

Rapport 2004-071

Hva betyr rentefallet for kommunesektoren?



— UTVIKLING OG
DOKUMENTASJON —

Hva betyr rentefallet for kommunesektoren?

Utarbeidet for
Kommunenes Sentralforbund

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING.....	11
1.1 Innledning	11
1.2 Problemstilling.....	11
2 METODE OG DATAKRAV	13
2.1 Direkte virkninger av renteendringer.....	13
2.2 Datakilder.....	13
2.3 Rentefølsomme budsjettposter.....	14
2.4 Indirekte virkninger av renteendringer	14
3 KOMMUNESEKTORENS FORDRINGER OG GJELD	15
3.1 Innledning	15
3.2 Fordringer og gjeld	15
3.2.1 Kommuneregnskapet	15
3.2.2 Finansstatistikken fra Norges Bank	16
3.2.3 Forskjell mellom Kommuneregnskapet og Finansstatistikken.....	17
3.3 Korreksjoner av tallgrunnlaget	17
3.3.1 Kommunesektorens fordringer på husholdninger og ikke- finansielle foretak.....	18
3.3.2 Statlige satsinger	20
3.3.3 Korrigerede anslag for rentebærende fordringer og gjeld	20
3.4 Forutsetninger om rentebinding av fordringer og gjeld.....	21
3.5 Pensjonskapitalen.....	24
4 UTVIKLINGEN I RENTENIVÅET.....	27
4.1 Obligasjonsrenter	27
4.2 Pengemarkedsrenter	28
4.3 Renteutviklingen fremover	29
5 ANSLÅTTE VIRKNINGER AV ENDRINGER I RENTENIVÅET	30
5.1 Innledning	30
5.2 Beregningstekniske forutsetninger	30
5.3 Illustrativt alternativ.....	32
5.3.1 Forutsetninger om renteendringer.....	32
5.3.2 Virkninger på kort sikt.....	32
5.3.3 Virkninger på lang sikt	35
5.4 Faktisk alternativ.....	38
5.4.1 Forutsetninger om renteendringer.....	38
5.4.2 Virkninger på kort og lang sikt	38
5.5 Rentefølsomme budsjettposter.....	40
5.6 Virkningsberegninger	42
6 INDIREKTE VIRKNINGER AV RENTEENDRINGER	45
6.1 Innledning	45
6.2 Norges Banks instruks om gjennomføring av pengepolitikken.....	45
6.3 Konjunktursvingninger og renteutviklingen.....	46
6.4 Renteendringer og det økonomiske opplegget for kommunesektoren.....	47
6.4.1 Behandlingen av renteendringer i regjeringens proposisjoner	47
6.4.2 Oppsummering.....	49

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

I kjølvannet av det store rentefallet i 2002 og 2003 oppsto det en diskusjon om betydningen av rentefallet for kommunesektorens økonomi. Det ble blant annet fra Regjeringen lagt til grunn at et rentefall vil gi betydelige gevinster i form av reduserte renteutgifter. Regjeringens anslag var bygd på at kommunesektoren hadde betydelig netto rentebærende gjeld, anslått til 70-80 milliarder kroner. Inkluderes pensjonskapitalen, er imidlertid kommunesektoren i netto fordringsposisjon med netto fordringer på om lag 50 milliarder kroner, når Regjeringens anslag for ordinær netto gjeld legges til grunn.

ECON har foretatt nye beregninger av betydningen av rentefallet gjennom 2002 og 2003. I beregningene er pensjonskapitalen inkludert. Dessuten er kommunesektorens netto rentebærende gjeld korrigert i forhold til de tall blant annet Regjeringen bygde på. På usikkert grunnlag anslås det at kommunene og fylkeskommunene samlet kan få en årlig gevinst på kort sikt (i 2004) på i størrelsesorden 200 millioner kroner knyttet til rentefallet, når pensjonskapitalen holdes utenfor. Dette innebærer dermed at virkningene av rentefallet for kommunesektorens regnskaper totalt er relativt små på kort sikt.

Inkluderes pensjonskapitalen, viser beregningene imidlertid at kommunesektoren blir påført et samlet årlig tap på i størrelsesorden 1.100 millioner kroner på kort sikt av det rentefallet vi hadde i 2002 og 2003. Imidlertid kan redusert avkastning på pensjonskapitalen motsvares av at veksten i pensjonsforpliktelsene blir redusert som følge av fallende generell inflasjon og lavere vekst i kommunale lønninger.

Bakgrunn

I kjølvannet av det sterke rentefallet har det vært diskusjon om hvor store virkninger nedgangen i rentene vil ha for kommunenes og fylkeskommunenes økonomi. Det ble blant annet rettet en del kritikk mot de tall Regjeringen presenterte om sammenhengen mellom rentefallet og kommunesektorens økonomi i ulike budsjett dokumenter i 2003. Diskusjonen om virkningene har oppstått blant annet fordi det er svært krevende å anslå virkningene av et rentefall for kommunesektoren. På denne bakgrunn ønsket Kommunenes Sentralforbund å gjennomføre en utredning som har som mål å anslå virkningene av renteendringer på kommunesektorens samlede finanser.

Problemstilling

Kommunenes Sentralforbund ba ECON utarbeide anslag for hvordan endringer i rentenivået påvirker kommunesektorens økonomi gjennom endringer i:

- netto renteutgifter
- verdien på finansaktiva, inkludert verdien av finansielle aktiva i pensjonsfond
- budsjettposter som er rentefølsomme, som for eksempel gebyrinntekter og betaling for opphold i institusjon.

ECON ble også bedt om gi anslag på tidsdimensjonen knyttet til renteendringer, dvs. å anslå hvor lang tid det tar før renteendringer fullt ut slår ut i kommunenes økonomi.

I tillegg er ECON bedt om å gi en kort vurdering av indirekte virkninger som kan påvirke på kommunesektorens økonomi i kjølvannet av renteendringer.

Virkningene av renteendringene skal dessuten sammenholdes med hvordan staten har behandlet endringer i rentenivået i kommuneoppleggene de siste årene.

Hovedforutsetninger

Renteforutsetninger

ECON har gjennomført beregninger av virkningene av rentefall for kommunesektoren under to alternative forutsetninger om renteutviklingen:

1. *Illustrativt alternativ:* Virkningene av et fall i kortsiktige renter – penge- markedrenter – på 2 prosentpoeng og et fall i langsiktige renter – 10 års statsobligasjonsrenter - på 1 prosentpoeng.
2. *Faktisk alternativ:* Virkninger av et rentefall som det vi hadde gjennom 2002 og 2003 med et fall i kortsiktige renter på 4 prosentpoeng og et fall i langsiktige renter på 1,7 prosentpoeng.

Den første alternativet illustrerer virkningene for kommunesektoren av hva som kan oppfattes som normale svingninger i rentene, og skal dermed kunne gi grunnlag for å vurdere betydningen for kommunesektoren av normale svingninger i rentene, både på kort og lang sikt.

Det andre alternativet illustrerer virkningene av rentefallet i de to foregående årene – 2002 og 2003. Rentefallet i disse årene må oppfattes som relativt ekstremt med store utslag i rentene, blant annet som følge av internasjonal konjunktur- nedgang og kraftig fall i prisstigningen. Mye taler for at rentene vil stige fra sitt nåværende nivå, slik at virkningene av rentefallet i så fall vil bli reversert. Vi vil derfor kun rapportere virkningene på kort sikt (i 2004) her i sammendraget.

I begge alternativene har vi anslått den årlige endringen i netto renteinntekter og annen avkastning på finansaktiva.

Fordringer og gjeld og rentebinding

ECON har tatt utgangspunkt i anslag for kommunenes og fylkeskommunenes finansielle formue ved utgangen av 2002. For anslag på finansielle aktiva har ECON tatt utgangspunkt i Norges Banks Finansstatistikk komplettert med statistikk fra Statistisk sentralbyrå, som ikke dekkes av Norges Banks statistikk.

I beregningene har det vært nødvendig å anslå hvilken rentebinding kommunene og fylkeskommunene har på sine fordringer og gjeld. ECON har anslått denne fordelingen dels basert på opplysninger fra Finansstatistikken, dels på opplysninger fra Kommunalbanken og Kommunekreditt og vurderinger foretatt av ECON. Anslagene er foretatt på usikkert grunnlag og er derfor beheftet med usikkerhet.

Pensjonskapitalen

Kommunene og fylkeskommunene er pålagt å bygge opp pensjonskapital for å møte fremtidige pensjonsforpliktelser. Eventuelle endringer i rentenivået som påvirker verdien og/eller avkastningen på pensjonskapitalen, vil påføre kommunene og fylkeskommunene gevinster eller tap. Det er derfor nødvendig å inkludere pensjonskapitalen når det skal utarbeides anslag på virkninger av renteendringer for kommunesektoren. På basis av opplysninger fra årsberetninger i forsikrings-selskap og kommunale pensjonskasser og tall mottatt fra enkelte av aktørene, er det utarbeidet anslag for kommunenes og fylkeskommunenes pensjonskapital.

Kommunesektorens rentebærende fordringer og gjeld inkludert pensjonskapitalen

Tabell A viser at kommunesektoren hadde en samlet netto gjeld utenom pensjonskapitalen på 78 milliarder kroner ved utgangen av 2002. Dette omfatter fordringer og gjeld overfor finanssektoren, samt kommunesektorens beholdning av sertifikater og obligasjoner og gjeld i obligasjoner og sertifikater, mens gjeld og fordringer overfor husholdninger og ikke finansielle foretak i første omgang er holdt utenfor.

Inkluderes pensjonskapitalen¹, var kommunesektoren i netto fordringsposisjon. Netto fordringer inkludert pensjonskapitalen utgjorde 49,4 milliarder kroner ved utgangen av 2002.

¹ Pensjonskapitalen skal som nevnt dekke fremtidige pensjonsforpliktelser for kommuner og fylkeskommuner og er således ikke en del av de normale fordringer i sektoren. Men siden kommuner og fylkeskommuner er forpliktet til å dekke fremtidige pensjoner, vil eventuelle gevinster eller tap som renteendringer gir på avkastningen på pensjonskapitalen, påføre kommunesektoren tilsvarende tap.

Tabell A Kommunesektorens fordringer og gjeld overfor finansforetak og pensjonskapitalen. Millioner kroner

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Fordringer	34 448	35 940	33 097	44 227	53 694	61 765
Gjeld	92 238	102 286	105 740	121 325	140 392	139 746
Netto fordringer	-57 791	-66 346	-72 643	-77 098	-86 698	-77 981
Pensjonskapitalen	74 531	82 095	98 506	109 929	117 792	127 335
Netto fordringer inkl. pensjonskapitalen	16 740	15 749	25 749	32 831	31 094	49 354

Kilde: Norges Bank, SSB og ECON

Som nevnt omfatter tallgrunnlaget referert i tabell A kun fordringer og gjeld kommunesektoren har overfor finansinstitusjoner samt fordringer og gjeld i form av obligasjoner og sertifikater. I beregningene her har vi også gjennomgått fordringer og gjeld overfor husholdninger og ikke-finansielle foretak. Gjennomgangen viste at det bør foretas noen korreksjoner for å ivareta fordrings- og gjeldforhold overfor disse sektorene. Dessuten har vi foretatt korreksjoner knyttet til statlige satsinger, der staten dekker deler av kommunenes gjeldsforpliktelser.

Korreksjoner for etableringslån i Husbanken, ansvarlig lån i kraftsektoren og statlige satsinger

Kommunene formidler etableringslån² til vanskeligstilte grupper i boligmarkedet. Kommunene står som fordringshaver overfor låntakerne, men har tilsvarende gjeld i Husbanken. Låntakerne belastes normalt rentene på disse lånene. ECON har på bakgrunn av opplysninger fra Husbanken redusert kommunesektorens gjeld svarende til gjelden i Husbanken knyttet til ordningen; om lag 12 milliarder kroner. Dette svarer om lag til de samlede fordringene kommunesektoren har overfor husholdningene.

Kommunenes og fylkeskommunenes samlede fordringer på ikke-finansielle foretak hadde ved utgangen av 2002 et omfang på 32,7 milliarder kroner ifølge tall fra Norges Bank. Det finnes ikke opplysninger i offentlig statistikk om hva slags renteinntekter som påløper disse fordringene. I beregningene her har vi på usikkert grunnlag lagt til grunn at det påløper markedsrenter på ansvarlige lån fra kommunesektoren til foretak i kraftsektoren. Resten av kommunenes og fylkeskommunenes lån til ikke-finansielle foretak har vi holdt utenfor beregningene. Ansvarlige lån fra kommunesektoren til kraftsektoren er tidligere anslått av ECON til å utgjøre om lag 18 milliarder kroner ved utgangen av 2001. Vi har i beregningene her tatt utgangspunkt i dette anslaget og antatt at det påløper markedsrenter på disse lånene. Denne forutsetningen er beheftet med særlig stor usikkerhet. ECON rapporterer derfor også virkninger av renteendringer eksklusive de anslåtte virkningene på ansvarlige lån.

I handlingsplanen for eldre, handlingsplanen for psykiatri og skolesatsingen er et av de viktige virkemidlene at staten skal dekke deler av renteutgiftene og avdragene knyttet til investeringer som gjøres innenfor satsingene. Det innebærer at deler av kommunenes gjeldsforpliktelser bæres av staten. Den del av gjelden

² Fra 1.1.2003 er ordningen endret og kalles startlån.

der staten dekker renteutgiftene, vil således måtte tas ut av beregningsgrunnlaget ved i beregningene av virkninger av endringer i rentenivået. På basis av opplysninger blant annet fra Husbanken har ECON anslått at staten dekker renteutgifter på om lag 16 milliarder kroner ved utgangen av 2002. Gitt mekanismene for kompensasjon av renteutgiftene som gjelder i praksis, kan vår metode for beregning av virkningene av renteendringer innebære at de kortsiktige virkningene som er beregnet her, blir noe sterkere enn de som faktisk realiseres.

De samlede korreksjoner i forhold til kommunesektorens anslåtte netto gjeld til finanssektoren og gjeld og fordringer knyttet til obligasjoner og sertifikater beløper seg til 46,1 milliarder kroner. I beregningsgrunnlaget som benyttes her, bidrar korreksjonene til at kommunesektorens netto rentebærende gjeld reduseres fra 78,0 milliarder kroner til 31,9 milliarder kroner. Korreksjonene bidrar dermed til å redusere gevinstene av et rentefall i forhold til når det ikke gjøres slike korreksjoner.

Tabell B Korreksjoner av fordringer og gjeld. Millioner kroner

	2002
Fordringer før korreksjoner	61 765
Korreksjon ansvarlige lån kraftsektoren	+ 18 000
Fordringer etter korreksjoner	79 765
Gjeld før korreksjoner	139 746
Korreksjon etableringslån i Husbanken	- 12 037
Korreksjon statlige satsinger	- 16 080
Gjeld etter korreksjoner	111 629
Netto fordringer før korreksjoner	- 77 981
Netto fordringer etter korreksjoner	- 31 864

Kilde: ECON

Sett bort fra endringer i den finansielle tilpasningen

Når rentene endres, vil det normalt føre til at kommunene, fylkeskommunene og forvaltere av pensjonskapitalen endrer sin tilpasning, for eksempel ved at sammensetningen av fordringer og gjeld endres eller at man søker å realisere kapitalgevinster som kan oppstå i kjølvannet av renteendringer. For å isolere virkningen av rentefallet og fordi det krever en rekke usikre forutsetninger, har vi i beregningene lagt til grunn at kommunene og fylkeskommunene ikke endrer sammensetningen av sine finansielle aktiva, og vi har også sett bort fra kapitalgevinster.

Beregninger på kort og lang sikt

I beregningene på kort sikt har vi her i sammendraget rapportert virkningene året etter at renteendringen er skjedd. De langsiktige beregningene er foretatt for et år når virkningene av renteendringene har fått fullt gjennomslag i avkastningen på netto fordringer og andre finansielle aktiva.

I beregningene på kort sikt har vi sett bort fra endringer i avkastning på aksjer og eiendom i pensjonskapitalen. Normalt vil et rentefall på kort sikt føre til at verdiene på aksjer og eiendommer stiger, mens avkastningen målt i kroner ikke vil bli påvirket nevneverdig. Vi har dessuten, som nevnt, valgt å se bort fra at kapitalgevinster realiseres.

I de langsiktige beregningene har vi antatt at avkastningen både på aksjer, eiendommer eller andre aktiva faller like mye som det langsiktige rentenivået.

Illustrativt alternativ

Tabell C gir anslagene på virkninger av beregningene ECON har gjennomført. ECON vil understreke at anslagene er beheftet med usikkerhet fordi mange av forutsetningene som er lagt til grunn i beregningene, er usikre.

Tabell C Hovedresultater. Årlig endring i avkastning på fordringer, gjeld og pensjonskapitalen til kommuner og fylkeskommuner i alt. Anslag³

	Nivå 31.12.2002 Mill. kr.	Virkning året etter rentefallet		Virkning på lang sikt	
		Endring renter. Prosent- poeng	Endring renteutgifter / inntekter. Mill. kr.	Endring renter. Prosentpoeng	Endring renteutgifter/ inntekter. Mill. kr.
Sum rentebærende fordringer	79 765	- 1,4	- 1 106	- 1,7	- 1 387
Sum rentebærende gjeld	111 629	- 1,1	- 1 229	- 1,6	- 1 765
Netto fordringer	- 31 864		123		378
Pensjonskapital	127 335	- 1,0	- 699	- 1,2	- 1 489
Totalt	95 471	- 1,0	- 575		- 1 111
Memo:					
Totalt ekskl. ansvarlig lån kraftsektoren	77 108		- 330		- 786

Kilde: ECON

Rentefall gir en liten gevinst for kommunesektoren når det ses bort fra pensjonskapitalen

Vi ser av tabell C at når vi ser bort fra pensjonskapitalen, vil et rentefall gi kommunene og fylkeskommunene en gevinst på om lag 100 millioner kroner på kort sikt og opp mot 400 millioner kroner på lang sikt av et fall i de kortsiktige rentene på 2 prosentpoeng og et fall i de langsiktige rentene på 1 prosentpoeng. Dette innebærer dermed at de regnskapsmessige virkningene av renteendringer er relativt små for kommunesektoren totalt, især på kort sikt.

³ Anslåtte virkninger av et fall i pengemarkedsrenter på 2 prosentpoeng og i 10 års-statsobligasjonsrenter på 1 prosentpoeng.

...men kommunene og fylkeskommunene får et tap når pensjonskapitalen inkluderes

Tidligere anslag, som er gitt for virkninger av rentefall for kommunesektoren, har konkludert med at kommunene og fylkeskommunene vil få styrket sin økonomi som følge av nedgang i rentene. I de tidligere anslagene er det ikke tatt hensyn til at kommunesektoren vil bli påført tap ved at avkastningen på pensjonskapitalen vil falle når rentene faller.

De anslåtte tapene i avkastningen på pensjonsformuen – knapt 700 millioner kroner på kort sikt og knapt 1500 millioner kroner på lang sikt – vil mer enn oppveie gevinstene på ordinære fordringer og gjeld. Tabellen viser at når pensjonskapitalen inkluderes, vil et rentefall av den dimensjon som her er lagt til grunn, gi kommunene og fylkeskommunene et årlig tap på i størrelsesorden 600 millioner kroner på kort sikt. På lang sikt vil det årlige tapet bli i størrelsesorden 1.100 millioner kroner. At tapet øker over tid skyldes i første rekke at nedgangen i avkastningen på pensjonskapitalen vil øke over tid etter hvert som avkastningen på langsiktige plasseringer vil falle. Dessuten har vi som nevnt antatt at avkastningen på aksjer, eiendommer og andre aktiva på lang sikt vil falle i takt med lange renter, noe som forsterker tapene på lang sikt.

Holdes det anslåtte tapet på ansvarlige lån til kraftsektoren utenfor, er tapet totalt anslått til om lag 300 millioner kroner på kort sikt og 800 millioner på lang sikt.

I den grad et rentefall skjer parallelt med at lønnsveksten i kommunene og fylkeskommunene faller, vil veksten i pensjonsforpliktelsene bli redusert. I så fall vil redusert avkastning på pensjonskapitalen helt eller delvis motsvares av redusert vekst i pensjonsforpliktelsene.

Tap i avkastning på pensjonskapitalen vil ikke slå ut i regnskapene på kort sikt

Regnskapsforskriftene for kommunene og fylkeskommunene innebærer at variasjoner i årlig avkastning på pensjonskapitalen ikke vil få store direkte effekter på tallene i kommuneregnskapene på kort sikt. Det er først og fremst varig rentefall som vil gi vesentlig regnskapsmessig effekt, fordi det bl.a. vil påvirke forutsetningene som legges til grunn for pensjonsregnskapet. Det vil si at eventuelle tap i avkastning nødvendigvis ikke vil slå direkte ut i kommuneregnskapene på kort sikt. Redusert avkastning på pensjonskapitalen som følge av et kortsiktig rentefall, vil likevel representere et reelt tap for kommuner og fylkeskommuner tilsvarende effektene på sektorens ordinære finansielle fordringer, men kan som nevnt helt eller delvis motsvares av redusert vekst i pensjonsforpliktelsene, dersom veksten i lønningene i kommunesektoren faller når rentene faller.

Mesteparten av virkningene skjer innenfor en tidshorisont på om lag 5 - 7 år

Basert blant annet på den informasjon vi har fått fra Kommunalbanken og Kommunekreditt om rentebinding av lånene, kan det antas at mesteparten av virkningene av en renteendring skje i løpet av om lag 5 – 7 år etter at rentene har endret seg.

Endringer i den finansielle tilpasningen

Vi har som nevnt sett bort fra at kommunene, fylkeskommunene og forvaltere kan endre sin finansielle tilpasning, som følge av endringer i rentene. Normalt vil aktørene i noen grad endre sin tilpasning dersom de kan oppnå gevinster, for eksempel ved å endre rentebindingen på sine fordringer eller gjeld. Eventuelle endringer i tilpasningen kan føre til at virkningene dempes eller eventuelt forsterkes i forhold til de vi rapporterer her.

Også eventuell realisering av kapitalgevinster, knyttet til rentefallet, kan bidra til at virkningene blir andre enn i våre beregninger. Imidlertid kan realisasjon av kortsiktige kapitalgevinster gi lavere avkastning på lengre sikt dersom frigjort kapital reinvesteres i aktiva med lavere løpende avkastning. Ved et rentefall er det stor sannsynlighet at eventuelle reinvesteringer må gjøres i aktiva med lavere avkastning. Vi har i beregningene altså her valgt å se bort fra kortsiktige kapitalgevinster. I rapporten har vi imidlertid illustrert hvilken betydning kapitalgevinster kan ha.

Ikke store utslag fra rentefølsomme budsjettposter

Det regelverk som gjelder for blant annet fastsettelse av gebyrer for kommunale tjenester, gir kommunene adgang til å dekke inn eventuelle økninger i rentene. Motsatt vil et rentefall innebære at gebyrer mv. må justeres i forhold til eventuelt nedgang i rentekostnadene. Alt i alt har ECON lagt til grunn at endringer i rentene neppe vil føre til at kommunene påføres nevneverdige tap eller gevinster knyttet til gebyrer.

Vederlaget som beboere med langtids opphold i kommunale institusjoner er pålagt, vil falle ved et rentefall. Beregningsgrunnlaget for vederlaget vil gå ned som følge av at beboerne disponible inntekter vil bli redusert når rentene faller. På usikkert grunnlag har ECON anslått at vederlaget kan falle med anslagsvis 40-60 millioner kroner per år. Fallet i vederlaget vil først skje etter at dette er kommet inn i ligningstallene for inntektene til beboerne.

Faktisk alternativ

Tabell D oppsummerer våre beregninger av virkningene av rentefallet i 2002 og 2003 for kommunesektoren året etter at rentefallet er skjedd, dvs i 2004.

Tabell D Samlede årlige virkninger for kommunesektoren av rentenedgangen i 2002 og 2003. Anslag

	Virkninger i 2004		
	Nivå 31.12.2002 Mill. kr.	Endring renter. Prosent- poeng	Endring renteutgifter/ inntekter. Mill. kr.
Sum rentebærende fordringer	79 765	- 2,8	- 2 233
Sum rentebærende gjeld	111 629	- 2,2	- 2 410
Netto fordringer	- 31 864		177
Pensjonskapital	127 335	- 1,0	- 1 278
Totalt	95 471		- 1 101
Memo:			
Totalt ekskl. ansvarlig lån kraftsektoren	77 108		- 612

Kilde: ECON

Tabellen viser at under våre forutsetninger og med den usikkerheten vi har presisert for øvrig, kan virkningene av det rentefallet vi hadde gjennom 2002 og 2003, anslås til et samlet tap for kommuner og fylkeskommuner på 1.100 millioner kroner i 2004. Kommunene vil i følge våre beregninger oppnå en gevinst gjennom lavere netto renteutgifter – knapt 200 millioner kroner - og et tap på pensjonskapitalen – knapt 1.300 millioner kroner.

Dette innebærer i likhet med beregningene referert over at de regnskapsmessige virkningene av renteendringer er relativt små for kommunesektoren totalt på kort sikt.

Etter rentefallet i 2002 og 2003 har lønnsveksten i kommunene og fylkeskommunene i likhet med andre sektorer falt. Det innebærer at veksten i pensjonsforpliktelsene har blitt redusert, isolert sett. Redusert avkastning på pensjonskapitalen er således helt eller delvis motsvart av redusert vekst i pensjonsforpliktelsene.

Holdes det anslåtte tapet på ansvarlige lån til kraftsektoren utenfor, er tapet totalt anslått til om lag 600 millioner kroner.

Indirekte virkninger av et rentefall

Kommunesektorens økonomi kan bli påvirket av mer indirekte faktorer som påvirkes av endringer i rentenivået. Renteendringer vil normalt over tid påvirke aktiviteten i økonomien, noe som kan påvirke både kommunenes og fylkeskommunenes inntekter både via skatter og overføringer og eventuelt via andre inntekter, som gebyrer. Likens kan utgiftene påvirkes i første rekke ved at endrede renter påvirker priser og lønninger. Endrede renter kan også påvirke utgiftsnivået reelt sett, for eksempel via endringer i utgifter som påvirkes av aktivitetsnivået i økonomien, som for eksempel utbetaling av sosialhjelp fra kommunene, som trolig kan være påvirket av utviklingen på arbeidsmarkedet.

Virkninger på kommunesektorens økonomi av disse mer indirekte faktorene, kan ikke uten videre anslås. Dette vil kreve omfattende makroøkonomiske analyser. Det bør likevel nevnes at dersom det over tid er noen grad av positivt samsvar mellom rentenivå og lønnsoppgjør, f.eks. ved at lave renter medfører moderate oppgjør, så vil redusert overskuddsevne i pensjonsinnretningene i noen grad kunne motvirkes av lavere behov for reguleringspremier, og motsatt. Jf. blant annet at staten anser reguleringspremien som kommunesektorens eget ansvar.

Kommuneoppleggene: Kommunesektoren er ansvarlig for å dekke eventuelle tap når rentene endrer seg

I statens årlige økonomiske opplegg for kommunesektoren er hovedbudskapet at kommuner og fylkeskommuner står ansvarlig for å dekke eventuelle tap som oppstår når rentene endrer seg. Når økte renteutgifter (på ordinære fordringer og gjeld) har ført til strammere økonomiske rammer for kommunesektoren, har ulike regjeringer normalt vist til at det er nødvendig å gjennomføre tiltak for effektivisering for å møte disse tapene.

1 Bakgrunn og problemstilling

1.1 Innledning

I kjølvannet av det sterke rentefallet har det vært diskusjon om hvor store virkninger nedgangen i rentene vil ha for kommunene og fylkeskommunenes økonomi, både på kort og lang sikt. Det ble blant annet rettet en del kritikk mot de tall Regjeringen presenterte om sammenhengen mellom rentefallet og kommunesektorens økonomi i ulike budsjettdokumenter i 2003. Diskusjonen har oppstått blant annet fordi det er svært krevende å anslå virkningene av et rentefall for kommunesektorens økonomi. Det er derfor et behov for å utrede sammenhengen mellom utviklingen i rentenivået og kommunesektorens økonomi nærmere.

På denne bakgrunn ønsket Kommunenes Sentralforbund å gjennomføre en utredning som har som mål å anslå virkningene av renteendringer på kommunesektorens samlede finanser.

1.2 Problemstilling

Målet er å utarbeide mest mulig presise anslag for hvordan endringer i rentenivået påvirker kommunesektorens økonomi gjennom endringer i:

- netto renteutgifter
- verdien på finansaktiva, inkludert verdien av finansielle aktiva i pensjonsfond
- budsjettposter som er rentefølsomme, som for eksempel gebyrinntekter og betaling for opphold i institusjon.

ECON ble også bedt om gi anslag på tidsdimensjonen knyttet til renteendringer, dvs. å anslå hvor lang tid det tar før renteendringer fullt ut har slått ut i kommunesektorens økonomi.

I tillegg er ECON bedt om å gi en kort vurdering av indirekte virkninger som kan påvirke på kommunesektorens økonomi i kjølvannet av renteendringer.

- Lønnsdannelsen: Hvordan vil renteendringer påvirke lønnsdannelsen, og vil det i så fall påvirke kommunesektorens økonomi eller vil det nøytraliserer gjennom kommuneoppleggene?

- Endret økonomisk vekst. Vil rentenes virkning på den økonomiske veksten og derigjennom skatteveksten påvirke kommunesektorens økonomi eller vil det nøytraliserer gjennom kommuneoppleggene?

Virkningene av renteendringene skal sammenholdes med hvordan staten har behandlet endringer i rentenivået i kommuneoppleggene de siste årene. ECON skal gjøre dette ved en gjennomgang av budsjettdokumenter der opplegget overfor kommunene og fylkeskommunene omtales.

2 Metode og datakrav

2.1 Direkte virkninger av renteendringer

Metode

ECON har foretatt beregninger under to alternative forutsetninger om renteutviklingen:

1. *Illustrativt alternativ:* Virkningene av et fall i kortsiktige renter pengekamrkedtsrenter - på 2 prosentpoeng og et fall i langsiktige renter – 10 års statsobligasjonsrenter - på 1 prosentpoeng.
2. *Faktisk alternativ:* Virkninger av et rentefall slik vi hadde gjennom 2002 og 2003 med et fall i kortsiktige renter på 4 prosentpoeng og et fall i langsiktige renter på 1,7 prosentpoeng.

ECON har utarbeidet anslag på kort og lang sikt på basis av statistikk og anslag for kommunesektorens finansielle fordringer og gjeld (inkludert pensjonskapitalen) Vi har foretatt beregninger på basis av tall for kommunesektorens fordringer og gjeld ved utgangen av 2002.

Dessuten har vi dokumentert virkningsberegninger av hhv korte og lange renters betydning for kommunesektorens finanser.

ECON har dessuten vurdert betydningen av rentefallet for budsjettposter som må antas å være rentefølsomme.

2.2 Datakilder

Offentlige nasjonale datakilder

Det finnes to hovedkilder som gir nasjonale tall for kommunesektorens fordringer og gjeld:

- *Offentlig forvaltnings fordringer og gjeld* (Statistisk sentralbyrå) gir blant annet data for kommunesektorens fordringer og gjeld ("Kommuneregnskapet").
- *Finansstatistikken* (Norges Bank) gir balanseposter (norske) banker, banker, statlige låneinstitutter, kredittforetak, finansieringsselskaper og verdipapirfond.

Innhentede data

Offentlig statistikk gir ikke tilstrekkelig informasjon til å beregne virkninger av rentefallet på kommunenes og fylkeskommunenes økonomi. For å gjøre beregningene har vi i dette prosjektet innhentet ytterligere informasjon og data:

- Data fra Kommunalbanken og Kommunekreditt som gir informasjon om rentebinding på utlån til kommuner og fylkeskommuner.
- Data fra Forsikringsselskap og Kommunale pensjonskasser som gir informasjon om verdien av kommunale og fylkeskommunale pensjonsfond.
- Data fra Husbanken som gir grunnlag for å anslå størrelsen på gjeld knyttet til statlige satsinger der staten delvis dekker renteutgifter (og gjeldsavdrag) på kommunenes lån til investeringer knyttet til satsingene.
- Data fra Husbanken som gir grunnlag å anslå omfanget av etableringslån i kommunene.

Dette informasjonsgrunnlaget gir ikke et fullstendig bilde av alle deler av kommunesektorens fordringer og gjeld som er nødvendige for å gi eksakte anslag på virkninger av renteendringer. Det innebærer at det må gjøres en del forutsetninger som innebærer at resultatene er beheftet med usikkerhet.

2.3 Rentefølsomme budsjettposter

ECON er også bedt om å anslå virkninger av renteendringer på budsjettposter som er rentefølsomme. Vi har på basis av regelverk og forskifter vurdert virkningene for hhv

- gebyrer for kommunale betalingstjenester
- og
- vederlag for opphold i institusjon mv.

2.4 Indirekte virkninger av renteendringer

Makroøkonomiske forhold

Virkninger på kommunesektorens økonomi av mer indirekte faktorer som kan påvirke kommunenes og fylkeskommunenes økonomi, som lønnsoppgjør (og regulering av pensjoner som følger i kjølvannet av det) og økonomisk vekst. Disse indirekte faktorene kan imidlertid ikke uten videre anslås. Dette vil kreve omfattende makroøkonomiske analyser. ECON gir derfor noen kortfattede kvalitative vurderinger basert på økonomisk teori, som vil gi en pekepinn om faktorer som bidrar til å styrke eller svekke kommunenes økonomi. ECON vil presisere at virkningene ikke er entydige, men vil avhenge av en rekke forhold, blant annet av situasjonen på arbeidsmarkedet og i norsk økonomi, rammene og ”stemningen” rundt lønnsoppgjørene, kommunesektorens økonomi, mv.

Renteendringer og det økonomiske opplegget overfor kommunene

ECON har gjennomgått kommuneøkonomiproposisjonen fra 1998 frem til og med 2004 og kartlagt hvordan renteendringer er innbakt i de årlige økonomiske opplegg overfor kommunene.

3 Kommunesektorens fordringer og gjeld

3.1 Innledning

For å beregne virkninger av endringer i rentenivået på kommunesektorens økonomi kreves det blant annet informasjon om kommunesektorens fordringer og gjeld og hvordan renteinntekter og –utgifter på disse balansepostene påvirkes av endringer i det generelle rentenivået. Dessuten kreves det informasjon om hvordan verdiene av balansepostene påvirkes av renteendringer, dersom realiserede kapitalgevinster skal inkluderes i bergningene.

3.2 Fordringer og gjeld

3.2.1 Kommuneregnskapet

Statistisk sentralbyrå (SSB) innhenter regnskapstall fra kommunene og fylkeskommunene. På basis av disse tallene utarbeider SSB konsoliderte tall for driftsregnskap og finansielle balanser for kommunesektoren total sett.

Tabell 3.1 gir en oversikt over kommunesektorens totale fordringer og gjeld per 31. desember i perioden 1997-2002 ifølge SSBs regnskapstall. Det er ikke publisert regnskapstall for 2003 ennå. Regnskapet gir tall i pålydende verdi, som kan avvike fra markedsverdien.

Tabellen viser at kommunesektorens netto fordringer har ligget på rundt 30 mrd. kr i perioden frem til 2001, noe som svarte til i størrelsesorden 15 prosent av løpende inntekter. I 2002 falt andelen ned til 6,0 prosent eller 12,2 mrd. kr. Nedgangen hadde sammenheng med statens overtakelse av ansvaret for spesialisthelsetjenesten, da fylkeskommunene fikk gjeldslette fra staten.

Tabell 3.1 *Kommunesektorens fordringer og gjeld*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Fordringer i alt, mrd. kr.	98,8	108,5	120,7	148,4	169,1	182,5
Gjeld i alt, mrd. kr.	126,3	140,1	150,2	174,9	204,4	194,7
Netto fordringer, mrd. kr.	- 27,5	- 31,6	- 29,5	- 26,5	- 35,4	- 12,2
- % av løpende inntekter	- 16,4	-17,8	-15,7	- 13,1	-15,8	- 6,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Rentebærende gjeld overfor finanssektoren og på obligasjoner og sertifikater

På basis av regnskapstallene til SSB har ECON anslått rentebærende gjeld og fordringer kommunesektoren har overfor finanssektoren og på fordringer og gjeld knyttet til obligasjoner og sertifikater. Dette omfatter følgende balanseposter:

- *Fordringer:* Bankinnskudd, sertifikater, statskasseveksler og obligasjoner
- *Gjeld:* Sertifikat- og obligasjonslån, samt lån og annen gjeld til finansielle foretak.

Tabell 3.2 gir en oversikt over rentebærende fordringer og gjeld overfor finanssektoren og på obligasjoner og sertifikater basert på SSB regnskapstall.

Tabell 3.2 Rentebærende fordringer og gjeld overfor finanssektoren og obligasjoner og sertifikater. Millioner kroner

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Fordringer	32 063	32 248	32 137	44 155	53 461	57 848
Bankinnskudd	27 725	27 260	26 834	36 906	43 337	41 821
Sertifikater og statskasseveksler	664	903	1 331	1 658	1 894	4 549
Obligasjoner	3 148	3 674	3 254	4 726	7 211	7 662
Andre utlån finansielle foretak	526	411	718	865	1 019	3 816
Gjeld	93 154	99 485	105 963	119 954	131 822	131 379
Sertifikatlån	3 830	4 110	8 085	5 653	5 494	4 895
Obligasjonslån	20 777	20 841	19 415	25 709	25 708	24 555
Andre lån finansielle foretak	66 377	73 732	77 146	86 265	98 321	99 200
Annen gjeld, finansielle foretak	2 170	802	1 317	2 327	2 299	2 729
Netto fordringer	-61 091	-67 237	-73 826	-75 799	-78 361	-73 531

Kilde: SSB og ECON

Netto rentebærende gjeld overfor finanssektoren og fordringer og gjeld knyttet til obligasjoner og sertifikater utgjorde 73,5 mrd. kr ved utgangen av 2002. Til sammenligning anslo Kommunal- og regionaldepartementet kommunesektorens rentebærende gjeld til 70-80 milliarder kroner i St.prp.66 (2002-03), dvs. på samme nivå som ECONs anslag.

Det fremgår av tabell 3.1 og 3.2 at anslått netto rentebærende gjeld ligger klart over total netto gjeld. Dette skyldes at kommunene har betydelige netto fordringer på ikke-finansielle foretak og husholdninger, som ikke er med i tabell 3.2. Behandlingen av disse netto fordringene omtales nærmere nedenfor.

3.2.2 Finansstatistikken fra Norges Bank

Norges Bank utarbeider Finansstatistikken. Statistikken bygger på en totaltelling av balanse- og resultatregnskapsdata for banker, statlige låneinstitutter, kredittforetak, finansieringsselskaper og verdipapirfond. SSB utarbeider tilsvarende statistikk for livs- og skadeforsikringselskaper og pensjonskasser. Samlet gir disse en oversikt over formues- og gjeldsposisjonen som norske juridiske enheter (norsk eller utenlandsk eiet) eller filialer i Norge av utenlandske finansielle foretak finansforetakene har overfor andre sektorer, deriblant kommunesektoren.

Dette betyr at formues- og gjeldsposter som kommunesektoren har overfor finansforetak utenfor Norge ikke er med i statistikken.

Tabell 3.3 Kommunesektorens fordringer og gjeld overfor finansforetak. Millioner kroner

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003.3 ⁴
Fordringer							
Innskudd	27 725	27 260	26 834	36 906	43 337	41 821	38 148
Sertifikater	1 683	2 867	1 349	1 877	2 456	4 887	1 708
Obligasjoner	4 742	5 392	4 571	5 008	7 590	14 694	16 906
Sum fordringer	34 448	35 940	33 097	44 227	53 694	61 765	56 986
Gjeld							
Obligasjoner	19 175	20 324	18 912	25 882	26 583	26 265	28 431
Sertifikater	3 735	3 726	6 711	5 382	5 150	5 278	5 505
Andre lån	69 328	78 235	80 118	90 061	108 659	108 203	116 201
Sum gjeld	92 238	102 286	105 740	121 325	140 392	139 746	150 136
Netto fordringer	- 57 791	- 66 346	- 72 643	- 77 098	- 86 698	- 77 981	- 93 151

Kilde: Norges Bank og SSB

3.2.3 Forskjell mellom Kommuneregnskapet og Finansstatistikken

Tabell 3.4 viser at anslagene for netto rentebærende gjeld basert på Kommuneregnskapet og tallene for samme størrelser fra Finansstatistikken er i samme størrelsesorden. Forskjellene mellom de to kildene utgjør fra minus 8,3 mrd. kr. (2001) til pluss 3,3 mrd. kr (1997). Forskjellene kan blant annet forklares med forskjeller i føringsmåter og statistiske feilkilder.

Tabell 3.4 Netto gjeld, millioner kroner. Forskjell mellom Kommuneregnskap og Finansstatistikken

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Kommuneregnskap	61 091	67 237	73 826	75 799	78 361	73 531
Finansstatistikk	57 791	66 346	72 643	77 098	86 698	77 981
Forskjell	3 300	891	1 183	-1 299	-8 337	-4 450

Kilde: ECON

Vi har i våre beregninger valgt å ta utgangspunkt i Finansstatistikkens tall, men beregninger basert på Kommuneregnskapet ville ha gitt resultater om lag på linje med de som rapporteres nedenfor.

3.3 Korreksjoner av tallgrunnlaget

Som nevnt omfatter tallgrunnlaget i tabellene ovenfor kun fordringer og gjeld kommunesektoren har overfor finansinstitusjoner samt fordringer og gjeld i form

⁴ Utgangen av 3. kvartal 2003.

av obligasjoner og sertifikater. I beregningene her har vi også gjennomgått fordringer og gjeld overfor husholdninger og ikke-finansielle foretak. Gjennomgangen har konkludert med at det må foretas noen korreksjoner for å ivareta fordringer og gjeld overfor disse sektorene. Dessuten har vi foretatt korreksjoner knyttet til statlige satsinger, der staten dekker deler av kommunenes gjeldsforpliktelser.

3.3.1 Kommunesektorens fordringer på husholdninger og ikke-finansielle foretak

Kommunesektoren har betydelige fordringer på husholdninger og ikke finansielle foretak. Tabell 3.5 gir Norges Banks anslag på disse fordringene.

Tabell 3.5 Kommunesektorens fordringer på ikke finansielle foretak og husholdninger. Millioner kroner

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ikke-finansielle foretak	20 235	18 836	23 043	24 616	24 803	32 678
Husholdninger	9 142	9 826	10 482	10 319	11 110	12 037
Sum	29 377	28 662	33 525	34 935	35 913	44 715

Kilde: Norges Bank

Tabellen viser at kommunesektorens fordringer overfor ikke finansielle foretak og husholdninger utgjorde nær 45 milliarder kroner i 2002. Det finnes ikke informasjon grunnlag for hvilke rentebetingelser disse fordringene har. Innenfor dette prosjektet har det ikke vært ressurser til å undersøke dette nærmere. Vi har derfor gjort antakelser om rentebetingelsene knyttet til disse fordringen

Fordringer på husholdninger

Kommunene formidler etableringslån⁵ til vanskeligstilte grupper i boligmarkedet. Disse har rentebetingelser som andre lån i Husbanken. Dette er lån som kommunene tar opp i Husbanken og låner videre til de som oppfyller kravene for slike lån. ECON har tatt kontakt med Husbanken for å få opplysninger om kommunesektorens gjeld knyttet til etableringslån. Husbanken opplyste at kommunene ved utgangen av 2002 hadde en gjeld på 12,6 milliarder kroner knyttet til denne ordningen. Dette svarer omtrent til tallet for fordringer kommunene har overfor husholdningssektoren. Denne gjelden til kommunene er med i gjelden kommunene har overfor finanssektoren gjengitt i tabellene ovenfor. I beregningene har vi korrigert for dette ved å redusere gjelden til kommunene tilsvarende. Dette innebærer at i våre beregninger vil endringer i rentenivået ikke påvirke kommunesektorens netto renteutgifter knyttet til etableringslån opptatt i Husbanken.

Fordringer på ikke-finansielle foretak

For fordringer på ikke-finansielle foretak er informasjon grunnlaget meget tynt i forhold til å rentebetingelser på fordringene. Trolig er rentebetingelsene på deler av gjelden knyttet til utviklingen markedsrentene og vil endre seg i takt med disse,

⁵ Fra 1.1.2003 er ordningen endret og kalles startlån.

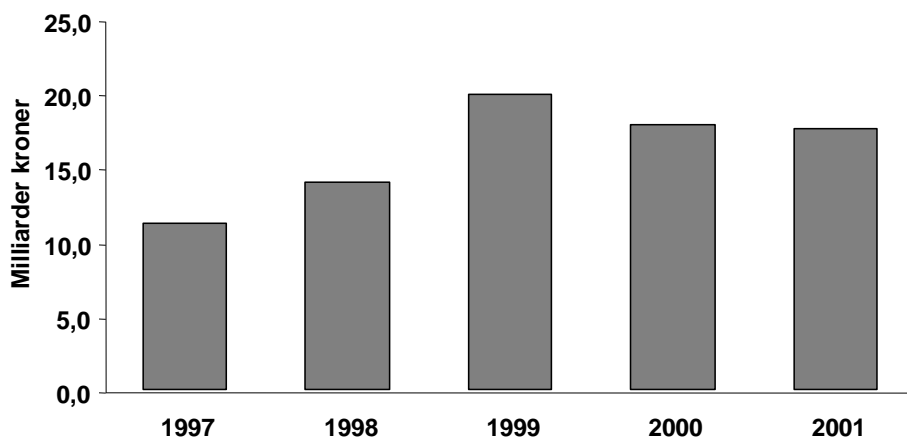
mens andre fordringer har betingelser der rentene som påløper, ikke svinger (fullt ut) i takt med markedsrentene.

En stor andel av disse fordringene er knyttet til ansvarlige lån i kraftsektoren. ECON utarbeidet i 2002 en rapport på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet om kommunene og fylkeskommunenes formue og inntekter knyttet til kraftsektoren.⁶ ECON beregnet i rapporten blant annet omfanget av ansvarlige lån og renteinntekter knyttet til lånene. I rapporten ble det også gjennomgått hvordan renteinntektene avhenger av utviklingen i det generelle rentenivået.

Omfang av ansvarlige lån

Figur 3.1 viser ECONs anslag på ansvarlige lån til kommunale og fylkeskommunale selskaper i kraftsektoren. Ved utgangen av 2001 utgjorde disse lånene om lag 18 milliarder kroner.

Figur 3.1 *Utestående ansvarlige lån til kraftsektoren fra kommuner og fylkeskommuner*



Kilde: ECON

I beregningene her er det lagt til grunn at de ansvarlige lånene ved utgangen av 2002 var på samme nivå som ved utgangen av 2001. Basert på utviklingen i fordringene overfor finansielle foretak fra 2001 til 2002 (jf. tabell 3.5), kan det være grunn til å tro at dette er et lavt anslag. Dette innebærer at fordringene til kommunesektoren er oppjustert med 18 milliarder kroner i våre beregninger av virkninger av endringer i rentenivået.

Renteinntekter fra ansvarlige lån

Verken tilgjengelige regnskapstall (fra Brønnøysund⁷) eller de ulike kommuneregnskapene inneholder informasjon om renteutgifter/-inntekter knyttet spesielt til ansvarlige lån. ECON foretok derfor i sin rapport om kraftformuen og kraftinntektene en beregning av renteinntektene. Der het det blant annet:

Finansdepartementet fastsetter årlige normrenter for finanskostnader i offentlige verk som skal brukes til å beregne hvor mye renteinntekter

⁶ ECON-rapport nr. 101/02. *Kommunenes og fylkeskommunenes kraftformue og kraftinntekter*

⁷ ECON har her benyttet tall fremskaffet av Europower og tall fra selskapenes årsrapporter.

kommunene kan motta fra kraftselskap uten å betale skatt for kapitalinntekt (gjengitt i tabell 2.8 for perioden 1997-2001). I Ot prp nr 23 (1995-96), "Skattlegging av kraftforetak", er det nedfelt at normrenten for skal være tilnærmet lik markedsrente, dvs. en risikofri rente påpluss et markedsbasert gjennomsnittlig risikotillegg. I proposisjonen defineres risikofri rente som tilsvarende statsobligasjoner med 3 år løpetid. Kommunene og fylkeskommunene står fritt til å benytte en annen rente ved fastsettelsen av betingelser for ansvarlige lån. En lang rekke selskap benytter seg av 3 måneders NIBOR-rente, samt et tillegg for risiko.

I beregningene her lagt til grunn at de ansvarlige lånene forrentes til markedsmessige vilkår, og det er antatt en fordeling av rentebetingelsene knyttet til lånene.⁸

3.3.2 Statlige satsinger

I handlingsplanen for eldre, handlingsplanen for psykiatri og skolesatsingen er et av de viktige virkemidlene at staten skal dekke deler av renteutgiftene og avdragene knyttet til investeringer som gjøres innenfor satsingene. Det innebærer at deler av kommunenes gjeldsforpliktelser bæres av staten. Den del av gjelden der staten dekker renteutgiftene, vil således måtte tas ut i beregningene av virkninger av endringer i rentenivået.

Det finnes ikke, så vidt ECON erfarer, et anslag for hvor stor andel av den samlede gjelden der staten vil dekke renteutgiftene. ECON har på bakgrunn av opplysninger fra blant annet Husbanken anslått omfanget av kommunenes gjeld der staten er forpliktet til å dekke rentene.

Husbanken har vært ansvarlig for å tildele tilskudd (oppstartstilskudd og kompensasjonstilskudd) i handlingsplanen for eldre og psykiatriplanen. På bakgrunn av disse tilskuddene, antall plasser det er gitt tilskudd for, og gjennomsnittlige anleggskostnader per plass samt regelverk som avgrenser statens ansvar, har ECON anslått statens gjeldsforpliktelser. Disse anslagene innebærer at staten ved utgangen av 2002 hadde en forpliktelse til å dekke renter på en gjeld svarende til 14,1 milliarder kroner under handlingsplanen for eldre og psykiatri.

Husbanken har på forespørsel gitt ECON opplysninger om at tilsvarende forpliktelse i skolesatsingen lå på 2,0 milliarder kroner ved utgangen av 2002.

Samlet var derfor statens forpliktelse til å dekke renter av en gjeld på 16,1 milliarder kroner ved utgangen av 2002. I beregningene er dette teknisk løst ved å redusere kommunenes rentebærende gjeld tilsvarende.

3.3.3 Korrigerte anslag for rentebærende fordringer og gjeld

Basert på forutsetningene for korreksjonen redegjort for ovenfor, gir tabell 3.7 våre anslag for rentebærende fordringer og gjeld i kommunesektoren ved

⁸ Beregningsteknisk har vi lagt til grunn at rentebetingelsene er de samme som for kommunesektorens samlede gjeld til finansinstitusjonene.

utgangen av 2002. Tabellen viser at de samlede korreksjoner beløper seg til en oppjustering netto rentebærende fordringer på 46,1 milliarder kroner..

*Tabell 3.7 Kommunesektorens korrigerede rentebærende fordringer og gjeld
Anslag. Millioner kroner*

	2002
Fordringer	
Innskudd	41 821
Sertifikater	4 887
Obligasjoner	14 694
Sum fordringer før korreksjoner	61 765
<i>Korreksjon: Ansvarlig lån kraftsektoren</i>	+ 18 000
Sum fordringer etter korreksjoner	79 765
Gjeld	
Obligasjoner	26 265
Sertifikater	5 278
Andre lån	108 203
Sum gjeld før korreksjoner	139 746
<i>Korreksjon: Etableringslån i Husbanken</i>	- 12 037
<i>Korreksjon: Statlige satsinger</i>	- 16 080
Sum gjeld etter korreksjoner	111 629
Netto fordringer før korreksjoner	-77 981
<i>Samlede korreksjoner</i>	46 117
Netto fordringer etter korreksjoner	-31 864

Kilde: ECON

I forhold til beregninger av endringer i rentenivået knytter det seg størst usikkerhet til korreksjonen som er foretatt for ansvarlig lån til i ikke-finansielle foretak. På denne bakgrunn har vi i beregningene som dokumenteres senere i rapporten, valgt både å rapportere virkninger inkludert denne korreksjonen og virkninger der denne korreksjonen holdes utenfor.

3.4 Forutsetninger om rentebinding av fordringer og gjeld

For å gi mest mulig presise anslag på virkninger av renteendringer for kommunesektoren både på kort og lang sikt, er det nødvendig å ha informasjon om rentebindingen på fordringer og gjeld. Verken Kommuneregnskapet eller Finansstatistikken inneholder informasjon om rentebindingen. I beregningene våre har vi derfor anslått fordelingen av fordringer og gjeld med ulik rentebinding. Anslagene våre er dels basert på opplysninger fra Finansstatistikken og dels på opplysninger fra Kommunalbanken og Kommunekreditt og vurderinger foretatt av ECON. Anslagene er foretatt på usikkert grunnlag og er derfor beheftet med usikkerhet.

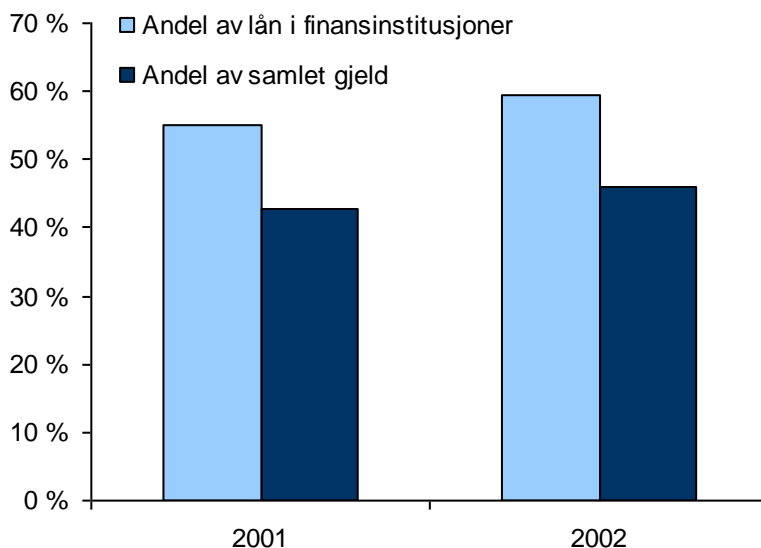
Fordringer

For kommunesektorens innskudd i banker har vi antatt at rentene følger penge-
markedsrentene. For sertifikater har vi antatt at rentene i større grad er bundet på
kort sikt, men at de vil reguleres innen ett til to år. For obligasjoner har vi antatt at
gjennomsnittlig gjenstående løpetid er om lag 5 år, slik at en femdel av nedgangen
i obligasjonsrentene slår ut i løpet av ett år.

Gjeld

For å anslå rentebindingen på kommunesektorens lån i finansinstitusjoner har vi
innhentet informasjon fra Kommunalbanken og Kommunekreditt. Utlånene fra
disse to finansinstitusjonene utgjorde 55-60 prosent av de samlede lån kommuner
og fylkeskommuner hadde i finansinstitusjoner, og det svarer til 40-45 prosent av
kommunesektorens samlede gjeld i 2001 og 2002, jf. figur 3.2.

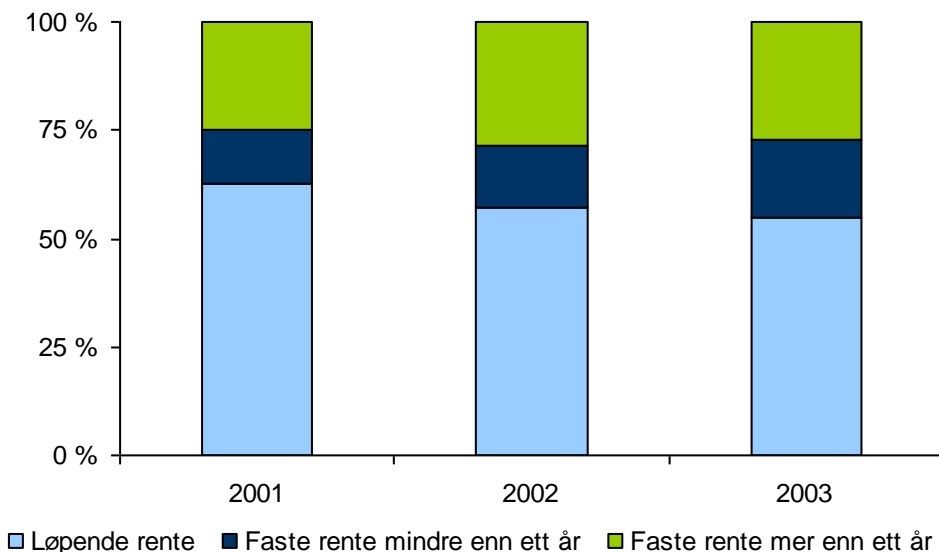
Figur 3.2 *Kommunesektorens lån i Kommunalbanken og Kommunekreditt.
Prosent av lån i finansinstitusjoner og av samlet gjeld*



Kilde: Kommunalbanken, Kommunekreditt og ECON

Kommunesektorens lån med flytende rente utgjorde i 2001 om lag 63 prosent av
de samlede lånene kommunesektoren har i Kommunalbanken og Kommunekreditt.
Andelen falt til om lag 55 prosent ved utgangen av 2003, jf. figur 3.3.

Figur 3.3 Utlånsstruktur i Kommunalbanken og Kommunekreditt per 31.12. Andeler i prosent



Kilde: Kommunalbanken, Kommunekreditt og ECON

Lån med en rentebinding på mindre enn ett år økte fra en andel på om lag 12 prosent i 2001 til 18 prosent i 2003, mens andelen lån med lengre rentebinding har ligget på om lag 25 prosent i disse tre årene.

Forutsetninger i beregningene

Tabell 3.8 viser den anslåtte fordelingen av fordringer og gjeld i kommunesektoren ved utgangen av 2002 fordelt på objekter med ulike løpetider for rentene. Tabellen viser at med den informasjon og beregningstekniske forutsetninger vi har valgt, så har over 75 prosent av fordringene kortsiktig rentebinding (rente bundet mindre enn ett år) og renteutviklingen er for disse fordringene er knyttet til utviklingen i pengemarkedsrentene. For gjelden er tilsvarende andel om lag 55 prosent. Fordringene er således mer sensitive for endringer i pengemarkedsrentene enn gjelden.

Tabellen viser dessuten at netto gjeld med rentebinding under ett år, utgjorde 31,2 milliarder kroner, mens netto gjeld med fast rente utgjorde 46,8 milliarder kroner ved utgangen av 2002 basert på våre forutsetninger.

Tabell 3.8 *Kommunesektorens finansielle balanse, fordelt på objekter med fast og flytende rente per 31.12.2002. Anslag*

	Mill. kroner	Prosent av fordringer/gjeld
Fordringer		
Innskudd – flytende rente	41 821	52,4
Sertifikater - fast rente mindre enn ett år	4 887	7,1
Obligasjoner - fast rente over 3 år	14 694	18,4
Ansvarlig lån kraftsektoren ⁹	18 363	23,0
Sum rentebærende fordringer	79 765	100,0
Gjeld		
Lån - flytende rente	45 938	41,2
Lån - fast rente mindre enn ett år	11 427	10,2
Lån - fast rente 1-3 år	16 154	14,5
Lån - fast rente over 3 år	6 567	5,9
Sertifikater - fast rente mindre enn ett år	5 278	4,7
Obligasjoner - fast over 3 år	26 265	23,5
Sum rentebærende gjeld	111 629	100,0
Netto fordringer	- 31 864	
- herav med rentebinding under ett år	- 15 935	
- herav med rentebinding over ett år	- 15 929	

Kilde: ECON

3.5 Pensjonskapitalen

Kommunene og fylkeskommunene er pålagt å bygge opp pensjonskapital for å møte fremtidige pensjonsforpliktelser. Kommunene og fylkeskommunene er ansvarlig for at fondene som bygges opp tilfredsstillende krav som lov- og regelverk setter til slike fond. Eventuelle endringer i rentenivået som påvirker verdien og/eller avkastningen på pensjonskapitalen, vil påføre kommunene og fylkeskommunene gevinster eller tap.

På basis av opplysninger fra årsberetninger i forsikringsselskap og kommunale pensjonskasser og tall direkte mottatt fra enkelte av aktørene, er det utarbeidet anslag for kommunene og fylkeskommunenes pensjonskapital. Totaltallene fremgår av tabell 3.9.

⁹ Inkludere også lån til finanssektoren som utgjorde 363 millioner kroner ved utgangen av 2002.

Tabell 3.9 Kommunene og fylkeskommunenes pensjonskapital per 31. desember. Millioner kroner

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Samlet kapital for kommuner	70 300	77 435	92 914	103 689	111 106	120 107	131 277
Relevante kommunale virksomheter.	4 231	4 660	5 592	6 240	6 687	7 228	7 900
Samlet kapital	74 531	82 095	98 506	109 929	117 792	127 335	139 178

Kilde: ECON

Anslagene er basert på opplysninger om pensjonskapitalen i kommunale ordninger i KLP, Oslo Pensjonsforsikring, kommunale pensjonskasser, Vital (inkl. tidligere Gjensidige) og Storebrand. For KLP, Oslo Pensjonsforsikring er egenkapital inkludert i tallene. Tall for 2002 er beregnet på grunnlag av regnskapstall for KLP, Oslo Pensjonsforsikring (årsberetning) og kommunale pensjonskasser (SSB). Tall for pensjonskapitalen forvaltet av øvrige selskap er anslått på grunnlag opplysninger fra enkelte av selskapene og på basis av oppgaver i årsberetningene.

Kapital knyttet til kommunale virksomheter der kommunene og fylkeskommunene er direkte ansvarlig for pensjonsforpliktelsene, er skjønnsmessig satt til 50 prosent av samlet anslått kapital i bedriftssegmentet i kommunesektoren. Bedriftssegmentet er beregnet med utgangspunkt i faktiske tall fra KLP. For øvrige selskap er bedriftssegmentet skjønnsmessig anslått på grunnlag av opplysninger fra et av selskapene. Relevante virksomheter er også her satt til 50 prosent. av bedriftssegmentet.

Tall for de øvrige år er anslått basert på veksten i forvaltningskapital i KLP, Oslo Pensjonsforsikring og kommunale kasser, korrigert for flytting fra KLP.

Fra 1. januar 2002 overtok staten ansvaret for helseforetakene fra fylkeskommunene. Tallene i tabellen over er eksklusive helseforetakene også før 2002. Inkluderer man helseforetakene i perioden 1997-2001, ville pensjonskapitalen bli høyere enn det som fremkommer i tabellen. I 2003 tilsvarte forsikringsfond knyttet til helseforetakene vel 26 prosent av samlet kapital i tabellen.

På basis av opplysninger fra enkelte av selskapene og tilgjengelig offentlig informasjon har ECON anslått fordelingen av kommunenes pensjonskapital på ulike investeringsinstrumenter. Våre anslag er gjengitt i tabell 3.10.

Tabell 3.10 Kommunene og fylkeskommunenes pensjonskapital per 31. desember 2002

	Millioner kroner	Prosent
Rentepapirer – flytende rente	18 675	15,0
Obligasjoner – fast rente	65 959	53,0
Utlån – fast og flytende rente	14 508	11,4
Aksjer	9 992	7,8
Eiendom	8 376	6,6
Annet	6 933	5,4
Sum	127 335	100,0

Kilde: ECON

Regnskapsforskriftene for kommunene og fylkeskommunene innebærer at variasjoner i årlig avkastning på pensjonskapitalen ikke får direkte effekt på kommuneregnskapene det samme år. Det er først og fremst varig rentefall som vil gi vesentlig regnskapsmessig effekt, fordi det bl.a. vil påvirke forutsetningene som legges til grunn for pensjonsregnskapet. Det vil si at eventuelle tap i avkastning nødvendigvis ikke vil slå direkte ut i kommuneregnskapene på kort sikt. Redusert avkastning på pensjonskapitalen som følge av et kortsiktig rentefall, vil likevel representere et reelt tap for kommuner og fylkeskommuner tilsvarende effektene på sektorens ordinære finansielle fordringer.

4 Utviklingen i rentenivået

Norges Bank har stor innflytelse på utviklingen i de kortsiktige rentene i Norge gjennom Bankens fastsettelse av sine styringsrenter. De langsiktige rentene – obligasjonsrentene – bestemmes i markedene.

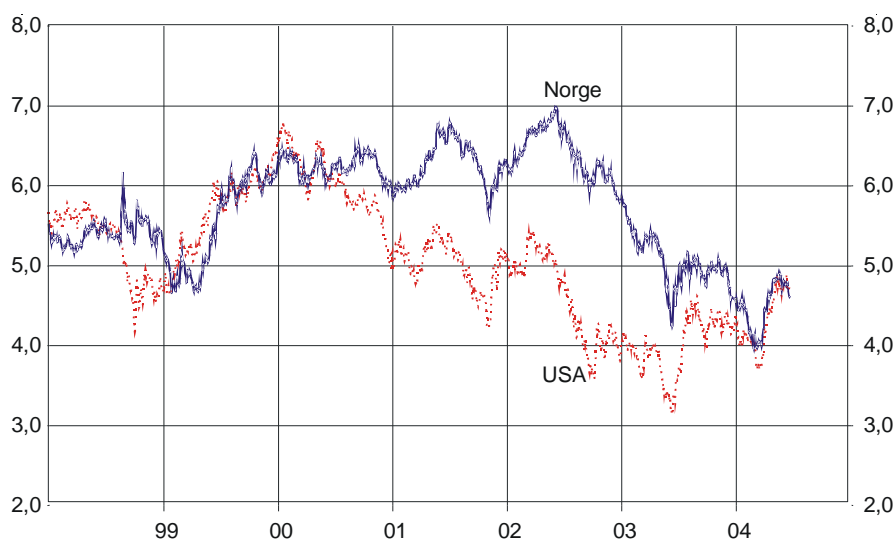
Rentenivået både i Norge og i rekke andre land ligger nå på et svært lavt nivå, sett i historisk sammenheng. For eksempel lå rentene på statskasseveksler (kortsiktige renter) i USA våren 2004 på sitt lavest nivå siden 1958. Årsaken til de lave rentene er den svake økonomiske utviklingen i verdensøkonomien etter den langvarige oppgangen på 1990-tallet.

4.1 Obligasjonsrenter

Rentenivået i obligasjonsmarkedet påvirkes av aktørenes forventinger, særlig om inflasjonsutviklingen fremover. Men også andre faktorer kan ha stor betydning for rentenivået, som for eksempel valutakursutvikling, utenriksøkonomien, utvikling i arbeidsmarkedet, finanspolitikken, fordi disse andre faktorene normalt vil påvirke inflasjonsforventingene.

Renteutviklingen i Norge avhenger normalt av rentene internasjonalt. Med frie kapitalbevegelser vil normalt de langsiktige rentene bevege seg i takt. I kortere perioder kan det imidlertid være mer usymmetri i renteutviklingen mellom land. De langsiktige rentene i Norge (og i andre land) vil i stor grad bevege seg i takt med de amerikanske obligasjonsrentene. Figur 4.1 viser utviklingen i amerikanske og norske statsobligasjonsrenter.

Figur 4.1 Statsobligasjonsrenter. Prosent

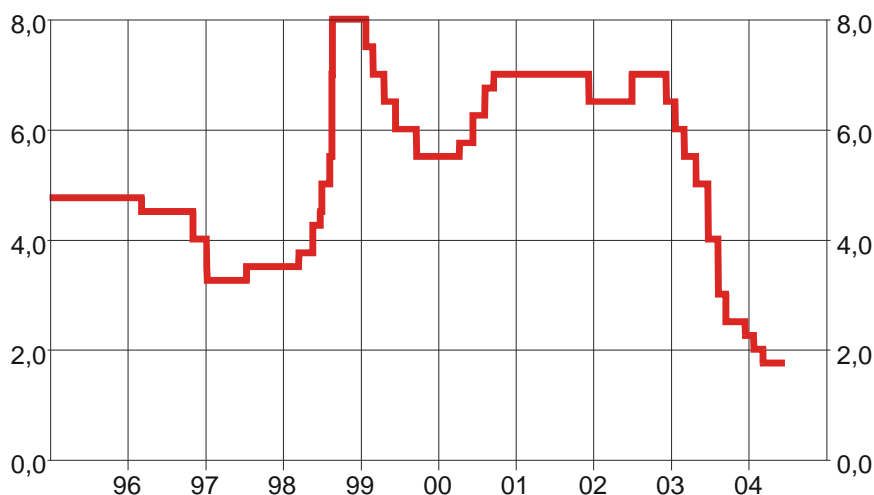


Figuren viser at de norske obligasjonsrentene våren og sommeren 2004 lå på samme nivå som i USA etter en periode der de har ligget en del høyere. Både de norske og amerikanske rentene ligger nå på et forholdsvis lavt nivå når vi sammenligner med nivået historisk. Hovedårsaken er at inflasjonen internasjonalt nå ligger meget lavt og forventningene i markedene er at den vil holde seg forholdsvis lav.

4.2 Pengemarkedsrenter

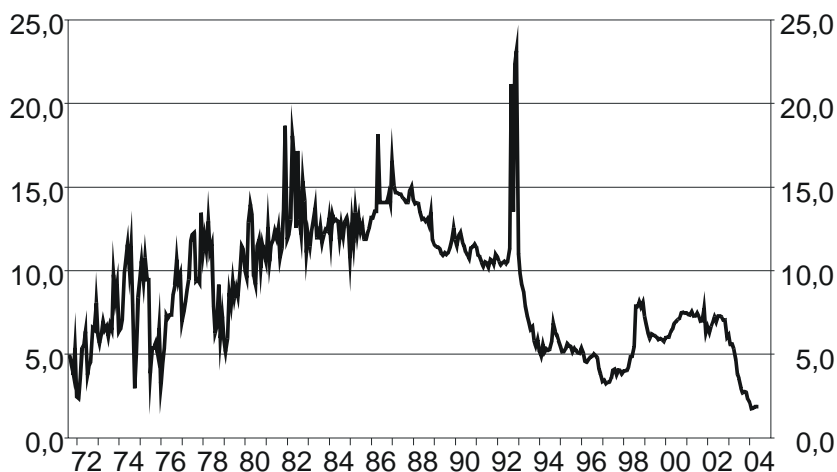
I Norge lå rentene lenge klart høyere enn i USA og Europa, mens den amerikanske sentralbanken og etter hvert den europeiske satte rentene klart ned gjennom 2001, forble de norske rentene høye. Fortsatt sterk vekst i norsk økonomi og utsikter til en relativt høy prisstigning førte til at Norges Bank endog valgte å sette opp rentene sommeren 2002, da de norske styringsrentene lå $4\frac{1}{2}$ prosentpoeng over de amerikanske og $2\frac{1}{4}$ over de europeiske. Norges Bank endret syn – i første rekke på inflasjonsutsiktene – sent på høsten 2002 og har siden den gang redusert sine styringsrenter fra 7 prosent til $1\frac{3}{4}$ prosent – dvs. med $5\frac{1}{4}$ prosentpoeng – per juli 2004.

Figur 4.2 Norges Banks Foliorente. Prosent



Norges Banks reduksjon av rentenivået har ført til at norske pengemarkedsrenter nå ligger på sitt laveste nivå siden tidlig på 1970-tallet. Fremover er det neppe grunn til å vente at rentene reduseres videre. Utsikter til tiltakende internasjonal oppgang og gradvis sterkere vekst i norsk økonomi tilsier at Norges Bank vil være tilbakeholdne med ytterligere rentenedsettelse.

Figur 4.3 Pengemarkedsrente. Prosent



4.3 Renteutviklingen fremover

Mye tyder på at de internasjonale rentene – både i pengemarkedet og i obligasjonsmarkedet – passerer en bunn i løpet av sommeren og høsten 2004. Dette bekreftes av at den amerikanske sentralbanken satte opp sin styringsrente med ¼ prosentpoeng 30. juni 2004. Det er god grunn til å tro at rentene gradvis – især pengemarkedsrentene – vil øke de neste par årene. Styrken i en renteoppgang vil i første rekke avhenge av hvor sterk den økonomiske veksten blir. De fleste anslag for internasjonal økonomi innebærer at veksten blir forholdsvis moderat de neste par årene. Det vil i så fall innebære at rentene neppe vil øke mye, og det er grunn til å vente en oppgang på 1-2 prosent i de korte rentene i USA i løpet av resten 2004 og første del av 2005 og trolig noe mindre oppgang i de europeiske rentene. For obligasjonsrentene, kan det bli en mer moderat oppgang enn for pengemarkedsrentene, trolig en oppgang på opp mot 1 prosentpoeng.

Norske renter vil sannsynligvis følge de internasjonale rentene opp. Men trolig vil det ennå gå mange måneder før Norges Bank begynner å heve rentene. Det vil i så fall bety at oppgangen i pengemarkedsrentene neste år kan bli relativt beskjeden og mindre enn i USA. Det er heller ikke grunn til å tro at de langsiktige rentene vil gå vesentlig opp på kort sikt, men den forventede oppgangen i amerikanske obligasjonsrenter vil trolig trekke norske renter svakt opp gjennom resten av 2004 og inni 2005.

5 Anslåtte virkninger av endringer i rentenivået

5.1 Innledning

Vi har valgt å gjennomføre beregninger under to alternative forutsetninger om renteutviklingen:

1. *Illustrativt alternativ:* Virkningene av et fall i kortsiktige renter – pengemarkedsrenter – på 2 prosentpoeng og et fall i langsiktige renter – 10 års statsobligasjonsrenter – på 1 prosentpoeng.
2. *Faktisk alternativ:* Virkninger av et rentefall slik vi hadde gjennom 2002 og 2003 med et fall i kortsiktige renter på 4 prosentpoeng og et fall i langsiktige renter på 1.7 prosentpoeng.

Den første alternativet illustrerer virkningene for kommunesektoren av hva som kan oppfattes som normale svingninger i rentene, og skal dermed kunne gi grunnlag for å vurdere betydningen for kommunesektoren av normale svingninger i rentene. Det andre alternativet illustrer virkningene av rentefallet i de to foregående årene – i 2002 og 2003. Denne nedgangen må oppfattes som relativt ekstrem med svært store utslag i rentene, som følge av konjunkturedgang og kraftig fall i prisstigningen.

Vi har også utarbeidet virkningsberegninger for hhv. et fall i korte renter på 1 prosentpoeng og et tilsvarende fall i de langsiktige rentene.

5.2 Beregningstekniske forutsetninger

Utgangspunkt i balansen per 31. desember 2002

I begge beregningene har vi tatt utgangspunkt i kommunesektorens fordringer og gjeld og pensjonskapital ved utgangen av 2002. Det har sin bakgrunn i dette var de siste balansetallene per 31. desember som forelå når beregningene ble gjennomført, dels av vi ønsket å illustrere betydningen av rentefallet gjennom 2003.

Pensjonskapitalen var ved utgangen av 2002 i mye mindre grad investert i aksjer enn det som har vært normalt. Over tid er det grunn til å tro at aksjeandelen vil øke, dermed vil endringer i rentene etter hvert gi andre utslag i avkastningen på pensjonskapitale enn de vi har her beregnet.

Sett bort fra endringer i kommunenes, fylkeskommunenes og pensjonsforvalternes finansiell tilpasning

I beregningene som dokumenteres her, har vi sett bort fra at kommunene, fylkeskommunene og pensjonsforvalterne vil endre sin finansielle tilpasning, som følge av endringer i rentene. Eventuelle endringer i tilpasningen kan føre til at virkningene dempes eller eventuelt forsterkes i forhold til de vi rapporterer her. Normalt vil kommuner, fylkeskommuner og pensjonsforvaltere endre sin tilpasning dersom de kan oppnå gevinster, for eksempel ved å endre rentebindingen på sine fordringer eller gjeld.

Også mulighet til å realisere kapitalgevinster, knyttet til rentefallet, kan bidra til at virkningene blir andre enn i våre tekniske beregninger. Kursene på obligasjoner, aksjer og eiendomsverdier vil normalt stige som følge av et rentefall. Teoretisk er det mulig å anslå hva et rentefall vil bety for verdien på ulike kapitalobjekter. I praksis vil det imidlertid være vanskelig å isolere betydningen av rentefallet for verdiene av ulike kapitalobjekter, fordi verdiene påvirkes av en rekke andre forhold.

Figur 5.1 illustrerer at aksjekursene har gått kraftig opp i perioden med rentesenknninger. Oppgangen skyldtes ikke bare nedgang i rentene, men blant annet også utsikter til bedre internasjonale konjunkturer, noe som blant annet har sammenheng med lavere renter internasjonalt.

Figur 5.1 Aksjekurser Oslo Børs. Indeks, 2002=100



Kilde: Oslo Børs

Uansett om det i praksis er vanskelig å isolere betydningen av rentefallet for verdien på ulike kapitalobjekter, er det sikkert at rentefallet har bidratt positivt til verdiene av enkelte kapitalobjekter. I avsnittet om virkningsberegninger har vi illustrert betydningen av realisering av eventuelle kapitalgevinster med et regneeksempel.

Beregninger på kort og lang sikt

Vi rapporterer våre anslag for virkningene av rentefallet på tre ulike tidspunkter:

1. år: Det året rentefallet skjer. I tilfelle med beregninger av virkningene av det faktiske rentefallet vi har bak oss, er dette i hovedsak i 2003.

2. 2. år: Året etter at rentefallet fullt ut er skjedd. I tilfelle med beregninger av virkningene av det faktiske rentefallet vi har bak oss, er dette 2004.
3. Lang sikt: Et år når alle virkningene av rentefallet har materialisert seg. Dette vil trolig hovedsak skje innenfor en tidshorisont 5 til 7 år etter rentefallet.

I beregningene på kort sikt har vi sett bort fra endringer i avkastning på aksjer og eiendom i pensjonskapitalen. Normalt vil et rentefall på kort sikt føre til at verdiene på aksjer og eiendommer stiger, mens avkastningen målt i kroner ikke vil bli påvirket nevneverdig. Vi har som nevnt også valgt å se bort fra at kapitalgevinster realiseres.

I de langsiktige beregningene har vi antatt at avkastningen både på aksjer, eiendommer eller andre aktiva faller like mye som det langsiktige rentenivået. Ut fra økonomisk teori er dette en rimelig forutsetning.

5.3 Illustrativt alternativ

5.3.1 Forutsetninger om renteendringer

Vi illustrer her som tidligere nevnt som nevnt over virkningene av et fall i kortsiktige renter – pengemarkedsrenter – på 2 prosentpoeng og et fall i langsiktige renter – 10 års statsobligasjonsrenter – på 1 prosentpoeng.

I de kortsiktige beregningene har vi tatt utgangspunkt i de renteendringer som skjedde i Kommunalbanken og Kommunekreditt. På lang sikt har vi antatt at rentene på lån og fordringer i kommunesektoren fullt ut reflekterer endringer i pengemarkedsrenter og statsobligasjonsrenter, avhengig av fordringene og lånenes løpetid. De mer detaljerte forutsetninger om renteendringer som er lagt til grunn fremgår nedenfor.

Vi har anslått den *årlige endringen* i netto renteinntekter og annen avkastning på finansaktiva.

5.3.2 Virkninger på kort sikt

Fordringer og gjeld utenom pensjonskapitalen

Tabell 5.1 oppsummerer ECONs beregninger under de forutsetninger som er redegjort for ovenfor.

Tabell 5.1 Årlig virkning av rentenedgang på avkastningen på ordinære fordringer og gjeld for kommunesektoren på kort sikt. Anslag

	Virkning 1. år		Virkning 2. år		
	Endring Nivå 31.12.2002	Endring renter. prosent-	Endring renteutgifter/ inntekter. Prosent-	Endring renteutgifter/ inntekter.	
	Mill. kr.	poeng	Mill. kr.	poeng	
Fordringer					
Innskudd	41 821	- 0,9	- 376	- 1,8	- 754
Sertifikater	4 887	- 0,6	- 27	- 1,0	- 49
Obligasjoner	14 694	- 0,2	- 29	- 0,4	- 59
Ansvarlig lån kraftsektoren ¹⁰	18363	- 0,7	- 122	- 1,3	- 246
Sum rentebærende fordringer	79 765	- 0,7	- 555	- 1,4	- 1 106
Gjeld					
Lån i finansinstitusjoner	80 086	- 0,2	- 532	- 0,5	- 1 071
Sertifikater	5 278	- 0,5	- 26	- 1,0	- 53
Obligasjoner	26 265	- 0,2	- 53	- 0,4	- 105
Sum rentebærende gjeld	111 629	- 0,5	- 611	- 1,1	- 1 229
Netto fordringer	-31 864		56		123
Memo:					
Netto fordringer ekskl. ansvarlig lån	- 49 864		176		364

Kilde: ECON

Som det fremgår av tabellen vil kommunesektoren ifølge våre beregninger oppnå en årlig gevinst på om lag 50 millioner kroner på helt kort sikt. Gevinsten vil stige til knapt 125 millioner kroner i året etter at rentefallet er skjedd. Det er især fall i rentene på lån i finansinstitusjoner som bidrar til gevinst for kommunesektoren. I motsatt retning trekker reduserte renter på innskudd i bankene som gir et tap for kommunesektoren.

Holdes de beregnede tapene på ansvarlig lån i ikke-finansielle foretak (kraftsektoren) utenfor, blir gevinsten om lag 175 millioner kroner på helt kort sikt og vel 350 millioner kroner året etter rentefallet.

Samlet tyder våre beregninger dermed på at de regnskapsmessige virkningene for kommunesektoren totalt av et rentefall er relativt små på kort sikt.

Pensjonskapitalen

I tabell 5.2 gis anslag for virkninger på pensjonskapitalen som følge av et rentefall. Vi har her som påpekt tidligere valgt å holde endringer i avkastning på aksjer, eiendom og andre aktiva konstant og også sett bort fra mulige kapitalgevinster på de ulike aktiva pensjonskapitalen er plassert i.

¹⁰ Inkludere også lån til finanssektoren som utgjorde 363 millioner kroner ved utgangen av 2002.

Samlet gir et rentefall av den dimensjon som er lagt inn her og under våre forutsetninger for øvrig, et tap for kommunene og fylkeskommunene på nær 350 millioner kroner per år året rentefallet skjer, og knapt 700 millioner kroner året etter rentefallet.

Tabell 5.2 Årlig virkning av rentenedgang på avkastningen pensjonskapitalen i kommunesektoren på kort sikt. Anslag

	Virkning 1. år			Virkning 2. år	
	Nivå 31.12.2002 Mill. kr.	Endring renter. Prosent- poeng	Endring renteutgifter/ inntekter. Mill. kr.	Endring renter. Prosentpoeng	Endring renteutgifter/ inntekter. Mill. kr.
Pengemarked	18 675	- 0,9	- 168	- 1,8	- 336
Obligasjoner	65 959	- 0,6	- 138	- 0,4	- 275
Utlån	14 508	- 0,3	- 44	- 0,6	- 87
Aksjer	9 992		0		0
Eiendom	8 376		0		0
Annet	6 933		0		0
Sum pensjonskapital	127 335	- 0,3	- 349	- 1,0	- 699

Kilde: ECON

Samlede virkninger

Tabell 5.3 viser at i følge våre beregninger kan de samlede virkninger for kommunesektoren av en nedgang i korte renter på 2 prosentpoeng og en nedgang i lange renter på 1 prosentpoeng anslås til et årlig tap i netto renteinntekter på om lag 300 millioner kroner 1. året (året rentene faller) og knapt 600 millioner kroner det neste året (året etter rentefallet).

Tabell 5.3 Samlede årlige virkninger for kommunesektoren av rentenedgang på kort sikt. Anslag

	Virkning 1. år			Virkning 2. år	
	Nivå 31.12.2002 Mill. kr.	Endring renter. Prosent- poeng	Endring renteutgifter/ inntekter. Mill. kr.	Endring renter. Prosent- poeng	Endring renteutgifter/ inntekter. Mill. kr.
Sum rentebærende fordringer	79 765	- 0,7	- 555	- 1,4	- 1 106
Sum rentebærende gjeld	111 629	- 0,5	- 611	- 1,1	- 1 229
Netto fordringer	-31 864		56		123
Pensjonskapital	127 335	- 0,3	- 349	- 1,0	- 699
Totalt	95 471		- 294		- 575
Memo:					
Totalt ekskl. ansvarlig lån i kraftsektoren	77 108		- 171		- 330

Kilde: ECON

Med våre forutsetninger gir altså nedgangen i avkastningen på pensjonskapitalen et større tap for kommunene og fylkeskommunene enn gevinsten som oppnås på ordinære fordringer og gjeld.

Holder vi ansvarlig lån i kraftsektoren utenom, blir tapet for kommunesektoren noe mindre; knapt 200 millioner kroner på helt kort sikt og stiger til vel 300 millioner kroner i 2. år etter rentefallet.

I den grad et rentefall skjer parallelt med at lønnsveksten i kommunene og fylkeskommunene faller, vil veksten i pensjonsforpliktelsene bli redusert. I så fall vil redusert avkastning på pensjonskapitalen helt eller delvis motsvares av redusert vekst i pensjonsforpliktelsene.

5.3.3 Virkninger på lang sikt

Fordringer og gjeld utenom pensjonskapitalen

På lang sikt (5-7 år etter at rentenedgangen skjedde) vil de samlede virkninger av en rentenedgang slå fullt ut for kommunesektoren. Tabell 5.4 viser at rentegevinsten på lang sikt, som vi har beregnet for kommuner og fylkeskommuner, naturlig nok er høyere enn på kort sikt; om lag 400 millioner kroner (per år) mot vel 100 millioner kroner året etter at rentefallet skjedde. Dette skyldes i hovedsak at gjelden har en mer langsiktig rentebinding enn fordringene, slik at det tar lenger tid før rentenedgang slår ut i lavere renteutgifter på gjelden enn for renteinntektene på fordringene.

Tabell 5.4 Årlig virkning av rentenedgang på avkastningen på ordinære fordringer og gjeld for kommunesektoren på lang sikt. Anslag

	Nivå 31.12.2002. Mill. kr.	Endring renter. Prosentpoeng	Endring renteutgifter/ inntekter. Mill.kr.
Fordringer			
Innskudd	41 821	- 2,0	- 836
Sertifikater	4 887	-1,6	- 78
Obligasjoner	14 694	-1,0	- 147
Ansvarlig lån kraftsektoren ¹¹	18363	- 1,8	- 325
Sum rentebærende fordringer	79 765	-1,7	-1 387
Gjeld			
Lån i finansinstitusjoner	80 086	- 1,8	- 1 418
Sertifikater	5 278	-3,3	- 84
Obligasjoner	26 265	-1,7	- 263
Sum rentebærende gjeld	111 629	- 1,6	- 1 765
Netto fordringer	-31 864		378
Memo:			
Netto fordringer ekskl. ansvarlig lån	-49 864		697

Kilde: ECON

Dersom ansvarlig lån holdes utenfor, vil kommunesektoren ifølge våre beregninger oppnå en gevinst på nesten 700 millioner kroner på lang sikt.

Pensjonskapitalen

I tabell 5.5 gis anslag for virkninger på pensjonskapitalen på lang sikt. Vi har her i motesetning til beregningen av virkningene på kort sikt, valgt å legge til grunn at avkastningen på aksjer, eiendom og andre aktiva endres like mye som de lange rentene, dvs med 1 prosentpoeng.

Det anslåtte tapet på avkastningen på pensjonskapitalen ligger på lang sikt på knapt 1500 millioner kroner per år. Dette er knapt 800 millioner kroner mer enn tapet på kort sikt.

¹¹ Inkludere også lån til finanssektoren som utgjorde 363 millioner kroner ved utgangen av 2002.

Tabell 5.5 Årlig virkning av rentenedgang på avkastningen pensjonskapitalen i kommunesektoren på lang sikt. Anslag

	Nivå 31.12.2002. Mill. kr.	Endring renter. Prosentpoeng	Endring renteutgifter/ inntekter. Mill. kr.
Pengemarked	18 675	- 2,0	- 374
Obligasjoner	65 959	- 1,0	- 689
Utlån	14 508	- 1,2	- 174
Aksjer	9 992	- 1,0	- 100
Eiendom	8 376	- 1,0	- 84
Annet	6 933	- 1,0	- 69
Sum pensjonskapital	127 335	- 1,7	- 1 489

Kilde: ECON

Samlede virkninger

Tabell 5.6 viser at de samlede virkninger av en nedgang i pengemarkedsrentene på 2 prosentpoeng og 1 prosentpoeng lavere statsobligasjonsrente kan anslås til et årlig tap i netto renteinntekter og annen avkastning på finansaktiva på om lag 1 100 millioner kroner for kommuner og fylkeskommuner i alt. De samlede årlige virkningene på lang sikt ligger noe høyere enn på kort sikt, som blant annet har sammenheng med at avkastningen på pensjonskapitalen reduseres gradvis over tid.

Tabell 5.6 Samlede årlige virkninger for kommunesektoren av rentenedgang på lang sikt. Anslag

	Nivå 31.12.2002. Mill. kr.	Endring renter. Prosentpoeng	Endring renteutgifter/ inntekter. Mill. kr.
Sum rentebærende fordringer	79 765	- 1,7	- 1 387
Sum rentebærende gjeld	111 629	- 1,6	- 1 765
Netto fordringer	- 31 864		378
Pensjonskapital	127 335	- 1,2	- 1 489
Totalt	95 471		- 1 111
Memo:			
Totalt ekskl. ansvarlig lån i kraftsektoren	77 108		- 786

Kilde: ECON

I den grad et rentefall skjer parallelt med at lønnsveksten i kommunene og fylkeskommunene faller, vil veksten i pensjonsforpliktelsene bli redusert. I så fall vil redusert avkastning på pensjonskapitalen helt eller delvis motsvares av redusert vekst i pensjonsforpliktelsene.

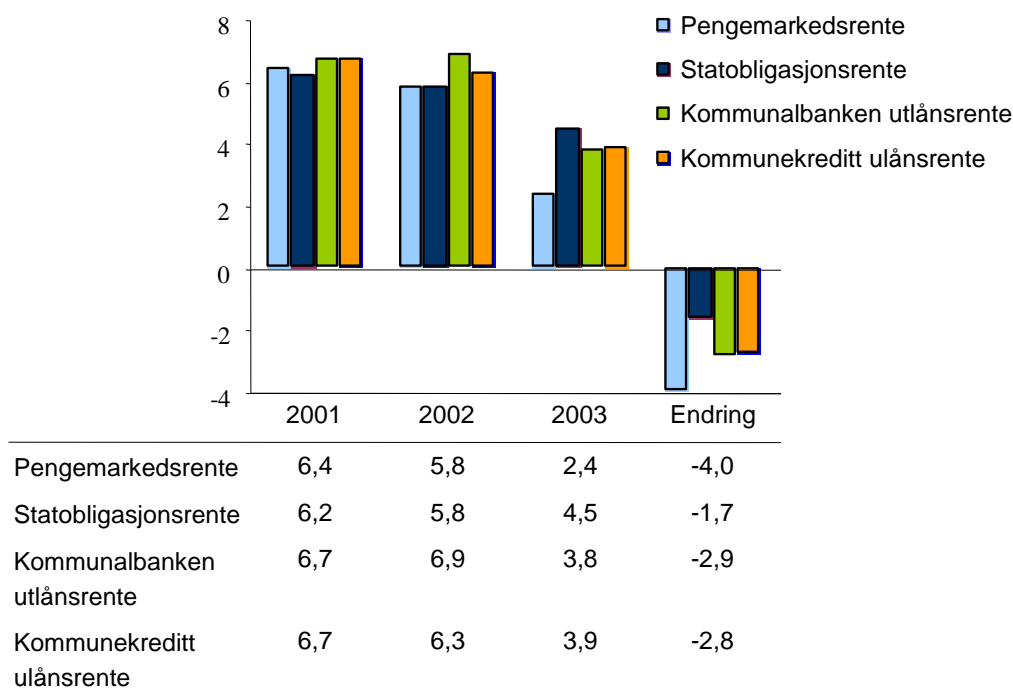
5.4 Faktisk alternativ

Dette alternativet bygger på de samme hovedforutsetninger som det andre alternativet over, bortsett fra forutsetninger om nivået på renteendringene.

5.4.1 Forutsetninger om renteendringer

Vi har i våre beregninger tatt utgangspunkt i renteendringer som skjedde i løpet av i løpet av 2002 og 2003. Figur 5.1 viser våre hovedforutsetninger. Pengemarkedsrentene ble redusert med 4,0 prosentpoeng i denne perioden, mens statsobligasjonsrentene gikk ned med 1,7 prosent frem til årsskiftet 2003/2004. Rentene i Kommunalbanken og Kommunekreditt ble redusert med hhv 2,9 og 2,8 prosentpoeng.

Figur 5.2 Renteutviklingen 2001-2003. Rentesatser i prosent



Kilde: ECON

I de kortsiktige beregningene har vi tatt utgangspunkt i de renteendringer som skjedde i Kommunalbanken og Kommunekreditt. På lang sikt har vi antatt at rentene på lån og fordringer i kommunesektoren fullt ut reflekterer endringer i pengemarkedsrenter og statsobligasjonsrenter, avhengig av fordringene og lånenes løpetid. De mer detaljerte forutsetninger om renteendringer som er lagt til grunn fremgår i dokumentasjonen av beregningene nedenfor.

5.4.2 Virkninger på kort og lang sikt

Vi vil her kun rapportere hovedresultatene fra disse beregningene. Prinsipielt er det ikke forskjeller i logikken i dette alternativet sammenlignet med det illustrative alternativet over. Vi har her valgt kun å rapportere virkningene for året etter at rentefallet er skjedd, dvs. i 2004 og på lang sikt.

Tabell 5.7 Samlede årlige virkninger for kommunesektoren av rentenedgangen i 2002 og 2003. Anslag

	Nivå 31.12.2002 Mill. kr.	Virkning året etter rentefallet (2004)		Virkning på lang sikt	
		Endring renter. Prosent- poeng	Endring renteutgifter / inntekter. Mill. kr.	Endring renter. Prosentpoeng	Endring renteutgifter/ inntekter. Mill. kr.
Sum rentebærende fordringer	79 765	- 2,8	- 2 233	- 3,4	- 2 729
Sum rentebærende gjeld	111 629	- 2,2	- 2 410	- 3,1	- 3 432
Netto fordringer	- 31 864		177		704
Pensjonskapital	127 335	- 1,0	- 1 278	- 2,1	- 2 696
Totalt	95 471		- 1 101		- 1 992

Memo:

Totalt ekskl. ansvarlig lån i kraftsektoren	77 108		- 612		- 1 348
---	--------	--	-------	--	---------

Kilde: ECON

Tabell 5.7 viser at under våre forutsetninger og med den usikkerheten vi har presisert for øvrig, kan virkningene av det rentefallet vi hadde gjennom 2002 og 2003, anslås til et samlet tap på om lag 1.100 millioner kroner på kort sikt, dvs året etter at rentefallet skjedde; 2004. Kommunene og fylkeskommunene vil etter våre anslag oppnå en gevinst gjennom lavere renteutgifter på sin netto gjeld, mens de vil få et betydelig tap på pensjonskapitalen. Holdes ansvarlige lån utenfor, vil tapet bli om lag 600 millioner kroner. Samlet tyder våre beregninger dermed på at de regnskapsmessige virkningene (dvs. virkninger på ordinære fordringer og gjeld utenom pensjonskapitalen) for kommunesektoren totalt av et rentefall er relativt små på kort sikt.

Etter rentefallet i 2002 og 2003 har lønnsveksten i kommunene og fylkeskommunene i likhet med andre sektorer falt. Det innebærer at veksten i pensjonsforpliktelsene har blitt redusert, isolert sett. Redusert avkastning på pensjonskapitalen er således helt eller delvis motsvart av redusert vekst i pensjonsforpliktelsene.

De langsiktige virkningene er tatt med for å illustrere betydningen av det rentefallet vi har hatt i de to foregående årene. Dette er naturlig nok ikke ment som anslag i den forstand at rentene høyst sannsynlig vil stige fra sitt nåværende lave nivå i årene fremover. Beregningene illustrerer at kommunesektorens samlede tap i årlig avkastning ved et rentefall vil øke over tid. Dette skyldes at avkastningen på pensjonskapitalen vil gå mer ned enn den beregnede oppgangen i rentegevinstene knyttet til ordinære fordringer og gjeld, siden pensjonskapitalen er mer langsiktig plassert og er større enn kommunesektorens netto gjeld.

5.5 Rentefølsomme budsjettposter

Gebyrer for kommunale betalingstjenester

En rekke kommunale betalingstjenester har selvkost som øvre grenser for lovlige gebyrinntekter. Retningslinjer for beregning av selvkost ble revidert i 2003 i Retningslinjer H-2140 ”Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, der det blant annet heter:

”Bakgrunnen for nye retningslinjer var behov for klargjøring av regler og prinsipper for selvkostberegninger innenfor VAR-området spesielt. Praksis i kommunene viste et behov for mer ensartet praktisering av regelverket for fastsetting av gebyrer innenfor VAR-sektoren. Justeringene har som hensikt å skape klarhet i hvordan selvkost skal beregnes, og dermed rammer for gebyrinntektene.”

I de nye forskriftene var det især en avklaring av uklarheter i de gamle forskriftene knyttet til beregning av kapitalkostnader. De viktigste avklaringene var:

- Kostnadsberegningen skal være uavhengig av finansieringsform (bruk av lån eller egenkapital), og kapitalkostnader må beregnes for alle anskaffelser av varige driftsmidler uavhengig av hvordan disse er finansiert.
- Regler for avskrivningsmetode og avskrivningsperiode.

I forhold til problemstillingen som diskuteres her, er det punktet om finansieringsform som er av interesse. Det heter videre i forskriften:

”Kalkylerenten settes lik effektiv rente på norske statsobligasjoner med 3 års gjenstående løpetid, med et tillegg på 1 prosent (gjennomsnitt over året).”

Dette innebærer at kommunene ved en endring i rentenivået, vil måtte endre gebyrene i tråd med regelen over. Ved et fallende rentenivå skal gebyrene dermed reduseres i tråd med regelen for fastsettelse av kalkylerenten.

I hvilken grad dette vil påvirke kommunenes netto inntekter ved en renteendring vil avhenge av hvordan kapitalen i betalingstjenestene er finansiert i praksis. Vi har ikke hatt tilgang til data over finansieringen, og det har derfor ikke være mulig å gjennomføre beregninger av dette.

Vederlag for opphold i institusjon mv

Vederlag for opphold i institusjon er regulert i forskrift om vederlag i institusjon mv.¹² Forskriften regulerer maksimal betaling for korttids- og langtidsopphold i institusjon. For korttidsopphold er det en gitt døgnset (uavhengig av inntekt), slik at den ikke er relevant i denne sammenheng.

For langtidsopphold er vederlaget en funksjon beboernes disponible inntekter, der blant annet renteinntekter inngår. Vi har derfor på basis av ulike statistikk fra SSB, anslått hvilken betydning endringer i rentene har for renteinntektene og for vederlagene som beregnes for langtidsopphold i kommunale institusjoner.

¹² Forskrift fastsatt av Sosial- og helsedepartementet 26. april 1995 med endringer 18. desember 1998.

Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå¹³ var det 41.635 beboere i kommunale institusjoner for eldre og funksjonshemmede i 2002. Basert på anslag gitt av SNF¹⁴, var 5.000 plasser korttidsplasser i 2001. Vi har lagt til grunn samme antall korttidsplasser i 2002. Det innebærer at det var 36.635 langtidsplasser, som det kreves vederlag for avhengig av inntekt.

Ved en endring i rentenivået vil disponibel inntekt som er grunnlag for beregning av vederlaget endres. For å beregne endringer i disponibel inntekt har vi tatt utgangspunkt i SSBs tall fra Innteksts- og formuesundersøkelsen i 2002. Basert på disse anslås det at personer over 67 år har en gjennomsnittlig netto rentebærende formue på om lag 198 tusen kroner. Vi har lagt til grunn at beboere under 67 år ikke har noen rentebærende formue. Basert på disse anslagene har vi anslått at én prosent renteendring fører til summen alle beboernes disponible inntekter (før skatt) som bor institusjoner for eldre og funksjonshemmede, endres med 72 millioner kroner.

Marginal vederlagbetaling utgjør maksimalt av 75 prosent av disponibel inntekt (etter fradrag for skatt og gjeldsrenter) inntil folketrygdens grunnbeløp og 85 prosent av det overskytende. Det forutsettes her vederlaget utgjør at 85 prosent av netto renteinntekter. Skatt på kapitalinntekter er generelt 28 prosent, men for pensjonister med midlere pensjoner er det en "avtrappingssats" på 55 prosent. Vi har her på usikkert grunnlag lagt til grunn en gjennomsnittlig marginalsatt på 40 prosent.

Samlet innebærer våre anslag at én prosent rentenedgang reduseres vederlaget til kommunene for beboere i institusjoner for eldre og funksjonshemmede med 37 millioner kroner per år.

¹³ Statistikk for kommunale helse- og omsorgstjenester.

¹⁴ SNF-rapport 15/03; Frode Kristiansen: *Økonomiske konsekvenser av tjenestebasert egenbetaling*.

Tabell 5.7 *Virksomheter på vederlag for opphold i institusjon av 1 prosent renteendring*

	2002
Beboere i institusjoner for eldre og funksjonshemmede	41 635
- Herav antall langtidsplasser 15	36 635
- Herav langtidsplasser for beboere over 67 år	35 127
Gjennomsnittlig netto rentebærende formue, kroner	198 353
Anslått total formue alle beboer, millioner kroner	7 159
Virksomhet på renteinntekter for beboerne av 1 prosent renteendring, mill kroner	72
Skatt (40 prosent marginalsatt), mill. kroner	29
Virksomhet på disponibel inntekt, mill. kroner	43
Virksomhet på vederlag til kommunene (85% av virksomhet på disponibel inntekt) ved 1 prosent renteendring, mill. kroner	37

Kilde: ECON

5.6 Virkningsberegninger

Innledning

For å illustrere betydningen av renteendringer noe nærmere vil vi nedenfor gi virkningsberegninger under litt ulike forutsetninger. Disse er i første rekke ment som et mulig hjelpemiddel til å bedømme virkninger av renteendringer på kommunes økonomi. I likhet med beregningene over har vi her tatt utgangspunkt i kommunesektorens fordringer, gjeld og pensjonskapital ved utgangen av 2002. I den grad kommuner og fylkeskommuner endrer sammensetningen av sine fordringer og gjeld (som følge av renteendringen) kan det føre til at de samlede virkningene blir andre enn i våre rent tekniske beregninger. Vi har i et eget avsnitt søkt å illustrere betydningen av endringer i tilpasningen, knyttet til realisering av kursgevinster.

Nedenfor har vi dokumentert beregninger av hva hhv. 1 prosent nedgang i pengemarkedsrentene og obligasjonsrentene vil bety for kommunesektorens netto renteutgifter på lang sikt.

Pengemarkedsrenter

Tabell 5.8 viser at en nedgang i korte renter på ett prosentpoeng gir økte netto renteutgifter og lavere avkastning på finansaktiva på om lag 130 millioner kroner per år for kommunesektoren på lang sikt ("Totalt" i tabellen). Kommunesektoren vil under våre forutsetninger få en gevinst på om lag 125 millioner kroner på vanlige fordringer og gjeld, mens kommunene og fylkeskommunene vil få et tap på vel 250 millioner kroner på pensjonskapitalen. Holdes ansvarlige lån utenom, vil kommunesektoren bare få en liten gevinst på om lag 30 millioner kroner.

¹⁵ Basert på anslag gitt i SNF-rapport 15/03; Frode Kristiansen: *Økonomiske konsekvenser av tjenestebasert egenbetaling*.

Tabell 5.8 Årlig virkning for kommunesektoren av nedgang i pengemarkedsrentene på ett prosentpoeng på lang sikt. Anslag

	Nivå 31.12.2002. Mill. kr.	Endring renter. Prosentpoeng	Endring renteutgifter/ inntekter. Mill. kr.
Sum rentebærende fordringer	79 765	-0,8	- 628
Sum rentebærende gjeld	111 629	-0,7	- 756
Netto fordringer	-31 864		127
Pensjonskapital	127 335	-0,2	- 259
Totalt	95 471		- 132
Memo:			
Totalt ekskl. ansvarlig lån i kraftsektoren	77 108		29

Kilde: ECON

Obligasjonsrenter

Tabell 5.9 viser at en nedgang i obligasjonsrentene på ett prosentpoeng gir en nedgang i netto renteutgifter på ordinære fordringer og gjeld på knapt 200 millioner kroner per år. På pensjonskapitalen vil reduserte renteinntekter og redusert avkastning på finansielle aktiva vil gi et årlig tap på vel 800 millioner kroner, slik at de får et samlet tapet på om lag 650 millioner kroner ved et fall i obligasjonsrenten på ett prosentpoeng.

Tabell 5.9 Årlig virkning for kommunesektoren av nedgang i obligasjonsrentene på ett prosentpoeng på lang sikt. Anslag

	Nivå 31.12.2002. Mill. kr.	Endring renter. Prosentpoeng	Endring renteutgifter /inntekter. Mill. kr.
Sum rentebærende fordringer	79 765	-0,2	- 169
Sum rentebærende gjeld	111 629	-0,3	- 361
Netto fordringer	-31 864		191
Pensjonskapital	127 335	-0,8	- 834
Totalt	95 471		- 642
Memo:			
Totalt ekskl. ansvarlig lån i kraftsektoren	77 108		- 620

Kilde: ECON

Kommunesektoren taper på fall i obligasjonsrentene

I følge våre beregninger vil kommunesektoren få et betydelig tap når obligasjonsrentene faller, langt større enn ved et tilsvarende fall i korte renter. Dette skyldes for det første at netto rentegevinst på ordinære fordringer og gjeld vil bli klart mindre enn når korte renter faller, blant annet fordi en langt mindre andel av gjelden har langsiktig rentebinding enn andelen med flytende rente eller kort rentebinding. For det andre vil tapet på pensjonskapitalen bli langt høyere når

lange renter faller enn når korte renter faller, som følge av at en større andel er plassert i obligasjoner enn i pengemarkedsinstrumenter.

I den grad et rentefall skjer parallelt med at lønnsveksten i kommunene og fylkeskommunene faller, vil veksten i pensjonsforpliktelsene bli redusert. I så fall vil redusert avkastning på pensjonskapitalen helt eller delvis motsvares av redusert vekst i pensjonsforpliktelsene.

Realisering av kapitalgevinster

Når rentene faller vil verdien på aktiva med avkastning som ikke reduseres i takt med rentenivået øke. For eksempel for obligasjoner med gjenstående løpetid på 10 år, vil et fall i renten på 1 prosentpoeng, for eksempel fra 6 til 5 prosent, innebære at verdien teoretisk vil øke med 7,7 prosent, mens verdien vil øke med 4,3 prosent, dersom gjenstående løpetid er 5 år. Tilsvarende resonneringer kan gjøres for andre aktiva, som aksjer og eiendom. Imidlertid er det ikke en entydig sammenheng mellom rentenivået og aksjekurser eller eiendomsverdier i praksis, jf. diskusjonen ovenfor.

Som et rent teknisk regneeksempel har vi beregnet omfanget av kursgevinster for kommunene og fylkeskommunene basert på at de realiserer gevinster som utgjør 10 prosent av antatt kursgevinst på den samlede verdien av aksjer, obligasjoner og eiendommer, som er blant aktivaene i pensjonskapitalen og i kommunenes og fylkeskommunenes fordringer for øvrig.

Tabell 5.10 viser de beregnede ”realiserte” kursgevinster under våre helt hypotetiske forutsetninger. Vi ser at anslåtte realiserte kursgevinster beløper seg til vel 2 milliarder kroner. Det må imidlertid bemerkes at dersom kursgevinstene realiseres, må de frigjorte midlene investeres i andre aktiva. Dersom avkastningen på andre aktiva blir lavere enn de som er realisert, vil kommunene og fylkeskommunene i så fall i fremtiden kunne tape noe av det som vinnes på kort sikt.

Tabell 5.10 Potensielle ”realiserte” kursgevinster. Millioner kroner

Sum rentebærende fordringer	79 765	294
Sum rentebærende gjeld	111 629	0
Pensjonskapital	127 335	1 868
Totalt	49 354	2 180

Kilde: ECON

6 Indirekte virkninger av renteendringer

6.1 Innledning

Kommunesektorens økonomi kan bli påvirket av endringer i rentenivået mer indirekte enn de direkte virkningene det er utarbeidet anslag for over. Renteendringer vil normalt over tid påvirke aktiviteten i økonomien, noe som kan påvirke både kommunene og fylkeskommunenes inntekter både via skatter og overføringer og eventuelt via andre inntekter, som gebyrer. Likens kan utgiftene påvirkes i første rekke ved at endrede renter påvirker priser og lønninger, men endrede renter kan også påvirke utgiftsnivået reelt sett, for eksempel via endringer i utgifter som påvirkes av aktivitetsnivået i økonomien, som for eksempel utbetaling av sosialhjelp fra kommunene, som trolig kan være påvirket av utviklingen på arbeidsmarkedet.

Virkninger på kommunesektorens økonomi av disse mer indirekte faktorene, kan ikke uten videre anslås. Dette vil kreve omfattende makroøkonomiske analyser. Derfor vil vi her begrense oss til en beskrivelse noen av hovedmekanismene disse indirekte effekten vil skje via.

I det årlige økonomiske opplegget for kommunene og fylkeskommunene vil staten søke å styre de samlede inntektene kommunene og fylkeskommunene. De årlige rammebetingelsene vil blant annet avhenge av den makroøkonomiske utviklingen og rammene som er lagt for budsjettpolitikken blant annet gjennom handlingsregelen for bruk av oljeinntektene. Endringer i rentenivået i budsjettåret anses som kommunene og fylkeskommunenes eget ansvar, jf. kapittel 6.4.

6.2 Norges Banks instruks om gjennomføring av pengepolitikken

Norges Bank endrer sine renter på basis av den instruksen som foreligger for pengepolitikken i Norge. Forskrift om pengepolitikken er fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 29 mars 2001 med hjemmel i Lov om Norges Bank. I § 1 i forskriften heter det bl.a.:

Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, herunder også bidra til stabile forventninger om valutakurs-

utviklingen. Pengepolitikken skal samtidig understøtte finanspolitikken ved å bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting.

Og videre om det operative målet i samme paragraf:

Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal i samsvar med første ledd rettes inn mot lav og stabil inflasjon. Det operative målet for pengepolitikken skal være en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 prosent.

I praksis innebærer dette at Norges Banks i hovedsak fastsetter sine renter på basis av vurderinger av utviklingen i norsk økonomi med vekt på å holde inflasjonen nær 2½ prosent. Normalt vil det tilsi at rentene settes ned når det er forventninger om lavere inflasjon enn målet og vice versa. Dessuten skal også Norges Bank i rentefastsettelsen ta hensyn til den mer generelle utviklingen i norsk økonomi, slik det er fastsatt i forskriften om pengepolitikken med hovedvekt på å oppnå en mest mulig stabil utvikling i norsk økonomi.

6.3 Konjunktursvingninger og renteutviklingen

Norsk økonomi er utsatt for svingninger i konjunkturer, som både kan ha opphav i svingninger i internasjonale konjunkturer og i norske forhold som kan skape oppgangs- eller nedgangskonjunkturer, som for eksempel svingninger i investeringer i oljesektoren. Svingningene i konjunkturer vil normalt gi behov for endringer i rentene, slik at disse normalt vil settes ned i nedgangskonjunkturer og gå motsatt vei i økonomisk oppgang. I perioder med sterk økonomisk vekst vil det normalt være behov for å øke rentene. Oppgang i rentene vil derfor normalt skje i perioder med god skatteinngang i kommunene.

Samlet betyr dette at kommunesektoren – i likhet med andre norske sektorer – må regne med at rentene kan svinge en god del. Oppgang eller nedgang i rentenivået vil slå ut i kommunesektorens økonomi gjennom endringer i renteinntekter og – utgifter og andre budsjettposter som er følsomme for endringer i rentene. Særlig vil dette kunne gi negative konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner som i utgangspunktet har en svak økonomi.

Imidlertid vil staten i de årlige økonomiske oppleggene for kommunesektoren normalt søke å ta hensyn til de makroøkonomiske forhold. Både anslag på skatteinntekter og andre makroøkonomiske forhold som har betydning for kommunene ligger som grunnlag for det økonomiske opplegget. I den grad dette ikke slår til, vil normalt kommunene og fylkeskommunene på kort sikt bære risikoen knyttet både til skatteinngang, renteutvikling og andre viktige forhold, som for eksempel lønnsveksten.

Lønnsvekst og renter

Normalt vil utviklingen i lønningene ha stor betydning for rentefastsettelsen. I perioder med stramt arbeidsmarkedet vil normalt lønnsveksten bli høy og rentenivået settes høyt for å dempe presset og motsatt i perioder med lite press og moderate lønnsoppgjør. Siden kommunene og fylkeskommunene på kort sikt bærer risikoen vil en sterkere lønnsvekst slå ut i økt skatteinngang og høyere

lønnsutgifter og samtidig til et økte rentenivå som fører til høyere netto renteutgifter på ordinære fordringer og gjeld, men samtidig vil avkastningen på pensjonskapitalen normalt gå opp.

Det bør også nevnes at dersom det over tid er noen grad av positivt samsvar mellom rentenivå og lønnsoppgjør, f eks ved at lave renter medfører moderate oppgjør, så vil redusert overskuddsevne i pensjonsinnretningene i noen grad kunne motvirkes av lavere behov for reguleringspremier, og motsatt. Jf. at staten anser reguleringspremien som kommunesektorens eget ansvar.

6.4 Renteendringer og det økonomiske opplegget for kommunesektoren

Nedenfor gis en kort omtale av hvordan renteendringer er behandlet og omtalt i de økonomiske oppleggene for kommunesektoren for hvert av årene i perioden 1998-2004

6.4.1 Behandlingen av renteendringer i regjeringens proposisjoner

1998: Ingen omtale

I St.prp. nr. 61 (1996-97) Om kommuneøkonomien 1998 m.v., er renteendringer ikke omtalt i opplegget for 1998 annet enn i forbindelse med handlingsplanen for eldreomsorgen.

Handlingsplanen for styrking av eldreomsorgen var prioritert i det økonomiske opplegget for kommunesektoren i perioden 1998 til 2001. En viktig del av handlingsplanen var utbygging av omsorgsboliger og enerom i institusjon. I kommuneproposisjonen for 1998 var det lagt opp til at den statlige finansieringen av satsingen dels skulle gis som øremerkede tilskudd og dels som økning i frie inntekter, men i statsbudsjettet for 1998 ble alle midlene til investeringer i omsorgsboliger og enerom gitt som øremerkede tilskudd. Den delen av de øremerkede tilskuddene som var avhengige av renteutviklingen, ble i planperioden justert med endringer i renteforutsetningene.

Opptappingsplanen for psykisk helse gjelder for perioden 1999 til 2006. Investeringene i denne planen er finansiert på tilsvarende måte som investeringene i forbindelse med handlingsplanen for eldreomsorgen.

1999: Økte renteutgifter må dekkes gjennom effektivisering

I statsbudsjettet for 1999 er forutsetningene om rentenivået i 1998 justert opp. I proposisjonen heter det at siden kommunesektorens gjeld er større enn sektorens fordringer, vil økt rentenivå på lengre sikt medføre økte netto renteutgifter. Det heter videre at endringene i rentenivå slår raskere ut i fordringene enn i gjelden, og det ble derfor forventet at renteinntektene og renteutgiftene ville øke om lag like mye i 1998.

For 1999 ble det i stats- og nasjonalbudsjettet forventet at kommunesektoren ville stå overfor betydelige merkostnader, bl.a. knyttet til en økning i sektorens netto

renteutgifter. Samtidig vises det til at inntektsveksten i 1999 først og fremst var knyttet til satsingene innenfor helse og eldreomsorgen, og at disse satsingene også var avhengig av kommunenes egenfinansiering og bruk av frie inntekter. I budsjettproposisjonen heter det at kommunesektoren gjennom omprioriteringer og effektivisering måtte frigjøre ressurser for å utløse ny aktivitet på satsingsområdene, men det heter også at det er usikkert hvor stort dette omstillingspotensialet er, og at det vil være store variasjoner mellom kommunene.

2000: Ikke særlig økning i renteutgiftene

I St.prp. nr. 69 (1998-99) Om kommuneøkonomien 2000 mv., var kommunesektorens netto renteutgifter anslått å øke med om lag 700 mill kroner fra 1998 til 1999. I omtalen av den svekkede balansen i sektoren, som bl.a. skyldes økte netto rentekostnader, vises det til uttalelsene om omstilling og effektivisering fra 1999-budsjettet. Det heter videre at det er betydelig usikkerhet om i hvilken grad og på hvilken måte kommunene har maktet å gjennomføre den nødvendige omstilling og effektivisering. Departementet hadde gjennomført en kartlegging som viste at mange kommuner hadde benyttet kortsiktige tiltak for å saldere budsjettene for 1999. Det ble fremhevet at handlingsplanene innenfor helse og eldreomsorg var prioritert fra regjeringens side, samtidig som det var et behov for å føre en stram finanspolitikk. Departementet understreket at nødvendig omstilling måtte fortsette i 1999 og 2000, og det ble ikke sett bort fra at gjennomføringen av handlingsplanene ville kunne føre til redusert aktivitet på andre områder.

I St.prp. nr. 1 (1999-2000) var anslaget for kommunesektorens økning i netto renteutgifter økt til om lag 800 mill kroner fra 1998 til 1999. Fra 1999 til 2000 ble det forventet en nedgang i netto renteutgifter på 400 mill kroner. I kommune-proposisjonen for 2001 ble dette anslaget redusert til 250 mill kroner, og deretter til 100 mill kroner i statsbudsjettet for 2001. Det er presisert at kommunenes netto renteutgifter holdes utenfor ved beregning av kommunesektorens totale inntektsramme.

2001: Stabile renteutgifter

I statsbudsjettet for 2001 ble det forventet en økning i kommunesektorens netto renteutgifter på 50 til 100 mill kroner i forhold til nivået i 2000. I Kommunal- og regionaldepartementets budsjettproposisjon heter det: ”Når renteøkningen den siste tiden antas å gi relativt moderat utslag neste år, skyldes det at mange lån er tatt opp med rentebinding i en viss periode, og at det økte rentenivået derfor slår raskere ut gjennom innskuddsrenten enn i lånerenten.”

2002: Økte pensjonskostnader er kommunesektorens eget ansvar

I forbindelse med den statlige overtagelsen av spesialisthelsetjenesten, ble det i 2002 gjennomført et sluttoppgjør mellom staten og fylkeskommunene. Dette oppgjøret innebar bl.a. at fylkeskommunene fikk kompensert økte renteutgifter knyttet til gjeldsbelastning som følge av underskuddene i fylkeskommunene i 2001.

For øvrig gis det ingen omtale av renteutviklingens virkninger på kommunesektorens økonomi for 2002. I 2002-budsjettet diskuteres derimot virkningene av kommunal sektors betydelige merutgifter til pensjoner dette året. Økningene

skyldtes delvis sviktende finansavkastning i KLP og andre livselskaper. Departementet legger i utgangspunktet til grunn at pensjonskostnader er kommunesektorens eget ansvar. For å bedre kommunesektorens finansielle situasjon, ble det likevel foreslått en tilleggsbevilgning på 750 mill kroner med bakgrunn i de økte pensjonskostnadene.

I 2002-budsjettet ble det også innført en statlig finansieringsordning som skulle bidra til en ekstra satsing på opprusting av skoleanlegg. Finansieringsordningen innebar at kommunesektoren kan ta opp rentefrie lån til dette formålet innenfor en nærmere angitt ramme.

2003: Rentenedgang vil betydelige gevinster for kommunene

I statsbudsjettet for 2003 legges det opp til stramme økonomiske rammer for kommunesektoren. Det argumenteres med at et stramt statsbudsjett vil dempe presset på renten, noe som igjen vil gi betydelige besparelser for kommunesektoren. Som eksempel nevnes at 1 prosent. reduksjon i rentenivået vil medføre en reduksjon i kommunesektorens netto renteutgifter på anslagsvis 800 mill kroner.

Under omtalen av justeringene av det økonomiske opplegget for kommunesektoren for 2004 i St.prp. nr. 66 (2002-2003) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004, heter det: *"Kommunesektoren vil nyte godt av rentenedsettelsen den senere tid. Siden desember 2002 er Norges Banks styringsrente satt ned fire ganger med til sammen 2 prosentpoeng. For kommunesektoren utgjør den langsiktige effekten av dette om lag 1,6 milliarder kroner."* Det ble ikke gjort endringer i bevilgningene til kommunesektoren for 2003 som følge av rentenedgangen.

2004: Vist til positive virkninger av et rentefall

I opplegget for 2004 ble det i St.prp. nr. 66 vist til virkningen av rentefallet, jf. omtalen over.

I statsbudsjettet for 2004 ble det vist til at rentefallet vil virke positivt inn på kommunesektorens økonomi: *"Kommunenes netto rentebærende gjeld er på 70-80 mrd. kroner. En rentereduksjon på 4½ prosentpoeng, tilsvarende Norges Banks reduksjon i styringsrenten siden desember i fjor, vil alt i alt bidra til å lette kommunenes finansielle situasjon."* Det ble her ikke gitt et anslag på omfanget av effektene for kommunesektoren.

6.4.2 Oppsummering

I perioden 1998 til 2003 er det ved flere anledninger presisert at det ikke tas hensyn til netto renteutgifter ved beregning av den totale inntektsrammen for kommunesektoren. Virkningene av endringer i rentenivået nevnes som en del av den samlede beskrivelsen av kommunesektorens økonomi.

Ved renteøkninger er det presisert at det vi ta lengre tid før økningen slår ut i lånerenten enn i innskuddsrenten. Tilsvarende presisering er ikke tatt inn i omtalen av virkningene av en rentenedgang.

Når økte renteutgifter fører til strammere økonomiske rammer for kommunesektoren, viser departementet til at det er nødvendig å gjennomføre tiltak for omstilling og effektivisering i sektoren.

Investeringene i forbindelse med de store satsingene på helse og eldreomsorg (til dels også skolebygg) er delvis finansiert ved øremerkede tilskudd til dekning av renter og avdrag. Disse tilskuddene er justert med endringer i renteforutsetningene og har således bidratt til å dempe virkningene av rentesvingningene i kommunesektoren.

Det er gitt delvis kompensasjon for rentevirkninger i forbindelse med den statlige overtagelsen av sykehusene og virkningen for kommunesektoren av sviktende finansavkastning i KLP og andre livselskaper. Dette har også bidratt til å dempe virkningene av slike svingninger på kommunenes økonomi.