
**NYE PERSPEKTIVER –
PERSPEKTIVMELDINGEN SOM
FREMTIDSDOKUMENT**



Bakgrunnsdokument om
Perspektivmeldingen
(Meld. St. 12 2012-2013)
til workshopen «Nye perspektiver»
på Lysebu tirsdag 27. mai 2014

Oslo, 21. mai 2014

INNHOLD

OM PROSJEKTET «FREMTIDEN 2014»	4
FRA LANGTIDSPROGRAM TIL PERSPEKTIVMELDING	5
PERSPEKTIVMELDINGEN 2013: FORM OG INNHOLD	11
POLITISK MOTTAKELSE OG MEDIEDEKNING	19

OM PROSJEKTET

«FREMtiden 2014»

Prosjektet Fremtiden 2014 søker å bidra til å utvikle norsk fremtidstenkning i kunnskaps- og teknologipolitikk. Det vil vi gjøre ved å se på den tenkningen om fremtiden som gjøres i dag. Motivasjonen bak prosjektet er erkjennelsen av at dagens samfunnsutfordringer går på tvers av sektorer, land og fagfelt, og at særlig kunnskap og teknologi ofte fungerer som disruptive endringsfaktorer som er uforutsigbare og vanskelige å styre.

Prosjektet vil bruke aktuelle og konkrete case til å diskutere ulike aspekter ved fremtidstenkning i Norge. Samtidig ønsker vi å bidra til noen av våre viktigste fremtidsdiskusjoner. Det legges opp til en serie på tre workshoper, som vil samle deltakere fra industri, medier, forskning og forvaltning. De vil ta opp viktige fremtidsdiskusjoner i Norge, men ha ulikt fokus. Temaene for de tre workshopene er hhv.:

- Regjeringens perspektivmelding
- 21-prosessene (O&G21, Energi 21, HelseOmsorg 21, Hav21 mm).
- «Norge etter oljen» - om omstillingen til en økonomi med reduserte olje- og gassinntekter

Det vil utarbeides en rapport og avholdes en workshop for hvert av disse temaene. Prosjektet finansieres av Norges forskningsråd og gjennomføres i samarbeid med Teknologirådet.

Dette dokumentet gir et kort innblikk i perspektivmeldingens historikk, form og innhold. Det vil, sammen med diskusjonen på workshopen på Lysebu tirsdag 27. mai, danne grunnlag for en rapport om Perspektivmeldingen som fremtidsdokument.

FRA LANGTIDSPROGRAM TIL PERSPEKTIVMELDING

Et dokument fra regjeringen om langsiktige utviklingslinjer bør ha høye ambisjoner. Det bør bidra til vår forståelse av hva slags fremtid vi går mot, og til diskusjoner om hva slags fremtid vi faktisk ønsker oss. Slike ambisjoner bør understøttes både av et bredt faglig grunnlag, og av et egnet sett med arbeidsmetoder og temaer.

Perspektivmeldingen er en stortingsmelding som gis ut om lag hvert fjerde år. Den peker på langsiktige utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi. Tradisjonelt har meldingen blitt utarbeidet av Finansdepartementet på oppdrag fra regjeringen.

Meldingen er det offentlige dokumentet som gir den mest omfattende behandlingen av Norges fremtid de kommende tiårene. Dens spådommer gir et faglig grunnlag for offentlig debatt og politiske beslutninger. Den er dermed landets kanskje viktigste dokument når det gjelder å tenke om fremtiden.

Samtidig har perspektivmeldingen et avgrenset, økonomifaglig grunnlag og et klart definert mandat, nemlig å peke på langsiktige utfordringer og valgmuligheter i norsk økonomi. Meldingens status og faglige innretning gjør det interessant å spørre hva slags type dokument dette er, og hvordan det eventuelt kan bli.

Den siste perspektivmeldingen ble lagt frem av Stoltenbergs andre regjering den 8. februar 2013. Det 165 sider lange dokument ble utarbeidet av Finansdepartementet. Innholdet i meldingen beskrives nærmere nedenfor, men kort oppsummert er dokumentets hovedbudskap at:

PERSPEKTIVMELDINGENS FORLØPER: LANGTIDSPROGRAMMENE

Den første perspektivmeldingen kom i 2004. Dokumentets historie kan imidlertid spores tilbake til langtidsprogrammene som kom ut om lag hvert fjerde år siden 1948.

De første langtidsprogrammene ble utarbeidet av alle Marshall-hjelpens mottagerland, og var en betingelse for støtte. Slike planer skulle både fastsette støttebehovet i individuelle land og settes i sammenheng for å forhindre ubalanser mellom europeiske økonomier. Derfor ble planene også drøftet i Organisasjonen for europeisk økonomisk samarbeid, forløperen til OECD.

Som økonomisk-politisk program har Stortingsmelding nr. 62 temmelig begrenset verdi. Ja, allerede fremstillingen av de faktiske forhold kan det settes spørsmålsteget ved. Når man f. eks. leser framstillingen av "Gjenreisings- og utbyggingsperioden 1946-1952", får man et inntrykk av at overskriften like godt kunne ha vært: "Hurra – hvor storartet allting står til!" Det virker som en skildring av en nærmest problemfri periode, hvor alt er vekst og framgang og svulmende tall, og hvor – ikke minst – alle planer er slått til og alle mål er nådd eller overtruffet.

- Leder, "Katalog over muligheter", VG fredag 10 juli 1953 s. 2

Tematisk utviklet langtidsprogrammene seg fra å fokusere på balanseproblemer knyttet til gjenoppbygging og industrialisering i tidlig etterkrigstid, til å senere fokusere på bærekraften i offentlige finanser og forvaltningen av oljerikdommen. Klimapolitikk begynte også gradvis å inngå som et viktig moment i de siste langtidsprogrammene.

Metodisk utviklet programmene seg i retning av stadig lengere tidsperspektiv på langsiktige framskrivninger. Langtidsprogrammet 1974, St.meld. nr. 71 (1972-73) er et tidlig eksempel, hvor beregninger av utviklingen i offentlig sektor ble ført helt frem til 2000.

Til tross for denne utviklingen var ikke langtidsprogrammene så langsiktige som navnet skulle tilsi. Det var først med perspektivmeldingene på tidlig 2000-tall at vi ser et konsekvent 50-årsperspektiv på dokumentets økonomiske framskrivninger.

Denne overgangen markerte en nedjustering av perspektivmeldingens lengde, en mindre normativt og visjonær språkføring, og et mer konsentrert fokus på Finansdepartementets ansvarsområder, med en tilhørende rendyrket økonomifaglig tilnærming til fremtidstenkning.

Langtidsprogrammene utviklet seg til et omfattende visjonsdokument som ikke bare beregnet økonomiske utviklingslinjer, men også beskrev verdier og prinsipper som norsk langsiktig planlegging skulle bygges på. Mange husker fortsatt begrepet "Det norske hus", som ble fremhevet i langtidsprogrammet for perioden 1998-2001, utgitt av Thorbjørn Jaglands regjering i 1997. De siste langtidsprogrammene var svært omfattende og signaliserte gjerne ønskede retninger for politikken.¹

Det siste langtidsprogrammet ble utgitt under Jens Stoltenbergs første regjering i 2001 og var på hele 650 sider. Programmet åpnet med en erklæring av regjeringens visjoner, hvor blant annet "trygge og gode oppvekstvilkår", "et mangfoldig og solidarisk samfunn", "toleranse og gjensidig respekt", "et avansert kunnskapssamfunn", og "hensynet til naturen og vårt felles miljø" fremheves som sentralt for dens verdigrunnlag og styringsprinsipper.

"Stø kurs i feil retning", "et stagnasjonsalternativ", "opplegg for høyere rente" og "skuffende lite konkret". Slik lød kommentarene fra opposisjonen etter at statsminister Jens Stoltenberg og finansminister Karl Eirik Schjøtt-Pedersen hadde presentert regjeringens langtidsprogram torsdag.

- Sentrum vil markere seg som regjeringalternativ, NTB tekst, 29.03.2001.

2004: FRA VISJON TIL FAG – DEN FØRSTE PERSPEKTIVMELDINGEN

Overgangen til perspektivmeldingen markerer det som mange aviskommentarer karakteriserte som et skifte fra et *politisk* til et *faglig* dokument. Da den første perspektivmeldingen kom ut under Kjell Magne Bondeviks andre regjering i 2004, var lengden kuttet drastisk ned, til 142 sider. Også her åpnes dokumentet med en verdimeslig posisjonering, men til forskjell fra den åtte sider lange visjonsbeskrivelsen som åpnet forgjengeren, er posisjoneringen nå oppsummert i to setninger:

Samarbeidsregjeringen har sin verdiforankring i rettsstatens og demokratiets prinsipper og den kristne og humanistiske kulturarv. Samarbeidsregjeringen vil føre en politikk som verner om menneskelivet, viser respekt for menneskeverdet, verdsetter personlig ansvar, gir frihet for enkeltmennesket, verner om familiene og ivaretar forvalteransvaret.

Deretter tar økonomene over. Språkføringen er nøktern og argumentasjonen forankret i solide tallgrunnlag, grafer og tabeller, snarere enn i mål og visjoner.

¹ Historiker Einar Lie har skrevet om langtidsprogrammets historie, både i kronikkform (<http://www.aftenposten.no/meninger/Lang-tid-og-lite-ull-7121528.html>) og i bokform Lie, Einar & Venneslan, Christian (2010). *Over evne. Finansdepartementet 1965-1992*. Pax Forlag. Se også kapittel 7.1 i perspektivmeldingen fra 2009.

[Det kan] tenkes at Foss er helten i eventyret som hugger hodene av trollet og får prinsessen. Hvis det da ikke er Foss som er prinsessen. Som finansminister må han jo regnes som statskassen personlig. Foss minnet lite om en prinsesse og så heller ikke ut til å være i nød. Han stilte med mansjettknapper i gull og et slips med så gyldne striper at det nok var hentet ut av hvelvet til Norges Bank. Men han hvinte i det minste det beste han kunne. - Jeg vil advare mot alle typer reformer som ikke vil øke arbeidsinnsatsen. La det være en adresseløs masseforsendelse til alle partiers programkomiteer.

- Kjetil B. Alstadheim, Dagens Næringsliv 20.11.2004

2009: KLIMA OG MILJØ SOM PROBLEMATISK FAKTOR

Den neste perspektivmeldingen ble lagt frem midtveis i den rødgrønne regjeringens styringsperiode. Den minner i grove trekk om utgaven fra 2004. Meldingens 204 sider dekker i hovedsak de samme temaene som Bondevik-regjeringens melding, men inneholder også to nye kapitler med titlene "Bærekraftig utvikling – miljø- og klima-utfordringene" og "Inntektsforskjeller i Norge".

Kapittelet om klima og miljø påpeker den sterke historiske sammenhengen mellom produksjon og forbruk på den ene siden og miljøbelastninger på den andre. Natur og miljøressurser fremheves som "viktige deler av menneskenes livsgrunnlag og velferd som ofte ikke kan erstattes av andre goder," og "det er særlig viktig, og samtidig krevende, å forvalte økosystemer og økologiske kretsløp som inngår i den globale fellesformuen." Foruten FNs klimapanel støtter kapittelet seg blant annet på den i 2009 relativt ferske rapporten fra Nicholas Stern om klimaendringers økonomiske konsekvenser, og på det sammenlignbare arbeidet til økonomen Pavan Sukhdev, som omhandler økonomiske aspekter ved endrede økosystemer og biologisk mangfold.

[En] nokså stor begivenhet [ble] sist fredag møtt med nesten øredøvende taushet i mediene. Finansminister og SV-leder Kristin Halvorsen la frem Regjeringens perspektivmelding som beskriver hovedutfordringene for Norge og norske politikere de kommende tiårene. [...] Hun sa i nesten rene ordelag at SVs politikk for den norske velferdsstaten blir dyrere, ja vesentlig dyrere, enn hun tidligere har vært klar over. Årsaken er at de store etterkrigskullene vil forlange mer av velferdsstaten enn dagens eldre. Det høres banalt ut, men Kristin Halvorsen er faktisk den første finansministeren som har regnet på det. Om svarene foreløpig ikke har vakt så mye oppmerksomhet, var det tydelig at de gjorde inntrykk på Halvorsen: Det jeg er blitt mer og mer overrasket over, er hvor mye økt standard krever.

- Ola Storeng, Aftenposten 12.01.2009.

2013: ARBEID, ARBEID, ARBEID

Den siste perspektivmeldingen opprettholder den tematiske og analytiske tilnærmingen til sine to forgjengere, og har bevart egne kapitler om fordeling og bærekraftighet, klima og miljø. Dokumentet, nå 165 sider, har et gjennomgående fokus på arbeid som nøkkelen til sikring av fremtidig velferd.

Som i tidligere meldinger fremheves den avtagende økonomiske drahjelpen fra norsk olje- og gassvirksomhet, og forventninger om økt antall eldre i befolkningen, som en påminnelse om viktigheten av langsiktig planlegging og investering i arbeid. Meldingen anslår et inndekningsbehov på 6 % av verdiskapningen i fastlandsøkonomien frem mot 2060 dersom arbeidstilbudet ikke øker i takt med levealderen. Økte offentlige innsparinger presenteres som nærliggende svar på denne utviklingen.

I regjeringens perspektivmelding siteres finansminister Sigbjørn Johnsen på at vi ikke må la oss blende av gode offentlige finanser i dag og de kommende årene, at arbeidstilbudet må økes, og at arbeidslivet må forlenges i takt med økt livslengde.

Perspektivmeldingene er langt mer nøkterne enn navnet skulle tilsi. Det er ikke store tanker, men store tall som utgjør hoveddelen av regjeringens framtidsvisioner. Slik er det alltid. Kanskje fordi det er Finansdepartementet som er leverandøren av perspektivene. La deg ikke lure til å tro at dette handler om visjoner, vyer eller drømmer. Det handler om tabeller, kurver og framskrivninger. Ikke science fiction, men absolutt science. Johnsen sa han hadde fått med seg at regjeringen ofte kritiseres for idéfattigdom. «Og det er egentlig riktig, det. Vi har én, tidløs idé. Og det er at vi lever av hverandres arbeid».

- Hege Ulstein, Dagsavisen 09.02.2013.

OPPSUMMERING

For å sammenfatte utviklingen fra de siste langtidsprogrammene og frem til dagens perspektivmelding, kan vi si at det særlig er tre punkter som har endret seg:

- Ambisjonsnivået er redusert. Dagens perspektivmelding har et avgrenset fokus og mandat, med status og valgmuligheter i norsk økonomi som det vesentlige. Også langtidsprogrammene inneholdt økonomifaglige beregninger, men definerte i tillegg verdigrunnlag og normative mål for politikken.
- Fagtilnærmingen er innsnevret. Dagens perspektivmelding opererer med en konsekvent samfunnsøkonomisk tilnærming og begrepsapparat.
- Dagens melding har utviklet seg fra langtidsprogram utarbeidet av statssekretærutvalg, til perspektivmelding, som er et administrativt produkt.

PERSPEKTIVMELDINGEN

2013: FORM OG INNHOLD

FORM

For en utenforstående fremstår perspektivmeldingen fra 2013 som et kompakt og omfattende dokument bygget på en økonomifaglig tilnærming til samfunnsendring over tid. Meldingen gir en grundig innføring i og oversikt over karakteristiske trekk ved den norske samfunnsmodellen. Den bygger på eksisterende datamateriale for å forklare hvorfor vi har det slik vi har det og hvilke muligheter og utfordringer vi står overfor.

Dokumentets 8 kapitler ser alle ut til å inneholde fire grunnleggende komponenter, uavhengig av hvilket tema som drøftes.

- En forklaring av hvorfor akkurat dette temaet er viktig.
- En oversikt over utviklingen på det gitte feltet frem til i dag.
- En gjennomgang av de konkrete implikasjonene for Norge.
- Identifisering av sentrale utfordringer og valgmuligheter.

Den løpende teksten er tilpasset et bredt spekter av lesere. Den utfører en støttefunksjon som fortolker av innholdet i enkeltfigurer, samtidig som den tar opp ytterligere spørsmål og problemstillinger. Faggrunnlaget for dokumentet introduseres underveis, ved at begreper, beregninger, usikkerhet og analysemetoder presenteres og forklares fortløpende, med direkte henvisning til aktuelle figurer. Dokumentet er dermed gjort tilgjengelig for en dedikert lekfolksleser, ved at språket er forholdsvis enkelt, og forklaringer av sentrale fagtermer er vektlagt.

Fremstillingsformen er nøktern. Det presenteres ikke noe åpenbart hierarki mellom dokumentets ulike delpoenger, og konsise, spissede punktlisteformuleringer av funn, advarsler og anbefalinger er nærmest fraværende.

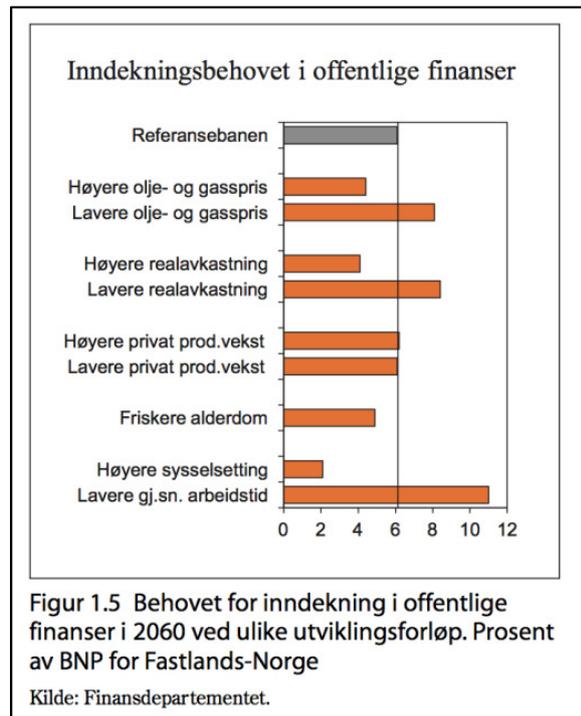
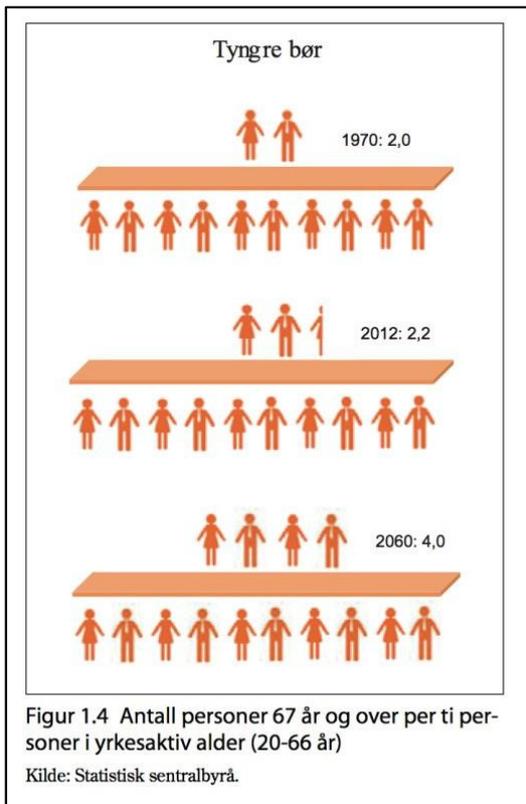
INNHOOLD

KAPITTEL 1: UTFORDRINGER OG VALGMULIGHETER FOR NORSK ØKONOMI

Meldingens første kapittel åpner med å definere hovedmålet for regjeringens økonomiske politikk: Arbeid for alle og en rettferdig fordeling av goder og byrder. En rekke korte karakteristikk av norsk økonomi følger, deriblant:

- Norge er et rikt land med høy livskvalitet, jevn fordeling og omfattende velferdsordninger. Stabil økonomisk utvikling er en hovedprioritet i finanspolitikken. Viktige hjelpemidler er isoleringen av petroleumsinntekter i Statens pensjonsfond utland og bruk av handlingsregelen.
- Arbeid er grunnlaget for det norske velferdssamfunnet. Innvandring har i større grad blitt knyttet til arbeid snarere enn humanitære eller familiære årsaker i de senere år.
- Den samlede produksjonen av olje og gass på norsk sokkel ser ut til å ha passert toppen, og vi kan forvente at pensjonsfondet vil bidra mindre til finansieringen av offentlige utgifter målt i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien. En sterkt voksende andel eldre i samfunnet, og dermed flere eldre per yrkesaktiv, gir økonomiske utfordringer som pensjonsfondet alene ikke kan løse.
- Økonomisk vekst og økt produktivitet på verdensbasis har ført til miljøproblemer. Den negative effekten av klimaendringer må motvirkes gjennom internasjonale tiltak. Klimaproblemet kan bare løses gjennom bred internasjonal samhandling, men hvert enkelt land må i tillegg føre en ansvarlig nasjonal politikk.

Disse karakteristikkene følges av en kort gjennomgang av hovedlinjene i resten av meldingen. Særlig fremheves konsekvensene av den voksende andelen eldre i samfunnet (Perspektivmeldingen s. 12 Figur 1.4) og medfølgende kostnadsøkninger knyttet til å opprettholde velferdsnivået. Det anslås at en videreføring av dagens velferdsnivå vil innebære en utgiftsøkning som ikke dekkes av vekst i skatteinntekter eller avkastning av pensjonsfondet. Flere mulige utviklingsforløp presenteres frem mot 2060, og inndekningsbehovet i offentlige finanser varierer fra 2 til 11 %. I den såkalte referansebanen er inndekningsbehovet om lag 6 % av verdiskapingen i fastlandsøkonomien frem mot 2060 dersom arbeidstilbudet ikke øker i takt med levealderen.

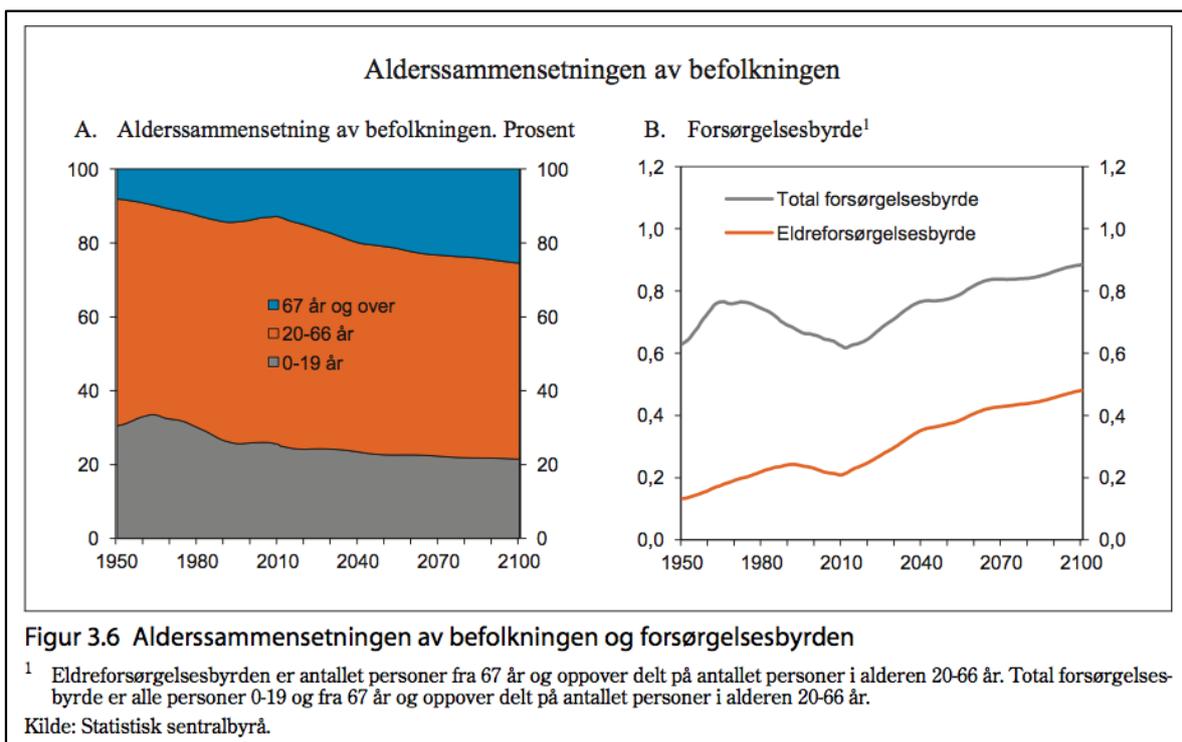


Høyere sysselsetting, friskere alderdom og høyere olje- og gasspris vil kunne redusere inndekkingsbehovet (Perspektivmeldingen s. 13 Figur 1.5).

KAPITTEL 2: UTVIKLINGSTREKK I INTERNASJONAL ØKONOMI

Dette kapittelet gjennomgår hvordan norsk økonomi påvirkes av internasjonale tendenser. Kapittelet inneholder en kort historisk innføring i de økonomiske konsekvensene av, og forutsetninger for, den industrielle revolusjon. Norge beskrives som en liten og åpen økonomi hvis import er vridd i retning av billige forbruksvarer fra lavkostland som også etterspør v re egne dyre eksportprodukter. Dette positive bytteforholdet med utlandet fremheves som viktig for den økonomiske utvikling i Norge de senere år.

En forståelse av teknologi som redskap for økonomisk vekst kommer til syne en rekke ganger i dette kapittelet. Typiske eksempler er "Ny teknologi og organisering vil fortsette å flytte grensene for hva som er mulig å produsere for gitte innsatsfaktorer" og "fremvoksende økonomier kan [...] få særlig rask produktivitetsvekst ved gjeninnhentning, ved økt kapitalinnsats og økt bruk av eksisterende teknologi." Evnen til å tilegne og nyttiggjøre seg av teknologiske muligheter betegnes som en viktig forklaring på ulikheter i velstandsnivå mellom land, og det bemerkes at "Gevinstene ved globalisering og teknologisk gjeninnhentning" etter den industrielle revolusjonen ikke er jevnt fordelt.



KAPITTEL 3: DRIVKREFTER FOR LANGSIKTIG VEKST

Perspektivdelingens tredje kapittel fokuserer på arbeid og petroleumsinntekter som hovedgrunnlag for norsk økonomi. Selv uten å medregne petroleumsvirksomheten er verdiskapningen i Norge relativt høy sammenlignet med andre land. Arbeidsinnsatsen per innbygger er lavere enn i USA og EU, men gevinsten per arbeidstime er tilgjengelig høyere i Norge. Andelen av befolkningen som er i yrkesaktiv alder har økt de siste tiårene, og yrkesdeltagelse blant kvinner er på et høyt nivå internasjonalt, noe som gir et begrenset potensiale for ytterligere oppgang. Endringer i befolkningens alderssammensetning vil trekke i retning av lavere arbeidsinnsats i årene som kommer, samtidig som forsørgelsesbyrden vil øke (Perspektivmeldingen s. 47 Figur 3.6). Verdien av pensjonsfondet og petroleumsreservene er betydelige, men beskjedne sammenlignet med inntektene som skapes i fastlandsøkonomien.

KAPITTEL 4: UTFORDRINGER FOR STABIL UTVIKLING PÅ MELLOMLANG SIKT

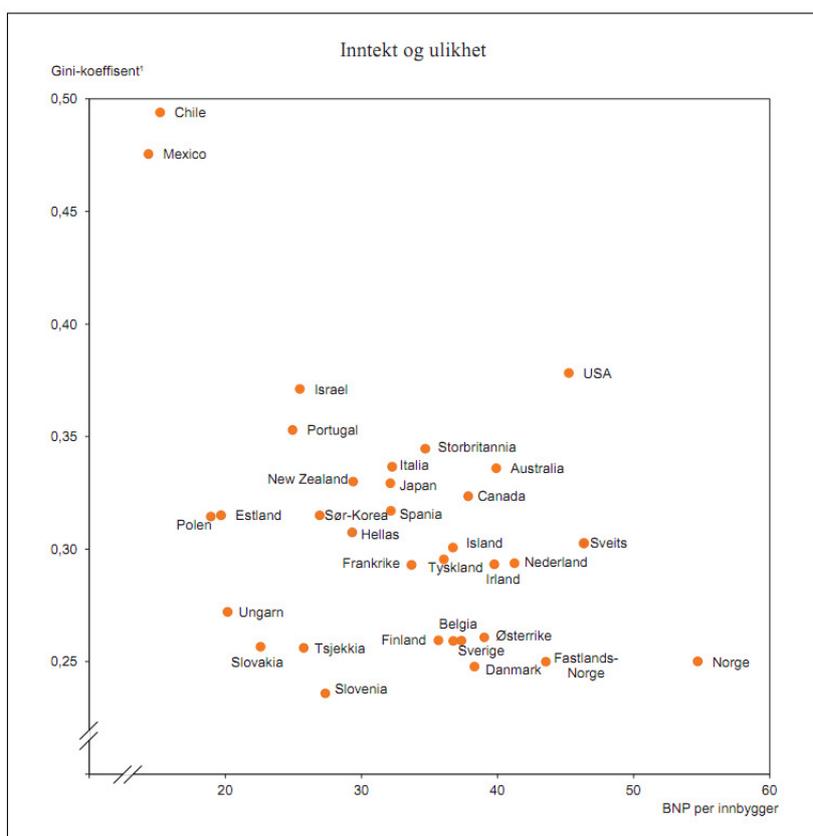
Kapittelet drøfter forhold som påvirker vekst i produktivitet og arbeidsstyrke. Petroleumsvirksomhetens betydning for norsk økonomi understrekes, både gjennom statens oljeinntekter og gjennom etterspørsel av varer og tjenester fra fastlandsøkonomien. Andre faktorer som fremheves er betydningen av lønnsdannelse, konkurransevne og bytteforhold, husholdningenes gjeld, samt finans- og pengepolitikken.

Det påpekes at ettersom petroleumsnæringen nedbygges vil den i noen grad måtte erstattes av annen virksomhet på fastlandet. Dersom det norske lønnsnivået fortsetter å ligge høyt over våre handelspartneres, vil omstillingsarbeidet bli krevende.

Pengestrømmen fra statens pensjonsfond utland diskuteres også. Det påpekes at målt opp mot verdiskapingen i fastlandsøkonomien så vil bidragene fra fondsavkastningene øke noe de kommende 15 årene, før bidragene så gradvis vil avta samtidig som fastlandsøkonomien fortsetter å vokse.

KAPITTEL 5: INNTEKTSFORDELING OG LIVSKVALITET

Kapittelet åpner med å beskrive norsk inntektsfordeling gjennom å sammenstille den såkalte Gini-koeffisienten med BNP per innbygger (Perspektivmeldingen s. 89 Figur 5.1). Kapittelet gjør det også klart at livskvalitet er en vanskelig målbar størrelse som ikke bare avhenger av materiell levestandard: ”Familie og sosiale relasjoner, helse, tilknytning til arbeidslivet, utdanning, miljø, kultur, trygghet og demokratiske rettigheter er også viktige faktorer.” Kvantitativ måling av lykke og kartlegging av ”objektive” og ”subjektive” forhold og størrelser diskuteres som en generell utfordring.



Figur 5.1 Inntektsulikhet målt ved Gini-koeffisient basert på inntektstall fra 2008 eller siste tilgjengelige år. Inntektsnivå målt ved BNP per innbygger i 1000 USD, løpende priser og kjøpekraftskorrigert. OECD-land utenom Luxembourg

¹ Gini-koeffisienten er et mye benyttet mål på graden av inntektsulikhet i et land. Dersom alle har samme inntekt, vil Gini-koeffisienten være lik 0, mens den vil være 1 dersom én person eller husholdning har all inntekt i samfunnet. Begrepet er nærmere forklart i avsnitt 5.3.1.

Kilde: OECD.

Kapittel 5 er det eneste kapittelet i perspektivmeldingen 2013 som ikke inneholder spådommer om fremtiden.

KAPITTEL 6: BÆREKRAFTIG UTVIKLING – MILJØ- OG KLIMAUTFORDRINGENE

Klimaendringer og tap av naturmangfold er hovedtema i kapittel 6. Gjennomganger gis av verdens utslipp av klimagasser, og over kostnadene forbundet med å kutte utslipp. Noen hovedpoenger fra kapittelet:

- Oppnåelsen av FNs togradersmål er avhengig av at store deler av verdens utslipp prises.
- Utvikling av ny, nødvendig teknologi avhenger også av slik prising.
- Utslipp bør reduseres der det koster minst.
- I 2013 er rundt 80 % av alle utslipp i Norge underlagt kvoteplikt eller avgift. Norge bidrar også til betydelige utslippsreduksjoner i utviklingsland.

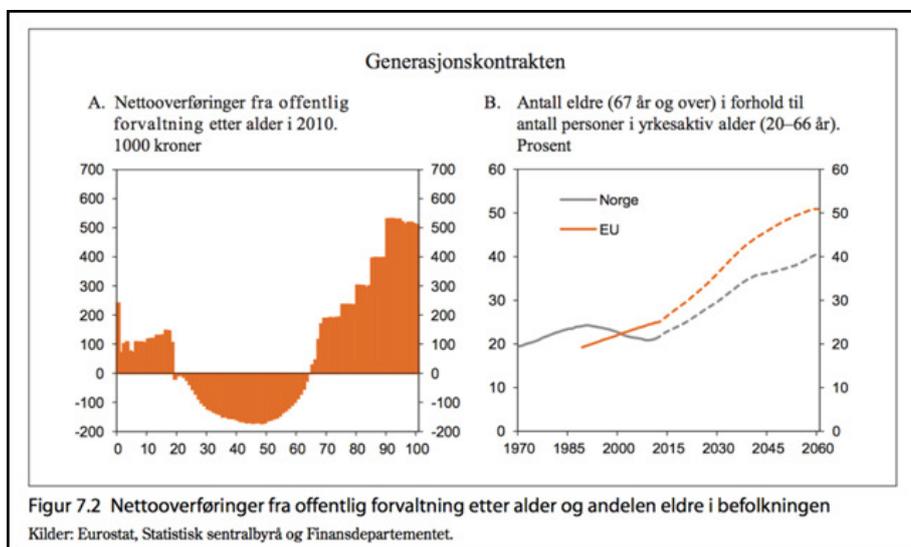
Mer enn noe annet sted i perspektivmeldingen 2013, bygges antagelsene i dette kapittelet på forventninger og forhåpninger om teknologisk utvikling.

Teknologiforbedringer fremheves som en hovedingrediens i utslippskutt i transportsektoren. "Et teknologisk gjennombrudd for fangst og lagring av CO₂" presenteres som nøkkelen til at en relativt større bruk av fossil energi kan bli forenelig med togradersmålet. Prising av utslipp fremstilles som et sentralt insentiv til teknologiutvikling. Viktigheten av internasjonal samhandling på klimafeltet er understreket, og appliseres også på teknologifeltet, idet perspektivmeldingen fremhever viktigheten av å ta i bruk teknologi utviklet i utlandet i Norge, og Norges potensielle bidrag til utslippsreduksjoner i andre land gjennom utviklingen av teknologier for fangst og lagring av CO₂. Samtidig som det presiseres at det er usikkert "når, hvor sterkt og i hvilken sektor økt innsats på forskning og teknologiutvikling vil gi resultater i form av reduserte utslipp," legges antagelser om teknologiutvikling til grunn for mange av kapittelets anslag av fremtidig utvikling på miljø- og klimafeltet.

KAPITTEL 7: LANGSIKTIGE UTVIKLINGSTREKK I OFFENTLIGE FINANSER

Her presenteres "et referanseforløp for offentlige finanser der dagens innretning av velferdsordningene og tilknytning til arbeidsmarkedet for ulike befolkningsgrupper videreføres." Kapittelet viser at Norge vil stå overfor betydelige utfordringer i finanspolitikken, særlig grunnet aldring av befolkningen.

Barn, ungdom og eldre er netto mottakere av offentlig finansierte tjenester og overføringer, mens befolkningen i yrkesaktiv alder er netto bidragsyttere (Perspektivmeldingen s 124 Figur 7.2). Basert på dagens mønster for yrkesdeltagelse over livsløpet,



vil antallet eldre per yrkesaktiv øke fremover, og grunnlaget for finansiering av velferdsordningene vil svekkes. Kapittelet oppgir et inndekningsbehov på 6 % av brutto nasjonalprodukt for fastlands-Norge i 2060 dersom arbeidstilbudet ikke vokser med høyere levealder.

KAPITTEL 8: UTFORDRINGER OG VALGMULIGHETER FOR VIDEREUTVIKLING AV VELFERDSORDNINGENE

Meldingens avslutningskapittel tar utgangspunkt i det foregående kapittelets påvisning av behovet for å dekke inn de økende utgiftene som en aldrende befolkning vil medføre. Deretter drøftes ulike tiltak som kan bidra til denne inndeckningen, deriblant:

- Tiltak som øker deltagelsen i arbeidslivet vil kunne ha en særlig gunstig effekt, både gjennom å øke skattegrunnlaget og å redusere bruk av trygd.
- Miljøavgifter gir inntekter på offentlige budsjetter og vrir samtidig ressursbruken i samfunnet i riktig retning.
- Fjerning av subsidier til samfunnsøkonomisk ulønnsom virksomhet vil redusere offentlige utgifter og samtidig frigjøre arbeidskraft og kapital.
- Tiltak som kanaliserer offentlige ressurser til de høyest prioriterte oppgavene.
- Effektivisering av produksjonen av enkelttjenester, herunder utstrakt digitalisering av forvaltningen.

PERSPEKTIVMELDINGEN OM TEKNOLOGI, FORSKNING OG INNOVASJON

Vi er som innledningsvis nevnt opptatt av hvordan teknologi, forskning og innovasjon kan påvirke samfunnsutviklingen. Vi vil på Lysebu gå nærmere inn på hvordan og i hvilken grad perspektivmeldingen henviser til og bruker disse begrepene. Det følgende er en kort gjengivelse av omfanget av bruken av de tre begrepene, og kort om i hvilken sammenheng de brukes.

Teknologi nevnes totalt 90 ganger i perspektivmeldingen 2013. Det fremstilles primært som en drivkraft for produktivitetsøkning og for økonomisk vekst. Dernest uttrykker meldingen flere steder forhåpninger og antakelser om teknologiske bidrag til å løse klimautfordringene. Samfunnsmessige og sosiale implikasjoner av teknologi vies oppmerksomhet ved noen få anledninger, men uten at man går særlig i dybden på hvordan teknologi kan endre samfunnet.

Ordet «Forskning» fremkommer i alt 27 ganger i meldingen. I hovedsak dreier det seg om et par henvisninger til hvordan forskning har bidratt til teknologiutvikling, til kunnskapsoppbygging om bl.a. kvalitet på utdanningen, og om utfordringer knyttet til finansiering av forskning.

Begrepet "innovasjon" nevnes 8 ganger. Halvparten av disse tilfellene dreier seg om faktorer som tilrettelegger for innovasjon, to forekomster dreier seg om vekst i økonomi og produktivitet, en forekomst handler om indikasjoner på nasjonal utviklingsnivå, og en forekomst inngår i tittelen på en sitert publikasjon.

En observasjon er at perspektivmeldingen inneholder få eller ingen vurderinger av hvordan regjeringen kan stimulere teknologiutvikling, forskning og innovasjon som bidrag til å løse de utfordringer som drøftes i meldingen. Teknologiers disruptive potensial vies også liten oppmerksomhet.

POLITISK MOTTAKELSE OG MEDIEDEKNING

Perspektivmeldingen bør være et viktig bidrag til diskusjoner om fremtiden i Norge. I det følgende skal vi se kort på Stortingets behandling og diskusjon av meldingen, og hvordan den ble brukt i norske medier.

PERSPEKTIVMELDINGEN 2013: DISKUSJON PÅ STORTINGET

Regjeringen fremmer perspektivmeldingen til Stortinget. Her behandles den av finanskomiteen, som i en innstilling til Stortinget gir ytterligere bemerkninger og forslag. Innstillingen debatteres så i Stortinget.

Finanskomiteens innstilling og debatten på Stortinget gir et innblikk i hvordan forskjellige partier har reagert på og posisjonert seg i forhold til perspektivmeldingen.

FINANSKOMITEENS INNSTILLING

I finanskomiteens innstilling ble meldingens faglige innhold i liten grad kritisert. Derimot ble materiale fra meldingen sitert som grunnlag for kritikk av regjeringen.

Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre stod sammen om en rekke bemerkninger. Blant annet ga medlemmer fra disse partiene sammen uttrykk for at landet hadde behov for en ny regjering etter åtte år med rød-grønt styre, og at regjeringen Stoltenberg II hadde prestert mangelfullt, tross et historisk økonomisk handlingsrom. Disse partiene ga uttrykk for enighet med mange av perspektivmeldingens beskrivelser av sentrale utfordringer for det norske samfunnet; de stilte seg blant

annet bak meldingens beskrivelse av arbeid som grunnlag for velferdsnivået, advarer om sårbarhet og avhengighet av høye oljepriser.

Denne gruppen av partier ga også kritiske innspill når det gjaldt måling av produktivitet i norsk offentlig sektor. I en merknad til kapittel 3 om drivkrefter for langsiktig vekst, ble det uttalt at dynamikken mellom økt produktivitet i privat sektor og utgifter i offentlig sektor ikke var tilstrekkelig belyst, og at mangelen på egnede indikatorer for produktivitet i offentlig sektor var kritikkverdig. På dette grunnlag ble det fremmet et eget forslag om at Stortinget skulle be regjeringen om å utrede gode indikatorer for produktivitetsvekst i offentlig sektor – et forslag som ble nedstemt i stortingsbehandlingen 29. april.

Fremskrittspartiet fremmet også flere merknader på egen hånd. På den ene siden uttrykte de glede over at meldingen var på linje med partiets syn på markedsøkonomi og økonomisk vekst. På den annen side kritiserte partiet meldingen for å utelate visse perspektiver og temaer. Fremskrittspartiet viste blant annet til kostnadene ved innvandring, og hevdet i en merknad at perspektivmeldingen ikke ga en tilstrekkelig analyse av innvandringens langsiktige kostnader og konsekvenser for norsk økonomi, velferd og arbeidsmarked.

Til kapittel 5, som omhandlet fordeling og livskvalitet, bemerket Fremskrittspartiet at perspektivmeldingens bruk av Gini-koeffisienten var villedende, siden denne fremstillingen vektlegger fordeling uten å angi summen av samfunnets verdier. Og i en merknad til kapittel 6, som omhandlet klima og miljø, ga partiet videre uttrykk for at perspektivmeldingen ikke trakk inn et tilstrekkelig bredt perspektiv på forskningen rundt klimaendringenes konsekvenser.

Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre ga en egen merknad til kapittel 5 om livskvalitet og fordeling, hvor de etterlyste nye indikatorer for samfunnsutviklingen: "et mål for brutto nasjonal livskvalitet som supplement til brutto nasjonalprodukt." Merknader fra finanskomiteen viser til at tidligere signaler fra finansministeren om indikatorer for livskvalitet ikke var fulgt opp i perspektivmeldingen.

Til kapittel 6 kom også en merknad fra Kristelig Folkeparti og Venstre, som sammen kritiserte meldingens syn på teknologi som løsning på klimaproblemene. Merknaden kritiserte perspektivmeldingen for å gi inntrykk av at teknologi ville komme til å spille en viktig rolle en gang i fremtiden, uten å gå nærmere inn på hvilke påviselige utviklinger som faktisk allerede var i gang, slik som det pågående energiskiftet i Europa.

STORTINGSDEBATT

Finanskomiteens innstilling ble lagt frem for Stortinget den 29. april og debattert i om lag tre timer. Det ble underveis i debatten referert direkte til merknader fra fi-

nanskomiteens innstilling. Som komitéleder åpnet Torgeir Micaelsen fra Arbeiderpartiet med å påpeke at de ulike merknadene ga uttrykk for uenighet blant opposisjonspartiene:

Når man kommer til handlingsregelen, om den skal gjelde eller ikke, er man ikke enig. Når man kommer til hvorvidt klimaendringene er en utfordring for Norge og for verden, er man ikke enig. Man er ikke enig om hvorvidt innvandring er en ressurs for Norge, eller ikke. Man er ikke engang enig om at det er et politisk mål å sikre små forskjeller og jevn fordeling.

Høyres Gunnar Gundersen kritiserte regjeringspartienes plan om å stemme ned et forslag om å utrede produktivetsindikatorer for offentlig sektor. Han påpekte at dette var et paradoks, ettersom perspektivmeldingen fremhever produktivitet i offentlig sektor som en avgjørende faktor for fremtidens inndekningsbehov i offentlige finanser (i motsetning til produktivitet i privat sektor, som ikke har særlig påvirkning på de ulike utviklingslinjene som presenteres i perspektivmeldingens figur 1.5, som er gjengitt over):

Det et paradoks i perspektivmeldingen at man viser at produktivetsvekst i privat sektor nesten ikke har noe å si for inndekningsbehovet. Forklaringen er sannsynligvis at jo mer produktivt det private næringsliv blir – særlig når vi har så høye kostnader – desto flere skyves over i offentlig sektor eller sågar over på trygdeordninger. Da blir gevinst i privat sektor altså til tap i offentlig sektor. Dermed er dette den helt sentrale utfordringen å analysere: Hva er det som skjer, og hvordan skal vi løse det?

Arbeiderpartiets Knut Storberget tok opp kontraster i den kritikken av regjeringens politikk som var blitt fremmet av Høyre og Fremskrittspartiet, og utfordret Gundersen ved å spørre om han var komfortabel med å gå i nærmere politisk samarbeid med Fremskrittspartiet. "Hvor mye penger vi skal bruke og hva som forårsaker kostnadsekspløsjonen. Ja, der bryter Fremskrittspartiet og Høyre virkelig av hverandre i denne perspektivmeldinga. Det må være grunn til stor bekymring for representanten Gundersen." Storberget trakk også inn at "vi har hørt at man ikke erkjenner menneskeskapte klimaendringer fra Fremskrittspartiets side..." og spurte: "Ser man dette i øynene i et fremtidig samarbeid?"

Anklager om splid mellom partier ble også fremmet i motsatt retning. Sosialistisk Venstrepartis Geir-Ketil Hansen refererte i sitt hovedinnlegg til en artikkel skrevet i Klassekampen av Arbeiderpartiets Hallvard Bakke, hvor "det faktiske forhold er at vi kan øke standarden i velferdsstaten med over 60 pst., innføre sekstimersdagen, ha et statsregnskap i balanse og samtidig doble vårt private forbruk i 2060. Velferdsstaten er til de grader bærekraftig."

Kristelig Folkepartis Hans Olav Syversen var da rask med å påpeke uoverensstemmelsene mellom disse påstandene, og perspektivmeldingens påviste inndekningsbehov på 6 % av verdiskapningen i fastlandsøkonomien fram mot 2060: ”Mitt spørsmål er rett og slett: Stiller ikke SV seg bak det regjeringen selv har lagt som forutsetninger i perspektivmeldingen?”

Stortingsdebatten som helhet bar preg av at både opposisjons- og regjeringspartier beskyldte hverandre for splid innad i deres respektive koalisjoner, og at en debatt om hvilken fremtid man ønsket for landet, i liten grad fant sted.

OPPSUMMERING

Den politiske mottagelsen av perspektivmeldingen ser ikke ut til å skille seg nevneverdig fra den administrative behandlingen og ritualiserte koalisjonsstriden på Stortinget som kjennetegner andre stortingsmeldinger. I noen grad blir det stilt spørsmål ved konkrete aspekter ved meldingen, som fraværet av egnede indikatorer for produktivitet i offentlig sektor, eller mangelfulle beregninger av kostnader ved innvandring. Men i all hovedsak er det konsensus om meldingens faglige innhold, og heller debatt og uenighet om temaer som allerede står høyt på dagens politiske agenda. Den politiske mottagelsen av perspektivmeldingen 2013 bar slik sett preg av de samme gjensidige forsøkene på å trekke ulike partiers samarbeidsevne i tvil, som skulle komme til å prege andre debatttemaer i opptakten til valget.

MEDIEDEKNINGEN AV PERSPEKTIVMELDINGEN

Siden 2004 har mediesakene skrevet i forbindelse med perspektivmeldingene endret seg. For ti år siden var media svært opptatt av tidspunkt for pensjon, norske oljeinteresser og forholdet mellom sysselsetting og eldreomsorg i fremtiden. Sistnevnte har vært en viktig sak gjennom hele perioden, sist i forbindelse med dokumentar i NRKS Brennpunkt om sekstimersdagen 1. april 2014, med påfølgende debatt.

Perspektivmeldingene har også blitt brukt som bakteppe for å problematisere et høyt, vestlig forbruk, og ulike klima- og energidiskusjoner.

Tre kategorier går altså igjen fra 2004 til april 2014. Perspektivmeldingene blir brukt:

- Til drøfting av selve dokumentet.
- Som bakteppe for å diskutere velferdsnivå og sysselsetting i fremtiden, spesielt eldrebølgeregnestykket.
- Som bakteppe for klimaspørsmål.

Mediesøkebasen Retriever gir nesten 2500 treff mellom 2004 og 2014, med 2013 som det store året der Perspektivmeldingen fikk gjennomslagskraft. Fordelingen av saker har vært likt fordelt på nett og papir fra 2004 til 2014.

**PERSPEKTIVMELDINGEN 2004 ST.MELD. NR. 8 (2004-2005), LANSERT 19.
NOVEMBER 2004**

Typiske vinklinger da denne meldingen ble lagt frem var tjenestepensjon og pensjonsreform, levealder, skatteunderskudd i fremtiden og oljeinntektene. NTB vinklet sin sak om lanseringen mot sysselsetting, skatt, trygd og pensjon under overskriften «Finansministeren mener vi må arbeide mer», noe som samsvarte med innholdet i Finansdepartementets pressemelding. Tema «større privat ansvar for den enkeltes inntektssikring, økt effektivitet og kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon, større innslag av brukerbetaling for offentlige tjenester og økt innvandring» ble kort nevnt på slutten av saken.

En kronikk i Dagbladet av Per-Kristian Foss, trykket på lanseringsdagen, oppsummerer innholdet i Perspektivmeldingen. Dagbladet-lederen dagen etter, 20. november 2004, bar budskapet videre om at «Vi må jobbe mer, løpe fortere og i større grad sørge for oss selv, som individer. Ellers vil skattene måtte økes betraktelig for de yrkesaktive». Lederen i Dagens Næringsliv same dag tok også budskapet i Perspektivmeldingen på alvor, og slo fast at «meldingen inneholder ingen politikkforslag, men gir rammene politikken må utformes innenfor. Foss håper at alle partiers programkomiteer tar meldingen innover seg. Og han har ett budskap: Alle nye reformer må inneholde incentiver til å arbeide. Det er fornuftig.»

**PERSPEKTIVMELDINGEN 2009 ST.MELD. NR. 9 (2008-2009), LANSERT 9.
JANUAR 2009**

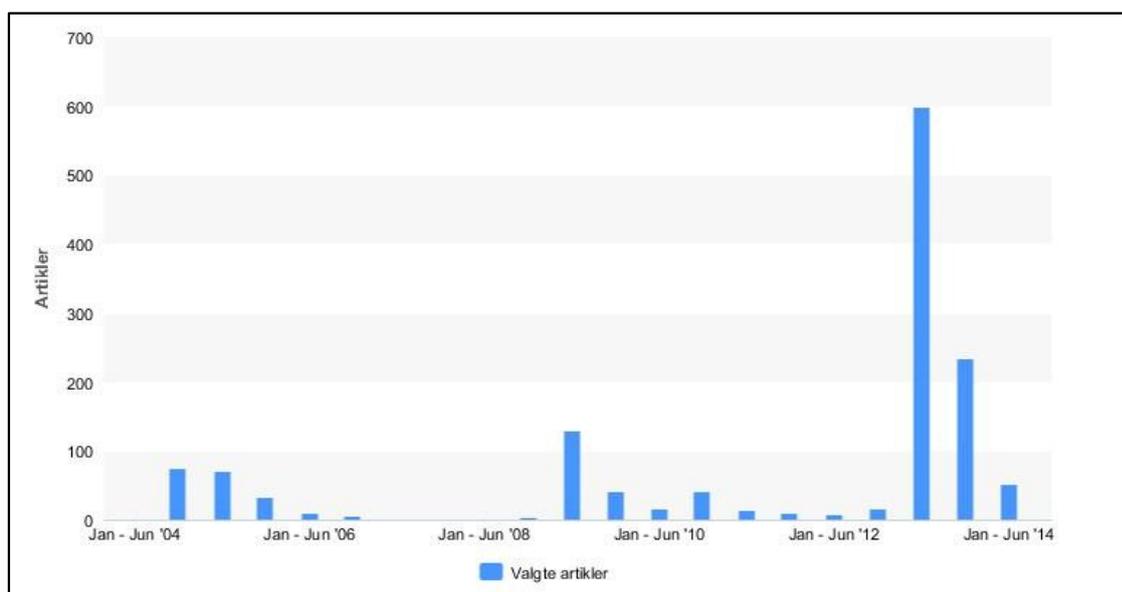
Sysselsetting kom igjen på dagsorden. I en sak fra Avisenes nyhetsbyrå som ble trykket på lanseringsdagen i aviser som Dagsavisen og Lofot-Tidende, ble finansministeren intervjuet om økt yrkesdeltaking blant «innvandrere, funksjonshemmede, kvinner og eldre». Dette skulle løse eldrebølgeproblematikken. Stikkord var inkluderende arbeidsliv. Til forskjell fra 2004 fikk også miljøperspektivet oppmerksomhet. NTB-saken «Regjeringen må gi mer klimagass», som tok opp klima og energi, sto på trykk i blant annet Nationen, Klassekampen og Adresseavisen. Lederen i Aftenposten 10. januar 2009 fulgte opp klimaspørsmålet i Perspektivmeldingen og satte det i sammenheng med klimaforliket og pensjonsforliket. Lederen ble avsluttet med dette utsagnet: «Og finansminister Halvorsen må overbevise SV-lederen med samme navn om at partiets ønske om å innføre sekstimersdagen bør legges innerst i nederste skuff.»

Sekstimersdagen ble en het potet de neste dagene, siden SV faktisk ikke ville gi opp denne ideen. En NTB-sak stod i flere lokalaviser, Bergens Tidende og NRK.no 15. januar 2009, men debatten fikk ikke samme fotfeste som våren 2014 i kjølevannet av den nevnte Brennpunkt-dokumentaren. I 2009 uttalte flere partier seg om Perspektivmeldingen. KrF kom med forslag til klimatiltak som oppfølging av funnene i Perspektivmeldingen. I juli same år ville Høyre endre handlingsregelen for å finansiere klimatiltak, etter at klimadebatten blusset opp igjen.

PERSPEKTIVMELDINGEN 2013 MELD. ST. 12 (2012–2013), LANSERT 8. FEBRUAR 2013

I 2013 og -14 fikk Perspektivmeldingen stor oppmerksomhet. Pressemeldingen fra lanseringsdagen ble supplert med et nettmøte med Sigbjørn Johnsen 11. februar 2013, uten den helt store dekningen. Perspektivmeldingen fikk ellers varierende respons, men omfanget av mediedekning var nesten tre ganger så stort som i kjølevannet av de to første perspektivmeldingene.

Dagene før lanseringen erklærte NHO at Perspektivmeldingen er «stortingsperiodens viktigste dokument og best bevarte hemmelighet», men «perspektivmeldingen dreier seg ikke om skattepolitikk, helsevesen, veispørsmål eller arbeidsmiljølov. Det fremmes ikke konkrete forslag til endringer i regler eller satser. Det er kanskje derfor den ikke slår igjennom i den offentlige debatten» (Petter Brubakk og Svein Oppegaard i NHO på NRK Ytring 6. februar 2013).

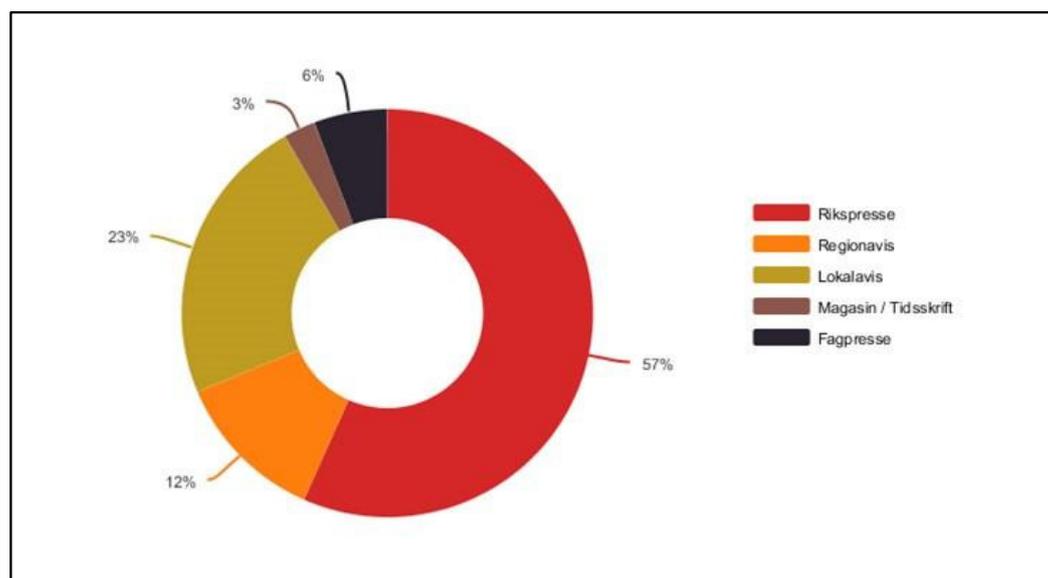


Figur 1: Mediedekning av perspektivmeldingen per år. Tall fra retriever

20. februar 2013 skrev Marte Michelet kronikken «Helt til nesetippen», som stilte store spørsmål ved selve premisset for Perspektivmeldingen. «Alvorlige menn intervjuer andre alvorlige menn om hvor alvorlig det ser ut. Det går runden i nyhetssendingene og på Dagsnytt 18. Alle nikker til hverandre, med sammenknepne øyenbryn og nedovermunn, og det er rungende, øredøvende konsensus. Og så skriver Dagens Næringsliv en leder der de hyller 'realismen' til Jens og Sigbjørn,» slo hun fast. Deretter utfordret Michelet utredernes horisont: «I og med navnet kunne man også forvente at meldinga gikk en smule lenger. Man kunne virkelig lekt seg med perspektiver. Hva slags offentlige tjenester kunne vi fått i 2060 hvis vi brukte - gurimalla! - åtte prosent mer på skatt om femti år? Hvis vi kan se for oss ei framtid der alle cruiser rundt med gullkort, er det vel mulig, sånn bare for moro skyld, å se for seg en turnus for hjelpepleiere som ikke automatisk fører til ryggproblemer? En skole som serverer mat?».

OPPSUMMERING

Syssetning, med sin universelle appell for lesere uansett livssituasjon, har fått størst oppmerksomhet i kjølevannet av alle perspektivmeldinger. Perspektivmeldingen generelt har blitt bredt dekket i rikspresen, se figur 2 nedenfor.



Figur 2: Mediedekning av perspektivmeldingen fordelt på ulike medier

Et generelt inntrykk av mediedekningen av Perspektivmeldingen de siste ti årene, er at selve innholdet og premissene ikke nødvendigvis blir stilt spørsmål ved, slik unn-taket Marte Michelets Dagblad-kronikk legger opp til. I stedet blir funnene i perspektivmeldingene i stor grad brukt som bakgrunn og faktagrunnlag for å diskutere ulike typer saker fordelt på få tema. Valg av tema kan være påvirket av den pressede situasjonen til norske media, slik at de velger vinklinger som får klikk og øker løssalget.

Det kan forklare hvorfor pensjon og sysselsettingsspørsmålet, som angår oss alle, blir såpass godt dekket gjennom hele perioden fra 2004 til 2014.

ROM FOR NYTENKNING

Etter en gjennomgang av perspektivmeldingens form, innhold, og plass i offentligheten kan vi si at:

- Dagens perspektivmelding beskriver hvordan vi har kommet dit vi er i dag og peker på utfordringer i tiden som kommer.
- Dagens perspektivmelding domineres av Finansdepartementets prioriteringer og fagtilnærminger. Her ”oversettes” utfordringer og prioriteringer fra ulike sektorer og departementer til et konsekvent, samfunnsøkonomisk begrepsapparat.

En gjennomgang av finanskomiteens merknader og pressedekning av perspektivmeldingen forteller oss at meldingens beregninger og konklusjoner i liten grad kritiseres, men utelatelsen av visse temaområder blir iblant gjenstand for kritikk. Slik kritikk uttrykkes både partipolitisk, som i finanskomiteens innstilling, og i mediene.

Overgangen fra langtidsprogram til perspektivmelding innbar at dokumentet ikke lenger ble brukt til å markere regjeringens samfunnsvisjoner og verdigrunnlag. Det er rimelig å anta at man anså en rendyrket, konsekvent og nøktern faginnretning som mer hensiktsmessig. Perspektivmeldingens funksjon som faktagrunnlag for politisk debatt, kan sies å ha fått økt legitimitet som følge av denne overgangen.

Samtidig kan perspektivmeldingen betraktes som det viktigste offisielle dokumentet om Norges fremtid. Da er det verdt å spørre om ikke perspektivmeldingen burde gi et mer ambisiøst grunnlag for politisk og offentlig debatt rundt hva slags fremtid vi ønsker for Norge. En alternativ melding kunne ha dannet grunnlag for en bredere diskusjon av mulige nasjonale fremtider. I den sammenheng ser vi potensial for videreutvikling. Meldingen bør kunne:

- være faktagrunnlag i partipolitisk debatt og valgkamper
- fungere som et felles referansepunkt ulike samfunnsaktører kan posisjonere seg i forhold til i det offentlige ordskiftet.
- kunne trekke inn et bredere utvalg av fag- og samfunnsrepresentanter.
- gi en bredere behandling av temaområder.

Dette potensialet ønsker vi å undersøke under workshopen på Lysebu 27. mai.