

TROND FEVOLDEN
Tidligere departementsråd
JØRN RATTSØ
Professor emeritus NTNU

Perspektivmeldingen og statsbudsjettet

Perspektivmeldingen sier innledningsvis at dens formål er «å belyse hvordan den norske velferdsmodellen som felles prosjekt kan vernes og videreutvikles i møte med utfordringene». Hensikten er at den skal gi innsikt og danne et grunnlag for politikkutforming. Vi setter søkelys på oppfølgingen i statsbudsjettet, særlig angående behovet for kvalifisert arbeidskraft. Perspektivmeldingen ser arbeidsmarkedet som avgjørende for en videre utvikling av den norske velferdsmodellen. Det er allerede mangel på fagfolk i offentlig sektor. Nye offentlige velferdstilbud krever effektivisering og kutt i gamle tilbud, nedbygging av sysselsettingen i privat sektor og/ eller import av arbeidskraft. Omstillingene vil bli krevende.

1. INNLEDNING

Et interessant utgangspunkt er å sammenligne årets Perspektivmelding (PM24, Meld. St. 31, 2023–24) med perspektivmeldingen som kom for tre år siden (PM21, Meld. St. 14, 2020–21). Mange av utfordringene som beskrives er de samme, som klima, endret befolkningssammensetning og endringer i økonomiske forhold og dermed statsfinansene. PM21 var opptatt av veien ut av koronakrisen og på det internasjonale feltet ble økende rivalisering og mindre samarbeid framhevet, men dette var før angrepet på Ukraina, og forsvaret har en langt mer beskjeden plass.

En stor forskjell mellom meldingene er omtalen av arbeidsstyrken. PM21 peker på at det i tiårene framover vil stå færre yrkesaktive bak hver pensjonist, at mange er utenfor arbeidsstyrken på ulike helserelevante ytelser og at det er særlig bekymringsfullt når unge faller varig utenfor arbeidsmarkedet. Dette har i PM24 fått en overordnet plass

og meldingen benytter overskriften «Kamp om arbeidskraften». Selv om PM21 innledes med at en ny virkelighet krever langsiktighet og bevisste prioriteringer, tyder alt på at de bevisste prioriteringene og langsiktigheten på dette området ikke betydde noen raske politikkenninger. Ubalansene på arbeidsmarkedet har bare kommet nærmere i tid. Dette indikerer en mulig svakhet ved perspektivmeldinger i sin nåværende form. Hvor godt er de koblet til politikkutforming for øvrig og ressursfordeling? Hvor godt brukes innsikten? Og dette gjelder ikke bare i departementene og regjeringsapparatet. Problemstillingene som tas opp er like relevante for lokalforvaltning og samfunnet generelt. Erfaringen så langt er at selv om meldingene får en viss oppmerksomhet når de kommer ut, spesielt av lederskribenter, er det lite som tyder på at de får den oppmerksomhet i det offentlige ordskiftet som budskapet skulle tilsi og som budskapet trenger for å kunne bli forankret både hos beslutningstakere og befolkningen.

2. KAMPEN OM ARBEIDSKRAFTEN

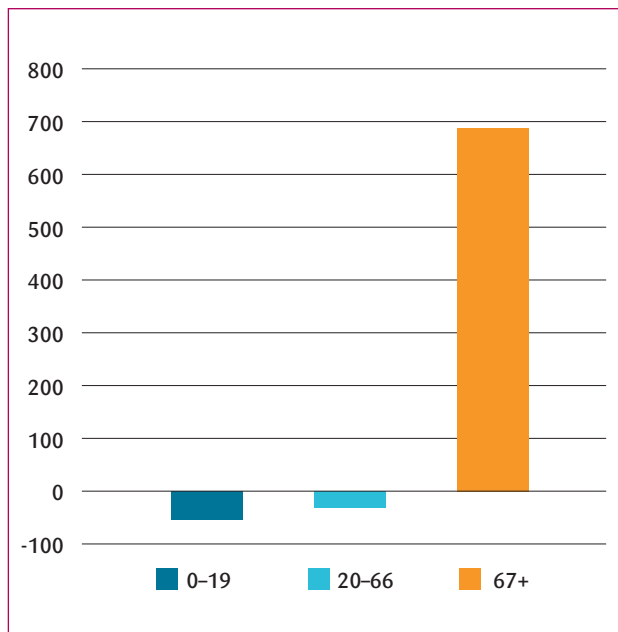
Etter hvert antas veksten i personer i yrkesaktiv alder å stanse opp, samtidig som det blir langt flere eldre. PM24 viser hvordan flere må i jobb og ny kompetanse utvikles. Den krever «nye måter å løse oppgavene på, bedre samhandling på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, nye arbeidsformer og mer hensiktsmessig utvikling og bruk av teknologi» (s. 18). Et godt utgangspunkt for statsbudsjettet.

Beregninger av utviklingen i norsk økonomi tar utgangspunkt i at dagens velferdsordninger og skattesystem videreføres slik de er. Framskrivninger viser at sysselsettingen i offentlig sektor kan øke med 200 000 personer til 2060, mens samlet sysselsetting kan øke med 75 000 (PM24, kap. 5). Med andre ord en utvikling som forutsetter at en markant større andel av arbeidsstyrken befinner seg i offentlig sektor. Helse og omsorg alene vil, forutsatt dagens arbeidskraft per bruker, ha et arbeidskraftbehov som langt overstiger sysselsettingsveksten de kommende tiår, og vil etter referanseforløpet tilsi et behov for økt sysselsetting på drøyt 180 000 personer fram mot 2060. I tillegg står det en kø av planlagt økt sysselsetting knyttet til forsvar/ sikkerhet, beredskap, politi/ kriminalitet, klimapolitikk/ grønt skifte mv. Reformen vedtas, men mye er ikke gjennomførbart. Noe må gi etter her.

Framskrivningene baseres på SSBs befolkningsprognoser og den demografiske utfordringen beskrives i figur 1 (figur 1.2 i PM24). Den valgte prognosen viser 700.000 flere innbyggere over 67 år fram til 2060, men færre barn (0–19 år) og færre i yrkesaktiv alder (20–66 år). Vi snakker ikke lenger om eldrebølge, men om aldring av befolkningen. Det ligger store skift i alderssammensetningen foran oss.

Med grunnlag i befolkningsprognosen beregnes sysselsettingsbehov knyttet til endring i aldersstruktur. Nøkkelbegreper er brukerfrekvenser (brukere per person i aldersgruppe) og standard (årsverk per bruker). Framskrivningene viser mange alternative forløp avhengig av forutsetninger. Beregningene viser at kraftige ubalanser kan være under utvikling med knapphet på flere typer fagfolk viktige for velferdsstaten. De gir ikke et bilde av en framtidig situasjon, det er ikke noen mekanismer i framskrivningene som sikrer likevekt i arbeidsmarkedene.

Offentlig arbeidskraftbehov større enn samlet tilgang på arbeidskraft skaper knapphet på arbeidskraft overalt. Det rammer ikke bare offentlig sektor – det er allerede krevende å skaffe arbeidskraft i privat næringsliv, spesielt bygg og anlegg, mer generelt for ingeniører og IKT-arbeidere.

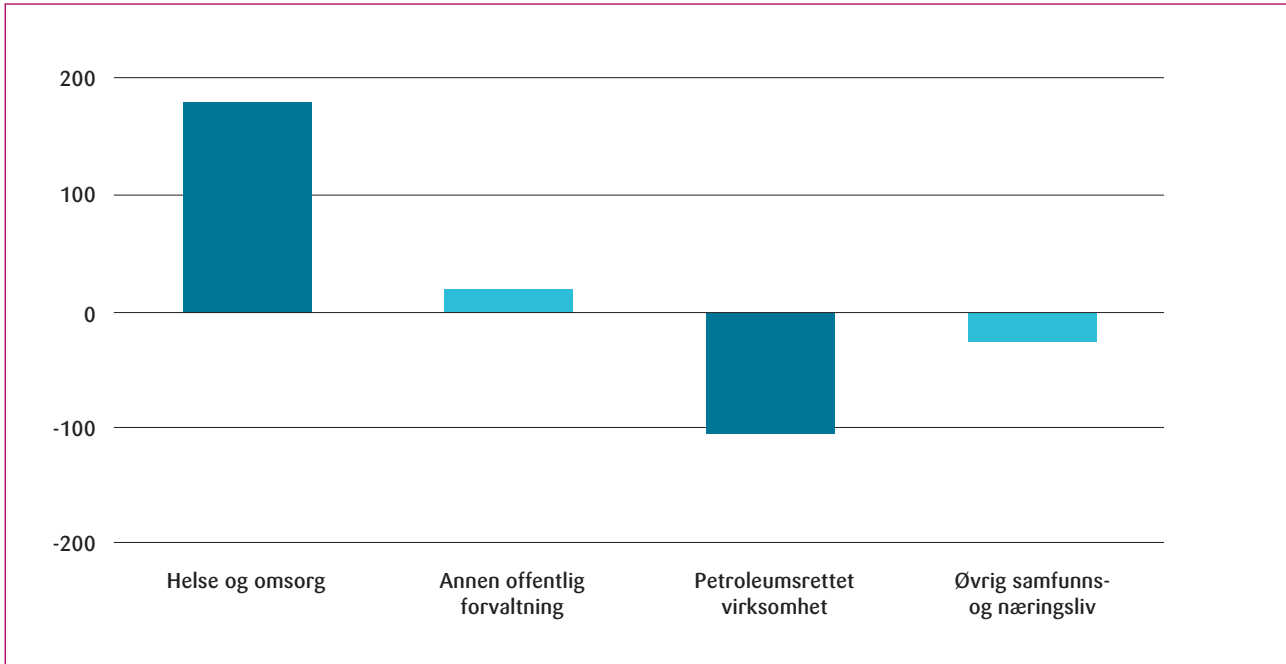


Figur 1: Kamp om arbeidsplassene (Figur 1.2 i PM24)
Endring i befolkning etter aldersgrupper. 1 000 personer.
2024–2060

Framskrivningene av arbeidsmarkedet vises i figur 2 (figur 5.3 i PM24), kalt referanseforløpet. Her framkommer økning i helse og omsorg og frigjøring av arbeidskraft fra petroleumsrettet virksomhet. Det er plass til noe økning i annen offentlig virksomhet, men dette scenariet krever nedgang i sysselsettingen i øvrig samfunns- og næringsliv.

Etterspørselen etter ulike typer arbeidskraft i helse og omsorg og øvrig offentlig sektor er avhengig av hvordan produksjon og styring av tjenestene organiseres, utnyttelse av teknologi og skalafordeler, og følgende produktivitetsutvikling. Her har det offentlige stort handlingsrom for effektiv ressursbruk og tilfredstillende av behov. Det er også et geografisk aspekt ved arbeidskraftbruken. Det er store rekrutteringsproblemer til kommunale tjenester i distriktene. Det er et dilemma mellom desentralisert struktur og god utnyttelse av kompetanse. I de mange små enheter rekker ikke fagfolk over mange brukere – det gjelder både kommuner, politistasjoner, sykehus og skoler/høgskoler. Bedre geografisk organisering og byutvikling kan gi mye bedre utnyttelse av arbeidskraften.

Hvis vi tar framskrivningene av ubalanser på arbeidsmarkedet på alvor, er det tre tilpasningsmekanismer som er sentrale for å sikre likevekt:



Figur 2: Mulig sysselsettingsforløp (Figur 5.3 i PM24)
Endring i sysselsetting fra 2024 til 2060 i referanseforløpet. 1 000 personer

For det første må det offentlige ta hensyn til nye behov i prioritering av oppgaver, herunder omprioritering. Kreativ destruksjon blir nødvendig i offentlig sektor, noe som næringslivet har vært eksperter på lenge. Vi er kommet i dette uføret fordi pengerikligheten har tillatt økte bevilgninger på de fleste områder. Muligheten for å dekke behovet for arbeidskraft over tid har i liten grad vært problematisert, og presset for effektivisering og omstilling har vært svakt. Nå prøver hver især å dekke sine egne arbeidskraftbehov med det resultat at summen overstiger det som er tilgjengelig. Kortsiktige løsninger kan bli dyre og lite varige. Og de skaper ikke mer kompetanse.

Den norske budsjettmodellen kjennetegnes ved at det beregnes et handlingsrom gitt at fjorårets aktivitet videreføres og kostnadsnivået (lønnsnivået) oppdateres. Kampen står om friske penger til nye tiltak. Offentlig sektor er ikke rigget for omstilling. Det er ingen samlet bedømming av forvaltningens ulike typer kompetansebehov over tid. Det er for lite mobilitet av arbeidskraften mellom oppgaver. Den segmenterte stat er status quo orientert.

For det andre må det offentlige konkurrere om kompetanse på arbeidsmarkedet med andre arbeidsgivere, i PM24 kalt øvrig samfunns- og næringsliv. Hvis omstillingene innen det offentlige blir små, vil gapet i arbeidskraftbehov kreve

sterk nedbygging av privat næringslivs sysselsetting for å gi plass til ny velferd. Det vil være kamp om arbeidskraften mellom privat og offentlig sektor. Produktivitetsutvikling basert på ny teknologi kan endre arbeidsmarkedssituasjonen betydelig, men landet er ikke spesielt rustet for endringene. Draghi-rapporten, EU (2024), tegner et alvorlig scenario hvor hele Europa blir hengende etter. Privat sektor produktivitetsvekst må løftes, men det er også nødvendig med omstilling i det offentlige. Den feirede frontfagsmodellen vil settes under press. Det vil være vanskelig å holde konstante relative lønninger mellom ulike arbeidstagergrupper når kompetanse skal stimuleres og rekrutteres.

Det er et tredje smutthull i arbeidsmarkedet, vi kan importere arbeidskraft fra utlandet. Slik import virker nødvendig for å komme i balanse, men representerer i seg selv nye behov for velferd. Med økonomisk vekst østover i Europa og svekket kronekurs er Norge blitt mindre attraktive i omverdenen. Tilgangen på kvalifisert arbeidskraft vil være begrenset i forhold til erfaringene de senere ti-årene. Det kan også reises etiske spørsmål om at vi skal importere leger, sykepleiere, lærere mv. som vi har mere av i forhold til innbyggertallet enn de fleste andre land.

Som ovenstående viser; endringer av dagens system er nødvendig, men svært krevende.

3. NASJONALBUDSJETTETS OPPFØLGING

Innledningsvis viste vi til at regjeringen i PM24 sier at hensikten med denne meldingen er at den skal «*danne et grunnlag for politikktutforming*». Vi har sett på om resonnemerter fra PM24 har blitt fulgt opp med egne henvisninger i de budsjettokumentene for 2025 som har blitt framlagt i høst. Vi tar samtidig høyde for at en aktiv bruk av PM24 i en hel budsjettprosess først kan vurderes i forbindelse med budsjettet for 2026.

Nasjonalsbudsjettet (NB, Meld. St. 1 2024–25) har med seg de brede utfordringer fra PM24 og kap. 5.3 gir god diskusjon om ressursbruk i offentlig sektor. Innledningsvis påpekes nødvendigheten av prioritering og kostnadseffektivitet, og: «Det kan innebære å avvikle ordninger som ikke lenger fungerer etter hensikten eller har utspilt sin rolle, eller senke ambisjonsnivået på enkelte områder for å kunne prioritere andre» (s. 124). Elementært, men ikke opplagt på det politiske nivå. Det trekkes på siste OECD (2024) landrapport om Norge, som framhever digitalisering, mer langsiktig planlegging og økt innovasjon i offentlig sektor. Kjente tema er høye utgifter i utdannelsessektoren, lav nytte av samferdselsinvesteringer, høyt sykefravær, og mange på uføretrygd. I virkemiddel-delen vektlegges samfunnsøkonomiske analyser i prioriteringen av infrastrukturinvesteringer og kostnadskontroll i planleggingsfasen av prosjektene.

Områdegjennomganger identifiserer problemområder som arbeidsmarkedstiltak, eiendomsforvaltning i forsvaret, styring i politiet, og digitale fellesløsninger. Organiseringen av offentlig sektor adresseres, spesielt effektiviseringsgevinster gjennom samarbeid mellom kommuner og tiltak for å rekruttere og beholde personell i helse og omsorg.

På dette overordnede nivå er problemdrøftingen god.

4. STATSUDSJETTET

Utfordringene har vært velkjente i lang tid og regjering og embetsverk kan ikke skylde på overraskende nyheter. De er hentet opp i Nasjonalbudsjettet, men vi ser lite spor av tiltak for omstilling av offentlig sektor i Statsbudsjettet – Gul bok og budsjettproposisjoner. Hovedinntrykket er at statsbudsjettet følger gammel kurs, her prioriteres ikke gamle oppgaver bort for å frigjøre ressurser til nye satsinger.

I Gul bok viser Finansdepartementet til den økte kampen om arbeidskraften og at bærekraften i statsfinansene på sikt vil utfordres. Og utgiftsveksten vurderes. Utover kon-

sekvensene som følger direkte av regjeringens budsjettfor-slag er det en rekke planer og forventninger om utgifts-vekst som vil kunne kreve betydelige bevilgningsøkninger i framtidige budsjetter. I tillegg til helseforetak og kom-muner som nevnt over, er det oppfølging av langtidsplan for forsvarssektoren og Nasjonal transportplan. Det er også knyttet forventninger til for eksempel opptrappingsplanene for psykisk helse, for varig tilrettelagte arbeidsplasser (VTA) og opptrappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Denne type forventninger og planer er omtalt, men lite tallfestet. Det må også påreg-nes uforutsette hendelser som kan kreve store utgifter over statsbudsjettet

Med referanse til PM24 sier Arbeids og inkluderingsdeparte-mentet at regjeringen vil føre en aktiv politikk for å nå målet om å få flere i arbeid og færre på trygd. Kunnskapsdeparte-mentet viser til at et høyere utdanningsnivå kan være nødven-dig for å holde tritt med kompetansekravene i arbeidslivet, lette nødvendig omstilling i økonomien og opprettholde høy sysselsetting. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet viser til PM24s omtale av behovet for god ressursutnyttning i offentlig sektor og effektiv drift av virksomhetene. I den grad PM24 er brukt aktivt, er det for å understøtte allerede pågående sektorpolitikk. Selv om de fleste andre departe-menter ikke har noen egen henvisning til meldingen, skiller ikke deres proposisjoner seg fra de nevnte.

Budsjettframleggene gir i liten grad beskrivelse av hvordan behovet for arbeidskraft og kompetanse skal dekkes, ut over mer generelle tiltak. Derimot bygger Arbeidsmarkeds-meldingen fra i høst i stor grad på PM24 (Meld. St. 33, 2023 – 2024). Regjeringen har satt seg som mål å øke sys-selsettingsandelen til 82 % i 2030, og ytterligere øke dette til 83 prosent i 2035. Arbeidslinjen foreslås styrket og det skal gjøres enklere å kombinere trygd med arbeid. For å få til resultater må mange av de som i dag står utenfor arbeids-markedet mobiliseres – ikke bare det: trenden mot at mange forsvinner ut av arbeidsmarkedet allerede i ung alder må snus. At en legger til grunn at det kreves en bred innsats illustreres av at meldingen er produkt av et samarbeid mel-lom Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Kultur- og likestillingsdepar-temetet.

5. OMSTILLING

Arbeidskraftmeldingen er det beste eksempel på at PM24-utfordringene forfølges. Det er imidlertid et stykke vei å gå

fra gode målsettinger til realiteter. At ordet omstilling er brukt 137 ganger i perspektivmeldingen, indikerer at man ser for seg en jobb på mange plan. Det understrekes at norsk økonomi står overfor flere endringer som forsterker behovet for å bruke ressursene effektivt.

Offentlig sektor sysselsetter 1/3 av arbeidstagerne i Norge. Andelen offentlig sysselsatte har holdt seg stabil det siste tiåret ifølge perspektivmeldingen. Men dette gir ikke et fullstendig bilde av hvordan offentlig sektor beslaglegger arbeidskraft. Det har vært økende bruk av arbeidskraft i konsulenttjenester og offentlige innkjøp til det offentlige. Det er ikke godt dekt i tilgjengelig statistikk, men indikeres av at offentlig konsum øker mer enn offentlig sysselsetting. NB viser i figur 3.24 hvordan offentlig konsum sin andel av fastlands-BNP har økt fra ca 25 % i 2007 til ca 30 % i anslaget for 2025 – en vekst klart høyere enn Sverige og Danmark. Dette forsterker behovet for å omstille arbeidskraftbruken i offentlig sektor.

Det signaliseres omstillingsnødvendighet og omstillingsvilje, på generelt nivå. Det samlede forvaltningsapparat, inkludert statlige etater og virksomheter, kommuner og fylkeskommuner er stort. Strukturen er ikke overbevisende: Etter mye strev er lite oppnådd med endring av kommunestrukturen siden 1960-tallet, med helt andre forutsetninger angående befolkningsunderlag, transport og kompetansekrav. Den nye regioninndelingen fanger ikke opp etatenes orientering mot å bygge struktur rundt de store byregioner og har ikke oppgaver som styrker byregionene. Det er betydelige strukturutfordringer for høgskoler/universiteter, sykehus og politidistrikter.

Det grunnleggende problemet er omstillingstregghet i offentlige institusjoner. Det kan diskuteres om tregheten skyldes manglende handlingsrom (arbeidsmiljølov, tjenestemannslov, forvaltningslov mv.) eller manglende handlingsevne. Pengerikelighet har nok bidratt til treghetene, og det har aldri vært gitt noen marsjordre om omstilling. Resultatet er en situasjon hvor nye oppgaver krever friske penger. Gamle aktiviteter framskrives hvert år med høyere kostnader. Det er interessant å observere forvaltningens reaksjoner på de siste års tendens til strammere rammer. Helseforetakenes forsøk på å tilpasse sykehusstruktur ble illustrert av Helse Nords reformprogram i 2023 som havarte etter stor oppstandelse. I skrivende stund handler det om den såkalte kommuneaksjonen og fylkeskommunenes justering av skolestruktur. Systemet er åpenbart ikke forbedret på nødvendigheten av omstilling. Men strammere rammer tvinger fram tilpasning.

Samfunnsutfordringene krever mer samordnet og overordnet respons fra fellesskapet. Spesielt arbeidskraftbruken må vurderes i sammenheng for hele offentlig sektor og for mange år framover. Det er ekstra krevende med en kommunesektor dominert av småkommuner og segmenterte statlige etater. Det er mangel på samordning mellom kommunene, mellom kommuner og stat, og mellom statlige sektorer. Vi har ingen organ som styrer forvaltningen som helhet.

6. KOMPETANSEUTVIKLINGEN

Utdanningssystemet er sentralt når det gjelder både kompetansebygging, tidsbruk og motivasjon for å delta i arbeidslivet. Vi skal vise et par eksempler.

PM24 legger til grunn at økt gjennomføring av videregående opplæring trolig vil bidra til å redusere antall unge som står utenfor utdanning og arbeid. Her er vi inne på et område som vil være sentralt for å nå målene om sysselsettingsandel nevnt over, siden dette er en ungdomsgruppe som står på spranget til studier eller arbeidsliv. At dette vil være en krevende jobb, viser noen sentrale tall.

Siste PISA-undersøkelse viste at andelen lavtpresterende elever i to svært sentrale fag var 31 prosent i matematikk og 27 prosent i lesing (Utdanningsdirektoratet, 2024). Disse elevene ansees å mangle minimumskompetansen man trenger for å være godt forberedt til videre utdanning og arbeidsliv. Dette var elevene som året etter skulle over til videregående skole. Betydningen av elevgrunnlaget var en sentral problemstilling i Liedutvalgets utredning, der ble det foreslått en ordning som gjorde at elevene skulle være kvalifisert for den opplæringen de skal få (NOU 2019: 25). Å være kvalifisert mente utvalget handler om å kunne nyttiggjøre seg opplæringen. De foreslo at det skulle etableres innføringsfag i matematikk, norsk og engelsk for de elevene med svakest utgangspunkt i fagene. Dette var fag som den enkelte måtte bestå på et tilstrekkelig minimumsnivå for å ha nytte av opplæringen. På tross av at dette tar direkte tak i en viktig faktor for at elever med svakt utgangspunkt skal kunne fullføre, har dette ikke blitt fulgt opp. Det hjelper lite å sette mål om en ikke har målrettede verktøy, og aktiviteten blir fulgt opp.

PM24 trekker også fram behovet for å få en tidligere fullføring av utdanningsløpet. La oss nå se på høyere utdanning. Det har skjedd en glidning i utdanningslengden for flere av velferdsstatens yrker. Utdanninger har blitt omgjort til masterutdanninger utfra sektorvurderinger. Ulvestad (2019) beskriver dette fra brukersiden, med beskjeden at

master erstatter praksisorienterte studietilbud. Overutdanning er et nærliggende begrep. Selv om Kunnskapsdepartementet i budsjettframlegget sier en vil legge til rette for effektive studieløp og veloverveide studievalg, foreslås det ikke endringer i dagens faglige tilbud. En begrenser seg til å foreslå en omgjøring av gradskomponenten i stipendommgjøringen og åpner for at det kan tas betalt for forsøk på karakterforbedring der studenten allerede har bestått en eksamen.

Utdanningstilbudet på høyere nivå bestemmes i dag hovedsakelig av studentenes preferanser og institusjonenes studietilbud. Planøkonomi på dette området er ikke å anbefale. Men det er verd å se nærmere på hvordan institusjonene fungerer. Med påtrengende pengebehov søker institusjonene å skaffe mest mulig studenter for å få tak i de medfølgende inntekter. Nye masterutdanninger lanseres av institusjonene for å øke rekrutteringen. Det høres bra ut med konkurranse. Men den kan også perverteres. Det kan både gjelde utforming og 'salg' av studietilbud og behandling av studentene. Studietilbud flourerer særlig i humaniora og samfunnsfag med populære tema, men ingen sikker vei til anvendelse av kunnskapen. Evalueringen av kunnskapsproduksjonen er ikke betryggende, som det framgår av analysen til Strøm mfl. (2013). Det er for mange historier om tvilsom evaluering/sensur, inklusive statsråders mastergrader. NIFU (2016) rapporterer at kvaliteten på masterprogrammene er svært varierende. Nødvendig omstilling krever at utdanningssystemet rettes mot dette.

Regjeringens politikk for høyere utdanning strever med kompetansebehovene særlig innen utdanning og helse/omsorg. Men vi ser ikke i proposisjonen noen vilje til omstilling. Det synes viktigere å gå videre med etablering av 20 universiteter.

7. BUDSJETTPROSESSEN

DFØ (2024a) har gjort en evaluering av budsjettarbeidet og konkluderer med at: «Det er stor enighet blant de ulike informantene om at budsjettarbeidet er en prosess som i stort fungerer bra». Dette underbygges av intervjuer med sentrale aktører og en utredning om budsjett og regnskap i staten (NOU 2015:14). Intervjuundersøkelsen til DFØ avslører at selv om proposisjonene på en omfattende måte tar opp de enkelte sektorens utfordringer, er de samlet sett preget av manglende overordnede prioriteringer og en helhetlig og strategisk politikktvikling.

Det er viktig at det er fleksibilitet på statsbudsjettet til å omprioritere når uforutsette behov oppstår og for å kunne finansiere ny politikk. Utgiftene i statsbudsjettet er i stor grad bundet opp av rettighetsbaserte ordninger og driftsutgifter som det er krevende å redusere betydelig fra ett år til det neste. Flerårige satsinger begrenser fleksibiliteten ytterligere. Prioriteringer i statsbudsjettet må gjøres åpent og reelt, slik at det er tydelig hvilke forpliktelser og hvilken risiko staten påtar seg. Ordninger som tilslører reelle kostnader eller unndrar utgifter fra prioritering, som å skyve utgifter til senere budsjettår eller å budsjettere ordinære utgifter som lånetransaksjoner, vil gjøre finanspolitikken mindre forståelig og forutsigbar.

OECD har lenge arbeidet med 'medium term budgetary framework' og erfaringene er nylig oppsummert av Moretti mfl. (2023). De diskuterer arbeid for å styrke budsjettering både på langs (medium term) og på tvers (top down), og begge er vanskelige. Den første handler om binding over tid, den andre om samordning mellom ulike interessenter – både i forvaltningen og utenfor. De finner at det er potensiale for forbedring i alle land.

Vår forståelse av situasjonen i Norge er at mellomlangsigte utviklingstrekk ivaretas internt i Finansdepartementet, men i liten grad benyttes til å informere den offentlige og politiske debatten. Det kreves samordning av forvaltning og ekspertise, og behandlingen av store samfunnsproblemer som knapphet på kompetanse og klimapolitikk virker fragmentert.

Statsbudsjettet 2025 synliggjør manglende mekanismer mellom det langsiktige perspektivet og den årlige budsjettprosessen. Det er positivt at Finansdepartementet i Gul bok varsler arbeid «med å utvikle mer realistiske framskrivninger av utgifter og inntekter på mellomlang sikt og knytte det enkelte budsjett til de langsiktige linjene som beskrives i perspektivmeldingene» (avsnitt 8.3). Det diskuteres også hvordan presentasjon av oppnådde resultater og utvikling kan brukes mer aktivt i utarbeidelsen av budsjettframleggene.

PM24 framhever at tillit mellom innbyggere og offentlige beslutningstakere er avgjørende for legitimiteten til beslutningene som fattes: «Det er ved å bygge på det beste med landet vårt at vi får med folk på store samfunnslofter». Behovet for å ta vare på folks tillit vil være av stor betydning når myndighetene står overfor vanskelige valg knyttet til blant annet helse og omsorg, forsvar og konsekvensene av klimaforandringene. DFØs innbyggerundersøkelse fra 2021 viste

at halvparten av befolkningen mente at myndighetene ikke gjorde nok for å møte framtidige samfunnsutfordringer som klimakrisen og finansiering av velferdsstaten (DFØ, 2022). Innbyggerundersøkelsen fra 2023 viser et stort fall i tilliten til regjering og Storting (DFØ, 2024b). Oppgavene framover må derfor sette informasjon og involvering høyt. Da er en langt bedre kobling mellom perspektiver og budsjett – på årsbasis og mellomlang sikt – en vei å gå. En må synliggjøre både de vanskelige valg og hvilke konsekvenser de foreslåtte prioriteringer har – og ikke minst få en forståelse for at det må gjøres valg (selv om ikke alle kan være enige i det som foreslås). En budsjettprosess hvor informasjon og realiteter først blir kjent i de årlige budsjettframleggene, vil uansett neppe oppleves som en fullgod mulighet til deltakelse. En perspektivmelding som ligger langt unna en synliggjøring av konsekvenser vil heller ikke gjøre det.

8. REFERANSER

- DFØ (2022). Innbyggerundersøkelsen 2021. <https://dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2021>
- DFØ (2024a). Evaluering av statsbudsjettprosessen. Rapport DFØ 2024:5. <https://dfo.no/rapporter/dfo-rapport-20245-evaluering-av-statsbudsjettprosessen>
- DFØ (2024b). Innbyggerundersøkelsen 2023. <https://dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2024>
- EU (2024). The future of European competitiveness (Draghi report), September 2024. https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059
- Meld. St. 14 (2020–2021). Perspektivmeldingen 2021. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/>
- Meld. St. 31 (2023–2024). Perspektivmeldingen 2024. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-31-20232024/id3049290/>
- Meld. St. 33 (2023–2024). En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20232024/id3052167/>
- Meld. St. 1 (2024–2025). Nasjonalbudsjettet 2025. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-1-20242025/id3056833/>
- Moretti, D., A. Keller og M. Majercak (2023). Medium term and top down budgeting in OECD countries. OECD Journal of budgeting. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/39425570en.pdf?expires=1729197630&id=id&accname=guest&checksum=59B39D8341A6F3779F833082CD0A709A>
- NIFU (2016). Vekst og kvalitet i masterutdanningene. NIFU Rapport 2016:40. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2426506/NIFURapport2016-40.pdf?sequence=1>
- NOU 2015:14. Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d8f32f94864d4636bc468ea0bc4ca2bd/no/pdfs/nou201520150014000dddpdfs.pdf>
- NOU 2019: 25. Med rett til å mestre – Struktur og innhold i videregående opplæring. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-25/id2682947/>
- OECD (2024). OECD Economic Surveys: Norway. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-norway-2024_cb13475f-en.html
- Prop. 1 S (2024–2025). Statsbudsjettet 2025 (Gul bok). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20242025/id3057699/>
- Strøm, B., T. Falch, T. Gunnes og M. Haraldsvik (2013). Karaklterbruk og kvalitet i høyere utdanning. SØF-rapport 03/13.
- Ulvestad, A. (2019). Mastergrad – ikke nødvendigvis kvalitet. Fontene, 6.12.2019.
- Utdanningsdirektoratet, 2024. Betydelig PISA-nedgang i lesing, matematikk og naturfag. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/2023/betydelig-pisa-nedgang/>

ABONNEMENT

Abonnementet løper til det blir oppsagt, og faktureres per kalenderår

www.samfunnsokonomene.no