

ISBN 978-82-92447-74-1 (trykket utgave)
ISBN 978-82-92447-75-8 (elektronisk utgave)

Utgitt: Oslo, november 2014
Trykk: ILAS Grafisk
Elektronisk publisert på: www.teknologiradet.no



FORORD

Fremtidstenkning er krevende. Fremtiden er alltid usikker. En rekke faktorer både nasjonalt og internasjonalt påvirker samfunnsutviklingen. Internasjonale finanskriser, klimautviklingen, etterspørselen etter fossil energi og konkurranseforhold mellom ulike land er noen eksempler. I tillegg skjer disruptive teknologiendringer som fullstendig endrer hvordan vi organiserer arbeid eller kommunikasjon. Fremveksten av internett er et eksempel.

Prosjektet Fremtiden 2014 har som mål å utvikle norsk fremtidstenkning knyttet til kunnskaps- og teknologipolitikk. Det vil vi gjøre ved å ta for oss den viktigste tenkningen om fremtiden i dag. Prosjektets utgangspunkt er at mange samfunnsutfordringer går på tvers av sektorer, land og fagfelt. Samtidig kan ny kunnskap og teknologi føre til uforutsigbare endringer. Fremveksten av internett er ett eksempel.

Prosjektet "Fremtiden 2014" finansieres av Norges forskningsråd og gjennomføres i samarbeid med Teknologirådet, som har prosjektledelsen.

Prosjektet bruker aktuelle case til å diskutere ulike aspekter ved fremtidstenkning i Norge. Samtidig ønsker vi å bidra til noen av våre viktigste fremtidsdiskusjoner. Det gjennomføres en serie på tre workshoper som samler deltakere fra industri, medier, forskning og forvaltning rundt viktige, men ulike fremtidsdiskusjoner i Norge:

- Regjeringens perspektivmelding
- 21-prosessene (O&G21, Energi 21, HelseOmsorg 21, Hav21, Klima21 mm).
- «Norge etter oljen» - om omstillingen til en økonomi med reduserte olje- og gassinntekter

Det avholdes en workshop og utarbeides en rapport for hvert av disse temaene. Denne rapporten fokuserer på Perspektivmeldingen. Meldingen ble diskutert på en workshop på Lysebu 27. mai i år. Rapporten er skrevet av Teknologirådets prosjektledere Jon Fixdal og Mads Dahl Gjefsen.

Tore Tennøe
Direktør, Teknologirådet

INNHOOLD

INNLEDNING OG SAMMENDRAG

7

Historikk	7
Perspektivmeldingen 2013	8
Perspektivmeldingen som fremtidsdokument	8
En "enighetsmaskin"	8

FRA LANGTIDSPROGRAM TIL PERSPEKTIVMELDING

10

PERSPEKTIVMELDINGENS FORLØPER: LANGTIDSPROGRAMMENE	11
PERSPEKTIVMELDINGEN TAR OVER.....	13
2004: Fra visjon til fag – den første perspektivmeldingen	13
2009: Klima og miljø som problematisk faktor	13
2013: Arbeid, arbeid, arbeid	14
Fra langtidsprogram til perspektivmelding – oppsummering	17

POLITISK MOTTAKELSE OG MEDIEDEKNING

19

DISKUSJON PÅ STORTINGET	19
Finanskomiteens innstilling.....	19
Stortingsdebatt.....	20
Oppsummering	21
MEDIEDEKNINGEN AV PERSPEKTIVMELDINGEN	22
Perspektivmeldingen 2004	22
Perspektivmeldingen 2009	23
Perspektivmeldingen 2013	23

PERSPEKTIVMELDINGEN SOM FREMTIDSDOKUMENT

24

HVA SLAGS FREMTIDSDOKUMENT ER PERSPEKTIVMELDINGEN?	25
Prosess: EKSPERTBASERT	25
Form: BESKRIVENDE OG NØKTERN	25
Tilnærming: kvantitativ, fremskrivende og prediktiv	26
Publikum	26
TEKNOLOGI, FORSKNING OG INNOVASJON	28
Teknologi og fremtidig verdi	29
Forskning og innovasjon.....	30
En sammenlikning med langtidsprogrammet fra 2001.....	30
"VANSKELIG Å MÅLE" – USIKKERHET OG UTELATELSER	31

EN ENIGHETSMASKIN	33
Kritikk innenfra	33
Har meldingen riktig perspektiv?	34
En forlengelse av nåtiden	35
Konklusjon: En lukket, disiplinerende enighetsmaskin?	36

PERPSPEKTIVER PÅ PERSPEKTIVMELDINGEN **39**

RICHARD OWEN: Responsibility for the future: a broader perspective	41
KAREN O'BRIEN OG LINDA SYGNA: Perspektiver på klimautfordringen – det handler om transformasjon.....	44
ATLE MIDTTUN: Fra velferdsstat til livskvalitetssamfunn	47
ROGER BJØRNSTAD: Fokus på statens oljeavhengighet – ikke den private	49
ARILD SKEDSMO: Stø kurs i en blindgate	52

INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Norge står overfor store endringer. Olje- og gassektoren vil bli mindre viktig enn i dag, og befolkningen eldes samtidig som det blir færre i yrkesaktiv alder til å betale for velferdsgodene. For å planlegge for fremtiden trenger vi gode beskrivelser av hvordan den kan se ut. Perspektivmeldingen fra Finansdepartementet beskriver langsiktige utviklingstrekk i norsk økonomi, og gir grunnlag for viktige politiske beslutninger. Derfor er det viktig å forstå hvordan den blir til.

Perspektivmeldingen er en stortingsmelding som presenterer langsiktige utviklingstrekk i norsk økonomi. Hittil er tre meldinger utgitt, i 2004, 2009 og 2013. Meldingen identifiserer fremtidige samfunnsutfordringer og redegjør for hvilke valgmuligheter vi har i møte med dem. Den utformes av Finansdepartementet på oppdrag fra regjeringen.

HISTORIKK

Perspektivmeldingen er arvtageren til de såkalte langtidsprogrammene, som strekker seg tilbake til 1948. Langtidsprogrammene var økonomiske fireårsplaner som ble utformet av alle Marshall-hjelpens mottakerland. Langtidsprogrammene ble gradvis mer langsiktige i sine økonomiske framskrivinger, og også stadig mer visjonære og normative. Overgangen fra langtidsprogram til perspektivmelding på begynnelsen av 2000-tallet, har derfor blitt kalt en overgang fra et politisk til et faglig dokument.

PERSPEKTIVMELDINGEN 2013

Perspektivmeldingen har et rent økonomifaglig perspektiv på fremtiden. Meldingen fra 2013 beskriver hvordan nasjonens demografi, inntektsgrunnlag og velferdsutgifter kan utvikle seg de neste 50 årene. Dens budskap er at:

- Fall i oljeinntekter og økt levealder gir utfordringer for offentlige finanser
- Videreføring av dagens velferdssamfunn gir et inndekningsbehov på rundt 6 prosent av verdiskapningen i fastlandsøkonomien frem mot 2060
- Nøkkelen til å møte disse utfordringene ligger i å øke arbeidsinnsatsen

PERSPEKTIVMELDINGEN SOM FREMTIDSDOKUMENT

Denne rapporten ser på perspektivmeldingen som et uttrykk for systematisk tenkning om fremtiden, hvor fremgangsmåten man velger legger føringer for hva slags fremtidssyn man ender opp med. Perspektivmeldingen er:

- Kvantitativ og ekstrapolerende
- Et resultat av en lukket, ekspertledet prosess

Meldingen er avgrenset i sitt syn på teknologi, forskning og innovasjon. Disse anses som redskaper for økonomisk vekst, og ikke som noe som påvirker samfunnsorganiseringen og oppfatningen av sentrale samfunnsutfordringer. Perspektivmeldingen er også selektiv i sin behandling av usikkerhet. Temaer som "Kvalitet på utdanning", "livskvalitet" og "konsekvenser av klimaendringer" er størrelser som kan defineres på ulike måter og danne utgangspunkt for ulike fremtidsscenarier og -visjoner, og for en kritisk debatt om hva slags fremtid vi ønsker oss. Perspektivmeldingen konstaterer kun at de er vanskelige å måle.

EN "ENIGHETSMASKIN"

Dagens perspektivmelding har en viktig politisk funksjon ved å diagnostisere sentrale samfunnsutfordringer, men det finnes flere begrensninger i arbeidsformen som er valgt. Denne rapporten konkluderer med at perspektivmeldingen fungerer som en enighetsmaskin hvor et avgrenset fagperspektiv og en lukket prosess motvirker diskusjon om viktige, men usikre aspekter ved fremtiden.

Dette gjenspeiles både i politiske og offentlige debatter der perspektivmeldingen omhandles. Det stilles få spørsmål ved premissene som legges til grunn for meldingens analyser, og den brukes i svært liten grad som utgangspunkt for en åpen diskusjon om fremtidige utfordringer og muligheter for Norge.

Samtidig kan perspektivmeldingen sees som et fremtidsdokument i dobbelt forstand. Den omhandler fremtiden, og den vil være med på å påvirke den samme fremtiden.

Perspektivmeldingen kan dermed få preg av å være en selvoppfylgende profeti: den er med på å skape den fremtiden den sier vil komme.

Samlet sett synes dermed perspektivmeldingen å bidra til en disiplinering av det politiske og offentlige ordskiftet, snarere enn å bidra til en bred fremtidsdebatt.

RAPPORTENS STRUKTUR

Denne rapporten er bygget opp som følger. Det gis først et kort innblikk i perspektivmeldingens historikk, form og innhold. Dette følges av en kort gjennomgang av meldingens politiske mottagelse og mediedekning. Deretter drøftes Perspektivmeldingen som fremtidsdokument ved å se på hvilke perspektiver som trekkes inn og hva som kunne vært gjort annerledes. Avslutningsvis gir fem deltakere på workshopen på Lysebu 27 mai i år sine personlige synspunkter på Perspektivmeldingen som fremtidsdokument.

FRA LANGTIDSPROGRAM TIL PERSPEKTIVMELDING

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

Et dokument fra regjeringen om langsiktige utviklingslinjer bør ha høye ambisjoner. Det bør bidra til vår forståelse av hva slags fremtid vi går mot, og til diskusjoner om hva slags fremtid vi ønsker oss og hvordan den kan realiseres. Den bør også stimulere debatt om hvordan vi kan arbeide mot denne fremtiden. Slike ambisjoner bør understøttes både av et bredt faglig grunnlag, og av et egnet sett med arbeidsmetoder og perspektiver.

Perspektivmeldingen er en stortingsmelding som har blitt gitt ut tre ganger, om lag hvert fjerde år. Den peker på langsiktige utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi. Meldingen utarbeides av Finansdepartementet på oppdrag fra regjeringen.

Perspektivmeldingen har et avgrenset, økonomifaglig grunnlag og et klart definert mandat, nemlig å peke på langsiktige utfordringer og valgmuligheter i norsk økonomi. Meldingens ambisjoner og faglige innretning gjør det interessant å se nærmere på hva slags type dokument dette er, og om prosess og innhold kunne og burde vært annerledes.

Meld. St. 12

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Perspektivmeldingen 2013



Den foreløpig siste perspektivmeldingen ble lagt frem av Stoltenbergs andre regjering den 8. februar 2013. Innholdet i det 165 sider lange dokumentet beskrives nærmere nedenfor. Først gis en kort gjennomgang av meldingens historikk og hovedbudskap.

PERSPEKTIVMELDINGENS FORLØPER: LANGTIDSPROGRAMMENE

Den første perspektivmeldingen kom i 2004. Dokumentets historie kan imidlertid spores tilbake til langtidsprogrammene. Det første norske langtidsprogrammet ble utarbeidet i 1948, og de kom deretter ut om lag hvert fjerde år. Alle Marshall-hjelpens mottagerland måtte utarbeide slike program, det var en betingelse for støtte. Planene

skulle både fastsette støttebehovet i individuelle land og sees i sammenheng for å forhindre ubalanser mellom europeiske økonomier.

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

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

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

Langtidsprogrammene utviklet seg til å bli svært omfattende visjonsdokumenter som ikke bare beregnet økonomiske utviklingslinjer, men også beskrev verdier og prinsipper som norsk langsiktig planlegging skulle bygges på.¹ Det siste langtidsprogrammet ble utgitt under Jens Stoltenbergs første regjering i 2001 og var på hele 650 sider. Programmet åpnet med en erklæring av regjeringens visjoner, som blant annet bygget på "trygge og gode oppvekstvilkår", "et mangfoldig og solidarisk samfunn", "toleranse og gjensidig respekt", "et avansert kunnskapssamfunn", og "hensynet til naturen og vårt felles miljø."

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

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

Langtidsprogrammene var ikke alltid så langsiktige som navnet kanskje skulle tilsi. De begynte som økonomiske fireårsplaner og utviklet seg i retning av mer langsiktige framskrivinger på 1970-tallet. På tidlig 2000-tall ble langtidsprogrammene erstattet av et nytt dokument, *perspektivmeldingen*, hvor tidsperspektivet på økonomiske framskrivinger konsekvent ble lagt 50 år frem i tid. Overgangen innebar blant annet

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

et mer konsentrert fokus på Finansdepartementets ansvarsområder og på økonomifaglige perspektiv og analyser.

PERSPEKTIVMELDINGEN TAR OVER

2004: FRA VISJON TIL FAG – DEN FØRSTE PERSPEKTIVMELDINGEN

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

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

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

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

- Kjetil B. Alstadheim, Dagens Næringsliv 20.11.2004

2009: KLIMA OG MILJØ SOM PROBLEMATISK FAKTOR

Den neste perspektivmeldingen ble lagt frem midtveis i den rødgrønne regjeringens styringsperiode. Meldingen fulgte strukturen fra 2004, men inneholdt også to nye kapitler. Det ene handlet om inntektsforskjeller i Norge, og det om klima og miljø. Sistnevnte kapittel støttet seg blant annet på rapporten fra Nicholas Stern om klima-

endringers økonomiske konsekvenser, og på økonomen Pavan Sukhdevs syn på de økonomiske aspektene av endringer i økosystemer og biologisk mangfold.

2013: ARBEID, ARBEID, ARBEID

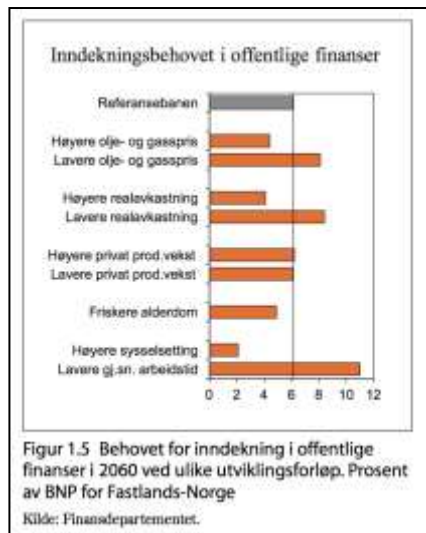
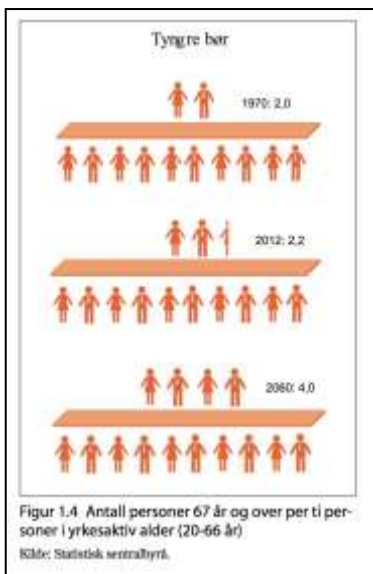
Den nyeste perspektivmeldingen kom i 2013. Den 165 sider lange meldingen er bygget på en økonomifaglig tilnærming til samfunnsendring. Meldingen gir en grundig innføring i den norske samfunnsmodellen. Den forklarer hvorfor vi har det slik vi har det og hvilke muligheter og utfordringer vi står overfor. Vi skal se litt nærmere på denne meldingens innhold.

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

- Ola Storeng, Aftenposten 12.01.2009.

Dokumentet er gjort tilgjengelig for lekfolkslesere. Faglige begreper, beregninger, usikkerhet og analysemetoder presenteres og forklares fortløpende, med direkte henvisning til aktuelle figurer. Meldingens 8 kapitler behandler temaer som internasjonal økonomi, drivkrefter for vekst, inntektsfordeling, miljø og klima, og valgmuligheter for norsk økonomi. Hvert kapittel forklarer hvorfor temaet som behandles er viktig, hva som har skjedd på området frem til i dag, hvilke implikasjoner utviklingen har for Norge, og hva man kan påvirke i fremtiden. Fremstillingsformen er nøktern, og det presenteres ikke noe åpenbart hierarki mellom dokumentets ulike delpoenger.

Kapittel 1 definerer hovedmålet for regjeringens økonomiske politikk som å sørge for arbeid for alle og en rettferdig fordeling av goder og byrder. Det gis deretter en kort gjennomgang av innholdet i meldingen for øvrig. Blant annet advares det mot kostnadsøkningen forbundet med å opprettholde velferdsnivået samtidig som andelen eldre i samfunnet øker (Perspektivmeldingen s. 12 Figur 1.4). Det anslås at en videreføring av dagens velferdsnivå vil innebære en utgiftsøkning som ikke dekkes av vekst i skatteinntekter eller avkastning av pensjonsfondet. Inndekningsbehovet i offentlige finanser anslås til mellom 2-11 %. I den såkalte referansebanen er inndekningsbeho-



vet om lag 6 % av verdiskapningen i fastlandsøkonomien frem mot 2060. Høyere sysselsetting, friskere alderdom og høyere olje- og gasspriser vil kunne redusere inndekningsbehovet (Perspektivmeldingen s. 13 Figur 1.5)

Kapittel 2 gjennomgår hvordan norsk økonomi påvirkes av internasjonale tendenser. Norge beskrives som en liten og åpen økonomi hvis import er vridd i retning av billige forbruksvarer fra lavkostland som også etterspør våre egne dyre eksportprodukter. Dette positive bytteforholdet med utlandet fremheves som viktig for den økonomiske utviklingen i Norge de senere år.

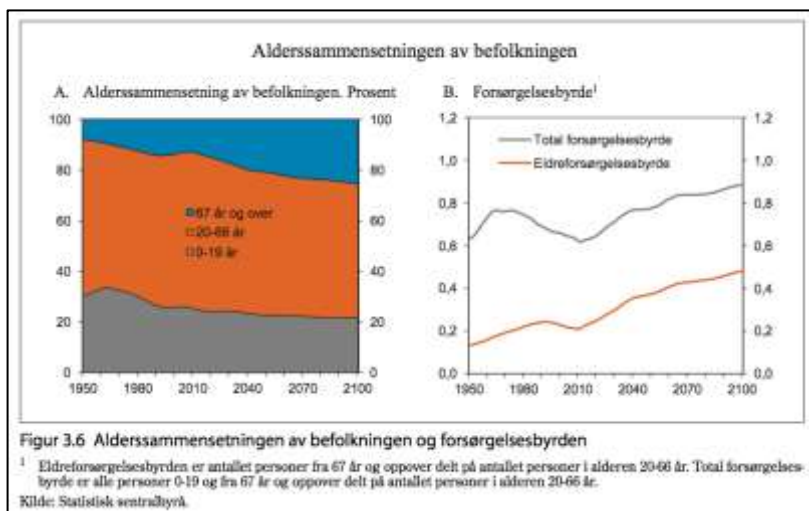
Kapittel 3 viser at *endringer i befolkningens alderssammensetning* vil trekke i retning av lavere arbeidsinnsats i årene som kommer, samtidig som forsørgelsesbyrden vil øke (Perspektivmeldingen s. 47 Figur 3.6). Verdien av pensjonsfondet og petroleumsreservene er betydelige, men beskjedne sammenlignet med inntektene som skapes i fastlandsøkonomien.

Kapittel 4 påpeker at *petroleumsnæringen gradvis må nedbygges* og erstattes av annen virksomhet på fastlandet. Dersom det norske lønnsnivået fortsetter å ligge høyt over våre handelspartneres, vil dette omstillingsarbeidet bli krevende.

Kapittel 5 beskriver norsk inntektsfordeling, som kjennetegnes av en kombinasjon av *høy velstand og jevn fordeling*. Ulike mål på livskvalitet presenteres for å vise at Norge scorer høyt på levestandard og livskvalitet i verdenssammenheng, men kapitlet understreker samtidig at livskvalitet er en vanskelig målbar størrelse.

Kapittel 3 viser at *endringer i befolkningens alderssammensetning* vil trekke i retning av lavere arbeidsinnsats i årene som kommer, samtidig som forsørgelsesbyrden vil øke (Perspektivmeldingen s. 47 Figur 3.6). Verdien av pensjonsfondet og petroleumsreservene er betydelige, men beskjedne sammenlignet med inntektene som skapes i fastlandsøkonomien.

Kapittel 4 påpeker at *petroleumsnæringen gradvis må nedbygges* og erstattes av annen virksomhet på fastlandet. Dersom det norske lønnsnivået fortsetter å ligge høyt over våre handelspartneres, vil dette omstillingsarbeidet bli krevende.



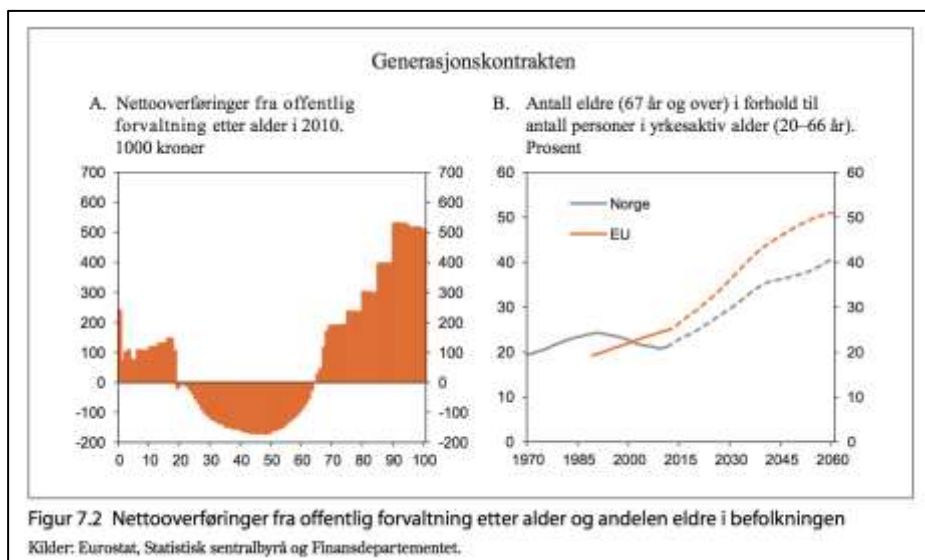
Kapittel 5 beskriver norsk inntektsfordeling, som kjennetegnes av en kombinasjon av *høy velstand og jevn fordeling*. Ulike mål på livskvalitet presenteres for å vise at Norge scorer høyt på levestandard og livskvalitet i verdenssammenheng, men kapitlet understreker samtidig at livskvalitet er en vanskelig målbar størrelse.

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

- Hege Ulstein, Dagsavisen 09.02.2013.

Kapittel 6 handler om de økonomiske konsekvensene av endringer i miljøet. Særlig fokuseres det på kostnadene forbundet med å kutte utslipp av klimagasser, og på konsekvensene av klimaendringer og tap av naturmangfold.

Kapittel 7 viser at barn, ungdom og eldre er netto mottakere av offentlig finansierte tjenester og overføringer, mens befolkningen i yrkesaktiv alder er netto bidragsyttere (Perspektivmeldingen s. 124 Figur 7.2). Antallet eldre per yrkesaktiv vil øke fremover, og grunnlaget for finansiering av velferdsordningene vil svekkes.



Meldingens siste kapittel diskuterer hvordan man kan møte *inndekningsbehovet i offentlige finanser*, og hva konsekvensene av ulike politiske valg vil kunne bli.

I sum gir perspektivmeldingen fra 2013 et godt innblikk i de hovedutfordringer finansdepartementet mener norsk økonomi står overfor i årene som kommer. Tekst underbygges med godt tallmateriale og gode figurer. Det fremgår tydelig at meldingen er skrevet av økonomer. Dette skal vi komme tilbake til i kapittel 3.

FRA LANGTIDSPROGRAM TIL PERSPEKTIVMELDING – OPPSUMMERING

Det er særlig tre punkter som skiller dagens perspektivmelding fra de tidligere langtidsprogrammene:

- Ambisjonsnivået er redusert. Dagens perspektivmelding har et avgrenset fokus og mandat, med status og valgmuligheter i norsk økonomi som det ve-

sentlige. Også langtidsprogrammene inneholdt økonomifaglige beregninger, men definerte i tillegg verdigrunnlag og normative mål for politikken.

- Fagtilnærmingen er innsnevret. Perspektivmelding opererer med en konsekvent samfunnsøkonomisk tilnærming og begrepsapparat. Den tar ikke opp spørsmål om vanskelig tallfestbare begreper som ”lykke” eller ”det gode samfunn”.
- Dagens melding har utviklet seg fra langtidsprogram utarbeidet av statssekretærutvalg, til perspektivmelding, som er et administrativt produkt.

POLITISK MOTTAKELSE OG MEDIEDEKNING

Skaper Perspektivmeldingen debatt om fremtiden? En gjennomgang av pressedeckning og politisk debatt gir inntrykk av at den nyeste meldingen har hatt en begrenset evne til å sette langsiktighet og fremtids-tenkning på den offentlige agendaen.

DISKUSJON PÅ STORTINGET

Regjeringen fremmer perspektivmeldingen til Stortinget. Her behandles den av finanskomiteen, som i en innstilling til Stortinget gir ytterligere bemerkninger og forslag. Innstillingen debatteres så på Stortinget. Denne debatten gir et innblikk i hvordan forskjellige partier har reagert på og posisjonert seg når det gjelder meldingen.

FINANSKOMITEENS INNSTILLING

Finanskomiteens innstilling kritiserte i liten grad meldingens faglige innhold. Derimot ble materiale fra meldingen ofte sitert som grunnlag for kritikk av regjeringen.

Finanskomiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre gikk sammen om en rekke bemerkninger i komiteens innstilling. Medlemmene fra disse partiene stilte seg bak mange av de sentrale beskrivelsene og konklusjonene i perspektivmeldingen. Samtidig ga de uttrykk for at landet hadde behov for en ny regjering etter åtte år med rød-grønt styre, og at enkelte saksforhold ikke ble godt nok belyst i dagens perspektivmelding. Et område medlemmene fokuserte særlig på, var måling av produktivitet i norsk offentlig sektor. Her mente medlemmene at

perspektivmeldingen manglet klare og målbare indikatorer, og fremmet et eget forslag om at Stortinget skulle be regjeringen om å utrede gode indikatorer for produktivitsvekst i offentlig sektor (dette forslaget ble nedstemt i stortingsbehandlingen 29. april). En annen etterlysning av nye indikatorer var signert av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, som etterspurte ”et mål for brutto nasjonal livskvalitet som supplement til brutto nasjonalprodukt.”

Fremskrittspartiet fremmet flere merknader på egen hånd. På den ene siden uttrykte de glede over at meldingen var på linje med partiets syn på markedsøkonomi og økonomisk vekst. På den annen side kritiserte partiet meldingen for å utelate viktige perspektiver og temaer, som kostnadene ved innvandring. Fremskrittspartiet hevdet at perspektivmeldingen manglet en analyse av innvandringens langsiktige kostnader og konsekvenser for norsk økonomi, velferd og arbeidsmarked. Partiet bemerket også at perspektivmeldingen ikke trakk inn et tilstrekkelig bredt perspektiv på forskningen rundt klimaendringenes konsekvenser og viste til at visse forskere anslår at de negative konsekvensene vil kunne være mindre alvorlige enn tidligere antatt.

Kristelig Folkeparti og Venstre gikk sammen om å kritisere meldingens syn på teknologi som løsning på klimaproblemene. Partiene kritiserte perspektivmeldingen for å gi inntrykk av at teknologi ville komme til å spille en viktig rolle en gang i fremtiden, uten å gå nærmere inn på hvilke påviselige utviklinger som faktisk allerede var i gang.

STORTINGSDEBATT

Finanskomiteens innstilling ble debattert i Stortinget den 29. april. Som komitéleder for Finanskomiteen åpnet Torgeir Micaelsen fra Arbeiderpartiet med å påpeke at de ulike merknadene i Finanskomiteens innstilling ga uttrykk for uenighet blant opposisjonspartiene:

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

Høyres Gunnar Gundersen kritiserte regjeringens plan om å stemme ned et forslag om å utrede produktivitsindikatorer for offentlig sektor. Han påpekte at dette var et paradoks, ettersom perspektivmeldingen fremhever produktivitet i offentlig sektor som avgjørende for fremtidens inndekningsbehov i offentlige finanser.

Arbeiderpartiets Knut Storberget tok opp kontraster i den kritikken av regjeringens politikk som var blitt fremmet av Høyre og Fremskrittspartiet, og utfordret Gunder-

sen ved å spørre om han var komfortabel med å gå i nærmere politisk samarbeid med Fremskrittspartiet. "Hvor mye penger vi skal bruke og hva som forårsaker kostnads-eksplosjonen. Ja, der bryter Fremskrittspartiet og Høyre virkelig av hverandre i denne perspektivmeldinga." Storberget trakk også inn at "vi har hørt at man ikke erkjenner menneskeskapte klimaendringer fra Fremskrittspartiets side..." og spurte: "Ser man dette i øynene i et fremtidig samarbeid?"

Anklager om splid mellom partier ble også fremmet i motsatt retning. Sosialistisk Venstrepartis Geir-Ketil Hansen refererte i sitt hovedinnlegg til en artikkel skrevet i Klassekampen av Arbeiderpartiets Hallvard Bakke, hvor "det faktiske forhold er at vi kan øke standarden i velferdsstaten med over 60 pst., innføre sekstimersdagen, ha et statsregnskap i balanse og samtidig doble vårt private forbruk i 2060. Velferdsstaten er til de grader bærekraftig." Kristelig Folkepartis Hans Olav Syversen var rask med å påpeke uoverensstemmelsene mellom disse påstandene, og perspektivmeldingens påviste inndekningsbehov på 6 % av verdiskapningen i fastlandsøkonomien fram mot 2060: "Mitt spørsmål er rett og slett: Stiller ikke SV seg bak det regjeringen selv har lagt som forutsetninger i perspektivmeldingen?"

OPPSUMMERING

Den politiske debatten om perspektivmeldingen var en normal politisk debatt med henvisning til partiprogrammer og til typiske uenigheter mellom de ulike partiene. Finanskomiteens innstilling og stortingsdebatten om perspektivmeldingen skilte seg dermed lite fra den administrative og partipolitiske behandlingen av andre meldinger, og bar preg av de samme gjensidige forsøkene på å trekke ulike partiers samarbeidsevne i tvil, som skulle komme til å prege andre debatter i opptakten til Stortingsvalget høsten 2013.

Det ble stilt spørsmål ved enkelte konkrete aspekter av meldingen, som fraværet av egnede indikatorer for produktivitet i offentlig sektor, og mangelfulle beregninger av kostnader ved innvandring, men i all hovedsak var det konsensus om meldingens faglige innhold. Debatt og uenighet dreide seg i hovedsak om temaer som allerede stod høyt på dagens politiske agenda. En debatt om hvilken fremtid man ønsket for landet, fant i liten grad sted.

Det er derfor vanskelig å hevde at Perspektivmeldingen 2013 bidro vesentlig til en bredere fremtidsdebatt på Stortinget. Tvert imot ser det ut til at stortingsdebatten hovedsakelig foregikk innenfor de rammene perspektivmeldingen hadde definert, og at det i liten grad ble stilt spørsmål ved premissene meldingen la til grunn. Det ble heller ikke fremmet alternative visjoner om hva slags fremtid man ønsket seg.

Det synes som om Finansdepartementet gjennom Perspektivmeldingen langt på vei har lyktes i å få gjennomslag for sin forståelse av hva de sentrale langsiktige utfordringene for norsk økonomi er, og for hvor fokuset for politisk handling bør være.

MEDIEDEKNINGEN AV PERSPEKTIVMELDINGEN

Mediesøkebasen Retriever gir nesten 2500 treff som omhandler perspektivmeldingen mellom 2004 og 2014, og viser at perspektivmeldingen 2013 fikk langt større oppmerksomhet enn sine forgjengere.

Medienes dekning av perspektivmeldingen har variert noe over tid, og fokusert på temaer som tidspunkt for pensjon, norske oljeinteresser og forholdet mellom sysselsetting og eldreomsorg i fremtiden. Meldingene har blitt brukt som bakteppe for å problematisere et høyt, vestlig forbruk, og ulike klima- og energidiskusjoner. Likevel er det tre hovedtemaer som går igjen i mediedekning fra 2004 til april 2014:

- Eldrebølge, velferdsnivå og sysselsetting i fremtiden.
- Klimaspørsmål.
- Perspektivmeldingen som dokument.

PERSPEKTIVMELDINGEN 2004

Typiske vinklinger da denne meldingen ble lagt frem var tjenestepensjon og pensjonsreform, levealder, skatteunderskudd i fremtiden og oljeinntektene. NTB vinklet sin sak om lanseringen mot sysselsetting, skatt, trygd og pensjon under overskriften «Finansministeren mener vi må arbeide mer.»

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

PERSPEKTIVMELDINGEN 2009

Sysselsetting kom igjen på dagsorden. I et intervju som ble trykket i flere aviser på lanseringsdagen tok finansministeren til orde for økt yrkesdeltakelse for å løse eldre-bølgeproblematikken. Inkluderende arbeidsliv var et viktig stikkord.

Til forskjell fra 2004 fikk også miljøperspektivet oppmerksomhet. NTB-saken «Regjeringen må gi mer klimagass» stod på trykk i en rekke aviser. Lederen i Aftenposten 10. januar 2009 fulgte opp klimaspørsmålet i Perspektivmeldingen og satte det i sammenheng med klimaforliket og pensjonsforliket. Den konkluderte med at: «Finansminister Halvorsen må overbevise SV-lederen med samme navn om at partiets ønske om å innføre sekstimersdagen bør legges innerst i nederste skuff.»

PERSPEKTIVMELDINGEN 2013

I 2013 og -14 fikk Perspektivmeldingen langt større oppmerksomhet enn i tidligere år. Før lanseringen erklærte NHO i en artikkel på NRK Ytring at Perspektivmeldingen er «stortingsperiodens viktigste dokument og best bevarte hemmelighet», men bemerket samtidig at «perspektivmeldingen dreier seg ikke om skattepolitikk, helsevesen, veispørsmål eller arbeidsmiljølov. Det fremmes ikke konkrete forslag til endringer i regler eller satser. Det er kanskje derfor den ikke slår igjennom i den offentlige debatten.»

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

I sum er det generelle inntrykket fra mediernes dekning av perspektivmeldingen de siste ti årene at de tre meldingenes tall og analyser primært blir brukt som faktagrunnlag. Marte Michelets ovennevnte kronikk er et av relativt få eksempler på direkte omtale og kritikk av Perspektivmeldingens fokus og ambisjoner.

PERSPEKTIVMELDINGEN SOM FREMTIDSDOKUMENT

Perspektivmeldingen kan sees som et fremtidsdokument i dobbel forstand. Den omhandler fremtiden, og den vil være med på å skape den samme fremtiden. Perspektivmeldingen kan dermed få preg av å være en selvoppfylgende profeti: den er med på å skape den fremtiden den sier vil komme.

Perspektivmeldingen skrives gjennom en prosess der det gjøres en rekke valg – bevisste eller ubevisste – med hensyn til:

- Hvilke faglige perspektiv som legges til grunn for utredningene.
- Hvordan man forholder seg til usikkerhet.
- Hvem som får anledning til å komme med innspill underveis.

Dette er viktige valg for enhver fremtidsanalyse. De avgjør hvilket dokument man får og har stor betydning for hvilke diskusjoner man bidrar til.

For perspektivmeldingen blir disse valgene ekstra viktige fordi meldingen kommer fra regjeringen, og fordi Finansdepartementet er en viktig aktør i det norske samfunnet. Meldingen gir regjeringens bud på fremtidige utfordringer, og det er rimelig å anta at regjeringen ønsker at meldingen skal virke slik at fremtidig politikk baseres på og er i tråd med de analyser som legges frem.

Det er derfor interessant å se nærmere på hva slags fremtidsdokument perspektivmeldingen er.

HVA SLAGS FREMTIDSDOKUMENT ER PERSPEKTIVMELDINGEN?

Perspektivmeldingen har følgende å si om sitt eget formål:

”Valgene vi tar i dag har konsekvenser på kort sikt, men påvirker også rommet for framtidige handlinger. Derfor må den løpende politikken vurderes i et langsiktig perspektiv. Det krever analyser av drivkreftene bak utviklingen og innsikt i konsekvensene av ulike valg. Perspektivmeldingen 2013 skal bidra til dette. Den omhandler rammer og utfordringer for en bærekraftig politikk, og hvilke valgmuligheter vi har i møte med utfordringene. Langsiktige utviklingstrekk, herunder aldring av befolkningen og utfasing av petroleumsvirksomheten, står sentralt.” (Perspektivmeldingen 2013 s. 6-7)

Hva slags fremtidsdokument resulterer en slik mandatsoppfatning i? For å svare på dette spørsmålet er det nyttig å begynne med å se på kjennetegn utenfor selve den teksten dokumentet inneholder. Perspektivmeldingens underliggende arbeidsprosess, samt dens form, tilnærming og publikum, er alle med på å definere meldingen som fremtidsdokument.

PROSESS: EKSPERTBASERT

Perspektivmeldingen utformes av Finansdepartementets eksperter på oppdrag fra regjeringen. Departementet har det faglige ansvaret for utformingen. De bygger primært på eget eksisterende datamateriale kombinert med informasjon fra andre departementer og forskningsaktører, da særlig Statistisk sentralbyrå. Berørte departementer får muligheten til å kommentere innhold i meldingen før Finansministeren overleverer meldingen til Stortingets finanskomite. Det holdes ingen offentlig høring i denne prosessen, og sivilsamfunnet har ingen formell mulighet til å kommentere eller påvirke meldingens utforming.

FORM: BESKRIVENDE OG NØKTERN

Perspektivmeldingen er en stortingsmelding, og følger konvensjonene og formkravene som gjelder for slike dokumenter. Meldingen bærer preg av å være et faglig dokument som gjennomgår status og trender på viktige samfunnsområder på bakgrunn av eksisterende kunnskap. Språket er som i alle stortingsmeldinger nøkternt og beskrivende, og støtter seg på tabeller og grafer.

Perspektivmeldingen fremstår som en lite eksperimenterende rapport. Det gjøres ikke forsøk på å illustrere mulige fremtider for eksempel i form av mer kvalitative scenarioer eller tilrettelegge for debatt om langsiktighet.

TILNÆRMING: KVANTITATIV, FREMSKRIVENDE OG PREDIKTIV

Perspektivmeldingens tilnærming er organisert rundt tematisk avgrensede områder som beskrives kvantitativt, fremskrivende og prediktivt, med utgangspunkt i det vi allerede vet om utviklingen så langt. Utsagn om fremtiden uttrykkes i all hovedsak i form av tall, og observerbare trender framskrives for å gi et bilde av hvordan fremtiden vil kunne se ut på gitte samfunnsområder. Innholdet er dessuten forklarende i dobbel forstand, ved at dokumentet både beskriver hvorfor dagens tilstand er som den er, og forklarer det økonomifaglige perspektivet som ligger til grunn for perspektivmeldingens vurderinger. Egne temabokser forklarer grunnleggende økonomifaglige tenkemåter underveis i teksten.

Meldingen unngår normative spørsmål og drøfter i liten grad usikkerhet (mer om usikkerhet på side 27). Den avstår fra å gi kvalitative utsagn om hvordan ulike scenarier vil kunne oppleves av individer eller grupper.

Uttalelsene som i dag kommer fra Finansdepartementet er totalt perspektivløse. Her er det «alle folk i arbeid» som rår, de burde ha brukt anledningen til å snakke om grønne jobber i fremtidens lavutslippssamfunn. Klima og arbeid henger uløselig sammen, det samme gjelder fattigdom og klima. [...] Regjeringen velger å tåkelegge effekten av klimaforliket, ved å ikke vise oss beregningene av dette, noe de absolutt burde ha gjort i denne perspektivmeldingen. [...] I årets melding står konsekvensene av at vi lever lenger sentralt. Det samme gjør vekstevennen i norsk økonomi. [...] Men finansministeren går ikke nærmere inn på hvilke endringer norsk industri står overfor dersom vi skal ha håp om å nå de klimamålene vi har satt oss.

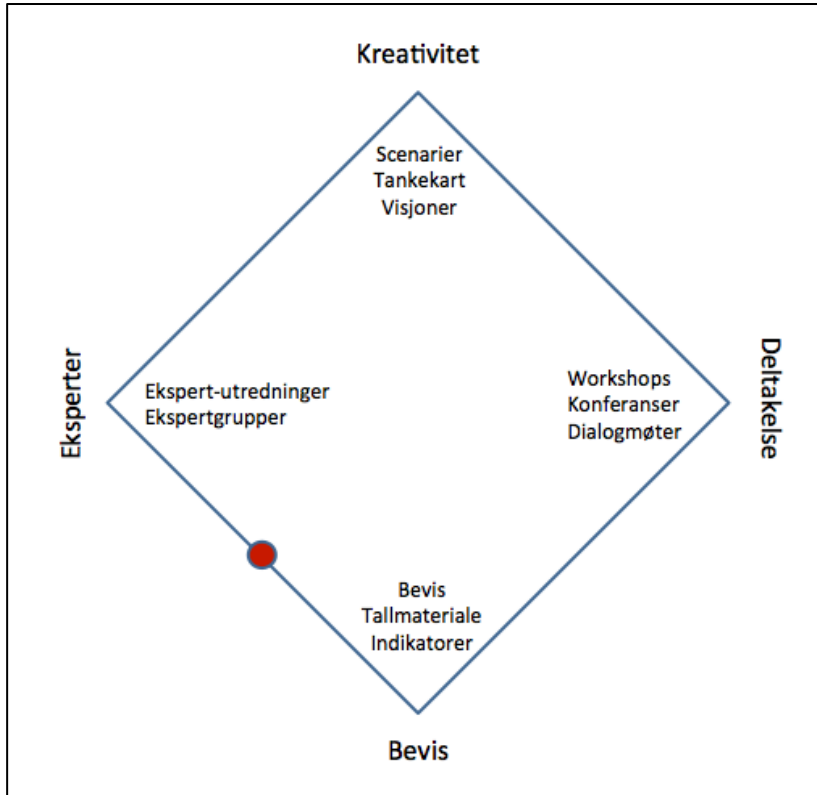
- Bellonas Janne Stene uttaler seg om perspektivmeldingen 2013 i Bellonas nett-magasin.

PUBLIKUM

Meldingens publikum er i første omgang representantene på Stortinget, fordi stortingsmeldinger er redegjørelser fra regjeringen til nasjonalforsamlingen. I praksis har imidlertid perspektivmeldingen også et bredere publikum i offentligheten. Den ledsages av pressemeldinger og offentlige lanseringsseminarer. Mediene henviser ofte til perspektivmeldinger i forbindelse med offentlig debatt.

For mottagere på Stortinget fremstår meldingen som et relativt ukontroversielt fakta-grunnlag og referansepunkt for debatt. Overfor den bredere befolkningen formidles det indirekte at vi beveger oss mot en kjent fremtid som vi kan sikre gjennom bestemte politiske tiltak.

Figur 1² illustrerer ulike tilnæringer til utarbeidelse av fremtidsdokumenter. De kan bli til i avgrensede prosesser med få deltakere, eller gjennom brede prosesser med involvering av flere ulike perspektiv. Dokumentet kan gjøres strengt kvantitativt, men det kan også være kvalitativt. Vi har plassert perspektivmeldingen i figuren (den røde prikken). Den er ekspertbasert og kvantitativ.



Figur 1: Ulike tilnæringer til fremtidstenkning

Det kan være gode argumenter for å lage et fremtidsdokument ut fra den prosessen, formatet, tilnærmingen og det publikumet som kjennetegner dagens perspektivmelding. Det er imidlertid også interessant å se nærmere på to andre sider ved dagens perspektivmelding som begge er særlig viktige når man forholder seg til fremtiden: synet på teknologiutvikling, forskning og innovasjon, og synet på usikkerhet.

² Figuren er basert på "Fig. 2. Foresight methods used in the two cases: The Globalisation Strategy and the Research2015 Project", i Andersen, Per Dannemand, and Lauge Baungaard Rasmussen. "The impact of national traditions and cultures on national foresight processes." *Futures* 59 (2014): 5-17.

Hva former historien? Om man ser tilbake i tid på hva som har endret samfunnet de siste 50 årene, fremstår teknologi som en viktig faktor. Teknologi kan være:

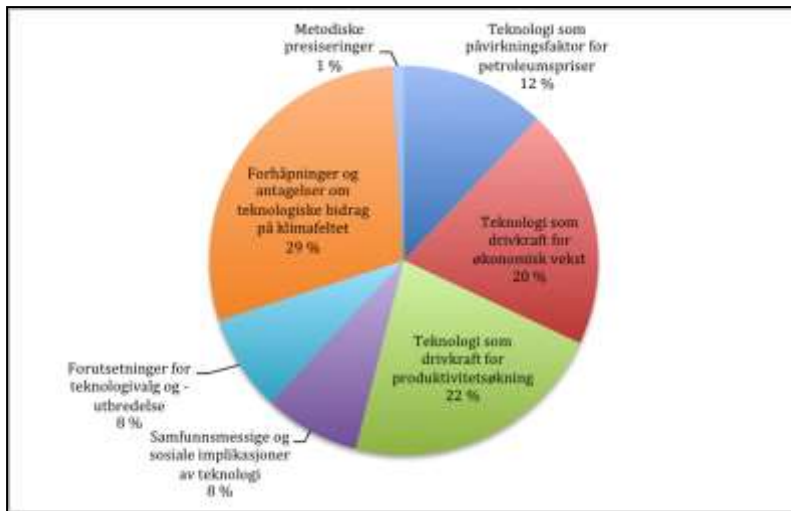
- **Samfunnsendrende:** Nye teknologier bidrar til nye måter å organisere samfunn og sosialt liv på. Internett er ett eksempel.
- **Disruptiv:** Teknologisk endring kan bidra til at problemer omdefineres over tid, og at vi finner løsninger som var utenkelige bare noen år tidligere. Strømming av medier og mobil helseteknologi er eksempler som i dag er med på å endre både forbruksmønstre og livsstiler.
- **Fastlåsende:** Samfunnsutbygginger som er basert på teknologiske og materielle systemer legger føringer for samfunnets omstillingsevne senere. For eksempel er mye av norsk næringsstruktur, kompetansebase og infrastruktur bygget opp rundt utvinningen av olje og gass.
- **Passiviserende:** Forhåpninger og forventninger til teknologiske løsninger i fremtiden kan fjerne motivasjonen for politisk handling i samtiden. For eksempel vil muligheten for fremtidig teknologiutvikling på klimafeltet kunne gjøre det at det oppleves mindre presserende å ta politiske grep i samtiden.

Det finnes en rekke eksempler på hvordan teknologi og samfunn utvikles gjennom tett sammenvevde prosesser. Oljeutvinningen på norsk sokkel er i stor grad resultat av systematisk teknologiutvikling over flere tiår. Samtidig har oljen gitt betydelige statlige inntekter og vært med på å forme norsk arbeidsliv, utdanningssektor, infrastruktur og økonomisk politikk. Dette har i sin tur bidratt til å legge til rette for videre teknologiutvikling og petroleumsvirksomhet. Datateknologi og internett har blitt allemannseie og påvirker nå ikke bare hvordan, hvor og når vi arbeider, men også hvordan vi holder kontakt med familie og venner. Framskrivninger av observerbare trender vil ikke kunne forutsi disruptive teknologiske endringer av den typen vi har opplevd de siste 50 år.

I årene som kommer vil vi se nye teknologiske revolusjoner, selv om vi ikke kan si sikkert hvordan de vil arte seg. Nanoteknologi, bioteknologi, informasjonsteknologi, kognitive vitenskaper, utdanningsteknologi, robotikk og kunstig intelligens har alle potensial til å føre til grunnleggende samfunnsendringer. Det er derfor interessant å se på hvordan Perspektivmeldingen behandler teknologi.

TEKNOLOGI OG FREMTIDIG VERDI

Perspektivmeldingen 2013 nevner begrepet "teknologi" totalt 90 ganger. Teknologi fremstilles primært som en drivkraft for produktivitetsøkning og for økonomisk vekst (kakediagram med prosenter, forekomster av teknologi). Typiske eksempler på slike forekomster finnes i kapittel 2, som omhandler utviklingstrekk i internasjonal økonomi. Her heter det blant annet at "Ny teknologi og organisering vil fortsette å flytte grensene for hva som er mulig å produsere for gitte innsatsfaktorer" og at "fremvoksende økonomier kan [...] få særlig rask produktivitetsvekst ved gjeninnhentning, ved økt kapitalinnsats og økt bruk av eksisterende teknologi."



Figur 2: Omtale av teknologi i Perspektivmeldingen 2013

Meldingen uttrykker sterke forhåpninger til teknologiske løsninger på klimautfordringene. Det henvises mer til forventninger og forhåpninger om teknologisk utvikling i kapitlet om miljø og klima, enn i noe annet kapittel av perspektivmeldingen. "Et teknologisk gjennombrudd for fangst og lagring av CO₂" presenteres som nøkkelen til at en relativt større bruk av fossil energi kan bli forenelig med FNs togradersmål. Det presiseres det at det er usikkert "når, hvor sterkt og i hvilken sektor økt innsats på forskning og teknologiutvikling vil gi resultater i form av reduserte utslipp." Til tross for dette legges antagelser om teknologiutvikling til grunn for mange av kapitlets anslag av fremtidig utvikling på miljø- og klimafeltet.

Samfunnsmessige og sosiale implikasjoner av teknologi vies liten oppmerksomhet, og meldingen går ikke inn på hvordan teknologi kan endre samfunnet på andre måter enn gjennom å påvirke økonomien. Disruptjon er ikke et tema.

FORSKNING OG INNOVASJON

Henvisningene til teknologi er også representativ for hvordan begrepene ”forskning” og ”innovasjon” omtales i meldingen. «Forskning» fremkommer i alt 27 ganger. I hovedsak dreier det seg om henvisninger til hvordan forskning har bidratt til teknologiutvikling, til kunnskapsoppbygging om bl.a. kvalitet på utdanningen, og om utfordringer knyttet til finansiering av forskning. ”Innovasjon” nevnes 8 ganger. Halvparten av disse tilfellene dreier seg om faktorer som tilrettelegger for innovasjon, to forekomster dreier seg om vekst i økonomi og produktivitet, én forekomst handler om indikasjoner på nasjonal utviklingsnivå, og én inngår i tittelen på en sitert publikasjon.

Perspektivmeldingen inneholder få eller ingen vurderinger av hvordan regjeringen kan stimulere teknologiutvikling, forskning og innovasjon som bidrag til å løse de utfordringer som drøftes i meldingen.

Grunnproblemet med alle langsiktige prognoser er at størrelsen på fremtidens problemer måles i lys av de virkemidler som er tilgjengelige i dag og ikke etter de virkemidler vi faktisk kommer til å ha for hånden når problemene begynner å bite i morgen.

- Kåre Valebrokk, Aftenposten 29.12.2008.

EN SAMMENLIKNING MED LANGTIDSPROGRAMMET FRA 2001

Det manglende fokuset på teknologi, forskning og innovasjon i perspektivmeldingen fra 2013 står i kontrast til det siste Langtidsprogrammet fra 2001. Her ble teknologisk utvikling presentert som en grunnleggende premissleverandør for samfunnsorganiseringen, og som én av fire sentrale grunnleggende størrelser i dagens samfunn:

Kunnskap, snarere enn naturressurser, vil utgjøre en stadig større del av grunnlaget for verdiskapingen. Vitenskap og teknologisk utvikling har konsekvenser også utover det å bedre forutsetningene for økonomisk vekst. Ikke minst gjelder dette hvordan samfunnet og den enkeltes liv organiseres.

Kontrasten mellom hvordan langtidsprogrammene og perspektivmeldingen forholder seg til teknologi, er i tråd med den mer overordnede overgangen fra et normativt dokument til en prediktiv og kvantitativ melding, som beskrevet på side 10. Endringen kan ha blitt vurdert som en overgang til et bedre beslutningsgrunnlag, hvor et konsekvent faglig begrepsapparat brukes til å beskrive alle samfunnsområder og definerer valgmuligheter og sannsynlige utfall. I denne innsnevringen ligger samtidig, som vi skal argumentere for nedenfor, dens svakhet.

Perspektivmeldingen har uansett et snevert perspektiv på hva teknologi, forskning og innovasjon er, gjennom nesten utelukkende å forholde seg til disse størrelsene ut fra deres økonomiske konsekvenser. Meldingen reflekterer ikke rundt muligheten for at fremtiden kan, og trolig vil, bli veldig annerledes enn det vi i dag kan se for oss. I tillegg til vitenskap og teknologi, fremhevet Langtidsprogrammet fra 2001 også samlivsformer og dagligliv, økende åpenhet over landegrensene og miljø og naturressurser som områder med stor betydning, men som samtidig er vanskelig å måle.

”VANSKELIG Å MÅLE” – USIKKERHET OG UTELATELSER

Perspektivmeldingen viser at flere temaer er vanskelig å gi innpass i det faglige rammeverket som er valgt. Meldingen kommenterer usikkerhet innenfor en rekke områder:

- Demografi og arbeidsinnvandring: "Usikkerheten om befolkningens framtidige størrelse og sammensetning har økt." – s 9
- Konsekvensene av klimaendringer: "Utslipp av klimagasser er tett knyttet til økonomisk aktivitet, og konsekvensene av klimaendringer er både uoversiktlige og alvorlige." – s 11
- Verdiskapning på verdensbasis: "Det er naturligvis svært stor usikkerhet om utviklingen langt fram i tid. Politisk uro og konflikter i og mellom land kan påvirke utviklingen svært mye." – s 31
- Kvalitet på utdanning: "Kvaliteten på utdanningen er vanskeligere å måle, men vi har i løpet av de siste ti årene fått betydelig mer kunnskap gjennom økt forskningsinnsats og et bedre statistikkgrunnlag" – s 57
- Produktivitet i offentlig sektor: "Utviklingen i produktivitet i offentlig tjenesteproduksjon er [...] særlig vanskelig å måle. Disse tjenestene omsettes i liten grad i markedet, og vi har derfor svært begrenset tilgang til reelle markedspriser." – s 60

Også viktige bestanddeler i norsk økonomi, selve hovedtemaet for perspektivmeldingen, kan være utfordrende å forholde seg til. I kapittel 3 *Drivkrefter for langsiktig vekst* beskrives den fremtidige utviklingen i norsk økonomi som avhengig av sammenhenger mellom en rekke faktorer. Selv om perspektivmeldingen gjør det klart hvilke forutsetninger som legges til grunn for framskrivninger, understrekes usikkerheten i antagelsene:

«Forløpet for verdiskaping og inntekt framover avhenger i vesentlig grad av den videre utviklingen i produktivitet, sysselsetting, innvandring, petroleumsinntekter og avkastning i finansmarkedene. Med utgangspunkt i antakelser om slike forhold har Finansdepartementet framskrevet utviklingen i

norsk økonomi på lang sikt. ... I framskrivningen anslås om lag en dobling av inntektene per innbygger fram til 2060, i hovedsak som følge av produktjonsvekst i fastlandsøkonomien. En slik utvikling vil gi en betydelig bedring i den materielle velstanden. Forutsetningene bak slike framskrivinger er usikre.» (s. 44-45)

Meldingen dveler i liten grad rundt konsekvensene av usikkerhet i framskrivinger utover nettopp å si at det gir en usikkerhet om fremtiden.

Ulike variasjoner av kvalitet fremstilles som vanskelige å måle. Et eksempel er usikkerheten rundt måling av livskvalitet i kapittel 5. Måling av lykke og livskvalitet fremstilles mer som en kurios faglig utfordring enn som et område hvor perspektivmeldingen kan komme med konkrete spådommer eller anbefalinger:

«Det synes [...] å være en utbredt oppfatning at livskvalitet ikke kan oppsummeres i én enkeltindikator. [Det er vanskelig] å tenke seg en indikator som vektet de ulike relevante faktorene sammen på en udiskutabel måte. En slik indikator ville heller ikke være hensiktsmessig som politikkverktøy, fordi endringer i den ville være vanskelig å tolke.» (s. 102)

Kapitlet om livskvalitet er det eneste i perspektivmeldingen som ikke inneholder spådommer om fremtiden. Som nevnt på side 16 etterlyste da også enkelte medlemmer av finanskomiteen nye og bedre indikatorer for livskvalitet.

Perspektivmeldingen fremstår i sum som selektiv i hvordan den forholder seg til usikkerhet. På den ene siden gis det på enkelte områder langsiktige projeksjoner, hvor man oppgir at usikre momenter vil kunne påvirke utfall innenfor et gitt sannsynlighetsspenn, slik som inndekningsbehovet i offentlige finanser. På den andre siden fremstilles andre områder som så usikre at man ikke kan eller ønsker å gi projeksjoner for hvordan fremtiden kan se ut. Her nøyer man seg med å påpeke at det finnes usikkerheter. Befolkningens fremtidige størrelse er et eksempel.

Disse utelatelsene kan sies å svekke meldingen som fremtidsdokument. Er det ikke nettopp det som er usikkert og vanskelig målbart som gjør fremtiden til et spennende og viktig tema? "Kvalitet på utdanning", "livskvalitet" og "konsekvenser av klimændringer" er størrelser som kan defineres på ulike måter og danne utgangspunkt for ulike fremtidsscenarioer og -visjoner, og for en kritisk debatt om hva slags fremtid vi ønsker oss.

Perspektivmeldingen har blitt utgitt henholdsvis 10, 8 og 7 måneder før stortingsvalgene i 2005, 2009 og 2013, og i forkant av landsmøtebehandlingen av partiprogrammene. Utgivelsestidspunktet er neppe tilfeldig, og bidrar til at politikere ”bindes til masten” ved at meldingen definerer overordnede rammer for politikken. Samtidig rettferdiggjøres dagens politikk med henvisning til de langsiktige utfordringene hver perspektivmelding peker på. Når meldingen så brukes i de politiske debattene forut for stortingsvalg, fungerer meldingens perspektiver som rammer for de ulike partienes politikk, snarere enn som utgangspunkt for en mer åpen diskusjon om fremtidige muligheter og utfordringer for Norge.

Finansdepartementet er som nevnt ikke bare en nøytral observatør av trender, men også en aktør som aktivt bidrar til å sette agendaen og definere handlingsalternativer. Gjennom å skape aksept for selve beslutningsgrunnlaget, kan politikken styres i ønsket retning.

Dette peker på et dilemma understreket av samfunnsforskeren Tian Sørhaug. Det kan være ”helt avgjørende for en effektiv implementering av beslutninger at beslutningsgrunnlaget blir liggende i ro for en tid ... politisk effektivitet kan øke ved opphør av diskusjon, og da styrkes den selvsagt ytterligere ved opphør av tenkning” – denne logikken kan imidlertid føre oss inn i ”et grenseland der effektiviteten kan gå over til å bli dum eller farlig eller begge deler”.³ Spørsmålet vi må stille er derfor ikke bare hva slags disiplinering av politikken perspektivmeldingen er uttrykk for, men også hva som er konsekvensene av den disiplineringen meldingen bidrar til.

Få stiller imidlertid spørsmål ved hva slags premissleverandør for fremtidenkning og -debatt perspektivmeldingen faktisk er. Teknologirådet og Norges forskningsråd arrangerte derfor en workshop 27. mai 2014 om hvordan perspektivmeldingen fungerer som fremtidsdokument.⁴ I neste kapittel gir fem deltakere på workshopen sine vurderinger av perspektivmeldingen som fremtidsdokument. Innspillene på workshopen og tekstbidragene i kapittel 4 gir oss nyttige begreper for å beskrive den fremtidenkningen perspektivmeldingen utfører.

KRITIKK INNENFRA

Perspektivmeldingen kan undersøkes fra to kanter. Man kan se på hvordan meldingen utfører det den sier at den skal utføre, med andre ord kommentere ”fra innsiden” og på perspektivmeldingens egne premisser. Man kan også se på hva som fanges

³ Sørhaug, Tian (2003) s. 71-72.

⁴ Bidragsyterne i kapittel fire har intet ansvar for de vurderinger som gjøres i denne rapportens øvrige kapitler. De er kun ansvarlige for sine respektive bidrag i kapittel 4.

opp og hva som faller utenfor det fokus og den tilnærmingen som meldingen skisserer, og dermed kommentere ”fra utsiden” av den funksjonsbeskrivelsen perspektivmeldingen selv presenterer.

Maria Reinertsen fra Morgenbladet kommenterte på workshopen Finansdepartementets forutsetninger for økonomiske framskrivinger, og deres antagelse om en fremtidig årlig vekst i total faktorproduktivitet i bedriftene i fastlandsøkonomien på 1,6 prosent. Mens dette tallet – som er sentralt for perspektivmeldingens projeksjoner – gir inntrykk av å være empirisk basert, viste Reinertsen at man har kommet frem til tallet gjennom et samspill mellom Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå som er sårbart for subjektivitet og tilfeldigheter.

Erik Reinert fra Tallinn University of Technology etterlyste under workshopen en differensiering av sentrale kategorier i dagens perspektivmelding. For eksempel fokuserer meldingen på konsekvensene av ”arbeid” i form av skatteinntekter til staten, uten å gå inn konsekvensene av forskjellen mellom ulike typer arbeid – som serviceyrker eller innovasjonsfremmende yrker – for andre aspekter ved samfunnsutviklingen.

Roger Bjørnstad fra Samfunnsøkonomisk analyse erkjenner i sitt innlegg i kapittel 4 verdien av et samfunnsøkonomisk perspektiv på langsiktighet i offentlig planlegging, men mener at dagens melding enten undervurderer eller utelater implikasjonene av sentrale utfordringer, som omfanget av fremtidige klimaavtaler og nedtrapping av oljevirkosomheten.

HAR MELDINGEN RIKTIG PERSPEKTIV?

Andre deltagere fokuserte på ”utsiden” av perspektivmeldingen, og på konsekvensene av de avgrensingene som er gjort og på den selektive behandlingen av usikkerhet som et samfunnsøkonomisk perspektiv impliserer.

Karen O’Brien fra Universitet i Oslo og Arild Skedsmo fra WWF kritiserte begge dagens melding for dens oppdeling av temaområder inn i tilsynelatende isolerte kapitler, som blant annet antyder at konsekvensene av klimaendringer og klimapolitikk kan behandles uavhengig av andre trekk ved samfunnsutviklingen. Som O’Brien (og medforfatter og Linda Sygna) skriver i neste kapittel, er det en svakhet at meldingen ikke anerkjenner at ”klimaendringene vil påvirke selve grunnlaget for økonomisk vekst, velferd og livskvalitet i Norge.” Likeledes påpeker Skedsmo i sitt innlegg det bemerkelsesverdige i at man ikke forventer at miljø og klima vil ha vesentlig betydning for norsk økonomi i det 50 års-perspektivet man legger opp til. Perspektivmeldingens oversiktlige og tematiske utforming tilslører altså komplekse årsakssammenhenger og vanskeliggjør samtidig helhetlige spådommer og styring.

Atle Midttun fra BI tok opp det normative underskuddet i dagens perspektivmelding, og lanserte et forslag om at fremtiden kan gås møte med en kreativt anlagt visjons-syklus som bidrar til en bredere målsetning om en overgang fra et velferdssamfunn til et livskvalitetssamfunn. Dette forslaget presenteres i detalj mot slutten av rapporten.

Richard Owen fra University of Exeter etterlyste en dypere erkjennelse av fremtidens grunnleggende usikkerhet, hvor en ansvarlig holdning er beredskap, årvåkenhet og fleksibilitet, snarere enn skråsikkerhet. Det er åpenbart at perspektivmeldingen setter fokus på noen kritiske spørsmål, sa han, men hvordan kan vi vite at den setter fokus på de *rette* spørsmålene, og er de de *eneste* spørsmålene som er relevante? Også Owen har skrevet et avsluttende bidrag til denne rapporten.

EN FORLENGELSE AV NÅTIDEN

Hvilke fellestrekk kan vi trekke ut av disse innspillene? De overordnede rammene for å forklare perspektivmeldingens funksjon som fremtidsdokument, ser ut til å være at meldingen representerer en *videreføring av det kjente*, at den står i fare for å *svække samfunnets omstillingsevne*, og at den lider av et *underskudd på visjoner*.

Innspillene tegner et bilde av en perspektivmelding som er mer opptatt av å videreføre det vi allerede kjenner, enn å skape oppmerksomhet rundt hva som kan komme. Som Owen skriver, er det forskjell på det å tenke om *fremtiden* og det å tenke om *en forlengelse av nåtiden*. På papiret gir perspektivmeldingen inntrykk av å være opptatt av fremtiden, men det er viktig å være bevisst på at meldingen først og fremst påberoper seg autoritet om fremtidige konsekvenser av valgene vi gjør i dag. Slik sett handler perspektivmeldingen primært om å *binde nåtiden* og lage rammer for dagens politikk. Skedsmos karakteristikk "stø kurs i en blindgate" illustrerer farene ved meldingens sementering av samtidens perspektiver hvis vi bruker dem som kompass for å navigere i en ukjent fremtid.

En mulig negativ konsekvens av den bindingen til masten som perspektivmeldingen representerer, kan derfor være å *svække samfunnets omstillingsevne*. O'Brien og Sygna advarer mot nettopp dette ved å henvide til at klimautviklingen nødvendiggjør en *samfunnsmessig transformasjon*. Gjennom å underslå graden av integrasjon mellom sektorer, miljø- og samfunnsmessige utfordringer, begrenser man også samfunnets muligheter til å respondere effektivt på utviklinger innenfor de områdene vi allerede i dag er i stand til å identifisere som viktige, men usikre. Bjørnstad understreker likeledes at det er risiko forbundet med at perspektivmeldingen kan bygge på feil premisser. Vi er kanskje ikke i stand til fullt ut å forutsi hva de samfunnsmessige konsekvensene av klimaendringer vil bli. Likevel bør vi allerede i dag kunne innse at vi i møte med det ukjente vil få behov for samfunnstransformer til nye systemer og organiseringsformer.

Dagens perspektivmelding gir inntrykk av at den ikke tar noe normativt standpunkt, og sender ingen klare signaler om hva en ønskelig framtid består av. Den bygger imidlertid inn opprettholdelsen av dagens samfunnsorganisering og velferdsforståelse som en målestokk for hva som vil kjennetegne fremtidens gode samfunn, samtidig som den angir en ønsket utvikling. Slik uttrykker meldingen normative standpunkter, uten selv å stå til ansvar for dem.

Det er mulig å sette spørsmålstegn ved dette grunnleggende premisset for meldingen, når man erkjenner at fremtidens verdivurderinger kan bli radikalt forskjellig fra vår egen. Midttun etterlyser en verdidrevet fremtidsanalyse. Et første skritt i den retningen kan være et krav om en tydeliggjøring av perspektivmeldingens normative premisser.

KONKLUSJON: EN LUKKET, DISIPLINERENDE ENIGHETSMASKIN?

Vi har vist at perspektivmeldingen:

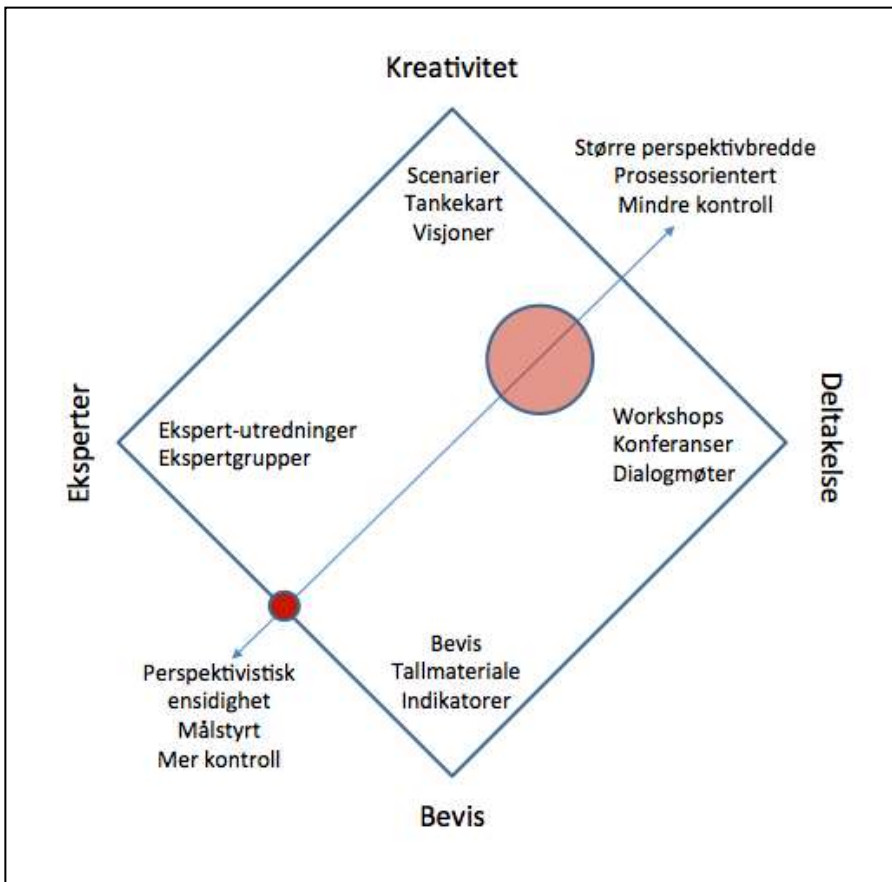
- Utvikles gjennom en avgrenset prosess med få deltakere og et konsekvent samfunnsøkonomisk fokus. Den tar utgangspunkt i sentrale målsetninger, som velferdens bærekraftighet, men tar ikke selv stilling til hvilke mål som er viktigst.
- Ser teknologi, forskning og innovasjon som faktorer for vekst, og ikke som mulige kilder til disruptjoner og premissleverandører for samfunnsorganiseringen.
- Er selektiv i sin omtale av usikkerhet.

Ut fra det ovenstående kan vi si at perspektivmeldingen gir et felles referansepunkt og handlingsgrunnlag ved å definere rammer for dagens politikk, og at den som fremtidsdokument også fremstår som *en lukket og disiplinerende enighetsmaskin*.

Den er lukket i dobbelt forstand, både gjennom den faglige og tematiske avgrensningen som samfunnsøkonomenes perspektiver medfører, og ved at den utvikles gjennom en lukket prosess styrt av Finansdepartementet, hvor kun andre berørte departementer får anledning til å komme med innspill.

Perspektivmeldingen kan dessuten sees som en ”disiplinerende enighetsmaskin” ved at den, gjennom bruk av ekspertkunnskap, fravær av diskusjon av alternative visjoner for fremtiden, og fokus på det forutsigbare og målbare, bidrar til å etablere konsensus om hva som er de viktigste utfordringene for Norge i årene som kommer, og hvilket politisk handlingsrom som finnes for å gå dem i møte. Den oppnår samtidig å lukke, snarere enn å åpne, rommet for debatt om hva slags framtid vi ønsker. Dette er problematisk, ettersom perspektivmeldingen er et premissgivende, autoritativt dokument.

Tilsier dette en omlegging av både perspektivmeldingens prosess, format, og faglige og tematiske fokus? Dagens perspektivmelding står overfor et dilemma: forskning indikerer at fremtidsdokumenter bør være konkrete hvis de ønsker å påvirke politikutforming.⁵ Scenarier og mer åpne diskusjoner er kanskje inkluderende, perspektivrike, og i stand til å reflektere rundt fremtidige disruptjoner, men de leder neppe ut i klare og entydige anbefalinger. En revidert versjon av figuren fra begynnelsen av dette kapittelet illustrerer hva slags retning en alternativ perspektivmelding kunne ta.



Figur 3: En alternativ utforming av perspektivmeldingen?

Slike endringer kan imidlertid fort komme i konflikt med den funksjonen dagens melding har, som et politisk styringsredskap som retter fokus på områder som, selv om de er få og avgrensede, også er åpenbart viktige. Vi avstår derfor fra å anbefale

⁵ Meissner, Dirk. "Results and impact of national Foresight-studies." *Futures* 44.10 (2012): 905-913.

radikale endringer i perspektivmeldingen, slik den i dag utformes, men understreker at en tydeliggjøring av de premisser den lages på er ønskelig.

Det er samtidig åpenbart at meldingen kan anlegges bredere. Vi avslutter derfor rapporten med fem inviterte refleksjoner rundt hva som faller utenfor meldingens fokus, og hva som kunne vært gjort annerledes. Innleggene gir et utgangspunkt for å diskutere hvordan en bredere anlagt, mer ambisiøs og samfunnsrelevant norsk fremtids-tenkning kan se ut. Det er en viktig samtale.

PERPSPEKTIVER PÅ PERSPEKTIVMELDINGEN

Den 27. mai samlet Forskningsrådet og Teknologirådet en gruppe representanter fra forskning, forvaltning, næringsliv og medier til workshopen *Nye perspektiver* på Lysebu utenfor Oslo.

Møtet tok opp hva slags funksjon dagens perspektivmelding har, og om den bidrar til produktiv tenkning og debatt om fremtiden.

Teknologirådets leder Siri Hatlen åpnet arrangementet. Hun fremhevet viktigheten av de lange perspektivene og oppfordret deltagerne på workshopen om å tenke bredt rundt hva perspektivmeldingen er, og hva den kan være.

Jon Fixdal i Teknologirådet ga så en gjennomgang av meldingens historikk, oppbygning og hovedfokus. Han uttalte at Perspektivmeldingen nok gir debatt om velferdsstaten, men i et begrenset og relativt ensidig økonomisk perspektiv.

Finansdepartementets Ingvild Strømsheim, som ledet arbeidet med den siste meldingen, forklarte så at perspektivmeldingen skal hjelpe beslutningstakerne til å ta inn over seg de langsiktige konsekvensene av politiske valg.

Erik Reinert, professor ved Tallin University of Technology, etterlyste en erkjennelse av at ulikt arbeid har ulik verdi. Han skilte mellom arbeid som gir banebrytende innovasjoner, og arbeid som ikke bidrar til utvikling og nyskaping.

Journalist Maria Reinertsen i Morgenbladet etterlyste større åpenhet og problematisering av forutsetningene for ulike tall i meldingen. Hun var opptatt av at man må se på produktivitet utfordringene også i offentlig sektor.

Professor Richard Owen fra University of Exeter mente at meldingen tegner opp en rettlinjert utvikling for Norge, og etterlyste større grad av refleksjon rundt store, uventede og samfunnsendrende innovasjoner.

Professor Karen O'Brien fra UiO spurte med henvisning til miljø- og klima, om ikke meldingen også burde behandle sosiale endringer og transformasjoner, og advarte om farene ved å planlegger ut fra antakelser om lineær utvikling.

Professor Atle Midttun fra BI kalte perspektivmeldingen «mye melding, og ikke nok perspektiv». Han var opptatt av visjoner som innovasjonsdrivere, og mente at meldingens "problemer", som eldrebølgen, også kan være innovasjonsdrivere.

Deltagerne på workshopen hadde ulike meninger om hvordan perspektivmeldingen fungerer som fremtidsdokument og hva konsekvensene av alternative tilnæringer ville være. I etterkant av møtet inviterte vi noen av dem til å gi sine egne anbefalinger og visjoner om hvordan fremtidens perspektivmelding kunne sett ut.

Denne rapporten har karakterisert dagens perspektivmelding som et potensielt viktig, men avgrenset fremtidsdokument som lukker og gir konsistens. På de neste sidene gir inviterte forfattere egne karakteristikk av hvilke konsekvenser dette har, og forslag til hva som kan forbedres.

INNHOLD

Richard Owen

Responsibility for the future: a broader perspective 41

Karen O'Brien og Linda Sygna

Perspektiver på klimautfordringen – det handler om transformasjon 44

Atle Midttun

Fra velferdsstat til livskvalitetssamfunn 47

Roger Bjørnstad

Fokus på statens oljeavhengighet – ikke den private 49

Arild Skedsmo

Stø kurs i en blindgate 52

RICHARD OWEN: RESPONSIBILITY FOR THE FUTURE: A BROADER PERSPECTIVE

Most mornings I descend to our kitchen to be confronted with a list, sometimes unfeasibly long, of jobs that my wife has planned for the day. Like many she has planned ahead various activities that will populate her tomorrow and, like many, she routinely anticipates for this extended present. She and I frequently also discuss the future.

Now the future and the extended present are not the same thing. Our conversations about the future rarely relate to any specific activity and are not to be found on any lists. They usually have an indistinct temporal horizon, somewhere between many months and several decades. They tend to be more open-ended discussions concerning things like our careers, health, our children's education and so on. They relate to our hopes and what matters to us, what future we might end up with, our (in) ability to change this and the futures of those we care about. They are framed by contingency, some sense of agency, uncertainty, our current circumstances, visions (and hopes) of how these circumstances might change, and, fundamentally, our values. They are also framed by our role responsibilities and duties (for example as parents) and tempered by plausibility: it seems likely (but not certain) that our children will want to go to University in the years to come, but it seems highly unlikely that we will win the national lottery, or inherit a vast fortune: in fact of that we can be rather certain. Sometimes these conversations go nowhere in particular. Often they go round in circles. But this does not mean they are not important, in fact quite the opposite: they help us to make sense of a life we are yet to live, and how we might make the best of this – or at least how we might avoid the worst of it. And they lay the foundations for the biggest decisions we have yet to make.

The Perspektivemelingen is about the future. It should initiate, and indeed could make a valuable contribution towards, a conversation between the Norwegian government and the Norwegian people about the sort of future Norwegians hope for, what matters to them, what future Norway could end up with and how this might be influenced and changed through policies and strategic investments, at the Research Council for example. It is an economic long-range perspective framed by the worldview, role responsibilities and duties of its authorship, the Ministry of Finance. It is also framed by at least some of the current circumstances in Norway and how these might change, and at least some Norwegian values (e.g. maintaining a strong social welfare model, high employment, equal opportunities, sustainable development and transition to a low carbon economy). It is plausible in its presentation of a possible future in which there is likely to be significant downscaling of oil revenues

and an ageing population that increasingly places pressure on the economic viability of the Norwegian welfare system. The time horizon is indistinct, of the order of several decades, assuming gradual change. At its core is the sustainability of Norway's financial and social model; and, arguably, the way of life that many Norwegians have come to enjoy.

In societies underpinned by the principle of representative democracy we look to elected governments to take at least some responsibility for safeguarding the future of the nation on our behalf, to do their best to understand how that future might unfold and to attempt to ensure that this future meets the aspirations of, and is in the best interest of those who will occupy it. The Perspektivmeldingen I suggest makes an important contribution in this respect. But in exercising 'responsibility for the future' what should we expect of any democratically elected government, and does the Perspektivmeldingen help meet this expectation?

In his essay on future-oriented, institutional responsibility⁶ Henry Richardson introduces two critical elements which he presents through a metaphor that I will loosely paraphrase here. When we go out for an evening and entrust our children to the services of a babysitter we do not ask them to strictly enforce our particular standards of table manners, or the exact time that the children are put to bed. Our primary concern is that our children are safe: that strangers are not admitted, that the children do not leave the house, and that they are prevented from playing with matches, drinking whisky or climbing on to the roof. Richardson describes the babysitter's duties as being oriented around *a set of specific concerns* – here our children's health and safety – and, associated with these, a *range of consequences*, for which he or she is responsible. In this sense the Perspektivmeldingen is oriented around a quite specific set of economic concerns and associated range of consequences. One might expect this from a narrative crafted by the Ministry of Finance, and Richardson would excuse this as reflecting the Ministry's delimited institutional role responsibilities and its 'specialized moral concerns'. But of course, *for Norway*, the critical questions remain, firstly, whether these specific concerns (and the values these are based on) are the *right ones* and, secondly, whether they are the *only ones*? In these respects the Perspektivmeldingen presents one framing of the future that is important, but which is rather narrow both in terms of scope and normative anchoring. The (political) question of whether its concerns and range of consequences sufficiently reflect and represent the pluralistic aspirations, concerns and values of the Norwegian people- *its publics*- remains I suggest an outstanding one.

⁶ Richardson, H. S., (1999). Institutionally divided moral responsibility, in (eds E.F. Paul, F.D. Miller, J. Paul) *Responsibility*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 218–249.

The second element of future-oriented responsibility that Richardson introduces is what he describes as an ‘undertaking to cope with surprises’. He is reminding us that the future is usually unpredictable, and that unpredictable things happen. Given this, we expect the babysitter to ‘look out for the children in myriad unforeseeable circumstances’ and ‘bend or revise pre-existing rules...the range of revisions they may consider (being) shaped and limited by the practices in which they are participating’. So our rule of ‘do not let the children leave the house’ should be broken in the event of a fire breaking out, when getting the children out of the house very quickly is exactly what we would expect a responsible babysitter to do. Ultimately, uncertainty and unpredictability mean that to be responsible is to be vigilant and *responsive*, even if this means changing or bending pre-existing rules, within limits. This requires not only the capacity to *adapt and respond* as new information and circumstances arise, but also to *listen and respond* to different perspectives and voices in an inclusive way, invoking what Richardson describes as a ‘participant conception’.

The Perspektivemeldingen presents one important framing of the future, but it is only one. A process of collective reflection and inclusive deliberation should invite other framings and other perspectives that locate it in a broader context, a context that more fully encapsulates the richness of Norway’s present, extended present and possible futures. Ultimately, these conversations may sometimes go nowhere in particular, or they may end up going round in circles. But this does not mean they are not important, in fact quite the opposite. They will help lay the foundations for some of the biggest decisions Norwegians are yet to make. And help Norwegians take responsibility for their future.

Richard Owen, University of Exeter og Høgskolen i Oslo og Akershus

Perspektivmeldingen beskriver dagens utviklingstrekk og viktige drivkrefter i samfunnet og hvordan politiske beslutninger kan danne grunnlag for fremtidig velferd og bærekraft i Norge. Meldingen omtaler klimaendringer som en betydelig utfordring for økonomien og samfunnet, og det er viet relativt mye plass til økonomiske virkemidler, spesielt prising av utslipp, og internasjonalt samarbeid. Det er positivt at klimautfordringen blir tillagt vekt i denne perspektivmeldingen. Det er imidlertid noen begrensninger i analysen både når det gjelder 1) opphavet til stadig økte klimagassutslipp, 2) konsekvenser og 3) løsninger. Før jeg går mer i dybden i disse vil jeg dvele litt ved betydningen av *perspektiver*.

Fremtiden handler om perspektiver

Perspektiver har sitt utspring i verdensanskuelser, antagelser, verdier og erfaringer, og det er mange ulike perspektiver på fremtiden. I de siste tiårene har en økt forståelse og et mer helhetlige bilde på koblingen mellom natur og samfunn gitt oss nye perspektiver på hvordan vi mennesker påvirker «Earth system». Vi ser at vi er en del av naturen i den "antropocene" tidsalder, og hva vi gjør nå er helt avgjørende for å kunne stake ut et bærekraftig veikart for Norge og verden. Minst like viktig er perspektiver på hvordan samfunnsendring skjer. Klimaendringer og andre globale miljøendringer er først og fremst en samfunnsutfordring.

Miller⁷ og andre futurister argumenterer med at «fremtiden ikke eksisterer» fordi selve endringsprosessen endrer seg. Systemendring, som klimaendringer er et eksempel på, er kompleks og ikke-linjære. Når rammene for bærekraft endres og nye optimale løsninger hører fremtiden til så er det viktig å kunne stille seg spørsmålet: "hva om?". Hva om en liten endring kan skifte hele systemet? Hva om lille Norge kan påvirker framtiden? Med dette blir metoder for å forestille seg individuelle valg (endret adferd eller aspirasjoner osv.) og kollektive valg (endrede institusjoner, regler osv.) og mulige fremtidsbaner utenfor etablerte sannheter sentralt.

Opphavet til stadig økte klimagassutslipp

FNs klimapanel publiserte i 2013/2014 den femte i rekken av hovedrapporter. Rapporten er den mest omfattende og helhetlige dokumentasjonen om klimaendringene som har blitt presentert. Panelet gjør det klart at vi står overfor store endringer i jordens klimasystem, og dette er endringer som i stor grad kan tilskrives menneskelig

⁷ Miller, R. (2007) Futures Literacy: A Hybrid Strategic Scenario Methodology. Futures 39: 342-362.

utslipp av klimagasser. For å forstå kompleksiteten i årsak-virkningsforholdet i klimautfordringen så er det helt avgjørende å gå i dybden på hva som utgjør menneskelige utslipp og hvorfor disse utslippene oppstår. Det er derfor en svakhet at perspektivmeldingen i stor grad diskuterer klimautfordringen adskilt fra andre miljø- og samfunnstrender. Med dette reduserer man en systemutfordring (med komplekse sammenhenger mellom teknologiske innovasjon, politiske rammebetingelser, og individuelle og kollektive valg) til et tekniske problem eller en eksternalitet som kan håndteres med en «klimapolitikk». Man mister av syne de underliggende årsakene til klimautfordringen.

Konsekvenser

Perspektivmeldingen gjør det klart at konsekvensene av klimaendringer kan bli alvorlige og at også Norge vil bli påvirket. Det som ikke kommer klart frem er at klimaendringene vil påvirke selve grunnlaget for økonomisk vekst, velferd og livskvalitet i Norge. Endringer i klimasystemet som økt havtemperatur, havforsuring, smelting av is, temperaturendringer, endret nedbørsmønster, og endringer i ekstremvær har konsekvenser for natur og samfunn, og som følge av ulik grad av utsatthet og sårbarhet så slår disse konsekvensene ulikt ut for ulike arter, befolkninger og områder. Det er store systemer som er i bevegelse og i endring, og virkningene av klimaendringene kan opptre som vippepunkter eller regimeskifter. Det betyr at for eksempel en art eller et system kan tåle endringer inntil et visst nivå, men så bikker det over en terskel der systemet kan endre karakter dramatisk, og hvor systemet ikke kan vende tilbake til slik det var. Dette er vippepunkter som kan inntreffe selv med mindre endringer enn 2°C. Det vil si at for et land som Norge som baserer mye av sin verdiskapning på naturgrunnlaget og økosystemtjenester både i Norge og i verden ellers, så vil klimaendringer ha både direkte og indirekte konsekvenser.

Løsninger

Løsningene som perspektivmeldingen skisserer følger innrammingen gitt over; det er en betydelig teknologioptimisme, man ønsker å kutte utslippene der det er billigst og en bred og bindende internasjonal klimaavtale er et premiss for norsk klimapolitikk. Dette er et løsningsbilde som er snevrere enn det vi faktisk observerer verden over. I alle deler av verden oppstår det samarbeid og innovasjon, og det er andre rammebetingelser og motivasjoner som ligger til grunne for dette skiftet enn det perspektivmeldingen skisserer. Byer inngår samarbeid om bred omstilling, bedrifter satser på bærekraftig innovasjon, forbrukermakten viser seg effektiv, individer og grupper ser at de kan utgjøre en forskjell på ulike arenaer etc. Det disse eksemplene viser er at løsningen ligger i hvordan vi velger å leve som individer, grupper og som samfunn, og hvordan vi ser sammenhenger mellom «oss» og «andre». Løsningene på klimaproblemet inkluderer både tilpasninger og utslippsreduksjoner, og integrerte løsninger og dyptgripende samfunnsendringer er selve kjernen i klimarobuste utviklingsbaner og transformasjon.

Transformasjon er et relativt nytt begrep i klimasammenheng og det handler om teknologiske, økonomiske, sosiale, kulturelle, politiske endringer i møte med klimaendringer. Det handler også om paradigmer, verdier og målene som påvirker hva vi setter pris på og hvordan vi forstår ulike problemer. Dette er endringer som gjør noe med de underliggende årsakene til selve klimaproblemet, sårbarhet og manglende bærekraft, fremfor å adressere symptomer. Målet er å komme på en annen utviklingsbane og dette vil helt opplagt kreve mer enn enkeltstående tiltak og klimapolitikk innenfor business-as-usual.

Transformasjoner skjer

Klimautfordringen er en transformasjon av klimasystemet, hvor man går fra et kjent system til et ukjent. Som samfunn og som individer kan vi respondere passivt på denne transformasjonen, dvs vi håndterer utfordringene og tilpasser oss de forespeilede endringene, eller vi kan respondere aktivt, dvs vi gjør noe med de underliggende årsakene til problemene. Historien forteller oss at samfunnsendringer og transformasjon skjer når noen individer utfordrer eksisterende strukturer, systemer og privilegier, og frigjør seg fra eksisterende tankesett og spør seg selv "hva om?". Transformasjon av paradigmer eller mål er svært virkningsfullt. Donella Meadows⁸ har sagt at «personer som har greid å påvirke et system gjennom paradigmer har truffet et vippepunkt som transformerer systemet totalt».

Klimautfordringen åpner opp en større debatt i Norge: hvilken fremtid ønsker vi?. En slik bred diskusjon vil ikke bare kaste lys på ulike perspektiver på livskvalitet og utvikling, men også på de ulike underliggende antakelser, verdier og verdensanskuelser. I mange tilfeller så er disse i direkte kollisjonskurs med verdier for en bærekraftig utvikling. Tekniske tiltak, pris på CO₂ eller en internasjonal avtale vil ikke alene endre dette, og løsningen ligger ikke i det systemet som er opphavet til problemene. Det vi snakker om er en omstilling eller en transformasjon.

Karen O'Brien, Universitetet i Oslo og **Linda Sygna**, cCHANGE

⁸ Meadows, D. (1999) Leverage points: Places to intervene in a system. Sustainability Institute Papers. Hartland, VT: Sustainability Institute.

Perspektivmeldingen gjør mye konstruktivt og interessant forarbeid, men er i den nåværende versjonen mer en utvidet oppsummering av «the state of the union/country» enn en perspektivmelding i ordets rette forstand. Jeg savner det visjonære perspektivet på hva vi vil (eller kunne) gå fremover mot. Meldingens tids-horisont på et halvt århundre tillater oss å tenke ganske ambisiøst og i mer kreative termer.

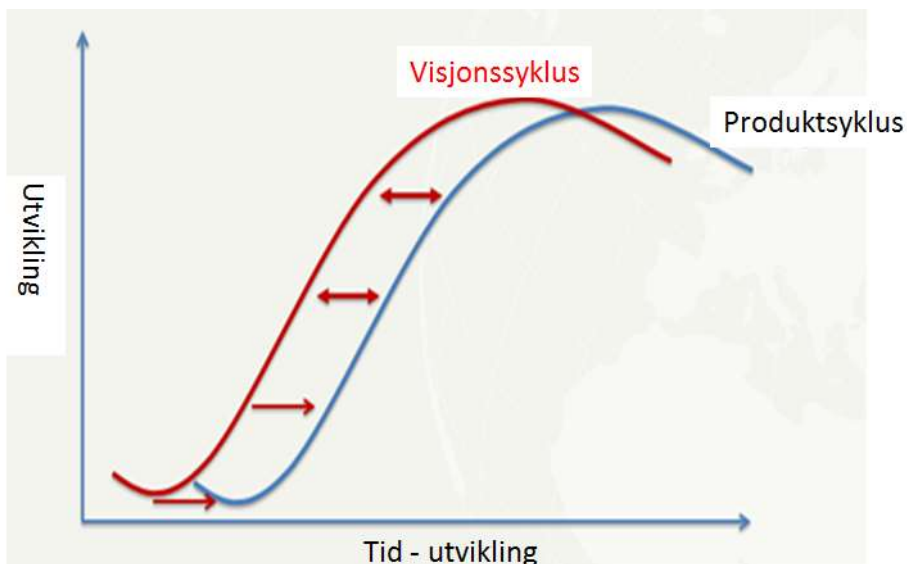
For å foreslå en slik visjon: hvorfor ikke oppgradere Norge fra velferdssamfunnet vi i dag kjenner, til et livskvalitetssamfunn? Et samfunn der ikke bare velferd, men også velvære er sentralt på dagsorden, og der konkurransedyktighet i en global økonomi kombineres med inkluderende menneskelighet. Og, ikke minst, der det Kantianske kategoriske imperativ gjelder; nemlig at livskvalitetssamfunnet kan generaliseres, og spres til 7 milliarder mennesker med planetens ressurser og økosystem i behold? En slik visjon har røtter i klassisk gresk filosofi knyttet til begrepet «eudaimonia» Begrepet oversettes bl.a. til «menneskelig blomstring» og Aristoteles assosierte det bl.a. med dydighet, skjønnhet, helse og velstand.

Elementer av livskvalitetssamfunnet er allerede i emning. Vi synes å gå inn i en ny modernitetsfase der man vil ha alle teknologiske bekvemmeligheter, men uten deres negative sidevirkninger: Der man vil nyte godt av urbane bymiljøer med bred tilgang til kultur og tjenester, men samtidig ha frisk luft og grønne lunger; der man vil nyte godt av humanisering av medisin og farmasi i tråd med kroppens biologiske systemer; der man vil ha en økologisk oppgradering av matproduksjon som bringer den mer i tråd med våre naturlige behov – for å nevne noen av elementene.

Denne visjonen reiser store innovasjonsutfordringer med potensielle forretnings- og sysselsettingsgevinster. Avanserte velferdssamfunn som Norge er godt posisjonert for å bevege seg fra industriell velferdsmodernitet inn i livskvalitetsorientert 'økomodernitet.' Det solide samfunnsøkonomiske grunnlaget som Perspektivmeldingen dokumenterer, gir sammen med våre sterke fellesskapsverdier et unikt utgangspunkt for å ligge i forkant.

På samme måte som for velferdsstaten, innebærer framveksten av livskvalitetssamfunnet nyskapning på bred front, med samspill av teknologisk, forretningsmessig og styringsmessig innovasjon. Det dreier seg om åpne innovasjonsprosesser med bidrag fra mange kanter; en innovasjonsreise der veien i stor grad blir til mens man går. Men det forhindrer ikke at innovasjonsprosessene kan være inspirert av en overordnet retningsgivende visjon.

Jeg vil argumentere for at omfattende samfunnsendring, som vi her ser for oss, forutsetter framvekst av en visjonssyklus: En utvikling av perspektiver og overordnede ideer som løper parallelt med teknisk-økonomisk innovasjon slik vi tradisjonelt kjenner den fra produksyklusmodellen (figur 1).



Figur 1: Visjonssyklus og produksjonssyklus i innovasjonsforløp

Ved å kombinere teknologisk transformativ innsats med innovasjon også på visjonssiden (som bl.a. omfatter ny forståelse av oss selv og våre verdier) har vi en bedre sjans til å mobilisere politikere, velgere og gründere i et innovasjonsløp for livskvalitetssamfunnet. Disse to syklusene i samspill kan, med andre ord, utløse en mer effektiv, synergisk innovasjon enn hver av dem alene.

Men, synergi mellom visjonssyklusen og produksyklusen forutsetter visjoner preget av «pragmatisk idealisme.» Hvis de kulturelle-ideologiske visjonene blir for utopiske eller idealistiske, vil de ikke være i stand til å utløse teknologisk og økonomisk innovasjon. På den annen side vil man heller ikke oppnå endring mot livskvalitetssamfunnet hvis det tekno-økonomiske fokuset forblir alt for teknokratiske og alt for snevert opptatt av inkrementell forbedring.

Atle Midttun, BI

ROGER BJØRNSTAD: FOKUS PÅ STATENS OLJEAVHENGIGHET – IKKE DEN PRIVATE

Perspektivmeldingen er skrevet av byråkratene i Finansdepartementet. I praksis fungerer den som en pekefinger mot alle som ønsker høyere statlige utgifter. Forsiden preges av en ordsky. Fontstørrelsen tilsvarende hvor ofte de ulike uttrykkene er brukt i meldingen. Fire uttrykk skiller seg ut. Velferd, arbeid, offentlige finanser og prioritere. Det er uvisst om ordskyen er basert på en reell telling av uttrykk. De er uansett treffende for innholdet.

Perspektivmeldingen peker på at vi har valgmuligheter. Vi kan endre arbeidstiden, vi kan redusere skattene, og vi kan øke den offentlige velferden. Meldingen er ærlig om dette. Dens formål er å vise hvilke konsekvenser valgene får for den finansielle bærekraften til velferdsstaten.

Dette er viktig. Det er også riktig. Det er dens styrke. Framstillingen er balansert, basert på godt skjønn og gode faglige vurderinger. Mitt viktigste ankepunkt er at det er betydelige risikomomenter som ikke belyses tilstrekkelig.

For eksempel, hva er konsekvensene for norsk oljeproduksjon, norsk økonomi, velferdsstaten og statsfinansene av en ny og mer ambisiøs global klimaavtale? Hva med risikoen for en lavere produktivetsvekst på grunn av den sterke arbeidsinnvandringen? Kanskje oljeprisen blir langt lavere enn forutsatt?

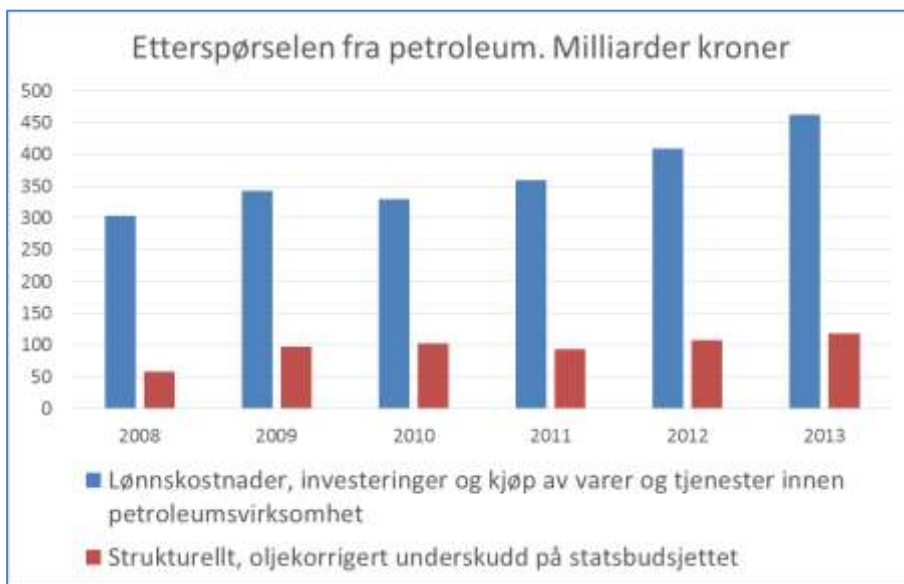
Et annet underanalysert risikomoment er knyttet til nedtrappingen av oljevirkosheten. Vi vet at vi må trappe ned. Det kan bli langt tøffere enn forventet. Perspektivmeldingen peker på sårbarheten ved vår oljeavhengighet og konsekvenser av nedbyggingen. Det står blant annet: «Dersom nedgangen skulle komme brått, eller følge en ujevn bane, vil kravene til god omstillingsevne kunne bli betydelige. Vi kan ikke utelukke en slik utvikling.»

Farene blir imidlertid moderert. Det pekes på at det er gjort mange nye funn som bidrar til økt aktivitet. Leverandørbedriftene kan opprettholde og øke eksporten. Dessuten fortsetter uansett statens oljepengebruk.

Løsningen på oljeavhengigheten er ifølge perspektivmeldingen å begrense statens oljepengebruk. Det både demper veksten i dag og gjør oss bedre rustet til å møte omstillingsproblemene senere.

Statens oljepengebruk er imidlertid ikke den største trusselen mot konkurransevnen til norsk næringsliv. Fra 2008 til 2013 økte etterspørselen fra petroleumsvirksomhe-

ten med 160 milliarder kroner. Etterspørselen fra statens oljepengebruk har «bare» økt med 59 milliarder kroner (se figur).



Figur 2: Etterspørsel fra petroleumsnæringen

I 2013 utgjorde drifts- og investeringskostnadene i petroleumssektoren 463 milliarder kroner. Det tilsvarer 23 prosent av all verdiskaping i Fastlands-Norge. Det er denne etterspørselen som utgjør den største trussel mot konkurranseevnen.

Den private oljeavhengigheten gjør seg gjeldende ved at bedrifter spesialisere seg på å levere til petroleumsvirksomheten. Det er i stor grad deres produkter og tjenester som velges, selv om de har lagt seg til et høyt kostnadsnivå. Det skyldes deres nærhet til virksomheten.

Den private oljeavhengigheten er tilstede i nær sagt all annen virksomhet også. Selv bedrifter som eksporterer petroleumrelaterte industrivarer og tjenester kunne trolig ikke klart dette uten det norske hjemmemarkedet. Hjemmemarkedet finansierer produktutvikling og faste kostnader.

De aller fleste bedrifter i Norge produserer imidlertid tjenester til hjemmemarkedet. De er i liten grad utsatt for internasjonal konkurranse. Også disse er avhengig av den norske petroleumsvirksomheten. Kundernes inntekter reflekterer lønnsnivået i Norge. Etterspørselen fra petroleumsvirksomheten presser det norske lønnsnivået stadig høyere. Et fall i aktiviteten vil føre til en reell lønnsnedgang. Da strammer nordmenn inn på sitt forbruk. Det rammer tjenestebedriftene.

Mange tradisjonelle eksportbedrifter har bukket under, nedskalert eller omstillet seg til å levere til petroleumsvirksomheten. Når denne trappes ned, er det svært vanskelig å kapre nye markedsandeler på verdensmarkedet. Til det er det norske kostnadsnivået for høyt.

Perspektivmeldingen har hovedfokus på offentlige finanser. Det er mange private ubalanser den ikke omhandler. I et slikt lys, er det naturlig at den private oljeavhengigheten overlates til andre utredninger. Likevel kunne den også ha adressert den private oljeavhengigheten.

En nedtrapping av petroleumsvirksomheten vil ha stor betydning for offentlige finanser. Særlig hvis det skjer i et raskt tempo. For det første faller statens inntekter – både fra petroleumssektoren, øvrige bedrifter, personskatteyttere og gjennom omsetningsavgifter. For det andre øker statens utgifter til arbeidsledighetstrygd og tiltak mot høyere arbeidsledighet og svakere økonomisk vekst.

En analyse av den private oljeavhengigheten hører altså hjemme i perspektivmeldingen.

Roger Bjørnstad, Samfunnsøkonomisk analyse

«Stø kurs» kan synes som et fornuftig paradigme for verdens potensielt mest vel-drevne velferdsstat. Men når den økonomiske motoren er miljø- og klimaødeleggende utvinning av ikke-fornybare ressurser til økende pris, mens den globale dagsorden er effektiv bruk av fornybare ressurser til fallende pris, er det på tide å diskutere kursendring.

Stoltenberg-regjeringens siste perspektivmelding er en visjonløs, administrativ oppskrift på praktisk etterlevelse av «stø kurs»-paradigmet. Meldingen er en ryddig samfunnsøkonomi-faglig framskrivning som identifiserer viktige langsiktige økonomiske utfordringer knyttet til aldrende befolkning, fortsatt produktivitetsvekst og uvilkårlig fallende inntekter fra petroleumssektoren. «Nye» drivkrefter i den globale økonomiske utviklingen diskuteres med vekt på de store og raskt voksende økonomienes betydning for etterspørselen etter olje og gass.

Meldingen ignorerer at globale utfordringer knyttet til ressursknapphet samt klima og miljøutfordringer kommer til å bli dominerende for den global økonomiske utviklingen – inkludert i Norge. Det er symptomatisk at «Bærekraftig utvikling – miljø- og klimautfordringene» dekkes i et eget kapittel. Det er nemlig tilsynelatende ingen forventning om at disse temaene vil ha vesentlig betydning for norsk økonomi i 50-års-perspektivet meldingen ser på. Det sier mye om forfatternes ståsted at klimaendringenes betydning for norske økonomi primært knyttes til konsekvensene av en eventuell global karbonpris for petroleumsproduksjonen.

Perspektivmeldingens styrke er at den avkler og blottstiller politiske glansbilder som innholdsløs retorikk. Norsk klimapolitikk ser aldri mer tafatt ut enn når Finansdepartementet selv står for framskrivningene av vedtatt politikk. Regjeringen som er ansvarlig for de to seneste perspektivmeldingene har benyttet seg av en utstrakt retorikk om ambisjoner i klimapolitikken. En diskret figur/tabell viser realitetene: Nasjonale utslipp kommer ikke til å synke de neste 15 årene. I hvert fall ikke som en forutsigbar konsekvens av regjeringens politikk. Varsellampene bør lyse for fullt når reaksjonen på dette synes å være tålmodig venting på en global karbonpris.

Essensen i perspektivmeldingen fra 2013 kan leses som at Norge vil bli fullt av gamle og pleietrengende mennesker som krever en vesentlig større del av felleskapets ressurser enn de får i dag. For å møte denne utfordringen må vi bruke mindre penger på andre fellesgoder eller få inn mer penger i statskassen, primært gjennom å få flere til å jobbe mer og lenger. Selvsagt viktig, men er dette virkelig den største utfordringen for Norge som en «liten lukket økonomi» i en verden i rasende endring?

Neppe. Globale miljø- og klimautfordringer anerkjennes i kapitlet «Bærekraftig utvikling – miljø- og klimautfordringene», men avstanden mellom de globale utfordringene og forventede nasjonale konsekvenser blir godt reflektert i dette lakoniske sitatet: «Katastrofer, miljøødeleggelser og klimaendringer kan endre vilkårene for økonomisk aktivitet og medføre betydelige tilpasningskostnader.» Tolkningen synes å være at verden forgår, og Norge risikerer å slite med lave gasspriser. Det underslås fullstendig at ressursknapphet og relaterte miljø- og klimautfordringer kommer til å bli drivende for den globale økonomiske utviklingen og at norsk økonomi – med en dominerende olje- og gassnæring – overhodet ikke er forberedt på dette.

Meldingens fundamentale svakhet er at den ikke utfordrer «stø kurs»-paradigmet og at den reduserer politikkenes formål til administrativ forvaltning innenfor paradigmet. Heller enn å presentere visjoner og alternative utviklingsretninger, lukker meldingen perspektivet rundt dagens politikk og en norsk-sentrisk verdensanskuelse. Sjansen er dessverre stor for at perspektivet som presenteres innebærer at Norge sendes inn i en petropolitisk blindgate hvor vi ikke lenger vil være i stand til å levere globalt etterpurte produkter og løsninger. Bortsett fra fisk, da.

Kanskje er det ikke rimelig å kritisere perspektivmeldingen for noe den ikke intenderer å være. Meldingen skrives av Finansdepartementet – med dets samfunnsøkonomiske språk, logikk og potensielt skjebnesvangre begrensninger i forutsetninger og perspektiv. Men vi trenger en offentlig diskusjon om hvilken rolle Norge skal ha i omgivningen til et mer ressurseffektivt lavutslippssamfunn basert på fornybare ressurser. Perspektivmeldingen burde ha gitt en et robust, felles referansepunkt for en slik diskusjon.

Oppsummert, noen forslag som kan gjøre neste versjon bedre egnet som grunnlag for en bredere diskusjon om Norges økonomiske fremtid i en verden i rask endring:

- Formålet med perspektivmeldingen må gjøres bredere. Perspektiv må utfordres, ikke sementeres. Neste melding bør eksplisitt utfordre «stø kurs»-paradigmet, ikke bare peke på utfordringer innenfor paradigmet.
- Fundamentale globale utfordringer må tas på alvor. Bærekraft, miljø og klima må integreres som premissgivende for Norge som en «liten åpen økonomi», ikke bare for verden utenfor.
- Følgende spørsmål må stilles og besvares:
 - Er det god bruk av nasjonale ressurser å investere menneskelig og finansiell kapital i langsiktig teknologiutvikling og utbygging av olje og gass-sektoren til økende enhetspris og økende miljø- og klimabelastning?
 - Hvordan er Norge posisjonert for andre eksportinntekter enn fiskeri i en verden hvor en voksende global middelklasse vil presse jordas ressurser forbi bristepunktet og gjøre forvaltning og effektiv bruk av fornybare ressurser til den primære forutsetningen for økonomisk og geopolitisk stabilitet?

- Politiske visjoner som svarer på utfordringene ovenfor bør utgjøre sentrale utgangspunkt for offentlig debatt.

Av dette følger at neste melding må skrives av en bredere sammensatt gruppe enn administrasjonen i et departement som er programmert til å argumentere at vesentlig endring fra dagens paradigme er dyrere enn å sitte i ro – og som har som oppgave å være nasjonal motvekt mot en slik endring.

Norge er et lite land i verden. Befolkningsvekst, økende levestandard i store voksende økonomier og relaterte miljø- og klimautfordringer vil tvinge frem omstillinger uansett hva vi gjør. Hvordan Norge posisjonerer seg med tanke på omlegging til et mer ressurseffektivt lavutslippssamfunn basert på fornybare ressurser handler derfor ikke bare om hvordan vi kan bidra, men også om hvordan vi kan sikre norske næringsinteresser.

Uansett posisjon er dette såpass fundamentale nasjonale utfordringer at det berettiger offentlig debatt. Perspektivmeldingen burde ha fylt rollen som grunnlagsdokument for en slik debatt. Men da må perspektiver åpnes og dominerende globale utfordringer behandles som relevante for Norge.

Arild Skedsmo, WWF Norge