

## Bakgrunnstekst 1

# Analyser av offentlige finanser i Norge

Denne teksten omhandler ulike analyser av bærekraften i offentlige finanser i Norge. I avsnitt 1 defineres og forklares begrepene bærekraftig finanspolitikk og finanspolitiske regler. Avsnitt 2 omhandler beregningene av finanspolitisk bærekraft fra Perspektivmeldingen 2021, mens avsnitt 3 omtaler andre lignende analyser. Avsnitt 4 presenterer internasjonale analyser og vurderinger.

## 1 Hva menes med en bærekraftig finanspolitikk og finanspolitiske regler?

### 1.1 Bærekraftig finanspolitikk

Det kan være ulike måter å definere finansiell bærekraft eller bærekraft i offentlige finanser («fiscal sustainability»). Ifølge professor Lars Calmfors kan begrepet forstås som «*en stats evne til å betjene sin gjeld til enhver tid*».<sup>1</sup> Det stiller krav til at staten er solvent i betydningen at den møter sin intertemporale budsjettbetingelse. Betingelsen formuleres gjerne som at nåværende netto finansiell formue må minst være lik nåverdien av alle fremtidige underskudd på primærbalansen<sup>2</sup> over en uendelig tidshorisont når alle variable er målt som andeler av BNP.

En vurdering av offentlig sektors solvens kan være krevende ettersom den er fremoverskuende og dermed avhenger av fremtidig utvikling og særlig fremtidige regjeringers handlinger. Calmfors påpeker at enhver vurdering av en stats solvens derfor må baseres på en vurdering av *om nødvendig fremtidig finanspolitikk er troverdig*.

Calmfors viser til at en enklere, men fortsatt komplisert oppgave er å evaluere *bærekraften i nåværende finanspolitikk*, dvs. om uendret finanspolitikk er bærekraftig. Analyser av finanspolitisk bærekraft konsentrerer seg vanligvis om dette. Uendret finanspolitikk defineres her ved at skatterater og velferdstilbud holdes uendret. Basert på disse antakelsene lages det prognoser for utviklingen i relevante størrelser, som budsjettbalanse og netto finansiell formue. Bærekraftanalysene gir ikke anslag i form av et mest sannsynlig utfall, men prognoser som illustrerer hva som vil skje under uendret politikk og andre rimelige antakelser for å gi et grunnlag for beslutninger om mulig politikkenndring. Ofte presenteres et hovedscenario og flere alternative scenarier med andre rimelige antakelser om mulig forløp i relevante variabler, som eksempelvis sysselsetting.

Europakommisjonen definerer bærekraft i offentlige finanser som *en stats evne til å opprettholde nåværende utgifter, skatter og annen politikk på lang sikt uten å true statens solvens eller uten å misligholde noen av statens forpliktelser eller lovede utgifter*.<sup>3</sup> Som et

<sup>1</sup> Calmfors (2020).

<sup>2</sup> Primærbalansen viser forskjellen mellom statens utgifter og inntekter uten å inkludere netto rentebetalinger.

<sup>3</sup> European Commission (2016).

mål på dette bærekraftbegrepet bruker Europakommisjonen den såkalte S2-indikatoren. S2-indikatoren viser den permanente og umiddelbare justeringen i nåværende primærbalanse målt som andel av BNP som er nødvendig for at den intertemporale budsjettbetingelsen skal være oppfylt, inkludert økte utgifter som følger av demografiutvikling. Indikatoren S2 tilsvarer i hovedsak det såkalte generasjonsregnskapet.<sup>4</sup> Jo høyere verdi på S2, dess større budsjettjustering kreves. Calmfors påpeker fordeler og ulemper med S2-indikatoren. Fordelene er at informasjon kan sammenfattes i ett enkelt tall, og at det gjør det enklere å sammenligne langsiktig bærekraft, for eksempel mellom land. En ulempe med målet er at ulike baner for budsjettbalansen og netto finansiell formue med samme S2-verdi kan ha svært ulik politikimplikasjon. En nøytral eller negativ S2-verdi indikerer finanspolitisk bærekraft, men kan eksempelvis innebære perioder med svært høy statsgjeld som igjen kan påvirke markedsforsventninger og muligheten til å finansiere gjelden.

IMF har definert bærekraft i offentlig gjeld på en måte som ikke bare impliserer at landet er solvent, men også at likviditetsrisikoen er begrenset: «*Generelt anses offentlig gjeld som bærekraftig når primærbalansen som kreves for å minst stabilisere gjelden både i hovedscenarioet og under realistiske sjokkscenarier, er økonomisk og politisk gjennomførbar, slik at nivået på gjelden er konsistent med en akseptabelt lav refinansieringsrisiko og opprettholder potensiell vekst på et tilfredsstillende nivå.*»<sup>5</sup> IMF viser til at det i praksis ikke er et klart skille mellom solvens og likviditetsrisiko ettersom lånekostnader og markedstilgang avhenger av solvens. IMF's lånerammeverk benytter bærekraftig gjeld som indikator for et medlemslands evne til å tilbakebetale lån til IMF og da er likviditetsrisiko en vesentlig faktor.

OECD definerer finanspolitisk bærekraft som «*en stats evne til å opprettholde offentlige finanser på et troverdig og hensiktsmessig nivå på lang sikt*».<sup>6</sup> OECD påpeker i sine langsiktige fremskrivninger at det knytter seg stor usikkerhet til begrepet, og viser til at det er ingen spesifikk terskel for statsgjeld, budsjettbalanser, lånerenter eller andre indikatorer som tilsier at et lands finanspolitiske posisjon ikke er bærekraftig, ettersom bærekraft avhenger av hva som skjer i en ukjent fremtid.<sup>7</sup>

## 1.2 Finanspolitiske regler

En finanspolitisk regel kan defineres som en permanent begrensning på finanspolitikken, som regel uttrykt gjennom en indikator for finansiell bærekraft.<sup>8</sup> Godt utformede finanspolitiske regler kan gi troverdighet til finanspolitikken og bidra til at det føres en bærekraftig finanspolitikk.<sup>9</sup> NOU 2015: 9 *Finanspolitikk i en olj økonomi* diskuterer blant annet lærdommer for økonomisk politikk fra finanskrisen og dens ettervirkninger. Det trekkes frem at «*Finanspolitiske regler (med unntaksklausuler ved kraftige tilbakeslag) kan være til hjelp for å demme opp for tendensen til for store budsjettunderskudd. Særlig vil budsjettbalanse- og utgiftsregler kunne være nyttige.*» (side 73).

---

<sup>4</sup> Meld. St. 12 (2012-2013).

<sup>5</sup> IMF (2021a).

<sup>6</sup> OECD (2013).

<sup>7</sup> OECD (2021a).

<sup>8</sup> Kopits, G. and S. Symansky (1998).

<sup>9</sup> Ibid.

For at en finanspolitisk regel skal være vellykket, påpeker Kopits og Symanski (1998) at det er kritisk at den benyttes på permanent basis av etterfølgende regjeringer. Videre identifiserer forfatterne følgende kriterier for en ideell finanspolitiske regel:

- **Veldefinert** indikator som fanger opp vesentlige deler av statsbudsjettet, og som har tydelig beskrivelse av mulige unntak fra regelen
- Svært **transparent**
- **Tilstrekkelig** for å oppnå målet
- **Konsistent** med andre regler og annen makroøkonomisk politikk
- **Enkel** nok til at befolkningen forstår den
- **Fleksibel** nok til å tillate sykliske svingninger og eksogene sjokk
- Mulig å **håndheve**
- **Effektiv**, slik at den understøttes av strukturelle reformer fremfor engangstiltak

Det kan oppstå avveininger mellom disse egenskapene. En enkel regel som forstås av befolkningen, bidrar til økt åpenhet og mulighet for å håndheve regelen. Samtidig kan enkelhet gå på bekostning av nødvendig fleksibilitet som kreves for at finanspolitikken skal kunne bidra til å stabilisere økonomien. Økt fleksibilitet gjør regelen mer komplisert og kan gjøre det mer krevende å kontrollere om regelen etterleves.

Velformulerte finanspolitiske regler kan forplikte gjennom å begrense bruk av diskresjonær finanspolitikk, fremme åpenhet gjennom å signalisere finanspolitiske planer og fungere som en rettesnor for politikere.<sup>10</sup> Samtidig kan dårlig utformede finanspolitiske regler innebære kostnader i form av medsykliskhet, prioritering av umiddelbart synlige utgifter fremfor investeringer som har virkning på lengre sikt og redusert åpenhet gjennom kreativ regnskapsføring eller føring av utgifter under streken.

IMF (2018) har foreslått tre prinsipper for å bedre kombinere enkelhet, fleksibilitet og håndheving:

- A. Forenkling gjennom helhetlig tilnærming til regelbaserte finanspolitiske rammeverk:* Det må være intern konsistens mellom et fåtall regler og tydelig hierarki mellom reglene. Rammeverket bør inkludere en rettesnor og et lite antall operasjonelle regler.
- B. Fleksibilitet må gjøres enklere for å unngå potensiell risiko for manglende etterlevelse:* Land bør nøye overveie fordeler og ulemper med strukturelle budsjettregler og vurdere regler som utgiftstak og veldefinerte fleksibilitetsunntak.
- C. Håndheving av reglene må fremmes gjennom sterkere insentiver:* Omdømmemessige fordeler ved etterfølgelse av regelen bør fremmes, særlig gjennom økt åpenhet om finanspolitikken og uavhengige finanspolitiske råd.

I et working paper fra OECD beskrives blant annet langsiktige utfordringer for offentlige finanser og diskuterer ulike trekk ved finanspolitiske rammeverk som kan bidra til langsiktig bærekraft (Rawdanowicz, Ł., mfl. (2021)).

---

<sup>10</sup> IMF (2018).

Artikkelen viser til at effektive rammeverk, inkludert budsjettprosedyrer, finanspolitiske regler og uavhengige finanspolitiske institusjoner kan bidra til at finanspolitikken tar høyde for langsiktige bindinger i budsjettet og implementeres på en måte som har bred støtte i politikken og befolkningen. Særlig kan slike rammeverk hjelpe finanspolitikken til å respondere symmetrisk til konjunktursyklusen og sikre robusthet mot fremtidig usikkerhet. Uavhengige institusjoner med mandat til å vurdere finanspolitikken og utførelsen av den kan øke graden av åpenhet og ansvarlighet, ifølge artikkelen.

Ulike sammensetninger av rammeverk kan være like virkningsfulle avhengig av landspesifikke forhold, men elementene i rammeverket må spille på lag. Finanspolitiske regler etterleves i større grad når flere institusjoner sikrer åpenhet om reglene. Uavhengige institusjoner kan gjøre bedre vurderinger av utførelsen av finanspolitikken når myndighetene har tydelige mål på mellomlang sikt. Artikkelen viser til at land med høy grad av budsjettansvarlighet gjennom institusjoner og den politiske prosessen kan være mer tjent med høy grad av fleksibilitet i regelbruken.

OECD (2014) gir anbefalinger og prinsipper for uavhengige finanspolitiske institusjoner.

## 2 Perspektivmeldingen 2021

Finansdepartementet presenterer analyser av bærekraften i finanspolitikken i perspektivmeldingene, som publiseres hvert fjerde år. Den nyeste perspektivmeldingen<sup>11</sup> ble lagt frem 12. februar 2021. Analysene av bærekraften i offentlige finanser i perspektivmeldingene tar utgangspunkt i økonomiske fremskrivninger. Beregningsmetodene som benyttes, er ulike på mellomlang og på lang sikt. På mellomlang sikt, frem til 2030, er fremskrivingene av handlingsrommet i nasjonalbudsjettene nært knyttet til hvordan de årlige budsjettene lages. De langsiktige fremskrivingene frem mot 2060 er basert på den generelle likevektsmodellen DEMEC. I dette avsnittet presenteres et sammendrag av beregningene i perspektivmeldingen.

### 2.1 Handlingsrommet i budsjettene frem mot 2030

Inntektene på statsbudsjettet er ventet å vokse mindre fremover, som følge av lavere oljeinntekter og svakere vekst i sysselsetting og produktivitet. Samtidig vil en økende andel eldre øke utgiftene til pensjoner, helse og omsorg. Det vil redusere handlingsrommet i budsjettene, dvs. at det blir mindre penger til nye bevilgninger, eller at skatter og avgifter må øke (for en gitt bruk av fondsmidler). Med en oljepengebruk i tråd med handlingsregelen viser beregninger i Perspektivmeldingen 2021 at handlingsrommet vil reduseres fra 21 mrd. kroner årlig i gjennomsnitt for perioden 2011–2019 til 4 mrd. kroner fra 2023 frem til 2030, se tabell 1.<sup>12</sup> Det beregnede handlingsrommet frem mot 2030 er omtrent like stort som utgiftsveksten som anslås å følge fra økte demografidrevne kostnader i kommuner og helseforetak. I disse beregningene er det ikke lagt inn noen budsjettkonsekvenser av effektivisering i offentlig sektor.

---

<sup>11</sup> Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021*.

<sup>12</sup> Handlingsrommet er her beregnet som anslått årlig økning i skatteinntekter og bruk av fondsmidler fratrukket økte utgifter til folketrygden.

Tabell 1 Anslått årlig gjennomsnittlig vekst i strukturelle skatte- og avgiftsinntekter, vekst i bruk av fondsmidler, folketrygden og demografidrevne kostnader i helseforetakene og kommunesektoren. Milliarder 2021-kroner

	2011–2019	2023–2030
Fondsmidler	12	3–6
Skatteinntekter	18	10
= Samlet inntektsøkning	30	13–16
– Utgiftsøkninger folketrygden	9	11
= Disponibelt handlingsrom	21	4 <sup>1</sup>
Demografi helseforetakene og kommunesektoren	4	4

<sup>1</sup> I sammenstillingen er midtpunktet mellom fondsinntekter på 3–6 mrd. kroner tilsvarende 4,5 mrd. kroner lagt til grunn og avrundet til nærmeste hele tall, dvs. 5. Anslagene for fonds- og skatteinntekter omtales for øvrig i punkt 7.3.

Kilde: Finansdepartementet.

Kilde: Utsnitt fra Perspektivmeldingen 2021 (Finansdepartementet).

## 2.2 Nærmere om utviklingen i statens inntekter og utgifter

### *Svakere underliggende vekst i skatteinntektene*

De siste årene har redusert innvandring og en eldre befolkning gjort at arbeidsstyrken har vokst saktere enn før, samtidig som lavere produktivitetsvekst har trukket den økonomiske veksten ned. Det har svekket skattegrunnlaget. De siste årene har også lavere avgifter på lavutslippsbiler bidratt til reduserte skatteinntekter. I Perspektivmeldingen 2021 ble det lagt til grunn at befolkningsutviklingen vil fortsette å trekke ned den underliggende veksten i økonomien og skatteinntektene, ved en forutsetning om at den årlige veksten i sysselsetting og arbeidsstyrke vil gå ned fra rundt 1 til ½ prosent i løpet av 2020-tallet. Med en videreføring av dagens skatte- og avgiftspolitikkk ble den årlige underliggende veksten i statens skatteinntekter anslått å gradvis avta fra rundt 13 mrd. kroner i 2019 til rundt 10 mrd. kroner i gjennomsnitt i perioden frem til 2030.

### *Svakere vekst i fondsinntekter*

I Perspektivmeldingen 2021 redegjøres det for at perioden med innfasing av store petroleumsinntekter i hovedsak er over, og at inntektene fra Statens pensjonsfond utland (SPU) etter hvert vil bety mindre som andel av økonomien. Petroleumsinntektene ble i meldingen anslått å stige litt de nærmeste årene, etter en periode der blant annet endringene i petroleumsskattesystemet har trukket kontantstrømmen fra oljevirksomheten ned. Samtidig ble det lagt til grunn at det ekstraordinært høye fondsuttaket under pandemien skulle gå raskt ned. På lengre sikt anslås petroleumsinntektene å avta, slik at veksten i 3-prosentbanen ikke lenger holder tritt med veksten i fastlandsøkonomien.

Beregningen av handlingsrommet fremover avhenger av størrelsen på fondet ved beregningstidspunktet. I meldingen ble fondsverdien ved inngangen til 2022 beregningsteknisk satt lik gjennomsnittlig verdi i 2020, tilsvarende 10 400 mrd. kroner. Videre ble det lagt til grunn at uttaket fra fondet vil være i underkant av 3 prosent i 2022 og at uttaksprosenten blir liggende nokså stabil i underkant av 3 prosent frem mot 2040. Bruken av fondsmidler ble med bakgrunn i dette anslått å øke med 3-6 mrd. 2021-kroner årlig i

gjennomsnitt i den neste tiårsperioden. Til sammenligning økte bruken av fondsmidler i gjennomsnitt med nesten 12 mrd. kroner årlig fra handlingsregelen ble innført i 2001 og frem til 2019. Betydningen av endrede anslag på fondsverdien for det langsiktige inndekningsbehovet er nærmere omtalt i avsnitt 2.4.

#### *Høyere vekst i regelstyrte og demografidrevne utgifter*

Samtidig som veksten i statens inntekter ventes å avta, antas det at veksten i flere store offentlige utgiftsposter vil tilta. Det gjelder særlig utgifter til pensjoner, helse og omsorg, der mange av ordningene er regelstyrte. Utgiftene til folketrygden ble i Perspektivmeldingen 2021 anslått å øke med 11 mrd. kroner årlig fra 2023 frem til 2030, mot 9 mrd. kroner i perioden 2011–2019. Av dette utgjør økte utgifter til aldersperson alene om lag 7 mrd. kroner. I tillegg kommer utgifter til andre regelstyrte ordninger som Statens pensjonskasse, tilskudd til avtalefestet pensjon (AFP), barnetrygd og Statens lånekasse for utdanning.

Alderssammensetningen av befolkningen påvirker også kommunesektorens og helseforetakenes utgifter. De statlige bevilgningene til kommuner og helseforetak som følge av endringer i alderssammensetningen av befolkningen øker ikke automatisk, men i meldingen pekes det på at det er forventninger til høyere bevilgninger når etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester øker. De demografidrevne utgiftene i helseforetak og kommuner ble anslått å øke med 4 mrd. kroner i årlig gjennomsnitt i årene frem til 2030.

### **2.3 Beregninger av det langsiktige inndekningsbehovet**

Det langsiktige inndekningsbehovet uttrykker hvilke tilpasninger i form av reduserte utgifter eller økte skatter som vil være nødvendig for å finansiere offentlige utgifter for en gitt bruk av fondsmidler innenfor handlingsregelen. Inndekningsbehovet beregnes i perspektivmeldingene ved økonomiske fremskrivinger som illustrerer hvordan blant annet endringer i befolkningsstrukturen kan gi utfordringer for videreføringen av offentlige velferdsordninger i et langsiktig perspektiv. Fremskrivingene er ment å illustrere utfordringene, men er ikke prognoser for den økonomiske utviklingen eller veksten i offentlige utgifter. Fremskrivingene av inndekningsbehovet sier heller ikke noe i seg selv om hvordan dette bør møtes.

I Perspektivmeldingen 2021 var 2021 startåret for beregningene. Det ble lagt til grunn at de fleste krisetiltakene i forbindelse med koronapandemien skulle avvikles i løpet av dette året, og at fondsbruken dermed kom tilbake til litt under 3 prosent i 2022. Fremskrivingene ble presentert i forløp med ulike forutsetninger, herunder det såkalte *demografiforløpet* og *basisforløpet*:

#### *Demografiforløpet*

Demografiforløpet illustrerer betydningen av demografiske drivkrefter for utviklingen i offentlige inntekter og utgifter. I demografiforløpet videreføres innretningen av de offentlige velferdsordningene og arbeidsmarkedstilknytningen etter alder, kjønn og landbakgrunn på dagens nivåer. Årlig vekst i timeverksproduktiviteten i fastlandsøkonomien er anslått til 1,3 prosent. Produktivitetsveksten i offentlig tjenesteyting antas å slå ut i økt standard i tjenestene, ikke ressursbesparelser. I noen grad vil fremskrivingene dermed overvurdere

hvor mye ressurser som må til for å videreføre dagens nivå på tjenesteinnholdet i ordningene.

### *Basisforløpet*

I basisforløpet justeres forutsetningene i demografiforløpet på enkelte områder for å gi mer realistiske vurderinger av de langsiktige utfordringene for finanspolitikken:

- Noe større økning i standarden i offentlig tjenesteyting, både gjennom økt gjennomsnittlig ressursbruk per innbygger og gjennom høyere vekst i produktinnsats og investeringer sammenlignet med veksten i bruk av arbeidskraft. Standardøkningen i basisforløpet er likevel svært begrenset sammenlignet med den historiske utviklingen i perioden 1993–2017.
- En antakelse om «friskere aldring», som innebærer lavere bruk av omsorgstjenester sammenlignet med en videreføring av dagens nivåer for gjennomsnittlig ressursbruk etter alder.<sup>13</sup> Med friskere aldring vil bruken av omsorgstjenester skyves ut i tid sammenliknet med demografialternativet. Grovt sett er det lagt til grunn «halv friskere aldring», dvs. ett ekstra leveår antas å forskyve alle aldersspesifikke rater for omsorgs- og helsebehov et halvt år ut i tid.
- En antakelse om økt sysselsettingsandel blant eldre, som bidrar til å redusere forsørgelsesbyrden målt ved forholdet mellom samlet befolkning og samlet sysselsetting. Det antas at ett ekstra leveår motsvares av om lag 1/3 år lengre arbeidsliv.

Fremskrivingene i basisforløpet i Perspektivmeldingen 2021 gir et inndekningsbehov på 5,6 prosent av fastlands-BNP frem mot 2060. Det tilsvarer et årlig gjennomsnittlig inndekningsbehov på i underkant av 5 mrd. kroner, eller en økning i den gjennomsnittlige skattesatsen på husholdningenes inntekter fra 24,6 prosent i 2021 til 25,7 prosent i 2030 og videre til 32,5 prosent i 2060. Basisforløpets antakelser om standardøkning, friskere aldring og arbeidsmarkedstilknytning trekker i ulike retninger, men bidrar samlet sett til å redusere inndekningsbehovet med 0,2 prosentenheter sammenlignet med demografiforløpet, se tabell 2.

---

<sup>13</sup> Se boks 7.5 i Perspektivmeldingen 2021. Tilsvarende forutsetning ble også lagt til grunn i Perspektivmeldingen 2017 og benyttes i blant annet EU-kommisjonens langsiktige fremskrivninger.

Tabell 2 Inndekningsbehov i offentlige finanser i 2030 og 2060. Andel av BNP Fastlands-Norge. Prosent

	2030	2060	2060 PM17
Demografiforløp	0,0	5,8	4,1 <sup>2</sup>
+ Begrenset standardvekst <sup>1</sup>	0,8	3,3	3,5
+ Friskere aldring i eldreomsorgen	-0,3	-1,8	-1,4
+ Økt yrkesdeltaking blant eldre	-0,1	-1,7	-0,9
= Basisforløp	0,4	5,6	5,3
Memo: Årlig inndekning mrd. 2021-kroner			
Demografiforløp	0,0	4,8	3,4
Basisforløp	1,6	4,7	4,4

<sup>1</sup> Vekst i generell ressursbruk utover veksten i demografiske drivere bidrar med 0,2 prosentenheter i 2030 og 1,4 prosentenheter i 2060. Vekst i produktinnsats og investeringer utover veksten i generell ressursbruk bidrar til å trekke opp inndekningsbehovet med 0,6 prosentenheter i 2030 og 1,9 prosentenheter i 2060.

<sup>2</sup> Justert til samme avgrensning for standardvekst som i det oppdaterte demografiforløpet, jf. boks 7.6.

Kilde: Finansdepartementet.

Kilde: Utsnitt fra Perspektivmeldingen 2021 (Finansdepartementet).

Til Perspektivmeldingen 2017 ble inndekningsbehovet i basisforløpet beregnet til 5,3 prosent. Økningen i inndekningsbehovet i Perspektivmeldingen 2021 skyldes primært en markert økning i andelen eldre i forhold til befolkningen i yrkesaktiv alder. Antakelsen om en sterkere økning i Eldres yrkesaktivitet enn i forrige perspektivmelding demper økningen i inndekningsbehovet. Et høyere utgangsnivå for fondskapitalen i SPU sammenlignet med forrige perspektivmelding bidro også til å dempe økningen i inndekningsbehovet.

#### *Virkning på inndekningsbehovet av alternative forutsetninger*

For å illustrere betydningen av sentrale forutsetninger for beregningen av det langsiktige inndekningsbehovet, er det i perspektivmeldingene vanlig å presentere beregninger med alternative forutsetninger, se kapittel 7 i Perspektivmeldingen 2021. Særlig store utslag gir alternative forutsetninger om økning i standarden i helse- og omsorgstjenester og om økt/reduert arbeidsinnsats. En videreføring av den historiske veksten i tjenestestandarden gir et inndekningsbehov i 2060 nær dobbelt så stort som i basisforløpet. Betydningen av helse- og omsorgstjenestene for offentlige finanser fremover er også drøftet i Holmøy m. fl. (2020), som illustrerer det samme poenget. Økt sysselsetting blant eldre, og mer generelt i alle aldersgrupper, kan på den annen side redusere inndekningsbehovet kraftig. Dersom sysselsettingen (målt i timeverk) samlet sett kan økes med 10 prosent sammenliknet med basisforløpet, reduseres det beregnede inndekningsbehovet til 1,4 prosent frem mot 2060. Dette kan skje bl.a. ved at ungdom kommer raskere inn i arbeidslivet, at eldre står lenger i arbeid, at innvandrere integreres bedre i arbeidsmarkedet, at flere jobber heltid i stedet for deltid, og at færre går på helserelevante ytelser i stedet for å være i arbeid.

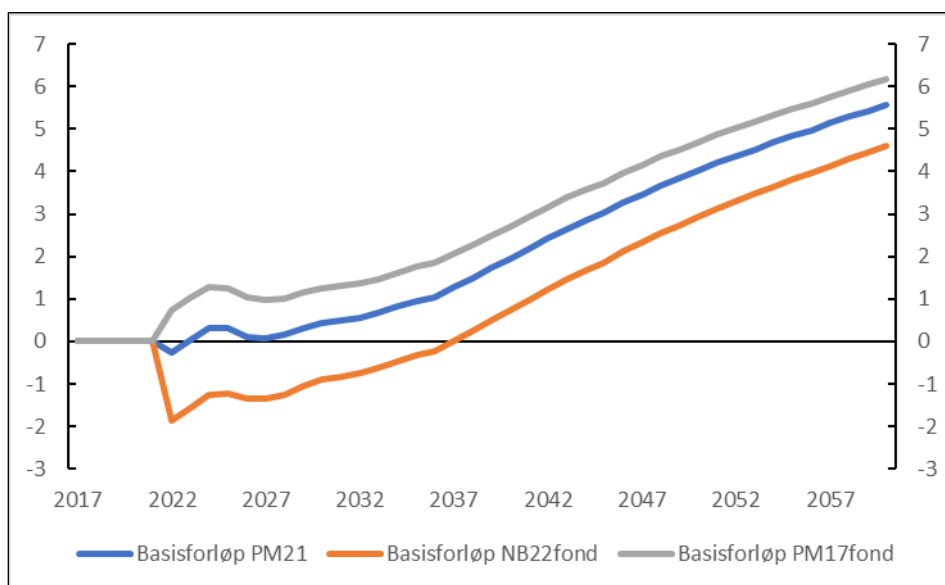
Utgangsnivået for fondsverdien har også stor betydning for beregningene av det langsiktige inndekningsbehovet. Virkningen av oppdaterte anslag på fondsverdien på det langsiktige inndekningsbehovet er drøftet i neste avsnitt.



## 2.4 Betydningen av nye anslag på fondsverdien for det langsiktige inndekningsbehovet

Forutsetningene om finanspolitikken og fondsverdien i referanseåret har betydning for beregningene av det langsiktige inndekningsbehovet. Bruken av oljeinntekter i regjeringen Solbergs forslag til budsjett for 2022 tilsvarte 2,6 prosent av kapitalen i SPU, jf. Nasjonalbudsjettet 2022.<sup>14</sup> Fondsverdien ved utgangen av 2021 ble anslått til 12 250 mrd. kroner, vesentlig høyere enn i perspektivmeldingen. Beregningene i perspektivmeldingen tok utgangspunkt i innretningen av finanspolitikken for 2021 ved salderingen av budsjettet i desember 2020. Videre ble det beregningsteknisk tatt utgangspunkt i en fondsverdi på 10 400 mrd. kroner ved inngangen til 2022. Dette anslaget tilsvarte gjennomsnittlig fondsverdi i 2020 frem til og med november 2020 samt anslått verdi for desember ifølge Norges Banks månedsstatistikk.

Inndekningsbehovet i basisforløpet i perspektivmeldingen ble anslått til 5,6 prosent frem mot 2060. Dersom fondsverdien ved inngangen til 2022 i stedet settes til 12 250 mrd. kroner i tråd med anslaget i Nasjonalbudsjettet 2022, kan inndekningsbehovet frem mot 2060 i stedet anslås til 4,5 prosent. Om fondsverdien settes til 9 250 mrd. kroner, som var anslaget for fondsverdien ved inngangen til 2022 ved beregningene av inndekningsbehovet i Perspektivmeldingen 2017, gir det et inndekningsbehov i 2060 på 6,2 prosent, se figur 1. Det er i hovedsak utgangsverdien i det første året for beregningene som endres avhengig av anslaget på fondsverdien, mens utviklingen fremover i all hovedsak blir den samme.



Figur 1 Inndekningsbehov i basisforløpet i Perspektivmeldingen 2021. Betydningen av alternative utgangsnivåer for SPU ved inngangen til 2022. Andel av fastlands-BNP. Prosent

Kilde: Finansdepartementets beregninger for utvalget.

<sup>14</sup> Oljepengebruken ble holdt uendret i Støre-regjeringens tilleggsnummer og etter stortingsforhandlingene høsten 2021 (saldert 2022-budsjett) sammenlignet med regjeringen Solbergs budsjettforslag, se Bakgrunnstekst 3.

### 3 Andre analyser av langsiktig bærekraft i norske statsfinanser

Statistisk sentralbyrå (SSB) har ved ulike anledninger gjort analyser av hvordan ulike forhold påvirker offentlige finanser. Beregningene av inndekningsbehovet er gjort med DEMEC, den samme modellen som benyttes i de langsiktige beregningene i perspektivmeldingene. Beregningsresultatene kan variere pga. ulike forutsetninger mv.

#### 3.1 Skatteregningen for helse- og omsorgsutgifter mot 2060

Holmøy m.fl. (2020) analyserte på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet betydningen for offentlige finanser av økt ressursbehov i helse- og omsorgssektoren. Utgifter til helse- og omsorgstjenester har økt kraftig de siste tiårene og utgjør en stor andel av offentlige utgifter. Målt per innbygger var helse- og omsorgsutgiftene ifølge rapporten reelt nær åtte ganger så høye i 2017 som i 1970. Om lag 85 prosent av utgiftene er skattefinansiert, og det tilsvarer 17,5 prosent av samlede offentlige utgifter. Det anslåtte ressursbehovet i helse- og omsorgssektoren frem mot 2060 baseres på antakelser om befolkningsvekst, standardveksten i tjenestene og brukerfrekvens. Analysen illustrerer at utviklingen i skattefinansierte helse- og omsorgstjenester har stor betydning for offentlige finanser fremover, også sammenliknet med andre effekter som bidrar til å redusere handlingsrommet.

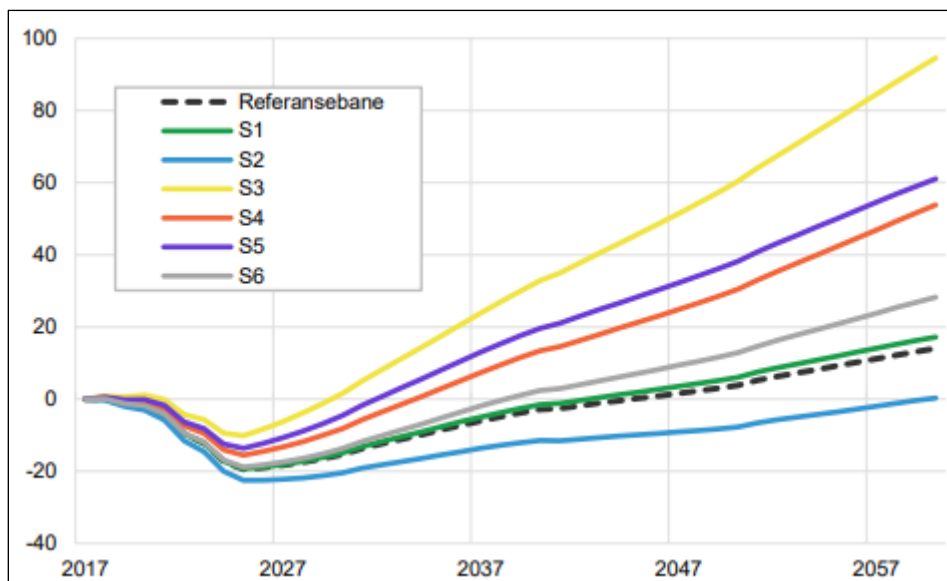
Referanseforløpet i analysen viser et inndekningsbehov som faller litt frem mot 2025, for så å tilta hvert av de påfølgende årene frem mot 2060. I 2060 er det beregnede inndekningsbehovet hos Holmøy m.fl. (2020) 14 000 målt i 2017-kroner per innbygger, tilsvarende 3,3 prosent av fastlands-BNP. Det økende finansieringsbehovet etter 2025 skyldes at antall eldre vokser i forhold til yrkesaktive. Høyere sysselsetting i helse- og omsorgssektoren er dessuten antatt å fortrenge markedsrettet sysselsetting og dermed redusere grunnlagene for indirekte skatter, selskapsbeskatningen og det effektive provenyet fra arbeidsgiveravgiften. Det er også lagt til grunn nedgang i statens petroleumsinntekter etter 2025. Hovedtrekkene i referansebanen har ifølge forfatterne mye til felles med tidligere fremskrivninger, inkludert de siste perspektivmeldingene, selv om økningen i statens nettoutgifter er mindre. Forskjellene forklares blant annet med at det i referanseforløpet er lagt til grunn nullvekst i standarden på alle skattefinansierte tjenester, inkludert helse- og omsorgstjenester, og en vekst i ulønnet familieomsorg tilsvarende den i skattefinansiert omsorg.

Helse- og omsorgsutgiftene står i referansebanen for 32 prosent av veksten i offentlige utgifter i perioden 2017 – 2035 og 51 prosent i perioden 2035 – 2060. Beregninger med alternative forutsetninger om utviklingen i befolkningens helse, vekst i tjenestestandarden og omfanget av ulønnet familieomsorg gir dels store utslag ressursbehovet i helse- og omsorgssektoren og dermed det udekkede finansieringsbehovet fremover. Det beregnede inndekningsbehovet i de ulike scenarioene er vist i figur 2.<sup>15</sup> Scenarioene med sterkest vekst i finansieringsbehovet, S3, S4 og S5 i figuren, kjennetegnes av nullvekst i familieomsorg og samtidig stadig økende kvalitet i helse- og omsorgstjenestene, mens minimumscenarioet S2

---

<sup>15</sup> Fordi ressursbruk i offentlig tjenesteproduksjon påvirker verdiskapingen, vil også BNP være forskjellig i de ulike scenarioene. Resultatene er derfor ikke direkte sammenlignbare med beregningene i perspektivmeldingen, der inndekningsbehovet måles som andel av fastlands-BNP.

skiller seg fra referansescenariot først og fremst gjennom en antakelse om friskere befolkning. Scenarioene er nærmere redegjort for i kapittel 6 i Holmøy m.fl. (2020).



Figur 2 Udekket offentlig finansieringsbehov per innbygger i scenarier med ulike forutsetninger om utviklingen i helse- og omsorgstjenester.<sup>1</sup> 1000 2017-kroner etter deflatering med 3 prosent lønnsvekst.

<sup>1</sup>Scenarioene er nærmere redegjort for i kapittel 6 i Holmøy m.fl. (2020).

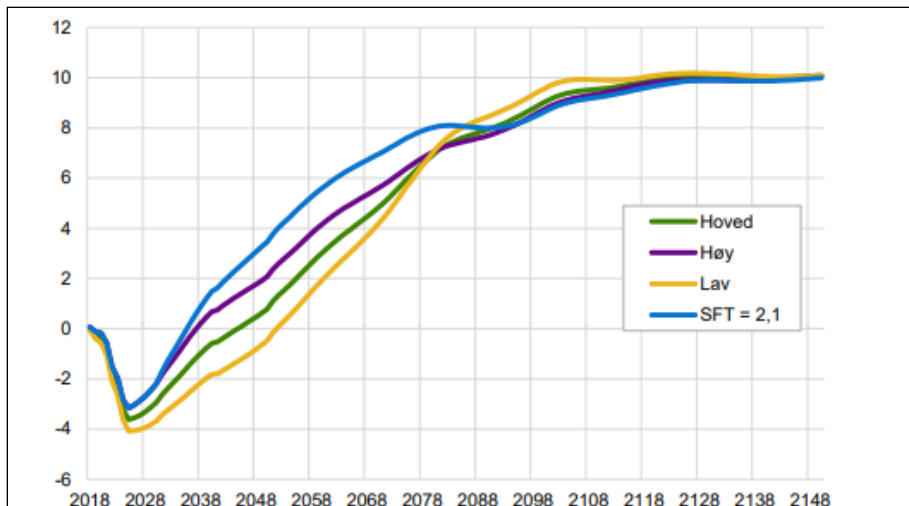
Kilde: Utsnitt fra Holmøy m.fl. (2020).

### 3.2 Langsiktige virkninger på offentlige finanser og verdiskapning av endringer i fruktbarhet

Bjertnæs m.fl. (2019) analyserer virkninger på norsk økonomi og offentlige finanser av varige endringer i fruktbarheten i den norske befolkningen. Deres hovedkonklusjon er at en varig økning i fødselsratene reduserer realverdien av nasjonalinntekten per innbygger og svekker offentlige finanser i rundt 65 år. På enda lengre sikt er virkningene små.

For de fiskale virkningene av fruktbarhet anses forholdet mellom innbyggere i yrkesaktiv alder (20-66 år) og resten av befolkningen som avgjørende. Bjertnæs m.fl. (2019) viser til tall fra SSBs befolkningsfremskrivninger, som tilsier at dette forholdet på lang sikt ikke vil påvirkes av en endring i fødselsraten. Forholdet mellom antall personer i yrkesaktiv alder og den øvrige befolkningen faller fra 1,58 i 2017 til nær 1,12 etter 65 år i scenarioene med høy, lav, og middels fruktbarhet. I de mellomliggende årene er dette forholdet lavere i scenarioene med høyere fruktbarhet, fordi flere fødsler gir flere barn og unge som må sørges for, før økningen slår fullt ut i høyere sysselsetting.

Utviklingen i det fremtidige inndekningsbehovet er i hovedsak den samme i alle fruktbarhetsscenarioene. Fra rundt 2025 vokser offentlige utgifter raskere enn skattegrunnlagene i alle scenarioene, se figur 3. Når de ekstra fødte begynner å nå pensjonsalder på 2080-tallet, er det små forskjeller i det udekkede finansieringsbehovet. I mellomtiden er det udekkede finansieringsbehovet størst i alternativene med høy fruktbarhet.



Figur 3. Udekket offentlig finansieringsbehov i prosent av BNP Fastlands-Norge i rapportens fire fruktbarhetsscenarier.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> «2,1-alternativet» referer til et fruktbarhetsscenario der fruktbarhetstallet (SFT) er satt til 2,1, som ifølge rapporten ofte omtales som et minstekrav til at en befolkning på lang sikt reproducerer seg

Kilde: Utsnitt fra Bjertnes mfl. (2019).

### 3.3 Betydningen for demografi og makroøkonomi av innvandring frem mot 2100

Holmøy og Strøm (2017) analyserer den isolerte effekten av innvandring for materiell levestandard og offentlige finanser.<sup>16</sup> Innvandring bidrar til en relativ økning i befolkningen i yrkesaktiv alder, men anslås likevel å redusere veksten i disponibel realinntekt per innbygger frem mot 2100. Beregningene tar utgangspunkt i et innvandringsscenario og et 0-scenarier. Det første er i tråd med hovedalternativet i SSBs befolkningsfremskrivninger fra 2016, der nettoinnvandringen anslås til 26 000 personer per år fra og med 2020. En økende andel av innvandrerne antas å komme fra land utenfor EØS-området. I det alternative 0-scenariet skjer det ingen inn- eller utvandring fra og med 2016.

Når innvandring anslås å svekke inntektsveksten per innbygger, skyldes det særlig at petroleums- og fondsinntektene må deles på langt flere. I innvandringsscenariet er befolkningen i 2100 nær doblet sammenliknet med scenariet uten innvandring. Det er også antatt lavere sysselsettingsandel og lønn blant innvandrere enn norskfødte, noe som trekker inntektsveksten ytterligere ned. En begrensende effekt er at de eldres befolkningsandel blir sterkere uten påfyll av innvandrere (som er relativt unge). Fra 2016 til 2060 ble inndekningsbehovet anslått å stige til 4 prosent av fastlands-BNP i innvandringsalternativet, mot 1,6 prosent i alternativet uten innvandring.

<sup>16</sup> Analysen inngikk i et oppdrag for Finansdepartementet og NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*

## 4 Internasjonale analyser og vurderinger

I dette avsnittet oppsummeres vurderinger av Norge fra IMF og OECD, før det deretter gis en overordnet sammenligning av de finanspolitiske rammeverkene og bærekraften i offentlige finanser mellom Norge, Sverige og Danmark.

### 4.1 Vurderinger av Norge fra IMF og OECD

IMF gjennomfører jevnlig (som regel årlig) en konsultasjon med hvert medlemsland, kjent som Artikkel IV-konsultasjon. Konsultasjonen leder til en rapport om landets finans- og pengepolitikk, råd om strukturreformer mv. Siste rapport for Norge ble slutført i mai 2021 og offentliggjort i juni.<sup>17</sup>

I sin vurdering av finanspolitikken viser IMF til at det strukturelle budsjettunderskuddet var i tråd med handlingsregelen i 2017-2019. Det påpekes at før handlingsregelen ble strammet inn fra 4 til 3 prosent i 2017, var det perioder hvor finanspolitikken virket medsyklisk. Kombinasjonen av den fleksible handlingsregelen og den store finansformuen bidro til betydelig rom for å bruke finanspolitikken da pandemien inntraff. Den finanspolitiske responsen til koronapandemien vurderes av IMF å ha vært tilstrekkelig kraftfull og tilpasningsdyktig.<sup>18</sup>

På mellomlang sikt mener IMF at det bør vurderes tiltak mot den vedvarende økningen i offentlig utgifter og at det bør ses nærmere på både skatte- og utgiftssiden. Blant annet kan man vurdere å forenkle momssystemet og vurdere ytterligere tiltak for å styrke arbeidstilbudet. På lang sikt vil fokuset være å sikre at finansformuen kommer fremtidige generasjoner til gode. IMF mener at handlingsregelen er kompatibel med dette målet.

I vurderingen av strukturpolitikk vektlegger IMF tilrettelegging for mer effektiv ressursallokering. Herunder nevnes enklere gjeldsrestrukturering for bedrifter, økt inkludering av sårbare arbeidstakere, mer produktiv arealbruk, økt spesialisering innen digitalisering og ytterligere styrking av høyere utdanning, forskning og utvikling. For å oppnå klimamålene må fokus ifølge IMF dreies mot implementering.

OECD gir ut egne landrapporter om medlemslandene (Economic surveys) om lag annethvert år. Rapportene gir en bred analyse av norsk økonomi, som berører temaer som levestandard, vekstutsikter, bærekraften i offentlig finanser, klimapolitikk og finans- og pengepolitikk mv. Siste rapport ble slutført i november 2019.<sup>19</sup> Neste rapport er ventet våren 2022.

OECD påpeker at Norge går inn i en utfordrende fase i budsjettpolitikken ettersom handlingsrommet fremover innskrenkes betydelig. OECDs oppdaterte langsiktige fremskrivninger fra 2021 viser at medianlandet i OECD vil måtte øke strukturelle skatteinntekter som andel av BNP med nær 8 prosentenheter fra 2021 til 2060 for å stabilisere gjeldsrater som andel av BNP på nåværende nivå, mens i elleve land (inkludert

---

<sup>17</sup> IMF (2021b).

<sup>18</sup> IMF-rapporten ble slutført kun dager etter fremleggelsen av Prop. 195 S (2020–2021) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2021*, datert 11. mai 2021.

<sup>19</sup> OECD (2019).

Norge) kreves en økning i strukturelle inntekter på over 10 prosent innen 2060, sammenliknet med strukturell balanse i 2021 og forutsatt uendret politikk.<sup>20</sup>

OECD-rapporten om Norge fra 2019<sup>21</sup> viser til at risiko for lavere vekst i Statens pensjonsfond utland understreker viktigheten av en konservativ bruk av handlingsregelen. Som følge av størrelsen på fondet er det også kritisk at budsjettering holdes innenfor reglene og intensjonen bak handlingsregelen, påpeker OECD. Videre fremheves rom for ytterligere skattereform og økt kostnadseffektivitet på utgiftssiden. OECDs syn på strukturreformer ble oppdatert i rapporten «Going for Growth».<sup>22</sup>

OECDs rammeverk Going for Growth identifiserer de fem strukturreformene som OECD mener er viktigst for å fremme økonomisk vekst på mellomlang sikt. OECDs nyeste gjennomgang for Norge ble publisert i april 2021, se sammendrag i tabell 3. Rapporten peker på den vedvarende utfordringen med et høyt antall sykefravær blant arbeidstakere og et stort antall uføretrygdede.

Tabell 3 Sammendrag av OECDs prioritering og anbefalinger

<i>Konkurransen og regulering</i>	Bedre håndtering av bedrifter i vanskeligheter, inkl. konkurshåndtering og gjeldsrestrukturering
<i>Utdanning</i>	Pensumreform i grunnskolen, sikre god studieveiledning ved høyskoler og universiteter, redusere bedrifters kostnader ved tilbud av lærlingplasser, styrke insentiver til å fullføre høyere studier på normert tid
<i>Arbeidsmarkedet</i>	Styrke insentiver og krav til rettigheter for å begrense sykefravær og antall uføre. Ytterligere reform av pensjonsordninger
<i>Skattesystem</i>	Mer effektiv skattlegging. Herunder jobbe for å motvirke vridninger og sikre likebehandling, særlig i beskatningen av bolig
<i>Infrastruktur</i>	Styrke utvelgelsen av store infrastrukturprosjekter gjennom økt fokus på nytte-kostnadsanalyser og sikre kostnadseffektiv implementering gjennom bedre kontroll av kostnadsvekst etter prosjektutvalgelse

Kilde: Utvalgets sammendrag av OECD (2021b).

## 4.2 Sammenlikning av finanspolitiske rammeverk og bærekraft i offentlige finanser i Norge, Sverige og Danmark

Rapporten *Fiscal Frameworks and fiscal sustainability in the Nordics* av professor Lars Calmfors sammenligner og vurderer de finanspolitiske rammeverkene og analyser av bærekraft i offentlige finanser i Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island.<sup>23</sup> Rapporten ble publisert i april 2020 og er skrevet på oppdrag av Nordisk ministerråd. Beregningene tar ikke hensyn til koronapandemien.

<sup>20</sup> OECD (2021a). Slik handlingsregelen er utformet, så vil nettoformuen som andel av BNP falle over tid.

<sup>21</sup> OECD (2019).

<sup>22</sup> OECD (2021b).

<sup>23</sup> Calmfors (2020).

Alle de nordiske landene har mål eller rammer for budsjettbalansen. I denne bakgrunnsteksten vil vi legge vekt på omtalen av Norge, Sverige og Danmark. Calmfors-rapporten anser Norges regel for budsjettbalansen som mest ambisiøs ettersom den tilsier balanse i det strukturelle oljekorrigerede underskuddet etter uttak fra Statens pensjonsfond utland. Det impliserer store offentlige overskudd. Sveriges mål om overskudd i statsbudsjettet på 1/3 prosent av BNP anses som mer ambisiøst enn Danmarks mål om budsjettunderskudd på høyst 0,5 prosent av BNP. Alle landene tillater avvik fra reglene under spesielle omstendigheter.

Ifølge rapporten har Danmark det strengeste finanspolitiske rammeverket, med sterkt juridisk grunnlag, strenge regler for utgiftssiden og mulighet for å sanksjonere lokale myndigheter som ikke følger reglene. Norge anses å ha det minst strenge rammeverket, med svakt juridisk grunnlag og uten tak for offentlige utgifter. Samtidig har etterlevelsen vært god i begge land, som kan indikere at politisk konsensus om ansvarlig finanspolitikk er viktigere enn reglernes formelle status. Fremover kan lavere vekst i petroleumsinntektene og økende kostnader knyttet til aldring true den finanspolitiske disiplinen i Norge, mens de strenge reglene i Danmark kan svekke ønsket fleksibilitet, ifølge rapporten.

Finansdepartementene i de tre landene har siden tidlig 2000-tallet jevnlig analysert bærekraften i offentlige finanser. Europakommisjonen publiserer også analyser av bærekraft i offentlige finanser hvert tredje år for alle EU-land inkludert Sverige og Danmark. I Sverige har den svenske regjeringen også gitt Konjunkturinstitutet i oppdrag å gjennomføre langsiktige fremskrivninger av offentlige finanser og vurdere den langsiktige bærekraften til offentlige finanser. Konjunkturinstitutet publiserer denne vurderingen i en årlig rapport.

I de tre landenes fremskrivninger som ligger til grunn for bærekraftvurderingene, bruker landene i hovedsak samme metode for å ta hensyn til koblingene mellom demografi, offentlige utgifter og skattegrunnlag for finansieringen av de offentlige utgiftene. Ved valg av indikator skiller Norge seg ut ved at indekningsbehovet knyttes til løpende budsjettjusteringer, mens det svenske finansdepartementet benytter S1- samt S2-indikatorene<sup>24</sup>. Danmark benytter også Europakommisjonens S2-indikator som mål for langsiktig bærekraft. S2-indikatoren viser den umiddelbare tilpasningen som kreves i budsjettet for å oppfylle et solvenskrav om at nåverdien av fremtidige primærunderskudd ikke skal være større enn utgangsnivået på offentlig netto finansformue.<sup>25</sup>

I Sverige foretar Konjunkturinstitutets en årlig vurdering av bærekraften i offentlige finanser basert på utviklingen og nivået på offentlig sektors nettogjeld samt konsoliderte bruttogjeld («Maastricht-gjelden»). Blant annet vurderes det om nettogjelden som andel av BNP økes trendmessig over tid. Konjunkturinstitutet rapporterer også beregninger av S2-indikatoren, men mener at offentlig sektors finansielle posisjon og offentlig sektors konsoliderte bruttogjeld (Maastricht-gjeld) er bedre indikatorer på langsiktig bærekraft (se Konjunkturinstitutet (2021)).

---

<sup>24</sup> S1-indikatoren er et mål for bærekraften i finanspolitikken på mellomlang sikt. Indikatoren er knyttet til myndighetenes muligheter til å bringe gjeldsgraden til 60 prosent av BNP på mellomlang sikt (European Commission (2021)).

<sup>25</sup> Tilsvarende indikator ble tallfestet for Norge i tilknytning til omtalen av langsiktige bærekraft i offentlige finanser i Perspektivmeldingen 2013, jf. også tilsvarende indikatortilnærming med utgangspunkt i generasjonsregnskapsberegninger i nasjonalbudsjettene tidligere på 2000-tallet.

I Danmark gjennomfører Sekretariatet for Det Økonomiske Råd (DØRS) årlig en alternativ beregning av finanspolitisk bærekraft.<sup>26</sup> Denne beregningen er basert på DØRS makroøkonomiske modell SMEC og den langsiktige strukturelle modellen DREAM. Analyseinstitusjonen DREAM tilbyr også muligheten å gjøre bærekraftberegninger av konkrete politiske tiltak. Denne muligheten benyttes av en rekke sentrale aktører (Dansk Arbejdsgiverforening, Fagbevægelsens Hovedorganisation, Dansk Industri, ulike tankesmier som KRAKA og CEPOS m.fl.).

Finansdepartementet i Norge illustrerer i hovedsak opprettholdbarheten i finanspolitikken ved langsiktige modellberegninger av hvordan inndekningsbehovet gradvis utvikler seg dersom man viderefører dagens politikk, som omtalt i avsnitt 2.3. I fremstillingen av det løpende inndekningsbehovet fremkommer det ikke bare hvor stor utfordringen er på lang sikt, men også hvilke løpende tilpasninger i skattene som vil være nødvendig for å finansiere offentlige utgifter for en gitt bruk av fondsmidler innenfor handlingsregelen. Calmfors (2020) mener at norsk rapportering av S2-indikatoren ville vært nyttig for internasjonal sammenlikning.

I Danmark og Sverige publiseres finansdepartementenes egne analyser av bærekraft i offentlige finanser to ganger årlig. I Norge publiseres fullstendige analyser av bærekraft i offentlige finanser hvert fjerde år (i perspektivmeldingene), men ofte med oppdateringer hvert annet år. Calmfors (2020) anser det ikke som opplagt om det er bedre med årlig rapportering eller lavere frekvens som i Norge. Det er små endringer fra år til år, og jevnlig oppdatering kan gjøre prognosene mekaniske og repetitive.

Calmfors (2020) anser analysene utført av finansdepartementene i alle tre land for å være av høy kvalitet. Alle landene publiserer alternative scenarier for å illustrere betydningen av valg av forutsetninger ved vurderinger av bærekraftutfordringene. Calmfors-rapporten trekker frem omtalen i Perspektivmeldingen 2017 av hvordan politikken endringer kan bidra til å møte bærekraftutfordringene som nyttig, selv om det ikke er spesifisert hvordan disse endringene vil kunne finne sted. Rapporten peker på at det ville vært nyttig om det var flere aktører som gjennomførte regelmessige beregninger av bærekraften i finanspolitikken i Norge (f.eks. Statistisk sentralbyrå eller Norges Bank).

Ifølge Calmfors-rapporten har Norge større utfordringer med bærekraften i offentlige finanser enn Danmark og Sverige. Det skyldes både aldning og avtakende inntekter fra petroleumsnæringen som andel av BNP. Rapporten fremhever at Danmark ikke ser ut til å ha noen utfordringer når det gjelder bærekraften i finanspolitikken, men at det tvert imot har vært diskutert om statsfinansene er «for gode», dvs. om skatteinntektene er for høye eller utgiftene for lave i et langsiktig perspektiv.

For Sverige er bildet mer nyansert. Både Konjunkturinstitutet og det svenske finansdepartementet vurderer at offentlige finanser er bærekraftige på lang sikt, se Konjunkturinstitutet (2021) og Regeringens proposition 2021/22:1, mens Europakommisjonens analyser tilsier at det kreves en innstramning i Sverige. I Europakommisjonens *Debt Sustainability Monitor 2020* (European Commission, 2021, kapittel 4) beregnes S2-indikatoren til å være positiv både for Danmark og Sverige, dvs. at

---

<sup>26</sup> Se <https://dors.dk/vismandsrapporter/dansk-oekonomi-efteraar-2021/kapitel-iii-finanspolitisk-holdbarhed> for rapporten for 2021.



landene har et fremtidig inndekningsbehov. Indikatoren er høyere for Sverige enn for Danmark.

Calmfors-rapporten fremhever at analysene av bærekraft i offentlige finanser generelt ikke tar hensyn til forventningen om økte forsvarsutgifter eller at aldring av befolkningen vil kreve relative lønnsøkninger for ansatte i omsorgstjenester i alle tre landene.

I 2020 gjennomførte Konjunkturinstitutet et alternativt scenario der effekten av høyere lønn i velferdssektoren ble analysert for svensk økonomi, se Konjunkturinstitutet (2020). I beregningen ble det lagt til grunn en høyere timelønnsutvikling i kommunesektoren (som yter velferdstjenester som skole, omsorg og pleie), tilsvarende om lag 0,3 prosentpoeng per år. Analysen viste at sterkere lønnsutvikling i velferdstjenester gjør at offentlig forbruk som andel av BNP blir drøyt 1 prosentpoeng høyere enn i basisscenarioet i 2050, og Maastricht-gjelden drøyt 10 prosentpoeng høyere enn i basisscenarioet.

Calmfors (2020) etterlyser også eksplisitte analyser av fordeling mellom generasjoner.

Utfordringer knyttet til aldring av befolkningen understreker viktigheten av å føre en ansvarlig finanspolitikk. *EUs Ageing rapport for 2021*, publisert i mai 2021, gir oppdaterte langsiktige prognoser for aldersrelaterte utgifter (pensjon, helse, pleie og omsorg og utdanning) i EU og Norge.<sup>27</sup> I hovedscenariet ventes en moderat økning i aldersrelaterte utgifter som andel av BNP i Danmark og Sverige fra 2019 til 2070, mens Norge er blant landene med størst økning. Økningen i aldersrelaterte utgifter er i hovedsak drevet av utgifter til pleie og omsorg for alle tre landene. For Norge anslås i tillegg pensjonsutgifter å øke som andel av BNP fra 2019 til 2070, mens de anslås å reduseres i Danmark og være om lag uendret i Sverige som følge av implementerte pensjonsreformer. Gitt den lange horisonten er det knyttet stor usikkerhet til prognosene.

## Referanser

Bjertnæs, G., E. Holmøy og B. Strøm (2019). *Langsiktige virkninger på offentlige finanser og verdiskapning av endringer i fruktbarhet*, Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2019/16

Calmfors, Lars (2020). *Fiscal Frameworks and Fiscal Sustainability in the Nordics*. Copenhagen: Nordisk ministerråd.

European Commission (2016). European Semester: Thematic factsheet – *Sustainability of public finances* – 2017, november 2016.

European Commission (2021). Debt Sustainability Monitor 2020, Institutional paper 143, februar 2021.

European Commission (2021). The 2021 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU member states (2019-2070), Institutional paper 148, mai 2021.

Holmøy, E., G. Hjemås, I. Sagelvmø og B. Strøm (2020). *Skatteregningen for helse- og omsorgsutgifter mot 2060*, Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2020/42

---

<sup>27</sup> European Commission (2021).

- Holmøy, E. og B. Strøm (2017). *Betydningen for demografi og makroøkonomi av innvandring mot 2100*, Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2017/31
- IMF (2018). *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*, IMF Staff discussion note 18/04.
- IMF (2021a). *Review of the debt sustainability framework for market access countries*, IMF Policy Paper No. 2021/003.
- IMF (2021b). *Staff Report for the 2021 Article IV Consultation*, Country Report No. 2021/104.
- Konjunkturinstitutet (2020), *Hållbarhetsrapport 2020 för de offentliga finanserna*, Specialstudie 2020:5.
- Konjunkturinstitutet (2021), *Hållbarhetsrapport 2021 för de offentliga finanserna*, februar 2021.
- Kopits, G. and S. Symansky (1998). *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper 162.
- Meld. St. 12 (2012-2013). *Perspektivmeldingen 2013*.
- Meld. St. 14 (2020-2021). *Perspektivmeldingen 2021*.
- NOU 2015: 9. (2015) *Finanspolitikk i en oljeøkonomi*.
- OECD (2013). *Fiscal sustainability*, Government at a Glance 2013.
- OECD (2014) *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>
- OECD (2019). OECD, *Economic Surveys: Norway 2019*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2021a). *The Long game: Fiscal outlooks to 2060 underline need for structural reform*, OECD Economic Policy Paper 2021 No. 29.
- OECD (2021b). *Economic Policy Reforms 2021: Going for Growth - Norway*.
- Rawdanowicz, Ł., m.fl. (2021), *Constraints and demands on public finances: Considerations of resilient fiscal policy*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1694, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/602500be-en> .
- Regeringens proposition 2021/22:1, Budgetpropositionen för 2022, Sverige