



Stortingets utredningsseksjon

Til: (...)

Dato: 25.04.2024

Utredet: (...)

Oppdragsnr: 2024083

20 år med perspektivmeldinger

SAMMENDRAG

Notatet inneholder en oppsummering av utfordringer og løsninger beskrevet i tidligere perspektivmeldinger, og en beskrivelse av enkelte endringer over tid. I beskrivelsen av den enkelte melding, er det etter oppdragsgivers ønske særlig lagt vekt på hvilke utfordringer og løsninger meldingene identifiserer knyttet til:

- ♦ størrelsen på offentlig sektor, både med tanke på finansiell kostnad og forbruk av arbeidskraft
- ♦ konsekvenser av økte skatter
- ♦ behovet for andre næringer enn olje- og gass (omstillingsbehovet)



INNHOOLD

1	Innledning og tilnærming til oppdraget.....	3
2	Nærmere om de fem meldingene – samletabell	4
3	Perspektivmeldingen 2004 – Regjeringen Bondevik II	8
3.1	Størrelsen på offentlig sektor.....	8
3.2	Konsekvens av økte skatter	8
3.3	Omstillingsbehovet	9
4	Perspektivmeldingen 2009 – Regjeringen Stoltenberg II	9
4.1	Størrelsen på offentlig sektor.....	9
4.2	Konsekvens av økte skatter.....	10
4.3	Omstillingsbehovet	10
5	Perspektivmeldingen 2013 – Regjeringen Stoltenberg II	11
5.1	Størrelsen på offentlig sektor.....	11
5.2	Konsekvens av økte skatter	11
5.3	Omstillingsbehovet	12
6	Perspektivmeldingen 2017 – Regjeringen Solberg	12
6.1	Størrelsen på offentlig sektor.....	12
6.2	Konsekvens av økte skatter	13
6.3	Omstillingsbehovet	14
7	Perspektivmeldingen 2021 – Regjeringen Solberg	14
7.1	Størrelsen på offentlig sektor.....	14
7.2	Konsekvens av økte skatter.....	15
7.3	Omstillingsbehovet	16
8	Vedlegg	17

1 Innledning og tilnærming til oppdraget

Perspektivmeldingene fra Finansdepartementet beskriver langsiktige utviklingstrekk i norsk økonomi fram mot 2060, og skal bidra med et grunnlag for viktige politiske beslutninger. Perspektivmeldingene erstattet det som tidligere het Langtidsprogrammet. De ble innført i 1948, og var en del av kravene for å motta Marshall-hjelp.¹ Det er også blitt sagt at Langtidsprogrammet var mer politisk, et dokument som fortalte hvordan regjeringen mente framtiden burde utformes, mens perspektivmeldingen mer er et forsøk på å framskrive de siste års utvikling ved hjelp av tilgjengelige data.² Det har hittil kommet ut fem meldinger:

- ♦ [St.meld. nr. 8 \(2004–2005\)](#) Perspektivmeldingen 2004 – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi (Regjeringen Bondevik II)³
- ♦ [St.meld. nr. 9 \(2008–2009\)](#) Perspektivmeldingen 2009 (Regjeringen Stoltenberg II)⁴
- ♦ [Meld. St. 12 \(2012–2013\)](#) Perspektivmeldingen 2013 (Regjeringen Stoltenberg II)⁵
- ♦ [Meld. St. 29 \(2016–2017\)](#) Perspektivmeldingen 2017 (Regjeringen Solberg)⁶
- ♦ [Meld. St. 14 \(2020–2021\)](#) Perspektivmeldingen 2021 (Regjeringen Solberg)⁷

For å besvare oppdraget har vi utarbeidet en tabell som viser hovedutfordringer og løsninger i meldingene. Siden meldingene i stor grad skriver om de samme utfordringene, har vi valgt å lage tabellen samlet for alle meldingene for å unngå for mye gjentakelser. Vi har imidlertid forsøkt å si noe om endringer over tid og knytte det til de enkelte meldingene med årstall der det er relevant. Meldingene er lite konkrete når det kommer til løsninger. I beskrivelsen av budsjettokumentene på Stortingets hjemmesider står det også at «Perspektivmeldingen peker på noen forutsetninger for fortsatt økonomisk vekst og på mulige skritt i retning av en bærekraftig offentlig sektor. Meldingen presenterer og drøfter viktige utviklingstrekk i det norske samfunnet og i norsk og internasjonal økonomi. Den inneholder ikke konkrete forslag til politikk.»⁸

Etter tabell 1 om hovedutfordringer har vi lagt inn en ordtellingstabell. Denne er ment å gi en indikasjon på hvilke temaer som har vært diskutert i meldingene – både for å se hva som er gjennomgående begreper i alle meldingene, og hva som er omtalt mer i enkeltmeldinger.

Deretter er besvarelsen strukturert slik at den behandler alle meldingene i kronologisk rekkefølge med tre underoverskrifter i tråd med de temaene som var etterspurt i oppdragsteksten. I vedlegg til oppdraget er det lagt inn en tidslinje for å gi en oversikt over noen sentrale hendelser og utviklingstrekk i perioden 2004–2021.

Når det gjelder metode har denne i all hovedsak bestått i å gjennomgå meldingene. Vi har imidlertid også lest avisartikler tilknyttet den enkelte melding, samt fagartikler som har sett på

¹ Aftenposten (2017) «Sjelden har langtids- perspektivet og politikk hengt så dårlig sammen som i dag» av Einar Lie 4.4.2017.

² Aftenposten (2004) «I øyet latter, i halsen gråt» av Kåre Vallebrokk 21.11. 2004.

³ Regjeringen Bondevik II bestod av Kristelig Folkeparti (KrF), Høyre (H) og Venstre (V).

⁴ Regjeringen Stoltenberg II bestod av Arbeiderpartiet (A), Senterpartiet (Sp) og Sosialistisk Venstreparti (SV).

⁵ Regjeringen Stoltenberg II bestod av Arbeiderpartiet (A), Senterpartiet (Sp) og Sosialistisk Venstreparti (SV).

⁶ Regjeringen Solberg bestod i 2017 av Høyre (H) og Fremskrittspartiet (Frp).

⁷ Regjeringen Solberg bestod i 2021 av Høyre (H), Venstre (V) og Kristelig Folkeparti (KrF).

⁸ Budsjettokumentene (2021) <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Budsjettarbeidet/Budsjettokumentene/>.

meldingene. Vi har også forsøksvis benyttet kunstig intelligens (ChatGPT 4) for å sammenligne meldingene på enkeltområder. Erfaringen med det er at svarene blir relativt generelle og at den ikke greier å f.eks. sammenligne tall eller svare konkret på hva som er forskjeller mellom meldingene.

Dette oppdraget har ikke sett på de politiske partienes behandling i innstillingene til perspektivmeldingene. Likevel er det greit å vise til at komiteen påpeker i innstillingen til den første meldingen, Innst. S. nr. 139 (2004–2005), at selv om det er enighet om målene – arbeid til alle, økt verdiskapning, videreutvikling av det norske velferdssamfunnet, rettferdig fordeling og en langsiktig, bærekraftig utvikling – er det ulike oppfatninger om hvordan de best realiseres.

2 Nærmere om de fem meldingene – samletabell

En endret demografisk sammensetning som fører til aldrende befolkning og en olje- og gassektor som etter hvert skal bli mindre, er gjennomgående i alle meldinger. Hvordan få flere til å arbeide mer og lenger er også gjennomgående, siden det går fram at inntektene etter hvert vil vokse saktere enn utgiftene i offentlige finanser. Både meldingen fra 2004 og 2021 omtaler at handlingsrommet framover vil bli mer begrenset og at offentlig sektor vil få et såkalt udekket finansieringsbehov. Klima, med utslippsreduksjoner og grønt skifte, har kommet til i større grad i de siste meldingene. Behovet for å øke produktiviteten og fremme innovasjon og konkurranseevne, er også gjennomgående temaer, samt internasjonal handel og globaliseringens utfordringer og muligheter.

Tabell 1 viser en oversikt over utfordringer og løsninger som i stor grad går igjen i perspektivmeldingene. Tabellen forsøker også å vise noen endringer som har kommet gjennom perioden. Det er viktig å merke seg at kategoriene i betydelig grad henger sammen, slik at mye av det som står under en kategori, også kunne stått under en annen kategori.

Tabell 2 viser, i tillegg til antall ord, antall sider i hver melding, der det har vært en trend at senere meldinger har blitt mer omfangsrike. Ordene kan være i ulike former, også sammensatt med andre ord, eks. klima, klimaet, eller klimautslipp. Hensikten med tabellen er å gi en indikasjon på hva eller hvilke begreper som er mye omtalt i alle meldingene, hva som er mer omtalt i noen enn i andre, og si noe om forholdet mellom begreper. Arbeid er f.eks. det begrepet og temaet som er mest omtalt i alle meldingene, klima er et begrep som er blitt betydelig mer omtalt i siste enn i første melding, mens kunstig intelligens er et begrep som nesten ikke var brukt før siste melding.

Tabell 1 Utfordringer og løsninger i perspektivmeldingene

Tema	Utfordringer	Løsninger og eksempler på mer konkrete tiltak	Endring over tid
Demografiske endringer	Utfordringene knyttet til en aldrende befolkning, inkludert økt press på velferdssystemet og hvordan løse at det blir færre som arbeider per pensjonist.	Pensjonsreform vedtatt i 2009 – skal styrke finansieringen av folketrygden ved å gi insentiver til å stå lenger i arbeid, og gjøre det mer attraktivt å kombinere arbeid med pensjon (melding 2009).	<p>Det står i alle meldingene om en kommende eldrebølge, men først i meldingen fra 2017 står det at pensjonsutgiftene allerede har økt.</p> <p>I 2004 var det 4,8 voksne i arbeidsfør alder per pensjonist, mens i 2021 er tallet sunket til 4,0. Det anslås at tallet i 2060 vil være nede på ca. 2.</p> <p>Fruktbarheten i Norge går også ned i løpet av perioden fra 1,98 barn per kvinne i 2009 til 1,55 i 2021.</p> <p>I meldingen fra 2009 går fram at Norge har fått økt nettoinnvandringen som følge av arbeidsinnvandring fra andre EØS-land som fant sted etter 2004, mens meldingen fra 2017 omhandler økningen i antall asylsøkere til Europa og Norge i 2015.</p>
Bærekraftig økonomisk politikk	<p>Nødvendigheten av bærekraftig økonomisk politikk, spesielt i forvaltningen av oljeinntekter. Likevel finansieres offentlige velferdsordninger i hovedsak av skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien. Utfordringen er bl.a. knyttet til riktige nivåer og innretninger på skatter og avgifter.</p> <p>Utgiftene til pensjoner og til helse-, pleie- og omsorgstjenester vil legge beslag på en økende del av verdiskapingen selv om kvaliteten eller standarden på de offentlige tjenestene holdes konstant. En kvalitetsøkning i tjenestene vil føre til enda større press på finansene.</p>	<p>Behov for tiltak som øker inntektene eller begrenser offentlige utgifter. Flere i jobb vil øke skattegrunnlagene og dermed inntektene. Ulike tiltak for at flere skal jobbe lenger, at flere skal gå fra trygd til arbeid, kombinere arbeid og trygd og at flere skal fullføre videregående skole. Få flere kvinner som jobber deltid til å jobbe heltid. Offentlige utgifter kan videre reduseres dersom færre trenger trygd, samt økte skatteinntektene.</p> <p>SPU skal gi et begrenset, men varig bidra til finansiering av offentlige utgifter, i tillegg til et godt tilpasset skatte- og avgiftssystem.</p> <p>Skattereformen fra 2006 har bidratt til at arbeids- og kapitalinntekter blir behandlet mer likt. Marginalskatten på arbeid ble senket og det ble gitt lettelse til brede grupper med lave og midlere lønnsinntekter (melding 2009).</p> <p>NAV-reform skal gi flere i arbeid og færre på stønad, samt bedre utnyttelse av ressursene som settes inn i velferdsforvaltningen (melding 2013).</p> <p>Foreslått nye regler for å kombinere trygd og arbeid (melding 2013).</p> <p>Skattereformen med lavere selskapsskattesats og lettelse i personbeskatning, skatteforlik i 2015, kommunereformen, jernbanereformen og opprettelse av Nye Veier AS (melding 2017).</p>	<p>Mulig med større innslag av brukerbetaling for offentlige tjenester (melding 2004). Brukerbetaling er lite vektlagt i meldingen i 2021.</p> <p>Handlingsregelen. Denne justeres ned fra 4 til 3 prosent i 2017.</p>

Tema	Utfordringer	Løsninger og eksempler på mer konkrete tiltak	Endring over tid
Produktivitet	Behovet for å øke produktiviteten og fremme innovasjon for å opprettholde økonomisk vekst og konkurranseevne.	<p>Fremme av teknologisk innovasjon og omstilling, bl.a. gjennom styrking av utdanningssystemet, forskning og utvikling.</p> <p>Produktivitetskommisjonen fra 2015 og 2016 – så på årsakene til svakere produktivitsvekst og fremmet forslag som kan styrke produktiviteten og vekstevnen i norsk økonomi.</p> <p>Produktivitetskommisjonen (2015) peker bl.a. på fleksibelt utdanningssystem som leverer rett kompetanse og digitalisering som viktig for et lands produktivitet. Fag og yrkesutdanningen bør styrkes.</p> <p>Gjennomføre «områdegjennomganger» for å forbedre kvaliteten og effektivisere offentlige virksomheter.</p> <p>Regjeringen Solberg innførte fra budsjettåret 2015 avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) som en fast del av budsjettarbeidet. Denne innebærer at bevilgningene til driftsutgifter for samtlige statlige virksomheter reduseres med 0,5 prosent hvert år (melding 2017).</p>	<p>Produktivitsveksten har vært avtagende etter 2007.</p> <p>Svak produktivitsutvikling de siste 15 årene i likhet med andre høyinntektsland (melding 2021).</p>
Klimaendringer og miljø	Tiltak for å håndtere klimaendringer, overgangen til en lavutslippsøkonomi, og bærekraftig forvaltning av naturressurser. Dette har blitt mer vektlagt i de siste meldingene.	<p>Investeringer i fornybar energi og tiltak for reduksjon av klimagassutslipp. Flere grønne skatter og avgifter.</p> <p>Grønn skatteveksling der økte miljø- og klimaavgifter muliggjør redusert skatt på arbeid og verdiskaping (melding 2021).</p>	<p>Første runde i Kyotoprotokollen gjaldt fram til 2012.</p> <p>Norges forpliktelser under Kyoto fra 2013–2020 (melding 2013).</p> <p>Paris-avtalen trådte i kraft i november 2016 (melding 2017).</p> <p>Meldingen fra 2017 viser også til at aktiviteten på norsk sokkel vil bli påvirket av den globale klimapolitikken.</p> <p>Det har i de siste meldingene blitt lagt betydelig mer vekt på grønn omstilling og grønn økonomi.</p>
Internasjonal økonomisk integrasjon	Utfordringer og muligheter knyttet til globalisering og internasjonal handel.	<p>Tilpasning til globalisering gjennom handelsavtaler og styrking av konkurranseevnen, internasjonalt skattesamarbeid.</p> <p>Selskapsskattesatsen satt ned.</p>	<p>Redusert selskapsskattesats fra 28 til 22 prosent gjennom hele perioden</p> <p>Lavere selskapsskattesatser skal gjør flere investeringsprosjekter lønnsomme, og fører dermed til at det investeres mer (melding 2021).</p>

Tabell 2 Eksempler på antall utvalgte ord i hver perspektivmelding.

	2004	2009	2013	2017	2021
Antall sider	131	192	159	227	308
Arbeid	486	899	750	979	1762
Bærekraft	48	70	67	86	235
Eldrebølge	142	204	166	228	312
Energi	47	67	83	81	120
EØS	33	21	11	43	32
Finanskrise	0	18	67	22	26
Forsvar	3	6	6	5	5
Frafall	1	3	3	6	18
Globalisering	11	48	19	38	20
Innvandring	46	89	65	151	72
Klima	38	220	228	245	557
Kunstig intelligens	0	0	0	1	18
Løsninger	8	18	9	77	191
Offentlige finanser	57	73	95	41	76
Offentlig sektor	56	63	34	106	122
Omstilling	82	104	45	119	170
Skatt	179	275	288	263	656
Pandemi	1	0	0	0	236
Pensjon	202	282	237	133	307
Olje	275	278	233	394	255
Velferd	85	204	122	175	311
Vekst	596	515	415	582	655

3 Perspektivmeldingen 2004 – Regjeringen Bondevik II

3.1 Størrelsen på offentlig sektor

Det presiseres at meldingen ikke inneholder konkrete forslag til politikk, men at hensikten med meldingen er å analysere det framtidige handlingsrommet. Analysene understreker likevel betydningen av Regjeringens arbeid med tiltak for å fremme økonomiens vekstevne og konkurransekraft, modernisere offentlig sektor, styrke deltakelsen i yrkeslivet og reformere pensjonssystemet.

Analysene i denne meldingen indikerer at offentlig sektor etter hvert vil få et betydelig udekket finansierungsbehov. Meldingen viser samtidig til at en ytterligere økning i skattenivået trolig vil ha uheldige effekter på arbeidstilbud og kapitaltilgang, og dermed bidra til å redusere verdiskapingspotensialet i økonomien. Økt arbeidsinnsats vil på den annen side kunne lette trykket på budsjettpolitikken. Endringer i skatte- og overføringssystemet som bidrar til økt arbeidsinnsats, må derfor ha høy prioritet, ifølge meldingen.

Meldingen peker på at selv om oljevirkosomheten har gitt et betydelig løft til norsk økonomi de siste tiårene, utgjorde produksjonen i Fastlands-Norge rundt 80 prosent av landets samlede verdiskaping. Denne andelen vil øke etter hvert som utvinningen av petroleum gradvis avtar. Å sikre vekstevnen i fastlandsøkonomien framover var derfor en hovedutfordring for den økonomiske politikken.

3.2 Konsekvens av økte skatter

Noe av det som står her, bl.a. om utforming av skattesystemet er relativt likt i de fleste meldingene og vil derfor ikke bli omtalt i beskrivelsen av de senere meldingene.

I utformingen av skattesystemet må myndighetene ta hensyn til at ulike skattearter har ulike virkninger på effektiviteten i økonomien og fordelingen av ressursene. Enkelte skatteformer kan virke nøytralt, eller bidra til å bedre ressursbruken i økonomien. Dette gjelder for eksempel miljøavgifter. Ved bruk av riktig utformede miljøavgifter kan myndighetene redusere omfanget av forurensing samtidig som statens inntekter øker. I sektorer med grunnrente kan myndighetene kreve inn skatteinntekter ved bruk av grunnrenteskatter uten at dette behøver å påvirke selskapenes produksjonstilpasning. Mulighetene til å benytte miljøavgifter og grunnrenteskatter er imidlertid av begrenset omfang, og vekst i offentlige utgifter må derfor normalt finansieres med økning i andre skatter og avgifter.

Offentlige budsjetter må balansere over tid. Økte offentlige utgifter som ikke dekkes av direkte brukerbetaling, vil derfor over tid i all hovedsak måtte dekkes ved økte skatter og avgifter. Det vil være store realøkonomiske kostnader forbundet med store skatteøkninger når skattenivået i utgangspunktet ligger relativt høyt, slik tilfellet er i Norge. Når det gjelder skatt på arbeid, viser meldingen til at høy marginalsatt på arbeid kan bidra til å redusere den samlede sysselsettingen.

Regjeringens forslag til skattereform innebærer økt skatt på høy eieravkastning og nedtrapping av formuesskatten med sikte på fjerning. Kapitalbeskatningen reduseres samlet sett.

Meldingen viser også til at det nære økonomiske samkvetmet med andre land setter grenser for hvor mye skattesatsene i Norge kan avvike fra skattesatsene i utlandet.

Mulige elementer for bærekraftige finanser kan bl.a. være større innslag av brukerbetaling for offentlig finansierte tjenester der det ikke strider mot viktige fordelingshensyn. Brukerbetaling vil redusere overskuddsetterspørselen og gjøre det lettere å oppnå en riktig sammensetning av tjenestetilbudet, samfunnsøkonomisk sett, ifølge meldingen.

Brukerbetaling er betydelig mindre vektlagt i f.eks. meldingen fra 2021.

3.3 Omstillingsbehovet

Det står lite eksplisitt i meldingen om omstillingsbehovet knyttet til olje- og gassektoren, men det står om omstilling mer generelt. Meldingen viser til at evnen til omstilling gir uttrykk for i hvilken grad den enkelte bedrift og økonomien som helhet klarer å flytte ressurser slik at disse kaster mer av seg enn i den opprinnelige anvendelsen. En viktig form for omstilling består i å ta i bruk nye produksjonsprosesser eller produsere nye produkter, ofte omtalt som innovasjon.

God omstillingsevne vil i betydelig grad kunne avlaste byrdene på den makroøkonomiske politikken. Det er derfor av stor betydning at også politikken på andre områder bidrar til å opprettholde og øke økonomiens omstillingsevne og fleksibilitet. Det går også fram at internasjonal konkurranse bidrar til omstilling.

Hvis omstillingene skjer mellom svært ulike bransjer eller mellom virksomheter som er lokalisert langt fra hverandre, vil kravet til omskolering og geografisk mobilitet blant arbeidstakerne øke og omstillingskostnadene blir større.

For å bidra til omstilling viser meldingen til tiltak som forutsigbare rammebetingelser, stimulering til jobbsøking og arbeidsmarkedstiltak. Effektive omstillinger er også avhengig av innretningen av utdanningssystemet.

4 Perspektivmeldingen 2009 – Regjeringen Stoltenberg II

4.1 Størrelsen på offentlig sektor

Det går også fram av denne meldingen at den ikke inneholder konkrete forslag til politikk på enkeltområder, men at disse presenteres i egne proposisjoner og meldinger til Stortinget.

Selv om denne meldingen kom under finanskrisen, så går det fram at de langsiktige perspektivene i begrenset grad vil være påvirket av den pågående finanskrisen.

Det langsiktige inndekningsbehovet i offentlige finanser anslås i denne meldingen lavere enn i Perspektivmeldingen 2004 og i Nasjonalbudsjettet 2007. Nedjusteringen sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2007, skyldes i første rekke at nytt pensjonssystem er innarbeidet i framskrivingene, noe som gir lavere alderspensjonsutgifter i folketrygden.

Det står mye likt om arbeid og utviklingen i offentlige finanser som i den forrige meldingen. For eksempel viser beregningene at finansieringen av helsesektoren kan bli en av de store utfordringene landet står overfor i videreutviklingen av velferdsordningene. Framskrivningene indikerer at en videreføring av dagens velferdsordninger krever tiltak for å styrke offentlige finanser. Mens velferdsordningene i all hovedsak finansieres av befolkningen i yrkesaktiv alder, er barn, ungdom og eldre netto mottakere av offentlig finansierte tjenester og overføringer. Endringer i befolkningens alderssammensetning får dermed stor betydning for utviklingen i offentlige finanser. Pensjonsreformen er ifølge meldingen et tiltak som påvirker den langsiktige bærekraften i statsfinansene.

Noe som derimot er nytt i denne meldingen er at usikkerheten i befolkningsframskrivingene først og fremst er knyttet til anslaget for nettoinnvandringen til Norge. Nettoinnvandringen hadde økt kraftig, særlig som følge av arbeidsinnvandring fra andre EØS-land som fant sted etter utvidelsen av EU i 2004.

4.2 Konsekvens av økte skatter

Det går fram at velferdsordningene i hovedsak er skattefinansierte, og økt beskatning er dermed et nærliggende alternativ for å finansiere et større velferdstilbud.

Samtidig har høy sysselsetting gitt et stort skattegrunnlag for finansiering av velferdsordningene. Bærekraften i modellen er avhengig av at den høye arbeidsinnsatsen opprettholdes. Det vises også til i denne meldingen at økt skattefinansiering av velferdsordningene kan svekke sysselsettingen og verdiskapingen. Dersom antall yrkesaktive derimot øker som følge av innvandring, vil det gi økte skatteinntekter, men også høyere utgifter for det offentlige som følge av at utgiftene til stønader og offentlige tjenester vil øke.

Meldingen viser til at skattereformen i 2006 har bidratt til at arbeids- og kapitalinntekter blir behandlet mer likt. Marginalskatten på arbeid ble senket og det ble gitt lettelse til brede grupper med lave og midlere lønnsinntekter. Samtidig ble skattene for de med høye kapitalinntekter økt, går det fram av meldingen.

I tillegg vises det til at skatte- og avgiftspolitikken i andre land påvirker handlingsrommet for Norge. Internasjonaliseringen og den raske teknologiske utviklingen gjør enkelte skattegrunnlag mer mobile og begrenser mulighetene for å beskatte kapitalinntekter.

4.3 Omstillingsbehovet

Det står heller ikke så mye konkret om omstillingsbehovet knyttet direkte til olje- og gasssektoren i denne meldingen, men det vises til at overgang til et lavutslippssamfunn er en ny omstillingsutfordring utover i dette århundret.

5 Perspektivmeldingen 2013 – Regjeringen Stoltenberg II

5.1 Størrelsen på offentlig sektor

Denne meldingen viser også til at Norge står overfor krevende statsfinansielle utfordringer i tiårene framover, selv om den norske samfunnsmodellen gir et godt utgangspunkt for å håndtere dem. Det vises også til at det er skatteinntektene fra fastlandsøkonomien som er den klart viktigste kilden til finansieringen av velferdsordningene også i framtiden.

Bærekraften i velferdsordningene kan styrkes på flere måter. Tiltak som øker deltakelsen i arbeidslivet vil kunne ha en særlig gunstig effekt: Skattegrunnlagene blir større når flere er i jobb, og trygdeutgiftene kan reduseres dersom færre trenger trygd. Meldingen viser til at enten så må andelen sysselsatte øke, eller så må den gjennomsnittlige arbeidstiden per sysselsatt øke fra dagens nivå fram til 2060.

Meldingen viser til at flere reformer er gjennomført for å styrke arbeidslinjen i arbeids- og velferdspolitikken de siste årene, herunder pensjonsreformen og NAV-reformen. Vurdering av arbeidsevne og deltakelse i arbeidslivet står sentralt. Etersom langvarig sykefravær øker sannsynligheten for å bli ufør, vil tiltak som reduserer det langvarige sykefraværet, også kunne føre til lavere tilgang av nye uføre. Arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv (IA) legger vekt på økt bruk av gradert sykemelding for å redusere sykefraværet. Nye regler om uføretrygd ble vedtatt av Stortinget høsten 2011. De nye reglene vil bl.a. gjøre det lettere å kombinere uføretrygd og arbeid, ifølge meldingen.

5.2 Konsekvens av økte skatter

Det vises til at samlede skatter og avgifter fra Fastlands-Norge de siste årene har vært på om lag samme nivå som tidlig på 1980-tallet, målt som andel av verdiskapingen.

Skatter og avgifter pålegges først og fremst for å frambringe inntekter til fellesskapet. Samtidig må skatte- og avgiftssystemet utformes slik at det bidrar til rettferdig fordeling, høy verdiskaping og en god utnyttelse av ressursene i samfunnet.

Meldingen viser videre til at Regjeringen de siste årene har videreført skattene på 2004-nivå i tråd med skatteløftet i plattformen for regjeringssamarbeidet. Skattereformen i 2006 forbedret skattesystemet på vesentlige punkter og befestet prinsippene fra 1992-reformen. Ved å innføre utbytteskatten, redusere de høyeste marginalskattene på arbeid og fjerne delingsmodellen, fikk man stoppet omfattende skattetilpasninger. Reformen ga også økt grad av likebehandling mellom ulike virksomhetsformer. I tillegg har skattesystemet blitt mer omfordelende.

Det vises til at tiltak som styrker budsjettene til offentlig forvaltning, også kan innebære vanskeligere avveininger. Høyere skattesatser kan svekke insentivene til å arbeide eller investere, mens økte brukerbetaling kan skape større forskjeller.

Skatteinntektene er hovedgrunnlaget for å finansiere velferdsordningene. Nivået på skatter og avgifter er høyere i Norge enn i de fleste andre OECD-land. Skatter og avgifter gir normalt en forskjell mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet. Norge har klart å

kombinere et relativt høyt skattenivå med god økonomisk vekst, og det må ifølge meldingen ses i sammenheng med at Norge har utviklet et effektivt skattesystem med brede skattegrunnlag.

Det vises også til at den gjennomsnittlige satsen for selskapsskatt er blitt redusert både i OECD-landene og EU-landene sett under ett. Finansdepartementet skulle derfor sette ned et ekspertutvalg for å vurdere selskapsbeskatningen i lys av den internasjonale utviklingen.

5.3 Omstillingsbehovet

Verdiskapingen i olje- og gassnæringen utgjorde mer enn en femdel av Norges bruttonasjonalprodukt, går det fram av meldingen.

Selv om den direkte sysselsettingen er lav og de løpende innbetalingene til staten spares i fond, har petroleumsvirksomheten bidratt med betydelige vekstimpulser mot norsk fastlandsøkonomi de siste 40 årene. For å investere og produsere, etterspør petroleumsvirksomheten et bredt utvalg av varer og tjenester.

Petroleumsressursene på norsk sokkel er begrenset og faller med uttaket. Ifølge meldingen har produksjonen trolig allerede passert toppen, og vil etter alt å dømme begynne å avta mer markert i løpet av de neste 10-20 årene. Da vil også etterspørselen rettet mot norsk fastlandsøkonomi gå ned.

Leverandørbedrifter som har vridt seg mot eksport, vil imidlertid fortsatt kunne bidra til verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Hvor stort potensial norske leverandører har i eksportmarkeder i framtiden, vil bl.a. avhenge av hvor viktig den geografiske nærheten til produksjonen er, av hvilke lover og regler som gjelder i produksjonslandene og av utviklingen i internasjonal klimapolitikk.

Omstillingskostnadene vil også avhenge av tempoet i nedbyggingen. Ved en gradvis nedbygging vil det være lettere for bedriftene å vri seg mot andre etterspørere. Norsk næringsliv har tidligere vist god evne til å omstille seg ved skiftende rammebetingelser. Ny teknologi, høyere priser på utslipp av klimagasser eller framvekst av alternative energikilder kan en gang i framtiden legge press på priser og lønnsomhet i petroleumsnæringen. På den annen side er det, ifølge meldingen, fortsatt store ressurser igjen på norsk sokkel som kan gi betydelig aktivitet i mange år framover.

6 Perspektivmeldingen 2017 – Regjeringen Solberg

6.1 Størrelsen på offentlig sektor

Også denne meldingen viser til at de siste tiårene har vært en gyllen periode for norsk økonomi og også for offentlige finanser. Viktige økonomiske trender har pekt vår vei, men nå brytes trendene, går det fram av meldingen. Statens pensjonsfond utland vil ikke fortsette å vokse like raskt. En eldre befolkning fører til at en mindre del av befolkningen jobber og betaler skatt og at utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester vil øke. I denne meldingen vises det også til at veksten i pensjonsutgifter allerede har skutt fart, mens veksten i utgiftene til pleie- og omsorgstjenester ventes å tilta etter 2030, når andelen av befolkningen over 80 år tar seg

markert opp. De neste 10–15 årene vil dermed handlingsrommet i finanspolitikken være langt mindre enn vi er blitt vant til. Når tidsperspektivet forlenges, blir presset på offentlige finanser enda sterkere. Inntektene må opp eller utgiftene ned.

Framskrivningene i basisforløpet innebærer at offentlige utgifter øker raskere enn offentlige inntekter fra slutten av 2020-tallet.

Selv om økt produktivitet er avgjørende for utviklingen i velstandsnivået i Norge over tid, vises det til at økt produktivitet i privat sektor i seg selv ikke er avgjørende for inndekningsbehovet i offentlige finanser. Det er fordi økt produktivitet i privat sektor som regel slår ut i økt lønn, og dermed også gir høyere utgifter i det offentlige til lønninger, pensjoner og andre overføringer. Økt produktivitet i offentlig forvaltning vil imidlertid ha stor betydning for bærekraften i velferdsordningene.

Det samme gjelder økt arbeidsinnsats i økonomien. En god arbeidsstrategi må ta mål av seg til både å øke gjennomsnittlig arbeidstid og yrkesdeltakelsen. Hver tredje kvinne jobber deltid. Hvis disse i stedet jobbet heltid, ville samlet antall timeverk i 2016 økt med vel 8 prosent, går det fram.

Det er ifølge meldingen høy sysselsetning og en effektiv offentlig forvaltning som skal finansiere velferden, begge er forhold som kan påvirkes av politikk.

Når det gjelder løsninger viser meldingen også til at Regjeringens arbeid med reformer er del av en offensiv strategi for å trygge Norges framtid. Skattereformen, kommunereformen, jernbanereformen og opprettelse av Nye Veier AS, er sentrale eksempler.

6.2 Konsekvens av økte skatter

Offentlige velferdsordninger finansieres i hovedsak av skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien. Samtidig viser meldingen til at samlede skatter og avgifter fra Fastlands-Norge de siste årene har avtatt noe målt som andel av verdiskapingen.

Flere forhold ventes å føre til noe svakere vekst i skatteinntektene i årene framover enn i forrige periode. Etterspørselen fra petroleumsvirksomheten vil trolig avta over tid, flere eldre og lavere produktivitetsvekst demper også vekstevnen i økonomien. Tilsvarende vil offentlige finanser svekkes hvis omstillingsevnen er lav og ny næringsvirksomhet ikke vokser fram.

Selv om skattenivået må ses i sammenheng med ønsket nivå på velferdsytelsene, er det likevel grenser for hvor høyt skattenivået kan være. Større skatteøkninger gir en betydelig risiko for unndragelser eller tilpasninger og at skattegrunnlagene dermed blir mindre. Høy skatt på arbeidsinntekt vil kunne redusere arbeidstilbudet, mens høy skatt på kapital vil kunne svekke insentivene til å investere og drive næringsvirksomhet i Norge. Skattegrunnlagene utfordres også av andre utviklingstrekk, som globalisering, digitalisering og økt skattekonkurranse.

Hovedelementene i skattereformen er lavere selskapsskattesats og brede lettelser i personbeskatningen. Det vil fremme økonomisk vekst, lette omstilling og legge til rette for nye

arbeidsplasser. Meldingen viser også til et bredt flertall på Stortinget for et skatteforlik i 2015 som blant annet reduserte selskapsskatten til 23 prosent i 2018.

I denne meldingen går det i tillegg fram at de årlige inntektene fra bilrelaterte avgifter vil kunne falle med om lag 30 milliarder kroner fram til 2030 dersom alle nye personbiler er nullutslippsbiler fra og med 2025. Beregningene illustrerer at en videreføring av avgiftsfordeler for nullutslippsbilenes kombinert med en rask innføring av nullutslippsbiler, i løpet av få år kan føre til en kraftig reduksjon i handlingsrommet i statsbudsjettet.

6.3 Omstillingsbehovet

Et hovedmål for denne regjeringen har ifølge meldingen vært å gjøre norsk økonomi mindre oljeavhengig og mer omstillingsdyktig. Derfor er det i budsjettene prioritert satsing på infrastruktur, kunnskap og vekstfremmende skattelettelse.

En av hovedutfordringene framover vil ifølge meldingen være å omstille landet til en ny situasjon der Norge likner mer på vestlige økonomier uten olje- og gassressurser. Nye arbeidsplasser må komme i næringer uten grunnrente. Det betyr både at skatteinntektene vil være lavere og at bedriftene ikke kan forvente like høy avkastning på kapitalen som i petroleumsvirksomheten.

Fortsatt ligger likevel kostnadsnivået klart over nivået hos Norges viktigste handelspartnere. Samtidig har bedriftene som har klart å overleve med det høye norske kostnadsnivået, høy produktivitet. Leverandørindustrien har bygget opp en kompetanse som er sterkt etterspurt også internasjonalt, og som har gitt store eksportinntekter. Mange arbeidstakere er svært godt kvalifiserte, også til arbeid i andre næringer, går det fram av meldingen.

Omstillingene norsk økonomi står overfor, krever høy kompetanse, god organisering og godt samarbeid i arbeidslivet. Det er ifølge meldingene nødvendig med mange små og noen store tiltak. Endringer i rammeverk og reguleringer kan gi store gevinster. Det vises også til at reformiveren generelt har avtatt i OECD-landene, mens Norge skiller seg ut med en markert økning i reformaktiviteten. Det arbeidet må fortsette, framholdes det i meldingen.

I denne meldingen ble det også lagt fram at forventet realavkastning i Statens pensjonsfond utland ble nedjustert fra 4 til 3 prosent. Handlingsregelen legger til grunn at uttaket fra fondet over tid følger den forventede realavkastningen.

7 Perspektivmeldingen 2021 – Regjeringen Solberg

7.1 Størrelsen på offentlig sektor

I likhet med tidligere meldinger slås det fast at Norges solide utgangspunkt er resultatet av mange gode valg. Skattereformer, EØS-avtalen, handlingsregelen for bruk av petroleumsinntekter, bred tilgang til utdanning, pensjonsreformen og langsiktige investeringer er viktige eksempler fra nyere tid.

Også denne meldingen viser at lavere vekst i skatteinntektene framover og økte utgifter til pensjoner, helse og omsorg, bidrar det til at handlingsrommet i budsjettene vil bli trangere.

Statens utgifter vil øke raskere enn inntektene, og frem mot 2060 vil det ifølge framskrivinger i denne meldingen være et udekket finansieringsbehov over statsbudsjettet på om lag 5 milliarder kroner årlig. Framover antas det at befolkningsutviklingen vil fortsette å trekke den underliggende veksten i økonomien og i skattene ned.

Til forskjell fra tidligere meldinger vises det i denne til at den økte pengebruken under pandemien skal være midlertidig og tas ned igjen etter hvert som smitteverntiltak kan lempes på og økonomien bedres.

7.2 Konsekvens av økte skatter

I stedet for å øke skattene, viser meldingen til at regjeringen vil gjøre det mer lønnsomt å jobbe, spesielt for personer med lave inntekter, blant annet ved å senke skatten på arbeidsinntekt. Meldingen viser til at redusert skattesats på alminnelig inntekt for personer, kombinert med en omlegging fra toppskatt til trinnskatt, har redusert marginalsattesatsen på arbeidsinntekt siden 2013. Dette har ført til at det har blitt mer lønnsomt å arbeide. Over tid vil flere arbeide mer, og skatte- og avgiftsinntektene vil igjen øke noe. På denne måten kan skattelettelse ha en viss grad av selvfinansiering, går det fram av meldingen.

Meldingen viser til en studie fra SSB som konkluderer med at skattesystemet er blitt litt mindre omfordelende i 2019, enn med reglene fra 2013. Den enkeltendringen som har bidratt mest til svakere omfordeling av inntekt, er den reduserte satsen på alminnelig inntekt. Mye av denne reduksjonen i skattesatsen på alminnelig inntekt var del av et bredt skatteforlik på Stortinget som hadde som formål å styrke norsk konkurransevne, går det fram av meldingen.

Meldingen viser også til at et godt utformet skattesystem tilpasset internasjonale rammebetingelser, støtter opp under verdiskaping i privat sektor. I statsbudsjettene for 2014 til 2021 er det blitt gitt om lag 6,3 milliarder kroner (2021-kroner) i samlede netto lettelse i næringsbeskatningen. Det viktigste tiltaket har vært redusert sats i selskapsskatten fra 28 til 22 prosent. Lavere selskapsskattesatser gjør flere investeringsprosjekter lønnsomme, og fører dermed til at det investeres mer.

Regjeringen vil, ifølge meldingen, fortsatt prioritere arbeidet med å forenkle skatte- og avgiftssystem. Det forutsetter at regelverket legger til rette for deling og gjenbruk av opplysninger, og at det er enkelt og digitaliseringsvennlig, slik det framgår av regjeringens digitaliseringsstrategi.

Nytt i denne meldingen er «grønn skatteveksling», der økte miljø- og klimaavgifter muliggjør redusert skatt på arbeid og verdiskaping. Det går fram at Regjeringen har lagt stor vekt på grønn skatteveksling, og at de miljørelaterte avgiftene har økt med 6,7 milliarder kroner, samtidig som de samlede skattene er redusert med 34,1 milliarder kroner.

Meldingen diskuterer også utfordringene med globalisering og digitalisering som gjør det vanskeligere å skatlegge grensekryssende økonomisk aktivitet. Utfordringene deles inn i to kategorier: Den første består av utfordringer knyttet til selskapers tilpasninger og utnyttelse av internasjonale skatteregler for å spare eller unngå skatt. Den andre gjelder skattekonkurranse mellom land hvor særlig reduksjoner i selskapsskatten brukes for å tiltrekke seg investeringer og

arbeidsplasser. Det slås fast at utfordringene med å skattlegge bedrifter og markedskonsentrasjon er problemstillinger som mange land står overfor og som krever internasjonale løsninger.

7.3 Omstillingsbehovet

Meldingen viser til at det framover er viktig å legge til rette for en mindre oljeavhengig fastlandsøkonomi. Omstillingen kommer både fordi ressursene uttømmes, og fordi verdens forbruk må omstilles til renere energikilder.

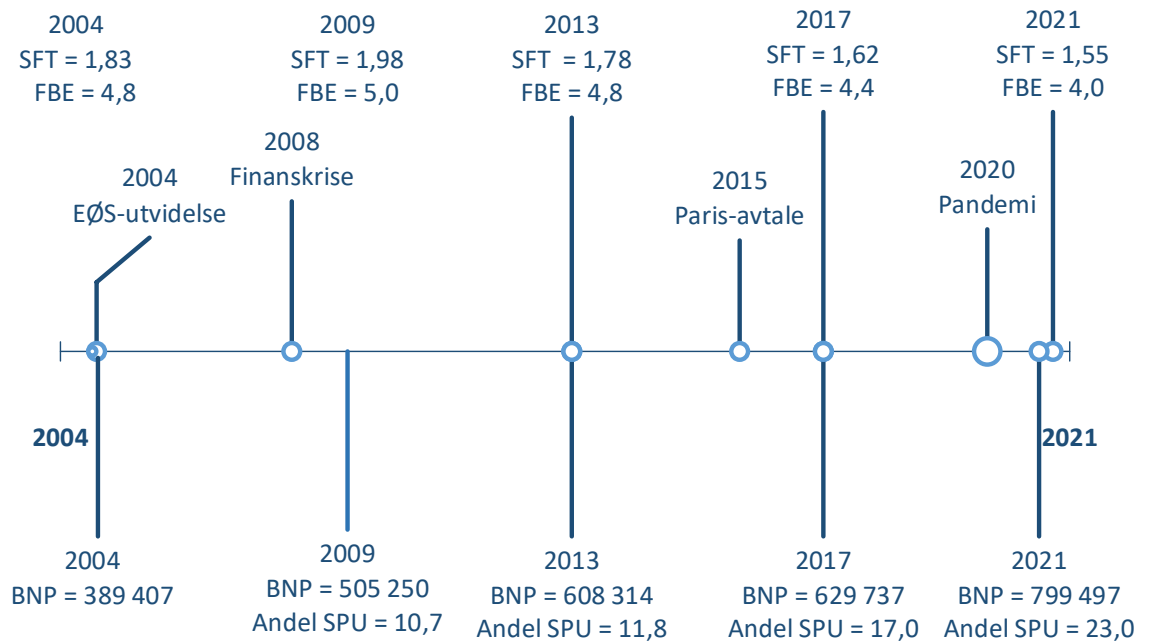
Omstillingene i retning av en mindre oljeavhengig økonomi er allerede i gang, framholdes det i denne meldingen. Oljeprisfallet i 2014 førte til at omstillingen kom raskere enn forutsett, og norsk økonomi viste god omstillingsevne. Norge er ifølge meldingen avhengige av at andre, lønnsomme næringer tar over som vekstmotorer i økonomien. På lang sikt vil utviklingen i produktivitet og sysselsetting være avgjørende for velferdsutviklingen.

En vekstfremmende politikk handler om gode generelle rammevilkår for næringslivet der det legges til rette for innovasjon og konkurranse. Utdanning og kunnskap er nøkkelementer for å få til vekst. Konkurranse gir insentiv til å effektivisere, innovere og ta til seg teknologi utviklet av andre. Det vises til at en rekke norske bedrifter har utviklet teknologi som er verdensledende på sitt område. Likevel vil ikke en liten åpen økonomi som den norske kunne være alene i front på alle områder. Det vil være avgjørende for vekstevnen at Norge klarer å hente ut gevinster av ny teknologi og får mest mulig ut av arbeidskraften og realkapitalen.

I denne meldingen er omstillingen sterkere knyttet til klimautslipp. Omstillingen til et lavutslippssamfunn og tilpasningen til en strammere klimapolitikk vil kunne medføre tilpasningskostnader både på kort og lengre sikt, men bare gjennom en offensiv klimapolitikk kan vi bidra til å unngå langt større kostnader lenger frem. Ved å fremme klimavennlige valg i bedrifter og husholdninger, vil økonomiens vekstevne over tid styrkes.

8 Vedlegg

Tidslinjen er ment å gi en rask oversikt over sentrale hendelser og utviklingstrekk i perioden som perspektivmeldingene har kommet ut, jf. 2004–2021. Tallene som viser bruken av fondsmidler (SPU) som andel av utgifter i statsbudsjettet er hentet fra Nasjonalbudsjettet for 2024, jf. figur 3.5. Øvrige tall er hentet fra SSB.



- SFT = Samlet fruktbarhetstall
- FBE = Forsørgerbrøk er antall voksne (18-66 år) og delt på antall eldre (67+år). Et tall på 4 betyr at det er 4 voksne per eldre person i befolkningen
- BNP = BNP pr. innbygger i NOK
- Andel SPU = Bruken av fondsmidler som andel av utgifter i statsbudsjettet.