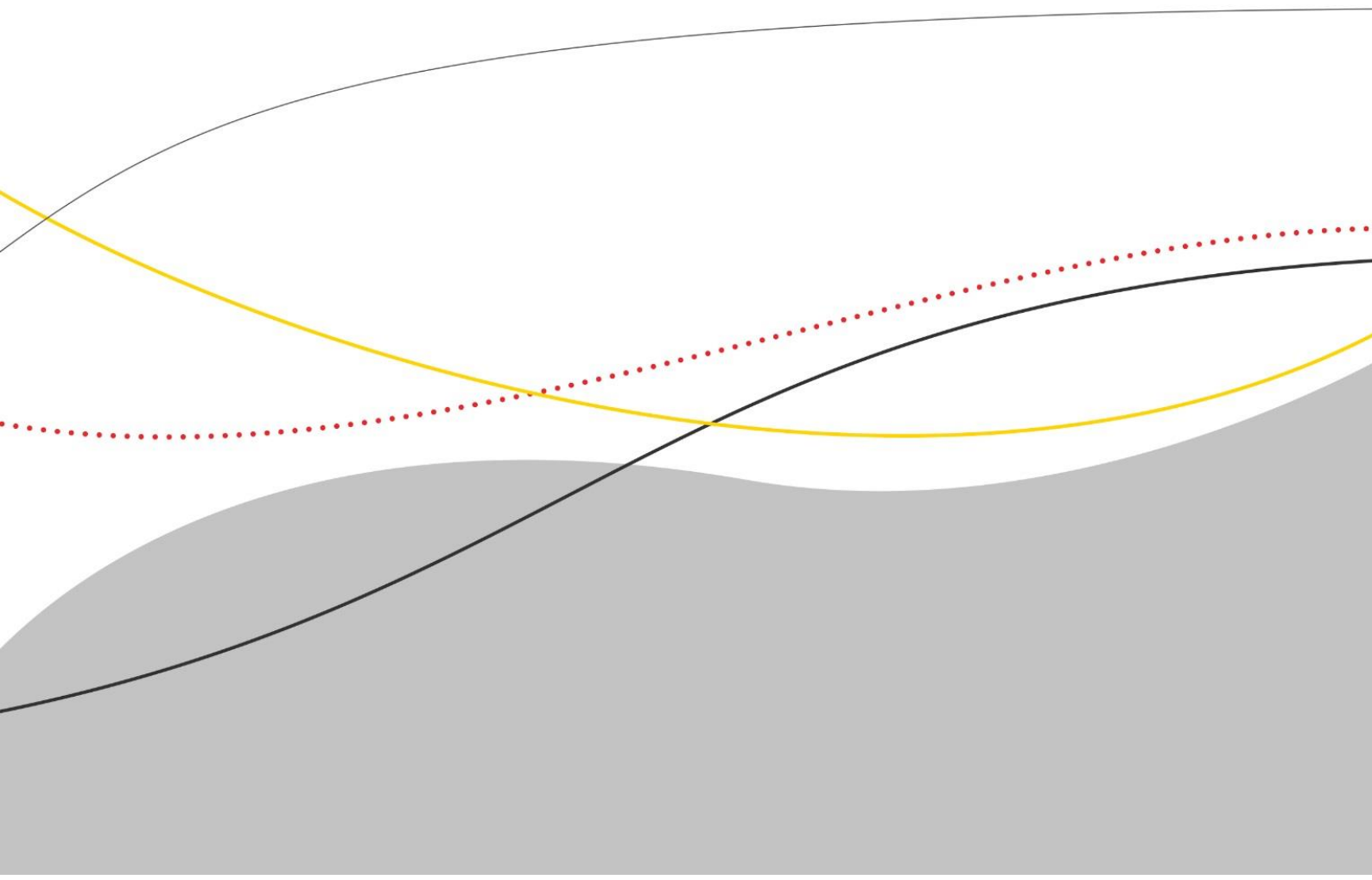




Langsiktige fremskrivninger til Perspektiv- meldingen 2017

Yngvar Dyvi



Langsiktige fremskrivninger til Perspektivmeldingen 2017

Yngvar Dyvi

Arbeidsnotat 2017/6

Finansdepartementet

Finansdepartementets arbeidsnotater belyser faglige problemstillinger med relevans for departementets arbeid, og er ikke uttrykk for politiske vurderinger eller synspunkter. Formålet med arbeidsnotatene er å underbygge departementets faglige vurderinger, og bidra til det faglige ordskiftet på departementets ansvarsområder. Godkjenning av arbeidsnotater før publisering er delegert til finansråden.

Rapporten er utarbeidet som en del av Finansdepartementets arbeid med langsiktige fremskrivninger til Perspektivmeldingen 2017.

Forord

Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 (2016-2017)) drøfter viktige utfordringer for norsk økonomi, for offentlige finanser og for videreføring av de norske velferdsordningene i et langsiktig perspektiv. Et sentralt spørsmål er hvordan aldringen av befolkningen, lavere vekst i Statens pensjonsfond utland og andre kjente utviklingstrekk vil påvirke mulighetene til å finansiere de offentlige velferdstjenestene. Meldingen drøfter også betydningen av usikre faktorer, hvorav noen som kan påvirkes gjennom politikkvalg.

Analysene tar utgangspunkt i fremskrivninger for norsk økonomi og offentlige finanser. Dette arbeidsnotatet gjør nærmere rede for disse fremskrivingene. Fremskrivingene er ikke ment å være noen prognose verken for den mest sannsynlige eller en ønskelig utvikling i norsk økonomi. Tvert imot viser fremskrivingene at forutsetninger som hver for seg kan fremstå som rimelige eller for forsiktige, samlet gir en utvikling i retning et vedvarende og økende udekket finansieringsbehov for offentlige finanser. En slik utvikling kan selvsagt ikke videreføres, men vil måtte møtes med fornuftige tiltak i årene og tiårene fremover.

Formålet med perspektivmeldingen er å bidra til slike fornuftige valg de nærmeste årene. Det fordrer at vi tar hensyn til de langsiktige konsekvensene av de valgene vi tar eller unnlater å ta. Dette notatet dokumenterer valg av forutsetninger og hva disse betyr. De konkrete tallanslagene varierer nødvendigvis med hvilke forutsetninger som legges til grunn. Hovedbildet er likevel det samme innenfor rimelige variasjoner i forutsetningene: Med gode statsfinanser, et produktiv næringsliv og en godt utdannet arbeidsstyrke har Norge et godt utgangspunkt i møte med fremtiden. Selv med gode forutsetninger, står norsk økonomi likevel overfor betydelige utfordringer. Skal vi trygge det norske velferdssamfunnet i nye tiår, må vi legge til rette for økt yrkesdeltakelse og mer effektiv ressursbruk.

Mai 2017

Hans Henrik Scheel

Finansråd

Innhold

| | |
|---|-----------|
| 1. Innledning og hovedresultater | 5 |
| 2. Fremskrivning av norsk økonomi og Statens pensjonsfond..... | 8 |
| Sentrale forutsetninger og resultater | 8 |
| Befolkningsutvikling..... | 10 |
| Tilgang på arbeidskraft | 12 |
| Produktivitet..... | 17 |
| Utviklingen i finansieringsbidraget fra pensjonsfondet..... | 18 |
| 3. Fremskrivning av offentlige utgifter | 21 |
| Offentlig konsum og investeringer | 23 |
| Overføringer til husholdningene | 29 |
| Vedlegg | 33 |
| Vedlegg I: Betydningen av valg av forutsetninger | 34 |
| Vedlegg II: Inndekning gjennom økte skatter..... | 36 |
| Vedlegg III: Oljekorrigert overskudd for offentlig forvaltning | 38 |
| Vedlegg IV: Kohorteffekter av variasjoner i fødselskullene..... | 40 |

1. Innledning og hovedresultater

Kapittel 11 i Perspektivmeldingen 2017 belyser langsiktige utfordringer for offentlige finanser ved hjelp av stiliserte fremskrivninger for norsk økonomi. Omtalen av de langsiktige utfordringene tar utgangspunkt i fremskrivninger av et *basisforløp*, som er meldingens hovedforløp, og et *demografiforløp*, som svarer til hovedforløpet i forrige perspektivmelding og i Nasjonalbudsjettet 2015.

Med utgangspunkt i basisforløpet presenteres det sensitivetsberegninger som illustrerer betydningen av alternative forutsetninger. Videre illustreres det hvordan ulike strategier vil kunne bidra til å finansiere fremtidens velferdsordninger.

Fremskrivingene fanger opp:

- hvordan forutsetninger om utviklingen i tilgang på arbeidskraft og produktivitet bestemmer forløpet for BNP Fastlands-Norge og dermed skattegrunnlaget for finansieringen av offentlige utgifter,
- hvordan demografiske utviklingstrekk sammen med antakelser om innretningen av offentlig finansierte velferdsordninger bestemmer utviklingen i offentlige utgifter,
- hvordan forutsetninger om utviklingen i petroleumspriser og -produksjon, fondsavkastning og bruk av oljeinntekter (handlingsregelen) bestemmer i hvilken grad pensjonsfondet bidrar til finansieringen av offentlige utgifter,
- hvordan restriksjoner på utviklingen i samlede netto finansinvesteringer (driftsregnskapet overfor utlandet) bestemmer utviklingen i nettoeksport utenom petroleumprodukter og sammen med utviklingen i produksjonskapasitet og offentlig bruk av varer og tjenester bestemmer utviklingen i privat forbruk.

Demografiforløpet illustrerer konsekvensene av en videreføring av arbeidsmarkedstilknytningen etter alder, kjønn og landbakgrunn og en videreføring av dagens innretning av offentlige velferdsordninger. Fremskrivingene tar utgangspunkt i det finanspolitiske opplegget og de makroøkonomiske anslagene i Nasjonalbudsjettet 2017.

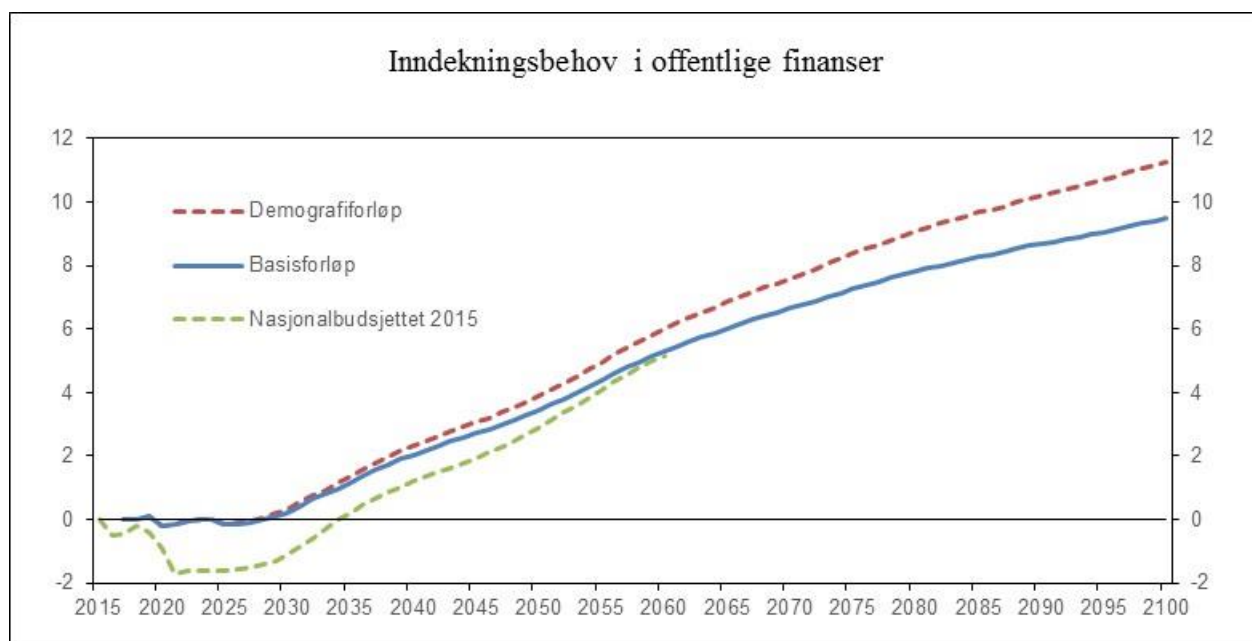
Sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2015 er det innarbeidet to større justeringer i de langsiktige fremskrivingene:

- Gjennomsnittlig årlig produktivetsvekst (timeverksproduktivitet) er justert ned med 0,4 prosentenheter for perioden 2015 – 2060 sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2015. Justeringen gir en klart svakere vekst i inntekt per innbygger i årene fremover og dermed en svakere velstandsutvikling, men har begrenset betydning for inndekningsbehovet i offentlige finanser.
- Finansieringsbidraget fra pensjonsfondet, 'bruken av oljeinntekter', er justert ned i tråd med at forventet realavkastning fra Statens pensjonsfond utland er redusert fra 4 til 3 pst. Endringen bidrar isolert sett til et større inndekningsbehov frem mot 2060. Sammen med anslagene for avsetningene i fondet innebærer dette at det de nærmeste årene ikke er rom for noen ytterligere opptrapping av bruken av oljeinntekter, etter en betydelig opptrapping siden 2001.

Basisforløpet tar utgangspunkt i demografiforløpet, men legger til grunn noe høyere sysselsetting blant eldre. Økt levealder forventes å gi flere friske år, og dermed en større potensiell arbeidsstyrke, samtidig som pensjonsreformen styrker incentivene til å stå i arbeid. Friskere aldring er forutsatt å gi noe lavere vekst i utgiftene til eldreomsorg frem mot 2060. På den annen side er det også lagt til grunn en viss ytterligere standardvekst innenfor sykehussektoren, se nærmere omtale i avsnitt 2.

Sensitivitetsberegningene illustrerer betydningen av å endre ulike forutsetninger sammenliknet med basisforløpet, herunder oljepris, avkastning i pensjonsfondet, produktivitetsvekst i privat sektor og offentlig forvaltning, høyere yrkesdeltaking samt høyere standardvekst i offentlig tjenesteyting. I tillegg presenterer meldingen regneeksempler for hvordan finansieringsbehovet i basisforløpet kan dekkes inn gjennom økt sysselsetting, en mer effektiv offentlig forvaltning, privat medfinansiering og økte direkte skatter.

Fremskrivingene gir grunnlag for å måle *bærekraften i offentlige finanser*. Bærekraftsmålet i perspektivmeldingen tar utgangspunkt i hvordan budsjettbalansen må styrkes over tid for å dekke inn veksten i offentlige utgifter innenfor rammene handlingsregelen setter for bruk av fondsinntekter. Inndekningsbehovet reflekterer dermed hvordan økte offentlige utgifter og redusert finansieringsbidrag fra Statens pensjonsfond – begge deler målt som andel av fastlands-BNP – må dekkes inne ved økte inntekter eller reduserte utgifter sammenliknet med utgangsåret 2017.¹



FIGUR 1 INNDEKNINGSBEHOV MÅLT VED ENDRINGER I SKATTE- OG AVGIFTSNIVÅ SAMMENLIKNET MED 2017. ANDEL AV BNP FASTLANDS-NORGE. PROSENTENHETER

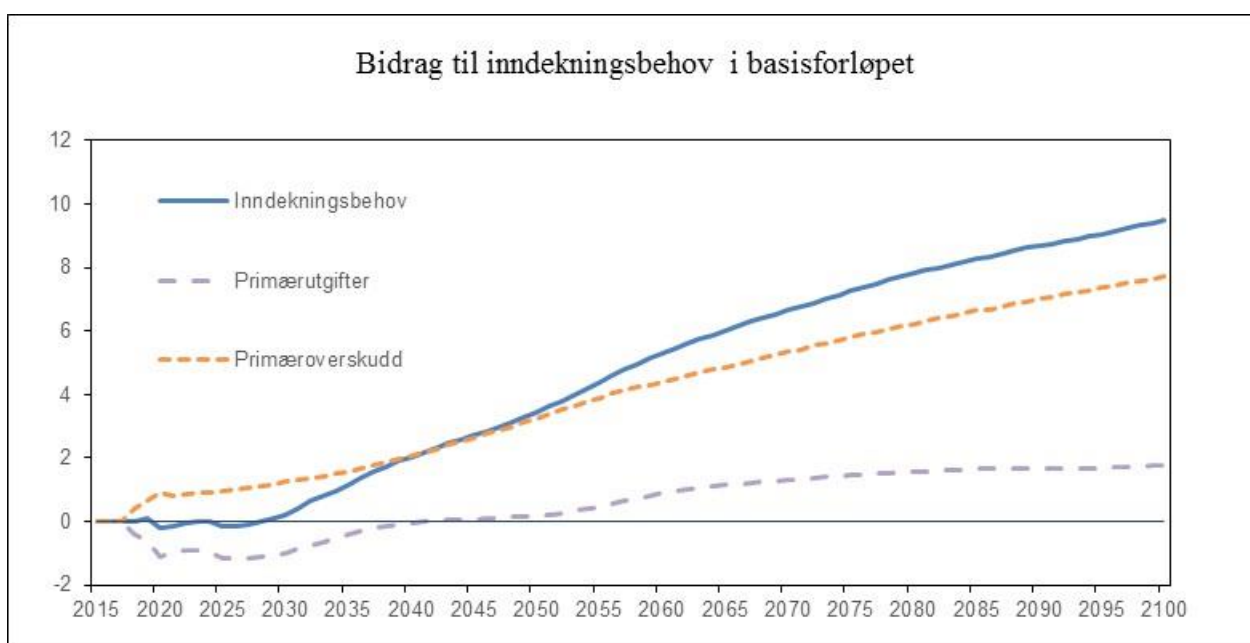
Kilde: Finansdepartementet.

Figur 1 viser utviklingen i *inndekningsbehovet* i demografi- og basisforløpet. I begge alternativene anslås inndekningsbehovet nær null frem til 2030, mens det til Nasjonalbudsjettet 2015 ble anslått et «negativt inndekningsbehov» i denne perioden. Handlingsrommet på mellomlang sikt anslås dermed vesentlig mindre enn tidligere. Dette skyldes i hovedsak at det nå legges til grunn en lavere forventet realavkastning i Statens pensjonsfond utland. Etter 2030 øker inndekningsbehovet i begge alternativene år for år, og anslås i basisforløpet til 5,3 pst. av fastlands-BNP i 2060 og 9,5 pst. av fastlands-BNP i 2100. I Perspektivmeldingen 2017 er inndekningsbehovet fremstilt som den nødvendige styrkingen av budsjettet per tiår i perioden 2030-2060.

¹ Behovet for inndekning eller finansiering er beregningsteknisk knyttet til løpende endringer i skattenivået, det vil si direkte skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien regnet som andel av BNP Fastlands-Norge, men uten tilbakevirkninger i form av reduserte skattegrunnlag.

Inndekningsbehovet i 2060 er anslått 0,7 prosentenheter lavere i basisforløpet enn i demografi-forløpet. Høyere vekst i sysselsettingen bidrar til å redusere inndekningsbehovet med 0,9 prosentenheter frem mot 2060. Effekter av friskere aldring på utgiftene til eldreomsorg bidrar isolert sett til å redusere inndekningsbehovet med 1,4 prosentenheter. Standardvekst i sykehussektoren, tilsvarende 0,5 prosentenheter per år frem mot 2060, bidrar på den annen side til å øke inndekningsbehovet med 1,5 prosentenheter.

Figur 2 viser hvordan inndekningsbehovet i basisforløpet kan føres tilbake til endringer i offentlige utgifter og endringer i oljekorrigert primæroverskudd for offentlig forvaltning. Primæroverskudd er overskuddet utenom netto formuesinntekter. Bidraget til inndekningsbehovet fra økningen i primæroverskuddet reflekterer primært en reduksjon i finansieringsbidraget fra pensjonsfondet regnet som andel av fastlands-BNP. Reduserte netto formuesinntekter utenom Statens pensjonsfond utland bidrar også til økningen i oljekorrigert primæroverskudd frem mot 2060 og den tilhørende økningen i inndekningsbehovet.



FIGUR 2 OFFENTLIGE PRIMÆRUTGIFTER, PRIMÆROVERSKUDD OG INNDEKNINGSBEHOV I BASIS-ALTERNATIVET. ENDRING SAMMENLIKNET MED 2017. ANDEL AV BNP FASTLANDS-NORGE. PROSENTENHETER

Kilde: Finansdepartementet.

2. Fremskrivning av norsk økonomi og Statens pensjonsfond

Sentrale forutsetninger og resultater

De langsiktige økonomiske fremskrivningene i Perspektivmeldingen 2017 er utarbeidet ved hjelp av makromodulen i DEMEC, se Holmøy og Strøm (2012)². DEMEC har en svært aggregert beskrivelse av privat sektor sammenliknet med Statistisk sentralbyrås MSG-modell som ble brukt i tidligere perspektivmeldinger og Nasjonalbudsjettet 2015. Forskjeller i aggregeringsnivået har liten betydning for vurderingene av utviklingen i offentlige finanser. Særskilte beregningsrutiner/modeller benyttes for å knytte utviklingen i tilgang på arbeidskraft, ressursbruken i offentlig tjenesteyting (mikromodulen i DEMEC) og pensjoner (MOSART) til den demografiske utviklingen.

Fremskrivningene tar utgangspunkt i middelalternativet i Statistisk sentralbyrås siste befolkningsfremskrivning fra 2016. Det er tatt hensyn til ny informasjon om den økonomiske utviklingen og innretningen av finanspolitikken frem til og med 2017 og det er antatt at kapasitetsutnyttningen i fastlandsøkonomien gradvis kommer opp mot normalt nivå i 2020. Tabell 1 oppsummerer sentrale forutsetninger for de langsiktige fremskrivningene. Forutsetningene er nærmere omtalt i avsnittene nedenfor.

TABELL 1 SENTRALE FORUTSETNINGER I DE LANGSIKTIGE FREMSKRIVNINGENE

| | NB15 | PM17 |
|---|--------|--------|
| <i>Beregningsgrunnlag</i> | | |
| Modellverktøy | MSG | DEMEC |
| Befolkningsfremskrivninger | MMMM14 | MMMM16 |
| Finanspolitikk | NB15 | NB17 |
| <i>Nivåer</i> | | |
| Langsiktig oljepris, 2017-kroner | 555 | 510 |
| SPU-realavkastning (etter 2017) | 4,0 | 3,0 |
| <i>Gjennomsnittlig årlig vekst. Prosent</i> | | |
| Importpriser | 1,8 | 1,8 |
| Timeverksproduktivitet | | |
| Fastlandsøkonomien | 1,9 | 1,5 |
| Fastlandsnæringer | 2,2 | 1,7 |
| Lønn | 4,3 | 3,6 |
| Konsumentreallønn | 2,2 | 1,6 |

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2 oppsummerer hvordan antakelsene om utviklingen i samlet timeverkssysseletting og produktivitet bidrar til vekst i samlet BNP og BNP for Fastlands-Norge frem til 2100.

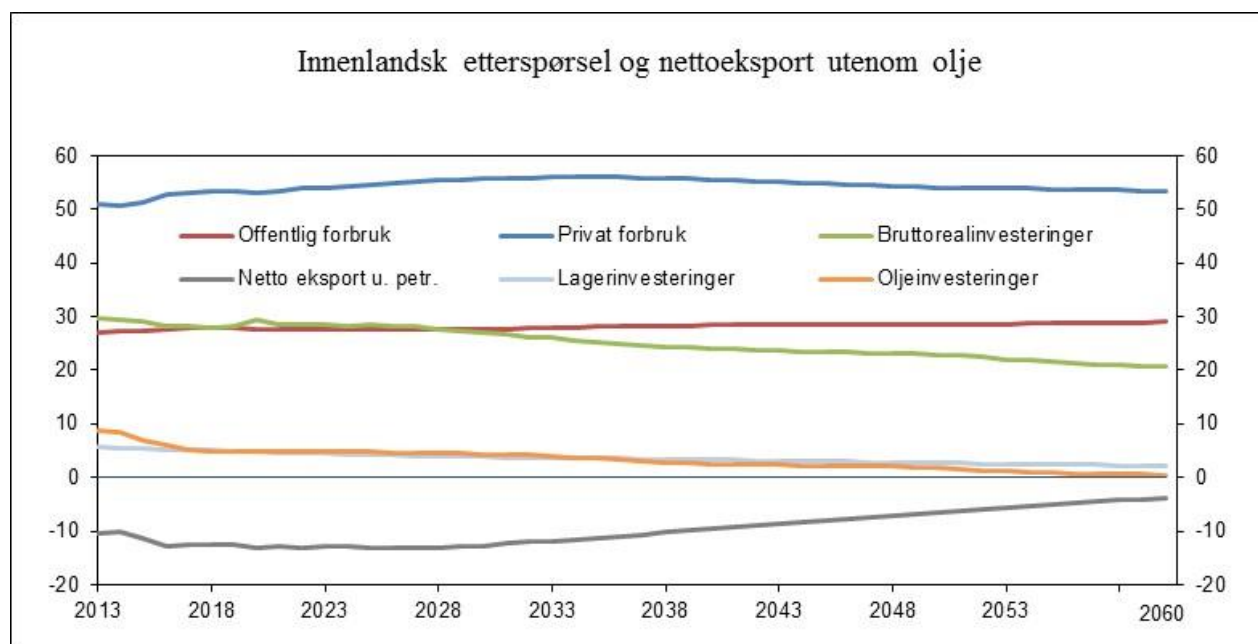
² Holmøy, Erling og Birger Strøm (2012): *Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarioer for innvandring*. Rapporter 15/2012, Statistisk sentralbyrå.

TABELL 2 BIDRAG TIL VEKST I BNP. GJENNOMSNIITT PER ÅR. PROSENT

| | 1978 - 2015 | 2015 - 2060 | | 2060 - 2100 | | |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | NB15 | Demografi | Basis | Demografi | Basis |
| BNP | 2,6 | 2,0 | 1,4 | 1,5 | 1,7 | 1,8 |
| Oljeutvinning og utenriks sjøfart | 4,2 | -1,8 | -2,9 | -2,9 | -2,3 | -2,3 |
| BNPfn | 2,5 | 2,3 | 1,9 | 2,0 | 1,8 | 1,9 |
| Timeverk | 0,7 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,3 | 0,4 |
| Timeverksproduktivit | 1,8 | 1,9 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| BNPfn per innbygger | 1,8 | 1,6 | 1,2 | 1,2 | 1,4 | 1,4 |
| Timeverk per innbygger | 0,1 | -0,3 | -0,3 | -0,2 | -0,1 | -0,1 |
| Yrkesaktive per innbygger | 0,1 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,1 | -0,1 |
| Sysselsettingstrate | 0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Arbeidstid | -0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Timeverksproduktivit | 1,8 | 1,9 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Avtakende olje- og gassproduksjon bidrar til å dempe veksten i samlet BNP frem mot 2060. Bruttoproduktet i petroleumsvirksomheten anslås å avta fra 20,6 pst. av samlet BNP i 2015 til under 3 pst. av BNP i 2060 og faller helt bort frem mot 2100. Tilsvarende ventes oljeinvesteringene å avta fra 7,4 pst. av fastlands-BNP i 2015 til drøyt 1 pst. av fastlands-BNP i 2060. Nedgangen er en viktig grunn til reduksjonen i samlede bruttorealinvesteringer gjennom fremskrivingsperioden, se figur 3.



FIGUR 3 INNENLANDSK ETTERSPÒRSEL OG NETTOEKSPORT UTENOM OLJE. ANDELER AV FASTLANDS-BNP. BASISFORLØPET. PROSENT

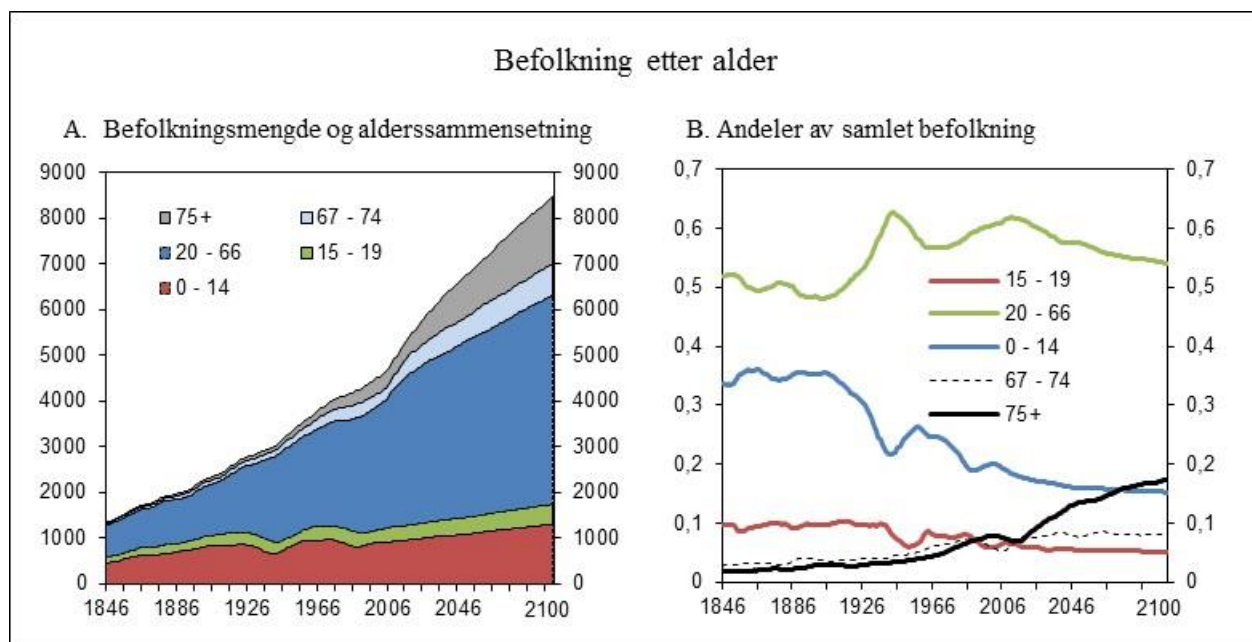
Kilde: Finansdepartementet.

Reduserte etterspørselsimpulser fra petroleumsvirksomheten gir isolert sett rom for en økning i privat forbruk som andel av Fastlands-BNP. Samtidig avtar finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond utland (som andel av fastlands-BNP). Den tilhørende økningen i nettoeksporten utenom olje bidrar sammen med økningen i offentlig forbruk til at privat forbruk etter hvert avtar

som andel av fastlands-BNP, jf. også hvordan økende skatteinndekning av offentlige utgifter isolert sett reduserer konsummulighetene i privat sektor.

Befolkningsutvikling

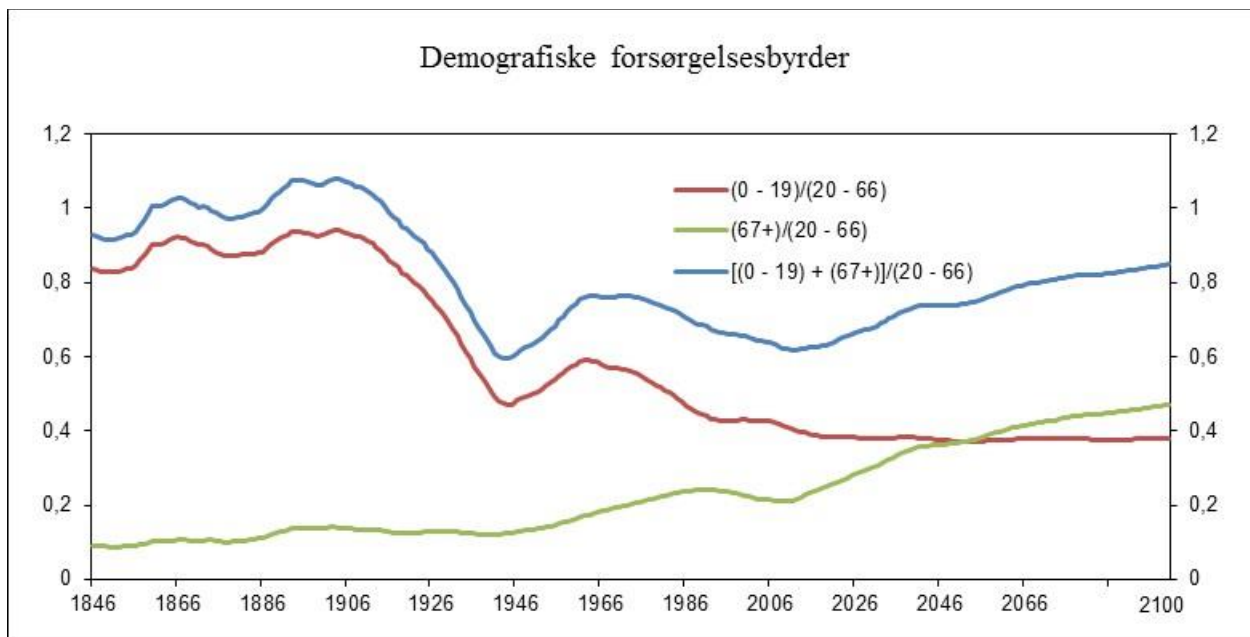
Fremskrivingene til Perspektivmeldingen 2017 tar utgangspunkt i middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsfremskriving fra juni 2016 (MMMM16). Figur 4 viser befolkningsutviklingen, samlet og fordelt på aldersgrupper. Figuren dekker en periode på mer enn 150 år. I løpet av denne perioden har det skjedd betydelige endringer både i forventet levealder og alderssammensetningen av befolkningen. Normene for overgang til og fra arbeidslivet er vesentlig endret over tid.



FIGUR 4 BEFOLKNING ETTER ALDER. 1846 – 2100. 1 000 PERSONER OG ANDELER AV SAMLET BEFOLKNING PER 31. DESEMBER

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

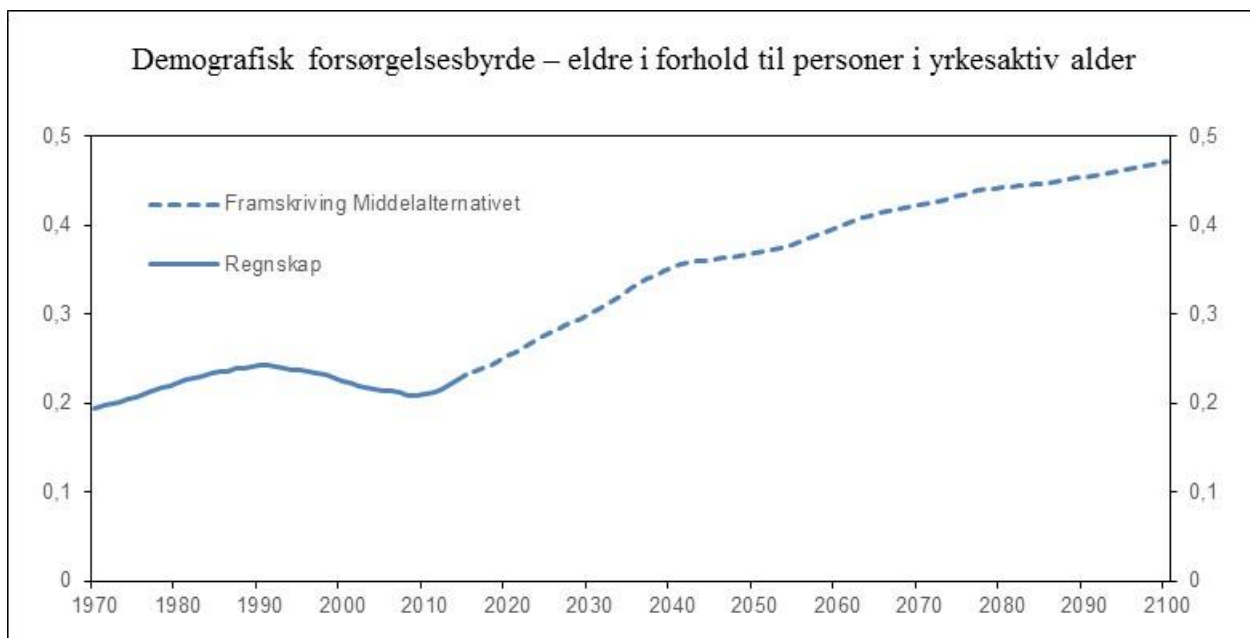
Figur 5 gjengir forløpet for demografisk forsørgelsesbyrde, det vil si antallet eldre og unge i forhold til antallet i yrkesaktiv alder. Forsørgerbyrden vil øke markert fremover, etter å ha avtatt de siste tiårene. Et annet slående trekk ved figuren er det svært høye nivået på andelen unge på slutten av 1800-tallet og inn på 1900-tallet. Som følge av et lite omfang av offentlige velferdsordninger og forholdsvis høye yrkesfrekvenser for ungdom under 20 år var den økonomiske forsørgelsesbyrden likevel klart lavere enn det figuren kan gi inntrykk av.



FIGUR 5 DEMOGRAFISKE FORSØRGELSESBYRDER. 1846 – 2100. ANDELER PER 31. DESEMBER

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I befolkningsfremskrivingene fra Statistisk sentralbyrå øker den forventet levealder ved fødsel for kvinner og menn med henholdsvis 5 og 7 år mot 2060 og ytterligere 3 og 5 år frem mot 2100. Det gir en vedvarende økning i den demografiske forsørgelsesbyrden frem mot 2100, se figur 6. Antall eldre (over 66 år) målt som andel av personer i alderen 20 – 66 år øker fra vel 20 pst. i 2015 til nesten 40 pst. i 2060 og nær 50 pst. i 2100.

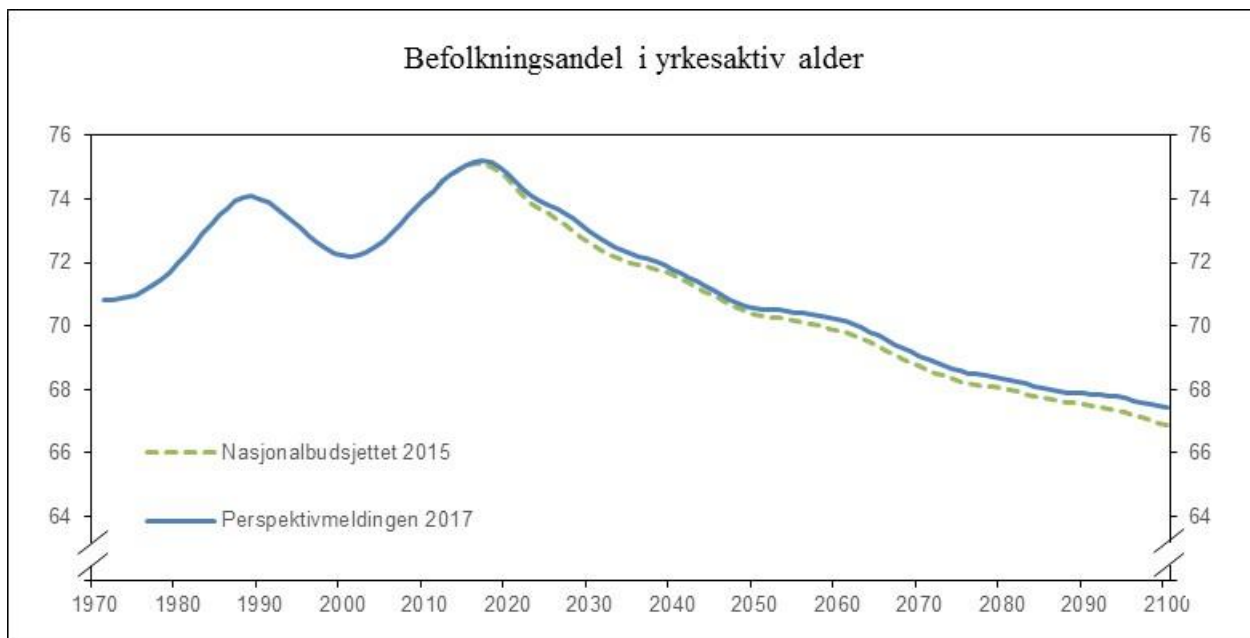


FIGUR 6 ANTALL ELDRE (67 ÅR OG OVER) I FORHOLD TIL ANTALL PERSONER I YRKESAKTIV ALDER (20 – 66 ÅR)

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tilgang på arbeidskraft

I sysselsettingsstatistikken regnes befolkningen i alderen 15 – 74 år vanligvis for å være i yrkesaktiv alder. Aldringen bidrar til en lavere andel yrkesaktive frem mot 2060, se figur 7. Reduksjonen er likevel noe mindre markert enn i befolkningsfremskrivingene fra 2014, med en 'yrkesaktivrate' i 2060 som er 0,5 pst. høyere enn sist.



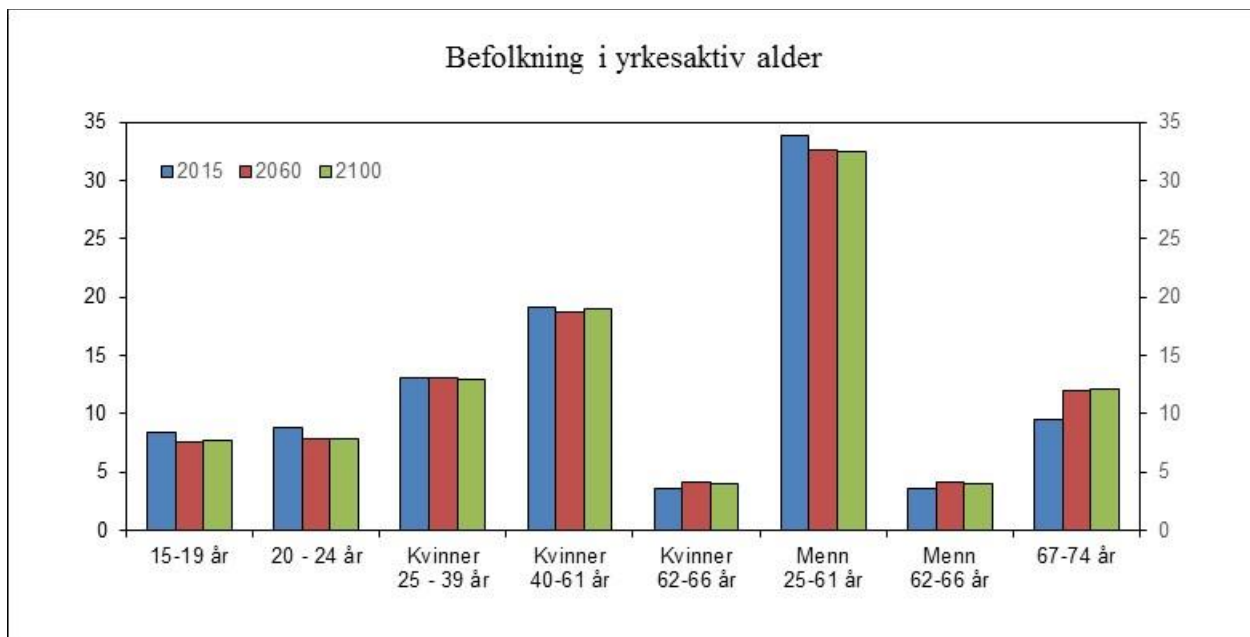
FIGUR 7 BEFOLKNING I YRKEAKTIV ALDER (15 – 74 ÅR) SOM ANDEL AV SAMLET BEFOLKNING. PROSENT

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Aldringen av befolkningen innebærer en forskyvning av alderssammensetningen også innenfor den yrkesaktive delen av befolkningen. Eldre aldersgrupper som tradisjonelt har hatt relativt lave yrkesfrekvenser øker som andel av befolkningen i alderen 15 – 74 år, se figur 8.

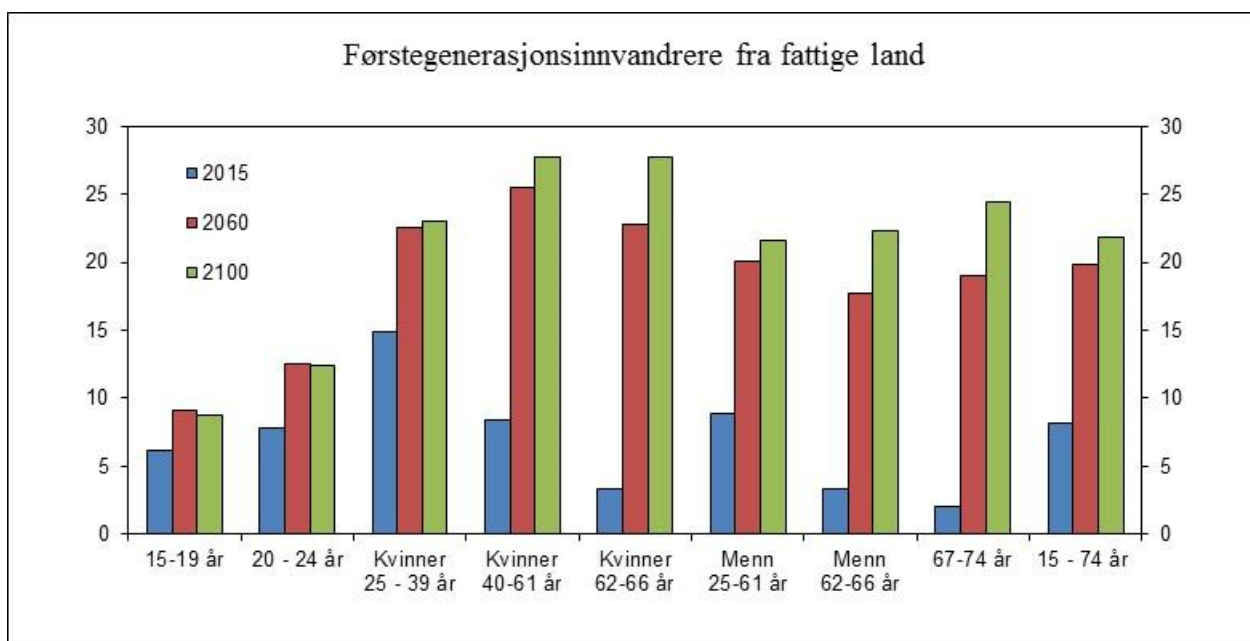
I 2015 var yrkesfrekvensene for førstegenerasjonsinnvandrere fra fattige land (landgruppe 3 i regioninndelingen i DEMEC) om lag to tredeler av yrkesfrekvensene for norskfødte og innvandrere som ikke kommer fra fattige land. Befolkningsfremskrivingene i mellomalternativet fra 2016 innebærer at andelen fra fattige land samlet blir mer enn doblet fra 2015 (8,2 pst.) til 2060 (19,9 pst.), se figur 9. Dersom dagens sysselsettingsmønster etter alder og innvandrerbakgrunn videreføres i tiårene fremover, vil endringene i befolkningens sammensetning kunne få stor betydning for utviklingen i arbeidsstyrken.

Frem til og med 2020 bygger fremskrivingene av tilgang på arbeidskraft på vurderingene som lå til grunn for omtalen av de økonomiske utsiktene i Nasjonalbudsjettet 2017. Deretter er det i demografiforløpet lagt til grunn en videreføring av gruppespesifikke yrkesprosent (etter alder, kjønn og landbakgrunn) og gjennomsnittlig arbeidstid.



FIGUR 8 BEFOLKNING I YRKEAKTIV ALDER FORDELT PÅ UNDERGRUPPER. ANDELER AV BEFOLKNINGEN I ALDEREN 15 – 74 ÅR. PROSENT

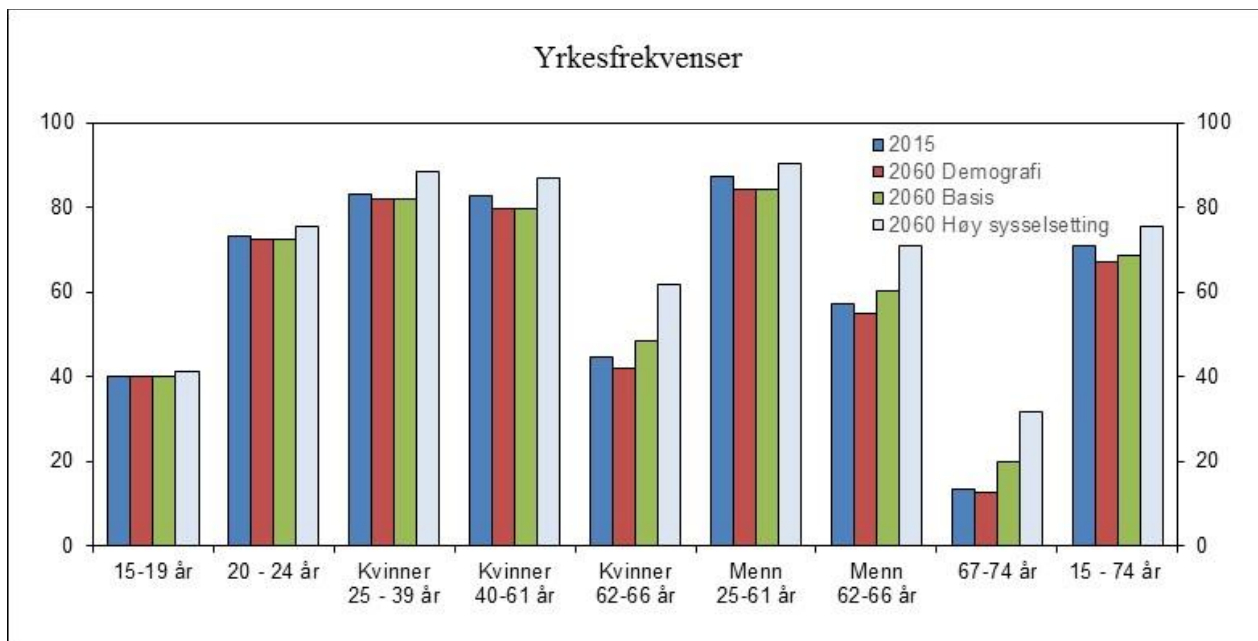
Kilde: Statistisk sentralbyrå.



FIGUR 9 FØRSTEGENERASJONSINNVAENDRERE FRA FATTIGE LAND FORDELT PÅ UNDERGRUPPER. ANDELER AV BEFOLKNINGEN I YRKEAKTIV ALDER. PROSENT

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I 2015 var samlet yrkesfrekvens, det vil si antall personer i arbeidsstyrken som andel av personer i alderen 15 – 74 år, 71,0 pst. Det er betydelige variasjoner i yrkesfrekvensene innenfor den yrkesaktive aldersgruppen 15 – 74 år, se de blå søylene i figur 10. Yngre (15 – 19 år) og eldre (67 – 74 år) trekker ned gjennomsnittlig yrkesprosent. Også blant kvinner og menn i alderen 62 – 66 år er yrkesprosenten relativt lav.



FIGUR 10 YRKESFREKVENSER. 15 – 74 ÅR OG UNDERGRUPPER. PROSENT

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

I *demografiforløpet* tar fremskrivingene av arbeidsstyrken utgangspunkt i en videreføring av yrkesfrekvensene etter alder, kjønn og landbakgrunn slik de anslås for 2020. Det gir en reduksjon i samlet yrkesprosent med 3,7 prosentenheter frem til 2060, til 67,3 pst. Nedgangen må ses i sammenheng med en økende andel førstegenerasjons innvandrere fra fattige land, som tradisjonelt har svakere arbeidsmarkedstilknytning enn øvrige befolkningsgrupper. En økt befolkningsandel fra disse landene bidrar til å trekke ned de alders- og kjønnsspesifikke yrkesfrekvensene fra 2015 til 2060. I tillegg trekkes samlet yrkesfrekvens ned av at det blir flere i eldre aldersgrupper, med lavere yrkesfrekvens enn gjennomsnittet.

Tabell 3 viser at 1,3 prosentenheter av reduksjonen i samlet yrkesfrekvens frem mot 2060 skyldes endringer i alderssammensetningen innenfor befolkningen i alderen 15 – 74 år, mens 2,1 prosentenheter kan tilskrives økt andel førstegenerasjonsinnvandrere fra fattige land.³ Forlenges perspektivet frem mot 2100 faller samlet yrkesfrekvens med ytterligere 0,4 prosentenheter. Reduksjonen er mindre markert enn frem mot 2060, noe som skyldes mindre markerte endringer i sammensetningen av befolkningen både med hensyn til alder og landbakgrunn.

³ I tillegg innebærer vurderingene av utviklingen i arbeidsmarkedet over perioden 2015 – 2020 en reduksjon i samlet yrkesprosent med 0,2 prosentenheter. Fra 2015 til 2020 kan bidraget fra aldring og innvandring mekanisk beregnes til henholdsvis -0,3 prosentenheter og -0,6 prosentenheter, slik at konjunkteffekter mv. isolert sett bidrar til å dempe den samlede demografiske effekten på -0,9 prosentenheter med 0,7 prosentenheter over denne perioden.

TABELL 3 BIDRAG TIL ENDRINGER I YRKESFREKVENNS 15 – 74 ÅR FREM MOT 2060. PROSENT

| | 2015 | 2020 | 2060 | 2100 |
|---|------|------|------|------|
| Uten innvandringseffekt | 71,0 | 70,8 | 69,4 | 69,4 |
| Med innvandringseffekt | 71,0 | 70,8 | 67,3 | 66,9 |
| Samlet endring i demografiforløpet | | | -3,7 | -0,4 |
| Effekt av aldring 2020 - 2100 | | | -1,3 | -0,1 |
| Effekt av innvandring 2020 - 2100 | | | -2,1 | -0,4 |
| Vurderinger 2015 - 20 | | | -0,2 | 0,0 |
| Med økt yrkesdeltaking blant eldre | 71,0 | 70,8 | 68,6 | 69,0 |
| Samlet endring i basisforløpet | | | -2,4 | 0,3 |
| Effekt av økt yrkesdelating blant eldre | | | 1,3 | 0,8 |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

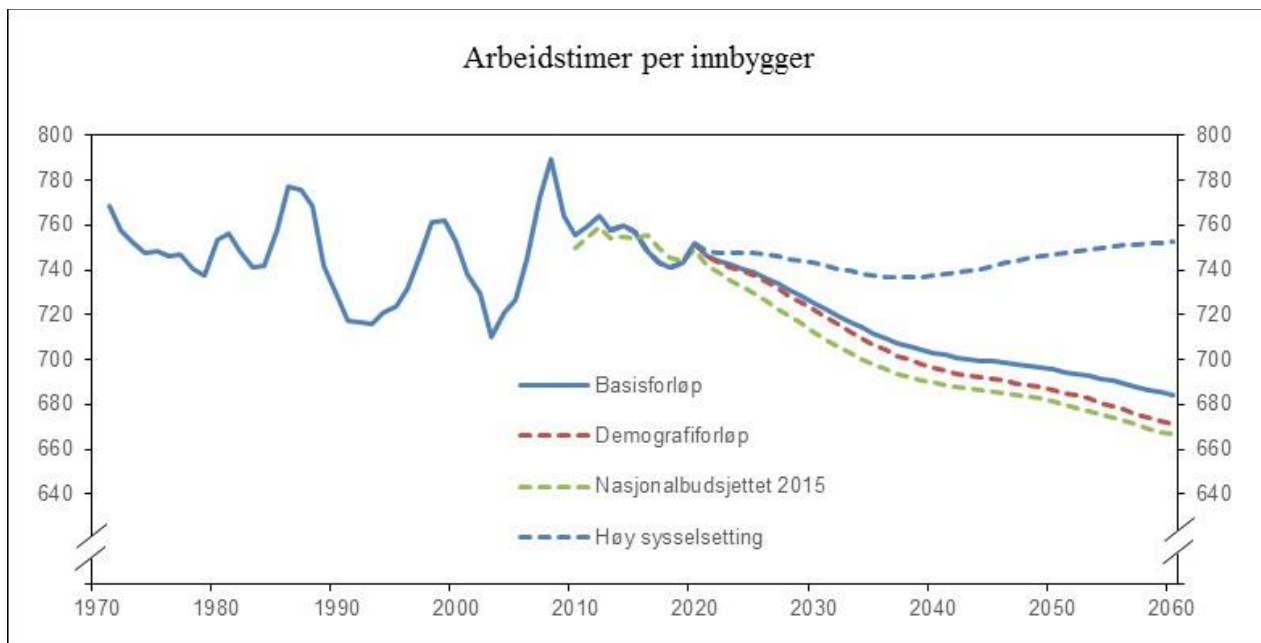
I *basisforløpet* er det lagt til grunn at økende levealder vil gi økt yrkesdeltaking blant eldre.⁴ Levealdersjusteringene av alderspensjonene kan gi incentiver til en slik endring. Økt yrkesdeltaking blant eldre vil dempe nedgangen i arbeidstilbudet, slik at reduksjonen i samlet yrkesfrekvens frem mot 2060 begrenses til 2,4 prosentenheter. Yrkesfrekvensene blant eldre er i basisforløpet forutsatt å øke med mellom 5 og 7 prosentenheter sammenliknet med demografiforløpet i 2060. Frem mot 2100 blir forskjellen enda større, se figur 10 og tabell 4. I basisforløpet er sysselsettingen og tilgangen på arbeidskraft frem mot 2060 2 pst. høyere enn i demografiforløpet, se figur 11.

TABELL 4 YRKESFREKVENSER. 15 – 74 ÅR OG UNDERGRUPPER

| | 2015 | 2020 | 2060 | | | 2100 | |
|--------------------|------|------|-----------------|-------------|-------------------|-----------------|-------------|
| | | | Demografiforløp | Basisforløp | Høy sysselsetting | Demografiforløp | Basisforløp |
| 15-19 år | 40,1 | 40,1 | 39,9 | 39,9 | 41,1 | 39,9 | 39,9 |
| 20 - 24 år | 73,1 | 73,1 | 72,5 | 72,5 | 75,6 | 72,5 | 72,5 |
| Kvinner 25 - 39 år | 83,3 | 83,3 | 81,9 | 81,9 | 88,5 | 81,7 | 81,7 |
| Kvinner 40-61 år | 82,7 | 83,6 | 79,6 | 79,6 | 86,9 | 78,9 | 78,9 |
| Kvinner 62-66 år | 44,5 | 44,5 | 41,8 | 48,3 | 61,9 | 41,1 | 53,1 |
| Menn 25-61 år | 87,2 | 86,9 | 84,3 | 84,3 | 90,3 | 83,9 | 83,9 |
| Menn 62-66 år | 57,4 | 57,4 | 54,9 | 60,1 | 71,1 | 54,0 | 63,9 |
| 67-74 år | 13,5 | 13,5 | 12,7 | 20,0 | 31,5 | 12,5 | 22,6 |
| 15 - 74 år | 71,0 | 70,8 | 67,3 | 68,6 | 75,5 | 66,9 | 69,0 |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

⁴ Oppjusteringen av arbeidsstyrken i basisforløpet er innarbeidet ved at yrkesfrekvensene for menn i alderen 62 – 66 år frem mot 2060 gradvis kommer opp mot et veiet gjennomsnitt av dagens yrkesfrekvenser for menn i alderen 25 – 61 år (vekt 20 pst.) og dagens yrkesfrekvenser for menn i alderen 62 – 66 år (vekt 80 pst.). Tilsvarende justering er innarbeidet for kvinner i alderen 62 – 66 år (veiet gjennomsnitt av dagens yrkesfrekvenser i alderen 40 – 61 år og alderen 62 – 66 år) og aldersgruppen 67 – 74 år (veiet gjennomsnitt av yrkesfrekvensene for menn i alderen 62 – 66 år og aldersgruppen 67 – 74 år). Videre frem mot 2100 er vektene endret til henholdsvis 30 pst. og 70 pst.

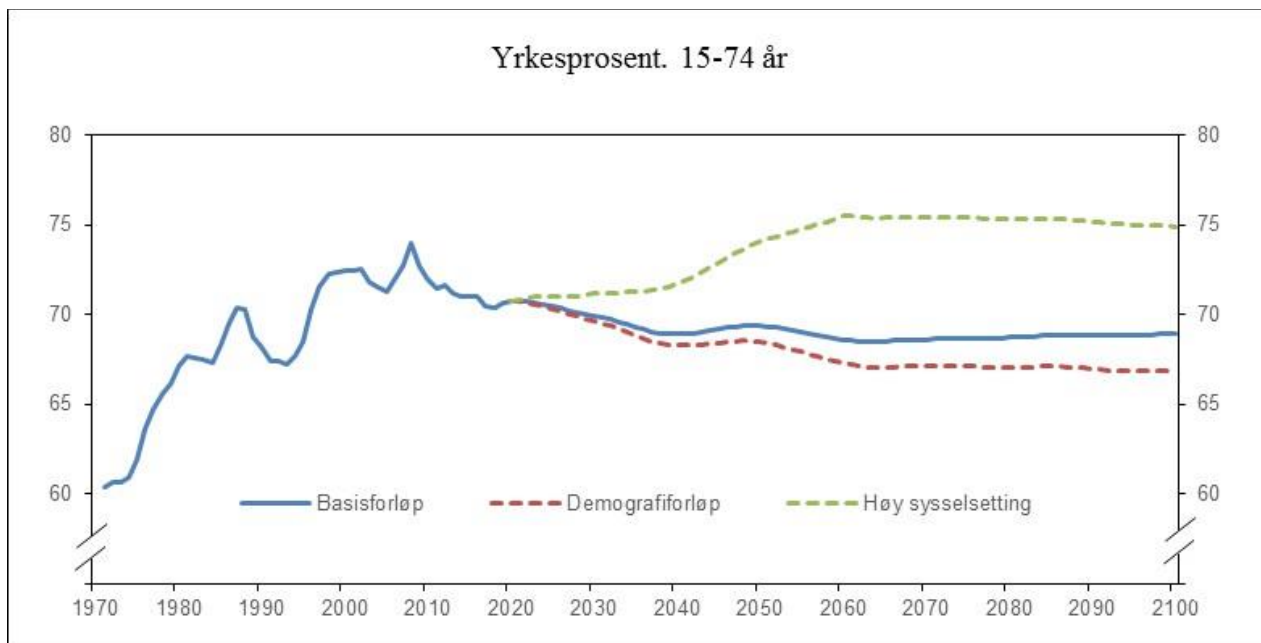


FIGUR 11 SYSSELSATTE TIMEVERK PER INNBYGGER

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

I Perspektivmeldingen presenteres det også et beregningsalternativ kalt «*høy sysselsetting*», hvor sysselsettingen i 2060 antas å være 10 pst. høyere enn i basisforløpet. Høyere sysselsetting bidrar til en høyere fastlands-BNP og dermed til å styrke skattegrunnlaget for finansiering av offentlige utgifter. Inndekningsbehovet i offentlige finanser i 2060 reduseres i dette alternativet med 3,9 prosentenheter, se vedleggstabell I.1. Det kraftige utslaget må ses i sammenheng med at økningen i sysselsettingen er relativt betydelig. Eksempelvis vil et forløp hvor førstegenerasjons innvandrere fra fattige land frem mot 2060 får en arbeidsmarkedstilknytning på linje med andre befolkningsgrupper øke sysselsettingen med noe over 7 pst. Figur 10 illustrerer hvordan dette alternativet kan knyttes til en nullstilling av landbakgrunnseffekter og en ytterligere oppjustering av yrkesfrekvensene blant eldre. I alternativet med høy sysselsetting øker samlet yrkesfrekvens til rundt 75 pst., jf. figur 12, mens demografiske drivere isolert sett skulle tilsi en markert reduksjon.

Fremskrivingene er, på samme måte som til Nasjonalbudsjettet 2015 og i forrige perspektivmelding, basert på uendret gjennomsnittlig arbeidstid i tiårene fremover. Arbeidstiden avtok markert frem mot 2000, men har deretter vært relativt stabil. Nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid var særlig sterk på 1970- og 1980-tallet, noe som må ses i sammenheng med økt yrkesdeltakelse blant kvinner. Økt yrkesdeltaking blant eldre, slik det er forutsatt i basisforløpet, vil kunne ha likende effekter på arbeidstiden.



FIGUR 12 YRKESPROSENT. 15 – 74 ÅR

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Produktivitet

Fremskrivningene er basert på en gjennomsnittlig årlig produktivetsvekst (timeverksproduktivitet) for fastlandsøkonomien på 1,5 pst. Det er 0,4 prosentenheter lavere enn lagt til grunn i de langsiktige fremskrivningene til Nasjonalbudsjettet 2015. Nedjusteringen må ses i lys av at produktivetsveksten har vært forholdsvis lav etter 2005, og er i tråd med de forutsetningene som legges til grunn i tilsvarende analyser internasjonalt. Produktivetsmålet i tabell 5 er gitt ved forholdet mellom bruttoprodukt i faste priser og timeverksyssselsettingen i de ulike sektorene.

TABELL 5 TIMEVERKSPRODUKTIVITET. GJENNOMSNI TT LIG ÅRLIG VEKST. DEMOGRAFIFORLØPET. PROSENT

| | 1970 - 2015 | 1978 - 2015 | 2001 -2015 | 2015 -2060 |
|---------------------------------|-------------|-------------|------------|------------|
| Fastlands-Norge | 2,1 | 1,8 | 1,5 | 1,5 |
| Offentlig forvaltning | 0,9 | 0,7 | 0,4 | 0,6 |
| Private fastlandssektorer | 2,5 | 2,1 | 1,8 | 1,7 |
| Herav: Private fastlandsforetak | 2,5 | 2,2 | 1,8 | 1,7 |

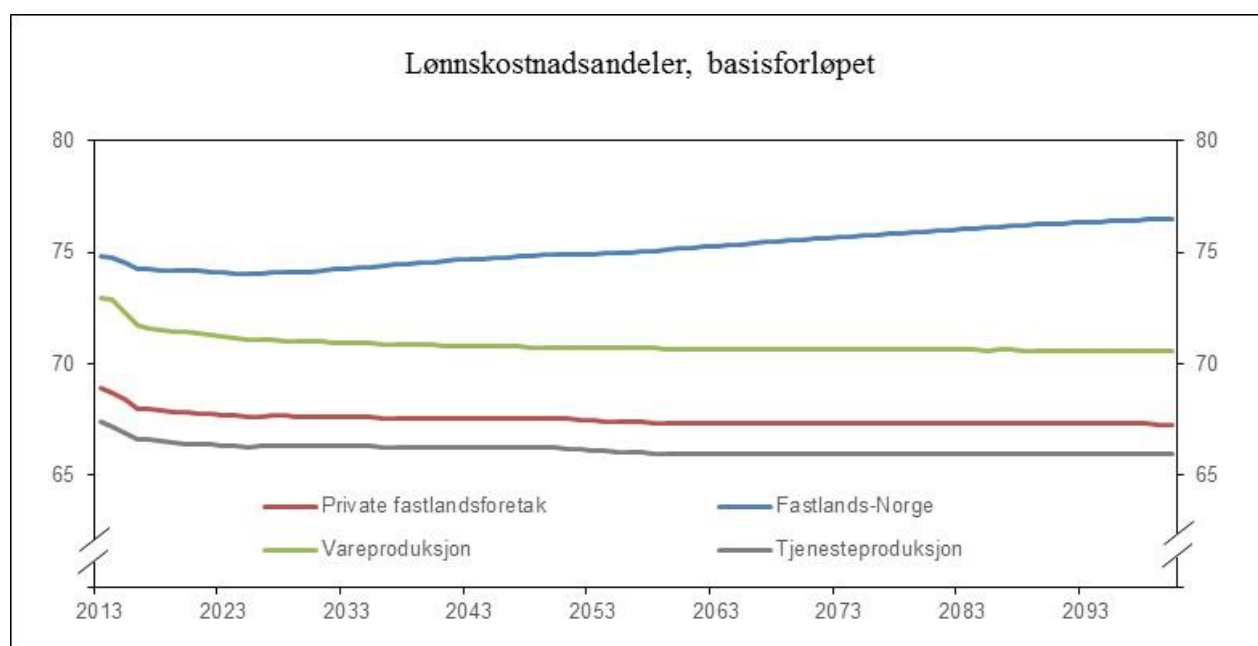
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

For offentlig forvaltning er timeverksproduktiviteten konvensjonelt satt til 0,5 prosentenheter. Bruttoprodukt i offentlig sektor beregnes på samme måte som i Nasjonalregnskapet som summen av produktivetskorrigert timeverk og kapitalslit. Den samlede produktivetsveksten i offentlig sektor kan derfor avvike noe fra timeverksproduktiviteten som følge av økt kapitalbeholdning og tilhørende kapitalslitet i offentlige produksjonssektorer.

For fastlandsforetak, det vil si utenom offentlig forvaltning, korreksjonssektorer for avgiftsinnkreving og produksjon av bolig tjenester, er gjennomsnittlig årlig vekst i timeverksproduktiviteten 1,7 pst. for perioden 2015 – 2100.

Lavere produktivetsvekst i privat sektor har generelt sett liten betydning for inndekningsbehovet i offentlige finanser. Årsaken er at lønnsveksten antas å bli justert i takt med produktivetsveksten i privat sektor, og dette slår om lag like sterkt inn på budsjettets inntektsside som på utgiftssiden. Inndekningsbehovet trekkes opp av at utgifter til kjøp av varer og tjenester fra privat sektor øker sammenliknet med Fastlands-BNP og skattegrunnlaget. Effekten dempes på den annen side ved at lavere produktivetsvekst isolert sett øker betydningen av finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond utland. Frem mot 2100 får imidlertid denne effekten stadig mindre betydning etter hvert som størrelsen på pensjonsfondet avtar som andel av BNP for Fastlands-Norge.

Forløpet for priser, lønninger og produktivitet betinges i fremskrivingene av om lag uendret lønnskostnadsandel i fastlandsnæringer frem mot 2060, se figur 13. Lønnskostnadsandelen i fastlandsøkonomien øker likevel noe gjennom fremskrivingsperioden som følge av økt sysselsettingsandel i offentlig forvaltning.



FIGUR 13 LØNSSKOSTNADSANDELER, BASISFORLØPET

Kilde: Finansdepartementet.

Utviklingen i finansieringsbidraget fra pensjonsfondet

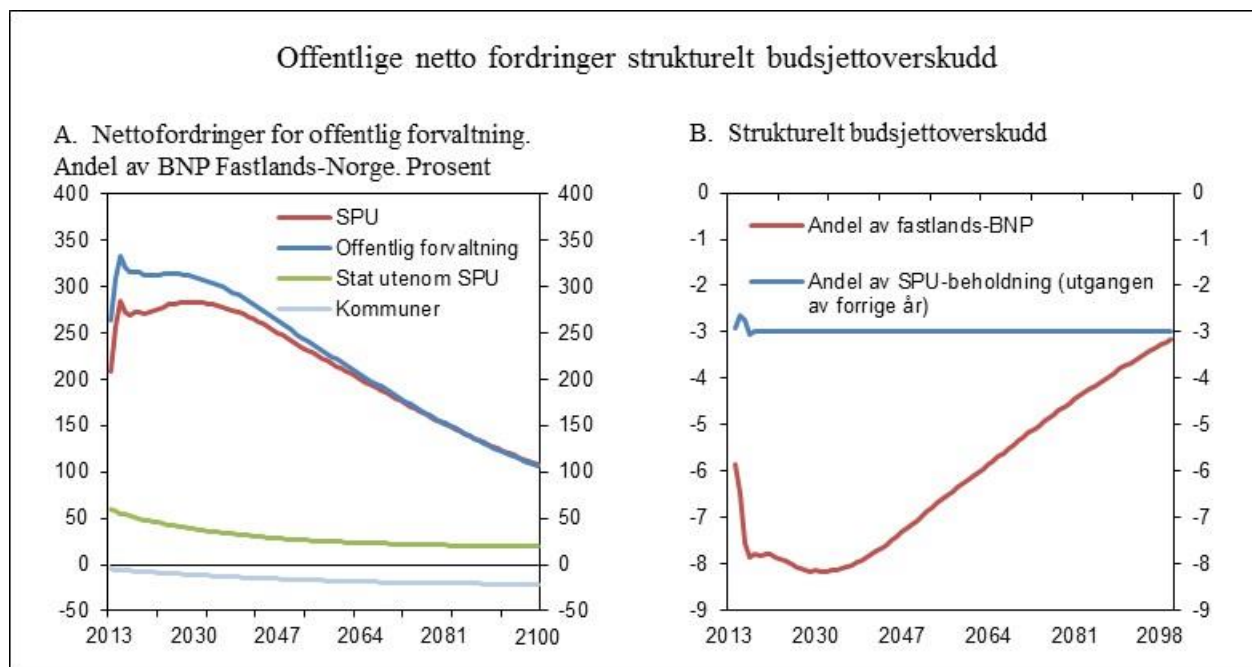
Tabell 6 viser hvordan offentlig forvaltnings netto finansinvesteringer påvirkes av inntekter fra petroleumsvirksomheten og oljekorrigert overskudd for offentlig forvaltning. Utviklingen i oljekorrigert underskudd for offentlig forvaltning reflekterer i hovedsak hvordan realavkastningen i Statens pensjonsfond utland i tråd med handlingsregelen anslås å bidra til finansieringen av statsbudsjettets utgifter.

TABELL 6 OFFENTLIG FORVALTNING – NETTO FINANSINVESTINGER OG PÅLØPT OLJEKORRIGERT OVERSKUDD. ANDELER AV BNP FASTLANDS-NORGE. PROSENT

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2020 | 2030 | 2060 | 2100 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Netto finansinvesteringer | 7,7 | 3,5 | 5,4 | 5,9 | 10,8 | 5,1 | 2,0 |
| Inntekter, SPU | 14,8 | 12,0 | 14,1 | 13,7 | 18,9 | 11,4 | 5,3 |
| Oljekorrigert overskudd, påløpt | -7,2 | -8,5 | -8,7 | -7,8 | -8,2 | -6,3 | -3,3 |

Kilde: Finansdepartementet.

I fremskrivingene er det som en teknisk forutsetning lagt til grunn et *strukturelt, oljekorrigert underskudd* på statsbudsjettet tilsvarende 3 pst. av Statens pensjonsfond utland fra og med 2018, se figur 14. Dette er lik den forventede realavkastningen i fondet og på linje med bruken av fondsinntekter i 2017.



FIGUR 14 NETTOFORDRINGER FOR OFFENTLIG FORVALTNING OG HANDLINGSREGELEN FOR BRUK AV PETROLEUMSINTEKTER

Kilde: Finansdepartementet.

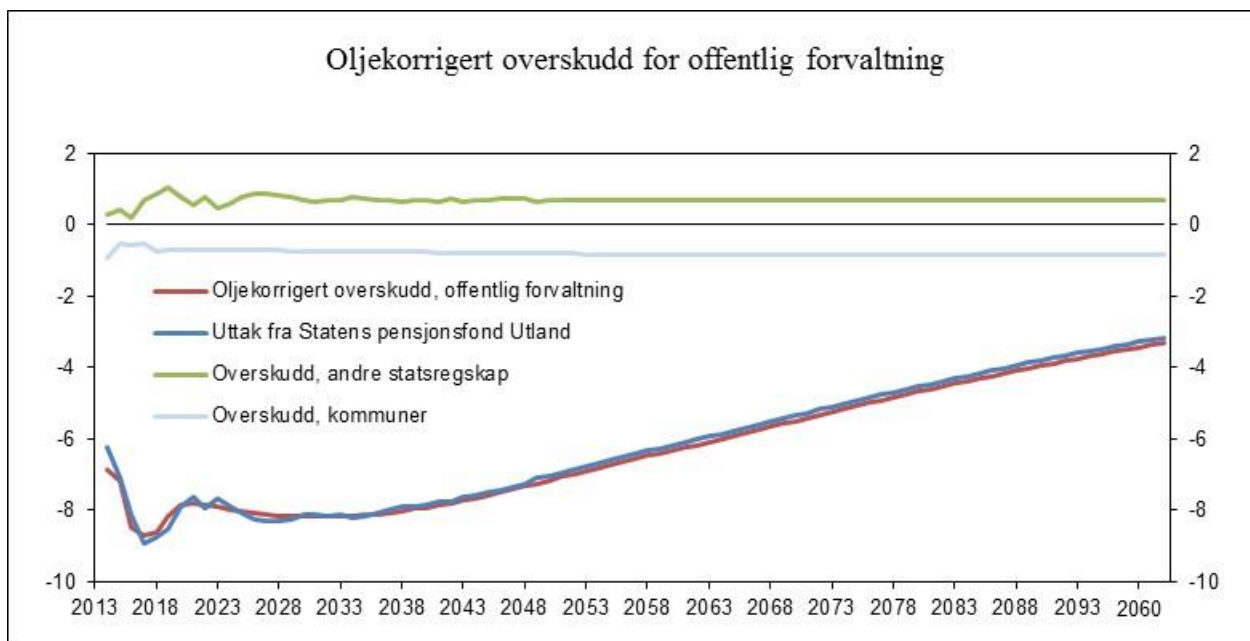
Med de anslagene vi nå har for utviklingen i statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, vil et årlig uttak på linje med forventet realavkastning gi om lag uendret kapital i fondet, målt som andel av fastlands-BNP, de nærmeste 15 – 20 årene. I tråd med dette ligger finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond stabilt på rundt 8 pst. målt som andel av fastlands-BNP frem til midten av 2030-tallet.

Oljekorrigert underskudd for offentlig forvaltning anslås til 8,7 pst. av fastlands-BNP i 2017, se tabell 6.⁵ Som følge av at veksten i fondet flater ut, ventes denne andelen å avta i tiårene fremover. Fremskringene reflekterer dermed hvordan pensjonsfondet avtar i relativ betydning etter hvert som størrelsen på befolkning, verdiskaping, skattegrunnlag og offentlige utgifter øker.

Figur 15 viser at det oljekorrigerte overskuddet for offentlig forvaltning i stor grad følger finansieringsbidraget fra pensjonsfondet og dermed det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet. Underskuddet i kommuneforvaltningen motsvares av et tilsvarende overskudd i andre statsregnskap i 2017, og disse utlikner hverandre også gjennom fremskrivingsperioden. For kommunene er underskuddene i fremskrivingene knyttet til realinvesteringene i sektoren, mens

⁵ Det oljekorrigerte overskuddet for offentlig forvaltning anslås for 2017 å være betydelig lavere enn det strukturelle budsjettoverskuddet på statsbudsjettet. Bidraget til inndeckningsbehovet av økningen i det strukturelle budsjettoverskuddet frem mot 2060 er også mindre enn økningen i samlet overskudd for offentlig forvaltning. Det vises til vedlegg 3 for en nærmere oversikt.

videreføringen av overskuddene – målt som andel av fastlands-BNP – i andre statsregnskap⁶ er lagt inn som en restriksjon i fremskrivingene.



FIGUR 15 OLJEKORRIGERT OVERSKUDD FORDELT PÅ UTTAK FRA PENSJONSFONDET, ANDRE STATSREGNSKAP OG KOMMUNENE. ANDEL AV BNP FASTLANDS-NORGE. PROSENT

Kilde: Finansdepartementet.

⁶ Andre statsregnskap omfatter Statens pensjonsfond Norge og offentlige fond som i nasjonalregnskapet regnes med som en del av statsforvaltningen, men som ikke er med i Statsregnskapet.

3. Fremskrivning av offentlige utgifter

Offentlige utgifter øker i demografiforløpet med 3,0 prosentenheter målt som andel av fastlands-BNP fra 2017 til 2060, se tabell 7. Ved beregningen av inndekningsbehovet tas det hensyn til at økte alders- og uførepensjoner også gir økte skatteinntekter, og inndekningsbehovet frem mot 2060 anslås til 1,8 prosentenheter.

TABELL 7 OFFENTLIGE UTGIFTER, INNTEKTER OG PRIMÆRUNDESKUDD UTENOM OLJE. ANDEL AV BNP FASTLANDS-NORGE. PROSENT

| <i>PM17 Demografiforløp</i> | 1978 | 2015 | 2017 | 2020 | 2030 | 2060 | 2017 -20 | 2020 - 60 | 2017 - 60 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Offentlige utgifter | 44,5 | 52,4 | 53,2 | 52,4 | 53,1 | 56,2 | -0,8 | 3,8 | 3,0 |
| Stønader | 11,9 | 17,5 | 18,0 | 17,5 | 18,7 | 20,8 | -0,4 | 3,3 | 2,9 |
| Offentlig konsum | 21,6 | 27,8 | 27,8 | 27,6 | 27,7 | 29,5 | -0,2 | 1,9 | 1,7 |
| Offentlige netto realinvesteringer | 3,2 | 1,8 | 2,2 | 2,1 | 1,4 | 0,9 | -0,1 | -1,2 | -1,3 |
| Offentlige subsidier | 6,2 | 2,4 | 2,4 | 2,2 | 2,2 | 2,1 | -0,1 | -0,1 | -0,2 |
| Andre overføringer, netto | 1,6 | 2,8 | 2,9 | 2,9 | 3,0 | 2,8 | 0,0 | -0,1 | -0,1 |
| Offentlige inntekter u. olje | 43,4 | 42,7 | 42,0 | 41,8 | 42,7 | 48,9 | -0,2 | 7,1 | 6,8 |
| Direkte skatter og trygdepremier | 18,9 | 21,3 | 19,9 | 19,7 | 20,4 | 27,1 | -0,2 | 7,4 | 7,2 |
| Arbeidsgiveravgift | 8,1 | 7,3 | 7,2 | 7,1 | 7,0 | 7,3 | 0,0 | 0,2 | 0,2 |
| Avgifter | 16,3 | 14,1 | 15,0 | 15,0 | 15,3 | 14,4 | 0,0 | -0,5 | -0,5 |
| Primærunderskudd utenom olje | 1,1 | 9,7 | 11,2 | 10,6 | 10,3 | 7,3 | -0,6 | -3,3 | -3,9 |

| <i>PM17 Basisforløp</i> | 1978 | 2015 | 2017 | 2020 | 2030 | 2060 | 2017 -20 | 2020 - 60 | 2017 - 60 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Offentlige utgifter | 44,5 | 52,4 | 53,2 | 52,4 | 52,9 | 55,2 | -0,8 | 2,8 | 2,0 |
| Stønader | 11,9 | 17,5 | 18,0 | 17,5 | 18,7 | 20,4 | -0,4 | 2,9 | 2,4 |
| Offentlig konsum | 21,6 | 27,8 | 27,8 | 27,6 | 27,6 | 29,0 | -0,2 | 1,3 | 1,2 |
| Offentlige netto realinvesteringer | 3,2 | 1,8 | 2,2 | 2,1 | 1,5 | 0,9 | -0,1 | -1,3 | -1,3 |
| Offentlige subsidier | 6,2 | 2,4 | 2,4 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | -0,1 | -0,1 | -0,2 |
| Andre overføringer, netto | 1,6 | 2,8 | 2,9 | 2,9 | 3,0 | 2,8 | 0,0 | -0,1 | -0,1 |
| Offentlige inntekter u. olje | 43,4 | 42,7 | 42,0 | 41,8 | 42,6 | 48,1 | -0,2 | 6,3 | 6,0 |
| Direkte skatter og trygdepremier | 18,9 | 21,3 | 19,9 | 19,7 | 20,2 | 26,2 | -0,2 | 6,5 | 6,3 |
| Arbeidsgiveravgift | 8,1 | 7,3 | 7,2 | 7,1 | 7,0 | 7,3 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| Avgifter | 16,3 | 14,1 | 15,0 | 15,0 | 15,4 | 14,6 | 0,0 | -0,4 | -0,4 |
| Primærunderskudd utenom olje | 1,1 | 9,7 | 11,2 | 10,6 | 10,3 | 7,1 | -0,6 | -3,5 | -4,1 |

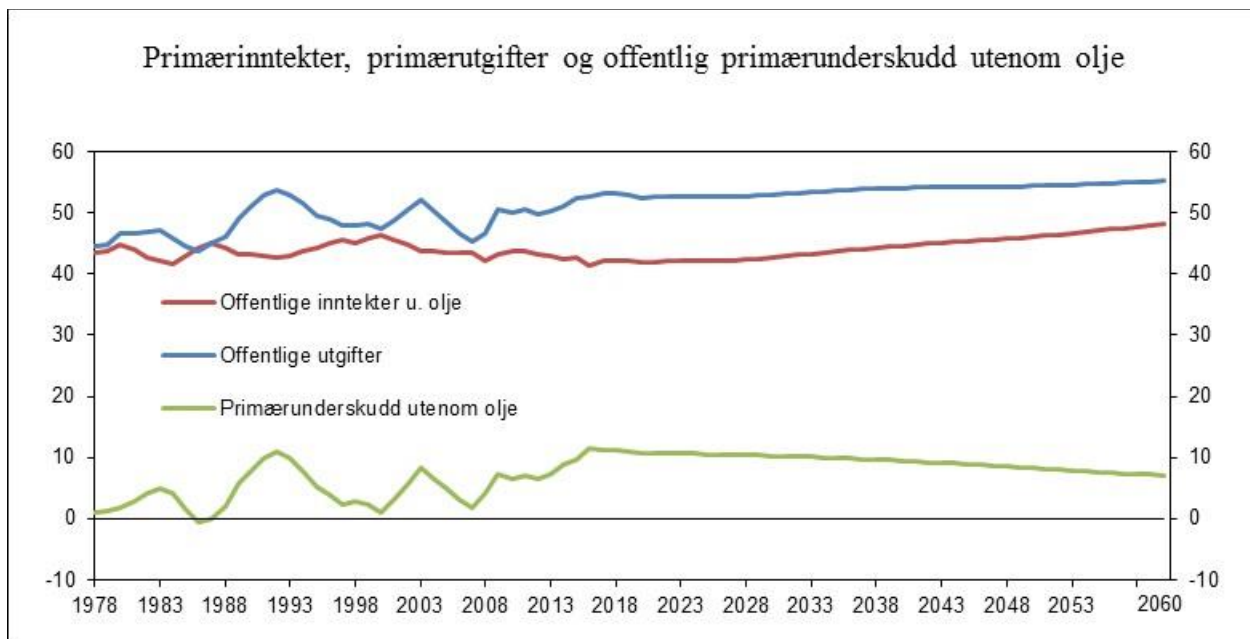
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Målt som andel av fastlands-BNP anslås offentlige utgifter å ha økt med 8,8 prosentenheter fra 1978 til 2017. Over hele denne perioden sett under ett ble utgiftsøkningen i all hovedsak dekket gjennom økt bruk av olje- og fondsinntekter.

Figur 16 viser at offentlige utgifter, målt som andel av fastlands-BNP, har variert betydelig gjennom de siste 40 årene. Variasjonene har sammenheng med skiftende konjunkturer i fastlands-økonomien, og dermed variasjoner i fastlands-BNP.

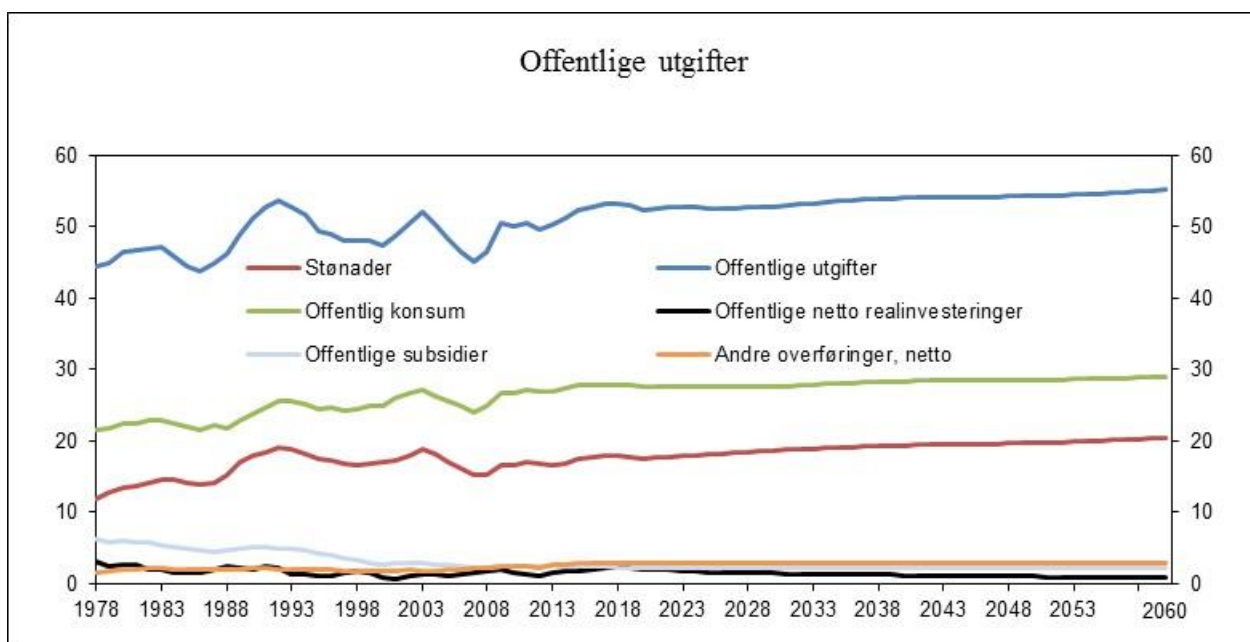
Figur 17 viser hvordan både offentlig konsum og stønader til husholdningene, hvor alders- og uførepensjoner i folketrygden er store utgiftsposter, økte markert på 1980-tallet. Deretter har stønadene svingt rundt et forholdsvis stabilt nivå, samtidig som den trendmessige økningen i offentlig konsum har vært mindre markert målt som andel av fastlands-BNP. De store fødselskullene på midten av 1940-tallet har de siste årene bidratt til økt tilstrømming til alderspensjon. Lav vekst i næringsoverføringene har bidratt til å dempe veksten i offentlige utgifter målt som andel av fastlands-BNP. Avdempingen var særlig markert frem til midten av 1990-tallet.

Frem mot 2030 ventes stønadene å trekke opp veksten i offentlige utgifter, mens offentlig konsum anslås å holde seg relativt stabil målt som andel av fastlands-BNP. Videre frem mot 2060 øker veksten i offentlig konsum, mens veksten i stønadene er noe mindre markert. Offentlige investeringer avtar i fremskrivningene som andel av fastlands-BNP frem mot 2060.



FIGUR 16 PRIMÆRINNTEKTER, PRIMÆRUTGIFTER OG OFFENTLIG PRIMÆRUNDSKULD UTENOM OLJE. ANDELER AV BNP FASTLANDS-NORGE PROSENT. BASISFORLØPET

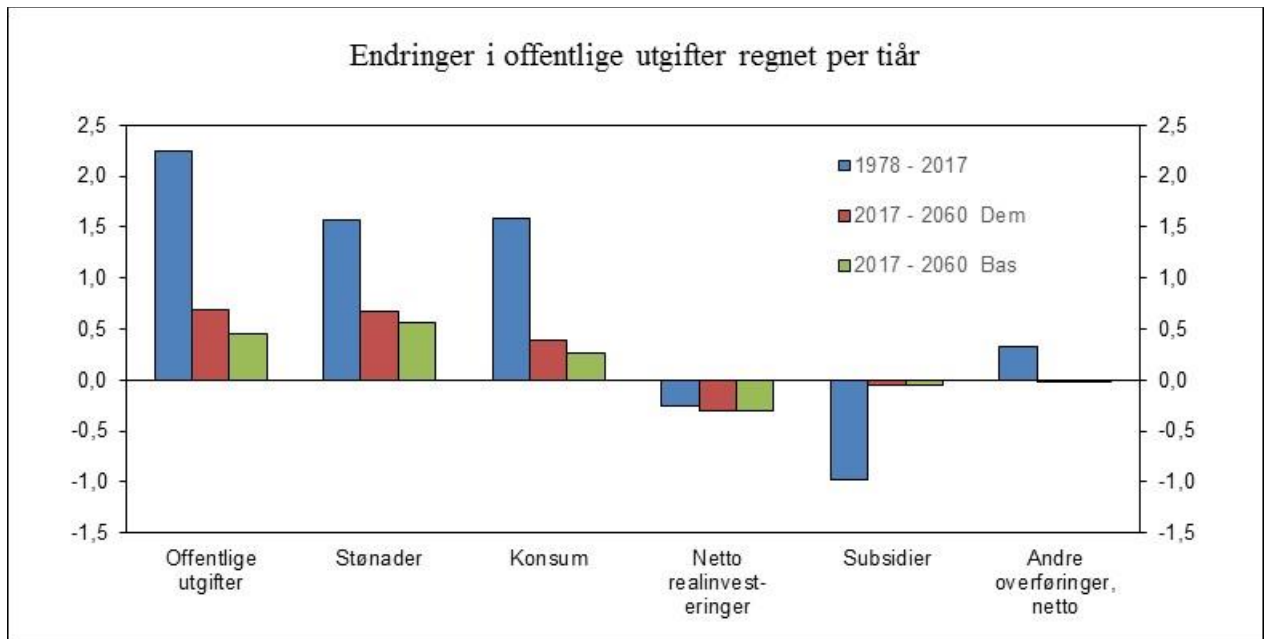
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



FIGUR 17 OFFENTLIGE UTGIFTER. ANDELER AV BNP FASTLANDS-NORGE PROSENT. BASISFORLØPET

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Figur 18 illustrerer at fremskrivingene gir en betydelig lavere vekst i offentlig konsum og stønader enn i perioden 1978 – 2017. Avdempingen har sammenheng med forutsetningen om nær uendret ressursbruk per bruker i offentlig tjenesteyting og levealdersjusteringen av alderpensjonene. På den annen side er det ikke lagt til grunn noen ytterligere reduksjon i næringsoverføringene, som bidro til å dempe utgiftsveksten fra 1978 til 2017. Målt som andel av fastlands-BNP er utgiftsveksten frem mot 2060 lavere i basisforløpet enn i demografiforløpet. Dette skyldes at høyere sysselsettingsvekst trekker opp veksten i fastlands-BNP i basisforløpet.



FIGUR 18 OFFENTLIGE UTGIFTER. ANDELER AV BNP FASTLANDS-NORGE. GJENNOMSNTTLIG ENDRING REGNET PER TIÅR. PROSENTENHETER

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Offentlig konsum og investeringer

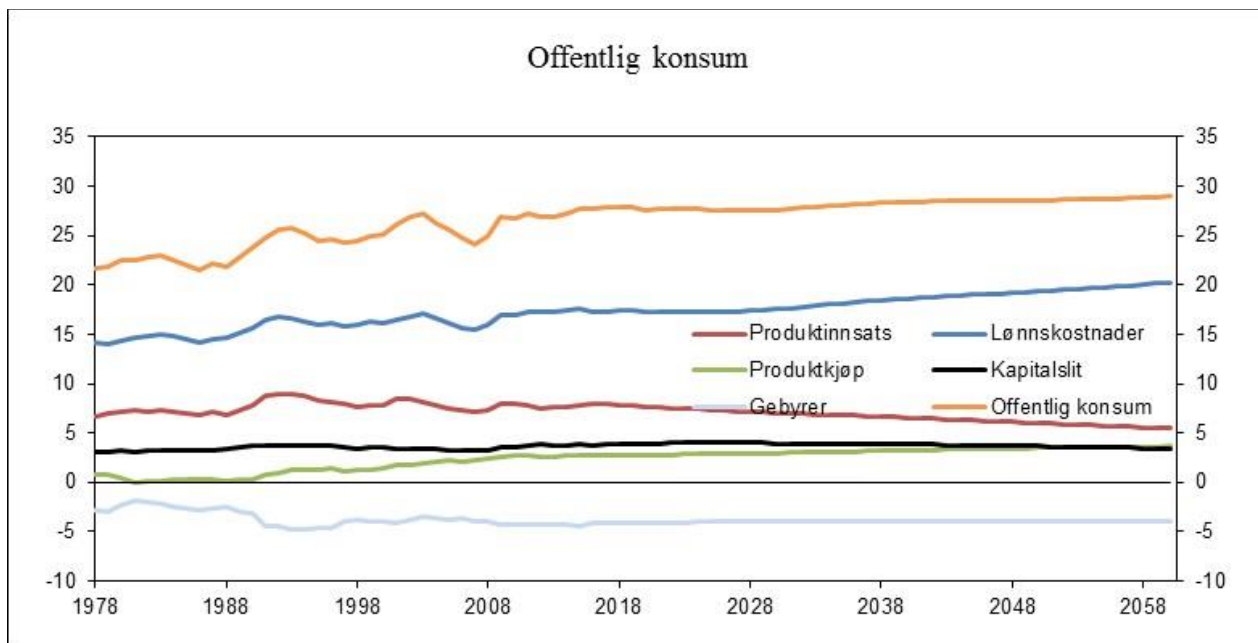
Målt som andel av fastlands-BNP øker offentlig konsum i *demografiforløpet* fra 27,8 pst. i 2017 til 29,5 pst. i 2060, se tabell 8 og figur 19. Målt som tiårig gjennomsnitt er økningen frem mot 2060 (0,4 prosentenheter) mindre markert enn for perioden 1978 – 2017 (1,6 prosentenheter). Forskjellen skyldes først og fremst at det i fremskrivingene er aldringen av befolkningen som gir en økt offentlig utgiftsandel, mens utviklingen de siste tiårene er drevet av økte standarder og dekningsgrader i offentlige velferdsordninger.⁷

TABELL 8 OFFENTLIG KONSUM. ANDELER AV BNP FASTLANDS-NORGE PROSENT. BASISFORLØPET

| | 2017 | 2030 | 2060 | 2017 - 2030 | 2017 - 2060 |
|-------------------------|------|------|------|-------------|-------------|
| Offentlig konsum | 27,8 | 27,6 | 29,0 | -0,2 | 1,2 |
| Lønnskostnader | 17,3 | 17,5 | 20,3 | 0,2 | 2,9 |
| Timeverksandel | 27,6 | 28,6 | 32,1 | 1,0 | 4,5 |
| Produktinnsats | 8,0 | 7,0 | 5,5 | -0,9 | -2,5 |
| Produktkjøp | 2,8 | 3,0 | 3,6 | 0,2 | 0,9 |
| Gebyrer | -4,2 | -4,0 | -4,0 | 0,2 | 0,2 |
| Kapitalslit | 3,9 | 4,0 | 3,4 | 0,1 | -0,4 |
| Netto realinvesteringer | 2,3 | 1,6 | 1,0 | -0,7 | -1,3 |

Kilde: Finansdepartementet.

⁷ 'Standardøkning' brukes her som kortform for endringer i ressursbruken utover det som kan føres tilbake til demografiske drivere.



FIGUR 19 OFFENTLIG KONSUM. ANDELER AV BNP FASTLANDS-NORGE PROSENT. BASISFORLØPET

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 9 viser at veksten i timeverksbruken i offentlig sivil forvaltning, målt per innbygger i periodene 1990 – 1993 og 1993 – 2013 var på henholdsvis 2,8 og 0,5 pst. målt som årlig gjennomsnitt for de to periodene.

Tabellen viser samtidig at demografiske utviklingstrekk isolert sett trakk i retning av en reduksjon i timeverksbruken målt per innbygger frem mot 1993 og om lag uendret timeverksinnsats målt per innbygger videre frem mot 2013. Betydningen av demografiske utviklingstrekk er beregnet ved å «tilbakeskrive» offentlig arbeidskraftetterspørsel med utgangspunkt i personaltettheten etter alder og kjønn innenfor de ulike tjenesteområdene i 2013. Det er reduksjonen i andelen unge som er den viktigste demografiske driveren over perioden 1970 – 2013. For ressursbruken i eldreomsorgen ga økningen i andelen av befolkning over 80 år et beskjedent positivt bidrag til timeverksbruken målt per innbygger.

Standardøkninger innenfor offentlig tjenesteyting var særlig markert innenfor helse- og omsorgssektoren frem mot 1993. I denne perioden var også standardveksten i administrasjon og undervisning høy. Videre frem mot 2013 er standardveksten mindre markert. Innenfor administrasjon har veksten i timeverksbruken vært lavere enn befolkningsveksten. I helse og omsorg er det særlig økte standarder i barnehage og SFO som trakk opp ressursbruken. I helse og eldreomsorg var standardveksten målt som årlig gjennomsnitt om lag 1 pst.

TABELL 9 TIMEVERKSBRUK I OFFENTLIG TJENESTEYTING. GJENNOMSNIITTLIG ÅRLIG VEKST. PROSENT

| | 1970 - 1993 | 1993 - 2013 | 2013 - 2060 | | |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| | | | Demografi | Basis | Standardvekst |
| Offentlig forvaltning | 2,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,5 |
| Forsvar (92S) | -1,4 | -3,8 | -0,6 | -0,6 | -0,6 |
| Offentlig sivil forvaltning | 2,8 | 0,5 | 0,2 | 0,2 | 0,5 |
| Demografi | -0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Standardøkning | 2,9 | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 0,3 |
| Administrasjon mv. (91s + 91 | 2,2 | -0,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Demografi | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Standardøkning | 2,3 | -0,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Undervisning (93S + 93K) | 1,3 | 0,3 | -0,3 | -0,3 | -0,3 |
| Demografi | -0,7 | -0,6 | -0,3 | -0,3 | -0,3 |
| Standardøkning | 2,0 | 0,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | 0,7 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Helse og omsorg mv. | 4,7 | 1,3 | 0,6 | 0,5 | 1,0 |
| Demografi | 0,1 | 0,0 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Standardøkning | 4,5 | 1,3 | 0,0 | -0,1 | 0,5 |
| 94S + 94K Helsetjenester | | 1,2 | 0,4 | 0,7 | 1,1 |
| Demografi | | 0,0 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Standardøkning | | 1,1 | 0,0 | 0,4 | 0,7 |
| 97S +97K Barnehage og SFO mv. | | 2,3 | -0,3 | -0,3 | -0,3 |
| Demografi | | -0,5 | -0,3 | -0,3 | -0,3 |
| Standardøkning | | 2,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 98K Eldreomsorg | | 1,1 | 0,9 | 0,5 | 1,3 |
| Demografi | | 0,3 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| Standardøkning | | 0,8 | 0,0 | -0,4 | 0,4 |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

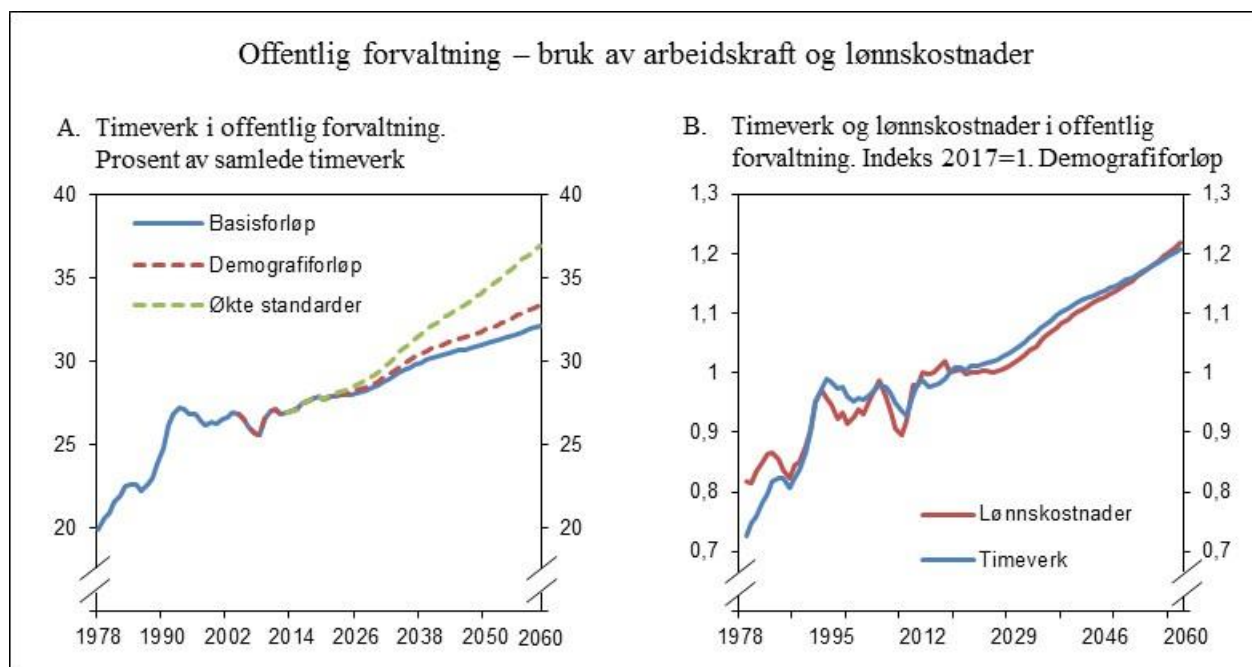
I *demografiforløpet* er utviklingen i offentlig timeverksetterspørsel bestemt ved en videreføring av gjennomsnittlig arbeidsinnsats per innbygger, fordelt etter alder og kjønn, innenfor de ulike tjenesteområdene (utdanning, helse, pleie, administrasjon). Dette innebærer som et eksempel at gjennomsnittlig innsats av arbeidskraft innenfor hjemmebasert eldreomsorg for en 80 år gammel kvinne i 2060 i utgangspunktet tilsvarer arbeidskraftinnsatsen i 2013, som er grunnlagsåret for bestemmelsen av aldersprofilene i DEMEC. I fremskrivingene er utgangsnivåene justert for å ta hensyn til faktisk utvikling i offentlig timeverksetterspørsel i 2014 og 2015, samt anslått utvikling i 2016 og 2017 i Nasjonalbudsjettet 2017.

En slik videreføring av aldersprofiler innebærer at timeverksinnsatsen vil øke sterkest for tjenester hvor brukergruppen øker som andel av befolkningen. Dette vil særlig gjelde eldreomsorg. For forsvaret er nivået på timeverksinnsatsen videreført på dagens nivå.

Aldringen av befolkningen bidrar til en tiltakende vekst i ressursbruken i offentlig tjenesteyting. Dette blir særlig markert et stykke ut på 2020-tallet når de store fødselskullene fra midt på 1940-tallet fører til en markert økning i andelen eldre over 80 år, en aldersgruppe som krever stor ressursinnsats i hjemme- og institusjonsbasert eldreomsorg.

Målt som andel av samlet sysselsetting (målt i timer) øker offentlig sysselsetting med 5,7 prosentpenter, fra 27,6 pst. i 2017 til 33,4 pst. i 2060, se figur 20. I fremskrivingene bidrar produktivitsvekst i fastlandsnæringene til å øke inntekter og konsum per innbygger. En tilsvarende produktivitsvekst i offentlig forvaltning ville bidra til å redusere den nødvendige veksten i offentlig timeverks- etterspørsel for å opprettholde standarden (den effektive arbeidsinnsatsen per innbygger) innenfor de ulike tjenesteområdene. Eventuelt kunne produktivitsveksten for gitt timeverksbruk gi rom for økt tjenestekvalitet og -omfang.

Produktivitsvekst i fastlandsnæringene trekker opp fastlands-BNP og skattegrunnlaget for finansiering av offentlige utgifter, men trekker samtidig opp offentlige lønninger og offentlige lønnskostnader. I fremskrivingene vil offentlige lønnskostnader som andel av fastlands-BNP over tid endres forholdsvis like mye som endringen i andelen av samlede timeverk som er sysselsatt i offentlig tjenesteyting, se figur 20. Målt som andel av fastlands-BNP øker offentlige lønnskostnader i demografiforløpet med 3,8 prosentpenter, fra 17,3 pst. i 2017 til 21,1 pst. i 2060, se tabell 8. De første årene er det lagt til grunn at den generelle lønnsveksten ligger noe under det lønnsomhets- utviklingen i privat næringsvirksomhet isolert sett skulle tilsi. Dette bidrar til å dempe veksten i offentlige lønnskostnader som andel av fastlands-BNP. Over tid bidrar imidlertid overføringen av arbeidskraft fra næringsvirksomhet til offentlig tjenesteproduksjon til å dempe samlet produktivits- vekst, slik den måles i nasjonalregnskapet. Det bidrar til å trekke opp lønnskostnadene i offentlig forvaltning som andel av fastlands-BNP utover økningen i timeverksandelen for offentlig forvaltning.



FIGUR 20 TIMEVERK OG LØNSKOSTNADER I OFFENTLIG FORVALTNING

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Ved siden av offentlige lønnskostnader, som anslås til 17,3 pst. av fastlands-BNP i 2017, vil utviklingen i offentlig konsum avhenge av utgifter til kjøp av varer og tjenester fra private produsenter. I 2017 utgjorde offentlig produktinnsats 8,0 pst. av fastlands-BNP, mens offentlige

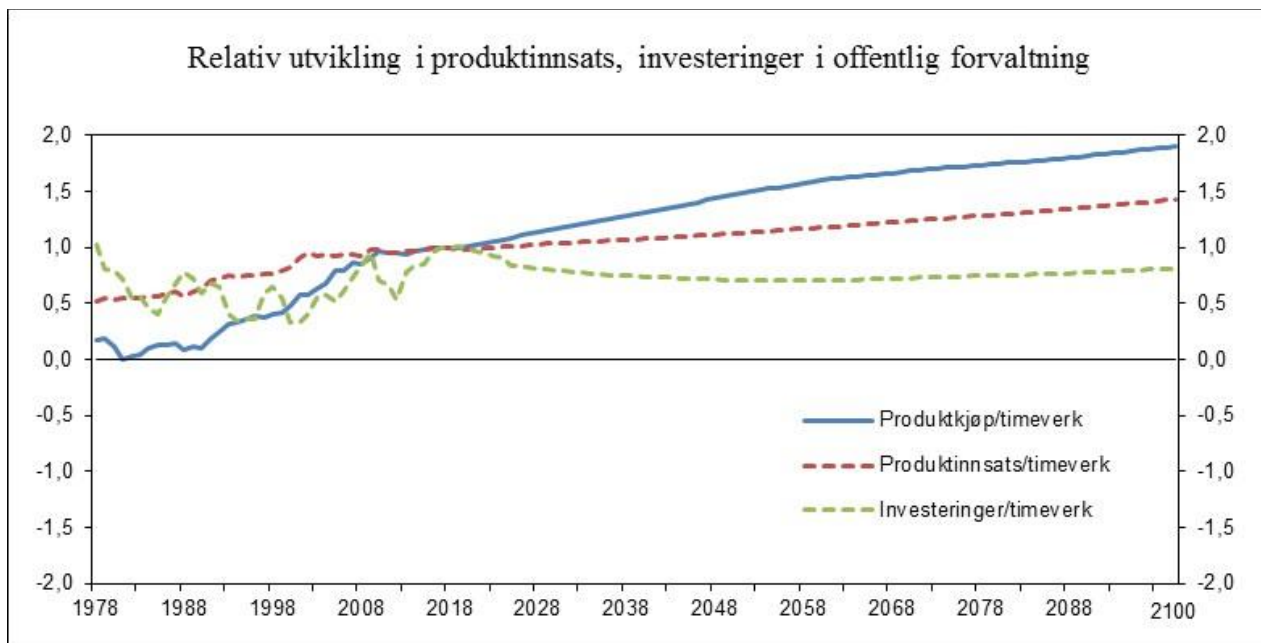
produktkjøp tilsvarte 2,8 pst. Produktivitetsvekst i fastlandsforetakene vil dempe veksten i BNP-andelene for offentlige utgifter til produktinnsats og produktkjøp. For denne delen av offentlige utgifter gjelder ikke den såkalte Baumol-effekten som beskriver betydningen av lav (ingen) produktivitetsvekst knyttet til offentlige utgifter for finansieringsutfordringene for offentlig forvaltning. I demografiforløpet er veksten i offentlig timeverksetterspørsel høyere enn samlet timeverksetterspørsel. Gjennom perioden 2015 – 2060 er forskjellen i gjennomsnitt på 0,5 prosentenheter per år. Med en vekst i produktinnsatsen på linje med offentlig timeverksetterspørsel vil produktinnsatsen som andel av fastlands-BNP avta med om lag 1 pst. per år. På den annen side har offentlig produktinnsats gjennom perioden 1978 – 2015 økt klart sterkere enn offentlige timeverk, og forlenges en slik trend, begrenser det nedgangen i produktinnsatsen.

I fremskrivingene er det på samme måte som i de langsiktige fremskrivingene til Nasjonalbudsjettet 2015 lagt til grunn et vekstpåslag i produktinnsatsen på 0,6 prosentenheter per år utover veksten i offentlig bruk av arbeidskraft. Dette bidrar til å trekke opp offentlig produktinnsats som andel av fastlands-BNP sammenliknet med et rent demografidrevet forløp. Målt som andel av fastlands-BNP avtar likevel produktinnsatsen med 2,5 prosentenheter fra 2017 til 2060, se tabell 8.

Offentlige produktkjøp, målt i løpende priser, er i fremskrivingene knyttet til utviklingen i offentlig konsum (utenom produktkjøp). Dette er i tråd med fremskrivingene til Nasjonalbudsjettet 2015. Målt som andel av fastlands-BNP øker offentlige produktkjøp med 0,6 prosentenheter fra 2017 til 2060.

Offentlige investeringer forutsettes å avta som andel av fastlands-BNP gjennom fremskrivingsperioden. Volumveksten i offentlige investeringer er i utgangspunktet er knyttet til demografiske drivere (tilsvarende som for offentlige timeverk), noe som gir lavere vekst enn i fastlands-BNP som løftes av produktivitetsveksten i privat sektor. I fremskrivingene er det lagt til grunn et vekstpåslag for offentlige investeringer på 0,7 prosentenheter utover veksten i offentlig timeverk. Dette bidrar til å trekke opp offentlige investeringer som andel av fastlands-BNP sammenliknet med et rent demografidrevet forløp. Målt som andel av fastlands-BNP avtar likevel netto realinvesteringer i offentlig forvaltning med 1,3 prosentenheter fra 2,3 pst. i 2017 til 1,0 pst. i 2060. Nivået på offentlige investeringer løftes frem til og med 2024 av flykjøp til forsvaret.

Vekstpåslagene for produktinnsats, produktkjøp og investeringer kan i noen grad ses på som et brudd med grunnideen om å videreføre dagens standarder og dekningsgrader i offentlig tjenesteyting. Samtidig kan vi ikke full oversikt over hvilke faktorer som historisk har ligget til grunn for vekstdifferansene. Figur 21 gir grunnlag for å vurdere vekstjusteringene opp mot historiske erfaringer.



FIGUR 21 PRODUKTINNSATS, INVESTERINGER OG PRODUKTKJØP I OFFENTLIG FORVALTNING MÅLT I FORHOLD TIL OFFENTLIG TIMEVERKSETTERSSPØRSEL. INDEKSER. 2017 = 1. DEMOGRAFIFORLØP

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

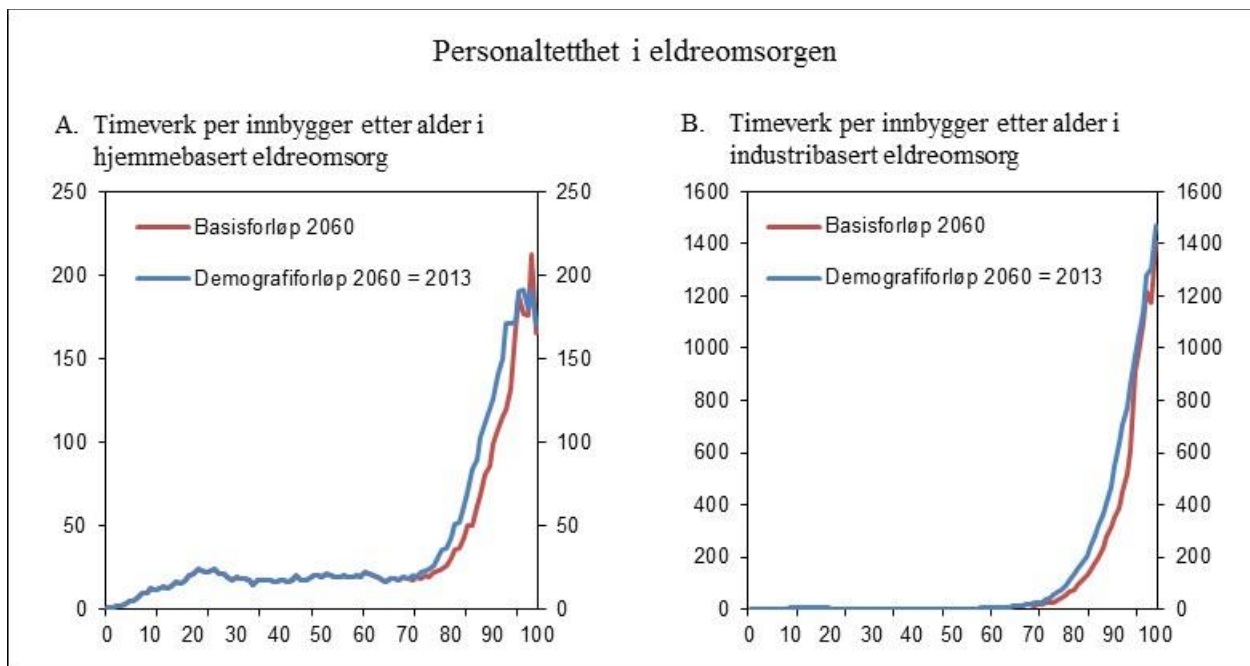
Kapitalslit i offentlig forvaltning regnes som en del av offentlig konsum. Omlegginger av nasjonalregnskapsstatistikken har bidratt til at utgangsnivået for denne delen av offentlig konsum er økt med i overkant av 1 pst. av fastlands-BNP. Målt som andel av fastlands-BNP avtar kapitalslitet i fremskrivingene med 0,4 prosentenheter fra 2017 til 2060, se tabell 8. Reduksjonen må ses i sammenheng med reduksjonen i investeringene over samme periode.

I fremskrivingene er veksten i gebyrene (egenbetalinger), på samme måte som til Nasjonalbudsjettet 2015, knyttet til volumveksten i bruttoproduksjonen i sivil offentlig tjenesteproduksjon (det vil si om lag på linje med volumveksten i offentlig konsum). Målt som andel av fastlands-BNP øker gebyrene med 0,1 prosentenheter fra 2017 til 2060, se tabell 8.

I *basisforløpet* er det lagt til grunn effekter av friskere aldring på utgiftene til eldreomsorg frem mot 2060. Samtidig er det lagt til grunn standardøkninger sammenliknet med demografiforløpet gjennom fortsatt standardvekst⁸ innenfor sykehussektoren.

Effekten av friskere aldring er innarbeidet ved å knytte økningen i forventet levealder på 5 år frem mot 2060 til 3 ekstra friske leveår. Denne antakelsen er i fremskrivingene av ressursbruken innenfor hjemme- og institusjonsbasert eldreomsorg innarbeidet ved å legge til grunn en gradvis forskyving av aldersprofilene for gjennomsnittlig timeverksbruk for henholdsvis menn og kvinner i aldersgruppene 71 – 95 år med 3 år frem mot 2060. Dette innebærer at ressursbruken for 71-åringene i 2060 tilsvarer ressursbruken for 68-åringene i 2013 og tilsvarende for de øvrige aldersgrupper opp til 95 år. Figur 22 illustrerer hvordan aldersprofilene i basisforløpet i 2060 er endret sammenliknet med aldersprofilene for 2013 som demografiforløpet tar utgangspunkt i.

⁸ Målt ved veksten i ressursbruken utover veksten som kan føres tilbake til endringer i befolkning og befolknings sammensetning.



FIGUR 22 TIMER PER INNBYGGER ETTER ALDER I HJEMMEBASERT OG INSTITUSJONSBASERT ELDEROMSORG

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

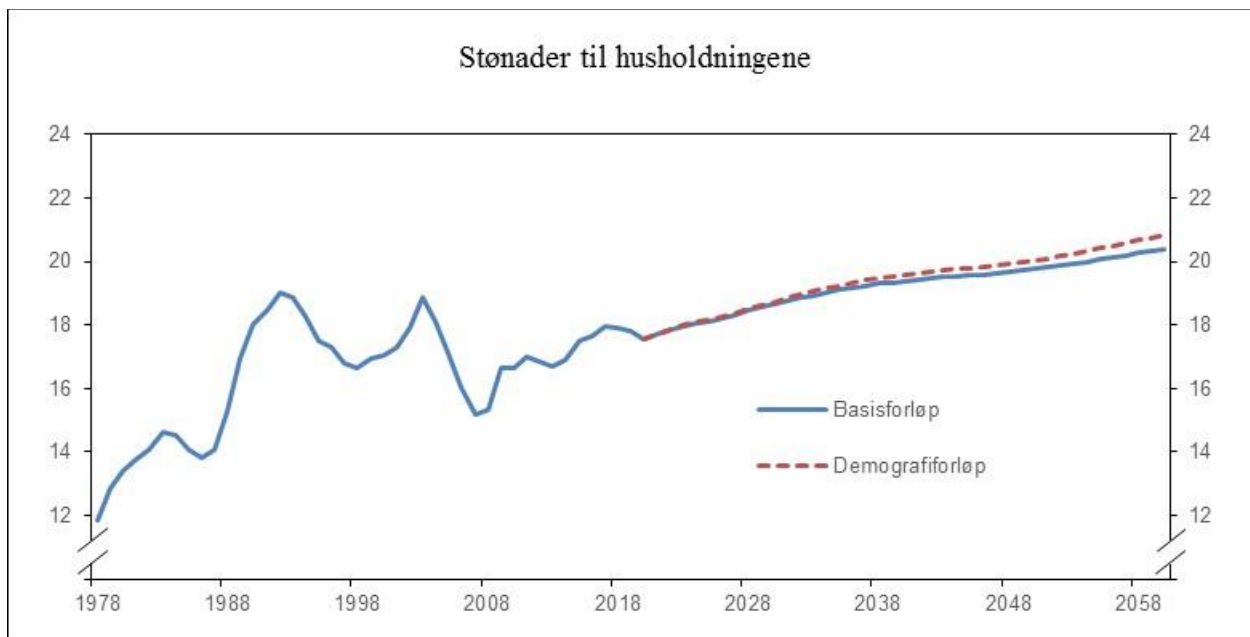
Tabell 9 viser hvordan antakelsen om friskere aldring bidrar til å dempe gjennomsnittlig årlig vekst i timeverksbruken i eldreomsorg med 0,4 prosentenheter målt per innbygger frem mot 2060. Økt standardvekst i sykehussektoren med 0,5 prosentenheter per år sammenliknet med demografiforløpet trekker opp veksten i timeverkene i helsetjenester over samme periode. Nettoeffekten på offentlige timeverk er svakt negativ. Den samlede effekten på offentlige lønnskostnader er derimot svakt positiv som følge av høyere lønnsnivå i sykehusene enn i eldreomsorgen.

I et alternativ med *styrket tjenestetilbud* (økte standarder) er det lagt til grunn en årlig standardøkning på 1 pst. i både sykehussektoren (0,5 prosentenheter mer enn i basisforløpet) og hjemme- og institusjonsbasert pleie (1,0 prosentenheter mer enn i basisforløpet). Dette bidrar til å øke inndeckningsbehovet i offentlige finanser i 2060 med 4,9 prosentenheter, sammenliknet med basisforløpet, til 10,2 pst. I eldreomsorgen er standardveksten i dette beregningsalternativet om lag på linje med veksten i årene 1993 – 2013, når det tas hensyn til hvordan antakelsen om friskere aldring isolert sett bidrar til å dempe veksten i ressursbruken frem mot 2060.⁹ Innenfor helsetjenester (sykehussektoren) er også standardveksten i alternativet med høy utgiftsvekst sammenliknbar med veksten de siste tjue årene.

Overføringer til husholdningene

I basisforløpet øker overføringene (stønader) til husholdningene fra 18,0 pst. av fastlands-BNP i 2017 til 20,4 pst. av fastlands-BNP i 2060, dvs. med 2,4 prosentenheter, se tabell 7 og figur 23.

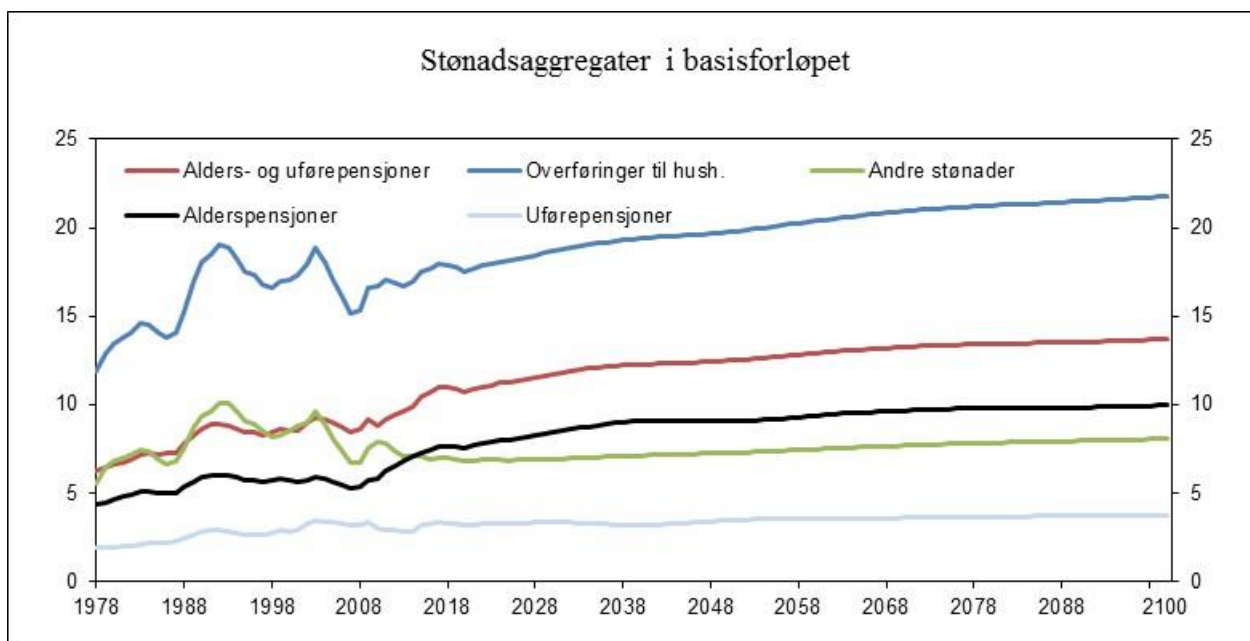
⁹ Friskere aldring kan isolert sett ha bidratt til å redusere utgiftsveksten også i den perioden vi har bak oss.



FIGUR 23 STØNADER TIL HUSHOLDNINGENE. ANDELER AV BNP FASTLANDS-NORGE. PROSENT

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Figur 24 og tabell 10 viser hvordan henholdsvis alders- og uførepensjoner bidrar til utviklingen i de samlede overføringene til husholdningene som andel av fastland-BNP i basisforløpet. Figur 24 viser at alderspensjoner som andel av fastlands-BNP har økt markert de siste årene. Fremskrivningene innebærer at økningen vil fortsette frem til et stykke ut på 2030-tallet.



FIGUR 24 STØNADSAGGREGATER. ANDELER AV BNP FASTLANDS-NORGE PROSENT. BASISFORLØPET

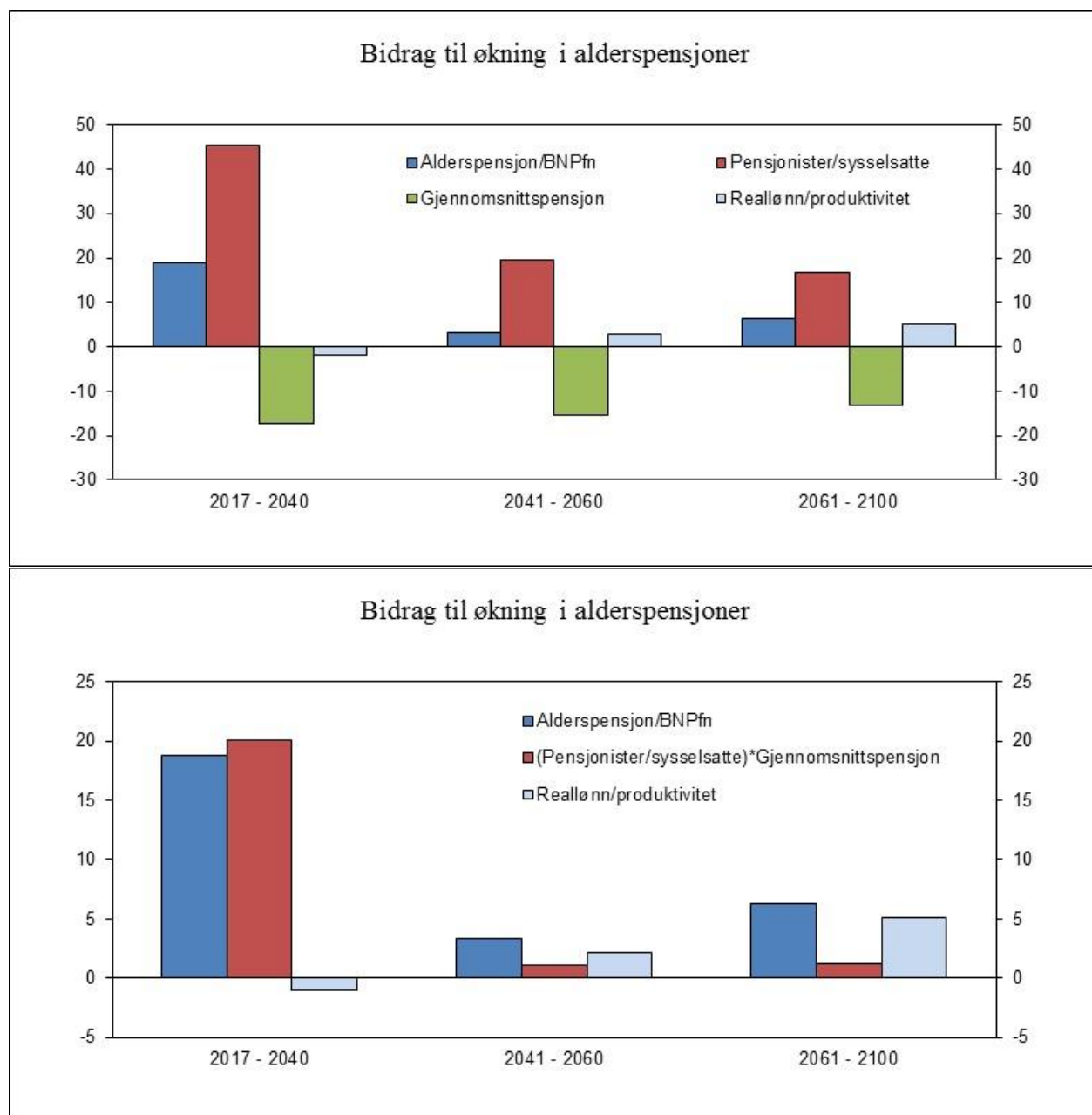
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

TABELL 10 OFFENTLIGE STØNADER. PST. AV FASTLANDS-BNP. BASISFORLØPET

| | 2017 | 2030 | 2060 | 2017 - 2030 | 2017 - 2060 |
|---------------------------|------|------|------|-------------|-------------|
| Stønader | 18,0 | 18,7 | 20,4 | 0,7 | 2,4 |
| Alders- og uførepensjoner | 11,0 | 11,7 | 12,9 | 0,8 | 1,9 |
| Alderspensjoner | 7,6 | 8,4 | 9,4 | 0,8 | 1,7 |
| Uførepensjoner | 3,3 | 3,3 | 3,5 | 0,0 | 0,2 |
| Andre stønader | 7,0 | 6,9 | 7,5 | -0,1 | 0,5 |

Kilde: Finansdepartementet.

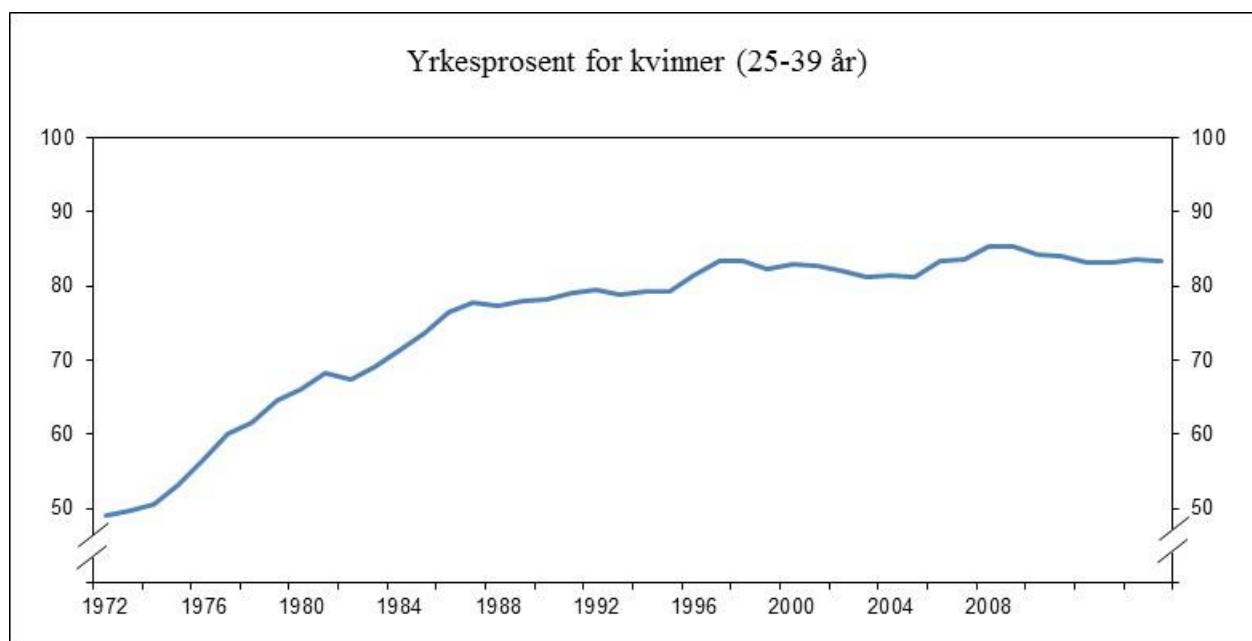
Aldringen av befolkningen vil bidra til en vedvarende økning i forholdet mellom antall pensjonister og antall sysselsatte, se figur 25. Det trekker opp veksten i alderspensjonene som andel av fastlands-BNP.



FIGUR 25 BIDRAG TIL ØKNING ALDERPENSJONER SOM ANDEL AV FASTLANDS-BNP. BASISFORLØPET

Kilde: Finansdepartementet.

Levealdersjusteringen av pensjonsutbetalingene korrigerer i prinsippet for en økning i den demografiske forsørgelsesbyrden. Frem mot 2040 er imidlertid reduksjonen i gjennomsnittspensjonen (målt i faste grunnbeløp) relativt beskjeden. Det har sammenheng med bidraget til økningen i opptjent gjennomsnittspensjon av økningen i yrkesdeltaking blant kvinner siden 1970-tallet, se figur 26. Denne økningen motvirker bidraget fra levealdersjusteringen til redusert gjennomsnittspensjon de neste par tiårene. Den markerte økningen i kvinners yrkesdeltaking fra 1970 til slutten av 1980-tallet og den påfølgende moderate økningen frem til 2000, trekker isolert sett i retning av en markert positiv pensjonsopptjeningseffekt frem mot 2030 og en mindre markert pensjonsopptjeningseffekt de påfølgende årene.



FIGUR 26 YRKESANDEL FOR KVINNER (25 – 39 ÅR). PROSENT

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 25 illustrerer hvordan pensjonsopptjeningseffekten nøytraliserer effekten av levealdersjustering frem mot 2040. Etter 2040 motvirker derimot levealdersjusteringen i all hovedsak virkningen av at antall alderspensjonister øker i forhold til antall sysselsatte.

Utviklingen i alderspensjonen per innbygger avhenger også av forholdet mellom veksten i reallønn og produktivitet. Etter en viss reduksjon de nærmeste 10 årene er det i fremskrivingene lagt til grunn uendret lønnskostnadsandel i fastlandsnæringene. Lønnsveksten i økonomien vil dermed reflektere veksten i arbeidskraftproduktiviteten i fastlandsnæringene. Økningen i sysselsettingsandelen for offentlig forvaltning, vil imidlertid dempe samlet produktivitetsvekst sammenliknet med reallønnsveksten, jf. hvordan denne sammensetningseffekten også bidrar til å trekke opp lønnskostnadsandelen for fastlandsøkonomien sett under ett, og isolert sett bidra til å trekke opp alderspensjonene som andel av fastlands-BNP. Figur 26 illustrerer at denne effekten bidrar til vekst i alderspensjonsutgiftene som andel av fastlands-BNP også etter 2040.

Utviklingen i *uførepensjoner* beregnes ved hjelp av Statistisk sentralbyrås modell MOSART, der sannsynlighetene for å bli ufør avhenger av utdanningsnivå. I fremskrivingsperioden trekkes det gjennomsnittlig utdanningsnivået i befolkningen ned som følge av økt andel førstegenerasjons innvandrere fra fattige land (landgruppe 3). For perioden 2030 – 2060 bidrar uførepensjonene til 0,2 prosentenheter av den samlede økningen i alders- og uførepensjoner på 1,2 prosentenheter.

Vedlegg

Vedlegg I: Betydningen av valg av forutsetninger

Tabell I.1 oppsummerer beregningene av inndekningsbehovet i demografi- og basisforløpet.

TABELL I.1 INNDEKNINGSBEHOV I BASISFORLØP OG SENSITIVITETSBEREGNINGER. ANDELER AV FASTLANDS-BNP. PROSENT OG PROSENTENHETER

| Nivåer | Inndekningsbehov | Primærutgifter | Primæroverskudd | Inndekningsbehov | Primærutgifter | Primæroverskudd |
|-------------------------|------------------|----------------|-----------------|------------------|----------------|-----------------|
| Demografiforløp | 6,0 | 1,8 | 4,2 | 11,3 | 3,7 | 7,5 |
| Basisforløp | 5,3 | 0,9 | 4,4 | 9,5 | 1,8 | 7,7 |
| Høy oljepris | 4,1 | 0,6 | 3,5 | 8,8 | 1,5 | 7,2 |
| Lav oljepris | 6,5 | 1,2 | 5,3 | 10,2 | 2,0 | 8,2 |
| Høy avkastning | 3,0 | 0,5 | 2,4 | 8,3 | 1,6 | 6,7 |
| Lav avkastning | 7,7 | 1,3 | 6,4 | 10,6 | 1,9 | 8,7 |
| Høy vekst | 5,1 | -0,6 | 5,6 | 9,4 | 0,5 | 8,8 |
| Lav vekst | 5,7 | 2,8 | 2,9 | 10,5 | 4,5 | 6,0 |
| Høy vekst og avkastning | 4,1 | -0,7 | 4,8 | 9,0 | 0,5 | 8,5 |
| Lav vekst og avkastning | 7,1 | 3,0 | 4,1 | 11,4 | 4,6 | 6,7 |
| Standardvekst | 10,2 | 5,9 | 4,2 | 27,9 | 20,5 | 7,4 |
| Effektiv forvaltning | 2,1 | -2,4 | 4,5 | 3,3 | -4,6 | 7,8 |
| Høy sysselsetting | 1,4 | -3,7 | 5,1 | 5,0 | -3,1 | 8,1 |

| Endring fra basisforløp | 2060 | | | 2100 | | |
|-------------------------|------------------|----------------|-----------------|------------------|----------------|-----------------|
| | Inndekningsbehov | Primærutgifter | Primæroverskudd | Inndekningsbehov | Primærutgifter | Primæroverskudd |
| Høy oljepris | -1,2 | -0,3 | -0,9 | -0,7 | -0,2 | -0,5 |
| Lav oljepris | 1,2 | 0,3 | 0,9 | 0,7 | 0,2 | 0,5 |
| Høy avkastning | -2,3 | -0,4 | -2,0 | -1,2 | -0,2 | -1,0 |
| Lav avkastning | 2,4 | 0,4 | 2,0 | 1,2 | 0,2 | 1,0 |
| Høy vekst | -0,2 | -1,4 | 1,2 | -0,1 | -1,2 | 1,1 |
| Lav vekst | 0,4 | 1,9 | -1,5 | 1,0 | 2,7 | -1,7 |
| Høy vekst og avkastning | -1,2 | -1,6 | 0,4 | -0,5 | -1,3 | 0,8 |
| Lav vekst og avkastning | 1,8 | 2,1 | -0,3 | 1,9 | 2,9 | -1,0 |
| Standardvekst | 4,9 | 5,0 | -0,2 | 18,5 | 18,8 | -0,3 |
| Effektiv forvaltning | -3,2 | -3,3 | 0,1 | -6,2 | -6,3 | 0,1 |
| Høy sysselsetting | -3,9 | -4,6 | 0,7 | -4,4 | -4,8 | 0,4 |

Kilde: Finansdepartementet.

Basisforløpet tar utgangspunkt i demografiforløpet, men introduserer mer realistiske utviklingstrekk på enkelte sentrale områder som går utover de relativt mekaniske videreføringsantakelsene i demografiforløpet. Det gjelder blant annet betydningen av økt forventet levealder for arbeidsmarkedstilknytningen og omsorgsbehovet blant eldre. Samtidig legges det til grunn noe økt ressursinnsats innenfor helse, utover økningen som direkte kan knyttes til demografiske endringer. Det er i tråd med historiske erfaringer, samt tilsvarende analyser fra blant annet EU-kommisjonen, og gir et bedre utgangspunkt for å beskrive fremtidige utfordringer for offentlige finanser. Samtidig innebærer denne antakelsen at basisalternativet i mindre grad beskriver inndekningsbehovet ved en videreføring av dagens innretning av finanspolitikken.

Tabell I.1 oppsummerer også konsekvensene for inndekningsbehovet av følsomhetsberegningene som legges frem i kapittel 11 i Perspektivmeldingen 2017. Beregningene omfatter en rekke forhold som liten grad kan påvirkes av finanspolitikken (oljepris, fondsavkastning og produktivitetsvekst i næringslivet). Utslagene av relativt betydelige endringer på disse områdene fremstår gjennomgående som ganske beskjedne.

I basisalternativet er det tatt utgangspunkt i en langsiktig oljepris på 510 2017-kroner per fat og en langsiktig gasspris på 1,85 2017-kroner per sm³. Tabell I.1 sammenlikner basisforløpet med beregningsalternativer med høy og lav oljepris (+/- 100 2017-kroner) og tilsvarende relative justeringer i prisene for andre petroleumsprodukter (gass, NGL). I basisforløpet er det tatt utgangspunkt i en realavkastning av beholdningen i SPU på 3 pst. frem mot 2100 og et tilsvarende uttak fra SPU målt med strukturelt, oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet. Tabell I.1 viser

utslagene på inndekningsbehovet dersom det alternativt legges til grunn realavkastning på henholdsvis 2 og 4 pst., med tilsvarende justering av uttaket.

Endringene i oljepris og fondsavkastning har en viss betydning for inndekningsbehovet i offentlige finanser, gjennom endret finansieringsbidrag fra pensjonsfondet. Siden pensjonsfondet etter hvert vil avta relativt til verdiskapingen i fastlandsøkonomien, avtar også betydningen av oljepris og fondsavkastning når beregningshorisonten utvides.

Endringer i produktivitsveksten har – uavhengig av beregningshorisont – isolert sett liten betydning for inndekningsbehovet. Økt produktivitsvekst bidrar isolert sett til å redusere offentlige utgifter ved kjøp av varer og tjenester sammenliknet med fastlands-BNP og skattegrunnlaget, men reduserer samtidig den relative betydningen av pensjonsfondet for finansiering av samlede offentlige utgifter (som trekkes opp av høyere produktivitet og lønninger).

Høyere produktivitsvekst kan også vurderes i sammenheng med antakelsene om avkastningen i internasjonale finansmarkeder. I beregningsalternativet med høy vekst og avkastning er det lagt til grunn at oppjusteringen av produktivitsveksten i fastlandsnæringene (med ½ prosentenheter) kan knyttes til tilsvarende høyere produktivitsvekst og kapitalavkastning internasjonalt. Tilsvarende i alternativet med lav vekst og avkastning. Sammenliknet med beregningene med isolert økning i produktivitsveksten reduseres ikke den relative betydningen av pensjonsfondet for finansiering av samlede offentlige utgifter i samme grad. Dermed får produktivitsøkningens bidrag til reduserte primærutgiftene større gjennomslag i effektene på samlet inndekningsbehov.

Tabell I.1 rapporterer også resultater fra beregningsalternativer med økt sysselsetting og en mer effektiv offentlig forvaltning. I tillegg til å belyse konsekvenser av 'eksogene' begivenheter i disse størrelsene, gir beregningsalternativene også et utgangspunkt for drøftingen av strategier for inndekning i Perspektivmeldingen 2017.

Høyere sysselsetting bidrar til en økning i fastlands-BNP og dermed til å styrke skattegrunnlaget for finansiering av offentlige utgifter. Den tilhørende reduksjonen i inndekningsbehovet kommer i tråd med dette i tabell I.1 til uttrykk ved at utgiftene reduseres som andel av fastlands-BNP. Innsparing av produktivitsgevinster i offentlig tjenesteyting bidrar til redusert inndekningsbehov gjennom lavere utgiftsvekst i offentlig forvaltning.

I beregningsalternativet med høyere standardvekst er det tatt utgangspunkt i årlige standardøkninger (målt ved økt gjennomsnittlig ressursbruk etter alder og kjønn) i sykehusene og eldreomsorgen på linje med gjennomsnittlig årlig vekst gjennom perioden 1993 – 2013. Dette gir en kraftig økning i inndekningsbehovet.

Vedlegg II: Inndekning gjennom økte skatter

Inndekningsbehovet i basisforløpet tilsvarer i 2060 om lag 5,3 pst. av fastlands-BNP. Skatter og trygdeavgifter for husholdningene tilsvarer om lag 22 pst. av husholdningenes inntekter før skatt. For å finansiere inndekningsbehovet i basisforløpet må direkte skatter og trygdeavgifter for husholdningene økes med om lag 8 prosentenheter (35 pst.) i 2060. Dersom det tas hensyn til at skatteøkningen kan bidra til å svekke arbeidstilbudet og skattegrunnlaget for finansieringen av offentlige velferdsordninger, vil den nødvendige økningen i skattenivået bli større enn dette.

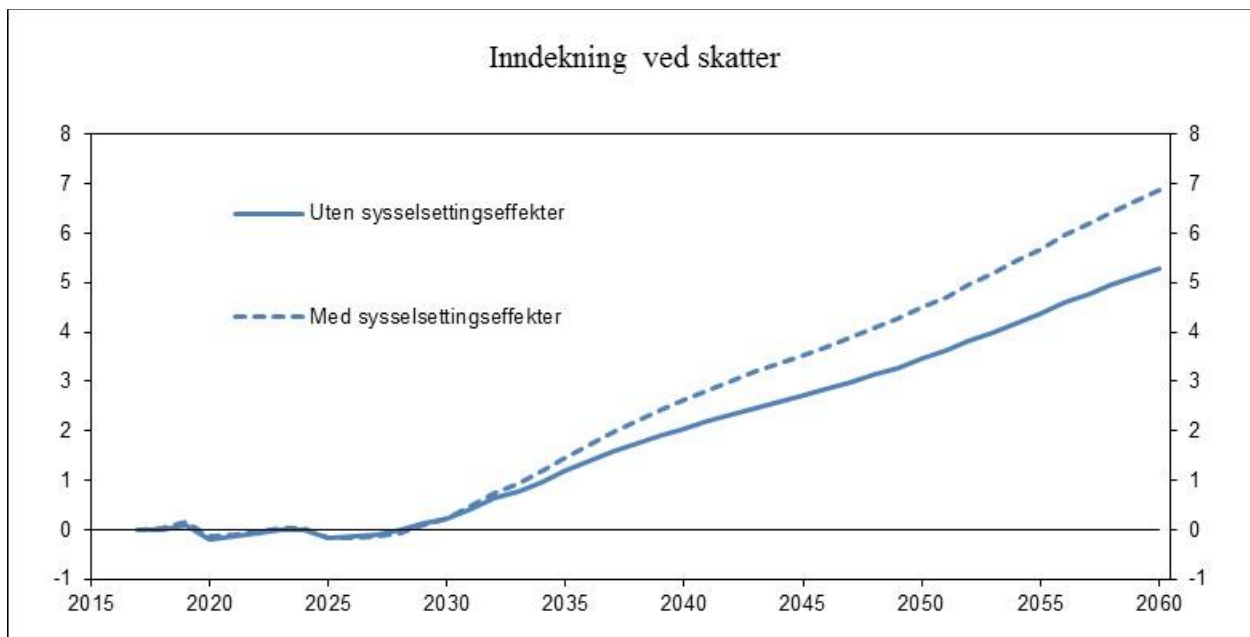
Holmøy og Thoresen (2013)¹⁰ oppsummerer en relativt sprikende litteratur om hvordan arbeidstilbudet påvirkes av skatt på arbeid. For personer som er i arbeid, vil en skatteøkning ha en negativ inntektseffekt både for konsum av varer og tjenester og 'konsum av fritid'. Inntektseffekten av skatteøkninger trekker isolert sett i retning av økt arbeidstilbud. Samtidig innebærer en skatteøkning at fritid blir billigere (man får mindre igjen for å stå en time ekstra i arbeid). Nettoeffekten på arbeidstilbudet er dermed ikke bestemt ut fra rene kvalitative betraktninger. For personer som ikke er i arbeid, vil skatteøkninger ikke ha noen negativ inntektseffekt, slik at incentivene for å oppgi fritid til fordel for arbeid svekkes.

Holmøy og Thoresen viser til at ukompensert lønnselastisitet, som beskriver hvordan arbeidstilbudet prosentvis responderer på en økning i lønningene (etter skatt) med 1 pst., varierer betydelig mellom kjønn og ekteskapeleg status. Gjennomgående er elastisitetene relativt moderate for ugifte og lavere for menn enn for kvinner (0,1 – 0,3 pst. basert på tallfesting med norske data), men høyere for gifte kvinner. Med et skattenivå på 25 pst. vil en lønnselastisitet på 0,3 pst. innebære en skatteelastisitet på om lag 0,1 pst.

Dersom det antas at en økning i skattenivået med 1 pst. bidrar til å redusere arbeidstid og tilgang på arbeidskraft med 0,1 pst., vil finansieringskostnadene knyttet til skatteøkninger trekke opp den samlede skattefinansieringen med 1,6 prosentenheter til 6,9 pst. sammenliknet med det beregnede inndekningsbehovet på 5,3 pst. i basisforløpet (se figur II.1).

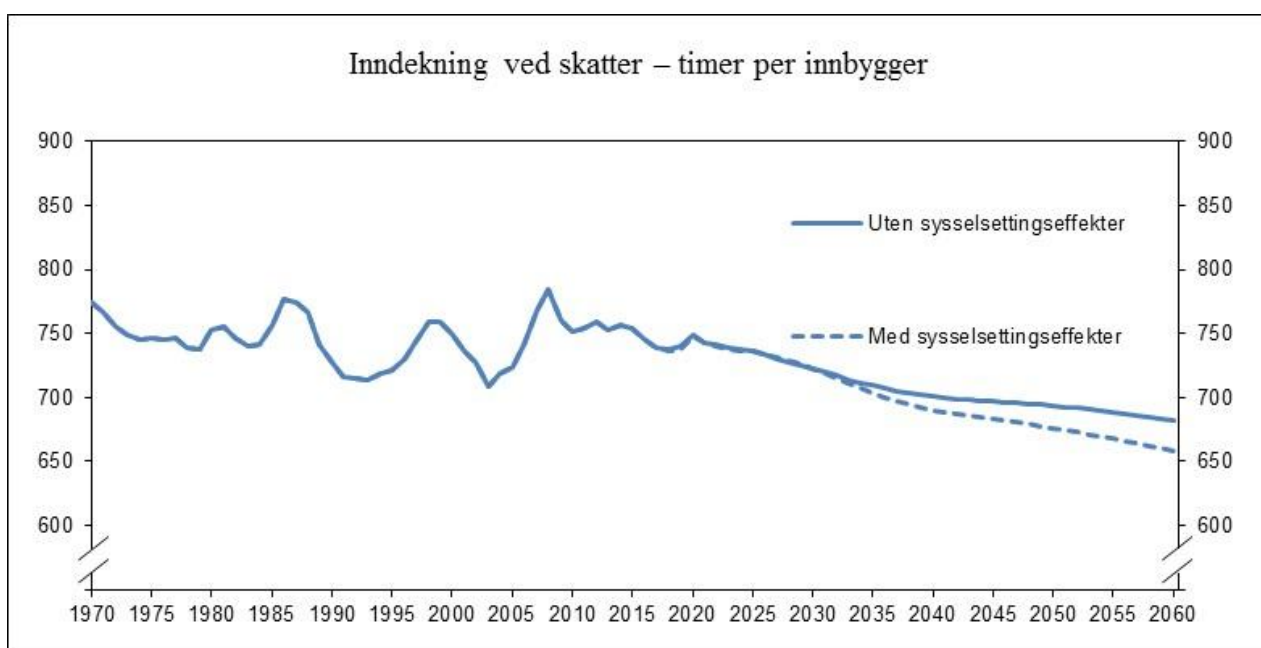
Figur II.2 viser hvordan arbeidstilbudet i basisforløpet utvikler seg når inndekningsbehovet i offentlige finanser dekkes inn ved økte skatter. I alternativet med sysselsettingseffekter reduseres sysselsettingen i 2060 med 3,5 pst. sammenliknet med alternativet uten slike virkninger.

¹⁰ Holmøy, Erling og T. O. Thoresen (2013): *Grunnlag for vurdering av arbeidstilbudspotensialet i Norge på lang sikt*. Rapport 9/2013, Statistisk sentralbyrå.



FIGUR II.1 INNDEKNING VED DIREKTE SKATTER FOR HUSHOLDNINGENE. BASISFORLØPET. MED OG UTEN SYSSELSETTINGSEFFEKTER. ANDELER AV BNP FASTLANDS-NORGE. PROSENTENHETER

Kilde: Finansdepartementet.



FIGUR II.2 TIMEVERK PER INNBYGGER. INNDEKNING VED DIREKTE SKATTER FOR HUSHOLDNINGENE. BASISFORLØPET. MED OG UTEN SYSSELSETTINGSEFFEKTER

Kilde: Finansdepartementet.

Vedlegg III: Oljekorrigert overskudd for offentlig forvaltning

Det oljekorrigerte overskuddet i offentlig forvaltning anslås for 2017 å være betydelig lavere enn det strukturelle budsjettoverskuddet på statsbudsjettet. Tabell III.1 viser at forskjellen langt på vei kan føres tilbake til statsbudsjettet, dvs. forskjellen mellom det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet (9,1 pst. av fastlands-BNP) og det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet (7,9 pst.).

TABELL III.1 STRUKTURELT BUDSJETTOVERSKUDD, PÅLØPT OLJEKORRIGERT OVERSKUDD OG (OLJEKORRIGERT) PRIMÆROVERSKUDD. ANDELER AV BNP FASTLANDS-NORGE. PROSENT

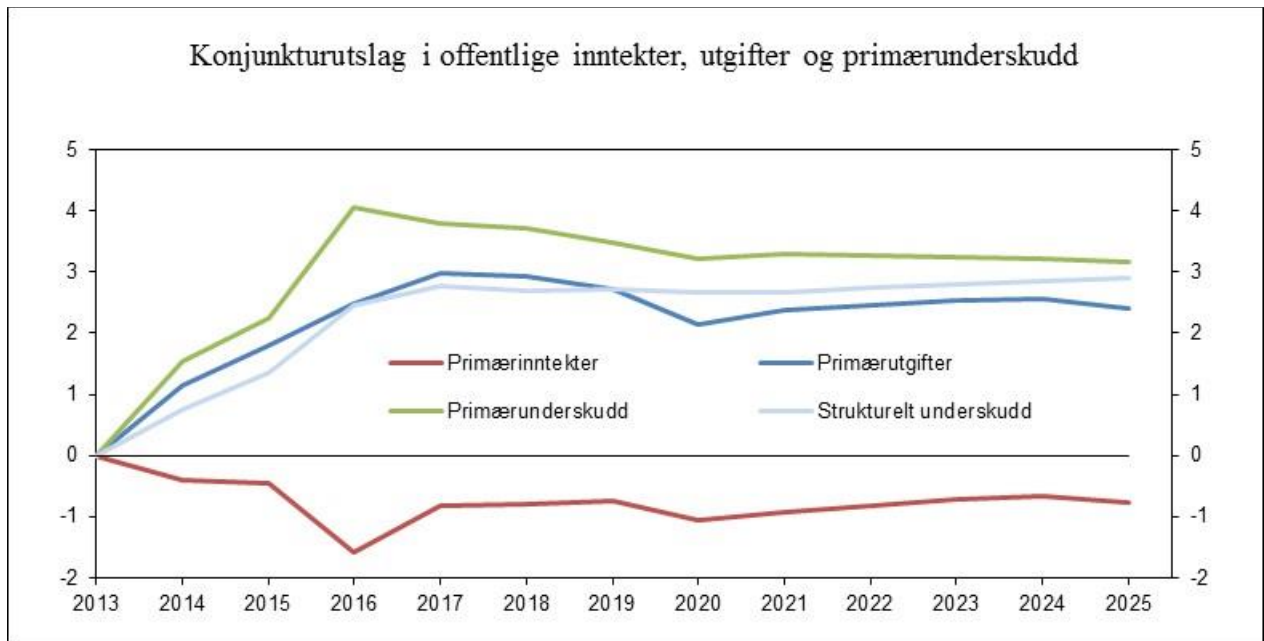
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2020 | 2030 | 2060 | 2100 |
|--|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| Påløpt oljekorrigert overskudd, offentlig forvaltning | -7,2 | -8,5 | -8,7 | -7,8 | -8,2 | -6,3 | -3,3 |
| Statsforvaltningen | -6,7 | -7,9 | -8,2 | -7,1 | -7,4 | -5,5 | -2,5 |
| Oljekorrigert underskudd statsbudsjettet, bokført | -7,1 | -8,1 | -9,1 | -7,8 | -8,2 | -6,2 | -3,2 |
| Strukturelt budsjettoverskudd | -6,5 | -7,6 | -7,9 | -7,8 | -8,2 | -6,2 | -3,2 |
| Aktivitetskorreksjoner mv | -0,6 | -0,5 | -1,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Kapitalinnskudd i forr.driften | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Andre statsregnskap | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Påløpte, ikke-innbetalte skatter utenom olje | 0,1 | -0,1 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Kommuner | -0,5 | -0,6 | -0,5 | -0,7 | -0,7 | -0,8 | -0,8 |
| - Netto formuesinntekter utenom SPF | 2,5 | 3,0 | 2,5 | 2,8 | 2,2 | 1,0 | 0,7 |
| Statsforvaltningen | 2,1 | 2,6 | 2,1 | 2,4 | 2,0 | 1,1 | 1,0 |
| Statsbudsjettet | 1,8 | 2,4 | 1,9 | 2,2 | 1,8 | 0,9 | 0,8 |
| Andre statsregnskap | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Kommuner | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,1 | -0,2 | -0,3 |
| = Primæroverskudd | -9,6 | -11,5 | -11,2 | -10,6 | -10,3 | -7,3 | -4,0 |

Kilde: Finansdepartementet.

Forskjellen mellom det oljekorrigerte og det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet på 1,2 prosentenheter motsvares i tabell III.1 av *korreksjonene for konjunktursituasjonen* ('aktivitetskorreksjoner mv.'). Korreksjonene kan føres tilbake til vurderinger om at konjunkturelle forhold bidrar til å trekke ned skatteinntektene og overskuddet sammenliknet med en situasjon med normal utnyttelse av produksjonskapasiteten i økonomien i 2017. I fremskrivingene er det lagt til grunn at kapasitetsutnyttningen normaliseres frem mot 2020, slik at avstanden mellom det oljekorrigerte underskuddet og det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet avtar.

Figur III.1 viser at oljekorrigert primærunderkudd (oljekorrigert underskudd utenom netto formuesutgifter) for offentlig forvaltning økte sammenliknet med økningen i strukturelt budsjettunderskudd fra 2013 til 2016. Over samme periode økte også utgiftene som andel av fastlands-BNP. Utgiftsøkningen kan dels ses i sammenheng med strukturelle endringer i utgiftsnivået, men økningen har også sammenheng med at utgiftsandelen trekkes opp i perioder med lav vekst i økonomien. Videre frem mot 2020 bidrar normaliseringen av aktivitetsnivået til å reversere den konjunkturbestemte økningen i underskuddet og offentlige utgifter.

Skatte- og avgiftsnivået avtar fra 2013 til 2016 som følge av skattelettelse disse årene. Figuren viser at skatte- og avgiftsnivået anslås om lag uendret i perioden med normalisering av kapasitetsutnyttning frem mot 2020. Generelt vil skatte- og avgiftsnivået og dermed indikatoren for inn-dekningsbehovet være lite berørt av konjunkturmessige variasjoner i BNP-andelene for oljekorrigert underskudd og offentlige utgifter.



FIGUR III.1 ENDRINGER I OFFENTLIGE INNTEKTER, UTGIFTER OG PRIMÆRUNDESKUDD SAMMENLIKNET MED 2013. ANDEL AV BNP FASTLANDS-NORGE. PROSENTENHETER

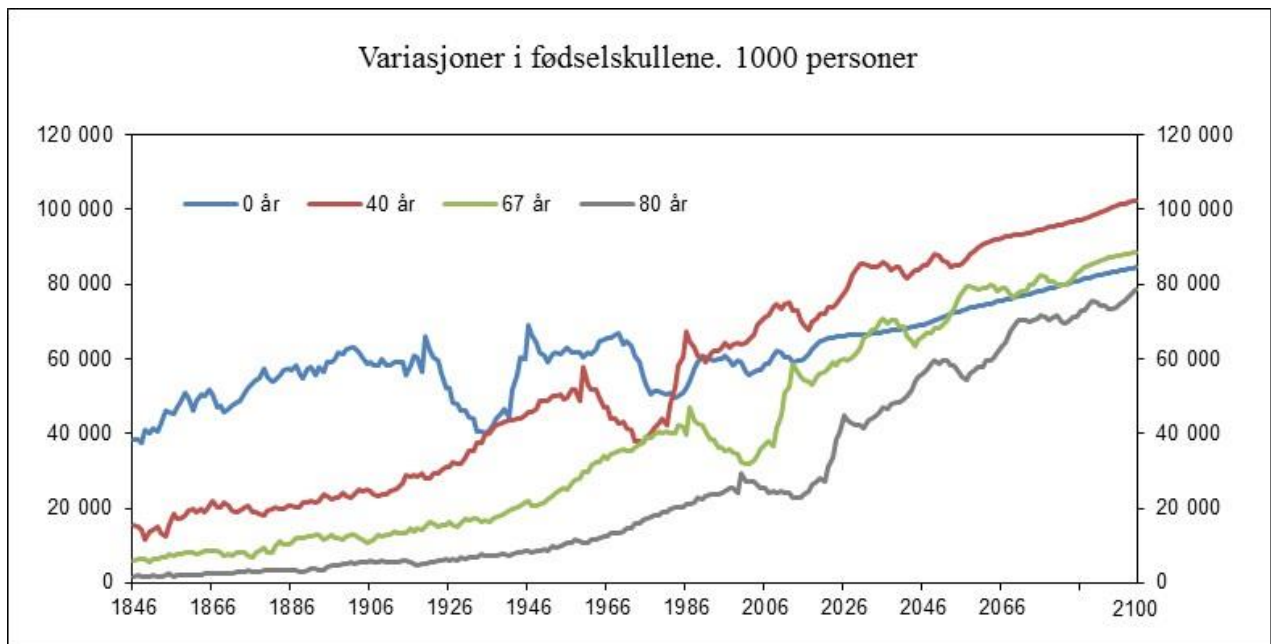
Kilde: Finansdepartementet.

Vedlegg IV: Kohorteffekter av variasjoner i fødselskullene

Befolkningsfremskrivingene bygger på usikre antakelser om fruktbarhet, levealder og (netto) innvandring. Økningen i de ulike målene for forsørgelsesbyrden fremover reflekterer eksempelvis en antakelse i MMMM16 om at levealderen vil fortsette å øke med mer enn et år per tiår frem mot 2100. Samtidig kan ulike typer 'demografiske begivenheter' et godt stykke tilbake i tid bidra til å forklare betydelige variasjoner i forsørgelsesbyrden gjennom de siste tiårene og utviklingen fremover. Eksempelvis gir den kraftige reduksjonen i fødselstallet fra 60 000 rundt 1920 til 40 000 på begynnelsen av 1930-tallet tilhørende nedgang i antall 40-åringer på 1960-tallet, antall 67-åringer på 1980- og 1990-tallet og antall 80-åringer fra 2000 til 2010, se figur IV.1.

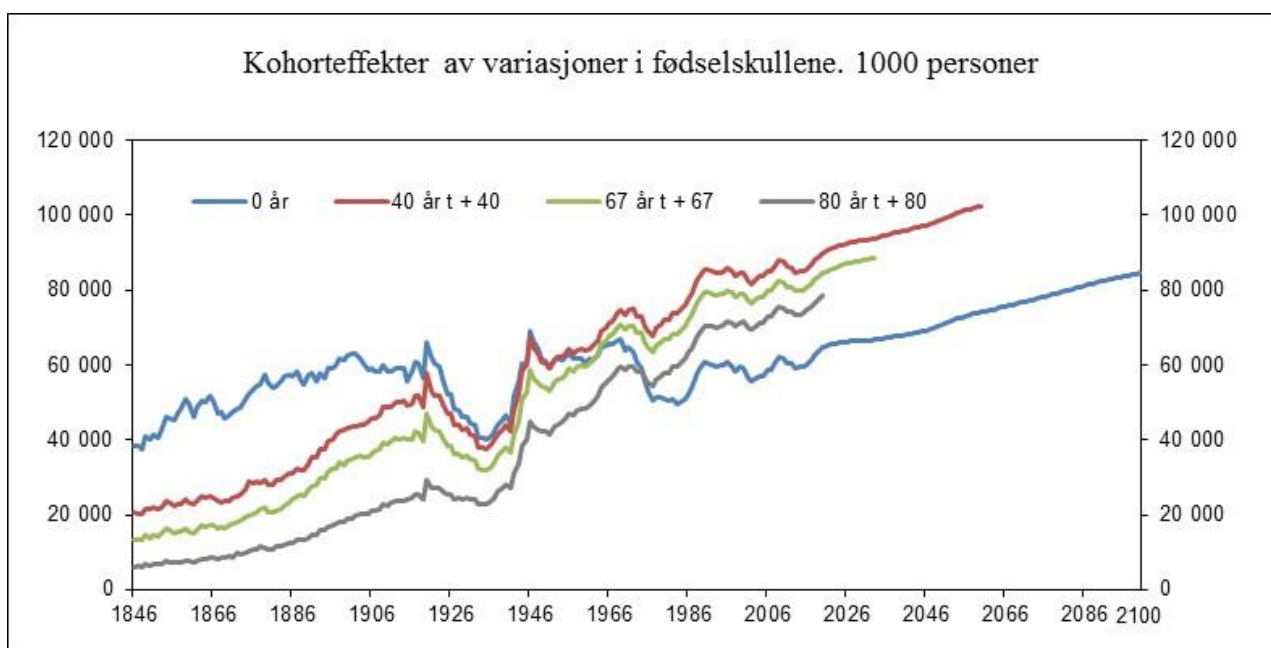
Den kraftige økningen i fødselskullene på midten av 1940-tallet, den såkalte etterkrigs-boomen, bidrar på samme måte til en tilhørende økning i antall 40-åringer på midten av 1980-tallet, antall 67-åringer på begynnelsen av 2010-tallet og antall 80-åringer på midten av 2020-tallet. Dette bidrar til å redusere forsørgelsesbyrden fra midten av 1980-tallet, og til at forsørgelsesbyrden begynner å øke på begynnelsen av 2010-tallet. Videre vil andelen personer i pleietrengende alder øke fra 2025. På denne måten bidrar variasjonene i fødselskullene fra 1920 til slutten av 1940-årene til at vi nå er inne i en periode med relativt sterk økning i antallet alderspensjonister og 10 – 15 år frem i tid kan forvente en ekstraordinær økning i antall personer over 80 år som med dagens brukerfrekvenser vil bidra til en markert økning i utgiftene til eldreomsorg.

Figur IV.1 viser også en kraftig reduksjon i fødselskullene rundt 1970. Dette påvirker også i noen grad den påfølgende utviklingen i befolkningssammensetningen. Reduksjonen i antall 40 åringer rundt 2010, antall 67 åringer rundt 2040 og antall 80-åringer rundt 2050 er imidlertid mindre markert enn det endringene i fødselskullene rundt 1970 isolert sett skulle tilsi. Dette må ses i sammenheng at nettoinnvandring, som økte har økt de siste tiårene. Den har bidratt til å jevne ut kohorteffekten knyttet til variasjoner i fødselskullene.



FIGUR IV.1A VARIASJONER I FØDSELSKULLENE. 1 000 PERSONER

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



FIGUR IV.1B KOHORTEFFEKTER AV VARIASJONER I FØDSELSKULLENE. 1 000 PERSONER

Kilde: Statistisk sentralbyrå.