



10.12.2008

# Tiltakspakke – hva kommunesektoren kan bidra med

Regjeringa har varslet at den vil legge frem en finanspolitisk tiltakspakke i januar/februar neste år. Formålet med pakka er å dempe virkningene av den internasjonale finanskrisa i Norge. Kommunalministeren har bedt om skriftlig innspill fra KS på "hva kommunesektoren kan bidra med" til tiltakspakka.

Det viktigste motkonjunkturtiltaket hva gjelder kommunene er å motvirke de negative virkningene av krisa via kommunesektoren selv. Dette behandles i første del av notatet. Andre del drøfter andre tiltak for kommunesektoren som kan være aktuelle for å dempe virkningene av krisa på norsk økonomi. Til slutt drøftes det generelle ambisjonsnivået for motkonjunkturpolitikken.

## 1. Konjunkturedgangen og kommunene

Utsiktene for verdensøkonomien og norsk økonomi er kraftig nedjustert de siste månedene. Nasjonalbudsjettet for 2009 la til grunn en BNP-vekst hos våre handelspartnere for 2009 på 1,5 prosent. Nå, i begynnelsen av desember, legger SSB til grunn en vekst på -0,7 prosent, dvs. 2,2 prosentpoeng lavere. Finanskrisen ventes å gå over i et bredt basert konjunkturtilbakeslag.

### Finanskrisen - direkte konsekvenser for kommunesektoren

Finanskrisen har allerede påvirket kommunesektoren. KS har ved utgangen av november anslått at det kraftige børsfallet har påført sektoren et tap på ca 1 ½ - 2 ½ mrd kr. En del av tapene har kommunene sikret seg mot gjennom bufferfond, men nedskrivningene per 31/12 må føres som utgift i regnskapet for 2008, selv om tapene ikke realiseres. Dette vil gi svakere netto driftsresultat, og enkelte vil få et negativt driftsresultat som må inndeckes de neste årene. En annen konsekvens er at den forventede avkastningen som mange kommuner har budsjettert med ikke kommer. Børsfallet vil derfor påvirke tjenestetilbudet negativt i 2009.

- KS mener at kommunene i enkelte tilfeller bør få dekke inn regnskapsmessige underskudd knyttet til store urealiserte tap på kommunens aksjeholdning over mer enn fire år, jf Kommunelovens § 48 nr. 4 nytt tredje og fjerde punktum som lyder:  
*I tilfeller der de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av at kommunen eller fylkeskommunen skal dekke underskudd etter første og annet punktum vil bli uforholdsmessig store, kan departementet godkjenne vedtak om at underskuddet dekkes over mer enn fire år. Underskudd kan likevel ikke dekkes over mer enn ti år.*

Finanskrisen har ført til behov for mer egenkapital i kommunale pensjonskasser – anslagsvis 2 mrd kroner. KS forventer også at finansuroen vil føre til høyere pensjonspremier i 2009 enn

tidligere antatt. En av grunnene er at pensjonsselskapene nå gjennomgående har lavere aksjeandel i porteføljen. Dette gir lavere risiko, men påvirker forventet avkastning for 2009.

På kort sikt førte finansuroen til høyere renter for kommunene. På lengre sikt vil uroen gi lavere renter. SSB anslår nå en pengemarkedsrente i snitt for 2009 på 3,8 pst, mot anslått 6,5 pst i Nasjonalbudsjettet. For kommunesektoren under ett kan en rentenedgang på ett prosentpoeng gi om lag 0,8 mrd kroner mindre i netto renteutgifter for sektoren.

Uroen har ført til strammere kreditttilgang, selv om Kommunalbanken har fått økt egenkapital og KLP låner ut mer til medlemskommunene. KS er bekymret for kapitaltilgangen for kommuner og fylkeskommuner. Regjeringens tiltak rettet mot Eksportfinans er ikke til hjelp for Kommunekreditt. Vi får opplyst at Kommunekreditt har store utfordringer ift å skaffe midler til utlån, og at deres utlånsrente vil ligge rundt 6,5 % pr. 1. januar. Dette vil i så fall innebære en svekket konkurranse på lån til kommunesektoren og ekstra rentekostnader for sektoren. Kommunalbanken benytter slik vi har forstått det ikke midlene de har fått tilført til refinansiering.

- KS ber Regjeringen bidra til at Kommunekreditt fortsetter å være en konkurransedyktig aktør i finansiering av kommunesektoren.

### **Konjunkturtilbakeslaget - konsekvenser for kommunesektoren**

Nasjonalbudsjettet la til grunn en BNP-vekst for fastlands-Norge for 2009 på 1,9 prosent. SSBs siste prognose lyder på -0,4 prosent. En slik konjunktursvekkelse vil berøre kommunesektoren på mange måter. Viktigst er det at skatteinntangen og kostnadsveksten vil bli lavere, at arbeidsmarkedet vil bli mindre stramt, og at behovet for sosiale hjelpetiltak vil øke.

#### *Skatteinntangen*

Ikke bare SSBs anslag for BNP-veksten for Fastlands-Norge, men også anslaget for timeverk- og lønnsvekst, er klart lavere enn anslagene i Nasjonalbudsjettet, jf vedlegg 1. Om SSBs anslag skulle slå til trekker det i retning av at budsjettet overvurderer skatteinntangen for neste år. I tillegg til svikt i skatt på arbeidsinntekt kommer virkningene av børsfallet gjennom 2008 på innbetalt skatt for 2009. Motsatt vei trekker en sterkere rentenedgang neste år enn lagt opp til i Nasjonalbudsjettet, det tilsier at fradragene for netto renteutgifter blir klart lavere. Økt rentemargin i bankene kan imidlertid begrense utslagene i netto renteutgiftene. Dersom utskrivningen av nye skattekort for 2009 bygger på Nasjonalbudsjettets anslag, er forutsetningen for at en sterkere rentenedgang skal slå inn i neste års skatteinntang at skatteyderne ber om nye skattekort i løpet i året.

I Kommunal rapport nr. 40 råder kommunalministeren kommunene til å legge Regjeringens anslag for skatteinntekter til grunn for sine budsjetter. KS har ikke tilgang til detaljert nok materiale til å utarbeide egne anslag på skatteinntektene for kommunesektoren. I vedlegg 2 har vi imidlertid sett på hvordan Regjeringens anslag i ettertid har vist seg å treffe, i lys av konjunktursituasjonen.

- KS anmoder Regjeringen om å utarbeide nytt skatteanslag basert på oppdaterte prognoser for norsk økonomi.

Om svikt i skatteinntektene neste år kompenseres gjennom økte overføringer, påvirker det fordelingen av inntektene mellom kommunene. Hvis det skulle oppstå en betydelig skattesvikt

i makro, vil det være fordi skatteinngangen svikter i de skattesterke, folkerike kommunene. Dette er samtidig de kommunene som kom dårligst ut av endringene i inntektssystemet.

- KS viser til sitt brev til Stortingets finanskomité, der det foreslås at skattøren for kommunene settes opp neste år, samtidig som skatteanslaget beholdes, slik at en er sikret at skattinngangen ikke blir lavere enn forutsatt.
- Alternativt vil KS foreslå at kompensasjon for evt skattesvikt neste år fordeles til kommunene etter innbyggertall, slik at omfordelingsvirkningene av skattesvikten ikke forsterkes.

### *Kostnadsutviklingen*

En sterkere konjunkturedgang enn tidligere forutsatt vil også føre til lavere kostnadsvekst for kommunesektoren. Men skattesvikten kommer formodentlig raskere enn ”kostnadssvikten”. Skattesvikten påvirkes av lavere sysselsettings- og lønnsvekst for hele økonomien. Kostnadsveksten påvirkes først når den allmenne lønnsveksten smitter over på lønningene i sektoren og prisveksten på de varer og tjenester sektoren kjøper. En tilsvarende forsinkelse, der skatteveksten tok seg raskere opp enn kostnadsveksten, så vi under konjunkturoppgangen vi nettopp har avsluttet, se vedlegg 2. For 2009 har en i kommunesektoren allerede avtalt lønnstillegg for neste år som anslås å gi en lønnsvekst på 4,7 prosent, altså klart over SSBs siste anslag for totaløkonomien. Alt i alt tilsier dette at den samlede effekten på skatteinntekter og kostnader av svakere vekst i sysselsettingen og lønninger i 2009 enn forutsatt i Nasjonalbudsjettet vil være negativ for kommunenes realinntekter.

### *Arbeidsmarkedet og sosialhjelp*

I SSBs siste prognose antas det at arbeidsledigheten vil stige fra 2,6 i år til 3,7 pst i gjennomsnitt for neste år, før den flater ut på 4,6 pst i 2010. Det innebærer at gjennomsnittlig antall arbeidsledige kan stige med 25.000 personer neste år og ytterligere 25.000 i 2010. Basert på sosialhjelpsnøkkelen i inntektssystemet, kan en anslå at for hver arbeidsledig person øker kommunenes utgifter til sosialhjelp med om lag 25.000 kroner. Det innebærer at økt arbeidsledighet på lang sikt kan øke kommunenes kostnader til sosialhjelp med drøye 1,2 mrd kroner; *hvor raskt vil avhenge av hvor lenge man har arbeidsledighetstrygd* og hvor mange som må ha hjelp utover arbeidsledighetstrygden.

Et mindre stramt arbeidsmarked vil gjøre det lettere for kommunesektoren å rekruttere og holde på arbeidskraften.

### **Oppsummering**

Forutsetningen for at en tiltakspakke rettet mot kommunesektoren skal få effekt er at det i utgangspunktet er balanse mellom aktivitet og inntekter i sektoren. I en situasjon der kommunene opplever at inntektene svikter relativt til oppgaver og kostnader, og budsjettene må kuttes, vil det også være vanskelig å frambringe ressurser og politisk oppmerksomhet til planlegging av mer spesielle motkonjunkturiltak. Dessuten vil de negative effektene på aktiviteten i økonomien av svikt i inntektene i kommunesektoren, lett undergrave den positive effekten av spesielle tiltak.

- Det fremste motkonjunkturiltaket fra statens side overfor kommunesektoren må være å sikre at sektorens økonomi ikke rammes av krisa.
- Tiltak for bedret kapitaltilgang

## 2. Kommunene og tiltakspakka

### Hvordan kan kommunene brukes?

I dette hovedkapitlet vil vi behandle tiltak utover det å sikre balansen mellom aktivitet og inntekter i kommunesektoren. Formålet med disse tiltakene er altså ikke i seg selv å opprettholde eller bedre tjenestetilbudet fra sektoren, men at tiltakene skal bidra til å opprettholde aktiviteten i norsk økonomi.

Kommunenes utgifter er dels til drift, dels til investeringer. Når det gjelder den ordinære driften av kommunesektorens velferdstjenester ser ikke KS at en økt satsing er et egnet motkonjunkturtiltak, *nå altså forstått som et tiltak som kun tar sikte på å sikre full ressursutnyttelse i norsk økonomi*. Kommunene kan ikke ta folk inn i og kaste dem ut av sykehjem i takt med konjunkturutviklingen.

KS har vært opptatt av det såkalte "Rikdommens dilemma", at vi vil få vanskeligheter med å finansiere framtidens velferdstjenester pga demografiske og strukturelle forhold (eldrebølge, lav produktivitetsvekst i velferdstjenestene i forhold til virksomheten i privat sektor, etc). Vi må da være varsomme med å bygge opp et velferdstilbud under lavkonjunkturen (lenge før eldrebølgen har begynt å gjøre seg gjeldende), bare fordi vi da har de nødvendige ressursene, som vil gjøre velferdstjenestesystemet enda mindre bærekraftig på lang sikt.

- KS er positiv til økt satsing på driften i sektoren, men en slik satsing må være langsiktig og bærekraftig, og ikke bare et konjunkturblaff.

Dette er på den annen side ikke uten videre et argument mot økte investeringer og vedlikehold i sektoren. Mange kommunale bygg er – uansett vedlikeholdsstatus – uhensiktsmessige for moderne, effektiv drift. Det være seg skoler eller sykehjem, eller andre bygg. Investeringer i mer effektive bygg, som ikke krever at driftsutgiftene senere økes (utgift til utgifts ervervelse!), men som kan gjøre det billigere å produsere velferdstjenestene i framtida (og evt med høyere kvalitet), bør derfor med fordel kunne foretas i en lavkonjunktursituasjon, der det er ledige ressurser i økonomien. Det samme gjelder selvsagt også for vedlikehold som forlenger byggenes levetid og opprettholder kvaliteten på tjenestene bygget leverer.

Fordelen ved å inkludere investeringer og vedlikehold som et motkonjunkturtiltak er flere:

- Det er i byggesektoren nedgangen framover antakelig kommer sterkest.
- Ved å lage en motkonjunkturpakke for økt vedlikehold og investeringer i mer effektiv realkapital, vil en sikre at midlene går til disse tiltakene.
- Dette er aktivitet som det vil være lett å avslutte dersom norsk økonomi igjen kommer i en så sterk vekst at aktiviteten må begrenses.

Studier tyder på at kommunesektoren er relativt sen med å reagere på inntektsendringer (langsommere enn husholdningene), til gjengjeld overreagerer de (begynner å låne i tillegg) det 3. og 4. året, jf vedlegg 3. De reagerer altså normalt ikke raskt nok til å stimulere økonomien når den faller, og en risikerer at de største stimulansene kommer når økonomien allerede er i oppgang igjen. Dette gjelder ikke bare for driften, men også for investeringene, men det vil selvsagt også avhenge av hvilken beredskap kommunene har, i form av planer for økt aktivitet. Dette tilsier at motkonjunkturtiltak som involverer kommunesektoren må varsles tidlig og kommuniseres tydelig for sektoren.

- Regjeringen bør så raskt som mulig varsle sine motkonjunkturtiltak for kommunesektoren, slik at planleggingstiden i sektoren kan minimeres.
- Tiltakene må være fullfinansierte.

## **Forsterket satsing på investeringer og vedlikehold**

KS har gjennomført en undersøkelse som viser at kommunesektoren har liggende klar en betydelig mengde prosjekter for vedlikehold og investeringer som de kan sette i gang bare de får midler. Undersøkelsen, som omfatter kommunene og fylkeskommunene hvor 2/3 av landets befolkning bor, viser at prosjekter for nær 20 mrd kroner (herav 1/3 vedlikehold, 2/3 investeringer) allerede kan ligge klare, og følgelig bør kunne settes i gang på relativt kort varsel. På landsbasis vil dette utgjøre anslagsvis 30 mrd kroner.

KS fikk i 2008 gjennomført en kartlegging av kommunale bygninger som viste et teknisk oppgraderingsbehov mellom 94 mrd og 142 mrd. kroner. Man kan gjennom oppgradering av bygningene oppnå flere positive virkninger:

- Bygningene blir bedre for brukere og ansatte.
- Bygningene kan bli ”grønnere” – lavere energibruk.
- Ledig kapasitet i bygg og anlegg kan benyttes – slik at ledigheten i denne sektoren blir mindre – samtidig kan man få gjennomført oppgraderingen til en lavere kostnad enn i høykonjunktur.
- Kommunesektorens langsiktige økonomiske handlefrihet øker ved at følgeskader på byggene unngås.

Det er viktig at vedlikehold og investeringer retter seg mot alle kommunale bygg og ikke bare skoler. Satsingen bør i tillegg til investeringer også rettes inn på tiltak i driftsbudsjettet (egentlig vedlikehold kan jo ikke føres i investeringsbudsjettet). Mindre vedlikeholdsarbeider vil typisk kunne iverksettes svært hurtig.

Det eksisterer også et betydelig vedlikeholdsetterslep på vegnettet, både på kommunale veger, fylkesveger og øvrige riksveger. Her mangler en imidlertid tall for omfanget av etterslepet. I Nasjonal transportplan 2010-2019 er etterslepet på øvrige riksveger anslått til ca 10 mrd kr. Etterslepet på fylkesvegene er av tilsvarende størrelse. Det finnes ikke tall for kommunale veger. KS har igangsatt et FoU-prosjekt som i fase 1 (ferdig primo februar 2009) skal foreta en sammenstilling og oppdatering til 2008-nivå av vedlikeholdsetterslepet på fylkesveger og øvrige riksveger. Utgangspunkt for dette arbeidet er eksisterende utredninger som ble gjennomført av Statens vegvesen i perioden 2002 – 2005 i et vegkapitalprosjekt for riks- og fylkesveger. I fase 2 (ferdig september 2009) vil KS-prosjektet utvikle en modell og beregne verdi og etterslep på kommunale veger.

### *Lov om offentlige anskaffelser*

Kommunesektoren må følge loven om offentlig anskaffelser. Dette medfører at det vil ta noe tid å få gjennomført noen av tiltakene. Dersom kontraktsverdien overstiger nasjonal terskelverdi (41 millioner kroner) skal fristen for mottak av tilbud i en åpen anbudskonkurranse være minst 45 dager fra den dagen kunngjøringen blir sendt til TED-databasen. Slik markedet er nå innenfor byggsektoren vil det kunne forventes at de store entreprenørene vil kunne respondere raskt ved anbudskonkurranser.

### *Tiltakspakker*

En krisepakke bør deles i en vedlikeholdspakke og en investeringspakke. En vedlikeholdspakke vil trolig ha umiddelbar effekt ved at kommunene raskt kan få lokale entreprenører på banen til å utføre vedlikeholdsoppdrag. Mye av vedlikeholdsetterslepet i kommunesektoren kan igangsettes raskt uten vesentlig prosjekteringstid. Kristiansand

kommune har anslått at de kan sette i gang bestilling av slike oppdrag for 114 mill. i perioden januar – mai 2009.

Investeringspakken vil få effekt fra og med slutten av 2. kvartal og 3. kvartal. Årsaken er at selv om kommunene har planene klare så vil tiltakene være av en mer omfattende karakter som krever en viss prosess i kommunene med å utarbeide konkurransedokumenter, anbudskonkurranser før igangsetting. Kommunene vil kunne gjøre visse forberedelser slik at ting også her kan settes i gang raskt, men dette krever:

- Klarere signaler fra Regjeringen på hvilke tiltakspakker som kommer
- Klargjøring av konkurransedokumenter i kommunene, slik at de endelige planene kan raskt godkjennes av politikerne i et ekstraordinært budsjettmøte primo februar

Storbyene har signalisert at det vil kunne ta fra 6-7 måneder fra krisepakken kommer til de kan starte eventuelle prosjekter. Det skal utarbeides anbudsdokumenter, anbudsrunder m.m..

*Hvordan bør eventuelt økte overføringer tilføres?*

Ønsker man å sikre midlene til høyere aktivitet i bygg- og anleggsbransjen vil man anbefale at midlene knyttes til vedlikeholds- og investeringsprosjekter, slik at virkemidlene kan tilpasses for å oppnå en ønsket effekt. En må etterstrebe at det ikke blir for detaljert rapportering på disse midlene. Tidligere sysselsettingspakker har medført omfattende rapportering tilbake til staten. Fordelingen av midlene bør etter KS, vurdering foretas etter innbyggertall, og en normal vektning mellom kommuner og fylkeskommuner.

Det må også være et krav at en i hoveddelene av pakkene ikke forutsetter kommunale egenandeler. For mange kommuner vil det være umulig å prioritere prosjekter med kommunale egenandeler. Et eksempel på et konkret tiltak for å opprettholde aktiviteten innenfor anleggsbransjen vil være å lempe på kravet til kommunale egenandeler i vei- og gateprosjekter som nå forutsetter kommunal egenandeler.

Som en del av totalpakken kan det også være mulig å utvide rentekompensasjonsordning for skolebygg slik at alle de som har søkt om midler i 2009 faktisk får dette, og ved en en utvidelse av ordningen til også å omfatte andre kommunale bygg. Men disse prosjektene under rentekompensasjonsordningen er ofte av en slik art at det krever mer omfattende prosjekteringsarbeid og effekten av slike prosjekter kommer først senere. I ordninger med rentekompensasjon må kommunene selv gå inn med egenfinansiering i form av avdragsbetaling. Den økonomiske situasjonen for mange kommuner vil være slik at de ikke kan påta seg en slik avdragsbelastning.

På kort sikt vil det gi raskest effekt å satse på økt vedlikehold. Dette krever fullfinansiering fra staten. På lengre sikt kan større prosjekter realiseres, men det vil være utfordrende for veldig mange kommuner å gå inn med store kommunale egenandeler. Med kommunale egenandeler kan det for mange kommuner få konsekvenser for tjenestetilbudet pga. for store rente- og avdragsbelastninger.

- Etter KS' vurdering vil det være hensiktsmessig med en tiltakspakke for oppgradering av bygninger på 15 mrd. kroner, hvorav 1/3 gis som midler til ekstra vedlikehold som må føres over driftsbudsjettet og 2/3 til prosjekter som føres over investeringsbudsjettet. Det er viktig at midlene fordeles uten krav til omfattende administrative prosedyrer, slik at midlene hurtigst mulig kan komme til anvendelse.

### **Forsterket satsing på kvalifiserings- og omskolingstiltak**

En økonomisk nedgangsperiode kan gi store utfordringer for deler av befolkningen i form av arbeidsløshet, gjeldsproblemer og sosial utstøtning. Dette vil isolert sett øke kommunenes arbeid med økonomisk rådgivning og økonomisk sosialhjelp.

- Rammene for kvalifiseringsprogrammet bør økes – slik at kommunene gis rom for å gi tilbud til flere deltakere.

KS vil videre påpeke at det er konstruktivt å styrke kvalifiserings- og omskolingstiltak for permitterte og nye arbeidsledige. Enkelte fylkeskommuner har allerede mottatt hevinger av lærekontrakter og det vil trolig bli færre læreplasser tilgjengelig i 2009 i privat sektor.

- Rammene for videregående opplæring bør styrkes slik at fylkeskommunene kan gi opplæringstilbud raskt og tilpasset permitterte og nye arbeidsledige, kanskje spesielt innen områdene for fag- og yrkesopplæring.

### **En forsterket satsing på bolig**

Den økonomiske situasjonen øker behovet for en aktiv kommunal boligpolitikk.

KS foreslår følgende tiltak:

- Startlånsordningen justeres slik at det gis et større statlig tilskudd – som kommunene kan avsette til å dekke fremtidige tap. Dette vil innebære at ordningen benyttes i større grad, i en situasjon der fallende boligpriser ellers kan få kommunene til å være tilbakeholdne med å benytte dette virkemiddelet.
- Husbankens boligtilskudd til flere kommunalt disponerte boliger økes fra 20 pst til 40 pst og rammen for antallet boliger økes betydelig. Slik vil kommunene få mulighet til å skaffe boliger til flere vanskeligstilte.

### **Oppsummering**

Regjeringens planlagte tiltak må varsles så tidlig som mulig for at sektoren skal kunne legge til rette for motkonjunkturpolitikk. Tiltakspakker bør inneholde elementer som fanger opp tiltak for:

- Ekstraordinært vedlikehold over driftsbudsjettet, anslagsvis 5 mrd kroner
- Oppgraderinger over investeringsbudsjettet, anslagsvis 10 mrd kroner
- Forsterket satsing på samferdsel
- Forsterket satsing på bolig
- Forsterket satsing på kvalifiseringstiltak både for langtids sosialhjelpsmottakere og nye permitterte og arbeidsledige.

## **3. Ambisjonsnivået for motkonjunkturpolitikken**

Norsk økonomi er per dato fortsatt i en høykonjunktur. Økonomien passerte konjunkturtoppen så sent som ved siste årsskiftet, etter en like kraftig konjunkturoppgang som den på midten av 1980-tallet. Det som særpreger en høykonjunktur er et sterkt press på realressursene, med høy kostnadsvekst som resultat. Høykonjunktoren har dessuten vært basert på en innenlandsk gjelds- og etterspørselsutvikling som ikke var bærekraftig; sist år lånefinansierte norske husholdninger sett under ett ikke bare hele boligbyggingen, men også deler av det løpende forbruket.

I denne situasjonen er det viktig at ambisjonsnivået for motkonjunkturpolitikken ikke legges for høyt. Vi må ikke tro at Norge kan være en øy av velstand og høy aktivitet i en verden som er inne i en dyp lavkonjunktur. Debatten så langt har gått på viktigheten av å komme raskt i gang med motkonjunkturtiltak, fordi det tar tid før tiltakene virker. Like viktig er det å holde klart for seg at ambisjonen ikke kan være å videreføre høykonjunkturen, utover det som følger av impulsene fra en ekspansiv finanspolitikk med hjemmel i handlingsregelen, balansert mot hensynet til å opprettholde en tilstrekkelig stor konkurranseutsatt sektor. Det vil altså være en balansegang mellom det å dosere tiltakene tidlig og sterkt nok til at de virker, men ikke for tidlig og for sterkt, slik at økonomien ikke finner fram til en bærekraftig likevekt.



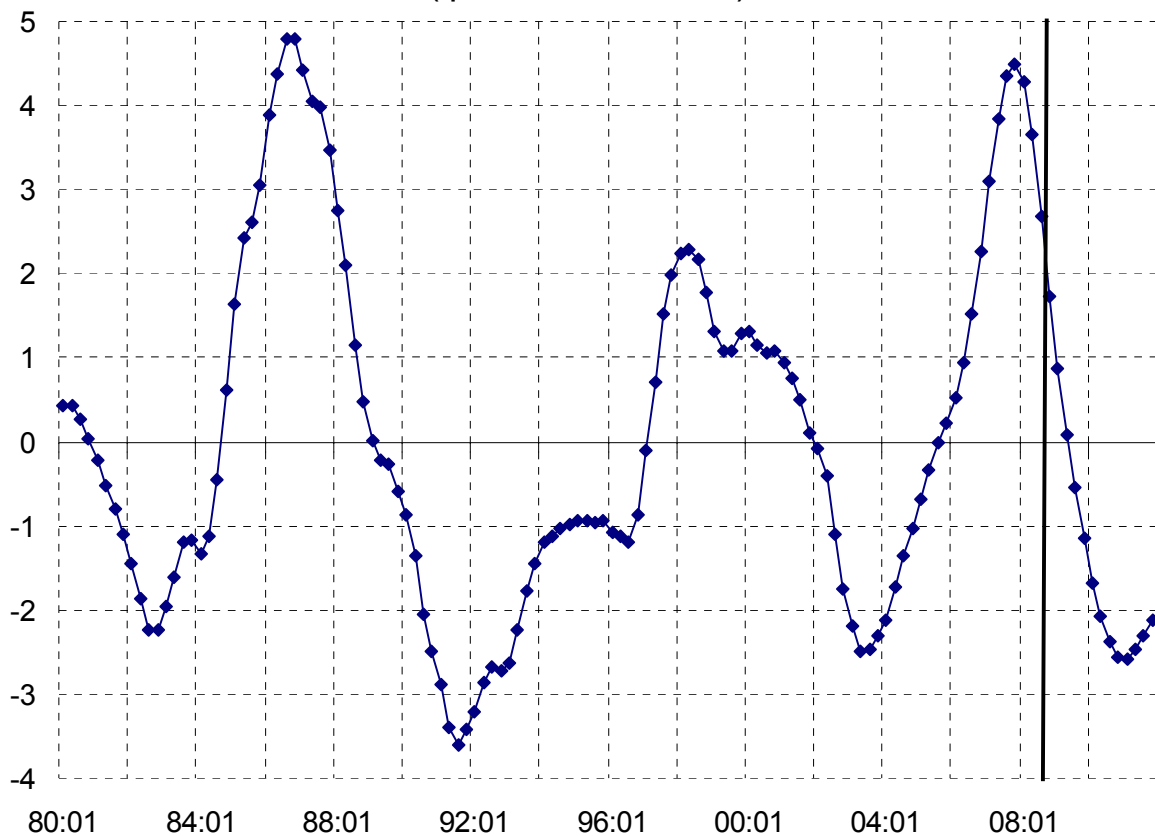
## Vedlegg 1:

### Utsiktene for norsk økonomi i 2009 betydelig nedjustert utover høsten

#### Prognoser for norsk økonomi for året 2009 gitt på ulike tidspunkt

Prognosergiver	SSB	FIN	SSB	NBa	SSB
Dato prognosen ble avgitt	28. aug	7. okt	13. okt	29. okt	4. des
BNP-vekst handelspartnere	0,8	1,5	..	0,5	-0,7
BNP-vekst Fastlands-Norge	1,7	1,9	1,1	0,3	-0,4
BNP FN konjunkturavvik (avvik fra trend)	0,9	4,0	1,1	-0,3	-0,2
Timeverksvekst	1,1	0,3	0,5	..	-0,2
Vekst i antall sysselsatte	1,4	0,4	0,8	-0,8	0,1
Arbeidsledighetsrate (AKU)	2,8	2,8	3,2	3,3	3,7
Lønnsvekst	5,0	5,0	4,7	4,8	4,0
Konsumprisvekst	3,1	3,0	3,2	3,0	2,0
KPI-vekst justert for avgifter og uten energi	2,5	2,8	2,7	3,0	2,5
3 mnd pengemarkedsrente	6,1	6,5	5,5	4,8	3,8
Offentlig konsum	3,1	3,4	3,4	..	4,4
Offentlige investeringer	5,7	2,7	2,8	..	16,9

Konjunkturavvik for BNP Fastlands-Norge, i flg SSB  
( pst avvik fra trend)

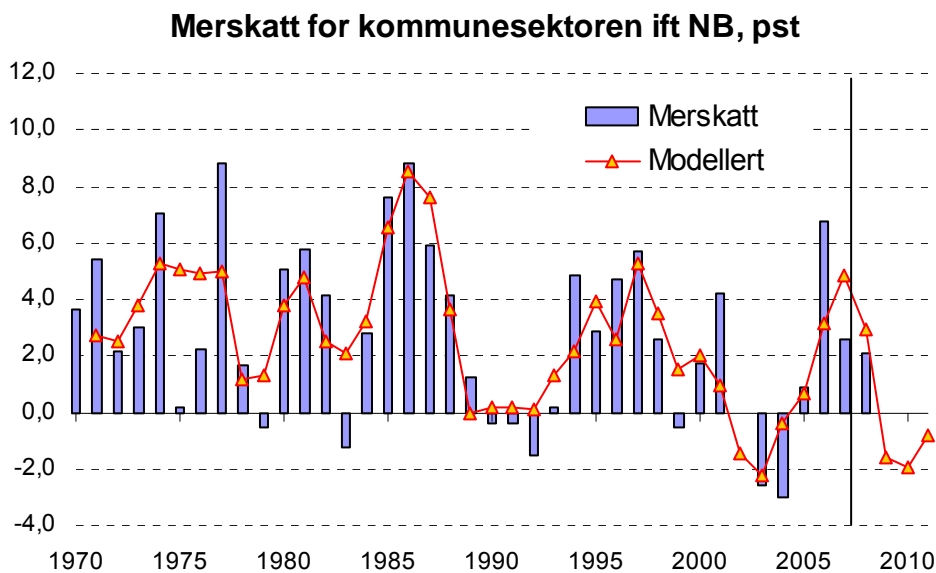


## Vedlegg 2:

### Skatteanslagene i nasjonalbudsjettene

KS har ikke tilgang til detaljert nok materiale til å utarbeide egne anslag på skatteinntektene for kommunesektoren. Vi må nøye oss med å vurdere hvordan Regjeringens anslag i ettertid viser seg å treffe.

Data tilbake til 1970 viser at en i nasjonalbudsjettene vanligvis undervurderer skatteinngangen, jf søylene i figuren under som viser merskatteveksten, definert som forskjellen mellom faktisk skatteinngang og skatteanslaget i nasjonalbudsjettet, regnet i pst. Skatteanslagene synes å ha blitt noe mer forventningsrette over tid. Spesielt synes det som om det kan ha skjedd et brudd i treffsikkerheten rundt 1998. Dessuten synes det som om graden av undervurdering av skatteinngangen følger konjunktorene, idet skattesviktene gjerne oppstår i lavkonjunkturer.



Kilde: SSB, Finansdepartementet, KS

KS har på denne bakgrunn tallfestet en enkel modell for å sjekke skatteanslagene i nasjonalbudsjettene mot faktisk skatteinngang, der man samtidig korrigerer for forholdene nevnt over. Modellen ble referert til på det fjerde konsultasjonsmøtet i år.

<i>Regresjonsstatistikk</i>		<i>Koeffisienter</i>	<i>Standardfeil</i>	<i>t-Stat</i>
Multipel R	0,881	Skjæringspunkt	0	#I/T
R-kvadrat	0,776	X	0,625	0,207
Justert R-kvadrat	0,726	t	0,002	0,000
Standardfeil	2,080	step	-2,489	0,774
Observasjoner	37	dVX	0,655	0,204
				3,211

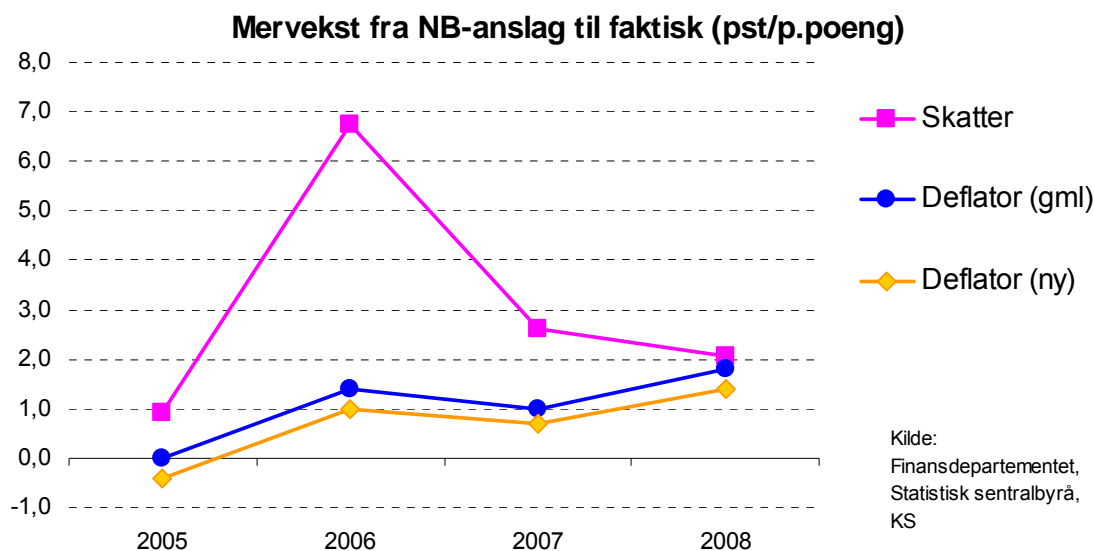
Modellen for merskatteveksten avhenger av følgende variable: Konjunkturavviket for BNP Fastlands-Norge slik SSB beregner det (X, jf vedlegg 1), endringen i et tilsvarende anslag på konjunkturavviket i verdi (dVX), en tidstrend (t) og en variabel (step) som antar verdien 1 fom 1998 og verdien 0 før det.

Modellen treffer langt fra perfekt, og resultatene kan bare tolkes som én indikasjon. Basert på SSBs konjunkturprognoser for neste år – som altså avviker betydelig fra prognosene i Nasjonalbudsjettet – synes modellen å indikere en skattesvikt på 1,6 prosent for 2009 i forhold til anslaget i Nasjonalbudsjettet, jf kurven i diagrammet ovenfor. Dette utgjør drøye 2 mrd kroner. Til sammenligning var den faktiske skattesvikten under forrige lavkonjunktur, i 2003, på 2,2 prosent, som i 2009 ville tilsvart 3 mrd kroner.

Etter hva KS erfarer vil en økning i skatterøren på 1 øre tilsvare 6,4 mrd kroner. Dersom en skal forhindre en skattesvikt på drøye 2 mrd kroner, krever det altså en økning av skatteøren på 0,3 øre.

Beregningene ovenfor gir imidlertid ikke saklig grunnlag for å vurdere hvor mye skatteøren må økes som et evt føre-var-tiltak mot skattesvikt for kommunesektoren. Beregningene ovenfor understreker imidlertid behovet for at Finansdepartementet utarbeider nytt skatteanslag basert på oppdaterte prognoser for norsk økonomi.

En sterkere konjunkturedgang enn tidligere forutsatt vil også føre til lavere kostnadsvekst for kommunesektoren. Men skattesvikten kommer formodentlig raskere enn ”kostnadssvikten”. Skattesvikten påvirkes av lavere sysselsettings- og lønnsvekst for hele økonomien. Kostnadsveksten påvirkes først når den allmenne lønnsveksten smitter over på lønningene i sektoren og prisveksten på de varer og tjenester sektoren kjøper. En tilsvarende forsinkelse, der skatteveksten tok seg raskere opp enn kostnadsveksten, så vi under konjunkturoppgangen vi nettopp har avsluttet, jf figuren nedenfor. Den viser merveksten i skatter og kostnader uttrykt i prosent av opprinnelig anslag. De to deflatormålene viser til Finansdepartementets gamle og nye metode for beregning av deflatoren. Siden skatteandelen er i underkant av 50 prosent av de samlede inntektene, viser figuren at merskatteveksten målt i kroner var betydelig større enn merkostnadsveksten målt i kroner for årene 2005 og 2006. For 2008 var imidlertid forholdet motsatt.



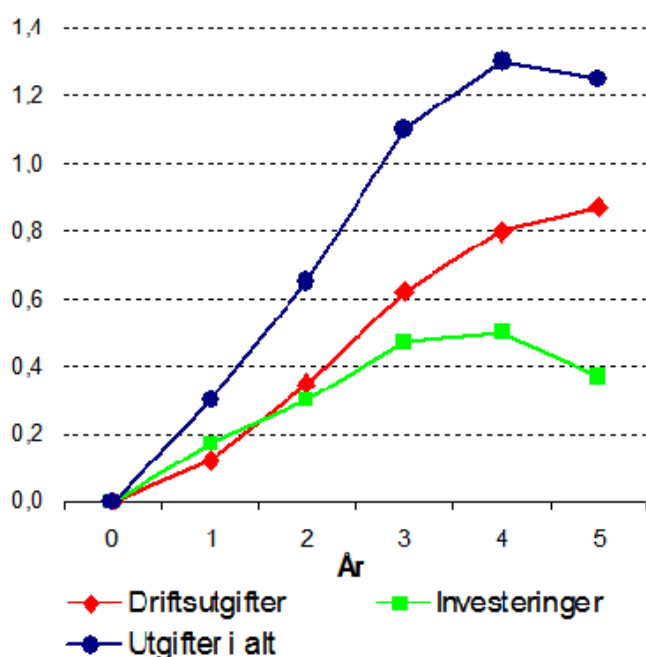
### Vedlegg 3:

#### Utgiftsendringer som følge av inntektsendringer i kommunesektoren

Det har vært en vanlig oppfatning at staten kan styre aktivitetsnivået i kommunesektoren gjennom å styre inntektene til sektoren. Dette er utvilsomt riktig på lang sikt, men ikke på kort. Det følger av arbeid som er gjort i SSB de siste årene, knyttet til den makroøkonomiske modellen MODAG. Modellen er blitt utvidet med en delmodell for kommunesektoren, der blant annet sektorens utgifter drift og investeringer er modellert med utgangspunkt i sektorens inntekter. Delmodellen er tallfestet på grunnlag av data for årene 1971–2004.

Sammenhengen mellom en inntektsendring og endring i utgiftene ifølge delmodellen er vist i figuren nedenfor. En økning av inntektene på 1 mrd kroner øker de samlede utgiftene med bare 0,3 mrd kroner første år. Selv andre år har utgiftsøkningen bare kommet opp i drøye 0,6 mrd, om lag likelig fordelt på drift og investeringer. Tredje, fjerde og femte år er imidlertid utgiftsøkningen betydelig, rundt 1,2 mrd kroner. Det betyr at inntektsveksten har initiert at sektoren også har begynt å låne penger til investeringsformål.

**Virkning på utgiftene av 1 mrd kr varig økt kommunal inntekt**



At inntektsøkninger ikke slår raskere ut på utgiftene har utvilsomt sammenheng med at det tar tid før inntektsendringer påvirker de kommunale budsjettene på grunn av tunge budsjettrutiner i sektoren. Dessuten drives utviklingen i kommunenes tjenestetilbud i stor grad av utviklingen i innbyggernes behov for tjenester. Bare gradvis, etter hvert som gapet (positivt eller negativ) mellom inntekter og utgifter vokser, så tilpasser utgiftene seg inntektene. Dette så vi for eksempel fra 1998 og framover, da det tok mange år med klart svakere inntektsvekst for kommunesektoren enn det den hadde opplevd de foregående årene, før også utgiftsveksten

bøyde av. I mellomtiden var det driftsoverskuddet og budsjettunderskuddet i sektoren som tok støyten.

Disse funnene innebærer at selv om staten kan styre aktiviteten i kommunesektoren på lang sikt, kan den ikke styre den i særlig grad på kort sikt. De to første årene er effektene av inntektsendring på utgiftene bare 20-50 pst av effektene de tre neste årene. Dermed er kommuneøkonomien i alminnelighet et lite egnet redskap i motkonjunkturpolitikken. Unntaket er om en kan finne fram til spesielle tiltak, som raskt kan gi seg utslag i aktiviteten i sektoren.

Dette funnet er muligens et tilbakeslag for en styringsivrig stat. Men det er til fordel for kommunesektoren selv, og dens behov for å legge til rette for stabilitet i tjenestetilbudet til innbyggerne. Det er langsiktige avveininger som bør ligge til grunn for endringer i dette tjenestetilbudet, ikke kortsiktige konjunkturforsyn. Arbeidet referert her viser at det også er slik kommunesektoren tilpasser seg.

**Referanse:**

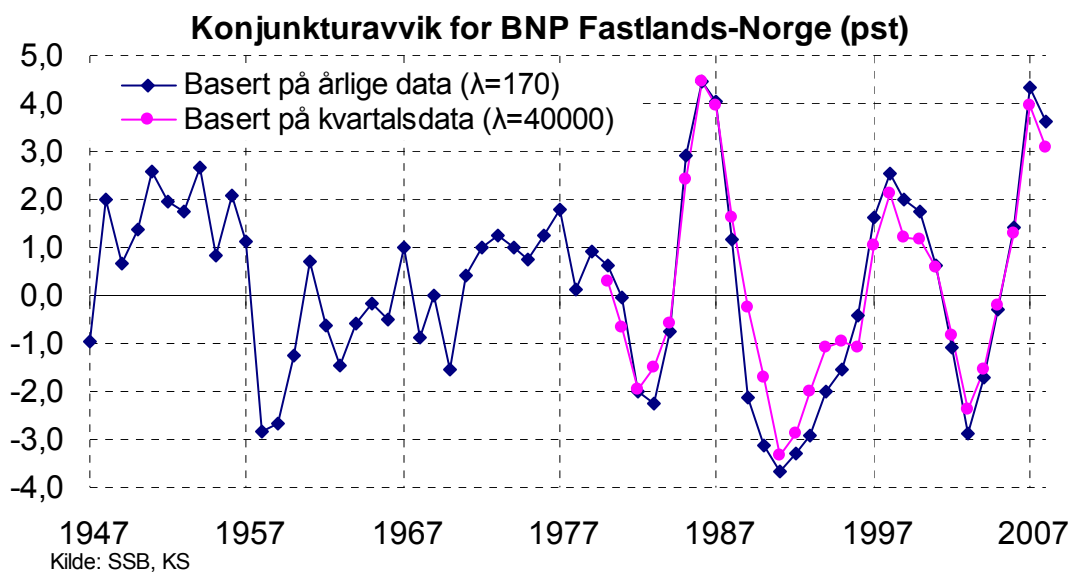
Jansen, E. S. og D. Kolsrud (2008): Makromodellering av kommunesektorens økonomiske tilpasning. Rapport 2008/7, SSB.

## Vedlegg 4:

### Motkonjunkturpolitikken på 1970-tallet

Utsiktene til forsterket konjunkturedgang i Norge har utløst omfattende debatt om behovet for motkonjunkturtiltak, ut over de spesielle tiltakene som allerede er truffet for å få finansmarkedene til å fungere bedre. Det kan likevel være på sin plass å minne om at norsk økonomi er per dato fortsatt i en høykonjunktur, jf figur i vedlegg 1.

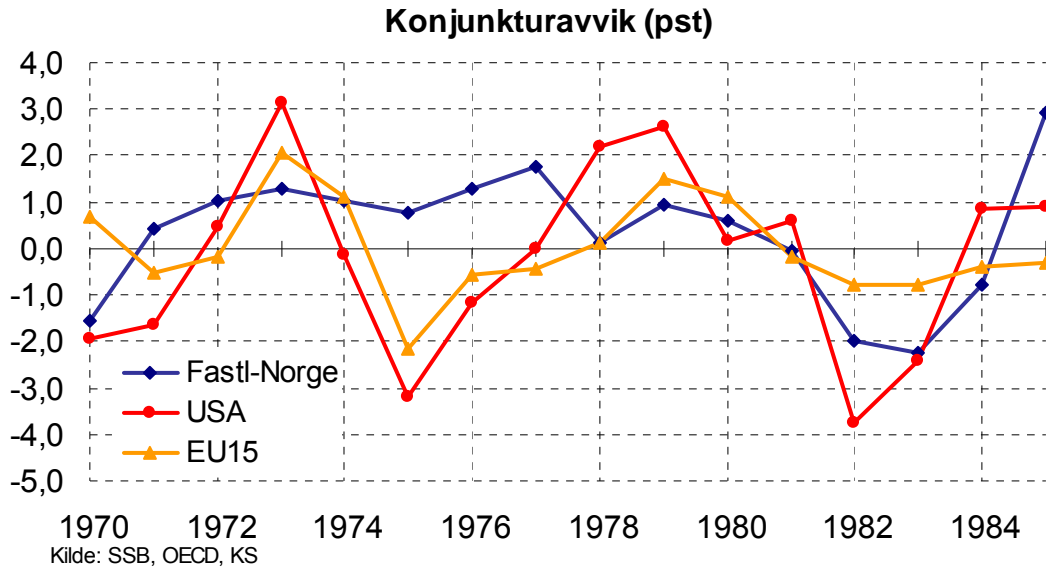
Økonomien passerte konjunkturtoppen så sent som ved siste årsskiftet, etter en like kraftig konjunkturoppgang som den på midten av 1980-tallet, og dermed den sterkeste oppgangskonjunktura i hele etterkrigstiden. Det framgår av figuren nedenfor, som viser konjunkturavviket tilbake til 1947, beregnet på årlige data ved en metode som reproduserer SSBs konjunkturavvik basert på kvartalsvise data fra 1980 rimelig godt.



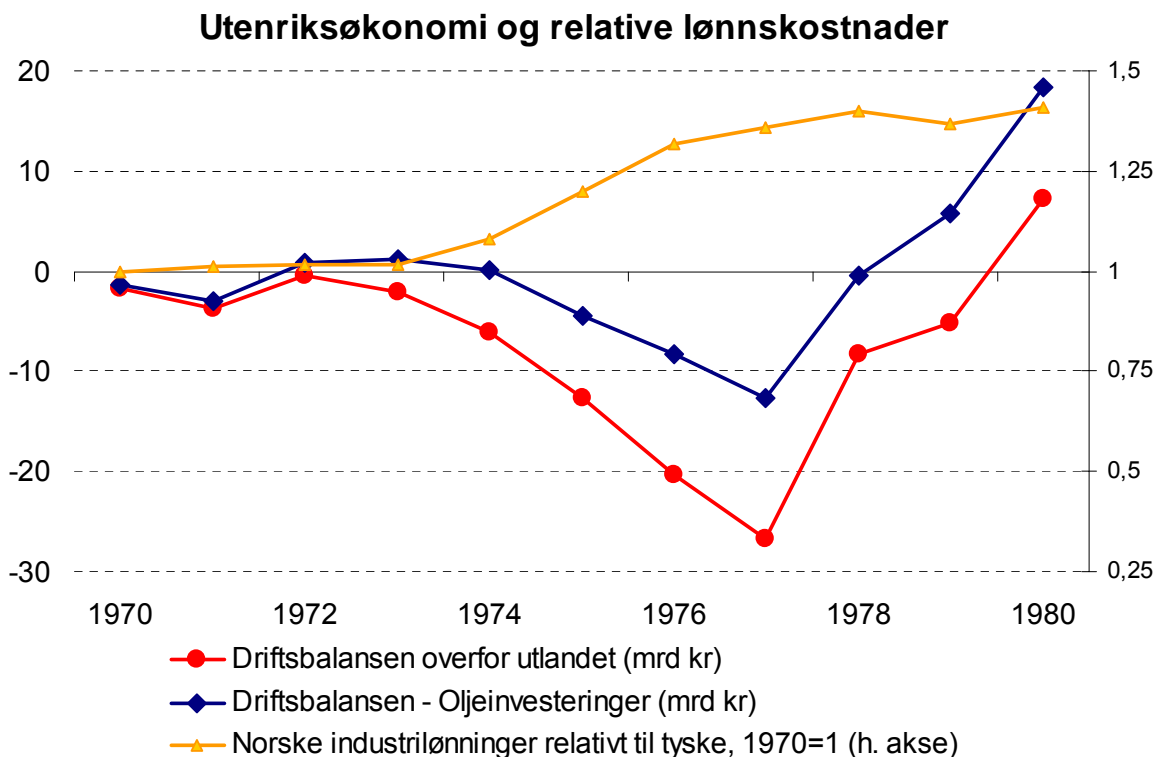
Det som særpreger en høykonjunktur er et sterkt press på realressursene, med høy kostnadsvekst som resultat. Konsumprisveksten i Norge har de siste årene vært moderat, men det skyldes lav prisvekst på importerte konsumvarer. Trass i betydelig arbeidsinnvandring har lønns- og kostnadsveksten for norske bedrifter – og kommuner – vært høy, sett i forhold til kostnadsveksten hos våre handelspartnere. Dette har gått bra, så lenge etterspørselsveksten hjemme og ute har vært sterk. Når lavkonjunktura setter inn i utlandet vil imidlertid dette endre seg. Norske bedrifters konkurransevne vil utfordres.

Her kan det være grunn til å minne om erfaringene fra motkonjunkturpolitikken på 1970-tallet. Den gang forsøkte vi ved hjelp av ekspansiv finanspolitikk å bygge bro over en internasjonal konjunkturedgang. Politikken viste seg å gi store negative konsekvenser for vår konkurranseutsatte industri, og i 1978 måtte politikken legges kraftig om.

At politikken i stor grad var vellykket når det gjaldt det å bygge bro, framgår av figuren under. Den viser at mens USA og EU-landene gikk inn i en lavkonjunktur i 1975, forble norsk økonomi i en høykonjunktur helt fram til slutten av 1990-tallet, da industrilandene igjen var tilbake i høykonjunkturfasen. Høykonjunktura i Norge ble imidlertid i denne fasen noe mer moderat enn i USA og EU-landene, og den påfølgende ble kraftigere enn i EU-landene.



Motkonjunkturpolitikken hadde imidlertid en betydelig kostnadsside. På grunn av lavkonjunkturen ute og fortsatt høykonjunktur hjemme, kom utviklingen i kostnadsnivået for norske bedrifter helt ut at takt med kostnadsnivået hos konkurrentene. Dette er vist i figuren under hva gjelder norske industri lønninger relativt til tyske. Sammen med forskjellen i etterspørselspress hjemme og ute førte det til en kraftig svekkelse av utenriksøkonomien, selv om noe av denne svekkelsen må sees på bakgrunn av at vi samtidig hadde en investeringsboom i oljevirkosmheten.



Den gang hadde vi riktig nok fastkurspolitikk, nå har vi flytende valutakurser. En svakere krone kan løse problemet, men i så fall på bekostning av økt importert prisvekst. En politikk der sviktende konkurransevne skulle rettes opp med svakere krone, har vi forøvrig også ført

tidligere, i første del av 1980-tallet. De negative erfaringene fra den gang er en viktig motivasjon for at vi i dag har et inflasjonsmål for pengepolitikken. I dag vil en svekkelse av krona, alt annet gitt, gi behov for strammere pengepolitikk, noe som vil flytte problemet fra konkurranseutsatte bedrifter til skjermede. Uansett vi altså et forsøk på å videreføre høykonjunkturen gjennom motkonjunkturpolitikk-tiltak innebære at det settes i verk mekanismer som enten vil undergrave motkonjunkturpolitikken eller den underliggende vekstevnen i økonomien.