rimelig å trekke perspektivene noe lengere [sic] fram", mens PA på sin side skulle oppholde seg med perspektiver på opp mot tiåret fremover, i og med påbegynnelsen av arbeidet med LTP 1978-81.<sup>174</sup> Men notatet var altså skrevet i en tid hvor planleggingsoptimismen var på sitt kanskje høyeste. Få år senere var situasjonen ganske annerledes, og de ansatte i PA var i større grad opptatt av å trygge sine ansvarsområder.

### **3.5.2 Utvidelse av kampsonen: Utfordringen fra Økonomiavdelingen**

Det hele begynte så smått i begynnelsen av september 1978. ØA informerte finansminister Kleppe om at de hadde et behov for et noe lengre tidsperspektiv i sine "forslag til den økonomiske politikk", de ville etablere det som "fast rutine å ha et tidsperspektiv på to-tre år ved utformingen og rullering av de økonomiske planer".<sup>175</sup> Et senere notat fra ØA som gjentok denne nye faste rutinen ser ikke ut til å ha vakt oppsikt i PA, mens et notat datert 1. november fra ØA til Per Kleppe har pennemerket de stedene hvor ØA nevnte at de tok sikte på opp mot tre års perspektiv i arbeidet med de årlige økonomiske planene.<sup>176</sup> Det var tydelig at man i PA nå hadde registrert ØAs utvidelse av arbeidsområde. PA søkte til departementsledelsen for å stoppe fremstøtet og formelt streke opp grensene mellom avdelingenes ansvarsområder. En måned senere hadde PA tilsynelatende fått viljen sin. ØA og Skatteøkonomisk gruppe (SØG) skulle etter at det var konsultert med statssekretær Skogstad Aamo og finansråd Erichsen ha ansvaret for 1980 når det skulle utarbeides et notatutkast til regjeringskonferansen på Staur gård, mens PA skulle ha ansvaret for 1981 og senere år.<sup>177</sup> Men på nyåret 1979 var man ikke lenger beroliget i PA, og

---

<sup>173</sup> "Arbeidet med økonomiske planer og budsjetter i Finansdepartementet. Arbeidsdeling mellom ØA og PA", notat av 02.08.79 fra Lars Wilhelmsen til Per Schreiner og Amund Utne, PA-PS/11.

<sup>174</sup> "Forberedelse av Staurmøte i januar 1976", notat av 27.10.75 fra Per Schreiner til Eivind Erichsen, EE/36.

<sup>175</sup> "Enkelte hovedtrekk i den økonomiske utvikling 1978-1981. To alternative skisser", notat av 04.09.78 fra Økonomiavdelingen til statsråden, PA-PS/7.

<sup>176</sup> "Makroberegninger på mellomlang sikt", notat av 25.10.78 fra Økonomiavdelingen til Planleggingsavdelingen, PA-PS/21, og "Videre arbeid med hovedtrekk i den økonomiske utvikling fram til 1981", notat av 01.11.78 fra Økonomiavdelingen til statsråden, PA-PS/21.

<sup>177</sup> "Det økonomiske opplegget for 1980. Enkelte hovedspørsmål", notat av 08.12.78 fra Økonomiavdelingen og Skatteøkonomisk gruppe til statsråden, PA-PS/7.

hvis vi velger å følge arkivmaterialet fra Finansdepartementet, synes det riktig å betegne situasjonen slik at det brøt ut en regelrett konflikt mellom PA og ØA.

Nå skal det innvendes at enkelte av aktørene mener at det ikke var noe ondt blod mellom avdelingene. Da Moe kom inn som ØA-sjef i 1978, hvorpå han tok kontakt med PA og varslet forandringer, tok Schreiner dette visstnok bare som "en taktisk utfordring".<sup>178</sup> Flere andre aktører bekrefter imidlertid tendensen i kildematerialet, det var opplagt en konflikt om ansvarsområdene, og Schreiner og Moe samarbeidet dårlig.<sup>179</sup> Lars Wilhelmsen hevder forholdet de to ekspedisjonssjefene imellom var ubehagelig og forsuret arbeidsmiljøet. Det kan hende at det som har vært av kraftigere konflikter mellom ØA og PA virkelig har overskygget sentrale aktørers oppfatning av hva som skjedde i denne perioden, eller at frustrasjonen innad i PA ikke nådde ØAs mange ører. Men at det var frustrasjon, og at forholdet avdelingene imellom var på et lavnivå så langt, lar ikke det skriftlige kildematerialet oss tvile på. Erlend Bjørtvedt har i sin hovedoppgave landet på samme konklusjon.<sup>180</sup>

I et notat fra mellomlederne Amund Utne, Knut Eggum Johansen og Lars Wilhelmsen fra slutten av mars 1979 ble frustrasjonen luftet overfor ekspedisjonssjef Schreiner.<sup>181</sup> ØA hadde nemlig i sitt arbeid med revidert nasjonalbudsjett igjen tatt opp økonomiske problemstillinger på mellomlang sikt, og de PA-ansatte mente at dette burde være PAs hovedansvarsområde. Usikkerhet rundt dette var det PA som ville tape på. Interessant nok viste man i notatet til at man visste at Schreiner hadde et noe annet ståsted, og det et ståsted som går rett inn i oppfattelsen av PA som overavdeling: "Såvidt vi skjønner deg tenker du deg PA mer som en kritisk overvåker av andres handlinger."<sup>182</sup> Trekløveret Utne, Johansen og Wilhelmsen mente at for å oppnå en slik overvåkerrolle var PA nødt til å "seriøst" arbeide "med sakene selv", hvorpå de ramset opp en rekke saker hvor PA etter deres ståsted hadde "utspilt sin rolle". Etter å ha registrert at ØA ikke lenger støttet seg på PAs langsiktige beregninger, noe de mente kunne bygge på at ØA ikke lenger stolte på PAs dømmekraft og kunnskap, samt at de muligens søkte å utvide eget kompetanseområde, beskrev de tre et dårligere samarbeid avdelingene mellom enn tidligere. Lakonisk utlagt som: "Det er langt mellom felleslunchene."<sup>183</sup> Nå var det etter deres synspunkt på tide at man fra PAs side tok opp proble problemet, som også ble sett på som byrde til departementet som helhet: ØA måtte konfronteres, og finansråd Erichsen involveres. Responen

---

<sup>178</sup> Uttrykket er Thorvald Moes, fra samtale 13.08.08. Heller ikke Knut Eggum Johansen eller Bjørn Skogstad Aamo mener det var konflikter avdelingene eller ekspedisjonssjefene imellom, jf. samtaler med disse to, henholdsvis 04.09.08 og 14.08.08.

<sup>179</sup> Samtale med Lars Wilhelmsen, 31.10.08 og Amund Utne, 04.12.08.

<sup>180</sup> Bjørtvedt, *Visjon og kollisjon*, s. 158-162.

<sup>181</sup> "Den økonomiske utviklingen på mellomlang sikt, politikk, prognose og analyser. Arbeidsfordeling mellom ØA og PA", notat av 27.03.79 fra Amund Utne, Knut Eggum Johansen og Lars Wilhelmsen til Per Schreiner, PA-PS/11.

<sup>182</sup> Se samme.

<sup>183</sup> Se samme.



fra ekspedisjonssjef Schreiner var et delvis medhold, han ville vente med å involvere Erichsen, og behovet for å arbeide seriøst med sakene betød ikke at han ville legge om arbeidsmåten. Det fantes nemlig "mange former for seriøst arbeid", og de konkrete sakene trekløveret hadde ramset opp var også valgt bort som en følge av prioriteringer, eller som Schreiner formulerte det: "Hva skulle vi kutte ut for å kunne drive med dette?".<sup>184</sup> Men at ØA nå la an et mer langsiktig perspektiv uten å konferere med PA, og at dette gikk ut over departementets ressursbruk, var Schreiner enig i at var beklagelig.

Thorvald Moes ØA lot seg imidlertid ikke overbevise så lett, selv ikke når finansråd Erichsen hadde vært involvert, og arbeidsdelingen hadde blitt avtalt og fastlagt. Per Schreiner måtte tidlig i april igjen reagere på at ØA gikk ut over, og varslet at de ville arbeide videre med det som gikk ut over, ØAs 1-2-årige perspektiv.<sup>185</sup> Schreiner fikk sporenstreks svar fra Moe, som kunne informere om at ØA ville fortsette å ha "et 1-2 års perspektiv *utover* det ene budsjetteringsår i makroøkonomiske beregninger", noe han anså som klargjort både med PA og departementsledelsen.<sup>186</sup> I spesielle tilfelle måtte ØA også se seg nødt til å gå utover dette der det var nødvendig, men Moe poengterte at de tidligere hadde basert seg på PAs realøkonomiske forutsetninger. Schreiners randkommentarer viser at han ikke var fornøyd med måten ØA hadde brukt PAs arbeid på, avdelingen hadde hverken blitt konsultert eller informert.<sup>187</sup>

Stridighetene mellom ØA og PA skulle fortsette ut året. Men misnøyen innad i PA rettet seg ikke bare mot ØA. Også departementsledelsen og den politiske ledelsen skulle få sitt. Per Schreiner stilet i midten av april 1979 et notat som var meget direkte i ordlyden til finansminister Kleppe.<sup>188</sup> Han viste til at det i Kleppes tid var opprettet en rekke nye stillinger for utredning, analyse og planlegging, men kritiserte at disse nesten utelukkende var tilfalt ØA og FA, at dette var skjedd i en periode hvor antall stillinger ikke skulle økes, og at Schreiner ikke var konsultert om utviklingen. Schreiners misnøye var til å ta og føle på:

Dette, sammen med det mønster som tegner seg av den nye organisasjonen, opplever jeg som en klar underkjennelse av det Planleggingsavdelingen har gjennomført og som den potensielt kan gjennomføre. Jeg har fått inntrykk av at en ser på opprettelsen av Planleggingsavdelingen i sin tid som et feilgrep og at det nå tas sikte på å gjøre de operative avdelingene FA og ØA selvforsynte på utrednings- og analysesiden. Den logiske konsekvensen av et slikt organisasjonsprinsipp vil være at Planleggingsavdelingen oppløses og at ØA får ett eller to nye kontorer (Langtidsprogramkontoret og Perspektivplankontoret) mens de øvrige oppgavene overføres til Planseksjonen og Energigruppen i FA.<sup>189</sup>

---

<sup>184</sup> Se samme. Se randkommentarene fra Per Schreiner.

<sup>185</sup> "Arbeidsdelingen ØA – PA mellomlang sikt", notat av 06.04.79 fra Per Schreiner til Thorvald Moe, PA-PS/11.

<sup>186</sup> "Arbeidsdelingen ØA – PA", notat av 06.04.79 fra Thorvald Moe til Per Schreiner, PA-PS/11. Min kursivering.

<sup>187</sup> Se samme. Se randkommentarene fra Per Schreiner.

<sup>188</sup> "Arbeidsdelingen i departementet", notat av 17.04.79 fra Per Schreiner til Statsråden via finansråden, PA-PS/11.

Notatet har riktignok påtegningen "bare til EE", altså finansråd Eivind Erichsen, på forsiden.

<sup>189</sup> Se samme.

Med dette notatet satte ekspedisjonssjefen den pågående diskusjonen på spissen. Men den implisitte trusselen om PAs nedleggelse var trolig aldri ment alvorlig fra Schreiners side, det var heller et ønske om å få den rollen han mente avdelingen burde ha. For heller ikke en utredningsavdeling løst fra departementets operative ansvar var for ham en aktuell løsning; PA måtte for all del opprettholdes som en viktig del av departementet, med ansvar i de løpende beslutninger, og nærere beslutningsprosessen enn det som hadde vært tilfelle. På ett vis la Schreiner seg også noe flat, da han innså at PA ikke kunne holde fullstendig fast på grepet om langtidsprosjeksjonene, samarbeid måtte være tingen, for det var "en illusjon å prøve å organisere arbeidet i Finansdepartementet (...) på et prinsipp om fullstendig klare ansvarsforhold".<sup>190</sup> Men PA kunne ikke fortsette som "en utredningsavdeling som er premissleverandør for Økonomiavdelingen".<sup>191</sup>

Schreiners utblåsning, vårarbeidet i Finansdepartementet med revidert nasjonalbudsjett og sommerferien bidro sannsynligvis til at gemyttene roet seg. Men i begynnelsen av august samme år pustet ØA-sjef Thorvald Moe igjen liv i glørne, og antente en krangel som ikke lot seg stilne før PA formelt forlot Finansdepartementet. Bakgrunnen var et notat fra Moe som nok en gang gikk inn på arbeidsdelingen og -avgrensningen avdelingene imellom.<sup>192</sup> Notatet åpnet forsåvidt friskt nok med en kritisk selvrefleksjon på vegne av Finansdepartementet, som hadde basert den norske økonomiske politikken innbefattet motkonjunkturpolitikken for ensidig på en enkel keynesiansk kvantummodell. Men da Moe redegjorde for hva han anså som ØAs arbeidsoppgaver i tiden fremover, spesielt med henblikk på finanspolitiske analyser, slapp han mot sin vilje katta ut av sekken. For at finanspolitikken skulle kunne endre karakter fra utjevningsspolitikk, til et større fokus på prisutvikling og utenriksøkonomi, ville ØA med hjelp av SØG forsøke å påvirke balansetallene i forkant. Dette innebar imidlertid å ha et mer mellomlangsiktig perspektiv i styringen av finanspolitikken. ØA trengte da et noe lengre perspektiv, men Moe betydret at siktemålet var annerledes og tidshorizonten kortere enn PAs langtidsprogramarbeid, slik at det ikke skulle by på problemer overfor avdelingen.<sup>193</sup> Margkommentarene som etter all sannsynlighet tilhører underdirektør Lars Wilhelmsen, levner ingen tvil om at problemet slettes ikke lå i de nye emnene Moe tok opp.<sup>194</sup> Problemene lå tilbake i tid, da ØA, etter Wilhelmsens og andre PA-ansattes mening, hadde forsøkt å gå utover den korte horisonten, og i 1979 lage frem-skrivninger til 1983. Dette var den fireårige horisonten, PAs eiendom og ansvarsområde.

---

<sup>190</sup> Se samme.

<sup>191</sup> Se samme.

<sup>192</sup> "Enkelte synspunkter i tilknytning til arbeidet med økonomiske planer og budsjetter i Finansdepartementet", notat av 01.08.79 fra Thorvald Moe til finansråden, PA-PS/11.

<sup>193</sup> Se samme.

<sup>194</sup> Se samme. Wilhelmsens navn eller initialer er ikke å finne på notatet, men sammenlignet med et senere notat, tyder det på at kommentarene er påtegnet med håndskriften hans, se "Arbeidet med økonomiske planer og budsjetter i Finansdepartementet. Arbeidsdeling mellom ØA og PA", notat av 02.08.79 fra Lars Wilhelmsen til Per Schreiner og Amund Utne, PA-PS/11.

### 3.5.3 "Jeg tviler på om jeg ville formulert meg slik i 'offentlighet'"<sup>195</sup>

Wilhelmsen klarte tydeligvis ikke å legge tankene til side etter at Moe hadde blåst liv i forsommerens feider, i noen "personlige og uformelle merknader" han sendte Per Schreiner og underdirektør Amund Utne dagen etter, fyrte han løs mot ØA.<sup>196</sup> Nattens dårlige søvn hadde fått ham til å endre oppfatning: det var ikke bare lenger gammelt grums som hadde skapt problemer. Også Moes nye opplegg var problematisk. At horisonten til ØA var 1983, og dermed innenfor hva man i PA anså som "vårt område", var problematisk i seg selv – det var "tullete" at to avdelinger slik gjorde den samme jobben, med mellomlangsiktige analyser basert på samme kilder. Ikke nok med det, Wilhelmsen mente at ØA og PA måtte sies å dele siktemål med disse analysene, nemlig å legge grunnlag for dagens beslutninger. Byråsjefen gir inntrykk av å være et alen av samme stykke som sin ekspedisjonssjef. De endrede finanspolitiske analysene Moe mente det var behov for, anså Wilhelmsen som best løst ved et samarbeid mellom ØA og PA. Men resignert konstaterte han: "Mitt inntrykk er at ØA ikke ønsker å gjøre noe i samarbeid med PA."<sup>197</sup> Wilhelmsen gjentok budskapet fra Schreiners utblåsning noen måneder tidligere: ØA stelte med sine saker, og benyttet seg av PA der de trengte deres kompetanse. Men dette var altså ikke noe samarbeid som sådan, PA ble sjelden orientert i forkant om arbeidet, og somme ganger ble de ikke engang informert om dets formål. Schreiners utblåsning hadde ikke hatt noen virkning. Wilhelmsens fortvilelse gjaldt ikke bare eldre eller potensielle forhold, han refererte til at ØA hadde operert innenfor deres område og bedt om "MODIS-input" under det pågående nasjonalbudsjettarbeidet. Wilhelmsen avsluttet notatet med følgende hjertesukk:

Det kan være to grunner til at ØA arbeider på denne måten:

-De tror ikke vi har noe å bidra med

-DE ønsker å utføre jobben sjøl for å høste æren (En barnslig reaksjon kanskje, men jeg kan ikke fri meg fra den)

Konklusjon:

Jeg har en sterk følelse at [sic] ØA nå ikke ønsker å gå inn i noe direkt [sic] samarbeid [sic] med oss

Jeg føler at det er forskjell på det som sies og skrives fra ØA og det de faktisk gjør.<sup>198</sup>

Lars Wilhelmsen var ikke alene om sine *følelser*. Dagen etter hadde Amund Utne lest notatet og sendt det videre med følgende merknader: "Slutter meg til LW".<sup>199</sup> Få dager senere tok ekspedisjonssjef Schreiner nok en gang affære. Men denne gangen satte han ikke "kniven på departementsledelsens strupe" ved tilsynelatende å stille spørsmål ved PAs videre eksistens, og vek heller ikke unna i kampen om ansvarsområdene, slik man kan tolke reaksjonen hans fra midten

<sup>195</sup> Sitat av Lars Wilhelmsen fra "Arbeidet med økonomiske planer og budsjetter i Finansdepartementet. Arbeidsdeling mellom ØA og PA", notat av 02.08.79 fra Lars Wilhelmsen til Per Schreiner og Amund Utne, PA-PS/11.

<sup>196</sup> Se samme.

<sup>197</sup> Se samme.

<sup>198</sup> Se samme.

<sup>199</sup> Se samme.

av april.<sup>200</sup> Schreiner gjentok riktignok også denne gangen postulatet om at samarbeid var det beste, men Moe og ØAs ønsker om anslag frem til 1983 i nasjonalbudsjettet for 1980, og at ØA ville gå direkte til fagdepartementene, fikk Schreiner til å reagere. Han beklaget å komme med slike ”blomsterbed’-utspill”, men dette var PAs ansvarsområde, og hvis ØA fortsatte med sin opptreden ”kan gnissingen ikke unngås, selv om verken ØA eller PA mangler sysselsetting”.<sup>201</sup>

Mot slutten av måneden forsøkte Per Schreiner å få ting på plass, han lente seg nok en gang på samarbeidstanken, med tilslutning fra Eggum Johansen, Dolven, Wilhelmsen og Utne. Men Thorvald Moe besvarte ikke notatet datert 24.8.79, og Schreiner så seg nødt til å gå utenom ØA og direkte til finansråd Erichsen.<sup>202</sup> Men Erichsen var ikke lenger den støtten Schreiner håpet på. Da ekspedisjonssjefen i PA i begynnelsen av september tok kontakt med finansråden, fordi ØA etter Schreiners mening uten å konferere med PA hadde endret avdelingens arbeidsinstruks i Stortingsproposisjon nr. 1, ble han sannsynligvis overrasket. Han viste nemlig til at man med dette la opp til nok et område hvor avdelingene kunne fyke i tottene på hverandre.<sup>203</sup> Men det var ikke Thorvald Moe og ØA som hadde endret arbeidsinstruksen sin ved å føye til blant annet ”lengre sikt”. Det var finansråden selv som hadde endret den, og det i en retning som ytterligere bidro til konflikter med ØA, men som støttet den andre siden. Trolig følte Schreiner seg dolket i ryggen. Nå var det ikke lenger bare ØA som lusket bak ryggen hans. Da Schreiner fikk notatet i retur, kunne han lese at Erichsen ville ta en samtale med ham om problemene, men først senere i måneden. Dette ble muligens den praten som midlertidig skulle bidra til å løse det betente forholdet mellom PA og ØA, men samtidig skulle alt bli mye verre for Schreiner. En måned senere fikk de PA-ansatte beskjed om at de ikke lenger skulle jobbe for Finansdepartementet.

### 3.6 Oppsummering

Den planleggingsoptimismen som kom til uttrykk ved det massive arbeidet rundt LTP 1978-81 fikk seg et første skudd for baugen ved omleggingen av den økonomiske politikken i 1977. Planleggingsoptimismen var et resultat av etterkrigstidens lange vekstperiode, men på midten av 1970-tallet hadde den paradoksalt nok større sammenheng med et presset og svekket Ap, med behov for å gripe initiativ. Paradokset blir totalt ved at svekkelsen av planleggingsoptimismen

---

<sup>200</sup> Uttrykket ”kniven på...” er lånt av Erlend Bjørtvedt, se Bjørtvedt, *Visjon og kollisjon*, s. 161.

<sup>201</sup> ”Ad. Moe’s notat av 1.8 og samarbeidet ØA/PA”, notat av 08.08.79 fra Per Schreiner til finansråden, PA-PS/11.

<sup>202</sup> ”Finansdepartementets arbeid med makroøkonomiske anslag og analyser på mellomlang sikt – samarbeidet ØA/PA”, notat av 24.08.79 fra Per Schreiner til finansråden og Øien via Moe, PA-PS/11. Notatet finnes i minst to eksemplarer, et hvor PA-ansatte har gjort sine påtegnelser, og et hvor det kommer frem at Moe ikke hadde besvart notatet, slik at Schreiner måtte sende notatet til Erichsen og Øien nærmere en måned etter at notatet var datert.

<sup>203</sup> ”Stillingsbeskrivelse st.prp.nr.1”, notat av 05.09.79 fra Per Schreiner til finansråden, PA-PS/11. Notatet finnes i minst to eksemplarer, hvorav kopien til Moe med hans svar også gikk innom finansråd Erichsen med ytterligere kommentarer til Schreiner, mens Erichsens eksemplar inneholdt avsløringene om at det var han som hadde foretatt endringene i arbeidsinstruksen.

styrket Ap. Partiet vant på omleggingen av politikken og fokusering på den korte horisonten. For finansminister Kleppe var sentralplanleggingen betydningsfull, spesielt før 1977. Men dette er allikevel ikke entydig, Kleppes fokus lå i større grad på kortsiktig reformpolitikk allerede fra 1973.

PA fikk den politiske styringen via statssekretæren, men levde i det store og hele sitt eget liv. Eliteavdelingen ble utsatt for to kraftige rystelser, som svekket dens posisjon. Først da LTP 1978-81 ble lagt til side og det omfattende arbeidet måtte legges bort for utarbeidelsen av Tilleggsmeldingen. Dette synliggjorde at langtidsprogrammene på mange måter var ustabil materie å bygge grunnmur på, et poeng som skulle bli tydelig utover 1980-tallet. Dernest var utfordringen fra ØA etter at avdelingen hadde fått ny ekspedisjonssjef formidabel. I kort perspektiv fikk ikke ØAs ønsker om perspektivutvidelse noen endelig løsning, da PA i 1980 formelt ble flyttet ut av Finansdepartementet. Men også denne utfordringen må sees i et lenger perspektiv, temaet ble liggende og ulme, og skulle få sin løsning først et tiår senere.

Tross en umiddelbar svekkelse i den store planleggingsoptimismen holdt imidlertid troen på langtidsplanleggingen seg både i det politiske miljø og i økonomenes sfærer.

## **Kapittel 4. Fra planleggingssekretariat til borgerlig planlegging: Planleggingsavdelingen og langtidsprogrammene 1980-85**

Langtidsplanleggingen fikk i 1977 sitt første skudd for baugen. Prognosene hadde slått grundig feil, og LTP 1978-81 var utdatert før det var lagt frem. Behovet for økonomisk omstilling ble presset frem som en følge av store budsjettunderskudd i etterkant av Kleppes motkonjunkturpolitikk, og feiltolkingen av at det man opplevde var en kortvarig konjunkturedgang. Nedgangstidene var tvert imot langvarige, og av strukturell art. Tilleggsmeldingen hadde vært et raskt svar på utfordringene, men viste at de fireårige langtidsprogrammene hadde grunnleggende problem. De var barn av etterkrigstidens planleggingsoptimisme og perioder av langvarig jevn vekst. Tidligere hadde også oppgaven vært mye enklere, nemlig hvordan veksten skulle fordeles. Nå måtte veksten skapes. Fremtiden for planleggingen så ikke like lys ut som den gjorde på midten av 1970-tallet. Innstrammingen sammenfalt med endringer i det økonomisk-ideologiske hegemoniet, Keynes var på vei ut av klasserommet, noe ikke bare oppgivelsen av motkonjunkturpolitikken sørget for. Den kanskje viktigste bærebjelken i det norske planleggingssystemet, kredittreguleringene, ble vanskeligere å få til å fungere etter sammenbruddet av Bretton Woods-systemet. Dette bidro også til at det skjedde en faglig reorientering for de toneangivende økonomene i Finansdepartementet og Norges Bank.<sup>204</sup>

For langtidsplanleggingen hang opprettelsen av Planleggingssekretariatet med Per Kleppe som planleggingsminister delvis sammen med disse endringene. Men dette kom mer som et resultat av en økonomi ute av kontroll og en stadig mindre populær finansminister, ikke minst innad i Arbeiderbevegelsen selv, enn et dyptfølt ønske om å gi den norske sentralplanleggingen en ny organisering.<sup>205</sup> Vi skal i det følgende forfølge to hovedspørsmål, for det første hva Planleggingssekretariatet medførte av statusendring for langtidsplanleggingen og PA. Dette vil undersøkes både på kortere og lengre sikt, slik at det vil undersøkes hvordan reaksjonene på denne nye strukturen var i Finansdepartementet og i det politiske miljø, og hvordan statusen var for PA etter den formelle returen til Finansdepartementet.

Høyrebølgen gav i 1981 en borgerlig regjering for første gang på åtte år. Langvarig kritikk av Ap-regjeringens økonomiske politikk, krav om et åpnere samfunn, og den internasjonale høyrebølgen var av flere elementer som medførte at de borgerlige partiene fikk flertall ved Stortingsvalget i 81. Det andre hovedspørsmål blir hvorvidt det under borgerlige styre frem-

---

<sup>204</sup> Tranøy, "Norges Bank – variasjoner i makt og koordineringsevne", s. 228.

<sup>205</sup> Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 120-121; Kleppe, *Kleppepakke*, s. 336 f.

kom endringer i synet på langtidsplanleggingen i regjeringen, på Stortinget og i de fagøkonomiske miljøer under det som kan kalles 80-tallets liberaliseringstrend. Gav "sprekkdannelsene" i den sosialdemokratiske orden, noe endret syn på planleggingen under de borgerlige regjeringene? Og medførte den nye tid forandringer i langtidsplanleggingens apparat eller verktøy?

## 4.1 Planleggingssekretariatet

### 4.1.1 Exit Kleppe

Etter kommunevalget i 1979 var det slutt på Per Kleppes tid som finansminister, og LO-mannen Ulf Sand tok over. Det eksisterer litt forskjellige utlegninger av hvordan ideen om Planleggingssekretariatet oppsto. Daværende statsminister Odvar Nordli fremstiller det som om dette var en tanke han hadde og som hadde sine røtter i hvordan han hadde ment at langtidsplanleggingen best ville bli ivaretatt underlagt Statsministerens kontor, før man istedetfor hadde bestemt seg for opprettelsen av PA i Finansdepartementet i 1963.<sup>206</sup> Kleppe fremstiller det på sin side som at han tidlig i 1979 hadde nevnt for Nordli at han ville arbeide med mer langsiktige problemstillinger, men da i rollen finansminister, og at han minnet Nordli om dette da det var klart at tiden var ute: "som et motspill på forsøket fra Nordli – og bak ham LO – på å skyve meg helt ut av politikken".<sup>207</sup> Det er kanskje greit å støtte seg på finansråd Eivind Erichsens versjon, utlagt som at *både* Nordli og Kleppe sto bak trekket: "de to unnfanget idéen om å etablere et eget planleggingssekretariat for langtidsplanleggingen".<sup>208</sup>

Flere kilder støtter imidlertid opp under et viktigere poeng. Ekspedisjonssjef Per Schreiner foreslo at tittelen på det nye organet skulle være "sekretariat".<sup>209</sup> På denne måten sørget han for at det nye organet fortsatt var tilknyttet departementet. I Kleppepakke peker Kleppe på at det opprinnelig var tenkt som et planleggingsdepartement, men at Nordli innså at det måtte slankes til et sekretariat for å passere i Stortinget.<sup>210</sup> Det er godt mulig at innsikten også kom fra Nordli og SMK, men kildematerialet viser at Schreiner var først ute, og at betegnelsen "departement" fortsatt ble brukt på notater som sirkulerte i Finansdepartementet flere dager etter at Schreiner kom med sitt forslag.<sup>211</sup> Konstruksjonen ble ganske motvillig akseptert av den nye

---

<sup>206</sup> Nordli, *Min vei. Minner og meninger*, s. 86, 113-114; Gjerde, *Planleggingssekretariatet. En studie av etablering og virkemåte*, s. 37-39. Hos Gjerde fremstilles det også slik at siden våren 1979 skulle være tidspunktet for den spede oppstarten til LTP 1982-85, var det behov for å få til en rask reorganisering for å få mer politisk innflytelse over programmet, en innflytelse Nordli etter sigende mente hadde manglet over LTP 1978-81.

<sup>207</sup> Kleppe, *Kleppepakke*, s. 296-298, 336. Nordli hadde på sin side forsøkt å få ham til direktørstillingen i Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd.

<sup>208</sup> Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 120.

<sup>209</sup> "Planleggingsavdelingen og Finansdepartementet", notat av 08.10.79 fra Per Schreiner til Finansministeren og Planleggingsministeren (?) [sic], PA-PS/11; Bjørtvedt, *Visjon og kollisjon*, s. 162; Gjerde, *Planleggingssekretariatet. En studie av etablering og virkemåte*, s. 41.

<sup>210</sup> Kleppe, *Kleppepakke*, s. 336.

<sup>211</sup> Gjerde, *Planleggingssekretariatet. En studie av etablering og virkemåte*, s. 41-42.

finansministeren. Dette bunnet både ut i at sekretariatet rent administrativt skulle tilknyttes Finansdepartementet, den nye planleggingsministeren flyttet simpelthen inn i den gamle PAs kontorer, men de to ministerne skulle være likestilt som statsråder. I tillegg var altså Ulf Sand LO-mann, og hørte til den delen av Arbeiderbevegelsen som hadde kvittet seg med Kleppe, men her slapp altså ikke Sand unna. Samarbeidet skulle etter sigende allikevel komme til å gå helt uten problemer.<sup>212</sup>

#### 4.1.2 En sysselsettingspakke til Kleppe

Et spørsmål som melder seg når det gjelder Kleppes valg av rollen som planleggingsminister er *hvorfor?* Vel hadde Per Kleppe interesse for langtidsplanlegging. Selvbiografien *Kleppepakke* gir også et inntrykk av at planleggingen "pakket inn" virket som finansminister. Arbeidet han hadde lagt ned på "Tenkeloftet" i perioden 1967-71, kan betegnes som Aps egen form for langtidsplanlegging, og la grunnlaget for mye av det arbeidet som senere ble gjort med langtidsplanleggingen i Finansdepartementet. Kleppe mener selv at merkelappen "samfunnsomforming" er betegnende for arbeidet på "Tenkeloftet", og som vi har sett var altså Aps politikk på 1970-tallet kjennetegnet av et bredt reformarbeid.<sup>213</sup> Kleppe fremstiller således planleggingsrollen nesten som en slags rød tråd i politikerkarrieren.

Det er allikevel noe som skurrer. Kleppe innrømmer nemlig i biografien at PA i hans tid som finansminister kunne leve sitt eget liv, "uten for mye innblanding fra Finansdepartementets ledelse. Vi hadde simpelthen ikke hatt tid!".<sup>214</sup> Nå var det riktignok statssekretærene som holdt politisk kontroll med langtidsprogramarbeidet, men at avdelingen eksisterte i det store og hele avsondret fra ministerens direkte innflytelse, tyder på at langtidsplanleggingen ikke hadde høyeste prioritet hos Kleppe. En ting var at den kanskje mistet noe status og umiddelbar betydning som følge av at korttidshorisonten ble viktigere da den økonomiske virkeligheten slo inn fra 1977. Men noe annet er at Kleppe før dette ikke prioriterte PAs arbeid tross planleggingsoptimismen og betydningen dette hadde for Ap, slik vi så i forrige kapittel. Noe av bakgrunnen finnes i skjermingen av PA, at avdelingen ikke skulle trekkes inn i det daglige arbeidet i departementet. Som en konsekvens av statssekretærutvalgene, var det også Bjørn Skogstad Aamo som tok seg av området langtidsplanlegging i Kleppes tid i Finansdepartementet. Inntrykket er allikevel at PA og langtidsplanleggingen ikke hadde topp prioritet hos finansministeren. Så *hvorfor* valgte Kleppe å bli planleggingsminister? Svaret er at han *hadde ikke noe valg*. I 1979 hadde ikke Kleppe umiddelbart noe jobbtillbud som virket forlokkende, men han hadde fått

---

<sup>212</sup> Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 120-121.

<sup>213</sup> Kleppe, *Kleppepakke*, s. 166 f.

<sup>214</sup> Se samme, s. 341.



rede på at stillingen som generalsekretær i EFTA ville være ledig mot slutten av 1981.<sup>215</sup> Stillingen som planleggingsminister fungerte som et midlertidig "hvileskjær" mellom to jobber. Sekretariatet ble opprettet for hans skyld, og for at Nordli kunne beholde ham i regjering. Kleppe kunne dermed se ut til å regissere egen avskjed fra politikken med mye av æren i behold, mens han ventet på at en ny jobb ville bli ledig. Men ut fra forutsetningene var det ikke mye til valg.

Med dette *in mente*, i tillegg til Kleppes nedprioritering av langtidsplanleggingen som finansminister, fremstår det noe litt for enkelt når historikeren Øyvind N. Grøndahl omtaler opprettelsen av Planleggingssekretariatet som "dels i kontinuitet med Arbeiderpartiets politikk siden 1930-årene for en mer planmessig organisering av viktige samfunnsfaktorer" og dels som et brudd og "et resultat av de nye planleggingsidealene som vokste frem i 1970-årene, for en stor del utviklet i kontrast til tradisjonelle planleggingsidealer".<sup>216</sup> Videre at Planleggingssekretariatet kom som følge av et ønske om å fristille planleggingsfunksjonen fra rutinepolitikk og samfunnsplanleggingen fra sektorplanlegging og mer kortsiktig politikk, og at Per Kleppe "åpenbart [må] ha vurdert Finansdepartementets planleggingskapasitet som begrenset".<sup>217</sup>

Artikkelen det her refereres til tematiserer riktignok ulike former institusjonell forvaltningspolitikk, og har ikke noe uttalt siktemål om å ta for seg det mer politiske. Men når temaet er Planleggingssekretariatet, blir det hele mangelfullt. Fremstillingen overser for det første fullstendig at Kleppe selv anså planleggingsfunksjonen som mest fornuftig tilhørende Finansdepartementet og at han ikke hadde gått inn for noe eget planleggingsdepartement forut for opprettelsen av PA tidlig på 1960-tallet. Kleppe har senere nokså pragmatisk beskrevet det slik at i "1979 passet imidlertid den nye ordningen meg utmerket".<sup>218</sup> Som en følge av dette, overses elementer som Kleppes manglende valg, og manglende interesse eller tid for langtidsplanleggingen i virket som finansminister. Ikke minst: Planleggingssekretariatet var først og fremst en personlig og høyst midlertidig ordning for en finansminister på oppsigelse.

#### 4.1.3 Stortinget med lunken sand i maskineriet

Regjeringen understreket at forslaget om opprettelse av Planleggingssekretariatet var kommet for at en statsråd kunne vie full oppmerksomhet til langsiktig planlegging, at planleggingen skulle utvides til å gjelde mer enn økonomiske aspekter, og at PAs oppgaver i Finansdepartementet skulle videreføres. Det ble også presisert at sekretariatets oppgaver *vis a vis* FA og ØA ville avgrensens skarpere.<sup>219</sup> Det anstrengte forholdet avdelingene imellom året i forveien hadde tydelig-

---

<sup>215</sup> Se samme, s. 352.

<sup>216</sup> Ø. N. Grøndahl, "Byråkrati eller demokrati. Forvaltningspolitikk i 1970-årene", i T. Grønlie (red.), *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*, Fagbokforlaget, Bergen 1999, s. 258.

<sup>217</sup> Se samme, s. 259.

<sup>218</sup> Kleppe, *Kleppepakke*, s. 336.

<sup>219</sup> Innst. S. nr. 65, 1979-80: s. 1-2.

gjort det behovet. Men hvordan stilte Stortinget seg til Planleggingssekretariatet? Stortinget hadde fungert som sandpåstrøer da regjeringen først hadde luftet forslaget om et planleggingsdepartement. Innstillingen poengterte også at "[b]etegnelsen sekretariat er nyttet for å understreke at det ikke er aktuelt å opprette et nytt departement".<sup>220</sup> Det borgerlige flertallet i administrasjonskomitéen anerkjente at det var opp til regjeringen å organisere sine forretninger, men dette gjaldt ikke "uavkortet", og man savnet en grundig utredning for behovet for en ny statsrådstilling.<sup>221</sup> Motstanden haltet imidlertid, da flertallet også delte seg. Høyre og KrFs medlemmer av komitéen så seg enig i at det var et "klart behov for mer langsiktig planlegging av regjeringens arbeid", men stilte seg skeptisk til forslaget fordi man rev kortsiktig og langsiktig planlegging fra hverandre, og svekket muligheten for rent praktisk å gjennomføre planene utenfor Finansdepartementet. Dette ble også koblet sammen med det de så på som uklare ansvarsforhold ulike ministre imellom.<sup>222</sup> Sps Tove Bye mente på sin side at usikre tider burde innebære mer vurdering og analyse enn "fasttømret, tradisjonell økonomisk langtidsplanlegging".<sup>223</sup> Bye ville legge an et bredere fokus, og viste til Ressursmeldingen som et godt eksempel på et planleggingsdokument.

Innvendingen fra Sps representant synes imidlertid indirekte å støtte opprettelsen av Planleggingssekretariatet, mot merknadens egne konklusjoner, noe som også ble brukt av Aps representanter i den påfølgende debatten.<sup>224</sup> Et av siktemålene med Planleggingssekretariatet hadde nettopp vært å utvide horisonten utover de økonomiske aspekter. Men siktemålet underslår at arbeidet i PA lenge hadde tatt for seg mer enn den økonomiske planleggingen, det var samfunnsplanlegging i videre forstand som i økende grad preget avdelingens virke de siste årene, med et hederlig unntak for Tilleggsmeldingen. Slik sett var den delvise løsrivelsen fra Finansdepartementet nettopp et trekk som samtidig kunne rive løs planleggingen fra en del økonompregede dogmer, og utvide den samfunnsvitenskapelige horisonten ytterligere. Mot Aps stemmer i komitéen rådet allikevel flertallet Stortinget til ikke å bifalle proposisjonen.

Saksordfører Ivar Ødegaard (Ap) kritiserte tilrådingen, da alle i komitéen støttet mer langtidsplanlegging, men bare Aps representanter ville bevilge penger til det.<sup>225</sup> Statsministeren forsvarte også forslaget med at det var behov for både en styrking av langtidsplanleggingen i seg selv, og den politiske styringen av planleggingen.<sup>226</sup> Men de borgerlige representantene avviste

---

<sup>220</sup> Innst. S. nr. 65, 1979-80: s. 1.

<sup>221</sup> Innst. S. nr. 65, 1979-80: s. 3-4. Det var like mange representanter fra Ap og fra borgerlig side, men lederen av komitéen var fra KrF og hadde dobbelstemme. Se Gjerde, *Planleggingssekretariatet. En studie av etablering og virkemåte*, s. 44-45.

<sup>222</sup> Innst. S. nr. 65, 1979-80: s. 4.

<sup>223</sup> Innst. S. nr. 65, 1979-80: s. 4.

<sup>224</sup> Se f.eks statsminister Nordli i St.t. 11.12.1979, "Opprettelse av et statsrådsembete for langsiktig planlegging og samordning med eget sekretariat", s. 1628.

<sup>225</sup> St.t. 11.12.1979, s. 1619-1621.

<sup>226</sup> St.t. 11.12.1979, s. 1628.

innvendingene. Hans Hammond Rossbach (V) poengterte at embetsverket burde vært hørt, og var generelt skeptisk til å ødelegge forbindelsen mellom "pengesekken og den framtidige vurderingen".<sup>227</sup> Karin Hafstad (H) traff på sin side spikeren på hodet da hun nevnte at savnet etter og behovet for en egen planleggingsminister kom først med regjeringskommisjonen etter valget. Hun mistenkte dermed saken for å være fremsatt av regjeringen som "et ledd i Aps indre personalpolitikk" hvor man kreerte "en spesiell stilling rundt en spesiell person".<sup>228</sup> Eller som Kåre Willoch hadde avsluttet et avisinnlegg: "Denne sak bør etter Høyres skjønn avgjøres uten at man legger vekt på tilknyttede personspørsmål."<sup>229</sup> De borgerliges motvilje var dels av prinsipiell karakter, der de hevdet at den nye ministerens parlamentariske ansvar ville bli uklart, at samordningen av den kort- og langsiktig planlegging ville bli dårligere, samt at proposisjonen var grunnlagt på dårlige saksforberedelser. Dels var innvendingene politiske, idét de borgerlige fikk satt inn noen stikk mot Nordli-regjeringens nødløsning av en personalsak.

SVs to stortingsrepresentanter støttet imidlertid forslaget, om enn noe motvillig. Hanna Kvanmo tok avstand fra hetsen fra stortingsrepresentanter som hadde blitt Kleppe til del gjennom ulike avisoppslag. Men når det kom til Planleggingssekretariatet var hun lunken. Kvanmo stemte for forslaget "totalt uten entusiasme", og følte "ingenting for det, men jeg har ikke argumenter av tungtveiende slag for å gå mot det".<sup>230</sup> Arvid Johansons (Ap) innlegg var også svært nølende, der han uttalte at "man med det foreliggende forslag ikke i og for seg har funnet de vises sten, det er så. Men man får under marsjen få til de ordninger som man mener er berettigede i lys av erfaringene".<sup>231</sup> Johanson viste at regjeringens forslag på langt nær ble varmt omfavnet av regjeringspartiets stortingsgruppe. At ordningen var bestemt som midlertidig ble heller ikke lagt skjul på under debatten, den nye finansministeren Ulf Sand sa rett ut at det ville være naturlig å vurdere den på nytt når arbeidet med LTP 1982-85 var ferdigstilt.<sup>232</sup>

Innvendingene til tross, debatten synliggjorde at langtidsplanleggingens status ikke var svekket i Stortinget. Alle partier understreket behovet for mer og bedre langsiktig planlegging, aller tydeligst var kanskje Høyre og KrFs representanter i administrasjonskomitéen. Sps Tove Bye argumenterte også langt på vei for den bredere planleggingen man la opp til med Planleggingssekretariatet. Debatten gikk i samme spor, planleggingen levde i beste velgående på Stortinget, også de borgerlige mente at de usikre tidene måtte implisere *mer* planlegging. Proposisjonen endte opp med å passere i Stortinget, tross komitéens innstilling. Riktignok måtte det

---

<sup>227</sup> St.t. 11.12.1979, s. 1627.

<sup>228</sup> St.t. 11.12.1979, s. 1621-1622.

<sup>229</sup> Kåre Willoch, "Planløst planleggingsdepartement", Aftenposten, 19.11.1979, utklipp fra Eivind Erichsen til statsråden, EE/35.

<sup>230</sup> St.t. 11.12.1979, s. 1627.

<sup>231</sup> St.t. 11.12.1979, s. 1631.

<sup>232</sup> St.t. 11.12.1979, s. 1633.

stemmes over forslaget to ganger da to representanter klarte å stemme feil ved voteringen. Minst én av disse var fra Ap.<sup>233</sup> Litt ondskapsfullt kunne man antyde at den lunkne mottagelsen Planleggingssekretariatet hadde fått i enkelte kretser i både SV og regjeringspartiet, ble reflektert i den første feilslåtte voteringen. Men fra 1. januar 1980 var Kleppe planleggingsminister.

#### 4.1.4 Reaksjon og resignasjon i Planleggingsavdelingen

Men hvordan var reaksjonene i PA? Beskjeden om overflyttingen kom overraskende på avdelingens medarbeidere. Uavhengig om Nordli eller Kleppes versjon legges til grunn, var tankene om et planleggingsorgan oppe i dagen på politisk toppnivå våren 1979. At dette på et eller annet vis måtte inkludere PA var også gitt. Men PA tok i mai samme år de første spadetak på det som skulle bli LTP 1982-85, uvitende om de store endringene de skulle bli informert om fem måneder senere.<sup>234</sup> Den første informasjonen om hva som var i emning fikk de ansatte i PA først i oktober 1979 via mediernes dekning av utskiftningene i regjeringen i etter valget.<sup>235</sup> Reaksjonene var i utgangspunktet ikke positive. Politikerne hadde ansett hele prosessen som *politisk*, men for avdelingens ansatte var ikke dette godt nok, da departementenes ansatte hadde både uttalelses- og medbestemmelsesrett når det gjaldt organisatoriske spørsmål. Men de ansattes rettigheter begrenset seg imidlertid da organisatorisk oppbygning av departementene ble ansett å være et politisk spørsmål.<sup>236</sup> Riktignok var det en avdeling som skulle endres, men her var det en form for ministerium som skulle opprettes. Når det totalt sett ikke ble så mye ståhei, har dette sammenheng med flere ting.

De ansatte hadde i første rekke behov for å få klarlagt det formelt personalpolitiske. Det ble tidlig fastslått at embetsmennene i det nye Planleggingssekretariatet ikke skulle komme dårlig ut overfor sine tidligere kolleger i Finansdepartementet, men ha like vilkår for avansement. Rent administrativt skulle sekretariatet også behandles av departementets Administrasjonsavdeling (ADA).<sup>237</sup> Schreiners innsats for å gjøre det nye organet til et "sekretariat", og ikke et eget departement, hadde også sitt å si. Det er mulig det aldri kunne blitt noe eget departement, men løsningen gjorde den nye organisasjonen sterkt tilknyttet Finansdepartementet, ikke minst ved at sekretariatet beholdt de personalpolitiske båndene til departementet. I tillegg var sekretariatet praktisk talt bare en utbygging av PA, tilført tre nye engasjementstillinger, i tillegg til pol-

---

<sup>233</sup> St.t. 11.12.1979, s. 1640-1641.

<sup>234</sup> Se f. eks ikke-navngitt notat av 14.05.79 fra Lars Wilhelmsen til Per Schreiner, PA-PS, boks mrk. LP 1982-85, *idéer, disposisjon*, og "Langtidsprogrammet 1982-1985", notat av 14.05.79 fra Tor Saglie, PA-PS, boks mrk. LP 1982-85, *idéer, disposisjon*.

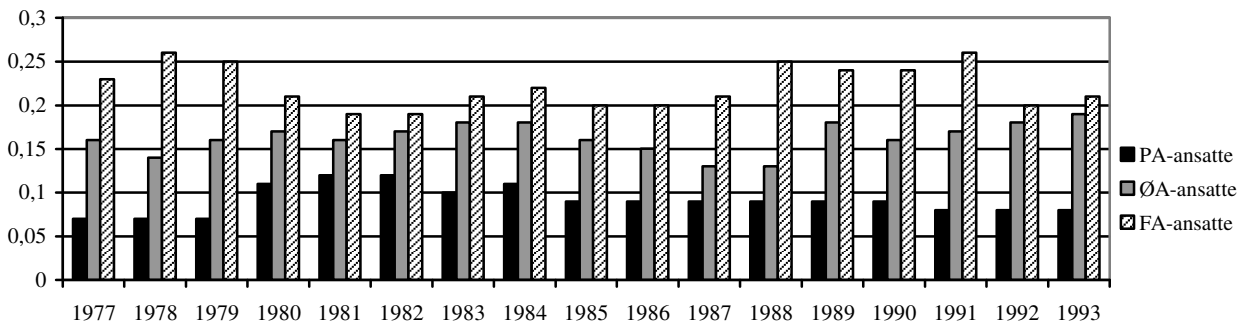
<sup>235</sup> Gjerde, *Planleggingssekretariatet. En studie av etablering og virkemåte*, s. 54.

<sup>236</sup> Se samme, s. 53-54.

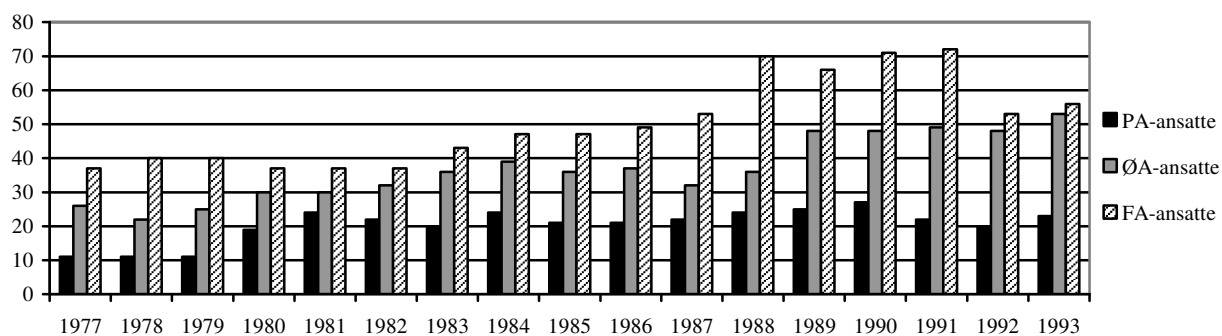
<sup>237</sup> Se samme. Se også "Avtale mellom Finansdepartementet og Planleggingssekretariatet om personalforvaltning og administrativ bistand", avtalenotat av 14.10.80, EE/36.

itisk ledelse med Kleppe som minister og Hernes som statssekretær.<sup>238</sup> Planleggingssekretariatet gav avdelingen det største antall ansatte man i praksis hadde hatt, både reelt og relativt (*se figur 4.1 og 4.2*).<sup>239</sup> Derneft fortsatte Planleggingssekretariatet å holde hus i Finansdepartementets lokaler. Kleppe, Hernes og de nyansatte flyttet bare inn i PAs gamle lokaler i femte etasje.

**Figur 4.1 Ansatte som andel av Finansdepartementet (FIN=1)**



**Figur 4.2 Antall ansatte i Finansdepartementet**



Det var heller ingen hemmelighet i PA at Planleggingssekretariatet var konstruert for Kleppes person. Det var dermed på det rene at sekretariatet sannsynligvis ville bli en høyst midlertidig affære, og at returen til Finansdepartementet var nært forestående. I et notatutkast datert 10. oktober 1979, er erkjennelsen tydelig tilstedeværende, setningen ble senere strøket, men er megetsigende: "En bør kunne ta ordningen om det nye departementet opp til vurdering etter et par år."<sup>240</sup> Forståelsen av at sekretariatet ikke ville overleve valget, med eller uten valgseier til Ap og eventuelt fortsatt kunstig åndedrett for Kleppes politiske liv, preget også ekspedisjonssjef Schreiners arbeid i Planleggingssekretariatet. Han la nemlig stor vekt på at han og de ansatte i sekretariatet skulle "holde kontakten med Finansdepartementet ved like slik at man lett ville

<sup>238</sup> Gjerde, *Planleggingssekretariatet. En studie av etablering og virkemåte*, s. 82.

<sup>239</sup> Kilder til figur 4.1 og 4.2 er departementenes telefonkataloger. Se for øvrig redegjørelse i kapittel 1.

<sup>240</sup> Se samme, s. 41.

kunne gå tilbake til å være en avdeling i dette departementet".<sup>241</sup> Schreiner fortsatte også å delta på ekspedisjonssjefmøtene i Finansdepartementet under Planleggingssekretariatet.<sup>242</sup>

Det finnes iallefall ett element til som kunne gjøre opprettelsen av Planleggingssekretariatet til en glidende overgang. At opprettelsen var et tiltak også for å kunne gi økt prioritet til PAs hovedgeskjeft langtidsplanleggingen, og at man høynet avdelingens status ved å gi den en særegen plass innenfor sentraladministrasjonen med egen minister, må ha mildnet mye av det som eksisterte av protester i avdelingen. Vi har tidligere sett hvordan PAs innflytelse hadde blitt begrenset i Finansdepartementet i og med at avdelingen "levde sitt eget liv", hadde liten kontakt med den politiske ledelse, og at den ikke hadde å gjøre med den løpende økonomisk-politiske styringen. Internt i avdelingen ble nok dette ansett å skulle endre seg, og opprettelsen av Planleggingssekretariatet må ha virket smigrende på mange i PA.

#### 4.1.5 Ytterligere splittelse

Ingunn Gjerde har imidlertid vist at avdelingens ulike fagtilhørigheter også innebar ulike syn på den formelle utskillelsen fra Finansdepartementet.<sup>243</sup> Med opprettelsen av Planleggingssekretariatet var det et uttalt mål å fortsette å videreutvikle den bredere samfunnsvitenskapelige planleggingen.<sup>244</sup> For samfunnsviterne var selvfølgelig økt satsing på bredere planlegging enn kun den økonomiske populært. Schreiner hadde selv bevisst rekruttert samfunnsvitere, nå ble det et erklært satsingsområde. Kleppe hadde også snakket varmt om samfunnsvitenskapene i flere sammenhenger, mens han samtidig hadde uttrykt bekymring for sosialøkonomiens begrensninger. Med Planleggingssekretariatets formål, og den politiske ledelses uttalelser – her må man heller ikke glemme at statssekretær Hernes var professor i sosiologi – følte samfunnsviterne at de fikk større gjennomslag enn under Finansdepartementets økonomistyrte verden. Motsatt følte økonomene i PA med opprettelsen av Planleggingssekretariatet at deres fagfelt ble desavuert, økonomene "oppfattet holdningen til den politiske ledelsen som en nedvurdering av sin ekspertise og mente de fikk innsnevret sitt arbeidsfelt".<sup>245</sup> Økonomgruppen fra PA opplevde dermed ifølge Gjerde et relativt stort frafall under Planleggingssekretariatet.

Sekretariatet bedret ikke tendensen til fagdelt avdeling, som vi så i forrige kapittel, heller tvert imot. Sivilingeniøren Johan Lem oppholdt seg fem uker sommeren 1980 i Planleggingssekretariatet, og i et notat hvor han deler sine inntrykk fra oppholdet, er nettopp den profesjons-

---

<sup>241</sup> Se samme, s. 75-76.

<sup>242</sup> Samtale med Gudmund Hernes, 10.09.08.

<sup>243</sup> Gjerde, *Planleggingssekretariatet. En studie av etablering og virkemåte*, s. 55.

<sup>244</sup> Det følgende avsnitt bygger på Gjerde, *Planleggingssekretariatet. En studie av etablering og virkemåte*, s. 82-85. De tre årsengasjementsstillingene, som var fordelt på kortere perioder, omfattet tre samfunnsvitere og tre økonomer. Profesjonene fikk altså tildelt like mange stillinger, men i og med at samfunnsviterdelen hadde vært mindre, betød likefordelingen forholdsvis mer samfunnsvitenskap.

<sup>245</sup> Se samme, s. 85.

delte organisasjonen et av hovedinntrykkene. De to gruppene var "meget forskjellig både når det gjelder interessefelter, verdiprioriteringer og begrepsapparat. Kommunikasjonen mellom gruppene var mangelfull".<sup>246</sup> Lem anså videre integreringen mellom de to gruppene som en av planleggingsstabens viktigste oppgaver fremover. Byråsjef Tor Saglies reaksjon på Lems notat viser at observasjonene ikke var langt fra sannheten. Saglie mente riktignok at sitatet gjengitt fra Lems notat "bare i en begrenset grad er riktig", men Saglie viste til at spørsmålet rundt integrering av de to gruppene var noe man hadde "hatt på tapetet lenge", og at tverrfaglighet versus faglig fordypning var "et dilemma".<sup>247</sup> Gudmund Hernes oppfattet også økonomene som hegemoniske, de så på seg selv som "juvelen i kronen", og mer ideologisk som "de som holder igjen" *vis a vis* andre fagretninger, men vil allikevel ikke innrømme at Planleggingssekretariatet var delt.<sup>248</sup>

Det er allikevel god grunn til å lande på en konklusjon om en fagdelt avdeling, og at dette trekket forsterket seg under Kleppes ledelse. Økonomene Lars Wilhelmsen og Kjell Slyngstad som var ansatt i PA over henholdsvis store deler av 1970-tallet og 1980-tallet, deler også dette inntrykket. Wilhelmsen hevder at integreringen i praksis ikke lyktes, dels fordi økonomene, som Hernes peker på, var hegemoniske, med sterk tiltro til eget fag.<sup>249</sup> Slyngstad uttaler seg i samme lei, han kom tilbake som byråsjef i 1980 under Planleggingssekretariatet etter seks års permisjon fra PA. Ut fra et økonomperspektiv hadde avdelingen under Planleggingssekretariatet mistet prestisje. Det var vanskelig å få kapable søkere, og eliteavdelingen internt var nå klart ØA.<sup>250</sup> Det kan selvfølgelig pekes på flere grunner til denne endringen, men én er helt klart økt satsing på samfunnsvitere. For økonomene i det tidligere PA og andre deler av Finansdepartementet ble det slik at samfunnsviterne ikke gikk inn i departementets oppgaver. Det de gjorde var ikke interessant nok for det økonomene mente skulle være departementets arbeid.

Både opprettelsen av Planleggingssekretariatet og Schreiners strategiske valg for PA fikk konsekvenser. Istedet for å satse på økonomfaglige disipliner som langtidsbudsjettering ville Schreiner at avdelingen skulle være en slags *think tank*, eller en "task force", som han selv skulle uttrykke det i 1985.<sup>251</sup> Det eneste håndfaste arbeidsgrunnlag som fulgte av denne strategien var langtidsprogrammene, og disse ble møtt med større skepsis internt i departementet, i tillegg til at ØA hadde behov for flerårige perspektiv i sitt nasjonalbudsjettarbeid. Under striden om ØAs invadering av territorium, hadde Wilhelmsen og Amund Utne reist innvendinger mot Schreiners strategi for avdelingen. Med Wilhelmsens ord: han var bekymret for at avdelingen skulle bli en

---

<sup>246</sup> "Inntrykk fra 5 uker i Planleggingssekretariatet", notat av 16.07.81 fra Johan Lem, PA-PS/11.

<sup>247</sup> "Merknader til Johan Lems notat om Planleggingssekretariatet", notat av 13.08.81 fra Tor Saglie til Per Schreiner, PA-PS/11.

<sup>248</sup> Samtale med Gudmund Hernes, 10.09.08.

<sup>249</sup> Samtale med Lars Wilhelmsen, 31.10.08. Han presiserer imidlertid at avdelingen ikke var sosialt delt.

<sup>250</sup> Samtale med Kjell Slyngstad, 12.11.08.

<sup>251</sup> "Tanker om Langtidsprogrammet og Planleggingsavdelingen", notat av 19.04.85 fra Per Schreiner til finansråden, EE/36.

"sose-klubb".<sup>252</sup> Uten noe mer håndfast enn langtidsprogrammene, som fikk stadig mer samfunnsvitenskapelig innhold, og uten tilknytning hverken til departementets løpende arbeid eller ansvar for bindende langsiktig budsjettering, fryktet underdirektørene at PA ville gjøre seg selv overflødig. Men Schreiner holdt fast på sin strategi, og kort tid senere hadde både Utne og Wilhelmsen forlatt avdelingen. Fra enkelte av økonomene i avdelingen, og ikke minst i ØA og FA, ble da også PA i større og større grad oppfattet nettopp som en "sose-klubb" utover 80-tallet.

Oppsummert var reaksjonene på opprettelsen av Planleggingssekretariatet innad i PA lunkne, slik tilfellet hadde vært for Stortinget. Den tidlige misnøyen gled fort over. Men mellom de to faggruppene var reaksjonene mer polarisert. På avdelingens ledelsesnivå var det reaksjoner både på Schreiners strategi, og samfunnsvitenskapens økte innflytelse, noe som innledet et generasjonsskifte i avdelingen. Reaksjonene på toppnivå var allikevel større.

#### 4.1.6 Krig og ufred: Schreiners motstandskamp

To personer var spesielt misfornøyde med opprettelsen av sekretariatet, nemlig Per Schreiner og Eivind Erichsen.<sup>253</sup> Finansråden, kalt "den grå eminense i norsk etterkrigsplanlegging" av Øyvind Østerud, beskriver i memoarene sine opprettelsen av sekretariatet som "kunstig og uryddig".<sup>254</sup> Finansråden hadde sammen med Petter Jakob Bjerve nærmere to tiår tidligere ledet an i kampen for å få lagt organet for langtidsplanleggingen til Finansdepartementet.<sup>255</sup> Da som nå var argumentene at denne funksjonen ville gjøre seg best i departementet som rådde over de økonomiske virkemidler, et argument også stortingsopposisjonen skulle komme til å bruke.<sup>256</sup> Men det var lite Erichsen kunne gjøre, avgjørelsen var allerede var foretatt på politisk toppnivå.

Kleppe beskriver av Schreiners reaksjoner som "[j]eg er ikke sikker på at han var særlig begeistret for opprettelsen av Planleggingssekretariatet", synes noe forsiktig.<sup>257</sup> Schreiner hadde riktignok vært delaktig i å gjøre det til et sekretariat og hadde slik grepet noe av kontrollen. Opprettelsen kunne også ses på som en oppvurdering av langtidsplanleggingsfunksjonen, hvor Schreiner innrømmet det som positivt at arbeidet iallefall fikk større oppmerksomhet fra en statsråd.<sup>258</sup> Men sider av Schreiners opptreden tyder på stor motvilje mot konstruksjonen. Det er mange grunner til dette. Siden 1971 hadde han ledet avdelingen sin for det meste uten innblanding fra politikere. LTP 1974-77 ble til under så mange skiftende

---

<sup>252</sup> Samtale med Lars Wilhelmsen, 31.10.08.

<sup>253</sup> Se f. Eks. Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 120; Kleppe, *Kleppepakke*, s. 341-342.

<sup>254</sup> Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 120; Østerud, *Det planlagte samfunn*, s. 60.

<sup>255</sup> Bjerve, *Økonomisk planlegging og politikk*, s. 178-181; Lie, *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*, s. 399 f.

<sup>256</sup> Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 61-64

<sup>257</sup> Kleppe, *Kleppepakke*, s. 341.

<sup>258</sup> Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 120.



regjeringer at det ble betegnet som et høydepunkt i de økonomstyrte langtidsprogrammene.<sup>259</sup> De nye samfunnsvitenskapelige emnene og tilnæringsmåtene skyldtes i høyeste grad Schreiners "søkende åpenhet".<sup>260</sup> Med Kleppe som finansminister var det muligens ambisjoner om å styre også langtidsplanleggingen i større grad, men fokuset på den løpende politikken, ikke minst etter 1975, ble utslagsgivende. Schreiner og PA kunne operere fritt, noe som til tider var svært tilfredsstillende.<sup>261</sup> Schreiner styrte langtidsprogramarbeidet, og "eide" PA.<sup>262</sup> Mangelen på direkte politisk innflytelse over enkeltbeslutninger, kunne oppveies ved definisjonsmakten ved å beskrive virkeligheten og fremstille innholdet i regjeringens politikk neste fireårsperiode.<sup>263</sup> Per Schreiner hadde også hatt store deler av arbeidsbyrden med den særdeles innflytelsesrike Oljemeldingen. Nå hadde PA blitt mer isolert etter Tilleggsmeldingen, ikke minst med ØAs invadering av territorium, og slikt sett kunne kanskje mer oppmerksomhet og politisk kontroll være positivt. Men ikke for Schreiner.

Kleppe og Hernes fikk som politisk ledelse en stri tårn med å temme den egenrådige avdelingslederen. Schreiner skulle ha seg frabedt å bli diktert og tittet over skulderen. Motviljen hadde mye sammenheng med måten han hittil hadde ledet avdelingen, med flat struktur og lav terskel for alternative innspill både innenfra og utenfra. Schreiners PA hadde lite til felles med andre departementsavdelingens tradisjonelle hierarkiske struktur. Med Planleggingssekretariatet ble deler av dette revet ned, men ikke for embetsverket under Schreiner, som kunne fortsette med mye av det de hadde gjort tidligere.<sup>264</sup> For ekspedisjonssjefen virket imidlertid omstruktureringen motsatt og ble mer av en tvangstrøye. Tidligere hadde han både kunnet dele ut kortene og bestemme reglene for spillet. Den politiske overstyringen hadde vært mindre av et problem da det ikke var statsråden, men SULL som hadde tatt seg av den politiske styringen av langtidsprogramarbeidet. Også Skogstad Aamo var som Kleppe og departementet forøvrig utsatt for et betydelig arbeidspress på 1970-tallet, og kunne følge opp PA og LTP-arbeidet bare i den grad det var mulig å prioritere det.<sup>265</sup> Med egen politisk ledelse måtte Schreiners rolle bli beskåret, men ekspedisjonssjefen gav ikke opp styringen helt uten kamp. Per Kleppe forteller i *Kleppepakke* en

---

<sup>259</sup> Bjørnland, "Det nye Langtidsprogrammet – bedre enn sine forgjengere", s. 8-9.

<sup>260</sup> Uttrykket er Erlend Bjørtvedts, se Bjørtvedt, *Visjon og kollisjon*, s. 150 ff.

<sup>261</sup> Riktignok kan Erichsen fortelle at Schreiner opplevde PAs stilling, skjernet som avdelingen var fra departementets løpende arbeid, som et delvis problem pga manglende kontakt med resten av departementet, se Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 65. Men det kommer ikke her frem at dette gjaldt manglende kontakt med politisk ledelse.

<sup>262</sup> Samtale med Lars Wilhelmsen, 31.10.08.

<sup>263</sup> Samtale med Knut Eggum Johansen, 04.09.08.

<sup>264</sup> Samtale med Knut Eggum Johansen, 04.09.08. Planleggingssekretariatets mandat var jo enda bredere og mer samfunnsvitenskapelig langtidsplanlegging. Og i og med at man nå heller ikke formelt var en avdeling i Finansdepartementet lenger, men et eget sekretariat med bredt fokus og mål om å få inn alternative synsmåter og vurderinger utenfra, kunne de laverestående embetsmennene fortsette og utvide arbeidet de hadde arbeidet med tidligere.

<sup>265</sup> Samtale med Amund Utne, 04.12.08.

eiendommelig historie, som forteller noe om Schreiners strategi for å motarbeide den politiske styringen i Planleggingssekretariatet:

Terje Rød Larsen var blant dem som hadde fått et engasjement i sekretariatet. Han forteller at medarbeiderne en dag var samlet hos Per Schreiner for å gjennomgå arbeidet. Plutselig kommer jeg inn, åpenbart rasende, og uttrykker min forbitrelse over at Schreiner for tredje gang har latt være å ta hensyn til rettelsener som jeg hadde foretatt i utkastet. Schreiner sier ingenting, forsamlingen sitter som lammet. Så går jeg, og Schreiner sier: "La dem steke i sitt eget fett!". Nei, Per Schreiner var ikke alltid så lett å ha med å gjøre.<sup>266</sup>

Episoden vitner om en form for uthalings- eller treneringsstrategi, hvor ekspedisjonssjefen ventet svært lenge i en saksbehandling før han var villig til å gjennomføre de politiske signalene. Etter denne anekdoten å dømme, kunne det virke som han også gikk langt på vei i å nekte å utøve direkte ordre. Tidligere hadde Schreiner kunnet regne med at han fikk gjennomslag fordi ingen politikere ville ha tid til å følge opp de politiske signalene.<sup>267</sup> Strategien hadde nok også sin bakgrunn i at Schreiner så på seg selv spesielt og sin stab generelt som de skriveføre overfor den politiske ledelsen, og at han derfor trodde han ville møte liten motstand.<sup>268</sup>

Hernes understreker allikevel at noe av denne formen for motstand fra Schreiners side, også må sees i sammenheng med embetsverkets rolle.<sup>269</sup> Det var en del av embetsverkets oppgave å skulle gi motforestillinger og komme med motargumenter, noe som var spesielt innarbeidet i det tradisjonelt tilbakeholdne Finansdepartementet. Embetsverket her gav *alltid* motforestillinger, noe Schreiner ifølge Hernes var særdeles dyktig til. Vel var han til tider fullstendig uenig i en del av det parhestene Kleppe og Hernes gjorde, men Schreiner var av den typen som også kunne yte motstand når han var *enig*. For Hernes og Kleppe virket motstanden også inspirerende. Hernes anså langtidsprogrammet som et viktig politisk dokument, og derfor kunne han høre på embetsverket langt på vei, men embetsverkets motstand ble oversett om det var noe den politiske ledelsen *måtte* ha med.<sup>270</sup> Og Per Schreiner måtte av og til settes ettertrykkelig på plass. I et internt notat fra begynnelsen av 1980 beklagde han seg overfor den politiske ledelsen etter et møte i statssekretærutvalget. Schreiner uttrykte i notatet frustrasjon over at statssekretærene med sin defaultisme ville lede langtidsprogramarbeidet inn i "nedkuttingen i 1980-åra", mens ekspedisjonssjefen på sin side ville legge an en mer offensiv tilnærming: "ikke bare administrere svak vekst i offentlige budsjetter".<sup>271</sup> Notatet viser at Schreiner ikke var den eneste som var frustrert. Hernes' påtegnelser før han sendte notatet videre til planleggingsministeren var av det

<sup>266</sup> Kleppe, *Kleppepakke*, s. 341-342.

<sup>267</sup> Schreiner kunne f. eks under arbeidet med Oljemeldingen presentere sterkt omarbeidede utkast for de involverte statssekretærene på møtene, sammenlignet med utkastene statssekretærene hadde mottatt i forkant av disse møtene. Det kom imidlertid ikke til reaksjoner på Schreiners metoder. Samtale med Amund Utne, 04.12.08.

<sup>268</sup> Kleppe, *Kleppepakke*, s. 342; Samtale med Gudmund Hernes, 10.09.08.

<sup>269</sup> Samtale med Gudmund Hernes, 10.09.08.

<sup>270</sup> Samtale med Gudmund Hernes, 10.09.08.

<sup>271</sup> "Slagordet: Program for 80-åra", håndskrevet notat av 23.01.80 fra Per Schreiner til statsråden via statssekretæren, PA-PS, boks mrk. LP 1982-85, *idéer, disposisjon*.

bryske slaget: "Vi bør peke på at det er en besøkelsestid for Schreiner."<sup>272</sup> Kleppe returnerte notatet med et kort "Enig". Schreiner ytte sterk motstand og kjempet helt frem til slaget var tapt, men da lot han også armene falle, og bedrev ifølge Hernes ikke "geriljakrig i etterkant".<sup>273</sup>

## 4.2 Langtidsprogrammet 1982-85.

### 4.2.1 Bred planlegging, dempet ambisjon

LTP 1982-85 utarbeidet i Planleggingssekretariatet var lengre enn sin forløper. Det dro seg ut over 200 sider (se figur 3.1), og var delt i fem hoveddeler, hvorav tre var hovedmålene i programmet: "Strategi for arbeid for alle", "Et solidarisk samfunn" og "Styring og demokrati".<sup>274</sup> Programmet hadde en langt mer pessimistisk grunntone enn man hadde vært vitne til med tidligere programmer, det ble tidlig konkludert med at den lange vekstens tid var ubønnhørlig forbi, og forventningene måtte skruses ned. I den økonomiske veksten frem mot midten av 80-tallet ble det sågar lagt til grunn en "uvanlig lav vekst". Programmet understreket behovet for omstillinger i produksjon og arbeidsliv, og viste til at det ikke var rom for hverken økt forbruk eller kostnadskrevende reformer, under målet om å sikre fortsatt arbeid for alle. Det ble også innrømmet at en rekke av de skisserte utviklingstrekk, som var vesensforskjellige fra det som betegnet 60- og 70-tallet, gjorde det vanskeligere å skulle planlegge og føre en mer langsiktig politikk.<sup>275</sup> Planleggerne i Planleggingssekretariatet stilte nå usikkerheten rundt egen virksomhet åpent til skue, og det mer enn Tilleggsmeldingen hadde gjort tre år tidligere. Den gang hadde man forsøkt å legge til grunn at man fortsatte den samme kursen, men med noe endrede forutsetninger. Dette var ikke lenger tilfelle. LTP 1982-85 gikk bort fra den omfavnede fremtidsoptimismen i "Et kvalitativt bedre samfunn", og dempet ambisjonene med sin "Strategi for arbeid for alle". Men programmet var ikke nødvendigvis noe skarpt brudd med optimismen fra programmet fire år tidligere, fokuset på samfunnsvitenskapene i Planleggingssekretariatet medførte at forløperens fokus på de mykere verdier fortsatte, innenfor den sektorovergrepene form. Behandlingen av de ulike næringene ble nedtonet, mens problemer og diskusjoner knyttet til levekår og velferd ble løftet frem.<sup>276</sup> Når behovet for økonomisk planlegging kanskje var på sitt sterkeste, forsterket langtidsprogrammet tendensen med vektlegging av *samfunnsmessig* planlegging.

---

<sup>272</sup> Se samme.

<sup>273</sup> Samtale med Gudmund Hernes, 10.09.08.

<sup>274</sup> St. meld. nr. 79 (1980-81), *Langtidsprogrammet 1982-85*.

<sup>275</sup> Innst. S. nr. 366, 1980-81, *Foreløpig innstilling fra finanskomitéen om langtidsprogrammet 1982-85*, s. 1-20.

<sup>276</sup> Thorsvik og Jensen, "Regjeringens 4-årige langtidsprogram i Norge 1945-2005", s. 235-236.

#### 4.2.2 Fremtidspessimisme og planleggingstro på Stortinget

Forsterkingen av bredere samfunnsplanlegging gjorde at et komitéflertall måtte kommentere at programmet behandlet emner det ikke var vanlig at komitéen var fagkomité for.<sup>277</sup> Det samme flertallet kommenterte også viktigheten av at den økonomiske planleggingen måtte bedre kontrollen over statens utgifter, spesielt i en tid hvor det ble varslet vesentlig lavere økonomisk vekst, og da ble stats- og nasjonalbudsjett samt langtidsbudsjett fremhevet som viktige elementer.<sup>278</sup> Som til LTP 1978-81 fire år tidligere brukte Høyre, Krf og Sp innstillingen til å markere felles front mot regjeringen, med svært fyldige fraksjonsmerknader.<sup>279</sup> Men de borgerlige partiene delte seg også innenfor merknadene til den økonomiske politikken, og alle leverte egne merknader når det kom til abortsaken. Dette var en betydelig forandring fra tilsvarende innstilling fire år tidligere, som få måneder senere skulle vise seg å få kraftige virkninger.

De borgerlige merknadene understreket viktigheten av å "unngå sentralisert detaljplanlegging".<sup>280</sup> Hensikten var å slå et slag for desentralisering og den enkelte bedrift. Dette var et tegn i tiden som også var omfavnet av det "nye" Ap. Et av temaene i LTP 1982-85, "Bedre samfunnsstyring", var tross sitt noe misvisende navn nettopp en understreking av behovet for desentralisering av beslutninger. Ap fokuserte også på effektivisering av forvaltningen, og et mer forbrukerorientert syn på enkeltmennesket. Det som da skulle stå igjen i den sentrale planleggingen var konstruksjon av rammebetingelser.<sup>281</sup> Nyorienteringen og forbrukerfokuset i Ap var trekk de borgerlige partiene så på med glede, og var ikke bare et oppgjør med den gamle tid, men også et generaloppgjør med Ap selv. Snuoperasjonen som ble påbegynt i 1977, ble videreført med LTP 1982-85.

Betød dette endringer i langtidsprogramdebattene på begynnelsen av 1980-tallet, var forandringene store sammenlignet med fire år tidligere? Svaret er at det er slående hvor stor grad av likhet det var i de to debattenes form og innhold, på tross av at de to programmene må sies å være grunnleggende forskjellige i tilnærmingen til planleggingen, og skapt av, under, og med tanke på vesensforskjellige "virkeligheter". Fire år tidligere preket programmet optimisme og stø kurs, selv i en usikker tid. I 1981 var det et mer pessimistisk grunnsyn som farget dokumentet. Usikkerheten gav seg utslag i en av få forskjeller debattene imellom, de mørke skyene i horisonten i 1977 var ansett som høyst midlertidige, uværet kunne styres klar av. I 1981 understreket derimot saksordfører Gunnar Berge (Ap) at usikkerheten var såpass overhengende at omlegginger nærmest var å forvente: "å betrakte langtidsprogrammet som en slags autopilot som en kan koble inn 1. januar 1982 og ut 31. desember 1985, vil være lite hensiktsmessig. Poenget er at

<sup>277</sup> Innst. S. nr. 366, 1980-81, s. 20.

<sup>278</sup> Innst. S. nr. 366, 1980-81, s. 23-24.

<sup>279</sup> Innst. S. nr. 366, 1980-81, s. 25-58.

<sup>280</sup> Innst. S. nr. 366, 1980-81, s. 34.

<sup>281</sup> Innst. S. nr. 366, 1980-81, s. 17-18.

hovedmålene ligger fast".<sup>282</sup> Men usikkerheten til langtidsprogrammets forutsetninger reflekterte ikke en grunnleggende skepsis til tanken bak langtidsplanleggingen eller -programmene som sådan. Det *skulle* styres etter programmene, men man måtte endre gjennomføringsgraden i takt med de skiftende forutsetninger. Om det ikke er en direkte *planleggingsoptimisme*, må det kunne pekes på en fortsatt levende *planleggingstro* i det politiske miljø.

Debatten om LTP 1982-85 ble som fire år tidligere en debatt om de borgerlige partienes fellesmerknader, i større grad enn om selve programmet. De fleste talerne fokuserte på merknadene i et eller annet høve. Ap-representantene viste til at fellesmerknadene var kostnads- eller inflasjonsdrivende, vage, eller at de borgerlige partiene delte seg på enkelte punkter. Spesielt særmerknadene angående abortsaken ble dratt frem. Representantene fra Høyre, KrF og Sp viste på sin side gjerne til at fellesmerknadene var et utmerket samarbeidsgrunnlag, som pekte ut et reelt regjeringsalternativ foran høstens valgkamp. Partiene fremstilte også merknadene som et faktisk program som evnet å løse problemene Norge sto overfor bedre enn regjeringens program. Partiene hadde fordelen av at den usikre situasjonen og fremtidspessimismen, kunne knyttes til Ap, som hadde sittet i regjering siden 1973 – den gang alt virket så lovende. Fellesmerknadene ble påstått å stake ut en vesensforskjellig kurs fra den Ap-skuta hadde fulgt de siste årene.

Selv om LTP 1982-85 ikke ble så debattert som regjeringen kunne ønske, synes det på sin plass å hevde at programmene ble ansett å ha stor grad av viktighet i Stortinget. Her fremkommer det heller ingen skarpe partiskiller. Tross at fellesmerknadene fra finanskomiteén ikke nevnte langtidsprogrammet spesifikt, understreket innstillingen at den økonomiske planleggingen måtte bedres. I stortingsdebatten gikk man videre. Sps hovedtalsmann Sverre Helland kommenterte langtidsprogrammene som "det dokument som i Stortinget i dag fangar den største interesse".<sup>283</sup> Høyres Arne Skauge angrep LTP 1982-85 fordi det ikke gav konkrete retningslinjer eller var "programmatisk" nok.<sup>284</sup> Det eneste som kom frem av skyts mot langtidsplanleggingen i denne debatten var heller ikke noe prinsipielt oppgjør. Per Ditlev-Simonsen (H) uttrykte sterk skepsis til om regjeringens program ville slå til. Men dette dreide seg om at LTP 1978-81 hadde slått så grundig feil an, og at de årlige økonomiske oppleggene stadig måtte endres. Regjeringen og "planleggerne" hadde stått for mangel på realistiske vurderinger. Så selv om Ditlev-Simonsen her pekte på at det var blitt en tradisjon at både årlige og flerårige opplegg måtte endres, var dette et resultat av "manglende nøkternhet i den økonomiske planleggingen".<sup>285</sup> Angrepet var således et uttrykk for skepsis til regjeringen og dens planleggere, heller enn konseptet langtidsplanlegging.

---

<sup>282</sup> St.t. 11.06.1981, "Langtidsprogrammet 1982-85", s. 4258.

<sup>283</sup> St.t. 11.06.1981, s. 4275.

<sup>284</sup> St.t. 11.06.1981, s. 4301-4302.

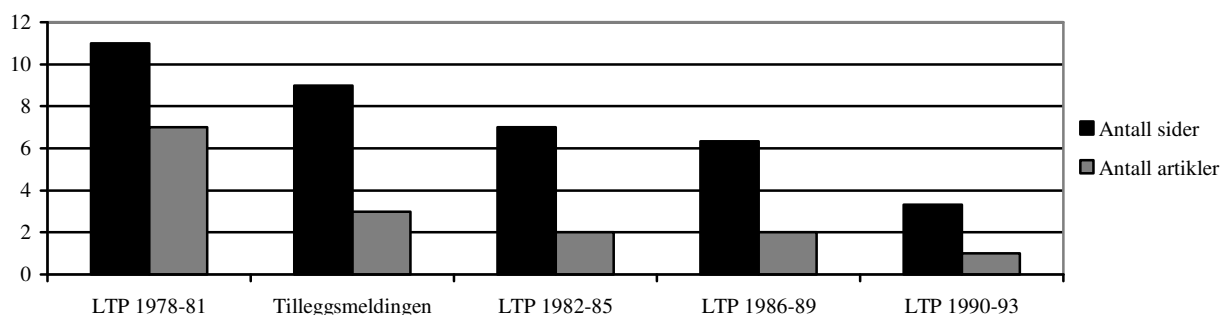
<sup>285</sup> St.t. 11.06.1981, s. 4318-4320.

### 4.2.3 Sosialøkonomen: nedtonet viktighet, men behov for mer planlegging

I fagforumet *Sosialøkonomen* ble LTP 1982-85 som sin forgjenger vurdert. En av artiklene angrep programmet for å være for lite ambisiøst og for nøkternt, og det ble etterlyst mer tilbudssideøkonomi.<sup>286</sup> Men planleggingen sto her ikke i noe motsetningsforhold til markedet. Forskningsjef Bjerkholt i SSB hevdet at LTP 1982-85 var for nøkternt, og angrep usikkerheten han mente tippet over i en form for "defaitisme".<sup>287</sup> Bjerkholt mente det kanskje var på tide å endre tankegangen rundt langtidsprogrammernes funksjon, ved å endre horisonten og rullere eller revidere programmene. Men kommentaren var plassert godt innenfor en tankegang der langtidsplanlegging fortsatt var fornuftig. Det ble hevdet at "[f]orberedelsen av Langtidsprogrammet er et meget verdifullt element i den politiske styringsprosessen", horisonten kunne også utvides til "hovedfokusering på en 8-10 års periode, og supplerende beregninger for 20-30 år".<sup>288</sup> Med lengre perspektiv i langtidsplanleggingen kunne kanskje de kortere fireårsperspektivene kunne "kanskje med fordel knyttes til Nasjonalbudsjettarbeidet". Her fikk ØA støtte for sine bestrebelser om å gripe inn i PAs sfærer.

De faglige reaksjonene på programmet var mer langsiktighet, mer offensivitet. Men var det noe som pekte i motsatt retning, at programmene ikke skulle tas like alvorlig i økonomiforumet? To ting peker i denne retning. For det første ble LTP 1982-85 bare behandlet i disse to artiklene. Både LTP 1978-81 og Tilleggsmeldingen hadde fått vesentlig mer omtale (se figur 4.3).<sup>289</sup> Tendensen her er entydig; programmene ble behandlet mindre utførlig i fagtidsskriftet.

**Figur 4.3** Antall sider og artikler brukt på langtidsprogrammene i *Sosialøkonomen*



Et annet trekk som peker i retningen av at langtidsprogrammene ikke lenger var like høyt ansett blant økonomene, gjaldt en artikkel av Ådne Cappelen og Morten Reymert fra 1980. Her skriver

<sup>286</sup> T. Andreassen, "Regjeringens Langtidsprogram for 1982-85", i *Sosialøkonomen*, nr. 5/1981.

<sup>287</sup> O. Bjerkholt, "Langtidsprogrammet 1982-1985 – Bedre økonomisk integrering, men svakere programkarakter", i *Sosialøkonomen*, nr. 5/1981.

<sup>288</sup> Se samme.

<sup>289</sup> Nå skal det riktignok pekes på at LTP 1982-85 ble referert til i et par senere artikler i *Sosialøkonomen* i løpet av 1981 og 1982, men dette var da heller ikke overraskende, gitt at programmet fortsatt var uttrykk for det som hadde vært Brundtland-regjeringens politikk basert på embetsverkets beregninger. Kilde for figur 4.3 er *Sosialøkonomens* årganger 1970-1990. Se forøvrig redegjørelse i kapittel 1.

artikkelforfatterne at den "årlige framleggelse av nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet blir fulgt med stor interesse i massemedia. Disse to dokumentene regnes for å være de viktigste kildene for opplysninger om regjeringens økonomiske politikk og dens vurdering av den økonomiske utvikling (...)."<sup>290</sup> Dette var en radikal endring fra 1977, da *Sosialøkonomen* på lederplass betegnet revidert nasjonalbudsjett og langtidsprogrammet som de to sentrale dokumentene vedrørende regjeringens økonomiske politikk. Nå kan det innvendes at vurderingen fra 1977 kunne sies å være knyttet spesielt til valget, eller at Cappelen og Reymerts vurdering kun gjaldt de årlige hoveddokumentene. Det er allikevel grunn til å hevde at langtidsprogrammene hadde blitt en mindre betydningsfull rolle til del i en del sosialøkonommiljøer enn hva som hadde vært tilfelle bare få år tidligere. Men planleggingstroen holdt seg fortsatt sterk.

### 4.3 Borgerlig planlegging: Vedlikehold og videreutvikling

Det hadde ligget i kortene lenge. Det ble regjeringsskifte etter Stortingsvalget i 1981. Selv ikke den revitaliseringen som ble Ap til del etter at Gro Harlem Brundtland tok over som statsminister i begynnelsen av februar fikk endret på dét.<sup>291</sup> Høyrebølgen skylte over den vestlige verden og i Norge inntok Høyre regjeringskontorene alene. Abortsaken hadde splittet de borgerlige partiene såpass at partiene ikke var i stand til å finne sammen. Høyre hadde fristilt sine Stortingsrepresentanter, og forlot med Francis Sejersteds ord "de felles forpliktelser".<sup>292</sup> Men den politiske plattformen, som i stor grad var skapt av partienes merknader til Ap-regjeringens LTP, bandt allikevel partiene sammen. KrF og Sp ble støttepartier til Kåre Willochs rene Høyre-regjering.

Medførte regjeringsskiftet noen umiddelbare endringer med hensyn til langtidsplanleggingen eller beslektede tema? Den mest åpenbare konsekvensen i så måte var nedleggelsen av Planleggingssekretariatet. Høyre var partiet som i kraftigste ordelag hadde kritisert opprettelsen, og Willoch hadde personlig vært høyt på banen. Behovet for å opprettholde ministerposten konstruert for Kleppe var ikke-eksisterende. Når den nye regjeringen i tillegg antydte at den ville dele Kirke- og Undervisningsdepartementet, og det dermed ville bli en ministerpost ekstra, ble behovet for å legge ned Planleggingssekretariatet større.<sup>293</sup> Ekspedisjonssjef Schreiner fikk det som han ville, PA gled tilbake i vante folder. Tilsynelatende tjente også avdelingen på halvannet år som sekretariat, samfunnsplanleggingen hadde fått mye oppmerksomhet, konstruksjonen fremhevet PAs spesielle rolle i statsadministrasjonen, og avdelingen kunne beholde to av de tilførte stillingene. Den nye finansministeren Rolf Presthus mottok symbolsk nok nøklene fra både

<sup>290</sup> Å. Cappelen og M. Reymert, "Nasjonalbudsjettet", i *Sosialøkonomen*, nr. 9/1980.

<sup>291</sup> Brundtland, *Mitt liv 1939-1986*, s. 323.

<sup>292</sup> Sejersted, *Opposisjon og posisjon*, s. 457-466.

<sup>293</sup> "Stortingsdebatten 17.12.81: Innlemming av Planleggingssekretariatet i Finansdepartementet", notat av 16.12.81 fra Planleggingssekretariatet til Finansministeren, EE/36.

Ulf Sand og Per Kleppe, men PA ble ikke formelt overført Finansdepartementet før i årsskiftet noen måneder etter valget.<sup>294</sup> I og med at sekretariatet hadde hatt tilhold i og sterk tilknytning til departementet, var det nok heller ikke noe indre press for å starte den formelle tilbakeføringsprosessen.

Medførte en ren Høyre-regjering noen andre, mer negative konsekvenser for PA og langtidsplanleggingen? Ikke umiddelbart. Som under maktovertagelsen i 1965 var det slik at den nye regjeringen ikke hadde noe behov for å gjøre noen endringer med hensyn til langtidsplanleggingen. PA bestod, fordi det aldri var i noens tanke å fjerne avdelingen. Det kan heller innvendes at Høyre *trengte* PA, som hadde kommet til regjeringskontorene på en retorikk mot byråkratisering, og for forenkling av samfunnsborgerens hverdag. Hvis man hadde til hensikt å reformere samfunnet i den ene eller andre retning måtte PA være det beste utredningskontoret en regjering kunne tenke seg. Høyre hadde heller ingen prinsipielle betenkeligheter mot fireårige planer. Tvert imot hadde Høyre, KrF og Sp bygget mye av opposisjon og samarbeid på fellesmerknadene til Ap-regjeringenes programmer, og henviste til at deres alternativ var et felles program.<sup>295</sup> Som Rolf Presthus hadde uttalt det under debatten om Brundtland-regjeringens LTP: "Det er derfor ikke usannsynlig at fellesinnstillingen vil kunne bli et hovedgrunnlag for det arbeid som landets regjering skal ta fatt på etter stortingsvalget".<sup>296</sup> Innenfor regjeringskontorene skulle det etterhvert også påbegynne en prosess hvor man *samlet* de borgerliges politikk i nettopp langtidsprogrammene, og programmene ble viktige for å holde regjeringen samlet.

Men tross økt oppmerksomhet og flere stillinger, hadde PAs stilling svekket seg ved returen til Finansdepartementet. Avdelingen oppnådde aldri gammel storhet igjen. ØA var i økende grad eliteavdelingen, og sekretariatets satsning på samfunnsvitenskapen økte mistroen til PA blant de andre økonomavdelingene. Motsetningene innad i PA besto også, og flere av de mest sentrale medarbeiderne var ute eller på vei ut. Planleggingssekretariatet var ikke i seg selv en svekkelse, og kan på mange måter sees på som et skritt frem for PA i politisk status. Men internt i Finansdepartementet hadde konstruksjonen svekket avdelingen.

#### 4.3.1 Mørk horisont, mild revisjon

Et spørsmål Willochs regjering måtte ta stilling til, og som lå under ethvert regjeringsskifte, var om man skulle legge frem et nytt langtidsprogram. Utarbeidelsen av et nytt langtidsprogram var en omstendelig prosess, men under forutsetning av at man tar langtidsprogrammet alvorlig, var det problematisk for en nytiltrådt regjering å la foregående regjering legge premisene for politikken i fireårsperioden. Også om det fremlagte langtidsprogram ble oversett, var det

---

<sup>294</sup> Se f. Eks: Gjerde, *Planleggingssekretariatet. En studie av etablering og virkemåte*, s. 88.

<sup>295</sup> St.t. 11.06.1981, s. 4262.

<sup>296</sup> St.t. 11.06.1981, s. 4265.



problematisk ikke å ha et alternativ å stille opp. Da ble det den forrige regjeringen som satte dagsorden, i og med at langtidsprogrammet ble eneste referansepunkt.

Willoch og Presthus valgte å vente et år, endelig innstilling om LTP 1982-85 kom i budsjettinnstillingen om revidert nasjonalbudsjett.<sup>297</sup> Her baserte Willoch-regjeringen ikke overraskende vurderingen av Brundtland-regjeringens langtidsprogram på fellesmerknadene fra et år tilbake. Regjeringen hadde ikke sett behovet for et helt nytt program, men hadde istedetfor konsentrert seg om revidering av de økonomiske forutsetningene, i tillegg til å "skissere en politikk for å gjenskape vekstkraften i norsk økonomi", som det het.<sup>298</sup> Per Schreiner hadde fra rådet en omfattende revisjon av LTP 1982-85.<sup>299</sup> For Høyre-regjeringen var det et poeng at hvis man gikk for langt i en revidering av programmet ville dette gå utover hva man hadde lagt opp til med Fellesinnstillingen, hvilket kunne skape problemer i forhold til KrF og Sp.<sup>300</sup> På et tidspunkt var det imidlertid snakk om å trekke hele Brundtland-regjeringens LTP. Spesielt fordi den økonomiske utvikling var såpass drastisk endret, var dette i større grad enn tidligere et diskutert alternativ. Men fordi langtidsprogrammene var utarbeidet også for Stortinget, og fordi det fra opposisjonens side sannsynligvis ville blitt krevet et helt nytt program, var ikke den økonomiske situasjonen "tilstrekkelig til å begrunne ny praksis".<sup>301</sup> Både tradisjon, arbeidskapasiteten i Finansdepartementet, og de politiske bindingene mindretallsregjeringen var skapt av og opererte under, hindret et nytt program. Men enkelte ting måtte allikevel poengteres i Høyre-regjeringens milde revidering av LTP 1982-85.

Regjeringens utgangspunkt var de økonomiske forutsetningene som hadde blitt såpass betydelig forverret siden Gro Harlem Brundtland la frem sitt program. De mørke skyene som LTP 1982-85 forutsatte hadde blitt mørkere, gjenreisningen av norsk økonomi ville bli hardere. Høyres skisse unngikk en rekke tema som programmene tradisjonelt behandlet. De trange tidene, arbeidspresset og det faktum at andre tema ble behandlet i andre dokumenter, gjorde at økonomien inntok førerretet. Slik presenterte Willoch-regjeringen langtidsprogramdelen i denne budsjettinnstillingen som å ha "karakter av et økonomisk dokument".<sup>302</sup> I motsetning til et helhetlig planleggingsdokument, ble det også nå fokus på de "viktige sakene", nemlig økonomien.

---

<sup>297</sup> St. meld. nr. 86 (1981-82), *Revidert nasjonalbudsjett 1982 og om Langtidsprogrammet 1982-1985*; Budsjettinnst. S. IV., 1981-82, "Innstilling fra finanskomitéen om revidert nasjonalbudsjett 1982 og endelig innstilling om langtidsprogrammet 1982-1985".

<sup>298</sup> Budsjettinnst. S. IV., 1981-82, s. 22.

<sup>299</sup> "Revisjon av Langtidsprogrammet 1982-1985", notat av 15.09.81 fra Per Schreiner til finansråden, EE/36. Se også Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 91; "Revisjon av Langtidsprogrammet 1974-1977", notat av 30.10.73 fra finansministeren til regjeringens medlemmer, EE/36.

<sup>300</sup> "Regjeringens stilling til Langtidsprogrammet", notat av 05.02.82 fra Planleggingsavdelingen til Utvalget for planlegging, EE/36, og "Henvisninger fra fellesinnstillingen i langtidsprogrammet", notat av 26.04.82 fra Terje Osmundsen til finansministeren og statsministeren, PA/170.

<sup>301</sup> "Underretning til Stortinget om behandlingsmåten for regjeringens stilling til Langtidsprogrammet", notat av 17.03.82 fra Per Schreiner til finansråden, EE/36.

<sup>302</sup> Budsjettinnst. S. IV., 1981-82, s. 22.

### 4.3.2 Systemopprettholdelsen

Det er verdt å merke seg at størstedelen av både innstillingen og den etterfølgende debatten ble viet langtidsprogrammet, og ikke revidert nasjonalbudsjett. Dette gjaldt hele det politiske landskapet, fra SV til nyinnvalgte FrP. Både statsminister Willoch og finansminister Presthus, vektla sitt reviderte langtidsprogram i sine innlegg. Høyres saksordfører og formann i finanskomitéen, Jan P. Syse, brukte også store deler av sin innledning på å diskutere endringene i langtidsprogrammet, sammenlignet med revidert nasjonalbudsjett. Og taleren etter ham, Gunnar Berge, fulgte opp.<sup>303</sup> Gjennomgangsmelodien var altså fokus på langtidsprogrammet.

En antagelse om at Høyre nødvendigvis skulle nedtone planleggingselementet i regjering, får ingen støtte her, noe som ikke overrasker tatt i betraktning de politiske reaksjonene på opprettelsen av Planleggingssekretariatet. Norsk politikk er også ofte en konkurranse i pragmatisme, og hvor partiet Høyre ikke nødvendigvis skiller seg ut – ikke en gang under Willoch. Den planleggingsskeptisismen de borgerlige partiene uttrykte i etterkant av andre verdenskrig, var ikke verre enn at borgerlige regjeringer tok bruk av både nasjonalbudsjett og langtidsprogram. For langtidsprogrammene del kom det også til ordkrig i Stortinget rundt hvem som hadde brakt idéen på bane. Kunne det forventes en annen tilnærming på begynnelsen av 1980-tallet? To argumenter kan peke i den retning. Hvis man bruker ettertidens briller hadde "liberalismens tiår" allerede begynt, og en ny tidsalder kunne kanskje forventes å bruke en ny tids virkemidler. For det andre hadde planleggingsoptimismen fått seg et skudd for baugen i 1977 og med fremleggelsen av Tilleggsmeldingen. Men det er nok feilaktig å bruke ettertidens briller her, samtiden oppfattet trekk i *retning* av et "åpnere samfunn", fra slutten av 1970-tallet av, noe politikerne også oppfattet at de var med å legge til rette for. Men det hele var trolig sett på som en del av en langsiktig prosess, ikke noe som skjedde ved at man skrudde på en bryter.<sup>304</sup> Den gamle tids verktøy ble fortsatt brukt i den økonomiske politikken. Under Willoch ble renten eksempelvis fortsatt styrt politisk ved renteerklæringer, og kreditten forsøkt kontrollert via plikt plasseringer i Norges Bank.

Den samme logikken kan anvendes på endringer i synet på planleggingen etter 1977-78. Med ettertidens briller kan man peke på at man burde skjønt at det ikke gikk an å bruke langtidsprogrammene til å styre den økonomiske politikken i fireårsperioder av gangen. Men trolig var

---

<sup>303</sup> St.t. 11.06.1982, "1) Rev. nasj.budsj. 1982 og endelig innst. om langtidsprogr. 1982-85 2) Statsregnsk. og trygderegnsk. for budsj.term. 1981 3) Nedsatt avg. på el-kraft og fritak for mineraloljeavg. 2. halvår 1982 4) Kredittpol. og Norges Banks og Bankinspeksj. virks. i 1981".

<sup>304</sup> Dette kan eksemplifiseres rundt "kredittliberaliseringen" i første del av 1980-tallet. Som Einar Lie peker på, oppfattet ikke bankene at det skjedde en liberalisering som sådan. Enkelte styringsverktøy hadde blitt skrudd av og på tidligere, og slik var det muligens ikke en vesensforskjellig verden som åpenbarte seg for bankene. Mens en konkurransedrevet kreditt ekspansjon ekspanderte med selvforsterkende effekt under det man oppfattet som muligheter før døren lukket seg igjen. Se Lie, *Den norske Creditbank 1982-1990*, s. 74-77.

ikke en slik tanke fremtredende hos de som bestemte disse tingene, og det var politikerne. PAs statusfall reflekterer en mistro internt i Finansdepartementet, men politikerne hadde fortsatt tro på langtidsprogrammene. Det var ikke slik at Tilleggsmeldingens eksistens gav et entydig signal om at det man holdt på med var feil. Som så mange andre av styringsverktøyene i den økonomiske politikken fortsatte langtidsplanleggingen å eksistere også fordi politikerne hadde tro på konseptet. Som man så av debattene rundt LTP 1982-85, tidens utfordringer og økonomiske uroligheter ble møtt med krav om *mer* langtidsplanlegging, ikke mindre under henvisning til at det ikke var mulig lenger. Langtidsprogrammene betød mye for Willoch-regjeringen både med og uten sentrumpartiene, det var her de hadde samlet og fikk samlet politikken.

### 4.3.3 Prinsipiell planleggingsskepsis?

Den eneste antydningen til noe som kan minne om prinsipiell planleggingsskepsis, kommer fra partiet som red høyt på en bølge av internasjonale liberaliseringstendenser. En driftig Carl I. Hagen var tilbake igjen på Stortinget. Han hadde brukt tiden godt, og ledet et revitalisert FrP. I endelig innstilling til LTP 1982-85 spente han buen høyt, og hans tilsynelatende prinsipielle oppgjør med langtidsplanleggingen fortjener stor plass, da han var den første som hadde luftet en slik type kritikk siden den første etterkrigstidens strid om innføringen av planleggingssystemet:

Fremskrittspartiet er sterkt i tvil om det store arbeid som nu pågår for å lage langtidsprogrammet, er verdt bestrebelsene. *Dette medlem* mener at behandlingen av langtidsprogrammet ofte går i glemmeboken, når deler av et program skal gjennomføres uten at midlene er til stede. (...) Nødvendigheten av et langtidsprogram for statsmyndighetene er således etter *dette medlems* oppfatning meget liten, men behandlingen av langtidsprogrammet i Stortinget gir en betydelig avklaring på hvorledes de forskjellige politiske partier stiller seg til en del sentrale spørsmål. (...) *Dette medlem* vil derfor be Regjeringen vurdere nytten av alt arbeid som utføres før et nytt langtidsprogram fremmes. (...) *Dette medlem* finner det klagende og opplysende når det gjelder manglene ved planleggingsavdelingen i Finansdepartementet, når det så åpent innrømmes at man igjen har totalt feilberegnet den internasjonale konjunktursituasjon, feilberegnet forholdet mellom kostnadsveksten i Norge og kostnadsveksten i utlandet, feilberegnet utviklingen i konkurransevnen og feilberegnet både produksjons-, produktivitets- og sysselsettingsveksten i 1981. (...) *Dette medlem* er på det rene med at det er Regjeringen som er konstitusjonelt ansvarlig for de klare feilvurderinger som er foretatt, en finner allikevel at det vil være nyttig om det ble vist nærmere hvilke avdelinger som var ansvarlig for de dramatiske feil, slik at de politiske organer ved senere anledninger fikk et visst grunnlag for å fastsette hvilke prognoser som kan tillegges vekt og hvilke prognoser man må se bort fra som urealistiske. *Dette medlem* går imidlertid ut fra at den forrige regjeringen hadde gitt instruks til embetsverket om at man skulle være så optimistisk som overhodet mulig i et hvert henseende, når det opprinnelige langtidsprogram ble satt opp. I motsatt fall bør den nuværende Regjering snarest gå igjennom kvalifikasjonene til embetsverket.<sup>305</sup>

Dette var den første virkelig skarpe kritikk av virksomheten med utarbeidelsen av langtidsprogram og av PA fra politikerhold, og det var tungt skyts fra Hagen. Kritikken var også relevant, all den tid den tok opp aspekter som tidsbruken ved utarbeidelsen, at programmene ofte gikk i glemmeboken, problemet med et program uten tilhørende budsjett, og de usikre og

<sup>305</sup> Budsjett-innst. S. IV., 1981-82, s. 62.

skiftende økonomiske forutsetningene som gav uriktige programtall og prognoser. Den eneste nytten Hagen så ved langtidsprogrammene var som politisk avklaring før valgkampen. Poengene var grunnleggende for kritikken som kunne innvendes mot planleggingsapparatet og langtidsplanleggingen, og belyste også delvis hvordan programnyttene mer snevert gav seg utslag.

Men var Hagen og FrPs kritikk en *prinsipiell* kritikk? Nei. FrP hadde ikke noe problem med langtidsprogrammene som sådan, og støttet for eksempel det reviderte langtidsprogrammets omlegging av politikk. Langtidsprogrammene som fora for politikkutforming var ikke noe problem. Problemet var at regjeringen ikke gikk langt nok i ønsket politisk retning i dem. Veksten Høyre-regjeringen la opp til i de offentlige utgifter medførte for eksempel etter Hagens merknader at "Regjeringen går inn for å konsolidere den sosialisme som allerede er innført."<sup>306</sup> Man kunne nesten falle for fristelsen til å tolke en planleggingstro i Hagens utspill, da han i debatten kritiserte regjeringen for ikke å legge opp til en mer langsiktig strategi for å bedre forholdene i den norske økonomien.<sup>307</sup> Men dette reflekterte heller en misnøye med at politikken ikke hadde endret seg fra Ap- til Høyre-regjering.

#### 4.3.4 Planleggingsavdelingen på banen

Da regjeringen Willoch ble utvidet til å innebefatte også KrF og Sp i begynnelsen av juni 1983, var man i PA som vanlig i gang med de første forberedelser til neste stortingsperiodes langtidsprogram. Hvordan fungerte dette samarbeidet? I de periodene man ikke jobbet med langtidsprogrammene kunne arbeidet i PA fortone seg problematisk.<sup>308</sup> For avdelingens ansatte synes disse periodene å ha vært preget av en viss frihet i forhold til arbeidsoppgaver, men allikevel en usikkerhet rundt nytten av arbeidet som ble lagt ned. Utenfor avdelingen kunne den samme oppfatningen registreres, bare i enda sterkere grad. For ansatte i de to andre store avdelingene, såvel som for politisk ledelse, var dette noe som klart hadde forandret seg siden tiden før Tilleggsmeldingen. PAs grad av nytte og viktighet var i det store og hele knyttet til langtidsprogrammene. Til gjengjeld spilte avdelingen virkelig en viktig politisk rolle under arbeidet med langtidsprogrammene, som et "sekretariat for politisk ledelse".<sup>309</sup> Det var derfor trolig til stor lettelse for de PA-ansatte da arbeidet med LTP 1986-89 kunne ta til. For den politiske ledelsen i departementet og ved SMK fikk PA nå både en rolle og en stemme *vis a vis* ØA og FA.

De to andre tunge avdelingene så med større skepsis ikke bare på PA, men også på langtidsprogrammene nå enn få år tidligere. Den politiske interessen som ble programmene til del

---

<sup>306</sup> Budsjett-innst. S. IV., 1981-82, s. 65.

<sup>307</sup> St.t. 11.06.1982, s. 4273.

<sup>308</sup> Samtale med Haktor Helland 18.11.08, og samtale med Terje Osmundsen 12.11.08. Tendensen var der allerede på midten av 1970-tallet, se "Hjemmearbeid for julen. Årsrapport fra Lars Wilhelmsen", notat av 03.02.75 fra Lars Wilhelmsen til Per Schreiner, PA-PS/11.

<sup>309</sup> Samtale med Knut Eggum Johansen, 04.09.08.

gjorde imidlertid at PA og LTP-arbeidet ikke kunne overses. Prosessen rundt de borgerlige partienes LTP 1986-89 er beskrevet i veldig positive vendinger av både politisk ledelse og PA-ansatte.<sup>310</sup> Avdelingens ansatte fikk konkrete oppgaver med politisk betydning, og kunne være med å påvirke den politiske dagsorden. Det ser heller ikke ut til å være grunnlag for å hevde at en borgerlig regjering skulle bety en nedtoning av langtidsprogramarbeidet. Arbeidet med de borgerliges program virket tvert imot mer helhetlig kontra hva som hadde vært vanlig før Planleggingssekretariatet. Statssekretærutvalget, etter hvert ledet av Willochs personlige sekretær Terje Osmundsen, var i større grad rettet mot samordning av planleggingen.<sup>311</sup> Noe av hensikten med langtidsprogrammene hadde vært nettopp å skulle komme frem til en helhetlig samordning av de ulike sektorene, og ikke som FAs budsjettspill være fagdepartementenes slagmark for alles kamp mot alle. Under Ap-regjeringene hadde statssekretærutvalgene, og møtene med ulike fagdepartementer, vært en kamp mellom sektorinteressene. Her hadde Bjørn Skogstad Aamo fremstått som den eneste av statssekretærene som søkte å samordne langtidsprogramarbeidet. Med borgerlig regjering bedret denne delen av programarbeidet seg, til PAs gavn. For Høyres del ble programmene også en måte å "begrense utgiftspartiens muligheter for å øke utgiftene mer enn forsvarlig".<sup>312</sup>

## 4.4 Langtidsprogrammet 1986-89

### 4.4.1 Stort program, lite endringer

LTP 1986-89 ble lagt frem våren 1985. Den norske økonomien hadde opplevd en kraftig kredittfinansiert vekst under Willochs ettparti- og flerpartiregjeringer, men det store problemet i langtidsprogrammet var inflasjonen. De norske kostnadene måtte ned, og regjeringen mente at den langt på vei hadde fått gjort mye de siste årene, selv om Norges prisstigningstakt var høyere enn man ønsket. Programmet var fire-delt: Første del med innledning og rammebetingelser, annen del et program for arbeid og vekst, tredje del tok for seg videreutvikling av velferdssamfunnet, og fjerde del demokrati og styring.<sup>313</sup> De borgerliges LTP 1986-89 videreførte delvis den pessimismen som hadde kommet til uttrykk i Brundtland-regjeringens program, det var store usikkerhetsmomenter knyttet til den økonomiske utviklingen i både kortere og lengre perspektiv. Lavveksten som hadde preget verden det siste tiåret var ikke forventet å slutte innenfor programperioden. LTP 1986-89 kan på mange måter sies å være en fortsettelse av nettopp Brundtland-regjeringens LTP. Programmet inneholdt mye av det samme fokuset: behovet for å

---

<sup>310</sup> F. eks samtale med Terje Osmundsen, 12.11.08 og Haktor Helland, 18.11.08.

<sup>311</sup> Samtale med Haktor Helland, 18.11.08.

<sup>312</sup> Samtale med Kåre Willoch, 18.11.08.

<sup>313</sup> St. meld. nr. 83 (1984-85), *Langtidsprogrammet 1986-89*.

gjenreise veksten, omlegging fra selektive støttetiltak som ennå preget deler av norsk næringsvirksomhet, fokus på økonomiens tilbudsside, videreutvikling av velferdsstaten, og en egen del om demokrati og styring. Sistnevnte del bygget forøvrig på sluttrapporten fra Maktutredningen som Gudmund Hernes hadde vært hjernen bak. Det er hevdet at det er vanskelig å se forskjeller på Ap- og Høyre-regjeringene på 1980-tallet.<sup>314</sup> Med hensyn til langtidsprogrammene stemmer dette langt på vei.

At de borgerlige partiene tok langtidsplanleggingen minst like alvorlig som Ap, understrekes ikke minst av det omfattende programmet Willoch-regjeringen presenterte (se *figur 3.1*). Det kan i denne sammenheng diskuteres oppfatningen flere av aktørene har av langtidsprogrammene som "stadig voksende".<sup>315</sup> Ser man isolert på programmene LTP 1978-81, 82-85 og 86-89 er oppfatningen forsåvidt rett. Men når det kommer til omfangsrikhet kommer ingen program i nærheten av LTP 1974-77, hverken med eller uten tillegg (se *figur 3.1* og *3.2*). Ser man imidlertid bort fra LTP 1974-77 og det første LTP 1954-57, det såkalte "Draumkvædet", kan man se en tendens til at programmene når man inkluderer vedleggene ble mer og mer omfangsrike fra 1950-tallet og fremover. Den samme tendensen er på den annen side ikke like tydelig når det kommer til langtidsprogrammene uten vedlegg. Men Willoch-regjeringens LTP 1986-89 utmerker seg som av de mest omfangsrike av alle programmene.

#### 4.4.2 Motprogram og opposisjon

Innstillingen til LTP 1986-89 reflekterte programmets omfang. Årsakene var at regjeringspartiene selv kom med en lengre merknad til egen innstilling, og både SV, FrP og Venstre kom med egne merknader på 20-30 sider. I tillegg hadde Ap foretatt et helt nytt grep. For første gang ble det forsøkt utarbeidet et helhetlig alternativt langtidsprogram til regjeringens tilsvarende. Ap-fraksjonens merknad bredte seg dermed over 100 sider inkludert tabeller og vedlegg.<sup>316</sup> Arbeidet med det alternative programmet var det Bjørn Skogstad Aamo som sto i sentrum for, og motprogrammet "pretenderte å være et gjennomarbeidet program", som Gunnar Berge uttaler det.<sup>317</sup>

Motprogrammet hadde imidlertid et iøyenfallende trekk av å være et innlegg i den forestående valgkampen. Dette er innvendinger som kan brukes mot langtidsprogrammene generelt, som ble lagt frem på vårparten før hver valgkamp. Men grunntonen i de to siste programmene hadde ikke vært ekspansiv og med løfter til alle mulige gode formål. Brundtland i 1981 og Willoch i 1985 la frem heller pessimistiske langtidsprogram, hvor det var om å gjøre å skape vekst, og hvor de usikre tidene gjorde at den norske befolkningen burde justere forventningene til

---

<sup>314</sup> Se f. eks. Sejersted, *Norsk idyll?*.

<sup>315</sup> Oppfatningen ligger under en lang rekke av aktørenes fremstillinger.

<sup>316</sup> Innst. S. nr. 286, 1984-85, "Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om langtidsprogrammet 1986-1989", s. 75 f.

<sup>317</sup> Samtale med Gunnar Berge, 19.09.08.

neste stortingsperiode. Aps motprogram var derimot ekspansivt og et klart uttrykk for at Aps opposisjonstilværelse gjorde at man kunne våge mer enn regjeringen, som med et "mer offensivt økonomisk opplegg" å skaffe 70000 flere personer arbeid enn regjeringens program.<sup>318</sup> Ap dekket seg bak at beregningene var gjort "med virkningstall fra samme type modeller som benyttes i arbeidet med regjeringens nasjonalbudsjett og langtidsprogram".<sup>319</sup> Men mangel på politisk kontroll over hva som skjedde i økonomien, gjorde at motsvaret ikke kunne bli noen realitet. Det var et uttrykk for Aps ukonstruktive opptreden i opposisjon, ved at man gav uttrykk for at landet var bedre stilt og hadde flere virkemidler enn hva som var tilfelle. I ettertid har både Gro Harlem Brundtland, Gunnar Berge og Bjørn Skogstad Aamo gitt uttrykk for at Ap-motsvaret og "velgergarantiene" ville vært en tung bær å bære, skulle Ap ha vunnet valget i 1985.<sup>320</sup>

Opposisjonspartiet viste imidlertid at det ikke hadde mistet troen på langtidsplanleggingen ennå, et poeng som ble understreket også i innstillingen. Vagheten i regjeringens program ble som vanlig trukket frem, og ble hevdet å være "en svekkelse av Langtidsprogrammets rolle for å gi planleggings- og styringsmuligheter".<sup>321</sup> SV hang seg på Aps optimistiske tone, og mente man nå sto overfor en periode der man hadde "stor handlefrihet og enestående muligheter til å forme et kvalitativt bedre Norge".<sup>322</sup> Partiet så et fortsatt behov for "en mer planmessig økonomisk politikk".<sup>323</sup> Som Ap ser også SV ut til å ha tatt arbeidet med merknadene alvorlig, de var lengst av de mindre partiene, og som Ap hadde partiet krydret merknadene med tabeller og grafer. Fra FrPs side var alle antydninger til et prinsipielt oppgjør med langtidsprogrammene forsvunnet. Nå inneholdt programmet "verdifull samfunnsanalyse", og tydeliggjorde "de faktiske forhold og rammebetingelser som gjelder for det norske samfunn".<sup>324</sup> Kritikken gikk på at langtidsprogrammet ikke var konkret nok på å lansere løsninger. Underforstått, langtidsprogrammene fylte en viktig funksjon, forutsatt at det ble brukt riktig, eventuelt fylt med riktig politisk innhold.<sup>325</sup>

Den påfølgende stortingsdebatten om Willoch-regjeringens LTP 1986-89 ble svært lang, den lengste siden debatten om LTP 1954-57 på begynnelsen av 1950-tallet (se figur 4.4). Men debatten dreide seg i større grad rundt Aps alternative langtidsprogram og Aps velgergarantier, enn regjeringens LTP. Dette hadde blitt et vanlig trekk ved debattene om de siste langtidsprogrammene. Regjeringsalternativene kom i søkelyset, noe som gav det politiske ords skillet et

---

<sup>318</sup> Innst. S. nr. 286, 1984-85, s. 76-77.

<sup>319</sup> Innst. S. nr. 286, 1984-85, s. 77.

<sup>320</sup> Se Gro Harlem Brundtlands innlegg i anledning Kåre Willochs 80-årsdag, Aftenposten Morgen, 03.10.08; samtale med Gunnar Berge, 19.09.08 og samtale med Bjørn Skogstad Aamo, 14.08.08.

<sup>321</sup> Innst. S. nr. 286, 1984-85, s. 88.

<sup>322</sup> Innst. S. nr. 286, 1984-85, s. 142-143.

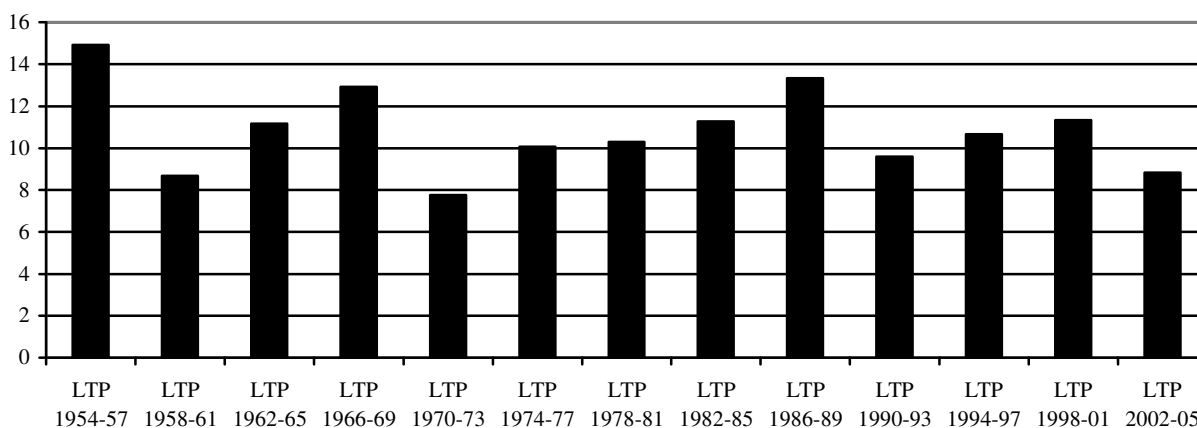
<sup>323</sup> Innst. S. nr. 286, 1984-85, s. 155.

<sup>324</sup> Innst. S. nr. 286, 1984-85, s. 181.

<sup>325</sup> I denne sammenheng er det kanskje mer oppsiktsvekkende at man i FrPs merknader kan finne at partiet fremsatte forslag om å gjøre ekspedisjonssjefsstillingene i departementene politiske, og dermed departementsrådsstillingene overflødige, fordi det var vanskelig for en ny regjering å få gjennomført en ny politikk, Innst. S. nr. 286, 1984-85, s. 182, 186.

mer ekspansivt preg. Det var opposisjonspartienes privilegium å konfrontere sittende regjering med alt det den ikke hadde planlagt å gjennomføre i løpet av neste stortingsperiode. Men opposisjonen, som ikke lente seg på ekspertveldet innenfor departementene, påla seg selv ikke den samme ansvarligheten med hensyn til den økonomiske situasjon. Aps velgergarantier skilte seg i denne sammenheng spesielt negativt ut. Mer spesielt var det at Aps alternativ ble fremholdt som mer *konkret* enn regjeringens LTP. Kritikkk mot vaghet i programmene var ikke nytt, men nytt var derimot forsøk på å utarbeide egne detaljerte langtidsprogram. Slik kunne opposisjonen også kritisere LTP 1986-89 for manglende tallfesting av neste fireårsperiode.

**Figur 4.4 Lengde på stortingsdebattene om langtidsprogrammene (antall timer)**



At langtidsprogrammene fortsatt spilte en rolle for stortingspolitikere er det ikke bare lengden på debattene eller arbeidet med innstillingen, som tilsier. Sps Ole Gabriel Ueland konstaterte at "[d]ebatten om langtidsprogrammet for komande periode må vera ein av dei viktigaste debattane vi har ein stortingsperiode. For ein gongs skuld skal vi tenkja langsiktig og prøva å sjå heilskapen i det politiske landskapet og stikka ut den beste kursen framover. (...) Heile prosessen med langtidsprogrammet er viktig".<sup>326</sup> Slike uttrykk kom ikke bare fra representanter fra små borgerlige mellompartier. Også finansminister Presthus hevdet i en skarp reprimande til Aps "massive overbudsalternativ", at et "langtidsprogram er nemlig noe mer enn en liste over gode formål som skal tilgodeses. Et langtidsprogram skal også være et balansert og gjennomførbart opplegg for å sikre den veksten som er nødvendig for å kunne tilgodese de prioriterte målene".<sup>327</sup> Det mest oppsiktsvekkende i en debatt som i det store og hele fulgte gamle former og mønstre var allikevel den 35 minutters pausen møtet fikk da stortingspresidenten kunne informere om at det var kommet en bombetrussel mot Stortinget. Debatten endte som vanlig med at hverken fysiske eller politiske bomber ble detonert.

<sup>326</sup> St.t. 13.06.85., "Langtidsprogrammet 1986-89", s. 4861.

<sup>327</sup> St.t. 13.06.85., s. 4867.



#### 4.4.3 Sosialøkonomen: ny rolle?

Hvordan var responsen i fagmiljøet? Willoch-regjeringens LTP ble i likhet med LTP 1982-85 omtalt i kun to artikler i *Sosialøkonomen* (se figur 4.3), hvorav den ene stort sett tok for seg spørsmålet om regjeringens skattepolitikk og omfang av offentlig sektor, mens den andre så mer bredt på programmet. Førstnevnte artikkel var kritisk, og områdene den behandlet var skjemet av "en påtagelig mangel på økonomisk analyse".<sup>328</sup> Den mer generelle kommentaren, ført i pennen av tre NHH-økonomer, var grunnleggende mer positiv.<sup>329</sup> Her ble LTP 1986-89's venden mot mer tilbudssideøkonomi og mer langsiktighet gitt anerkjennelse. Tross forskjellig utgangspunkt tok ingen av artiklene noe kritisk oppgjør med langtidsprogrammene som sådan. Kritikken i den første artikkelen kom fordi LTP 1986-89 ikke innfridde forfatterens forventninger. NHH-økonomenes mer positive artikkel blir da mer interessant, fordi den med et generelt utgangspunkt kun tok for seg de økonomiske sidene, med henvisning til at "ikke minst siden dette er *Sosialøkonomen*".<sup>330</sup> Da LTP 1978-81 ble behandlet i *Sosialøkonomen* i 1977, var det ikke bare et større antall artikler, de gikk også mye bredere, og tok for seg mer ikke-økonomiske tema. Dette kan tolkes dithen at de åtte årene som hadde gått siden LTP 1978-81 hadde snevret inn interessefeltet for sosialøkonomene, at man etter 1970-tallets interesse for samfunnsvitenskapene kunne se en motsatt tendens innenfor økonomifaget. Uten å trekke dette for langt, er det med Per Schreiners interessefelt *in mente*, mulig å anse for seg dette som en stadfestelse av at PA ble heftet mer av det gjeldende innenfor sosialøkonomfaget.

Allikevel var ingen av disse artiklene så interessante i vårt øyemed som lederartikkelen i foregående nummer av *Sosialøkonomen*.<sup>331</sup> Den tok opp temaet om langtidsprogrammets rolle, og trakk opp linjer hvor den anså programmets karakter som betydelig endret over de siste 15 årene: Fra kvantitativ økonomi, til programerklæringer for regjeringens politikk. Lederen fant flere grunner til utviklingen: tidspunktet for fremleggelsen av programmet, mer usikker parlamentarisk situasjon, programnytt for trepartiregjeringer, og fremfor alt at veksten måtte skapes, fremfor å fordeles. Men selv om denne første refleksjon over langtidsprogrammets rolle nå kom i *Sosialøkonomen* midt på 1980-tallet, betød ikke dette at redaksjonen mente at langtidsplanleggingen burde legges ned. Det ble istedetfor foreslått å innføre rullerende langtidsprogrammer, og en sterkere kobling av programmene med mer helhetlige og forpliktende langtidsbudsjetter. Dette kan på den ene siden sees som et uttrykk for at planlegging uten budsjettering

---

<sup>328</sup> M. Berg, "Langtidsprogrammet II. Beskatningen og omfanget av den offentlige sektor", i *Sosialøkonomen*, nr. 5/1985.

<sup>329</sup> R. J. Brunstad, E. Steffensen og E. Steigum jr., "Langtidsprogrammet I. Satsing på tilbudssiden", i *Sosialøkonomen*, nr. 5/1985.

<sup>330</sup> Se samme.

<sup>331</sup> "Langtidsprogrammets rolle", leder i *Sosialøkonomen*, nr. 4/1985.

var en lite interessant geskjeft, men kan også tas til inntekt for et syn på at langtidsprogrammet slett ikke hadde utspilt sin rolle i fagtidsskriftet. Det gjaldt bare å gjøre det hele bedre, mer forpliktende og mer tallfestet. Allikevel, at spørsmålet ved LTPs rolle i det hele tatt ble stilt var urovekkende. Forslaget om rullering understreket også at PA hadde store svakheter med langtidsprogrammene, fra 1970-tallet var det sjelden forutsetningene holdt mer enn ett til to år. Nok en gang skulle tiden etter fremleggelsen synliggjøre nettopp dette.

#### 4.5 Schreiners trusler

Per Schreiner så selv at PA ikke lenger hadde samme prestisje internt i departementet. Etter fremleggelsen av LTP 1986-89 trakk han i et notat til finansråd Erichsen opp noen av de samme spor han hadde gått under konflikten med ØA på slutten av 1970-tallet. Schreiner anså det tilsynelatende ikke lenger som noe "selvfølgelig ja" at man fortsatte med langtidsprogrammet og en egen planleggingsavdeling.<sup>332</sup> Men Schreiners utgangspunkt var at både programmet og PA burde bestå, hans anliggende var at "avdelingen blir en fullverdig avdeling med et balansert sett oppgaver som kan tiltrekke og holde på en kompetent stab".<sup>333</sup> Det var her skoen trykket for ekspedisjonssjefen, han anså avdelingen som tilsidesatt i forhold til resten av departementet, og pekte på organisatoriske årsaker til at avdelingen hadde fått redusert status, ikke en endring i for eksempel synet på planleggingen. Det store problemet var at PA ble overarbeidet i perioder, Schreiner ville utvide staben. Som vi har sett hadde det samtidig foregått et generasjonsskifte i PA, Utne og Wilhelmsen hadde blitt fulgt av byråsjef Arne Dolven ut dørene på departementet. I 1985 forsvant ytterligere en byråsjef med lang fartstid i PA, Tor Saglie, og da Knut Eggum Johansen dro til OECD i Paris, ble Sigurd Tveitereid økonomisk nestkommanderende.<sup>334</sup> Men som Kjell Slyngstad peker på, det var blitt vanskeligere å få dyktige søkere til PA, noe Schreiner også må ha sett.<sup>335</sup> Etter arbeidet med LTP 1986-89 forsvant også engasjementene. For ekspedisjonssjefen var det viktig å få og beholde ressursene i avdelingen, spesielt med ØAs voksende innflytelse.

Hansken fra ØA-konflikten ble plukket opp, Schreiner ymtet nok en gang at PA burde kobles på den løpende beslutningsprosessen. Med *status quo* nådde ikke avdelingen opp, og det var tydelig at Schreiner anså at PAs fristilte rolle gjorde avdelingen marginalisert og uviktig. For å gjenvinne autoritet og relevans måtte Schreiner bite i det sure eplet og integrere avdelingen i departementet. Noe avstand ville han riktignok ha, men "naturlig arronderte ansvarsområder og

---

<sup>332</sup> "Tanker om Langtidsprogrammet og Planleggingsavdelingen", notat av 19.04.85 fra Per Schreiner til finansråden, EE/36.

<sup>333</sup> Se samme.

<sup>334</sup> Statskalenderen for årene 1975-1991.

<sup>335</sup> Samtale med Kjell Slyngstad, 12.11.08.

permanente administrative funksjoner i forbindelse med dem" var nødvendig.<sup>336</sup> Dette var et tydelig steg tilbake for Schreiners utgangspunkt, at PA skulle være en "task force" som kunne "forlate et område når det var vel etablert", slik tanken bak PA-opprettelsen hadde vært, og tilfellet hadde vært med langtidsbudsjettene.<sup>337</sup> Men der intern kritikk hadde kommet mot de myke, samfunnsvitenskapelige sidene, pekte han på at politikerne tvert imot mente det ble for mye økonomistoff. Skulle Finansdepartementet i større grad begynne å vektlegge det økonomiske, truet Schreiner med at SMK eller andre departementer ville ta over programfunksjonen. Da ville "Finansdepartementets innflytelse (...) bli svekket".<sup>338</sup>

Konklusjonen på Schreiners notat var at han, som ved utblåsningen seks år tidligere, mente PA burde gis den plassen den fortjente innenfor departementet. PA burde få en tydeligere rolle innenfor den løpende beslutningsprosessen, gis mer ressurser, og langtidsprogrammene burde videreføres i sin nåværende form. Tyngden til argumentene hentet han fra en trussel han visste ville virke på finansråden. Med forandringer i opplegget ville departementets innflytelse svekkes. Både Erichsen og Schreiner hadde i den stadig pågående diskusjonen rundt om den mellomlangsigte planleggingen skulle ligge i Finansdepartementet eller SMK, vært av den klare oppfatning at det var naturlig at den lå hos virkemidlene. Dette hadde også kommet tydelig frem under opprettelsen av Planleggingssekretariatet. Erichsen var livredd for å få en konkurrent i en eller annen form for planleggingsdepartement. Schreiner visste å lade denne trusselen konkret i PA også. Skulle planleggingsfunksjonen fordeles på ØA og FA ved at PA ble lagt ned, ville samarbeidsproblemene med andre departementer bli større, og langtidsprogrammet ville anses som en finansdepartementmelding heller enn hele regjeringens melding, slik situasjonen var nå.<sup>339</sup> Schreiner visste at den politiske interessen for programmene fortsatt var høy, og om programmene skulle miste status som regjeringsprogrammer, ville neste steg være å flytte utarbeidelsen av langtidsprogrammene ut av Finansdepartementet. Erichsen bestemte seg for ikke å gjøre noe med hverken PA eller langtidsprogrammene, enn så lenge besto begge deler.

## 4.6 Oppsummering

Opprettelsen av Planleggingssekretariatet kan ikke tolkes entydig som hverken en styrkelse eller svekkelse av langtidsplanleggingen. På den ene siden har man elementer som helt klart gjør konstruksjonen til en forsterking av langtidsplanleggingens status: Et eget "departement" med egen minister, styrkelsen av den brede samfunnsplanleggingen som et klapp på skuldra til

---

<sup>336</sup> "Tanker om Langtidsprogrammet og Planleggingsavdelingen", notat av 19.04.85 fra Per Schreiner til finansråden, EE/36.

<sup>337</sup> Se samme.

<sup>338</sup> Se samme.

<sup>339</sup> Se samme.

Schreiners bestrebelser, og oppmerksomhet og økte ressurser til PA. I tillegg viste opprettelsen at planleggingstroen holdt seg i det politiske ordskiftet. Flere trekk peker imidlertid i motsatt retning. At avdelingen kunne fjernes fra Finansdepartementet viste at posisjonen dens i departementet ikke var spesielt sikker, og ved returen var posisjonen ytterligere svekket, noe ikke minst den økte satsingen på samfunnsvitenskapen bidro til. Splittelsen i avdelingen økte og generasjonsskiftet la stein til byrden. Situasjonen *vis a vis* ØA forble uavklart. Periodene mellom arbeidet med langtidsprogrammene var lite tilfredsstillende, og med programmene som eneste maktmiddel var PA avhengig av en velvillig departementsledelse og fortsatt politisk interesse.

Langtidsplanleggingen opplevde imidlertid ikke noen statussvikt med den borgerlige regjeringen. Willoch-regjeringen fortsatte i det samme sporet som Ap-regjeringene før den. På mange måter var langtidsplanleggingen enda viktigere for denne regjeringen, da den var bygd på fellesmerknader til Ap-regjeringenes programmer, og ikke minst var langtidsprogrammene det eneste verktøyet med hvilket flerpartiregjeringen kunne samle politikken. Det borgerlige samarbeidet hadde på sett og vis langtidsprogrammene som både grunnmur og vegger. Men dette må ikke overdrives. Innholdet i byggverket var det i liten grad langtidsplanleggerne i PA som sto for. De økonomifaglige vurderingene som kom til uttrykk gjennom *Sosialøkonomen* var også noe mer kritiske enn på 1970-tallet. Det ble stilt spørsmål ved programmenes rolle, og de ble behandlet mindre utførlig, men det var allikevel langt frem til tanker om revurdering av hele systemet.

## **Kapittel 5. Omorganisering av Finansdepartement og økonomisk politikk: Planleggingsavdelingen og langtidsprogrammene 1986-90**

Planleggingstroen holdt seg fortsatt i det politiske miljø. Man må tilbake til tidlig på 1970-tallet for å finne et program med større omfang enn Willoch-regjeringens LTP, og helt tilbake til midten av 1960-tallet for å finne en stortingsdebatt som kan måle seg i lengde. Det må allikevel presiseres at man må se forbi tallene, debattene dreide seg i mindre og mindre grad om de fremlagte langtidsprogrammene. Mer omfangsrrike programmer kan heller ikke sees kun som en forsterking av planleggingstroen; i like stor grad medførte stadig større og vage programmer til at de ble mindre operative og egnet til å styre etter. Sammen med det faktum at programmene enten ble lansert av en avgående regjering, eller måtte legges bort på grunn av endringer i de økonomiske forutsetningene, svekket de oppsvulmede programmene i et lengre perspektiv troen på at langtidsprogrammene hadde noe for seg,

Per Schreiners utblåsing i april 1985 må sees i denne sammenheng. Det ble stilt spørsmål internt i Finansdepartementet om langtidsprogrammenes videre liv: var LTP-arbeidet man la ned gunstig i forhold til hva man fikk ut av det? Men ingen regjering ville gi fra seg muligheten til å la en egen fagavdeling jobbe med sitt program, og muligheten til å legge disse programmene frem før valget. Hverken politikere eller departementsledelsen så noe behov for å endre på PA og langtidsplanleggingen. Men denne beskyttede tilværelsen skulle ikke vare. I 1989 ble Schreiner fjernet som PA-sjef, og året etter ble avdelingen forsøkt redusert til en mindre utredningsavdeling, samtidig som sentrale ansvarsområder ble fratatt avdelingen. Langtidsprogrammene ble også utsatt for en politisk redningsaksjon som unngikk en begrensning i omfang og tematikk.

Dette kapittelet vil ta for seg to hovedspørsmål: hva som førte til at Schreiner ikke lenger fortsatte som PA-sjef, og i sammenheng med dette hva som førte til nedleggelsen eller omformingen av PA. Det andre hovedspørsmålet ser på hva som truet langtidsprogrammene i andre halvdel av 1980-tallet. Det vil her hevdes at finansrådbyttet i 1986 la grunnlaget for mye av det som rammet PA og Schreiner, men at Schreiners handlinger i sterk grad bidro til denne utviklingen. Endringene i synet på langtidsprogrammene hører delvis sammen med disse mer personbaserte årsakssammenhengene. Her tilkommer imidlertid også andre utviklingstrekk, som ØAs behov for langsiktighet i nasjonalbudsjetteringen og økte betydning i departementet, overgangen til generasjonsperspektiv i den økonomiske politikken, samt at langtidsprogrammene stadig ble uinteressante på grunn av regjeringsskifter eller sterke endringer i de økonomiske forutsetningene.

## 5.1 Krisetid

### 5.1.1 Fra velgergarantier til innstramming

Året 1986 ble svært begivenhetsrikt for norsk økonomi, og store endringer kom også internt i Finansdepartementet. Den viktigste politiske hendelsen var Willoch-regjeringens avgang som følge av de økonomiske krisetidene. Hagen hadde lovet at hans FrP ikke ville bidra til å felle regjeringen, men valgte i likhet med Ap og SV å stemme mot regjeringens forslag til løsninger av krisen. Det springende punkt her var en økning av bensinavgiften på 35 øre, som FrP varslet at det ikke ville stemme for, og som Ap bare støttet om regjeringen kom skatteforslaget deres i møte. Willoch ville imidlertid ikke åpne opp for økt skattlegging av de med høyere inntekter, og stilte kabinettsspørsmål på den såkalte "påskepakka" våren 1986. Det er i denne sammenheng det er hevdet at regjeringen Willoch "kastet kortene", at regjeringsslitaskjen og dystre økonomiske utsikter gjorde at statsministeren nærmest villig gikk av.<sup>340</sup>

Gro Harlem Brundtland tok over som statsminister, og Gunnar Berge ble finansminister. Han hadde sittet i finanskomitéen på Stortinget siden 1973, som formann mellom 1978 og 1981, og hadde således svært god kjennskap til den økonomiske politikken. Med de økonomiske krisetidene ble han kastet hodestups inn i en svært komplisert jobb. Med tanke på overbudene Ap hadde kommet med i opposisjon må utfordringen ha vært formidabel, valgkampen lå ikke langt tilbake i tid. Men Ap var nødt til å glemme valgkampen, og regjeringen satte umiddelbart i verk drastiske innstramminger. Den kraftige devalueringen av den norske krona med 12% kom to dager etter at regjeringen tiltrådte. Ap-regjeringen valgte også, med beslutningen om å åpne for en kraftig rentestigning, "å begrave sin egen hellige ku", slik det blir utlagt hos Francis Sejersted.<sup>341</sup> I revidert nasjonalbudsjett kom det både skatteskjerpelser og kutting i statsbudsjettet, i tillegg til enkelte avgiftsøkninger, deriblant økning i bensinavgiften. Det var nok ikke bare denne avgiftsøkningen som irriterte Willoch og Høyre; revidert nasjonalbudsjett gikk nesten urørt gjennom Stortinget, med mellompartienes støtte.

### 5.1.2 Nok en programsvikt

For PAs del medførte den økonomiske turbulensen at regjeringen i tillegg til revidert nasjonalbudsjett også valgte å gi ut et endret langtidsprogram.<sup>342</sup> Langtidsprogrammet ble nok en gang glemt. Willoch-regjeringens program hadde riktignok holdt lenger enn Nordli-regjeringens, da krisetegnene denne gangen lot vente på seg til årsskiftet 1985-86. Allikevel skjedde dette såpass raskt etter valget at man ikke denne gang heller rakk å ferdigbehandle LTP 1986-89 i Stortinget

<sup>340</sup> Nyhamar, *Nye utfordringer*, s. 501-504; Furre, *Norsk historie 1914-2000*, s. 276.

<sup>341</sup> Sejersted, *Norsk idyll?*, s. 122.

<sup>342</sup> St. meld. nr. 39 (1985-86), *Endringer i de økonomiske forutsetningene i Langtidsprogrammet 1986-1989*.

før man innså at programmet måtte endres. Også denne gangen ble det poengtert at det endrete program ikke var noe revidert langtidsprogram. Men der Tilleggsmeldingen hadde vært sett på som en midlertidig innstramming før "business as usual", ble det nå understreket at "det er så mange usikkerhetsfaktorer i det økonomiske bilde at Regjeringen ikke på samme måte som tidligere legger fram et revidert program. Faren vil være stor for at et slikt program igjen må revideres".<sup>343</sup> Ikke nok med at programmet igjen ble forlatt, og at usikkerheten rundt økonomiske fremskrivninger gav seg utslag i en politisk planleggingsapati. Meldingen om endringene i de økonomiske forutsetningene i LTP 1986-1989 ble lagt frem av Willoch-regjeringen, men behandlet med Gro Harlem Brundtland på statsministerkontoret.

Komiteemedlemmene fra de tre avgåtte regjeringspartiene leverte felles innstilling hvor de pekte på at vekstevnen var gjenreist og sysselsettingen sikret, mens oljeprisfallet ble gitt hele skylden for at det hadde blitt krise.<sup>344</sup> Partiene fokuserte på sysselsettingen, men understreket at opplåning i utlandet for å opprettholde den innenlandske etterspørselen ville være uaktuelt. Med høyere realrenter var Keynes forlatt, gjentakelse av motkonjunkturpolitikken var ikke aktuelt. Tross fellesmerknadene poengterte partiene imidlertid at de ville samarbeide annerledes i opposisjon enn i regjering. Med Sp og KrFs støtte til Aps reviderte nasjonalbudsjett var dette allerede grundig belyst. Tross finanskomitéens planleggingsapati fra endelig innstilling om LTP 1986-89 viste Ap-fraksjonen på sin side noe overraskende til at Aps alternative langtidsprogram fortsatt sto ved lag.<sup>345</sup> Som åtte år tidligere gav man inntrykk av at det bare var snakk om en utsettelse. Willoch-regjeringen ble hevdet uvitende å ha basert politikken sin på en etterspørselsstimulerende politikk, noe som skulle tilbakevise at regjeringen hadde oppnådd gode resultater på grunnlag av tilbudssideøkonomi og skattelettelser. Ap-medlemmene langet også ut mot det frie marked. Plan og marked måtte virke sammen i et samspill, noe annet ville lede frem til krise slik det hadde skjedd under Willoch.

Den påfølgende debatten ble en kort affære (se *figur 5.1*). Dette hadde både sammenheng med at endringene i forutsetningene var utarbeidet under den tidligere regjeringen, men fremlagt av den sittende, dermed var det liten grunn til å skulle sette igang noen stor og politisk polarisert debatt. Videre var det også slik Sp-representanten Ole Gabriel Ueland var inne på, meldingen var ikke trukket tilbake eller korrigert av den nye regjeringen, slik at den med bred politisk enighet var ansett som en riktig beskrivelse av situasjonen man sto overfor.<sup>346</sup> Viktigst var det allikevel at hverken langtidsprogrammer, med eller uten tillegg eller endringer, og med eller uten politisk

---

<sup>343</sup> Innst. S. nr. 253, 1985-86, "Innstilling fra finanskomiteen om Langtidsprogrammet 1986-1989".

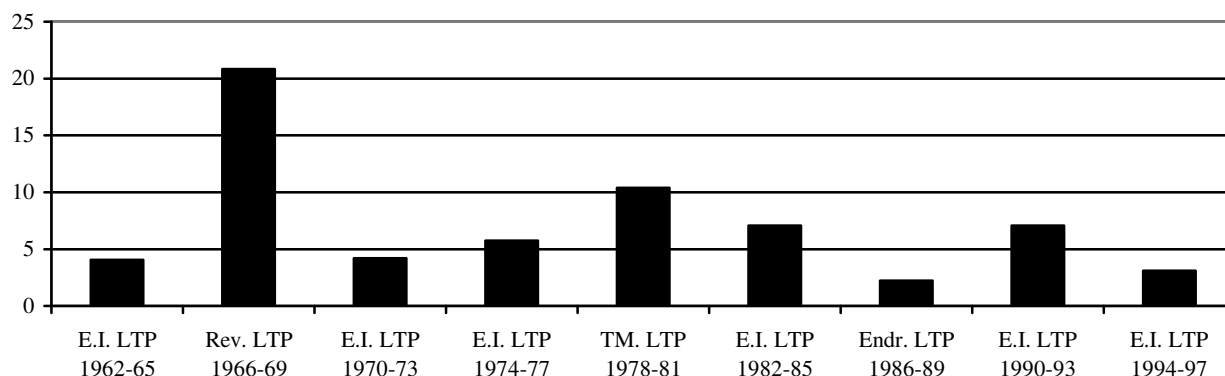
<sup>344</sup> Innst. S. nr. 254, 1985-86, "Innstilling fra finanskomiteen om endringer i de økonomiske forutsetningene i Langtidsprogrammet 1986-1989", s. 8-23.

<sup>345</sup> Innst. S. nr. 254, 1985-86, s. 23-30.

<sup>346</sup> St.t. 19.06.1986, "1) Langtidsprogrammet 1986-89 2) Endr. i de økonom. forusetn. i Langtidsprogrammet 1986-89": s. 3641.

enighet, opptok politikerne nå. Den korte horisont hadde større betydning. Skulle det være sider ved planleggingen som ble møtt av politisk interesse på dette tidspunktet, dreide det seg om den kortsiktige planleggingen, nemlig nasjonalbudsjetteringen. Etter fremleggelsen av revidert nasjonalbudsjett i slutten av mai, midt oppe i økonomiske krisetider, fremsto ikke langtidsprogrammene som det viktigste i politikernes øyne.

**Figur 5.1 Lengde på stortingsdebattene om endelig innstilling til langtidsprogrammene o.l. debatter (antall timer)<sup>347</sup>**



## 5.2 Ny finansråd, nytt Finansdepartement

### 5.2.1 Erichsen og beskyttelsen av Planleggingsavdelingen og Schreiner

Det var ikke bare norsk økonomi og politikk som gjennomgikk store forandringer. Både med hensyn til PA og Finansdepartementet var tiden etter 1985 svært begivenhetsrik. For Finansdepartementet og PA vil det her hevdes at den viktigste enkeltfaktoren i denne tiden var avgangen til finansråd Eivind Erichsen. Erichsen hadde sittet i stillingen i 28 år siden 1958, og hans "faglige og personlige egenskaper" hadde skaffet ham en "helt spesiell posisjon".<sup>348</sup> Nettopp den lange tiden finansråden satt i samme stilling synes imidlertid ikke utelukkende

<sup>347</sup> Endelig innstilling til langtidsprogrammene (E.I.), revisjon av langtidsprogrammene (Rev.), endringer i de økonomiske forutsetninger i langtidsprogrammene (Endr.), og Tilleggsmeldingen (TM). Debattene inkluderte ofte andre ting enn kun langtidsprogrammene. E.I. LTP 1962-65 ble behandlet sammen med gjennomføringen av nasjonalbudsjettet 1962. Rev. LTP 1966-69 sammen med Finansministerens redegjørelse for statsbudsjettet 6. okt 1966, og foreøpige uttalelser om framlegget til statsbudsjettet for 1967 og nasjonalbudsjettet for 1967. E.I. LTP 1970-73 og E.I. LTP 1994-97 var de eneste som ble behandlet alene, sistnevnte debatt handlet imidlertid ikke om langtidsprogrammet, men om medieuttalelser fra miljøvernminister Thorbjørn Berntsen. E.I LTP 1974-77 ble behandlet sammen med revidert nasjonalbudsjett 1974, lønns- og inntektsoppgjørene våren 1974, retningslinjer for prismyndighetens virksomhet i 1974 og beretning om prismyndighetenes virksomhet i 1972-73. TM til LTP 1978-81 sammen med LTP 1978-81, økning av medlemsavgift til Folketrygden m.v. og revidert nasjonalbudsjett 1978. E.I. LTP 1982-85 sammen med revidert nasjonalbudsjett 1982, statsregnskapet og trygderegnskapet for budsjettermin 1981, nedsatt avgift på el.kraft og fritak for mineraloljeavgift 2. halvår 1982, og kredittpolitikken og Norges Banks og Bankinspeksjonens virksomhet i 1981. Endr. LTP 1986-89 sammen med LTP 1986-89. E.I LTP 1990-93 sammen med revidert nasjonalbudsjett 1990, og gjennomføring av det finanspolitiske opplegget for 1990.

<sup>348</sup> Finansråd Tore Eriksen i forordet til Erichsens memoarer, Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*.



positiv for Finansdepartementet. Erichsen faglige egenskaper gjorde at han først og fremst var departementets *sjeføkonom*, mens finansråden brød seg mindre om organisasjonsmessige forhold. Påstanden er ikke tatt ut av intet. Den siste finansministeren Erichsen var virksom under, Aps Gunnar Berge, mener for eksempel at ADA hadde gått for "lut og kaldt vann" under Erichsen.<sup>349</sup> Inntrykket deles av en som etterhvert ble ekspedisjonssjef i nettopp denne avdelingen, Kasper Holand, og flere aktører deler oppfatningen at det var helt nødvendig å få tatt en del organisasjonsmessige grep i departementet.<sup>350</sup> Erichsen hadde kommet inn i departementet i en tid hvor planleggings- og styringsambisjonene var i oppbygningsfasen, og tilhørte en gammel planoptimistisk sosialøkonomiskole. Nå var imidlertid et nytt økonomisk-politisk styringsregime i støpeskjeen. Denne "hybridtiden", med 1980-tallets formidable oppgaver, må ha vært en vanskelig tid for en mann som hadde blitt gammel i jobben.<sup>351</sup>

I denne sammenheng er det viktig å se Erichsens omsorg for PA. Da det tidlig på 1960-tallet hadde vært snakk om å bygge opp et fast organisatorisk rammeverk rundt langtidsprogrammene, var Erichsen av den klare overbevisning at dette måtte legges til Finansdepartementet, som besatt virkemidlene. For Erichsen var det viktig at SMK ikke måtte overta de økonomiske virkemidlene Finansdepartementet hadde gjenerobret fra Handelsdepartementet i 1952, eller at det ble bygget opp et eget økonomidepartement.<sup>352</sup> Omsorgen for det som ble PA fulgte Erichsen så lenge han besatt departementsrådsstillingen. Under de stadige tilbakekommende diskusjonene om langtidsprogramarbeidet eventuelt skulle legges andre steder, hvilket som oftest betød SMK, tviholdt Erichsen på at den riktige plassering var Finansdepartementet.<sup>353</sup> Den eneste gangen finansråden måtte gi tapt var ved den midlertidige opprettelsen av Planleggingssekretariatet.

Men da PA returnerte til Finansdepartementet, fungerte avdelingen stadig dårligere i forhold til resten av departementet. Som med de øvrige organisatoriske problemene var PAs forverring funksjons- og integrasjonsmessig utover 1980-tallet noe Erichsen ikke tok tak i. Et generelt inntrykk man som observatør får av Erichsens forhold til PA, er at omsorgen han viste avdelingen bar preg av beskyttelse. Flere kilder bekrefter inntrykket.<sup>354</sup> Selv om enkelte mener at Erichsen først og fremst var en "ØA-mann", kan nok dette tenkes å ha sammenheng med den svekkede stilling PA fikk i departementet etter Planleggingssekretariatet ble lagt ned. ØA var i økende grad avdelingen som ble lyttet til, nytt var det at PA ikke på samme måte hadde en like

---

<sup>349</sup> Samtale med Gunnar Berge, 19.09.08.

<sup>350</sup> Departementet utmerket seg f.eks. med hele fire avdelinger som drev med skattespørsmål. Samtale med Kasper Holand, 05.12.08, samtale med Amund Utne, 04.12.08, og samtale med Bjørn Skogstad Aamo, 14.08.08.

<sup>351</sup> Uttrykket er Einar Lies, se Lie, *Den norske Creditbank 1982-1990*, s. 10. Erichsen slet blant annet med Parkinson de senere år av virket som finansråd, Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 197.

<sup>352</sup> Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 58 f.; Lie, *Ambisjon og tradisjon*, s. 399 f.

<sup>353</sup> Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 61 f.; samtale med Knut Eggum Johansen, 04.09.08.

<sup>354</sup> Samtale med Tormod Hermansen, 08.09.08, samtale med Amund Utne 04.12.08, samtale med Lars Wilhelmsen, 31.10.08, samtale med Kjell Slyngstad, 12.11.08.

sterk intern stilling, og at langtidsprogrammene ikke ble ansett å ha samme nytte som før 1980-tallet. Behovet for å gjøre PA mer funksjonell var maktpåliggende.

Da Per Schreiner igjen i 1985 tilsynelatende luftet tankene om å nedlegge PA og/eller langtidsprogrammene, var det nok aldri i Erichsens tanker seriøst å vurdere noen av alternativene. Tross at han må ha sett at avdelingen ikke lenger fungerte tilfredsstillende i forhold til departementets øvrige virksomhet, spesielt ØA og FA, lot Erichsen forholdet være i bero. Dette har etter alt å dømme å gjøre både med Erichsens manglende interesse for organisatoriske spørsmål, at hans syn på den økonomiske politikken tilsa at langtidsplanleggingen fortsatt var riktig og viktig, og at dette måtte foregå i Finansdepartementet. PAs manglende fungering ble slik kanskje vurdert ut fra et mer kortsiktig perspektiv, hvor den økonomiske turbulensen den norske økonomien hadde stått og sto oppe i ville gå over igjen, og at PA dermed ville fungere som før. Faktum er iallefall at *status quo* ble opprettholdt etter Schreiners initiativ våren 1985.

Hertil kommer to andre faktorer. Flere av aktørene peker på et personlig svært godt forhold mellom Schreiner og Erichsen.<sup>355</sup> Felles miljø- og friluftsinnteresser gjorde at Schreiner fikk grønt lys av finansråden for å bevege langtidsplanleggingen også inn i disse sfærer, tross at dette ikke tilhørte departementets kjerneaktiviteter, og andre avdelingens hoderysten. PAs manglende funksjonsnivå i departementet var heller ikke plagsomt for politikerne. Men politikerne anså fremdeles langtidsprogrammene som viktige politiske dokumenter. Tross at troen på programmenes verktøyfunksjon ikke var like fremtredende, ville ingen regjering gi fra seg muligheten til å fremlegge et politisk dokument rett før valget, gjeldende hele neste fireårsperiode. Her blir de borgerlige flerpartiregjeringenes behov for å samkjøre politikken, og Aps eiendomsforhold til programmene og planleggingstanken, spesielt viktig. Men trolig hadde det ikke falt noen politiske fraksjoner inn at langtidsprogrammene var noe man *ikke behøvde* legge frem. De ble lagt frem av gammel vane, fordi man hadde et apparat til å utarbeide disse, og fordi det fortsatt viste politisk initiativ. Dermed kan det hevdes at det ikke bare var Eivind Erichsen som beskyttet PA og LTP, også politikerne sto for dette.

### 5.2.2 Den nye finansråden

I 1986 var det klart at Eivind Erichsen skulle gå av som finansråd, og av fem søkere til stillingen var fire av dem interne ekspedisjonssjefer.<sup>356</sup> Willoch-regjeringen bestemte seg imidlertid for at stillingen skulle gå til Ap-mannen Tormod Hermansen. Som ekspedisjonssjef i Kommunal- og arbeidsdepartementet hadde Hermansen vunnet ry som et dyktig organisasjonsmenneske, og som en handlingens mann. Da Erichsen ikke hadde prioritert den organisasjonsmessige biten, etterlot

---

<sup>355</sup> Samtale med Bjørn Skogstad Aamo, 14.08.08 og samtale med Kjell Slyngstad, 12.11.08.

<sup>356</sup> Aftenposten, 05.03.86. Ekspedisjonssjefene var Leif K. Ervik (Petroleumsavdelingen (PET)), Odd Solbraa (FA), Thorvald Moe (ØA) og Per Schreiner (PA).

han seg en formidabel opprydningsoppgave for at Finansdepartementet skulle kunne fungere optimalt i "den nye tid". Willoch-regjeringen så at det mest fornuftige var å få noen som ikke var farget av mange år i departementet, og som i tillegg i mer enn tilstrekkelig grad representerte politikerne og den nye tids higen etter mer marked i stat og forvaltning.<sup>357</sup> Dette var blant grunnene til at Hermansen kunne bli foretrukket fremfor ØA-sjef Moe da Erichsens etterfølger skulle utnevnes. Den nye finansråden rakk imidlertid aldri å jobbe for den som hadde ansatt ham, og kom inn i departementet under Ap og Berges ledelse. Slik hadde Hermansen den første tiden hendene fulle med finansrådets nødvendige rolle i arbeidet for å få økonomien på rett kjøll igjen, samt tilpassingen av den nye regjeringen. Den nye finansråden hadde også behov for å observere hvordan departementets organisasjon fungerte før han gikk løs på omorganiseringen. Men allerede i januar 1987 hadde Hermansen utarbeidet en plan, og mot slutten av måneden hadde han fått finansminister Berges velsignelse.<sup>358</sup> Ett år etter Hermansens tiltreden, etter sommerferien 1987, tok han fatt på oppgaven.

Hermansen tok utgangspunktet i den misligholdte ADA, som skulle bli sentrum i omorganiseringen av hele departementet, men som selv trengte en overhaling. For at den skulle kunne bli hovedkvarter for Hermansens planer måtte den også gjøres vennligsinnet. Dette ble løst ved at finansråden plasserte inn sin mann som ekspedisjonssjef i ADA, Kasper Holand. Disse hadde først møttes i Kirke- og undervisningsdepartementet, og da Hermansen i 1980 ble kommunalråd ba han Holand søke jobb som byråsjef her. I 1987 gjentok seansen seg, Hermansen bad Holand søke jobb som ekspedisjonssjef i ADA. Holands forgjenger Arne Styrmo ble forsøkt skjøvet over til FA, men Styrmo så skriften på veggen: "Forslaget til omorganisering innebærer i realiteten at jeg blir overtallig."<sup>359</sup> En bitter Styrmo foreslo selv det som skulle bli løsningen, han ble plassert i "hjemmetjeneste" med lønn frem til pensjonsalder.<sup>360</sup> Selv om man kan undres over hvordan en ekspedisjonssjef for en departementsavdeling bare kan fjernes, finnes mye av svaret i ADAs tilstand da Hermansen tok over; avdelingen ble oppfattet som svak, og passet hverken inn i Hermansens syn på hvordan en administrasjonsavdeling skulle fungere, eller i hans overordnede planer. Disse planene hadde altså den nye finansråden solid politisk ryggdekning for, og Hermansen ble gitt *carte blanche* med hensyn til metoder. Med Holand trygt plassert i ADA kunne omorganiseringen av denne avdelingen settes igang.

---

<sup>357</sup> R. Slagstad, *De nasjonale strateger*, Pax forlag, Oslo 2001, s. 514.

<sup>358</sup> "Modernisering av Finansdepartementet", notat av 14.01.87 fra finansråden til finansministeren, ADA/88/1236.

<sup>359</sup> "Modernisering av Finansdepartementet", notat av 08.01.87 fra Arne Styrmo til finansråden, ADA/88/1236.

<sup>360</sup> Se samme. Også samtale med Kasper Holand, 05.12.08.

### 5.2.3 Hermansen I: den første omorganiseringen av Finansdepartementet

ADA var etter sommerferien 1987 gjort om til en ren avdeling for administrasjon, hvilket betød at ADA samtidig ble sentrum i og serviceavdeling for Finansdepartementet. Flere av avdelingens arbeidsområder ble overført FA.<sup>361</sup> Med spissingen av arbeidsområde på plass kunne Hermansen og den nye ADA gyve løs på resten av departementet. I initiativet som utgikk fra finansråden til avdelingene og ansattes organisasjoner den 5. oktober, kunne Hermansen melde at Finansdepartementets fordeler etter hans oppfatning lå i at det var fylt opp med en særs kompetent arbeidsstokk. Problemet lå etter finansrådets syn derimot på det organisatorisk-administrative plan.<sup>362</sup> Med sine elleve avdelinger, hvorav fire drev med skattespørsmål, fremsto organisasjonsstrukturen som i overkant oppblåst og lite funksjonell for Hermansen. Han ville avgrense og bedre hver enkelt avdelings faglig-funksjonelle virke, og løsningen var et mindre antall storavdelinger med administrativt selvstyre og ansvar for underliggende fagetater, samt delegering av enkeltsaker til ytre etater.

Hvordan så den nye finansråden på PA, betød omorganiseringene endringer for PAs rolle? Svaret er at Hermansen i andre halvdel av 1987 ikke ville gjøre vesentlige endringer. Statusmessig kan det sies tvert imot, Hermansens forslag til endring innebar at PA skulle opprettholdes som en av fire faglige storavdelinger sammen med FA, ØA og en samlet Skatte- og avgiftsavdeling, i tillegg til ADA, PET og SØG. Mens problemene PA hadde hatt *vis a vis* avgrensingen mot ØA og FA skulle løses ved en gjennomgang av arbeidsfordelingen mellom avdelingene.<sup>363</sup> Det lå altså ikke noe i Hermansens forslag til omorganisering av departementet som truet PAs posisjon. Det kunne imidlertid ligge i den senere gjennomgangen av avgrensingen mellom FA, ØA og PA en udetonert bombe som ville kunne svekke PAs arbeidsfelt, ved at arbeidsoppgaver ble overført en av disse to avdelingene. Hermansen hadde også poengtert at avdelingens "funksjonsmåte, oppgaver og bemanning" kanskje burde vurderes nærmere "i lys av utviklingstendensene når det gjelder prioriteringer innenfor den overordnede 'policy'-planlegging".<sup>364</sup> Hermansen understreket da også i en aviskommentar året etter at omorganiseringen bare representerte første fase.<sup>365</sup> Men da han så tydelig foreslo PA som én av fire store fagavdelinger er det lite trolig at Hermansen hadde en slik utvikling i tankene. Høsten 1987 var PA fortsatt ansett som en viktig del av Finansdepartementets virksomhet, og dette gjaldt også

---

<sup>361</sup> "Organisasjonsutvikling i Finansdepartementet. Forslag til retningslinjer for framtidig organisering av departementet og forholdet til ytre etater", notatutkast av 14.08.87 fra finansråden til avdelingssjefene, ADA/88/1236; S. Halvorsen, *Politisk design eller organisatorisk egendynamikk? Utviklingen av Finansdepartementets organisasjon 1963-1988*, hovedoppgave i historie, UiO, 1997, s. 104-105.

<sup>362</sup> Halvorsen, *Politisk design eller organisatorisk egendynamikk?*, s. 105-106.

<sup>363</sup> Se samme, s. 114-117.

<sup>364</sup> "Modernisering av Finansdepartementet – reorganisering av avdelingsstrukturen", notatutkast av 17.08.87 fra finansråden, ADA/88/1236.

<sup>365</sup> Aftenposten, 07.07.88.

Hermansens visjon om et departement som skulle fungere optimalt i møtet med den nye tids "store utfordringer".<sup>366</sup> I etterkant vurderer Hermansen situasjonen dithen at han ikke anså PA som viktig i Finansdepartementets operative arbeid, men at den fungerte som fellesavdeling for resten av departementsstrukturen, og var viktig politisk. Hermansen innrømmer allikevel at han "ikke gjorde noen skarp vurdering".<sup>367</sup> Det dårlige forholdet til ØA og FA trodde han samtidig at kunne være "sunne spenninger".

Selv om ingenting ennå rokket ved PAs status internt medførte omorganiseringene at ekspedisjonssjefsrollen ville forandres. Storavdelinger med økt administrativt selvstyre ville omgjøre ekspedisjonssjefen fra sin avdelings fremste fagmann og forkjemper for sin avdeling i lederkollegiet, til en administrator av et bredere fagområde innordnet i departementets helhetlige arbeid.<sup>368</sup> Ekspedisjonssjefene skulle i større grad gå fra å være "miniatyr-Erichsen" til å bli "miniatyr-Hermansen". I tillegg ville man med færre avdelinger og ekspedisjonssjefsstillinger få færre opprykksmuligheter, noe som heller ikke var populært i embetsverket.<sup>369</sup> Stein Halvorsen konkluderer i sin hovedoppgave med at det langt på vei var bred enighet om organisasjonsprinsippene i avdelingene og de ansattes organisasjoner etter høringsrunden. Dette gjaldt for eksempel at man ville beholde avdelingene som grunnleggende enhet, og forholdet til de ytre etater. De generelle innvendingene gjaldt særlig en stor Skatte- og avgiftsavdeling.<sup>370</sup> Men følger vi Halvorsen hadde Per Schreiner problemer med hele Hermansens konsept.<sup>371</sup>

Schreiner hadde allerede i slutten av august 1987 mottatt et tidlig forslag fra finansråden, og meddelte raskt sine innvendinger. Han reagerte på endringen i ekspedisjonssjefsrollen, som etter hans syn burde fortsette å være rådgivere heller enn administratorer. Men Schreiner hadde også problemer med selve tankegangen bak omorganiseringen. Schreiner mente at Hermansen hadde lagt for stor vekt på administrasjon og forvaltning, og oversett avdelingenes og departementets policy-funksjon. Schreiner var mer opptatt av samarbeid mellom avdelingene enn klare arbeidsområder, og ville ha prosjektgrupper istedetfor storavdelinger. Storavdelingene ville virke ensrettende og hemmende for både departement og avdelinger. Schreiners syn gikk stikk i strid med Hermansens syn på organisasjon og ledelse generelt, og optimal funksjon for Finansdepartementet spesielt. Schreiner pekte også på at langtidsplanleggingen burde styrkes og PA tillegges flere oppgaver. Hvis ikke dette ble gjort var det hans mening at "Planleggingsavdelingen like godt kunne legges ned, og at oppgavene kunne fordeles på Økonomiavdelingen og

---

<sup>366</sup> Se samme.

<sup>367</sup> Samtale med Tormod Hermansen, 17.02.09.

<sup>368</sup> Halvorsen, *Politisk design eller organisatorisk egendynamikk?*, s. 113-114.

<sup>369</sup> Se samme, s. 113.

<sup>370</sup> Se samme, s. 121-124.

<sup>371</sup> Det følgende er basert på Halvorsen, *Politisk design eller organisatorisk egendynamikk?*, s. 121-125.

Finansavdelingen".<sup>372</sup> Igjen gjentok Schreiner truslene han hadde brukt til å skremme Erichsen og Kleppe tidligere. Men Erichsen hadde altså ikke bare ønsker om å beholde PA i departementet, han hadde også manglet evne til å gjøre noe med departementets organisasjon. Schreiner sto nå overfor en departementsledelse som han ikke lenger kunne være sikker på at beskyttet ham, da han igjen tilsynelatende satte kniven mot strupen.

Det virker allikevel som Halvorsen overdriver Schreiners motstand mot omorganiseringene noe. I høringsrunden fra november framkom det nemlig at PA-sjefen anså "en viss sanering av avdelingsstrukturen" som riktig, selv om han så mye positivt i "pluralismen" i de forskjellige avdelingens kulturer.<sup>373</sup> Han foreslo også et alternativ med en mer matrisepreget arbeidsmåte for hele departementet. Men Schreiner anså, tross motforestillinger mot en del av Hermansens grep, at omorganiseringen kunne tjene PA, og gjøre den mer operativ igjen. Han pekte på at siden PA var foreslått som en storavdeling måtte PA tillegges flere løpende oppgaver, og tillegges flere stillingshjemler.<sup>374</sup> Hermansens forslag om å gjøre PA til en storavdeling ser ut til å ha mildnet Schreiners opprinnelige reaksjoner. Forslaget om en "matrisepreget" arbeidsmåte med prosjektgrupper på tvers av avdelingene krasjet allikevel fullstendig med Hermansens syn på organiseringene, som med sin "bokstenkning" ville ha klart avgrensede ansvars- og funksjonsområder.<sup>375</sup>

I slutten av januar 1988 vedtok statsråden den nye omorganiseringen, som ble iverksatt fra 1. juni samme år. Antall avdelinger ble redusert fra elleve til åtte. Sammenlignet med Hermansens opprinnelige forslag hadde han ikke lyktes med å få til en stor Skatte- og avgifts-avdeling. Denne og SØG ble fordelt på tre avdelinger.<sup>376</sup> Men Hermansen hadde fått gehør for svært mange av sine bestrebelser, og Schreiners innvendinger var ikke tatt hensyn til. I juni fikk også den *de facto* delte PA en formell deling i to seksjoner: Seksjon for økonomi og Seksjon for generell samfunnsanalyse.<sup>377</sup> Delingen var en stadfestelse av at PAs integrasjon av samfunnsvitere og sosialøkonomer hadde ikke lyktes.

---

<sup>372</sup> Se samme, s. 125.

<sup>373</sup> "Merknader til finansrådets notat av 5.10.87", notat av 12.11.87 fra Per Schreiner til Administrasjonsavdelingen, ADA/88/1236. Se også "Oversikt over merknader til finansrådets notat av 5.10.87", notat av 14.01.88 fra Administrasjonsavdelingen til politisk ledelse, avdelingssjefene, infosekretær og organisasjonene, ADA/88/1236.

<sup>374</sup> Se samme.

<sup>375</sup> Hermansens "bokstenkning" er noe man kan se på mange av notatene han utarbeidet under ulike omorganiseringer, se f.eks vedlegg til "Modernisering av Finansdepartementet", notat av 14.01.87 fra finansråden til finansministeren, ADA/88/1236.

<sup>376</sup> Halvorsen: *Politisk design eller organisatorisk egendynamikk?*, s. 137-138.

<sup>377</sup> "Omorganisering i Finansdepartementet", utkast til ekstern info om organiseringen av 07.06.88 fra Jon Oftedal til Planleggingsavdelingen, ADA/88/1236.

## 5.3 Reformeringen av den økonomiske politikken og Schreiners fall

### 5.3.1 Reformasjon og generasjon

Reformeringen av Finansdepartementet hadde sin parallell i og sammenheng med reformeringen av den økonomiske politikken. Fra 1977 ble det påbegynt en sakte omlegging, som i første rekke dreide seg om at man la keynesiansk etterspørselsstimulerende politikk til side, og at det ble lagt gradvis større vekt på markedet. Der Ap på 1970-tallet hadde villet demokratisere bankene, ble de gitt en vesentlig friere rolle under Willoch-regjeringene. Mye av det som fantes av statlige utlånsreguleringer og begrensinger på opprettelsen av bankfilialer ble fjernet: "bank ble butikk".<sup>378</sup> Den generelle trenden mot et mer åpent samfunn, som utvidete åpningstider og liberalisering i bolig- og aksjemarkedet, hadde også lagt grunnlaget for økt belåning i den norske befolkningen. Med fjerningen av de formelle begrensingene på bankene fra 1984 førte dette til en ekstrem konkurranse om bankkundene, og en kredittfinansiert forbruksvekst.<sup>379</sup> Problemet med endringene i det gamle økonomisk-politiske styringsregimet var at de ikke ble gjennomført med konsekvens. Det har vært vanlig å peke på en del feil som ble gjort i denne perioden, både av ulike regjeringer og opposisjon. Den vanligste innvendingen har vært at alt ble gjort i feil rekkefølge.<sup>380</sup> Resultatet av et fastlåst politisk system som beholdt politisk kontroll over rentene, var den enorme kredittekspansjonen den norske økonomien opplevde frem til innstrammingen i 1986, og som la grunnlaget for den norske bankkrise mellom 1987 og 1992. Men selv ikke en omfattende institusjonell endring i det norske økonomisk-politiske systemet i 1985, med ny lovgivning til Norges Bank og slutt på Finansdepartementets renteerklæringer, var i stand til å bremse etterspørselen etter kreditt.<sup>381</sup>

Endringene i den økonomiske politikken kom også til uttrykk ved at tiden for støttetiltak for å beholde arbeidsplasser, og da spesielt statlige industribedrifter, var forbi. Trenden hadde tatt til allerede ved slankingen av Aker-konsernet på begynnelsen av 1980-tallet, og fortsatte med omstillingsprosesser for statlige flaggskip som Kongsberg Våpenfabrikk og Jernverket på Mo i Rana. Mot slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 90-tallet, ble også deler av det gamle styringsregimet bygget ned ved at det ble initiert liberalisering innenfor statlige infrastrukturfelt som kraftforsyning og telenett. Reformene hadde utgangspunkt i økt bruk av markedet, og ble ledet av Tormod Hermansen.<sup>382</sup> Ifølge Hermansen selv lå ikke initiativet i Finansdepartementet i slike saker hos PA. Når det kom til kraftliberaliseringen støttet han seg på FA.<sup>383</sup>

<sup>378</sup> Se Lie, *Den norske creditbank*.

<sup>379</sup> Tranøy, "Norges Bank – variasjoner i makt og koordineringsevne", s. 229.

<sup>380</sup> Se f. Eks. S. Knutsen, *Staten og kapitalen i det 20. århundre. -Regulering, kriser og endring i det norske finanssystemet 1900-2005*, doktoravhandling, Det humanistiske fakultet, Universitetet i Oslo 2007, s. 492 ff.

<sup>381</sup> Lie, *Den norske creditbank*, s. 89 f.; Sejersted, *Norsk idyll?*, s. 131 f.; Tranøy, "Politikk i spekulasjonens tid. Finansiell globalisering og makroøkonomisk styring i Norge", s. 314.

<sup>382</sup> Slagstad, *De nasjonale strateger*, s. 515.

<sup>383</sup> Samtale med Tormod Hermansen, 08.09.08.

Planleggingsaparten i innstillingen om endringene i LTP 1986-89, og den etterfølgende debatten, kunne kanskje tyde på en dalende politisk interesse for langtidsprogrammene, men dette ble oppveid av et nytt trekk i den økonomiske politikken. Einar Lie viser i prosjektbeskrivelsen til annet bind av Finansdepartementets historie hvordan et *generasjonsperspektiv* gradvis overtok for det mellomlangsigte perspektivet som langtidsprogrammene hadde lagt til grunn.<sup>384</sup> Lie finner mye av bakgrunnen for generasjonsfokuset i utgiftene innføringen av Folketrygden etterhvert pådro seg. Folketrygdordningen ble stadig dyrere, da den favnet om stadig fler. Med lavere pensjonsalder, høyere forventet levealder, og en problematisk demografisk utvikling, fikk man stadig færre fremtidige lønsmottagere til å finansiere ordningen.

Oljeøkonomien hadde også sammenheng med generasjonsperspektivet. For å unngå "hollandsk syke" eller andre negative virkninger av oljeøkonomien utover det som allerede var oppnådd under motkonjunkturpolitikken på 1970-tallet, kom fondstanken opp med det såkalte Tempoutvalgets utredning.<sup>385</sup> Tanken var at et oljefond kunne unngå inflasjonsdrivende pengebruk eller uønskete vridninger i næringsstrukturen. Utvalget gikk allikevel ikke lenger enn til å lansere tanken om slikt oljefond, det hadde nemlig ikke særlig tiltro til politikernes selvdisiplin hvis oljeressursene ble pumpet opp hurtig for å sette inntektene i fondet, og konkluderte med at oljen burde pumpes langsamt opp. Tempoutvalgets rapport kan således sies å ha blitt bygd på Oljemeldingen fra 1974, og dens begrensning av oljeutvinningen, tallfestet til 90 millioner toa. I andre halvdel av 1980-tallet hadde imidlertid tanken om et oljefond fått politisk fofeste.

### 5.3.2 Planleggingsavdelingen og generasjonsperspektivet

Hva betød generasjonsperspektivets fokusendring for PA? Til å begynne med ble det høsten 1987 utarbeidet en stortingsmelding kalt *Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*.<sup>386</sup> For regjeringen kunne den såkalte Perspektivmeldingen fremstå som et fremsynt alternativ til langtidsprogrammet. For PAs del betød dette at man var med i utformingen av hvordan den økonomiske politikken skulle drives i den nye tid, men kan samtidig sies å ha vært nok en understreking av at langtidsprogrammene ikke lenger fungerte optimalt. Stortingsmeldingen skulle da ikke bli av stor viktighet hverken for PA eller politikerne, illustrert ved at meldingen ble behandlet over et år etter at den var lagt frem for Stortinget. Debatten ble heller ikke veldig interessant, noe SVs Arent M. Henriksen fant nettopp i avstanden mellom fremlagt melding og debatt, samt at debatten kom for tett opp til budsjettbehandlingene og partienes utarbeiding av partiprogrammer før høstens valg.<sup>387</sup> Høydepunktet var da det ble krangling om

<sup>384</sup> Lie, Prosjektbeskrivelse til bind 2 av Finansdepartementets historie: <http://www.hf.uio.no/iakh/om-instituttet/ansatte/vit/diverse/Prosjektbeskrivelse.ny.doc>

<sup>385</sup> NOU 1983: 27, *Petroleumsvirksomhetens framtid*.

<sup>386</sup> St. meld. nr. 4 (1987-88), *Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*.

<sup>387</sup> St. t. 02.12.88, "Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken", s. 1448.



hvilket parti som hadde foreslått opprettelsen av et oljefond, samt at Ap ble beskyldt for å benytte arbeidsledigheten som middel i den økonomiske politikken, ved at "kronekursen er overordnet den fulle sysselsetting".<sup>388</sup> Men stortingsdebatten satte ingen varige spor.

Større konsekvenser skulle imidlertid en utredning om den norske økonomiens fremtidsutsikter vise seg å få. Den økonomiske turbulensen og overgangen den økonomiske politikken var inne i, gjorde at det som del av grunnlagsarbeidet til LTP 1990-93 ble nedsatt en arbeidsgruppe ledet av økonomiprofessor Erling Steigum jr.. Hensikten var å komme med en utredning om endringene den norske økonomien hadde vært gjennom, sto oppe i og sto overfor foran det neste tiåret. Arbeidsgruppen var oppnevnt av Finansdepartementet, med PA som sekretariat. Utredningen, *Norsk økonomi i forandring. Perspektiver for nasjonalformue og økonomisk politikk i 1990-årene* (NOU 1988: 21), la beslag på mye av PAs tid etter at avdelingen hadde gjort seg endelig ferdig med LTP 1986-89 og Perspektivmeldingen. Som sekretariat for utvalget kunne PA forvente å påvirke økonomiske politikken, og ved at regjeringen hadde bestilt et slikt verk, innebar det at avdelingens arbeidsområder var av fortsatt politisk interesse.

Steigum-utvalgets utredning skisserte to alternativer for hvordan den norske økonomien kunne endres, "tilpasningsalternativet" og "sprekkalternativet". Sistnevnte skjelte ensidig til hovedsiktemålet lav ledighet, hvor det ville bli ført en ekspansiv politikk slik at ledigheten på kort sikt ville holdes lav og produksjonen høy. Problemet var at man rask ville oppnå en forverring i den økonomiske situasjonen, og at ledigheten ville komme opp mot 8 % mot slutten av 1990-tallet. Et ytterligere ris bak speilet var prisstigning på over 10 % og svært høy utenlandsgjeld.<sup>389</sup> Det anbefalte tilpasningsalternativet kombinerte derimot en stram etterspørselspolitikk med svak vekst i offentlige utgifter, kraftig reduksjon i næringsstøtten, skattelettelser og høyt rentenivå, hvilket på kort sikt ville gi en ledighet på rundt 5 %. Gevinsten var derimot en balansert utviklingsbane for økonomien, styrking av konkurranseutsatte næringer og en omlegging som gav lav ledighet på lengre sikt.<sup>390</sup>

### 5.3.3 "Et eklatant brudd på retningslinjene"

Da Gunnar Berge skulle intervjues av en journalist fra Dagens Næringsliv dagen før Steigum-utvalgets rapport skulle offentliggjøres 29. juli 1988, ble han tatt grundig på senga. Ikke bare hadde en rekke journalister fått tilsendt utredningen, Berge hevder også at Per Schreiner allerede hadde uttalt seg om innholdet i utredningen.<sup>391</sup> Denne og andre journalister var informert om det

<sup>388</sup> St. t. 02.12.88, s. 1450, 1474-1477.

<sup>389</sup> NTB-tekst, 29.07.88.

<sup>390</sup> NOU 1988: 21.

<sup>391</sup> Samtale med Gunnar Berge, 19.09.08; Dagens Næringsliv, 30.07.1988. Det skal allikevel innrømmes at jeg ikke har funnet noe intervju gitt av Schreiner om denne saken i hverken Dagens Næringsliv eller andre aviser dagen før offentliggjøringen av NOU-en, tross Berges påstander. En feilkilde her kan være at uttalelsen har blitt gitt til radio,

anbefalte tilpasningsalternativets følger, nemlig at man måtte akseptere en ledighet på hele 5 % en kort periode. Men finansminister Berge var ikke informert om hverken NOU-ens innhold, som var av problematisk politisk karakter, eller at den skulle legges frem dagen etter. Ap kunne ikke gå ut og si at de ville føre en økonomisk politikk som la opp til 5 % ledighet. Nå kunne en ekspedisjonssjef i Finansdepartementet i sin kontakt med media ikke bare anbefale dette, det ble også skremt med følgene av ikke å følge anbefalingene. Ved at han ikke var briefet, og ikke kunne svare på journalistens spørsmål, fremsto finansministeren i et særdeles dårlig lys. Berge ble rasende, og betegner retrospektivt hendelsen som "et eklatant brudd på retningslinjene" fra Schreiners side.<sup>392</sup> Men Schreiner stoppet ikke der. Da Berge og embetsmenn i departementet forstod hva som var i ferd med å skje og forsøkte å stoppe offentliggjøringen av rapporten, satte Schreiner seg på bakbena. Han skar gjennom og uttalte overfor mediene at hadde departementet lovet at rapporten skulle være klar, og pressekonferanse holdes, så skulle det også bli slik. Dagens Næringsliv kunne dagen etter offentligjørelsen meddele at Schreiner hadde "frivillig tiltrådt uriasjobben som syndebukk i saken" og at han innrømmet å ha begått "en bommert".<sup>393</sup> Men håndteringen av saken ble hyllet, og avisen takket Schreiner og mente at "[v]i trenger flere slike embetsmenn". Hverken politisk eller administrativ ledelse var imidlertid enig med avisen.

Resultatet var med Gunnar Berges ord en "forferdelig oppvask".<sup>394</sup> I første rekke ble ekspedisjonssjefen i PA gitt munnkurv, til en frittalende Schreiners misnøye. Men reaksjonene stoppet ikke med dette. Det er en dårlig skjult hemmelighet at Schreiner ble fratatt ansvaret for PA av departementsledelsen, og at dette hadde politisk klarsignal. Finansråd Hermansen sier at Schreiner selv "trakk konklusjonen", og at han valgte å trekke seg som PA-sjef, etter at disse to hadde hatt en rekke samtaler om Schreiners og PA fremtid.<sup>395</sup> Men det var ikke mye til valg bak Schreiners konklusjon. Selv om Hermansen ikke direkte vil innrømme at det var politisk beveggrunn bak Schreiners avgang som PA-sjef, må utsagnet om at Schreiner i "tidligere tider ville hatt backing fra statsrådene", tolkes i denne retning.<sup>396</sup> Gunnar Berge sier også at hendelsen førte til at det "toppet seg" *vis a vis* Schreiner, og at det ble Hermansens oppgave å ta tak i dette.<sup>397</sup> Etter 18 år som ekspedisjonssjef ble Per Schreiner ved fullførelsen av LTP 1990-93 fratatt ansvaret for PA. Eller om man vil: PA ble fratatt Schreiner. Etter en ettårig permisjon kom han tilbake til departementet i 1990. Det ble jobbet iherdig i kulissene med å finne en løsning på hvordan tilfellet Schreiner skulle behandles, men det var en forutsetning at Schreiner ikke skulle

---

eller at Schreiner ikke har blitt referert til i avisene, mens det har vært kjent innad i departementet at det har blitt avgitt et slikt intervju.

<sup>392</sup> Samtale med Gunnar Berge, 19.09.08.

<sup>393</sup> Dagens Næringsliv, 30.07.88.

<sup>394</sup> Samtale med Gunnar Berge, 19.09.08.

<sup>395</sup> Samtale med Tormod Hermansen, 17.02.09.

<sup>396</sup> Samtale med Tormod Hermansen, 17.02.09.

<sup>397</sup> Samtale med Gunnar Berge, 19.09.08.

tilbake til PA.<sup>398</sup> Han hadde søkt jobb som miljøråd et par år tidligere uten å få denne, nå mislyktes han i forsøkene på å knyttes til Finansdepartementets ledergruppe. Men departementsledelsen, som nok hadde sett at de skulle klare å bli kvitt Schreiner, måtte godta at han ikke søkte seg jobb et annet sted. Schreiner ble plassert i ØA rapporterende til en byråsjef i gruppe for tilbudssideøkonomi.<sup>399</sup> Resultatet var et lite kontor nærmest uten portefølje, selv om han en liten stund kunne bruke kontaktene i Øst-Europa og Sovjetunionen og rådgi finansministeren når det gjaldt disse områdene.<sup>400</sup>

Var reaksjonen på den klønete håndteringen av offentliggjøringen av Steigum-utvalgets rapport nok til at avdelingen kunne tas fra Schreiner? Trolig ikke. Reaksjonene i etterkant av Steigum-utvalget fremstår som en utløsende faktor, dette var noe som hadde bygd seg opp over svært lang tid, noe som forklarer Berges utsagn om at det hele toppet seg. Det hadde vært reaksjoner på Schreiners frittalenhet allerede på 1970-tallet, en rekke av medieutspillene hans vakte oppsikt i departementet.<sup>401</sup> Noen av medieutspillene slapp han unna med. Problemet var at han i for stor grad initierte slike utspill selv, fullstendig uten ryggdekning i det politiske miljø, og utspillene kom tilsynelatende på vegne av departementet. I 1984 tok for eksempel Schreiner til orde ikke bare for generelt nulloppgjør, men også for en kraftig lønnsnedgang for statsansatte, for å sikre sysselsettingen.<sup>402</sup> Schreiner klarte med dette å "blåse til storm på den politiske venstreside", og ble etter utspillet angrepet i avisspaltene, mens han ble hyllet andre steder, som for eksempel på lederplass i VG.<sup>403</sup> Innbakt i hyllesten lå noe av Schreiners problem, han ble samme sted omtalt som "Den frittalende ekspedisjonssjef". Selv om det kunne være noe av en hedersbetegnelse i tabloidavisens spalter, var det ikke nødvendigvis slik i regjeringkvartalet. Halvannet år senere gikk Schreiner løs på arbeidstakerorganisasjonene, og karakteriserte inntektsoppkjørene som "et destruktivt spill mellom organisasjoner som hver for seg ikke føler at de er i posisjon til å endre spillereglene".<sup>404</sup> Etter en TV-debatt om skolespørsmål sensommeren 1986 satte han sinnet i kok hos en representant fra skoleverket, som lurte på om Schreiner var "tildelt rollen som den som skulle provosere. Han fylte den i alle fall".<sup>405</sup>

Verre var det at han senere samme år, i det meget turbulente forhandlingsåret 1986, gikk ut i mediene og kalte beslutningen om å gå til arbeidstidsforkortelse for "katastrofal".<sup>406</sup> Dette skjedde altså samme året som norsk arbeidsliv opplevde en lockout for første gang siden

---

<sup>398</sup> "Avdelingstilknytning for ekspedisjonssjef Per Schreiner", notat av 17.04.90 fra Kasper Holand til finansråden, Per Schreiners personalmappe, Finansdepartementet.

<sup>399</sup> Samtale med Jon Oftedal 27.02.09.

<sup>400</sup> Samtale med Lise Kjølørød, 15.01.09; Dagens Næringsliv 22.08.91

<sup>401</sup> Samtale med Amund Utne, 04.12.08.

<sup>402</sup> Aftenposten, 30.01.84; Aftenposten, 08.03.84.

<sup>403</sup> VG, 20.03.84.

<sup>404</sup> Aftenposten, 22.10.85

<sup>405</sup> Aftenposten, 15.08.86.

<sup>406</sup> Aftenposten, 24.11.86.

mellomkrigstiden.<sup>407</sup> Willoch-regjeringen måtte gå av på grunn av forslagene til nødvendige innstrammingsiltak i en ustyrlig økonomi, og Brundtland-regjeringen kom til makten ridende høyt på en sympatibølge etter Willochs uheldige håndtering av nettopp denne arbeidskonflikten. Schreiner fikk støtte hos Hermod Skånland i at en arbeidstidsforkortelse i denne situasjonen var lite gunstig. Men sentralbanksjefen hadde en friere rolle, og viste også mer politisk gangsyn ved at han konfrontert med Schreiners utspill uttalte passivt: "Jeg har ingen grunn til å distansere meg fra hans synspunkter."<sup>408</sup> Schreiner hadde derimot smurt tykkere på ved også å hevde at "[p]olitikerne sover ikke dårlig nok om natten".<sup>409</sup> Episoden var et godt eksempel på noe Ap-regjeringen ikke ville ha i fanget nå, med trykk fra fagbevegelsen samtidig som man var inne i en krevende innstrammingsperiode. Statsminister Brundtland måtte avvise å ta stilling til Schreiners uttalelser, men slo fast at det ikke var "slik enkelte synes å tro at Stortinget kan sette til side en avtale inngått mellom LO og Norsk Arbeidsgiverforening".<sup>410</sup>

Episoden illustrerer Schreiners frittalenhet, som så og si samtlige aktører har tatt opp som betegnende ved Schreiners virke. Schreiner blir gitt betegnelsen "løs kanon på dekk", og selv om kanonen av og til traff, var denne form skyts noe mange i departementet hadde sett seg lei på over lang tid.<sup>411</sup> Spesielt den nye generasjonen av økonomer, anført av ØAs nye ekspedisjons-sjef, Svein Gjedrem, reagerte sterkt på denne form for soloutspill.<sup>412</sup> I dette siste tilfellet gjorde Schreiners utspill at politikerne kom på bakbena. Slik er det nødvendig å se reaksjonen etter Steigum-utvalget i sammenheng med en lang rekke hendelser, hvorav den siste var dråpen som fikk begeret til å flyte over. Episoden kan imidlertid ikke ses uavhengig av finansråds-kiftet, hvor Hermansen som representant for en ny tid i departementet, gjorde ting på en annen måte enn Eivind Erichsen ville gjort tidligere. Med Erichsens avgang som finansråd forsvant ryggdekningen i departementsledelsen, og Schreiner var totalt avhengig av politisk støtte. Men med slike gjentatte episoder bidro han til eget fall; også politikerne fikk til slutt nok.

Interessant nok, Schreiner var klar over at han fylte en utradisjonell embetsmannsrolle, og at utspillene hans vakte oppsikt. I et brev fra 1984 formulerte han det selv slik: "Når jeg skriver til deg privat og ikke debatterer offentlig er det (...) fordi jeg allerede har eksponert meg svært mye i forhold til det som er normalt for en ekspedisjonssjef".<sup>413</sup> Denne klart bevisste, og til dels bevisst provoserende, rollen har trolig sammenheng med at Per Schreiner så på seg selv som en "folkeopplyser". Knut Eggum Johansen trekker i denne sammenheng en analogi til etterkrigs-

---

<sup>407</sup> Se f.eks. J. Solli, *Lockout og streik 1986*, Tiden norsk forlag, Oslo 1986.

<sup>408</sup> VG, 05.12.86.

<sup>409</sup> Aftenposten, 24.11.86.

<sup>410</sup> Aftenposten, 18.12.86.

<sup>411</sup> Uttrykket er blitt brukt direkte, indirekte eller støttes av flere av de muntlige kildene, men ingen vil siteres.

<sup>412</sup> Samtale med Gunnar Berge, 19.09.08.

<sup>413</sup> Brev av 24.04.84 fra Per Schreiner til professor Eilif Dahl v /Botanisk institutt på Ås, EE/36.

tidens helsedirektør Karl Evang, som også utvidet den tradisjonelle embetsmannsrollen.<sup>414</sup> Men denne første etterkrigstiden var forbi, og Schreiner måtte leve med politikere som var blitt skuddredde. En viktig sammenheng her er mindretallsregjeringene som siden midten av 80-tallet har vært vanlig; de fleste regjeringskonstellasjoner er blitt avhengige av bredere parlamentarisk støtte, og det går lenger tid mellom kontroversielle politiske utspill. Når disse først kommer vil politikerne selv initiere og kontrollere dem. For politisk og administrativ ledelse medførte dette et behov for å fjerne den brysomme Schreiner. Ekspedisjonssjefen som i økende grad hadde blitt en løs kanon på dekk, ble i 1989 satt på land med skyteforbud.

## **5.4 Langtidsprogrammet 1990-93: svekket tro på langtidsprogrammene**

### **5.4.1 Mindre relevant langtidsprogramarbeid**

Tidlig i arbeidet med LTP 1990-93 hadde finansminister Berge anbefalt at både emne- og sideantall burde reduseres i forhold til det som hadde vært vanlig, samtidig som programmet burde beholde en sektorovergripende form. Berge slo også fast at analyser av "de viktigste utfordringene det norske samfunnet står over fram mot år 2000", burde være kjernen programmet for neste fireårsperiode bygget på.<sup>415</sup> Dette kan sees i sammenheng med omstillingen til generasjonsperspektiv, og som PA også la opp arbeidet sitt etter med Perspektivmeldingen og Steigumutvalget. Dette punktet må allikevel ikke overdrives, også på slutten av 1970-tallet bedrev man LTP-arbeide med sikte på en strategi for 80-årene. Den virkelige langsiktige planleggingen, med et tidsperspektiv på 20-30 år, hadde også vært høyt oppe på planleggingsagendaen et drøyt tiår før dette igjen. Nytt var det imidlertid når det i ble poengtert at langtidsprogramarbeidet skulle være et hjelpemiddel for regjeringens arbeid, ikke bare rettes mot selve stortingsmeldingen, og at man måtte "skille mellom dokumentet og Regjeringens arbeid med langtidsplanlegging".<sup>416</sup> Dette ser ut til å være en grunnleggende forandring i synet på langtidsprogrammene fra regjeringens side. Langtidsplanlegging ble fortsatt ansett som viktig, men selve *langtidsprogrammene*s viktighet ble nedtonet sammenlignet med hva som hadde vært vanlig tidligere.

Samtaler med sentrale aktører i Finansdepartementet utfyller dette bildet. Finansminister Gunnar Berge hadde hendene fulle fra han ble kastet inn i jobben, mens LTP-arbeidet fremsto som sekundært og irrelevant, og PA som lite integrert. Arbeidet med LTP 1990-93 kom således for hans del først i gang mot slutten av perioden.<sup>417</sup> Nå var ikke dette nødvendigvis noe nytt, LTP-arbeidet hadde for vane å starte opp i PA et par år før fremleggelsen, mens SULL kom inn

<sup>414</sup> Samtale med Knut Eggum Johansen, 04.09.08.

<sup>415</sup> "Langtidsprogrammet for perioden 1990-1993", notat av 26.11.78 fra finansministeren til regjeringens medlemmer, SG/75.

<sup>416</sup> Se samme.

<sup>417</sup> Samtale med Gunnar Berge, 19.09.08.

halvannet år før og sto for den daglige håndteringen av arbeidet. Nytt var det imidlertid at LTP-arbeidet var ansett som mer perifert, og at langtidsprogrammene ikke hadde samme viktighet. Få år tidligere var arbeidet med de borgerliges LTP 1986-89 svært viktig, og ble ikke nedtonet sammenlignet med tidligere. PAs svekkede rolle forklarer ikke at programarbeidet ikke ble løftet opp og frem uavhengig av avdelingens stilling internt; programmenes politiske betydning var i ferd med å svinne hen. Dette kan hjelpe til å forklare et annet trekk ved arbeidet med LTP 1990-93 som ved første øyekast kan se ut til å peke i en annen retning.

Statssekretæren med hovedansvaret for LTP 1990-93 ble nemlig ikke Bjørn Skogstad Aamo. I begynnelsen av 1987 kunne man lese i avisene at Gro Harlem Brundtlands statssekretær Ted Hanisch skulle lede LTP-arbeidet, fortsatt tilknyttet SMK. Bjørn Skogstad Aamo skulle formelt lede SULL, men dette var kun fordi LTP-arbeidet fortsatt lå under Finansdepartementets ansvarsområder.<sup>418</sup> Dette kunne tyde på at programarbeidet ble gitt større politisk prioritet, ved at det både ble gitt egen statssekretær og ble flyttet et hakk nærmere toppen. Tormod Hermansen mener trekket hadde sammenheng med at Brundtland "ikke ville ha noen overraskelser".<sup>419</sup> Det virker allikevel noe underlig at Skogstad Aamo, som den udiskutabelt mest erfarne statssekretær med hensyn til LTP-arbeid i både regjering og opposisjon, ikke skulle ha hovedansvaret med LTP 1990-93. Når SMK kunne plassere Hanisch i denne rollen, og det uten synlige protester, kan det tyde på at også Skogstad Aamo hadde mistet interessen for programarbeidet. Som for Berge fremsto nok både PA og langtidsprogrammene mer perifert *vis a vis* Finansdepartementet og den økonomiske politikken også for Skogstad Aamo på slutten av 1980-tallet. Berge uttrykker det slik: "Det var ikke Schreiners saker som ble mest diskutert på ekspedisjonssjefmøtene."<sup>420</sup>

#### **5.4.2 "Langtidsprogrammet – for det er vel det som står på sakslisten[?]"**

Innstillingen og debatten om LTP 1990-93 forsterket tendensen fra behandlingen av de senere programmene ytterligere. Innstillingen tok i liten grad tak i regjeringens program, og både denne og den påfølgende debatten ble brukt av opposisjonen til å klargjøre egen politikk i forkant av valget. Partiet som i særlig grad utmerket seg i så måte var Høyre, som leverte egne fraksjonsmerknader på godt over 60 sider, i tillegg til en tosiders fellesmerknad sammen med KrF og Sp. Høyres merknader i 1989 var ikke et forsøk på å gå i Aps fotspor og levere et gjennomarbeidet alternativt program, men må sees i samme retning, som en måte for det største opposisjonspartiet å markere alternativ politikk på. I debatten fikk da også Høyre kritikk for å ha fått "Stortinget til å trykke nesten hele arbeidsprogrammet sitt i denne innstillingen".<sup>421</sup> Utover å ha erfaring med

---

<sup>418</sup> VG, 10.01.87.

<sup>419</sup> Samtale med Tormod Hermansen, 17.02.09.

<sup>420</sup> Samtale med Gunnar Berge, 19.09.08.

<sup>421</sup> St.t. 19.06.89, "Langtidsprogrammet 1990-1993", s. 4970.

LTP-arbeid fra regjering, kivet partiet med Ap om å være 80-tallets største reformparti. Regjeringen ble dermed utfordret også på langtidsprogrammet. Men viktigere var det at regjeringssamarbeidet og tiden etter hadde medført avstand mellom Høyre og de to sentrums-partiene, uttrykt ved de svært kortfattede fellesmerknadene, og at Høyre også ble utfordret fra FrP, som gjorde det skarpt på meningsmålingene. For Høyre var det dermed viktig å gå offensivt ut før høstens valgkamp. Men også representantene fra Ap var i større grad opptatt av å angripe opposisjonen i debatten, enn å diskutere det fremlagte programmet.<sup>422</sup>

Tendensene var så tydelige at da finansminister Berge kom på talerstolen, måtte han innledningsvis dels spørre om, og dels poengtere at det var langtidsprogrammet som sto på sakslisten.<sup>423</sup> Finansministeren forsøkte å understreke at LTP 1990-93 var et konkret økonomisk program. Men understrekingen var mer et forsvar mot opposisjonens beskyldninger om at programmet skulle være vagt og intetsigende, enn et forsvar for programmet som sådan. Berge pekte på Aps motprogram fra 1985, og viste til at ingen noensinne hadde gjort noe tilsvarende.<sup>424</sup> Men når ingen valgte å gjenta Aps forsøk fra fire år tidligere, så har dette trolig sammenheng med at ingen så noe poeng i å bruke så mye tid og ressurser på noe som hadde fått vesentlig redusert betydning. Det kostet ikke Høyres medlemmer i finanskomitéen mye å putte inn "hele arbeidsprogrammet". For de tre tidligere regjeringspartiene, så var det riktignok slik at de sto lenger fra hverandre enn på lenge, og det partiene hadde klart å bli enige om var bare 22 korte punkter. Men det er talende at fellesmerknadene var såpass begrenset, og at det ble lagt lite arbeid i noe som hadde vært et betydelig grunnlag for regjeringssamarbeidet i forkant av og under Willoch-regjeringene. Dette er forøvrig i tråd med Berges vurderinger av Stortingets behandling av langtidsprogrammene generelt; de fikk ikke den oppmerksomheten de fortjente. Debattene omhandlet i mindre grad de fremlagte programmene, og i økende grad merknadene fra den største opposisjonsblokken. Berge betegner behandlingen programmene fikk i nasjonalforsamlingen som "stemoderlig".<sup>425</sup> Utviklingen er allikevel ikke helt entydig.

Selv om debattene i økende grad hadde en tendens til nettopp ikke å dreie seg om langtidsprogrammene selv, var det ikke slik at programmene ikke ble debattert i det hele. En kvantitativ undersøkelse av tidsbruken på programmene i Stortinget viser at debattlengden vedvarte, og det helt fra 1950-tallet (se *figur 4.4*). Her kan man se en jevn økning i Stortingets tidsbruk fra behandlingen av LTP 1970-73, som brytes ved behandlingen av LTP 1990-93. Det blir allikevel for enkelt å konstatere utelukkende på grunnlag av dette bruddet at Stortingets interesse var på returen, debattlengden økte ved behandlingen av de to neste langtidsprogrammene. Men denne

---

<sup>422</sup> Se f.eks Annelise Dørum og Tom Thoresens replikker i ordskiftet etter komiteleder Anders Talleraas' innledning, og Aps hovedtaler Sigbjørn Johnsen's innlegg, St.t. 19.06.89, s. 4967-4974.

<sup>423</sup> St.t. 19.06.89, s. 4995.

<sup>424</sup> St.t. 19.06.89, s. 5049.

<sup>425</sup> Samtale med Gunnar Berge, 19.09.08.

kvantitative undersøkelsen er ikke i seg selv veldig relevant – den kvalitative undersøkelsen, som viser *hva* det ble snakket om og *hvordan* langtidsprogrammene ble omtalt i disse debattene veier tyngre. Og den kvalitative undersøkelsen har som vi har sett en klar tendens: mindre programdebatt, mer debatt om fraksjonsmerknader. Berge fremholder allikevel at troen på langtidsprogrammene holdt seg lengre i Stortinget enn i regjering og Finansdepartement, men man fortsatte med langtidsprogrammene dels av gammel vane, og spesielt for Ap var det mye prestisje knyttet til LTP-arbeidet.<sup>426</sup> Denne prestisjen var på slutten av 1980-tallet klart på retur. Tidligere år hadde det vært vanlig med understreking av programmenes viktighet, og dette var innlegg som kom like gjerne fra opposisjon som fra regjeringspartiene. Nå klarte ikke engang SV, som i innstillingen hadde tatt til orde for gamle tanker om sosialisering av bankene, og tradisjonelt hadde fremstått som planleggingsvennlig, å mobilisere særlig til engasjement rundt LTP 1990-93.<sup>427</sup> Hanna Kvanmos kommentarer begrenset seg til å betegne programmet som "nyttig" i sitt innlegg.<sup>428</sup> Prestisjen langtidsprogrammene mistet i Stortinget mot slutten av 80-tallet kan illustreres av Lars Roar Langslets innlegg i stortingsdebatten om LTP 1990-93:

Det må være en historisk lov at når et langtidsprogram for fire år fremover er ferdigdrøftet, så skjer ett av to. Enten blir det regjeringsskifte, eller de økonomiske forutsetninger forandrer seg så sterkt at langtidsprogrammet av den grunn blir avskrevet som avleggs. Slik har det vært så lenge jeg kan huske, og slik går det vel denne gangen også. Forsåvidt kunne både regjering og opposisjon spart seg for mye arbeid og mange ord.<sup>429</sup>

Langslets klare tale synliggjorde langtidsprogrammenes problem. Om ikke programmene ble lagt frem av en avgående regjering, måtte de legges grundig om, slik resultatet ble både da Ap vant valget i 1977 og da Willoch's samlingsregjering fortsatte etter valget i 1985.

### **5.4.3 Sosialøkonomen: "Troverdige langtidsprogram?"**

Fagtidsskriftet *Sosialøkonomen* synes også ytterligere å ha mistet interessen. Kun én artikkel ble påspandert LTP 1990-93 (se figur 4.3), interessen for programmene hadde vært jevnt dalende siden 1970-tallet. Artikkelen hadde talende nok overskriften "Troverdige langtidsprogram?".<sup>430</sup> Innvendingene mot programmet var som et ekko av de siste stortingsdebattens opposisjonsangrep på programmene vagehet. Men der opposisjonspartiene påpekning av vage og intetsigende programmer fremstår programmatisk, hadde tidsskriftet alltid behandlet *langtidsprogrammet*, og det grundig og alvorlig. Antallet artikler hadde riktignok gått ned ved omtalen av de borgerliges LTP 1986-89, men viljen til å ta programmene innhold alvorlig og faktisk

---

<sup>426</sup> Samtale med Gunnar Berge, 19.09.08.

<sup>427</sup> Innst. S. nr. 305, 1988-89, s. 169-170.

<sup>428</sup> St.t. 19.06.89, s. 5034.

<sup>429</sup> St.t. 19.06.89, s. 5032.

<sup>430</sup> Anne Berit Christiansen, "Troverdige langtidsprogram?", i *Sosialøkonomen*, nr. 4/1989.



debattere disse holdt seg. Innvendingene om vaghet i *Sosialøkonomen* var dermed helt nye for omtalen av programmene, og problemstillingen om LTP 1990-93 var et troverdig dokument var kritisk.<sup>431</sup>

Den politiske kritikken som hadde blitt fremført i tidsskriftet to år tidligere var allikevel mer urovekkende. Kritikken kom fra en med førstehåndskjennskap til både embetsverkets og politisk side av LTP-arbeidet, Terje Osmundsen.<sup>432</sup> Som studentansatt i Planleggingssekretariatet og Kåre Willochs mann i SULL, hadde Osmundsen god oversikt over både arbeidsmåter og nytteverdi av produktet langtidsprogrammet. Hovedkonklusjonen hans var at utarbeidelsen av langtidsprogrammet hadde mer preg av et ritual enn en virkelig planleggingsprosess. Av flere hovedpoenger var det første viktigst, planleggingen og langtidsprogrammene var frikoblet fra beslutningsprosessen. Programmene fikk også ofte en politisk farget optimisme, hvor usikkerhet ble fjernet. Kritikken var treffsikker, PA var ikke påkoblet beslutningsprosessen internt i Finansdepartementet, like lite som hovedproduktet deres var påkoblet den politiske beslutningsprosessen etter valget. Programmene utviklet en tendens til store ord, og en vaghet som ikke bare ble påtalt i stortingsopposisjonens kritiske ritual, men nå også i mer velvillige og nøytrale økonomsfærer i *Sosialøkonomen*.

## 5.5 Planleggingsavdelingen under press

### 5.5.1 Ingen interesse for langsiktige fremskrivninger

Brundtland-regjeringen ble hardt straffet av velgerne for den økonomiske politikken, og oppnådde høsten 1989 sitt dårligste resultat siden andre verdenskrig, med en tilbakegang på 8.2 %. Svært mange av Aps velgere valgte lillebror SV, men også et annet fløyparti gjorde det skarpt, FrP fikk en oppslutning på 13 %. Med Brundtland-regjeringens avgang ble Jan P. Syse statsminister, og Arne Skauge finansminister, i regjeringen som utgikk fra H, KrF og Sp.<sup>433</sup>

Tradisjonen tro valgte ikke den nye regjeringen å legge frem et alternativt langtidsprogram. Endelig behandling av LTP 1990-93 tydeliggjorde hvordan 1980-tallet hadde svekket den *tradisjonelle* langtidsplanleggingens status. Først da det i endelig innstilling om LTP 1990-93, lagt frem i sammenheng med Revidert nasjonalbudsjett 1990, fremkom at nasjonalbudsjettene ville legge større vekt på både det mellomlangtsiktige perspektivet og mer strukturelle forhold.<sup>434</sup> Her ble det riktignok understreket at det ville "være nødvendig med langtids-

---

<sup>431</sup> Den vagheten LTP 1978-81 ble kritisert for handlet om balansen mellom tverrsektorielle og sektoroppdelte programmer. Vagheten som nå ble kritisert i LTP 1990-93 her var av en mer grunnleggende art.

<sup>432</sup> Terje Osmundsen, "Behov for nytenkning i offentlig planlegging. Noen refleksjoner om Langtidsprogrammets rolle – og rasjonalitetens avmakt", i *Sosialøkonomen*, nr. 2/1987.

<sup>433</sup> Nyhamar, *Nye utfordringer*, s. 530-532; Furre, *Norsk historie 1914-2000*, s. 277.

<sup>434</sup> Innst. S. nr. 231, 1990-93, "Innstilling fra finanskomiteen om Langtidsprogrammet 1990-93".

vurderinger utenom de årlige budsjettene, bl.a. for å trekke opp retningslinjer for den langsiktige økonomiske politikken".<sup>435</sup> Men ØA hadde fått gjennomslag for sine ønsker, den tradisjonelle langtidshorizonten var på vei inn i den kortsiktige planleggingen, mens PAs ansvarsområde ble innsnevret. Utviklingen var påbegynt allerede på 1970-tallet, hadde blitt etterlyst i *Sosialøkonomen*, og ble nå også fremmet av regjeringen og støttet av Stortinget. Prosessen hadde som vi snart skal se også sammenheng med utviklingen innad i Finansdepartementet.

Avgivelse av endelig innstilling til langtidsprogrammet i Revidert nasjonalbudsjett hadde skjedd én gang tidligere. Willochs Høyre-regjering valgte denne prosedyren i 1981, og gav LTP 1982-85 en real overhaling i Revidert nasjonalbudsjett 1982. Overhalingen hadde sammenheng med at de økonomiske forutsetningene hadde endret seg mye siden LTP 1982-85 ble fremlagt. Men det er interessant at i 1982 dreide store deler av debatten som inkluderte Revidert nasjonalbudsjett og endelig innstilling til langtidsprogrammet seg om *langtidsprogrammet*.<sup>436</sup> Etter valget i 1989 var dette snudd totalt på hodet. Debattene er tilfeldigvis like lange (se *figur 5.1*), men i tilsvarende debatt i 1990 nevnes knapt nok LTP 1990-93 eller de langsiktige fremskrivningene i revidert nasjonalbudsjett.<sup>437</sup> Gjennomgangsmelodien i 1990 var fokus på revidert nasjonalbudsjett, mens LTP 1990-93 eller Syse-regjeringens fremskrivninger ikke ble nevnt før langt uti debatten.<sup>438</sup> Denne dramatiske forskjellen på debattene med åtte års mellomrom, illustrerer godt utviklingen som hadde funnet sted. Langtidsperspektivet som fremkom gjennom langtidsprogrammene hadde blitt stadig mindre viktig, også for Stortinget som hadde holdt lenger på en planleggingstro enn det som var gjengs i både Finansdepartementet, i de økonomifaglige miljøene representert ved tidsskriftet *Sosialøkonomen*, og dels i regjeringen

### 5.5.2 Ny sjef til Planleggingsavdelingen

Tormod Hermansen hadde i 1987 opplagt ansett langtidsplanleggingen som såpass viktig at han med sitt opprinnelige forslag ville gjøre PA til én av fem storavdelinger. To år senere ville han gjøre PA til høyst en liten utredningsavdeling. Selv om Hermansen visstnok aldri delte et syn på verden som han mente at Schreiners PA representerte, kan denne betydelige endringen hos finansråden forklares best med utgangspunkt i én hendelse.<sup>439</sup> I juli 1988, det samme året Hermansen hadde kunnet vedta omorganiseringen, og samme måned som Hermansen i avis-spaltene slo fast at disse bare representerte første fase, slo samtidig Schreiners håndtering av

---

<sup>435</sup> Se samme.

<sup>436</sup> Se Budsjett-innst. S. IV., 1981-82, og St.t. 11.06.1982.

<sup>437</sup> Budsjett-innst. S. IV., 1989-90, "Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 1990". St.t. 15.06.90, "1) Revidert nasjonalbudsjett 1990. 2) Gjennomføring av det finanspolitiske opplegget for 1990. 3) Langtidsprogrammet 1990-1993".

<sup>438</sup> St.t. 15.06.90, s. 4478. Sammenhengen var forøvrig et angrep fra Brundtland på regjeringens syselsettingsfremskrivninger sammenlignet med de som ble skissert i hennes LTP 1990-93.

<sup>439</sup> E. Lie, møtereferat fra møte den 20.09.06 om Finansdepartementets historie.

Steigum-utvalgets rapport ned som en bombe i departementet. Hendelsen synes å ha kommet som en mulighet til å rette opp Hermansens mangel på det han selv kaller "skarpe vurderinger" vedrørende PA i 1987.

Jobben med å gjøre noe med PA var i gang allerede før Schreiner formelt hadde søkt sin ettårige permisjon. Ekspedisjonssjefene fra ØA, FA, SØG satte seg ned sammen med Hermansen og Schreiner i slutten av mai 1989 for å drøfte PAs videre eksistens.<sup>440</sup> Arbeidet ble ansett å ha stor frihetsgrad, da "de tre lederstillingene i PA med stor sannsynlighet blir ledige".<sup>441</sup> Møtet ser ut til å ha lagt føringer på den videre prosessen. Det ble konkludert med at det var til det beste at Finansdepartementet skulle fortsette med langsiktig, sektorovergripende planlegging, og at arbeidet burde forankres i en egen enhet. Hovedtrekkene i enhetens organisasjonsutforming og oppgaver ble bestemt at burde være klare innen 15. september. Det var tydelig at man ville ha det meste klart før et eventuelt regjeringsskifte.<sup>442</sup> Organisasjonsformen skulle legge føringer på valg av ekspedisjonssjef, og de tilstedeværende på møtet var enige om at planleggingsarbeidet burde kobles tettere opp mot resten av departementets virksomhet, og "at dette prinsipielt sett burde styrke finansministerens funksjon som planleggingsminister".<sup>443</sup> De toneangivende menn i departementet fryktet, som finansråd Erichsen under hans regime, at en oppgivelse av planleggingsfunksjonene ville være å overgi makt til andre departementer. Det ble besluttet at en gruppe med representanter fra andre departementer og en intern mellomledergruppe skulle gjøre hver sine utredninger, som så skulle bunne ut i et seminar med representanter fra berørte samfunnsinstitusjoner, og i en tilråding til finansministeren fra en ledergruppe.<sup>444</sup> Nok en gang fikk Hermansen frie tøyler, Berge hadde ingen merknader til prosedyren.<sup>445</sup>

Finansråden valgte imidlertid ikke å utsette ansettelsen av ekspedisjonssjef til PA fullstendig. Flere har pekt på at en reell etterfølger måtte ha vært en økonom, det nyttet ikke med en samfunnsviter hvis ekspedisjonssjefen og avdelingen skulle tas alvorlig på resten av huset.<sup>446</sup> Et problem var at Schreiners høyre hånd og leder for Seksjon for økonomi, Sigurd Tveitereid, hadde gått til Olje- og energidepartementet året før. Han ville vært et naturlig valg. Lederen for Seksjon for generell samfunnsanalyse, Haktor Helland, var ikke økonom, men var heller ikke umiddelbart tilgjengelig, da han hadde permisjon. Tidligere PA-nestsjef Amund Utne var imidlertid tilbake i landet etter oppholdene i Europa, og Knut Eggum Johansen satt også fortsatt i

---

<sup>440</sup> "Ad omorganiseringen av Planleggingsavdelingen", møtereferat av 08.06.98 fra møte 22.05.89, ADA/011E-1989.

<sup>441</sup> Se samme.

<sup>442</sup> Stortingsvalget skulle avholdes 11. september.

<sup>443</sup> Se samme.

<sup>444</sup> Se samme, se også "Planleggingsavdelingens oppgaver og organisasjon", notat av 08.06.89 fra finansråden til statsråden, ADA/011E-1989

<sup>445</sup> "Planleggingsavdelingens oppgaver og organisasjon", notat av 08.06.89 fra finansråden til statsråden, ADA/011E-1989. Se Berges påtegnelser.

<sup>446</sup> Samtale med Lise Kjølrsrød 15.01.09, samtale med Kjell Slyngstad, 12.11.08, og samtale med Sigurd Bjørnstad 28.01.09.

departementet. Hermansen hevder da også at miljøet ble "screenet" for aktuelle kandidater, men at ingen ville ta over etter Schreiner.<sup>447</sup>

Finansrådets løsning var å gjøre Lise Kjølørød til fungerende ekspedisjonssjef. Kjølørød var en ung, kvinnelig sosiolog med svært kort fartstid i departementet.<sup>448</sup> Hun ledet riktignok Seksjon for generell samfunnsanalyse i Hellands fravær, men da det var opplagt for alle andre at PA var avhengig av en økonom for å kunne overleve i Finansdepartementet, gir det grunnlag for spekulasjoner om denne midlertidige utnevnelsen på dette kritiske tidspunktet var strategisk for å svekke PA fra Hermansens side.<sup>449</sup> Hermansen avviser konspirasjonsteorien om en strategisk vurdering, men hevder samtidig at utnevnelsen skjedde for at PA "kunne prøve seg med den ledelsen som reflekterte det avdelingen sto for", og at "PA ikke hadde noen viktig rolle".<sup>450</sup> Tross Hermansens avvisning av strategiske vurderinger setter han med innrømmelsene om å ville "prøve" ut denne "uviktige" avdelingen døra på gløtt for slike muligheter. At PAs status internt i departementet åpenbart ikke ville høynes med en samfunnsviter bak roret, lå i kortene. Det ville være vanskelig for Kjølørød å skulle slå gjennom på ekspedisjonssjefsmøtene med et kobbelt av økonomifaglig svært sterke menn rundt bordet. Hermansens neste trekk for PA kan tolkes i samme retning.

### **5.5.3 Hermansen II: Utred eder!**

Finansråden valgte også å se bort fra konklusjonene fra møtet i mai i den videre prosessen, hverken noen interdepartemental arbeidsgruppe eller arbeidsgruppe på mellomledernivå ble nedsett. Den første oppgaven departementsledelsen gav Kjølørøds PA var derimot å utrede sin videre plassering i det helhetlige statlige planleggingssystemet. Betød det faktum at Hermansen hadde gått bort fra ledermøtets konklusjoner vedrørende ansettelse av ekspedisjonssjef og den videre prosessen, at han også ville gå bort fra konklusjonene som baserte seg på en fortsatt utarbeidelse av helhetlige planer i en egen enhet? Lise Kjølørød er av den oppfatningen, utredningen ble igangsatt for at PA skulle nedlegges.<sup>451</sup> Forutsetningene for tolkningen er at avdelingens ansatte ville miste motet med fjerningen av Schreiner og innse at tiden var moden, at trekket med Kjølørød i sjefsstolen var et ytterligere bidrag til å svekke motivasjonen, og at selve oppgaven med utredning av egen eksistens ville være et klart signal. Faktum er iallefall at lenge før det var

---

<sup>447</sup> Samtale med Tormod Hermansen, 17.02.09.

<sup>448</sup> Fartstiden var i praksis i underkant av et år fra hun begynte i fast og full stilling 01.07.88 til hun ble fungerende ekspedisjonssjef sommeren 1989. Hun hadde riktignok jobbet én dag i uken med timelønn fra 12.02.88 i forkant av dette, men den korte tiden er ikke til å komme unna. Lise Kjølørøds personalmappe, Finansdepartementet.

<sup>449</sup> Lise Kjølørød mener selv det er grunnlag for slike spekulasjoner, og får støtte av en rekke andre aktører, som ikke vil refereres til med navn. Samtale med Lise Kjølørød, 15.01.09.

<sup>450</sup> Samtale med Tormod Hermansen, 17.02.09. Også Hermansens håndtlinger Holand avviser dette, ansettelse av en "svak" PA-leder ville ha svekket departementets renommé, samtale med Kasper Holand, 05.12.08.

<sup>451</sup> Samtale med Lise Kjølørød, 15.01.09.

konkludert med noe som helst, mens PA fortsatt satt og utredet sin videre eksistens høsten 1989, kom det folk for å fjerne møblene fra PA-kontorene.<sup>452</sup> Dette signalet må sies å ha vært ganske utvetydig fra departementsledelsens side. Hermansen forklarer bare hendelsen som uttrykk for at "det var altfor mange mennesker der oppe".<sup>453</sup> Episoden understreker imidlertid PAs lave stjerne hos departementsledelsen, og tilsier at PAs konklusjoner på utredningen ikke var altfor viktig.

Kjølsrød reagerte på møbelhentingene med å tale ledelsen imot, en symbolsk markering som etter hennes synspunkt oppmuntret PA-staben.<sup>454</sup> I forslaget PA sendte finansråden kom det frem at man innså en del problematiske elementer både i organiseringen av langtidsplanleggingen og i organiseringen av avdelingen, ikke minst *vis a vis* de andre avdelingene.<sup>455</sup> Programmenes svekkede betydning gjorde imidlertid ikke at utredningen tok utgangspunkt i at LTP-arbeidet skulle legges ned. Tvert imot tok utredningen det som en forutsetning at arbeidet skulle fortsette, i en egen delvis skjermet enhet eller avdeling, og det i Finansdepartementet.<sup>456</sup> PAs utredning konkluderte med at LTP-arbeidet burde justeres. Det ble spesielt pekt på programperiodens lengde og tematiske bredde, hvor førstnevnte ble sett i lys av nasjonalbudsjettutvidelsene. Den nye enheten burde ta form av en politisk analyse- og utredningsenhet med fokus på langsiktige spesialanalyser. Konklusjonene kan ha sin bakgrunn i at Kjølsrøds reaksjon oppmuntret avdelingen. Det er også mulig at PA lyttet til politiske signaler, som skulle tilsi at langtidsprogrammet fortsatt var noe regjeringen ikke ville legge fra seg muligheten til å presentere før valget. PAs konklusjoner var ikke klare før i midten av november, så Hermansens fristøyler fra vårmånedene kunne ha blitt strammet av den nye politiske ledelsen under finansminister Skauge. Men viktigere var det trolig at PAs konklusjoner ikke skilte seg fra maimøtets forutsetninger, avdelingen var nå såpass svekket at konklusjonen herfra ikke betød mye.

PA var nødt til å innse at kampen mot ØA om ansvaret for den mellomlangtsiktige planleggingen var tapt. Vi så hvordan det skulle komme til å bli varslet at nasjonalbudsjettene ville legge større vekt på det mellomlangtsiktige perspektivet. Høsten 1989 var PA på det rene med at ØA la til grunn makroøkonomiske beregninger for tre år i arbeidet med Nasjonalbudsjettet 1991. PA gikk derfor ut fra at langtidsprogram og Nasjonalbudsjettet i større grad måtte sees i sammenheng.<sup>457</sup> Dette innebar at PA måtte gi opp ansvarsområdet, en eventuell krig var noe man ikke kunne vinne: Nasjonalbudsjettet var ØAs ubestridte ansvarsområde. Innrømmelsen av et tapt slag mot ØA kan ikke sees uavhengig av den økte innflytelsen ØA hadde fått i løpet av

---

<sup>452</sup> Samtale med Lise Kjølsrød, 15.01.09.

<sup>453</sup> Samtale med Tormod Hermansen, 17.02.09.

<sup>454</sup> Samtale med Lise Kjølsrød, 15.01.09

<sup>455</sup> "Skisse til en omorganisering av Finansdepartementets langsiktige planleggingsoppgaver", notat av 15.11.89 fra PA til finansråden, ADA/90/3740.

<sup>456</sup> Se samme.

<sup>457</sup> Se samme.

1980-tallet, og spesielt etter at Svein Gjedrem tok over som ØA-sjef i 1986. Gjedrem var ansett som svært faglig dyktig, og hadde ulike finansministeres såvel som finansrådets øre. Administratoren Hermansen gav Gjedrem siste ord når det kom til økonomiske spørsmål.<sup>458</sup> Gjedrem og Schreiner hadde også samarbeidet dårlig, samtidig som Gjedrem anså det mellomlangsiktige perspektivet som naturlig tilhørende ØA. Kildene viser at Schreiner under omorganiseringsprosessen i 1987 hadde kunnet observere hvordan ØA under Gjedrem hadde påbegynt kampen om det mellomlangsiktige perspektivet: "Ansvaret (...) ligger i dag i PA, men ØA utvider sitt perspektiv."<sup>459</sup> Schreiners tanker om samarbeid gjorde at han fant utvidelsen "ønskelig", men han kjempet for at PA skulle beholde ansvaret. I 1989 innså man imidlertid i PA å ha tapt kampen mot ØA og Gjedrem.

Det ble igjen hoppet bukk over vedtatt fremgangsmåte. PAs utredning ble vurdert direkte av en firemannsgruppe basert på de som deltok på møtet 22. mai.<sup>460</sup> Gruppens konklusjoner var ganske like PAs. Mer fokus på spesialanalyser, og den nye enheten skulle ha hovedansvar for det LTP-arbeidet som nå ville bli et felleseie med ØA, FA og SØG. Langtidsprogrammets bredde og tidshorisont måtte da også endres til disse lengre spesialanalysene.<sup>461</sup> Det ble ansett som hensiktsmessig at det nye PAs oppgaver gjorde at avdelingen ville skille seg fra de andre i departementet. Men gruppen konkluderte ikke når det gjaldt grad av integrering: skulle det nye PA gis en mer uavhengig stilling, slik at politisk kontroversielle spørsmål kunne tas opp? Eller burde enheten integreres bedre i resten av departementet? Det ble dissens da det kom til stillingsfordelingen. Utgangspunktet var en mindre kjernestab med sær kompetent personell. De tre ekspedisjonssjefene i gruppen ville gå ut fra de 23 stillingshjemlene PA allerede besatt som en ramme, mens ØA-representanten mente at dette kunne ikke tas stilling til før arbeidsoppgavene var nærmere avklart.<sup>462</sup> Firemannsgruppens mandat styrker imidlertid ikke teorien om at departementsledelsen hadde ombestemt seg og ville ha en fullstendig nedleggelse av PA. Det var nemlig besluttet i møte hos finansråden 18. desember 1989 at siktemålet fortsatt var en utredningsavdeling, ikke noen fullstendig nedleggelse.<sup>463</sup> Hermansen hevder at hans tanker gikk henimot en liten avdeling med en topp kjernestab, men innrømmer allikevel at dette ville innebære en

---

<sup>458</sup> Samtale med Kasper Holand, 05.12.08

<sup>459</sup> "Merknader til finansrådets notat av 5.10.87", notat av 12.11.87 fra Per Schreiner til Administrasjonsavdelingen, ADA/88/1236.

<sup>460</sup> Ekspedisjonssjefene Solbraa fra FA, Borgenvik fra SØG og Kjølrsrød fra PA. Gjedrem sendte avdelingsdirektøren Morten Reymert.

<sup>461</sup> "Skisse til Planleggingsavdelingens framtidige oppgaver, arbeidsform og organisasjon", notat av 06.02.90 fra Firemannsgruppen til finansråden, ADA/90/3740.

<sup>462</sup> Det korrekte antallet stillingshjemler var forøvrig 22, se "Kommentarer til skisse til Planleggingsavdelingens framtidige oppgaver, arbeidsform og organisasjon", notat av 13.02.90 fra Administrasjonsavdelingen til finansråden, ADA/90/3740.

<sup>463</sup> "Skisse til Planleggingsavdelingens framtidige oppgaver, arbeidsform og organisasjon", notat av 06.02.90 fra Firemannsgruppen til finansråden, ADA/90/3740.

nedleggelse av PA "i sin daværende form".<sup>464</sup> Spørsmålet blir da om finansråden ikke ønsket noen egen avdeling, men kanskje en enhet underlagt ØA, men at maimøtets forutsetninger, PAs utredning og firemannsgruppens tilråding la sterke føringer på prosessen.

Til understøttelse av hypotesen kan det vises til at ADA i sin kommentar til finansråden understreket at man ikke var enig i om den utredningsavdelingsmodellen som hadde blitt lagt til grunn for hele diskusjonen så langt var den mest hensiktsmessige. Samordningen av LTP-arbeidet kunne legges til en egen ØA-enhet, eller det kunne opprettes et LTP-sekretariat utenpå departementets avdeling.<sup>465</sup> I renskrift betød dette at ADA så både det nye og gamle PA som overflødig, og ønsket ingen egen planleggingsavdeling. Men prosessen og utredningene så langt la føringer på ADAs uttalelser. ADA så seg nødt til å ta stilling til det som så langt var fremkommet, hvilket var anbefalinger om en egen avdeling. ADA var kritisk til hele prosessen, og etterlyste mer gjennomtenkning og oppfølging i den videre overgangen fra den daværende avdelingen "med dens kultur og personell", ellers kunne det hele bli "temmelig idealistisk".<sup>466</sup> Men da andre alternativ ikke var utredet måtte ADA basere motviljen mot en egen planleggingsavdeling på å foreslå begrensinger i det fremlagte forslaget, noe som innebar eksempelvis færre stillinger enn flertallet i Firemannsgruppen foreslo.

Det er ikke tvil om at finansråd Hermansen ville gjøre store forandringer med PA, hans innrømmelser om at det han så for seg var en liten utredningsavdeling bevitner dette. Det synes også riktig å påstå at finansråden iallefall opprinnelig ville beholde langtidsplanleggingen i departementet, slik det første møtet i mai om PAs videre eksistens gikk ut fra. Spørsmålet om Hermansen senere gikk bort fra disse forutsetningene er vanskeligere å besvare. Han gikk åpenbart bort fra maimøtets bestemmelser gjeldende den videre prosessen, og en del av handlingene tyder også på at han ville svekke avdelingen før konklusjonen var på plass. Dette gjelder ikke minst ansettelsen av en ikke-økonom som fungerende ekspedisjonssjef, og at han så tydelig viste at han ikke var interessert i hva PAs konklusjoner måtte bli. Hvis vi også tar utgangspunkt i at ADAs synspunkter kunne forventes å ligge tett opp til finansrådets, kan det være plausibelt å heve at den lille "enheten" Hermansen mente skulle bedrive departementets videre langtidsplanlegging, heller enn å være en egen avdeling, skulle være underlagt ØA eller organiseres som et mindre langtidsprogramsekretariat. Begrunnelsene for ADA-ståstedet hvilte også på organisasjonsmessige synspunkt delt av Hermansen: "I en slik modell vil oppbygningen av analyse og utredningskompetansen skje innenfor rammen av den enkelte avdeling som får et totalansvar for sin virksomhet, *jfr. departementets org. -prinsipper*."<sup>467</sup> Hvis dette er en riktig fortolkning av

<sup>464</sup> Samtale med Tormod Hermansen, 08.09.08 og 17.02.09.

<sup>465</sup> "Kommentarer til skisse til Planleggingsavdelingens fremtidige oppgaver, arbeidsform og organisasjon", notat av 13.02.90 fra Administrasjonsavdelingen til finansråden, ADA/90/3740.

<sup>466</sup> Se samme.

<sup>467</sup> Se samme. Mine uthevninger.

Hermansens syn på hvordan den videre langtidsplanleggingen skulle bedrives i departementet, er det liten tvil om at tross finansrådets endringer i utredningsprosessen, satte både maimøtet, PAs utredning, og Firemannsgruppens tilrådinger slike føringer at finansråden ikke fikk gjennomført omorganiseringene slik han ønsket. Det gikk henimot en fortsatt planleggingsavdeling. PA gav riktignok fra seg ansvaret for den mellomlangsiktige planleggingen, kjernen i avdelingens analytiske arbeid, men dette var også et ansvarsområde avdelingen ikke kunne beholde lenger. ØA og Gjedrem hadde behov for dette området i nasjonalbudsjettarbeidet, støttet av Hermansen som mente at "nasjonalbudsjetteringen gav tilstrekkelige muligheter", da langtidsprogrammene hadde mistet funksjon som styringsverktøy.<sup>468</sup> Den videre politiske behandlingen skulle imidlertid begrense Hermansens planer for Finansdepartementets langtidsplanlegging ytterligere.

#### **5.5.4 Politisk ledelse redder langtidsprogrammene**

Forslaget ADA til slutt oversendte politisk ledelse i mars 1990 tydeliggjorde PAs svekkelse det siste halvannet året. ADA baserte seg på en "videreføring" av prinsippene og grunnorganisasjonen man hadde tatt utgangspunkt i under reorganiseringen i 1988.<sup>469</sup> Videreføringen innebar imidlertid at PA fra å være ansett som én av fire storavdelinger i 1988, nå ble oppfattet som en "planleggingsenhet". Forslaget avslører også noen av beveggrunnen, og understøtter tesen om at Schreiners blemme var en mulighet til å få gjort noe med PA for departementsledelsen: "I forbindelse med at eksp.sjefen i PA søkte seg ut av stillingen sin, var det *et naturlig tidspunkt* å vurdere avdelingens arbeidsoppgaver og organisasjon."<sup>470</sup> Den første innvendingen ADA hadde til PA og langtidsplanleggingen gjaldt det åpenbare problemet med at LTP i liten grad ble fulgt opp i dagsaktuell politikk, og at programmene ofte feilet og ble uaktuelle. Dermed sto en betydelig ressursbruk i et misforhold til programmets praktiske nytte og betydning for utforming av politikk. Internt ble det pekt på at PAs arbeid i liten grad var integrert med resten av departementet, noe som gav seg utslag i lite integrerte plansystemer eksternt. Her ble det spesielt vist til FAs Gul bok, ØAs nasjonalbudsjett og PAs langtidsprogrammer, dermed fantes det "ulike planleggingsmiljøer som lever i isolasjon (...) eller i potensiell konkurranse med hverandre" i departementet.<sup>471</sup> ADA gikk noe tilbake sammenlignet med den første reaksjonen på Firemannsgruppens anbefalinger. På grunnlag av de premisser som var gitt, sa man seg jevnt over enig med gruppens forslag, og støttet perspektivomleggingen i den årlige planleggingen samt justering av tidshorizonten og tematisk bredde i LTP. Skulle dette ikke la seg gjennomføre, burde PA legges ned. Men ADA endte med å tilrå en Plan- og utredningsavdeling med sekretariatsansvar for

<sup>468</sup> Samtale med Tormod Hermansen, 08.09.08.

<sup>469</sup> "Forslag til videre justering av Finansdepartementets organisasjon. Reorganisering av PA og PET", notat av 15.03.90 fra Administrasjonsavdelingen til finansråden, ADA/90/3740.

<sup>470</sup> Se samme. Mine uthevninger.

<sup>471</sup> Se samme.



LTP-arbeidet. Hovedansvaret for mellomlangtsiktige analyser ble anbefalt fordelt på ØA, FA og SØG, og hovedansvaret for modellverktøyet lagt til ØA. ADA tok ikke stilling til størrelse på avdelingen før arbeidsoppgavene var på plass, men anså 15 stillinger som et øvre tak.

Med finansminister Arne Skauges påtegnelser den 23. mars 1990 var PAs skjebne beseglet.<sup>472</sup> PA ble til Plan- og utredningsavdelingen (PU). Men forslaget gikk ikke rett gjennom hos den politiske ledelsen. Skauges statssekretær Dagfinn Høybråten hadde et par innvendinger. Han stilte seg bak hovedtrekkene i omorganiseringen.<sup>473</sup> PA-vedtaket var etter hans syn en balansert løsning på interne behov i departementet, men Høybråten anså vurderingene av langtidsprogrammernes rolle som "i for sterk grad preget av interne Fd-avveininger".<sup>474</sup> Som en av statssekretærene i SULL under utarbeidelsen av LTP 1986-89, visste Høybråten hvor viktig langtidsprogrammene kunne være. Ikke nødvendigvis som konkret plan for politikk, men som valgprogram, og samlingsgrunnlag for flerpartiregjeringer. Han viste da også til at langtidsprogrammene var "spesielt viktig" for koalisjonsregjeringer.<sup>475</sup> Mer generelt pekte statssekretæren på at programmene utgjorde en av få samlingsarenaer ved siden av budsjettene, og fryktet at man ved å redusere programmernes betydning ville få en sterkere sektorisering. Dette så han spesielt i sammenheng med rammebudsjetteringen som nå sto på trappene. Den politiske motstanden som nå fremkom mot endringer i langtidsprogrammene, gjorde at programmene besto slik de hadde utviklet seg de siste årene. Det utkom ytterligere tre lange og tematisk vide fireårsprogrammer, før finansminister Per Kristian Foss la ned langtidsprogrammet i 2003.

Ole Kolsrud hevder i sin bok om regjeringskontorene at Planleggingsavdelingen kun ble omdøpt Plan- og utredningsavdelingen, "uten at det innebar noen vesentlig endring i dens oppgaver".<sup>476</sup> Det er nok riktigere å si at prosessen rundt omorganiseringene av PA i 1989-90 omformet oppgavene betraktelig ved at de mellomlangtsiktige analysene ble fordelt på tre andre avdelinger, og ansvaret for det mellomlangtsiktige modellverktøyet ble overført ØA. Dette må videre sees i sammenheng med organisasjonsendringene ØA på samme tid var gjenstand for, og

---

<sup>472</sup> Hånskrevet lapp med Skauges, statssekretærene Reinertsen og Høybråtens, Holands og det som antagelig er Hermansens påtegnelser, stiftet på "Forslag til videre justering av Finansdepartementets organisasjon. Reorganisering av PA og PET", notat av 15.03.90 fra Administrasjonsavdelingen til finansråden, ADA/90/4063, 15.03.90.

<sup>473</sup> Dette innebar også nedleggelse av PET, et vedtak som riktignok ble utsatt til høsten, "i påvente av at gemyttene skal kjølnes", som det het i et notat fra de samme dager, hånskrevet lapp med overskriften "Konsept", sannsynligvis fra ADAs Kasper Holand, med finansråd Hermansens påtegnelse og et "OK", datert 17.04, stiftet på "Møte i styringsgruppen for administrativt utviklingsarbeid 25.4.90. Sak 2: Videre tilpasning av Finansdepartementets organisasjon", notat av 17.04.90 fra Kasper Holand til finansråden, avdelingssjefene og tjenestemannsorganisasjonene, ADA/90/4063. Se også Kolsrud, *Rekonstruksjon og reform. Regjeringskontorene 1945-2005*, s. 121.

<sup>474</sup> Hånskrevet lapp med Skauges, statssekretærene Reinertsen og Høybråtens, Holands og det som antagelig er Hermansens påtegnelser, stiftet på "Forslag til videre justering av Finansdepartementets organisasjon. Reorganisering av PA og PET" notat av 15.03.90 fra Administrasjonsavdelingen til finansråden, ADA/90/4063.

<sup>475</sup> Se samme.

<sup>476</sup> Kolsrud, *Rekonstruksjon og reform. Regjeringskontorene 1945-2005*, s. 118.

som medførte at nasjonalbudsjettene også ble inneholdende lengre perspektiver.<sup>477</sup> Med dette var også en lang maktkamp mellom ØA og PA over, en maktkamp som oppsto med Thorvald Moes "taktiske utfordring" til Per Schreiner etter omleggingen av den økonomiske politikken i 1977. Kolsrud overser også at PU i større grad skulle være en avdeling med hovedoppgave i spesialanalyser, og det mer til internt bruk. Men ser man blindt på avdelingens tilknytning til langtidsprogrammet, er det lett å forstå at PA og PU så like ut når det kom til arbeidsoppgaver. Dette gjaldt spesielt da politikerne ikke ville justere langtidsprogrammene i den retning som var foreslått. Men også her er det en formell forskjell ved at PU nå kun skulle ha sekretariatsansvar for LTP-arbeidet, der PA tidligere hadde ansvar for å "utarbeide regjeringens langtidsprogram og andre stortingsmeldinger av liknende karakter", og "samordne den langsiktige planleggingen i den offentlige virksomhet".<sup>478</sup> PU var en stadfestelse av at PA hadde mistet viktighet, og med omorganiseringen mistet man det ansvarsområdet som gjorde at avdelingen kunne hevde å ha en viss faglig og politisk betydning. PU ble imidlertid ikke en vesentlig mindre avdeling enn PA (se figur 4.2), slik Hermansen, ADA og fremtredende ØA-ansatte hadde ønsket seg. PU opprettholdt om lag det samme antall stillinger som PA hadde hatt, frem til avdelingen ble lagt ned av finansråd Gjedrem i 1997-98.

## 5.6 Oppsummering

Oppmerksomheten rundt og mye av troen på langtidsprogrammene holdt seg helt til Ap kom tilbake i regjering i 1986. PA hadde en mer perifer og sekundær rolle på denne tiden, noe som hang sammen med svekkelsen som ble avdelingen til dels etter returen fra Planleggingssekretariatet. Viktigere var det allikevel at langtidsprogrammene aldri holdt for den perioden de skulle, PAs maktgrunnlag *vis a vis* de andre tunge avdelingene var svakt. Det kunne imidlertid opprettholdes så lenge politikerne beholdt interessen, men på slutten av 1980-tallet var den politiske interessen klart på retur. Kanskje kunne den økte interessen rundt generasjonsperspektivene som fremkom dels gjennom reformeringen av den økonomiske politikken vært et

---

<sup>477</sup> Om omorganiseringen av ØA *vis a vis* PA, se "Organisasjonsendringer i Økonomiavdelingen og i Plan- og Utredningsavdelingen (tidligere Planleggingsavdelingen)", kontorunderskriv nr 11/1990 av 03.07.90 fra Kasper Holand til øvrige avdelinger, ADA/90/2659.

<sup>478</sup> Se Statskalenderen 1990 og 1991. Arbeidsoppgavene i 1990: a) utarbeide regjeringens langtidsprogram og andre stortingsmeldinger av liknende karakter, b) samordne den langsiktige planleggingen i den offentlige virksomhet, c) vurdere sosiale og kulturelle virkninger av økonomisk politikk, d) analysere og vurdere langsiktige perspektiver for den økonomiske og sosiale utviklingen nasjonalt og internasjonalt, e) metodespørsmål i generell samfunnsplanlegging på lengre sikt, og f) medvirke i internasjonalt samarbeid om økonomiske og andre samfunnsmessige spørsmål av langsiktig karakter. I 1991 var disse redusert til a) sekretariatsansvar og ansvar for koordineringen av arbeidet med regjeringens langtidsprogram og andre stortingsmeldinger av liknende karakter, b) gjennomføre større men tidsavgrensede økonomiske og andre samfunnsmessige spesialanalyser og utredninger av langsiktig karakter, c) utarbeide langtidsanalyser for norsk økonomi, og d) metodespørsmål i generell samfunnsplanlegging på lengre sikt. En rekke av oppgavene hadde samtidig blitt overført (i første rekke) ØA.

maktgrunnlag for PA også inn i det neste tiåret. De første omorganiseringene under den nye finansråden Tormod Hermansen tydet ikke på at avdelingens rolle skulle rokkes ved. Men omstendighetene rundt håndteringen av Steigum-utvalgets rapport bidro til PAs skjebne, avdelingen var i sterk grad knyttet til ekspedisjonssjefens person, og departementsledelsen benyttet høvet til å gjøre noe med avdelingen. Da ØAs makt og innflytelse samtidig økte, og avdelingens behov for flerårsperspektiv i den kortsiktige planleggingen også var blitt større, var PAs skjebne beseglet. Den uløste konflikten fra 1978 fikk sin endelige løsning tolv år senere. Finansrådets forsøk på å ta kontroll over prosessen mislyktes imidlertid, og planene om en liten utredningsenhet eller -avdeling strandet. Beslutningene fra maimøtet la føringer på hele den videre prosessen rundt hvordan omorganiseringen av PA skulle skje. Allikevel måtte PA overgi viktige ansvarsområder til ØA.

Når politikerne begynte å miste interessen for langtidsprogrammene, var det ansett som naturlig i Finansdepartementet, og helt inn i PA, at programmene hadde utspilt sin rolle. Men i siste liten ble omformingen av langtidsprogrammene reddet av politisk ledelse under treparti-regjeringen på begynnelsen av 1990-tallet: Programmenes rolle i samordning av politikk for flerparti-regjeringer gav dem forlenget levetid. PAs egne forslag til nye arbeidsoppgaver etter omorganiseringen ble dermed også delvis stoppet. PU skulle være mer av en intern avdeling fokuserende på spesialanalyser, men da langtidsprogrammene ikke ble omformet, gjorde dette at den nye avdelingen måtte videreføre tidligere arbeidsoppgaver. Dette var sannsynligvis medvirkende til at avdelingens ressurser ikke ble nevneverdig beskåret.

## Kapittel 6. Konklusjoner

### 6.1 Langtidsprogrammernes rolle i den økonomiske politikken

Den planleggingsoptimismen som så tydelig manifesterte seg på begynnelsen av 1970-tallet, hadde forsvunnet ved inngangen til 1990-tallet. Der man på bred front tidlig i perioden trodde at langtidsprogrammene skulle spille en betydelig rolle i den økonomiske politikken, måtte man lete lenge for å finne noen som delte denne oppfatningen mot slutten av 1980-tallet. Denne analysen har vist at bakgrunnen for endringen i synet på langtidsprogrammene var sammensatt, men at endringene først kunne observeres internt i Finansdepartementet. I en del toneangivende kretser gikk langtidsprogrammene fra å anses som viktige planleggingsverktøy, til å betraktes som store, vage og uvirksomme politiske dokumenter allerede på slutten av 1970-tallet. Spesielt en ny generasjon av unge sosialøkonomer sentrert rundt ØA, delte ikke den planoptimismen og styringstroen som mange av økonomene i departementet hadde jobbet under i etterkrigsårene. Langtidsprogrammernes rolle *vis a vis* FAs arbeid med statsbudsjettene og ØAs arbeid med nasjonalbudsjettene var heller ikke avklart, og de planleggingsprosessene som ble drevet i forskjellige avdelinger i Finansdepartementet sto i potensiell konflikt med hverandre. Men denne første skepsisen i deler av departementet rokket ikke ved langtidsprogrammernes rolle i den økonomiske politikken, til det ble programmene gitt alt for stor politisk interesse.

For politikernes del kan to hendelser avvises som en direkte forklaring på skiftet i synet på langtidsprogrammene. Hverken omleggingen av den økonomiske politikken i 1977, eller overgangen til borgerlige regjeringer på 1980-tallet, var noen direkte og utløsende årsak til denne endringen. Omleggingen i 1977 medførte riktignok en mer generell pessimisme, men planleggingstroen holdt seg både i regjering og på Stortinget. Dette medførte at de etterfølgende langtidsprogrammene var noe mer tilbakeholdne med løftene i fremtidsvisjonene. Troen på programmernes mulighet til å legge føringer på fremtiden holdt seg allikevel, og dette gjaldt også under Willoch-regjeringene på 1980-tallet. Interessen rundt langtidsprogrammene holdt seg helt frem til Brundtlands andre regjering tiltrådte i 1986. Det var først under denne regjeringen at synet på langtidsprogrammene endret seg drastisk.

Analysen har vist oss at langtidsprogrammernes betydning for Stortinget opprettholdt seg lenge. En gammel tro på programmernes rolle i politikktutforming, gjorde at statusen ikke ble svekket før i andre halvdel av 1980-tallet. Det var først med langtidsprogrammet fremlagt i 1989 at man kunne observere at tidsbruken på debatten gikk tilbake sammenlignet med tidligere. Brundtland II-regjeringens langtidsprogram ble vesentlig mindre debattert enn Willoch-

regjeringens program fire år tidligere. Men selv om debattlengden økte fra 1970-tallet, var det ikke nødvendigvis selve langtidsprogrammene som ble debattert. Tendensen til at stortingsdebattene nettopp ikke omhandlet langtidsprogrammene, var et trekk som ble tydeligere i tidsperioden for analysen, noe som underbygger at nasjonalforsamlingen gradvis mistet interesse. Den kvalitative undersøkelsen har også vist at langtidsprogrammene ble omtalt med stadig mindre engasjement og rosende ord. Forskjellen mellom den endelige behandlingen av langtidsprogrammene sammen med revidert nasjonalbudsjett i 1982 og 1990 er også påtakelig; der langtidsprogrammet var hovedtema i den første debatten, ble det knapt nok nevnt i de andre.

Det er visse likheter mellom synet på langtidsprogrammene som fremkom gjennom den politiske behandlingen av programmene, og det synet fagtidsskriftet *Sosialøkonomen* reflekterte. Økonomforumet målbar en tro på langtidsprogrammene gjennom store deler av perioden, og stilte egentlig ikke noe virkelig spørsmål ved langtidsprogrammene før behandlingen av LTP 1990-93. Programmene ble hele veien behandlet seriøst i *Sosialøkonomen*. Allikevel var det tidlig et retorisk skifte. Denne endringen kunne ikke merkes ved omleggingen av økonomisk politikk i 1977, men allerede i 1980 kunne en nedbetoning av langtidsprogrammets viktighet registreres. På midten av 1980-tallet ble også spørsmålet om programmenes rolle drøftet, i tillegg til at Terje Osmundsens artikkel fra 1987 var urovekkende all den tid den kom fra en politiker. Men som et uttrykk for et negativt "økonomsyn" på langtidsprogrammene måtte man altså vente helt til slutten av 1980-tallet før det var tendenser til oppgjør med programmene i tidsskriftet. Det retoriske skiftet fra 1980, sammen med en klar kvantitativ nedgang i behandlingen av programmene, gjør at vi allikevel kan si at *Sosialøkonomen*, og muligens dermed også sosialøkonomene, mistet interessen for langtidsprogrammene tidligere enn hva som var tilfelle i det politiske miljø.

Forklaringen på endringen i synet på langtidsprogrammene hos politikerne i andre halvdel av 1980-tallet er sammensatt. På regjeringnivå var helt klart de økonomiske krisetidene Norge sto oppe i, og behovet for et fokus på den kortsiktige politikken viktig. Men økonomiske kriser og kortsiktig fokus var ikke noe nytt, illustrert av hendelsene i 1977-78. Så hva var nytt i 1986? Nettopp hendelsene i 1977-78 hadde medført en sakte omlegging av hele det økonomisk-politiske regimet, en utvikling som ble akselerert av den økonomiske krisen fra 1986. Behovet for større omlegginger i den økonomiske politikken var imidlertid såpass prekært at den kortsiktige politikken samtidig måtte basere seg på et lengre perspektiv. Større oppmerksomhet rundt generasjonsperspektivet gjorde at den langsiktige planleggingen ikke kan sies å ha mistet fotfeste totalt. Men *langtidsprogrammene* rolle mistet betydning for langtidsplanleggingen i den økonomiske politikken under denne Ap-regjeringen. Finansminister Gunnar Berge viet programmene liten oppmerksomhet, og programarbeidet ble ikke ledet av Bjørn Skogstad Aamo, stats-

sekretæren som tradisjonelt hadde hatt formelt ansvar for arbeidet, og som personlig besatt regjeringsapparatets lengste erfaring.

Hvorfor mistet langtidsprogrammene betydning for regjeringen akkurat i denne perioden hvor politisk langsiktighet tilsynelatende ble utsatt for fornyet oppmerksomhet? Langtidsprogrammene hadde aldri blitt så viktige som man så for seg. Selv om man fortsatt på 1970-tallet forsøkte å knytte programmene sammen med langtidsbudsjettene, var dette en institusjon som aldri fungerte etter intensjonene. Da man på midten av 1980-tallet la bort langtidsbudsjettene, gav man samtidig fra seg muligheten til å koble langtidsprogrammene på den løpende politikken. Endringene som Finansdepartementet ble utsatt for fra 1986 gjorde at disse sammenhengene ble klarere, og to skifter i departementsledelsen ble utløsende for en større endringsprosess. I motsetning til forgjenger Erichsen mente aldri finansråd Hermansen at langtidsprogrammene spilte noen viktig rolle. Programmene innebar store og potensielt konfliktfylte arbeidsprosesser, og mer personlig hadde han et syn på verden som ikke sammenfalt med det han anså at langtidsplanleggingen og PA representerte. Da Svein Gjedrem samtidig ble ekspedisjonssjef i ØA, og så behov for mellomlangtsiktige analyser i den kortsiktige planleggingen, var langtidsprogrammenes rolle kraftig utfordret. Slik hadde det seg at da den politiske backingen av PA og ekspedisjonssjef Schreiner forsvant, ble det påbegynt en prosess for å fjerne institusjonen Langtidsprogrammet.

At det først var under Brundtland-regjeringen mellom 1986 og 1989 at statusen til og troen på langtidsprogrammene virkelig ble svekket, føyer seg godt inn i det bildet Francis Sejersted tegner av hendelsene på 1980-tallet. Selv om endringene ikke kan sies å være noen hellig Ap-ku som ble begravd, innebar den manglende interessen og nedprioriteringen av langtidsprogramarbeidet at man snudde ryggen til et av det gamle regimets planleggingsverktøy. Det måtte en borgerlig samlingsregjering til for å redde innsnevringen av langtidsprogrammets omfang og tematikk på begynnelsen av 1990-tallet. Mye taler for at det med Gunnar Berge fortsatt sittende i finansministerstolen i 1990 ville skjedd betydelige endringer med langtidsprogrammene. Ap-finansministeren hadde gitt finansråd Tormod Hermansen vide fullmakter, og den påfølgende omorganiseringsprosessen konkluderte også med at programmenes omfang og tematiske bredde skulle begrenses. Men konklusjonene ble avvist av den nye politiske ledelsen under finansminister Arne Skauge. Langtidsprogrammene ble på grunn av programmenes funksjon for politikksamordning utsatt for en redningsaksjon av den borgerlige treparti-regjeringen. Dette hindret en betydelig omforming av programmene, og medførte at langtidsprogrammene ble utarbeidet som tidligere helt frem til endelig nedleggelse av institusjonen i 2003.

## 6.2 Planleggingsavdelingens vekst og fall

PA befestet sin posisjon som statsadministrasjonens eliteavdeling etter at et svært styringsoptimistisk Ap dannet regjering i 1973, og på midten av tiåret var avdelingens status på sitt høyeste, etter suksessen med Oljemeldingen. Men som langtidsprogrammene mistet PA status i løpet av analysens periode. Selv om både avdelingen og programmene ble behandlet samtidig under omorganiseringene i 1989-90, betød imidlertid ikke dette at disse to størrelsene hadde en ensartet utvikling. PA fikk i motsetning til langtidsprogrammene en varig knekk på slutten av 1970-tallet. Dette hadde både sammenheng med omleggingen av den økonomiske politikken i 1977, og fremleggingen av Tilleggsmeldingen. Tross bedyringene om det motsatte innebar omleggingen og Tilleggsmeldingen at LTP 1978-81 måtte legges fullstendig bort, og at et svært omfattende arbeid hadde vært fånyttet. Dette understreket PAs problem. Per Schreiners strategiske valg for avdelingen, hvor langtidsprogrammene ble eneste faste holdepunkt, medførte at avdelingen i for stor grad baserte seg på et maktgrunnlag som var potensielt svært usikkert. Denne utviklingen forsterket seg også fra 1970-tallet av. De gangene langtidsprogrammenes forutsetninger holdt mer enn et par år, var det som en "historisk lov" at det kom til regjeringsskifte, slik at programmet allikevel ikke ble sittende regjeringens politikk. Denne ensidige satsingen på langtidsprogrammene fra Schreiners side, var også medvirkende til at avdelingen i første halvdel av 1980-tallet ble utsatt for et generasjonsskifte, hvor flere mellomledere av faglig sterke økonomer forsvant.

Men det var ikke bare omleggingen av den økonomiske politikken som truet PAs status i andre halvdel av 1970-tallet. Utfordringen fra Thorvald Moe og ØA om ansvaret for den mellomlangsigtede planleggingen var også farlig. Denne utfordringen fikk riktignok ingen endelig løsning før omorganiseringene i 1989-90, men var et ubehagelig og uavklart problem som spøkte i forholdet mellom avdelingene helt fra slutten av 1970-tallet.

Opprettelsen av Planleggingssekretariatet i 1980 kan fortolkes både som en oppvurdering og en nedvurdering av langtidsplanleggingen. PA fikk en helt særegen status i sentraladministrasjonen, med økt interesse både politisk og i media. Tross Schreiners reaksjoner var opprettelsen en seier for ekspedisjonssjefens åpenhet *vis a vis* samfunnsvitenskapene. I et lengre perspektiv tjente avdelingen også på opprettelsen ved at den ble tilført flere ressurser, som avdelingen i stor grad beholdt også etter gjenforeningen med Finansdepartementet. Men samtidig var satsingen på samfunnsvitere noe av bakgrunnen for at PA ble sett på med mistroiske øyne innad i departementet, og også blant en del av økonomene innad i PA. Det første svekket opplagt avdelingens status i departementet, det andre svekket selve avdelingen, ved at mange dyktige økonomer forsvant, og ved at rekrutteringen ble vanskeligere. Selv om opprettelsen av Planleggingssekretariatet i seg selv kan ses som en oppvurdering av langtidsplanleggingen, med-

førte oppholdet en svekkelse *vis a vis* de to andre tunge avdelingene. PA hadde tross tilførselen av flere ressurser fått en klart begrenset betydning i Finansdepartementet utover 1980-tallet. Svekkelsen hadde imidlertid ikke sammenheng med den borgerlige regjeringen. I og med at langtidsprogrammene fortsatt var ansett å ha stor politisk betydning, og på mange måter føyde sammen den borgerlige trepartiregjeringen, fortsatte PA å spille en viktig rolle. Men avdelingen var i aller høyeste grad avhengig av velvillig departementsledelse og støtte fra politikerne.

Analysen har vist viktigheten av rent personlige forhold. Det gode forholdet Per Schreiner hadde til finansråd Eivind Erichsen, gjorde at både Schreiner og avdelingen levde beskyttet. Med Erichsens avgang i 1986 forandret dette seg. Den nye finansråden Tormod Hermansen hadde ikke det samme nære forholdet til ekspedisjonssjefen, og Schreiner kunne ikke lenger regne med den beskyttelsen han var avhengig av. Da han i 1988 gjorde sin store bommert med offentliggjøringen av Steigum-utvalgets rapport, fikk dette store konsekvenser. Den politiske støtten forsvant som dugg for solen, og Hermansen fikk grønt lys av politisk ledelse for å gjøre noe både med Schreiner og avdelingen. Det er mye som taler for at denne hendelsen var en nødvendig forutsetning for det etterfølgende hendelsesforløpet, og at både PA og Schreiner ville fortsatt som tidligere. Det hadde ikke vært i Hermansens planer å ta store grep angående PA, noe omorganiseringene i 1987-88 tydelig hadde uttrykt. Men nå fikk departementsledelsen en mulighet i fanget til å løse avgrensingsproblemene mellom PA og ØA.

ØAs rolle i den løpende økonomiske politikken gav avdelingen en svært viktig posisjon. Statusen til avdelingen økte også utover 1980-tallet på bekostning av PA, et trekk som kom klart til uttrykk etter at Svein Gjedrem ble ekspedisjonssjef i ØA og Hermansen finansråd i 1986. Gjedrems personlige egenskaper og faglige dyktighet, gjorde at han hadde departementsledelsens øre. Dette hadde også sammenheng med at finansråd Hermansen ikke tok mål av seg å være departementets fremste økonom, den oppgaven overlot han til Gjedrem. Den uavklarte situasjonen avdelingene imellom fra Thorvald Moes taktiske utfordring i 1978 hadde imidlertid ikke medført endringer i PAs ansvarsområde, avdelingen hadde fortsatt den mellomlangsigte horisont som kjernen i sitt analytiske arbeid. Men da Gjedrems ØA fra 1986 ytret behov for det mellomlangsigte perspektivet i arbeidet med nasjonalbudsjettene, måtte dette få konsekvenser for PA. Da Per Schreiners uheldige håndtering av Steigum-utvalgets rapport var et faktum, kunne Gjedrems behov for mellomlangsigte perspektiver også imøtekommes.

Departementsledelsen hadde som mål med omorganiseringsprosessen som ble igangsatt i 1989 å redusere PA til en ganske liten avdeling eller enhet som kunne bedrive langsiktige spesialanalyser. Men tross Tormod Hermansens handlekraft, var dette noe han ikke fikk gjennomført. Forutsetningene som ble lagt forut for PAs utredning av seg selv, og selve utredningen, la føringer på den videre prosessen. Da den politiske ledelsen i Finansdepartementet



under Syses regjering heller ikke ville foreta de store grep med langtidsprogrammene, fikk avdelingen tross sterk begrensning av ansvarsområdene et forlenget liv. Den nye Plan- og Utredningsavdelingen levde videre til finansråd Svein Gjedrems omorganiseringer i 1997-98.

### **6.3 Norsk langtidsplanlegging fra styringsoptimismens til deregulerings tiår**

Regimeendringen i den norske økonomiske politikken fra 1970-tallet og frem mot 1990-tallet rammet den norske planoptimismen hardt, og synliggjorde at den tradisjonelle langtidsplanleggingen sto overfor store problemer. Der fremtiden på 1950- og 60-tallet lettere hadde kunnet planlegges ut fra en trygghet basert på industrisamfunnets jevne vekst, ble fra 1970-tallet den langsiktige planleggingen vanskeliggjort av økonomisk turbulens og det som viste seg å være en strukturell overgangstid. Utarbeidelsen av Tilleggsmeldingen var et godt eksempel på utfordringene langtidsplanleggingen sto overfor. Langtidsprogramarbeidet innebar svært omfattende prosesser som vanskelig lot seg snu i takt med raske konjunktursvingninger. Da programmene stadig også ble utdaterte, ble i et lengre perspektiv den erkjennelsen klarere, at de var lite egnet som økonomisk-politiske verktøy. Langtidsprogrammene var i aller høyeste grad barn av etterkrigstidens perioder av planleggingsoptimisme knyttet til stabil og langvarig vekst.

Politisk hadde også langtidsprogrammene en dimensjon som gjorde dem foreldet. De kunne lettere gjøres operative med et regjeringsparti som stadig ble gjenvalgt, slik tilfellet var med Ap de første tiårene etter andre verdenskrig. Men fra 1965, og spesielt på 1980-tallet, var det sjelden den regjeringen som utarbeidet og la frem langtidsprogrammene som ble gjenvalgt eller sittende hele fireårsperioden. Når regjeringene først ble gjenvalgt, førte altså økonomisk turbulens og politikkomlegging til at programmene måtte legges bort. I tillegg kan man spørre seg om hvilken rolle langtidsprogrammene faktisk kunne spille, all den tid forsøket på å knytte programmene til langsiktige budsjetter mislyktes. Samtidig ble langtidsprogrammene fylt med stadig mindre "økonomisk" innhold, og tenderte mot å ligne mer på partipolitiske program. Langtidsprogrammene ser i stor grad ut til å ha overlevd på grunn av tradisjon; det tok svært lang tid før noen stilte spørsmål ved institusjonen, samtidig som ingen regjering ville gi fra seg muligheten til å legge frem sitt program for neste fireårsperiode før høstens valgkamp.

I første del av deregulerings tiår fremkom det ingen nedtonet styringsoptimisme med hensyn til langtidsplanleggingen under Willoch-regjeringene, og så lenge den politiske interessen for langtidsprogrammene ble opprettholdt, levde institusjonen videre. Troen på denne formen for langtidsplanlegging ble i stor grad opprettholdt helt til Ap kom tilbake i regjering i 1986, men da den politiske interessen på slutten av 1980-tallet var klart på retur, ble det påbegynt en prosess for endring og nedtoning av langtidsprogrammenes betydning. Betegnende nok var det i første rekke langtidsprogrammenes rolle i samling av flerpartiregjeringers politikk som gav dem for-

lenget levetid helt inn på 2000-tallet. Dette understreker både programmenes iøyenfallende trekk i retning partipolitiske program, og den manglende relevansen programmene hadde fått som analytisk økonomifaglig arbeid for regjeringen og Finansdepartementet.

Selv om det kan registreres en ny interesse for langtidsperspektivet i forbindelse både med de strukturelle omleggingene og den økonomiske krisen på 1980-tallet, var ikke dette lenger knyttet til langtidsprogrammene. Analysen har vist at en rekke hendelser og utviklingstrekk, som best sees i sammenheng med regimeendringen i den norske økonomiske politikken, hadde gjort institusjonen Langtidsprogrammet foreldet ved inngangen til 1990-tallet. Samtidig var også PAs rolle drastisk endret. Der statsadministrasjonens gamle eliteavdeling i tidligere tider ville innehatt en naturlig rolle som sentrum for store politiske omlegginger, ble PA av mange ansett som en overflødig del av Finansdepartementets virksomhet mot slutten av analysens periode. Selv om prosessene rundt omstruktureringen ikke endte med en fullstendig nedleggelse, viste resultatet hvilken svekkelse avdelingen hadde vært utsatt for. Den nye Plan- og utredningsavdelingen ble ikke bare fratatt kjernen i PAs analytiske arbeid, med overføringen av hovedansvaret for mellomlangsigtede analyser til ØA. Hovedoppgaven for PU var fortsatt utarbeidelse av langtidsprogrammene, men dette var altså et gammelt styringsverktøy som nå ble møtt med liten interesse både av politikere, fagøkonomer, og internt i Finansdepartementet. Selv om både avdelingen og programmet overlevde ennå noen år, spilte ingen av disse to institusjonene lenger den viktige rollen de en gang var tiltenkt, men eksisterte som bleke skygger av tidligere tiders storhet.

## Kilder og litteratur

### Arkiv

Planleggingsavdelingens arkiv, Finansdepartementet

Per Schreiners papirer, PAs arkiv, Finansdepartementet

Administrasjonsavdelingens arkiv, Finansdepartementet

Eivind Erichsens arkiv, Finansdepartementet

Svein Gjedrems arkiv, Finansdepartementet

### Litteratur

Berend, Ivan T.: *An Economic History of Twentieth-Century Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.

Bergh, Trond: *Storhetstid*, Arbeiderbevegelsens historie i Norge, bind 5, Tiden Norsk Forlag, Oslo 1987.

Bergh, Trond: "Utviklingstendenser i norsk makroøkonomisk langtidsplanlegging", notat fra Planleggingsavdelingen i Finansdepartementet, Oslo 1976.

Bergh, Trond og Hanisch, Tore Jørgen: *Vitenskap og politikk. Linjer i norsk sosialøkonomi gjennom 150 år*, Universitetsforlaget, Oslo 1984.

Bergh, Trond og Pharo, Helge (red.): *Vekst og velstand*, Universitetsforlaget, Oslo 1979.

Bjerve, Petter Jacob: *Økonomisk planlegging og politikk*, Det norske samlaget, Oslo 1989.

Bjørtvedt, Erlend: *Visjon og kollisjon. Ambisjoner, teori og resultater i Finansdepartementets Planleggingsavdeling 1963-1979*, hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1997.

Brundtland, Gro Harlem: *Mitt liv 1939-1986*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 1997.

Christensen, T. og Lægreid, P.: "New Public Management i norsk statsforvaltning" i B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red), *Den fragmenterte staten. Reformert, makt og styring*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2004.

Dalhoff, Jørgen og Grell, Henrik: *Samfunnsøkonomisk minilex*, Cappelens Forlag, Oslo 1989.

Erichsen, Eivind: *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, Finans- og Tolldepartementet, Oslo 1999.

Espeli, Harald: *Industripolitikk på avveie. Motkonjunkturpolitikken og Norges Industriforbunds rolle 1975-1980*, Ad Notam Gyldendal, Oslo 1992.

Furre, Berge: *Norsk historie 1914-2000*, Det Norske Samlaget, Oslo 2000.

Gjerde, Ingunn: *Planleggingssekretariatet. En studie av etablering og virkemåte*, hovedoppgave i offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap, Universitetet i Bergen 1983.

Grønlie, Tore (red.): *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningshistorie etter 1945*, Fagbokforlaget, Bergen 1999.

Grønlie, Tore: "Mellom politikk og marked – organisering av statlig næringsdrift" i B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2004.

Grønlie, Tore: "Varige spenninger i styrings- og forvaltningspolitikken", B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2004.

Halvorsen, Stein: *Politisk design eller organisatorisk egendynamikk? Utviklingen av Finansdepartementets organisasjon 1963-1988*, hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1997.

Hanisch, Tore Jørgen, Ecklund, Gunhild og Sjøilen, Espen: *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre. Verdivalg i en åpen økonomi*, Høyskoleforlaget, Kristiansand 1999.

Hodne, Frode og Grytten, Ola Honningdal: *Norsk økonomi i det 20. århundre*, Fagbokforlaget, Bergen 2002.

Jacobsen, Randi: *Hvorfor ikke alt går galt. Langtidsplanleggingens grenser og muligheter. En studie av Planleggingssekretariatet*, hovedoppgave i samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø 1982.

Kleppe, Per: *Kleppepakke*, Aschehoug, Oslo 2003.

Knutsen, Sverre: *Staten og kapitalen i det 20. århundre. -Regulering, kriser og endring i det norske finanssystemet 1900-2005*, doktoravhandling, Det humanistiske fakultet, Universitetet i Oslo 2007.

Knutsen, Sverre og Lie, Einar: "Financial Fragility, Growth Strategies and Banking Failures: The Major Norwegian Banks and the Banking Crisis, 1987-92", *Business History*, Vol. 44, No. 2, Frank Cass Publishers, London 2002.

Kolsrud, Ole: *Rekonstruksjon og reform. Regjeringskontorene 1945-2005*, Universitetsforlaget, Oslo 2008.

Lange, Even og Pharo, Helge: "Planning and Economic Policy in Norway, 1945-1960", *Scandinavian Journal of History*, Taylor & Francis Books Ltd., Vol 16, No 3 1991.

- Lie, Einar: *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*, Universitetsforlaget, Oslo 1995.
- Lie, Einar: *Den norske Creditbank 1982-1990. En storbank i vekst og krise*, Universitetsforlaget, Oslo 1998.
- Lie, Einar: "Langsiktighet eller styringssvikt i den økonomiske politikken?" i B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red), *Den fragmenterte staten. Reformert, makt og styring*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2004.
- Moe, Thorvald, Schreiner, Per og Skånland, Hermod (red.): *Full sysselsetting og økonomisk vekst? Festskrift til Eivind Erichsen*, Tano, Oslo 1987.
- Mundaca, B. G., og Strand, J.: "Norsk økonomisk politikk og økt åpenhet i internasjonale kapitalmarkeder" i B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red), *Mot et globalisert Norge. Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2002.
- Nordby, Trond (red.): *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965*, Universitetsforlaget, Oslo 1993.
- Nordli, Odvar: *Min vei. Minner og meninger*, Tiden Norsk Forlag, Trondheim 1986.
- Nyhamar, Jostein: *Nye utfordringer*, Arbeiderbevegelsens historie i Norge, bind 6, Tiden Norsk Forlag, Oslo 1990.
- Sandmo, Agnar: *Samfunnsøkonomi. En idéhistorie*, Universitetsforlaget, Oslo 2006.
- Sejersted, Francis (red.): *En storbank i blandingsøkonomien. Den norske Creditbank 1957-1982*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 1982
- Sejersted, Francis: *Historisk introduksjon til økonomien*, Cappelen, Oslo 2005.
- Sejersted, Francis: "Keynes i Norge", i F. Sejersted, *Demokratisk kapitalisme*, Pax Forlag, Oslo 2002.
- Sejersted, Francis: *Norsk Idyll?*, Pax Forlag, Oslo 2000.
- Sejersted, Francis: *Opposisjon og posisjon*, Høyres historie bind 3, Pax Forlag, Oslo 2003.
- Sejersted, Francis: *Sosialdemokratiets tidsalder*, Pax Forlag, Oslo 2005.
- Skjeie, H.: "Inne i 'beslutningsmaskinen'. Regjeringen som kollegium" i B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red), *Den fragmenterte staten. Reformert, makt og styring*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2004.
- Skånland, Hermod: *Doktriner og økonomisk styring*, Norges Banks skriftserie/Occasional Papers nr. 36, Norges Bank, Oslo 2004.
- Slagstad, Rune: *De nasjonale strateger*, Pax Forlag, Oslo 1998.
- Solli, Jens: *Lockout og streik 1986*, Tiden norsk forlag, Oslo 1986.

Thonstad, T.: "Mindre handel, men mer sårbarhet? Norsk utenrikshandel 1970-2000", i B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red), *Mot et globalisert Norge. Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2002.

Thorsvik, J og Jensen, T. Ø.: "Regjeringens 4-årige langtidsprogram i Norge 1945-2005" i *Nordisk administrativt tidsskrift 83 (2002): 3*, Jurist- og økonomforbundets forlag, København.

Tranøy, Bent Sofus: "Norges Bank – variasjoner i makt og koordineringsevne" i B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red), *Den fragmenterte staten. Reforme, makt og styring*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2004.

Tranøy, Bent Sofus: "Politikk i spekulasjonens tid. Finansiell globalisering og makroøkonomisk styring i Norge" i B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red), *Mot et globalisert Norge. Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2002.

Tranøy, Bent Sofus og Østerud, Øyvind: "En fragmentert stat?" i B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red), *Den fragmenterte staten. Reforme, makt og styring*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2004.

Tranøy, Bent Sofus og Østerud, Øyvind: "Globaliseringen og Norge", i B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red), *Mot et globalisert Norge. Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2002.

Østerud, Øyvind: *Det planlagte samfunn*, Gyldendal Norsk Forlag 1979.

Østerud, Øyvind: *Samfunnsplanlegging og politisk system*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 1972.

Willoch, Kåre: *Statsminister*, Schibsteds Forlag, Oslo 1990.

Willoch, Kåre: *Myter og virkelighet*, Cappelens Forlag, Oslo 2002.

Aamo, Bjørn Skogstad: "Da 'Tenkeloftet' ble flyttet til Finansdepartementet", i G. Hernes (red.), *Arkitekten. Festskrift til Per Kleppes 85-årsdag*, FAFO, Oslo 2008.

## **Stortingsmeldinger**

St. meld. nr. 25 (1973-74), *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*.

St. meld. nr. 50 (1974-75), *Naturressurser og økonomisk utvikling*.

St. meld. nr. 75 (1976-77), *Langtidsprogrammet 1978-81*.

St. meld. nr. 76 (1977-78), *Tillegg til Langtidsprogrammet 1978-81*.

St. meld. nr. 79 (1980-81), *Langtidsprogrammet 1982-85*.

St. meld. nr. 86 (1981-82), *Revidert nasjonalbudsjett 1982 og om Langtidsprogrammet 1982-1985*.

St. meld. nr. 83 (1984-85), *Langtidsprogrammet 1986-89*.

St. meld. nr. 39 (1985-86), *Endringer i de økonomiske forutsetningene i Langtidsprogrammet 1986-1989*.

St. meld. nr. 4 (1987-88), *Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*.

St. meld. nr. 4 (1988-89), *Langtidsprogrammet 1990-93*.

St. meld. nr. 4 (1992-93), *Langtidsprogrammet 1994-1997*.

## **Stortingsproposisjoner**

St.prp.nr. 1 (1962-63), *Statsbudsjettet for 1963, tillegg nr. 1, Om utbygging av den økonomiske planlegging*.

St.prp.nr. 21 (1979-80), *Om opprettelse av et statsrådsembete for langsiktig planlegging og samordning med et eget sekretariat (Planleggingssekretariatet)*.

## **Innstillinger til Stortinget**

Innst. S. nr. 218 (1954), *Innstilling fra finans- og tollkomitéen om et langtidsprogram 1954-57*.

Innst. S. nr. 74 (1958), *Innstilling fra finans- og tollkomitéen om langtidsprogrammet for 1958-61*.

Innst. S. nr. 225 (1960-61), *Foreløpig innstilling fra finans- og tollkomitéen om langtidsprogrammet 1962-1965*.

Innst. S. nr. 252 (1961-62), *Innstilling fra finans- og tollkomitéen om langtidsprogrammet 1962-1965*.

Innst. S. nr. 303 (1964-65), *Foreløpig innstilling fra finans- og tollkomitéen om langtidsprogrammet 1966-1969*.

Innst. S. nr. 23 (1966-67), *Innstilling fra finans- og tollkomitéen om revisjon av langtidsprogrammet 1966-69*.

Innst. S. nr. 325 (1968-69), *Foreløpig innstilling fra finanskomitéen om langtidsprogrammet 1970-1973*.

Innst. S. nr. 303 (1969-70), *Innstilling fra finanskomitéen om langtidsprogrammet 1970-1973*.

Innst. S. nr. 335 (1972-73), *Foreløpig innstilling fra finanskomitéen om langtidsprogrammet 1974-1977*.

Innst. S. nr. 401 (1973-74), *Innstilling fra finanskomitéen om langtidsprogrammet 1974-1977*.

Innst. S. nr. 440 (1976-77), *Foreløpig innstilling fra finanskomitéen om langtidsprogrammet 1978-1981.*

Innst. S. nr. 345 (1977-78), *Innstilling fra finanskomitéen om Langtidsprogrammet 1978-1981.*

Innst. S. nr. 360 (1977-78), *Innstilling fra finanskomitéen om tillegg til Langtidsprogrammet 1978-1981.*

Innst. S. nr. 65 (1979-80), *Innstilling fra administrasjonskomitéen om opprettelse av et statsrådsembete for langsiktig planlegging og samordning med et eget sekretariat (Planleggingssekretariatet).*

Innst. S. nr. 366 (1980-81), *Foreløpig innstilling fra finanskomitéen om langtidsprogrammet 1982-85.*

Budsjett-innst. S. IV. (1981-82), *Innstilling fra finanskomitéen om revidert nasjonalbudsjett 1982 og endelig innstilling om langtidsprogrammet 1982-1985.*

Innst. S. nr. 286 (1984-85), *Foreløpig innstilling fra finanskomitéen om langtidsprogrammet 1986-89.*

Innst. S. nr. 253 (1985-86), *Innstilling fra finanskomitéen om Langtidsprogrammet 1986-1989.*

Innst. S. nr. 254 (1985-86), *Innstilling fra finanskomitéen om endringer i de økonomiske forutsetningene i Langtidsprogrammet 1986-1989.*

Innst. S. nr. 305 (1988-89), *Foreløpig innstilling fra finanskomitéen om langtidsprogrammet 1990-93.*

Innst. S. nr. 231 (1989-90), *Innstilling fra finanskomitéen om Langtidsprogrammet 1990-93.*

Budsjett-innst. S. IV. (1989-90), *Innstilling fra finanskomitéen om Revidert nasjonalbudsjett 1990.*

Innst. S. nr. 140 (1992-93), *Foreløpig innstilling fra finanskomitéen om Langtidsprogrammet 1994-1997.*

Innst. S. nr. 93 (1993-94), *Innstilling fra finanskomitéen om Langtidsprogrammet 1994-97.*

## **Stortingsdebatter**

St.t. 17.07.1953, "Interp. fra repr. Kandahl om langtidsprogr.s sene freml.", s. 2469-2478.

St.t. 30.11-01.12.1954, "Langtidsprogram 1954-57", s. 3006-3121.

St.t. 27.05.1958, "Langtidsprogrammet [1958-61]", s. 1526-1596.

St.t. 11.05.1960, "Interp. fra repr. Erling Petersen om materiale innsamlet fra statsinst. og org. i forb. med det bebudede nye 4-års program", s. 3085-3104.



St.t. 01.06.1961, "Langtidsprogrammet 1962-1965", s. 3255-3344.

St.t. 18.06.1962, "Langtidsprogrammet 1962-1965. Gjennomføringen av nasjonalbudsjettet", s. 3782- 3815.

St.t. 25.06.1965, "Langtidsprogrammet 1966-69", s. 3744-4477.

St.t. 23.02.1966, "Spm. fra repr. Christiansen om når Regjeringen vil ta still. til langt.progr. 1966-69", s. 2025-2027.

St.t. 03.11.1966, "1) Finansministerens redegj. for statsbudsj. 6. okt. 1966. 2) Foreløp. uttalelser om framl. til statsbudsj. for 1967 og nasj.budsj. for 1967. 3) Rev. av langtidsprogr. 1966-1969", s. 441-607.

St.t. 19.06.1969, "1) Revidert nasjonalbudsj. for 1969. 2) Foreløp. innst. om langtidsprogrammet 1970-1973", s. 4133-4199.

St.t. 15.06.1970, "Langtidsprogrammet 1970-1973", s.3454-3489.

St.t. 05.06.1973, "1) Foreløpig innst. om langtidsprogrammet 1974-1977. 2) Revidert nasjonalbudsjett 1973", s. 3524-3615.

St.t. 15.06.1974, "Langtidsprogrammet 1974-77. Rev. nasjonalbudsjett 1974. Lønns- og inntektsoppgjørene våren 1974. Retn.linjer for prismyndighetenes virksomhet i 1974. Beretning om prismyndighetenes virksomhet i 1972-73", s. 4215-4266.

St.t. 09.06.1977, "Langtidsprogrammet 1978-81", s. 4534-4626.

St.t. 08.06.1978, "1) Økn. av medl.avg. til Folketrygden m.v. 2) Langtidsprogr. 1978-81 3) Tillegg til Langtidsprogr. 1978-81 4) Rev. nasj.budsj. 1978", s. 3642-3736.

St.t. 11.12.1979, "Opprett. av et statsrådsembete for langsiktig planlegg. og samordn. m. eget sekretariat", s. 1619-1641.

St.t. 11.06.1981, "Langtidsprogrammet 1982-85", s. 4257-4358

St.t. 19.05.1982, "Spm. fra repr. Kristiansen om revisjon av langtidsprogram og budsjett p.g.a. den økonomiske utvikling", s. 3487-3489.

St.t. 11.06.1982, "1) Rev. nasj.budsj. 1982 og endelig innst. om langtidsprogr. 1982-85 2) Statsregnsk. og trygderegnsk. for budsj.term. 1981 3) Nedsatt avg. på el-kraft og fritak for mineraloljeavg. 2. halvår 1982 4) Kreditpol. og Norges Banks og Bankinspeksj. virks. i 1981", s. 4255- 4319.

St.t. 13.06.1985, "Langtidsprogrammet 1986-89", s. 4841-4959

St.t. 19.06.1986, "1) Langtidsprogrammet 1986-89. 2) Endr. i de økonom. forutsetn. i Langtidsprogrammet 1986-89", s. 3635-3655

St.t. 02.12.1988, "Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken", s. 1435-1479.

St.t. 19.06.1989, "Langtidsprogrammet 1990-1993", s. 4967-5055.

St.t. 15.06.1990, "1) Revidert nasjonalbudsjett 1990. 2) Gjennomføring av det finanspolitiske opplegget for 1990. 3) Langtidsprogrammet 1990-93", s. 4455-4541.

St.t. 10.05.1993, "Langtidsprogrammet 1994-1997", s. 3539-3633.

St.t. 03.03.1994, "Langtidsprogrammet 1994-97", s. 2480-2507.

## **Offentlige utredninger**

NOU 1983: 27, *Petroleumsvirksomhetens framtid.*

NOU 1988: 21, *Norsk økonomi i forandring. Perspektiver for nasjonalformue og økonomisk politikk i 1990-årene.*

NOU 1989: 1, *Penger og kreditt i en omstillingstid. Norsk penge- og kredittpolitikk i årene som kommer.*

NOU 1992: 30, *Bankkrisen.*

NOU 2003: 19, *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen.*

## **Diverse kilder**

Statskalenderen, årgangene 1975-1991.

Departementenes telefonkataloger, årgangene 1977-1993.

Tidsskriftet *Sosialøkonomen*, årgangene 1970-1990.

Diverse aviser, A-tekst.

## **Muntlige opplysninger**

Samtale med Gunnar Berge, 19.09.08.

Samtale med Sigurd Bjørnstad, 28.01.09.

Samtale med Haktor Helland, 18.11.08.

Samtale med Tormod Hermansen, 08.09.08 og 17.02.09.

Samtale med Gudmund Hernes, 10.09.08.

Samtale med Kasper Holand, 05.12.08.

Samtale med Knut Eggum Johansen, 04.09.08.

Samtale med Lise Kjølørød, 15.01.09.

Samtale med Thorvald Moe, 13.08.08.

Samtale med Jon Oftedal, 27.02.09.

Samtale med Terje Osmundsen, 12.11.08.

Samtale med Kjell Slyngstad, 12.11.08.

Samtale med Svein Sæterdal, 28.01.09.

Samtale med Sigurd Tveitereid, 22.01.09.

Samtale med Amund Utne, 04.12.08.

Samtale med Lars Wilhelmsen, 31.10.08.

Samtale med Kåre Willoch, 18.11.08.

Samtale med Bjørn Skogstad Aamo, 14.08.08.

## Vedlegg

### Kort biografisk oversikt over muntlige kilder

#### **Gunnar Berge:**

(f. 1940) Fagbrev platearbeider 1962, på Stortinget fra 1969-92, medlem av finanskomitéen 1973-78, leder av finanskomitéen 1978-81, nestleder av finanskomitéen 1981-1986, finansminister 1986-89.

#### **Sigurd Bjørnestad:**

(f. 1957) Cand.oecon. 1984, fungerende konsulent i Planleggingsavdelingen 1984-86, fungerende førstekonsulent 1986-87, byråsjef 1987-89, spesialrådgiver 1989-91. Rådgiver i Nærings- og energidepartementet fra 1991.

#### **Haktor Helland:**

(f. 1940) C.psychol. 1965, underdirektør i Planleggingsavdelingen 1981-86, spesialrådgiver 1986-87, avdelingsdirektør 1987-89. Konstituert ekspedisjonssjef i Kirke- og Undervisningsdepartementet 1989-90. Fungerende ekspedisjonssjef i Planleggingsavdelingen 1990-91.

#### **Tormod Hermansen:**

(f. 1940) Cand.oecon. 1964, avdelingsdirektør og ekspedisjonssjef i Sosialdepartementet 1973-80, statssekretær i Finansdepartementet 1979, departementsråd i Kommunal- og arbeidsdepartementet 1980-1986, finansråd 1996-91, leder av det såkalte Hermansen-utvalget med *En bedre organisert stat* (NOU: 1989: 5), styreformann Statens Banksikringsfond 1991-1994, administrerende direktør og konsernsjef i Televerket og Telenor 1991-2002

#### **Gudmund Hernes:**

(f. 1941) Ph.d. sosiologi Johns Hopkins University 1971, universitetslektor 1969 og professor i sosiologi Universitetet i Bergen 1971, leder maktutredningen med Johan P. Olsen 1972-82, statssekretær Planleggingssekretariatet 1980-81, i spissen for opprettelsen av Fagbevegelsens senter for dokumentasjon, utredning og forskning (nå FAFO) sammen med Terje Rød Larsen, Kirke- undervisnings- og forskningsminister fra 1990-1995.

#### **Kasper Holand:**

(f. 1947) Cand.polit. 1974, førstekonsulent i Kirke- og Undervisningsdepartementet 1978-79, konstituert byråsjef i Justis- og Politidepartementet 1979-81, byråsjef i Kommunal- og arbeidsdepartementet 1981-84, kontorsjef i Norges Bank 1984-87. Ekspedisjonssjef i Administrasjonsavdelingen 1987-95.

#### **Knut Eggum Johansen:**

(f. 1943) Cand.oecon. 1970, vikarsekretær i Planleggingsavdelingen 1968 og 1969, førstekonsulent 1971-75, konsulent 1975, konsulent I 1976, byråsjef 1977-1979, underdirektør 1980-1987 (Planleggingssekretariatet 1980-1981), spesialrådgiver 1988. Ambassaderåd Norges delegasjon til OECD 1986-89. Avdelingsdirektør i Økonomiavdelingen 1988-89. Ekspedisjonssjef i Toll- og avgiftsavdelingen 1989-96. Ekspedisjonssjef i Administrasjonsavdelingen 1996-99. Konkurransedirektør 1999-

**Lise Kjølørød:**

(f. 1949) Mag.art. sosiologi 1978, NAVF-stipendiat 1986-88, engasjert underdirektør Planleggingsavdelingen 1988, avdelingsdirektør 1989, fungerende ekspedisjonssjef 1989-90.

**Thorvald Moe:**

(f. 1939) Cand.oecon. 1968, Ph.D. Stanford University 1970, vikarsekretær i Planleggingsavdelingen 1969-70, konsulent 1970-71, fungerende byråsjef 1971-1973, underdirektør 1973-1975. Sjef for Finansavdelingens planseksjon 1975-77. Ekspedisjonssjef i Økonomiavdelingen 1978-1986, OECD-ambassadør 1986-1989, rådgiver for Finansdepartementets ledelse 1989-97.

**Jon Oftedal:**

(f. 1947) Cand.mag. 1972, ansatt i Statens rasjonaliseringsdirektorat 1980-87. Underdirektør i Administrasjonsavdelingen 1987-96, avdelingsdirektør fra 1996.

**Terje Osmundsen:**

(f. 1957) Mag.art. 1980, studentpraktikant i Planleggingssekretariatet 1980, personlig sekretær for statsminister Willoch 1981-86.

**Kjell Slyngstad:**

(f. 1927) Mag.art. 1956, førstesekretær i Planleggingsavdelingen 1963-65, konsulent 1965-70, byråsjef 1970-74. Budsjettsjef i Nordisk ministerråd 1974-80. Byråsjef i Planleggingssekretariatet 1980, byråsjef i Planleggingsavdelingen 1981-87, spesialrådgiver fra 1987-97. Engasjert i Finansdepartementet etter pensjonstiden på særlige vilkår frem til 2001.

**Svein Sæterdal:**

(f. 1945) Cand.oecon. 1972, ansatt i Økonomiavdelingen 1972, konsulent 1976-78, førstekonsulent i Skatteøkonomisk avdeling 1978-82, byråsjef i Planleggingsavdelingen 1982-87, spesialrådgiver fra 1987.

**Sigurd Tveitereid:**

(f. 1947) Cand.oecon. 1971, sommerjobb i Økonomiavdelingen i 1969. Ansatt i SSB fra 1973. Engasjement i Planleggingsavdelingen fra 1978, underdirektør 1984-86, avdelingsdirektør 1986-1988. Ekspedisjonssjef i Olje- og Energidepartementet fra 1988.

**Amund Utne:**

(f. 1940) Cand.oecon. 1969, privat konsulent 1970, førstekonsulent Planleggingsavdelingen 1971-73, byråsjef 1973-74. Studier ved Harvard University 1974-75. Byråsjef i Planleggingsavdelingen 1975-1976. Konstituert utredningsleder Handelsdepartementet 1976-77. Underdirektør i Planleggingsavdelingen 1977-1981 (Planleggingssekretariatet 1980-1981). Permisjon fra Finansdepartementet for å arbeide i Økonomisk avdeling i EFTA-sekretariatet, stedfortredende leder 1981-86, direktør samme sted 1986-88. Avdelingsdirektør i Finansdepartementet 1985 (med fortsatt permisjon). Engasjement i Norges Bank 1988. Ansatt i Økonomiavdelingen 1988. Konstituert ekspedisjonssjef i 1990. Direktør i ESA 1996.

**Lars Wilhelmsen:**

(f. 1946) Cand.oecon. 1972, andrekonsulent i Planleggingsavdelingen 1972-73, førstekonsulent 1973-76, byråsjef 1976-1980 (Planleggingssekretariatet 1980-1981). Byråsjef i Økonomiavdelingen 1980-82. Underdirektør i Kommunal- og administrasjonsdepartementet 1982-87, avdelingsdirektør 1987-88, ekspedisjonssjef 1988-94. Direktør i Husbanken 1994-01.

**Kåre Willoch:**

(f. 1928) Cand.oecon. 1953, stortingsrepresentant 1958-89, medlem i finans- og tollkomitéen 1958-63, statsråd i Handels- og skipsfartsdepartementet 1963 og 1965-70, statsminister 1981-86.

**Bjørn Skogstad Aamo:**

(f. 1946) Cand.oecon. 1970, student i Økonomiavdelingen 1968 og 1969, Arbeiderbevegelsens Utredningskontor 1970-71, personlig sekretær i Kommunal -og arbeidsdepartementet 1971-72, statssekretær i Finansdepartementet 1973-79, sjef for økonomiavdelingen i EFTA 1979-81, direktør i Distriktenes utbyggingsfond 1981-86, statssekretær i Finansdepartementet 1986-89, statssekretær ved Statsministerens kontor 1990-93, direktør for Kredittilsynet 1993-.

**Kort biografisk oversikt over andre viktige aktører****Eivind Erichsen:**

(f. 1917, d. 2005) Cand.oecon. 1943, byråsjef i Handelsdepartementet 1948. Ekspedisjonssjef i Økonomiavdelingen 1952. Direktør ved OEEC i Paris 1956-57. Finansråd 1958-1986.

**Svein Gjedrem:**

(f. 1950) Cand.oecon. 1975, ansatt i Norges Bank 1975-79, byråsjef, underdirektør, avdelingsdirektør og ekspedisjonssjef i Økonomiavdelingen 1979-95, finansråd 1996-98. Sentralbanksjef 1999-.

**Per Kleppe:**

(f. 1923) Cand.oecon. 1956, sekretær i Finansdepartementet 1952-53, sekretær i SSB 1953-54, sekretær i Forskningsrådenes fellesutvalg 1954-57, statssekretær i Finansdepartementet 1957-62, heldagssekretær i Den finanspolitiske komité 1962-63, sjef for økonomiavdelingen i EFTA 1962-67, leder for Arbeiderbevegelsens Utredningskontor 1967-71 og 1972-73, handelsminister 1971-72, finansminister 1973-79, planleggingsminister 1980-81, generalsekretær i EFTA 1981-88, etter dette tilknyttet FAFO. Leder av en rekke offentlige utvalg.

**Per Schreiner:**

(f. 1932, d. 2005) Cand.oecon. 1958, konsulent i Planleggingsavdelingen 1963, byråsjef 1965, planleggingskonsulent 1969, ekspedisjonssjef 1971-89. Rådgiver i Økonomiavdelingen 1990-92. Seniorskonsulent i ECON fra 1992.