

# ***DEN ØKONOMISKE SITUASJONEN I KOMMUNESEKTOREN***

*September 2004*

## FORORD

I denne rapporten foretas det en analyse av norsk økonomi med særlig vekt på forhold som Kommunenes Sentralforbund (KS) mener kommuner og fylkeskommuner med fordel bør ha oversikt over.

Vi har tatt sikte på å gi bakgrunnsinformasjon som kan gi et videre perspektiv i den økonomiske planleggingen i kommuner og fylkeskommuner. Rapporten er en oppfølging av tilsvarende rapport fra september 2003.

Rapporten er utarbeidet av ECON Senter for økonomisk analyse som også alene er ansvarlig for de synspunktene og vurderingene som fremkommer i rapporten.

Vi tar sikte på å komme tilbake med flere rapporter. Vi er derfor interessert i tilbakemeldinger og synspunkter på rapporten (form, innhold, nytteverdi, osv.). Henvendelser kan rettes til Rune Bye på tlf. 24 13 29 13.

Oslo 20. september 2004

Kjell-Torgeir Skjetne

Rune Bye

**INNHold**

SAMMENDRAG.....	4
KONJUNKTURUTSIKTER .....	5
Hovedtrekk.....	5
INTERNASJONAL ØKONOMI.....	6
Meget moderat økning av internasjonale renter .....	6
Sterk oppgang i råvarepriser .....	7
Lave renter og skattelettelser har gitt oppgang i USA.....	7
Europa: Moderat vekst .....	8
Asia: Kina trekker veksten opp .....	8
Oppgang i oljeprisen demper veksten noe.....	9
NORSK ØKONOMI.....	9
Økonomisk politikk i Norge.....	9
Fortsatt forbruksfest .....	10
Investeringene inn i et mer positivt farvann .....	10
Arbeidsledigheten vil gå ned, men neppe mye.....	12
Moderat lønnsvekst i år og neste år .....	12
Noe høyere prisstigning .....	12
Liten oppgang i rentenivået i vente.....	13
Svingende kronekurs .....	14
Risikofaktorer .....	14
SITUASJONEN I KOMMUNESEKTOREN .....	16
Moderat vekst i aktiviteten de siste fire årene .....	16
Moderat inntekstvekst .....	16
Svake resultater også i 2003.....	17
Skattesvikt både i 2003 og 2004.....	17
Styrking av kommunesektorens finanser? .....	18
Virkninger av rentefallet på kommunene .....	18
ANSLÅTTE OG RELISERTE SKATTEINNTEKTER I KOMMUNESEKTOREN .....	19
Krevende å gi gode skatteanslag.....	19
Anslåtte og realiserte skatteinntekter siden 1995 .....	19

## SAMMENDRAG

Internasjonal økonomi er nå inne i en forholdsvis god oppgang. Det er især i USA og i Asia at veksten har vært sterkest det siste året, mens i Europa har flere land bare opplevd svært moderat oppgang. Neste år ventes veksten internasjonalt å fortsette, men den vil neppe tilta vesentlig i styrke. I så fall vil rentene i USA og Europa bare øke moderat gjennom 2005. Den sterke økningen i oljeprisen vil dempe den internasjonale veksten noe i 2005, men oppgangen i oljeprisen vil ikke lede til et tilbakeslag, slik vi opplevde på 1970- og 80-tallet, da oljeprisene reelt sett lå langt høyere enn i sommer.

I Norge har vi det siste året opplevd en gradvis forbedring av konjunktorene med god vekst de siste to kvartalene. Foreløpig har ikke oppgangen ført til at arbeidsledigheten er blitt redusert i nevneverdig grad. Men i de siste månedene er det klare tegn til at arbeidsmarkedet er i bedring. Det er i første rekke sterk oppgang i privat forbruk og økte boliginvesteringer som har trukket veksten opp, begge deler stimulert av rekordlave renter. Dessuten har høyere investeringer i oljesektoren gitt positive vekstbidrag det siste året. Svak vekst i aktiviteten i offentlig sektor har bidratt til å bremse veksten i norsk økonomi det siste året.

Fortsatt bedring av de internasjonale konjunkturer sammen med et svært lavt rentenivå taler for at oppgangen i norsk økonomi vil fortsette. Fremover er det grunn til å tro at oppgangen øker i bredde ved at også investeringene i næringslivet ventes å vise tiltakende vekst. Riktignok ventes investeringene i industrien å falle, men i andre deler av næringslivet er det grunn til å vente oppgang i investeringene. Oljeinvesteringene ventes også å øke betydelig neste år. Oppgangen i privat forbruk vil fortsette, men trolig vil veksttakten gradvis avta. Fremover er det god grunn til å tro at veksten i sysselsettingen vil øke, men arbeidsledigheten vil neppe bli redusert mye. Lønnsveksten vil bli klart lavere i år enn i 2003, som følge av moderate tillegg i årets lønnsoppgjør. Et strammere arbeidsmarked sammen med bedret lønnsomhet i næringslivet taler for at lønnveksten ikke vil bli ytterligere redusert i 2005. Prisstigningen vil trolig gradvis tilta i perioden, men den underliggende prisstigningen vil fortsatt ligge lavere enn Norges Banks inflasjonsmål. Fortsatt lav underliggende inflasjon og bare moderat oppgang i internasjonale renter taler for at norske renter vil øke meget moderat i løpet av 2005.

Regnskapstallene for kommunene og fylkeskommunene for 2003 bekrefter at den økonomiske situasjonen i kommunesektoren er anstrengt. Riktignok har netto driftsresultat i kommunesektoren ikke svekket seg ytterligere, men underskuddet var i 2003 omtrent på samme nivå som året før, om lag 15 milliarder kroner. Det høye underskuddet i 2003 må blant annet sees i sammenheng med en markert svikt i skatteinntektene. Den stramme økonomiske situasjonen i kommunesektoren har ført til at sysselsettingsveksten har stoppet opp og til at aktiviteten har vokst nokså moderat. I 2004 vil inntektsveksten i kommunesektoren bli klart sterkere enn på flere år, slik at det kan være grunn til å tro at underskuddene vil bli redusert. Neste år har Regjeringen signalisert et strammere opplegg for kommunesektoren enn det Stortinget vedtok for 2004; en reell vekst i de samlede inntekter på 1¼ - 1½ prosent og en relativt beskjeden vekst i frie inntekter. Regjeringen signaliserer også at det er stor usikkerhet om veksten i frie inntekter neste år som følge av usikkerhet om omfanget av øremerkede tilskudd.

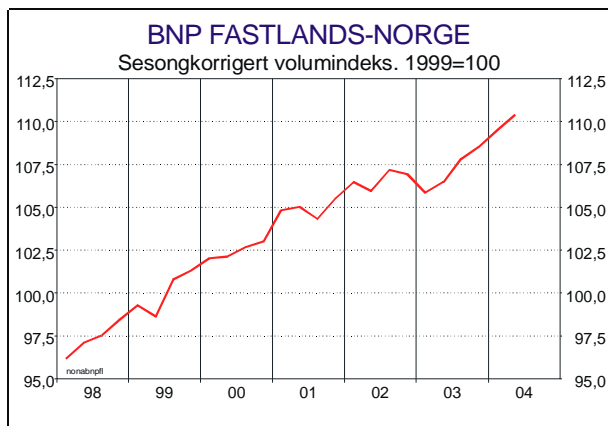
Rentefallet i 2002 og 2003 vil innebære reduserte renteutgifter på kommunenes og fylkeskommunenes ordinære foringer og gjeld. Som følge av at en stor del av gjelden har langsiktig rentebinding, vil kommunesektorens gevinster begrenses på kort sikt. ECON har beregnet den samlede rentegevinsten på ordinære fordringer og gjeld til å bli størrelsesorden 200 millioner kroner i 2004. Kommunesektoren vil imidlertid tape renteinntekter på pensjonsformuen når rentenivået faller. 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.

Skattesvikten for kommunesektoren i 2003 ble som påpekt over betydelig. En gjennomgang av skatteanslagene siden 1995 viser at det ikke er en tendens til at skatteinntektene overvurderes i anslagene i nasjonalbudsjettene. I perioden siden 1995 har realiserede skatteinntekter blitt høyere enn de anslåtte i et flertall av årene. Gjennomgangen viser at anslagene i budsjettene har en tendens til å undervurdere svingningene i veksten i skatteinntektene. Det skyldes både at en undervurderer svingningene som de økonomiske konjunktorene skaper, og at svingninger i deler av skatteinntektene er svært krevende å anslå.

## KONJUNKTURUTSIKTER

### Hovedtrekk

Norsk økonomi er nå inne i en god oppgang, som startet våren 2003. Tiltakende, men forholdsvis beskjeden vekst hos våre handelspartnere, sammen med kraftig nedgang i rentenivået her hjemme har stimulert veksten i norsk økonomi. Det er i første rekke tiltakende vekst i privat forbruk og i eksporten av tradisjonelle varer som har bidratt til konjunkturoppgangen så langt. Svak utvikling i investeringene i næringslivet i fastlands-Norge og svak vekst i aktiviteten i offentlig sektor har bidratt til å bremse veksten i norsk økonomi, særlig gjennom siste del av 2003.



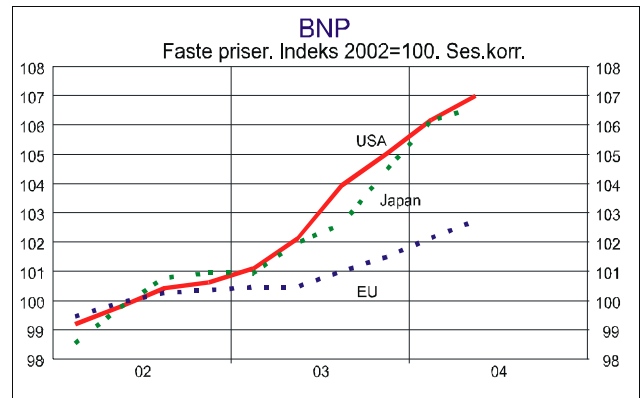
Frem til sommeren 2004 bidro ikke oppgangen til nevneverdig bedring av situasjonen på arbeidsmarkedet. Riktignok viste antall utførte årsverk en svakt økende tendens, men antall sysselsatte personer fortsatte å falle helt frem til våren 2004, slik at arbeidsledigheten ikke har blitt nevneverdig redusert. Men fra sommeren 2004 er det tegn til at arbeidsmarkedet utvikler seg mer positivt.

### Internasjonal økonomi

Internasjonalt har det de siste par årene vært sterkest oppgang i Asia med Kina i førersetet. Kinesisk statistikk anslår at veksttakten har ligget nær 10 prosent det siste året. Den sterke veksten i Kina er en viktig årsak til økende etterspørsel og priser på viktige norske eksportprodukter som råolje og metaller.

Også amerikansk og britisk økonomi har vist en forholdsvis god oppgang det siste året, mens utviklingen i Europa for øvrig har vært klart svakere.

Imidlertid er det tegn til av veksten er i ferd med å ta opp også i Europa.



Fremover er det grunn til å tro at den internasjonale konjunkturoppgangen vil fortsette, men veksttakten vil trolig bli mer moderat enn i tidligere oppgangskonjunkturer. Veksten vil bli stimulert i første rekke av lave renter i USA og Europa og fortsatt sterk vekst i Asia.

Frem til slutten av 2005 synes det ikke å være en risiko for at økende inflasjon skal bremse veksten. Økningen vi har hatt i oljeprisen i 2004, vil dempe veksten internasjonal økonomi noe, men ikke i samme omfang som etter de store oljekrisene på 1970- og 1980-tallet. USAs store budsjettunderskudd og underskudd i utenriksøkonomien skaper en viss negativ usikkerhet, men vil neppe føre til tilbakeslag på kort sikt. Eventuelle nye terrorangrep, især dersom de skulle skje på amerikansk jord, kan bidra til økt usikkerhet og redusert økonomisk vekst.

### Norsk økonomi

Her hjemme har oppgangen i privat forbruk vært den viktigste drivkraften bak omslaget i norsk økonomi i fjor. Riktignok var inntektsveksten i husholdningene klart lavere i 2003 enn året før, men det betydelige rentefallet bidro til tiltakende vekst i forbruket gjennom 2003 og første del av inneværende år. I resten av 2004 og i 2005 ventes veksten i privat forbruk å fortsette, men oppgangen vil trolig avta gjennom perioden som følge av at inntektsveksten vil bli noe avdempet og av at rentene trolig vil stige moderat etter hvert.

Veksten i offentlig forbruk var meget moderat gjennom 2003 og i 1. kvartal 2004, men tiltok noe i 2. kvartal i år. Investeringene i offentlig sektor

Økte klart gjennom de tre første kvartalene i fjor, for så falle forholdsvis markert i siste kvartal 2003 og i første kvartal 2004, men gikk sterkt opp igjen i 2. kvartal. En presset kommuneøkonomi og behov for en stram finanspolitikk, taler for at veksten i offentlig etterspørsel blir moderat også i 2005.

Investeringene i bedriftene i fastlands-Norge falt klart gjennom 2002 og de første tre kvartalene av 2003. I siste kvartal 2003 og de to første kvartalene i 2004 er det tegn til at investeringene utvikler seg mer positivt. Lave renter og den pågående konjunkturoppgangen i norsk økonomi taler for at investeringene i fastlandsbedriftene vil ta seg mer opp i siste del av 2004 og i 2005, men fortsatt fall i industriinvesteringene vil dempe den samlede veksten.

Boliginvesteringene har vist meget sterk oppgang siden sommeren 2003. Det lave rentenivået, ut-sikter til bedring på arbeidsmarkedet og relativt god inntektsvekst for husholdningene taler for at boliginvesteringene vil fortsette å vokse fremover.

Oljeinvesteringene er i oppgang og ventes å fortsette å stige gjennom 2004 og 2005. Investeringsundersøkelsen blant oljeselskapene tyder på kraftig vekst i 2005.

Lønnsveksten i 2004 vil bli klart lavere enn i 2003, som følge av moderate tillegg avtalt i vårens lønnsoppgjør. Det er neppe grunn til å tro at lønnsveksten vil falle ytterligere neste år. Et strammere arbeidsmarkedet, økt lønnsomhet i næringslivet og høyere prisstigning taler i mot ytterligere avdempning av lønnsvesten.

Den underliggende prisstigningen her hjemme, målt ved konsumprisindeksen eksklusive avgifter og energivarer, har ligget svært lavt hittil i 2004. Lavere importpriser, blant annet på varer fra Kina, og nedgang i flyprisene er hovedårsakene til den lave prisstigningstakten. Men også lavere lønnsvekst har dempet prisstigningen. Oppgang i første rekke i energipriser har ført til at den samlede prisstigningen har tiltatt i år.

Fremover er det grunn til å tro at prisstigningen vil tilta. Høyere oljepriser og trolig oppgang i elektrisitetsprisene vil trekke den samlede prisveksten opp. Dessuten er det grunn til å tro at de viktigste årsakene til den lave prisstigningen – blant annet nedgang i flypriser og klart fall i en rekke importpriser - ikke i samme grad vil dempe prisstigningen fremover.

Pengemarkedsrentene ligger nå svært lavt i Norge. Fallet i prisstigningen de siste årene er hovedårsaken til at rentene ble satt kraftig ned i hovedsak gjennom 2003 og siden har blitt holdt på et svært lavt nivå. Selv om veksttakten i norsk økonomi ventes å tilta, er det grunn til å tro at Norges Bank bare vil øke sine renter beskjedent fremover. Trolig vil ikke rentene bli hevet før et godt stykke ut i 2005.

Norske kroner, målt ved konkurransekursindeksen, svekket seg klart gjennom 2003 etter en vedvarende kursoppgangen siden sommeren 2000. Det sterke rentefallet i Norge gjennom 2003 bidro til nedgangen i kursen på norske kroner i fjor. Hittil i 2004 har kronekursen ikke vist samme tendens til svekkelse. Kursen har derimot vist til dels store svingninger. Økende oljepriser og forventninger i valutamarkedet om økning av norske renter har bidratt til at kursen ikke har fortsatt å svekke seg. Fallet i kronekursen i 2003 har bidratt til bedre lønnsomheten i industrien, men kursfallet vil etter hvert bidra til at prisstigningen vil øke noe.

Risikofaktorene for norsk økonomi er i stor grad sammenfallede med de internasjonale. Imidlertid kan den høye oljeprisen føre til høyere oljeinvesteringer enn det som nå er anslått.

## INTERNASJONAL ØKONOMI

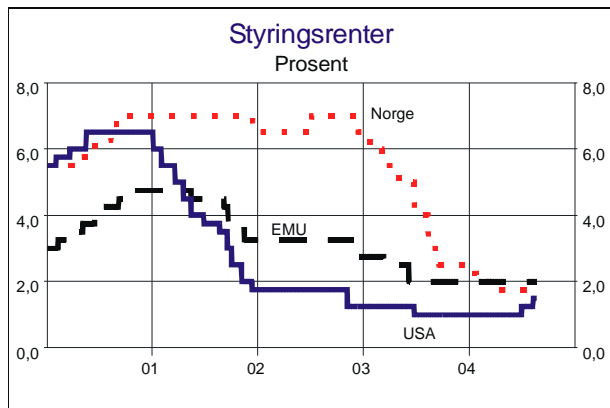
I løpet av det siste året har veksten i internasjonal økonomi tatt seg godt opp. Det er især økende vekst i USA og Asia som har bidratt til sterkere oppgang, mens veksten i en rekke europeiske land har vært forholdsvis svak helt frem til sommeren 2004. Sterk vekst i Kina har bidratt til å trekke den internasjonale veksten opp, ikke minst i Japan.

### Meget moderat økning av internasjonale renter

Sentralbankene i USA og Europa reduserte sine styringsrenter kraftig for å gi stimulanser til fornyet økonomisk vekst da tegnene til økonomisk tilbakeslag meldte seg i 2001. Den amerikanske sentralbanken reduserte sine renter til et rekordlavt nivå. Rentene i EMU-området ble redusert klart mindre, men fra et lavere rentenivå enn i USA.

Rentene i EMU-landene og USA ble sist gang redusert sommeren 2003. Deretter har den europeiske sentralbanken holdt sine renter stabile, mens

den amerikanske sentralbanken har startet med en forsiktig heving av sine renter. Den britiske sentralbanken har hevet sine renter med 1¾ prosentpoeng siden høsten 2003. Hevingen av de rentene skyldes at britisk økonomi har utviklet seg langt mer positivt enn de fleste andre europeiske økonomier det siste året.

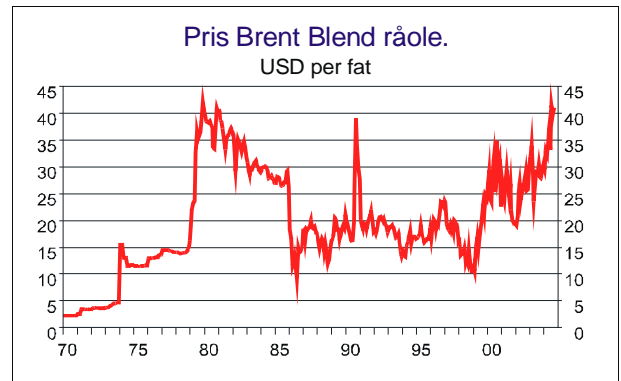


Signalene fra den amerikanske sentralbanken er at rentene vil bli satt ytterligere opp etter hvert som konjunkturoppgangen fortsetter. Imidlertid er det grunn til å tro at rentene bare vil bli satt opp meget moderat det neste halvannet året. Også de europeiske rentene ventes å bli hevet fremover, men også de vil trolig bli satt opp forsiktig.

### Sterk oppgang i råvarepriser

Den internasjonale konjunkturoppgangen har ført til betydelig oppgang i råvareprisene. Ikke minst har den sterke veksten i Kina løftet etterspørselen etter en rekke råvarer på verdensmarkedet. Siden 2002 har råvareprisene eksklusive olje steget med i størrelsesorden 30 prosent. En rekke norske produsenter av metaller og andre råvarer nyter godt av denne oppgangen, som bidrar til høyere kapasitetsutnyttning og forbedret lønnsomhet i prosessindustrien.

Oljeprisen har steget kraftig i innværende år. I august kom prisen på Brent Blend råolje over 40 USD per fat, som er høyeste nominelle pris notert noen sinne. Dersom det korrigeres for den generelle prisstigningen, lå imidlertid prisene reelt sett langt høyere både i den første oljekrisen 1973-75 ("OPEC I") og ikke minst i den andre oljekrisen som startet i 1979 ("OPEC II"). Under OPEC II kom oljeprisen nominelt opp i over 40 USD per fat. Reelt sett er dette nesten det dobbelte av dagens oljepris.



De høye oljeprisene vil i noen grad bidra til å dempe den økonomiske oppgangen internasjonalt. Men prisoppgangen, som har skjedd det siste året, vil ha langt mindre direkte effekt enn det vi opplevde i oljekrisene på 1970-tallet. Den gang lå bruken av oljeprodukter langt høyere i forhold til størrelsen på økonomiene enn i dag. Dessuten er prisoppgangen på oljeprodukter hittil langt mer beskjeden enn det som skjedde på 1970-tallet og tidlig på 80-tallet, og oljeprisen ligger, som nevnt, reelt sett langt lavere enn under oljekrisene initialisert av OPEC.

IEA anslår at en oppgang i oljeprisen på 10 USD per fat demper den økonomiske veksten globalt med om lag ½ prosent i året etter oljeprisfallet. Dersom oljeprisen ikke kommer ned igjen, vil virkningene av oljeprisoppgangen på den økonomiske veksten i hovedsak komme utover høsten i år og gjennom 2005.

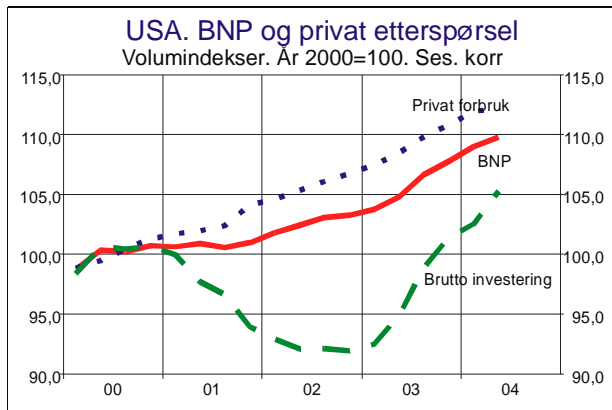
### Lave renter og skattelettelser har gitt oppgang i USA

I USA er veksten blitt stimulert både av svært lave renter og en ekspansiv finanspolitikken med store skattelettelser og kraftig økning i forsvarsutgiftene knyttet til krigen i Irak. Amerikansk økonomi har også dratt nytte av et klart fall i dollarkursen siden begynnelsen av 2002. I starten av oppgangen var det privat forbruk sammen med økte forsvarsutgifter og oppgang i boliginvesteringene som bidro til sterkere økonomisk vekst. Utover i 2003 og i 1. halvår i år har også veksten i investeringene i næringslivet tatt seg klart opp.

Veksten hittil i 2004 har vært noe lavere enn i siste del av 2003, vesentlig som følge av noe svakere vekst i privat forbruk. Nedgangen i veksttakten har sammenheng med en kombinasjon av flere faktorer. For det første har forbrukerne ikke fått ytterligere skattelettelser i år, slik at redusert skatt ikke lenger bidrar til økt inntektsvekst i husholdningene. Dessuten har rentene i løpet av



våren 2004 passert bunnen og begynt å øke svakt. Mot sommeren i år har også oppgangen i prisene på oljeprodukter spist av forbrukernes inntekter.



Husholdningenes inntektsvekst ble noe svakere, reelt sett, i 2003 enn året før. Dette skyldtes i første rekke at skattelettelsene hadde et mindre omfang i 2003 enn året før. Til tross for noe lavere inntektsvekst, holdt veksten i privat forbruk seg godt oppe i hele 2003 stimulert av rentefall, oppgang i aksjekurser og i boligpriser.

Fremover er det grunn til å tro at veksten i privat forbruk vil fortsette, men neppe i samme takt som i 2003. Den største usikkerhetsfaktoren for privat forbruk er utviklingen i arbeidsmarkedet. Dersom ikke sysselsetningsveksten tiltar fra overraskende svak vekst sommeren 2004, vil det kunne ramme veksten i privat forbruk og bidra til å bremse oppgangen i USA. Vi har imidlertid lagt til grunn at veksten i sysselsettingen i resten av 2004 og i 2005 blir forholdsvis god, slik at privat forbruk ventes å vokse med rundt 3 prosent fremover, som er om lag i takt med anslått inntektsvekst i husholdningene.

Som nevnt har investeringene i næringslivet i USA tatt seg markert opp siden utgangen av 2002. Lavere renter, bedret inntjening og gradvis reduksjon av ledighet kapasitet har stimulert investeringene. Det er især investeringene i maskiner og utstyr, herunder datautstyr og software, som har vist sterk økning, mens investeringer i bygninger og anlegg foreløpig ikke har vist særlig oppgang. Investeringsundersøkelser i næringslivet viser at et økende antall bedrifter planlegger å øke sine investeringer fremover. Dette innebærer at veksten i næringslivets investeringer kan tilta ytterligere, noe som i så fall vil bidra til at veksten, især i investeringsvareindustrien, vil kunne utvikle seg positivt.

Samlet legges det til grunn at veksten i amerikansk økonomi vil fortsette, men at noe lavere vekst i privat forbruk etter hvert vil dempe den samlede økonomiske oppgangen, slik at vi kan vente en vekst i amerikansk økonomi på om lag 3½ prosent neste år.

### Europa: Moderat vekst

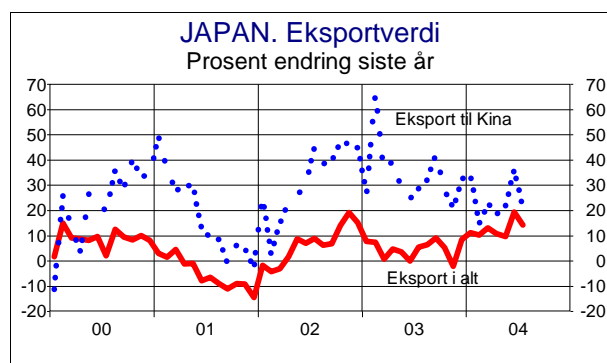
I Europa tok den økonomiske veksten seg opp fra våren og sommeren 2003. Av de store landene har veksten tatt seg mest markert opp i Storbritannia og Frankrike. I Tyskland og især i Italia var konjunkturoppgangen meget svak både i fjor høst og første del av 2004. I begge disse landene var det særlig investeringene som dempet oppgangen frem til sommeren 2004. I tysk økonomi ble dessuten veksten bremsset av meget svak utvikling i privat forbruk.

Det er imidlertid visse lyspunkter for begge disse landene. I Italia viste både det private forbruket og investeringene en forholdsvis klar oppgang i 2. kvartal i år, mens i Tyskland har eksporten vist solid vekst over flere kvartaler. Dersom den internasjonale veksten fortsetter, er det grunn til å tro at tysk økonomi etter hvert vil få en bredere oppgang med vekst både i investeringer og privat forbruk. Med sterkere oppgang i Tyskland vil veksten i hele Europa bedre seg framover. Samlet har vi lagt til grunn en veksttakt i Europa gjennom resten av 2004 og 2005 på om lag 2¾ prosent.

### Asia: Kina trekker veksten opp

Japan er inne i en eksport- og investeringsledet oppgang som utover i 2003 også bidro til vekst i privat forbruk. Økende eksport og inntjening i store deler av eksportindustrien har bidratt til oppgang i investeringene i denne delen av næringslivet. Etter hvert som oppgangen har blitt bredere, har også investeringene i andre deler av næringslivet tatt seg noe opp. Den sterke veksten i Kina er en nøkkelfaktor bak den sterke eksportveksten fra Japan. Eksporten til Kina har de siste 3 - 4 årene økt med i gjennomsnitt 20-30 prosent per år. Som andel av total eksport fra Japan utgjør eksporten til Kina nå om lag 13-14 prosent, mens andelen lå på 5-6 prosent ved inngangen til år 2000.





Den positive økonomiske utviklingen i Japan har i år bidratt til økende sysselsetting og et klart fall i arbeidsledigheten. Bedringen i arbeidsmarkedet har bidratt til at privat forbruk har utviklet seg positivt det siste året, til tross for at inntektsveksten til japanske husholdninger har vært nokså moderat. Fremover til utgangen av 2005 er det lagt til grunn at japansk økonomi vil vokse med om lag 2½ - 3 prosent regnet i årlig rate.

Japan er avhengig av at den sterke oppgangen i Kina fortsetter. Selv om kinesiske myndigheter har igangsatt tiltak som skal bidra til å dempe veksten, er det foreløpig ikke klare tegn til det. Kinesisk statistikk tyder på at volumveksten i BNP holder seg på opp mot 10 prosent, og det er lite som tyder på svekket vekst på kort sikt. Likevel innebærer utviklingen i Kina en risiko for Japan og andre asiatiske land. Dersom veksten i Kina dempes markert, vil det kunne forplante seg til en rekke asiatiske land, noe som også vil gi negative utslag for verdensøkonomien.

### Oljeprisen skaper en viss usikkerhet

Oljeprisen har, som nevnt tidligere, steget kraftig i innværende år. Den økningen vi har hatt i oljeprisen i 2004, vil trolig bare dempe veksten internasjonal økonomi i beskjeden grad i år og noe mer neste år, dersom prisen ikke faller igjen, jf omtalte anslag fra IEA tidligere i rapporten..

Det er selvsagt andre faktorer enn oljeprisen som kan bidra til at den internasjonale veksten bremses. Faren for at internasjonal økonomi raskt skal nå kapasitetsgrensene og at det skal oppstå nytt inflasjonstrykk synes imidlertid svært små på kort sikt. USAs store budsjettunderskudd og underskudd i utenriksøkonomien skaper en viss negativ usikkerhet, men vil neppe føre til tilbakeslag på kort sikt. Eventuelle nye terrorangrep, især dersom de skjer på amerikansk jord, vil påvirke holdningene både blant amerikanske forbrukere og bedrifter i negativ retning, særlig dersom eventuelle terrorangrep fører til tap av mange menneske-

liv og gir omfattende materielle ødeleggelser. Det kan i så fall bidra til å bremse oppgangen.

## NORSK ØKONOMI

### Økonomisk politikk i Norge

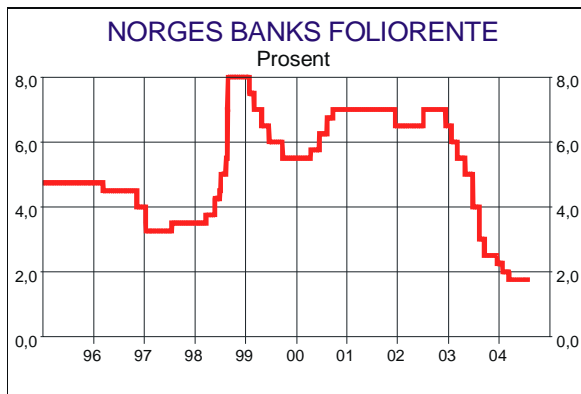
Ifølge tall fra Finansdepartementet virker finanspolitikken om lag nøytralt på veksten i norsk økonomi i inneværende år. Bruken av oljeinntekter ligger i 2004 vel 20 milliarder kroner høyere det som følger av den langsiktige handlingsregelen for bruk av oljeinntektene. Bruken av oljeinntektene ble økt ved revisjonen av budsjettet i 2004 som følge av lavere skatteinngang enn tidligere anslått.

Opplegget for 2004 gir kommunesektoren sterkere inntektsvekst enn i de siste årene før 2004. I årene før 2004 har skattelettelse sammen med sterk vekst folketrygdens utgifter begrenset rommet for vekst i kommunenes og fylkeskommunenes inntekter. I opplegget for 2004 er lettelsene i skatter og avgifter klart lavere enn tidligere i denne stortingsperioden, slik at det har vært mulig å gi kommunesektoren sterkere inntektsvekst.

Fra desember 2002 til mars 2004 reduserte Norges Bank sin styringsrente fra 7 prosent til rekordlave 1¾, altså en nedgang i rentene på hele 5¼ prosentpoeng. Siden 18. mars i år har Norges Bank holdt sine renter uendret, selv om sentralbanken venter at inflasjonen skal bli liggende lavere enn målet på om lag 2½ prosent årlig prisstigning. Etter det siste rentemøtet 11. august utalte hovedstyret i Norges Bank blant annet:

*”Usikkerhet om effektene av tidligere lettelse i pengepolitikken og den uvanlig lave renten tilsier at vi bør være varsomme med ytterligere rentenedsettelse. Med utsikter til lav inflasjon en tid fremover skal det store avvik til fra den økonomiske utviklingen før rentene bør økes.”*

Uttalelsen fra hovedstyret i Norges Bank taler for at vi ikke vil få flere rentenedsettelse i denne omgang, men også at det vil ta relativ lang tid før rentene settes opp. Etter ECONs vurdering vil neppe rentene bli satt opp før mot sommeren neste år. Når rentene først bli hevet, legger vi til grunn at de i hvert fall i løpet av 2005 bare vil bli økt ganske forsiktig.



### Fortsatt forbruksfest

Husholdningenes forbruk har vært den klart viktigste drivkraften i norsk økonomi de senere årene. I fjor var inntektsveksten i husholdningene forholdsvis moderat med en vekst reelt sett på om lag 2 prosent. Likevel økte privat forbruk med 3,8 prosent fra 2002 til 2003. Rentenedgangen bidro til å stimulere forbruket kraftig, slik at spareraten (disponibel inntekt minus forbruk) falt klart.

Veksten i vareforbruket, målt ved SSBs varekonsumindikator, har vist klar oppgang hittil i år. Hittil i år ligger vareforbruket (sesongkorrigert, i faste priser) om lag 4 prosent høyere enn i fjor.



Selv om veksten i vareforbruket trolig bli noe lavere resten av året enn den sterke oppgangen siden våren 2003, er det likevel grunn til å tro at privat forbruk i alt, regnet i faste priser, vil vokse med om lag 5 prosent fra 2003 til 2004.

Inntekstveksten i inneværende år vil trolig bli noe sterkere enn i fjor, delvis som følge av at sysselsettingen vil øke svakt etter et klart fall i 2003. Dessuten vil konsumprisene øke meget moderat i år, slik at reallønnsveksten blir solid, selv med forholdsvis moderat vekst i de nominelle lønningene. Rentefallet vil også virke positivt inn på husholdningenes inntekter i 2004, siden husholdningene er i netto gjeldsposisjon. Selv om

inntekstveksten vil tilta noe i år, vil den sterke forbruksveksten føre til et ytterligere fall i spareraten til husholdningene i inneværende år.

I 2005 ventes inntekstveksten å bli omtrent som i år, eller kanskje noe lavere. Reallønnsveksten (per årsverk) vil bli klart lavere enn i år, fordi veksten i konsumprisene vil tilta, mens veksten i de nominelle lønningene ikke ventes å øke vesentlig. Sysselsettingsveksten derimot, ventes å tilta neste år, noe som vil føre til at veksten i lønnsinntektene i alt, reelt sett, vil bli på linje med i år. Med de forutsetningene som er lagt til grunn om en svak oppgang i rentene neste år og dessuten en oppgang i netto gjeld, vil husholdningenes netto renteutgifter øke noe og trekke inntekstveksten ned. Dette vil trolig delvis kunne bli motvirket av at aksjeutbytte som husholdningene mottar, vil gå noe opp neste år.

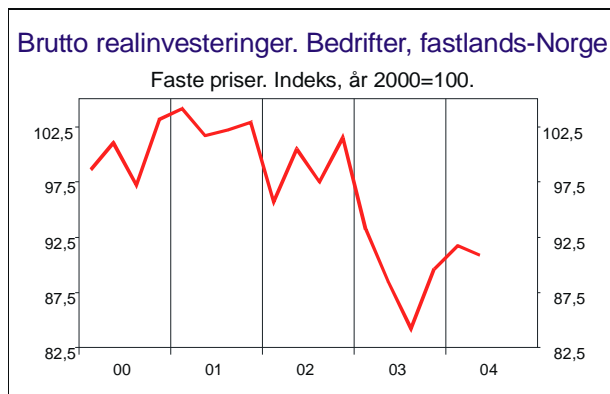
Selv om inntekstveksten i 2005 ventes å bli omtrent som i år, antas det at veksten i det private forbruket blir noe mindre sterk enn i år. Noe høyere renter vil trolig bidra til at veksten i forbruket ikke blir like kraftig som siste del av 2003 og første del av inneværende år. Likevel har vi lagt til grunn en solid forbruksvekst på om lag 4 prosent neste år. Vårt anslag innebærer at spareraten faller ytterligere i 2005.

Det må understrekes at anslaget for privat forbruk i 2005 er beheftet med stor usikkerhet. For det første har vi ikke erfaringer med betydningen av et så stort rentefall som skjedde i 2003. Denne usikkerheten innebærer både at forbruksveksten kan bli sterkere og svakere enn i vårt anslag. Dessuten er det stor usikkerhet om utviklingen på arbeidsmarkedet. Dersom sysselsettingen vokser svakere enn det er lagt til grunn i anslagene her, kan veksten i privat forbruk bli en del lavere enn vi har anslått.

### Investeringene inn i et mer positivt farvann

Investeringene i bedriftene i fastlands-Norge falt klart gjennom de tre første kvartalene av 2003 etter forholdsvis svak utvikling også de to foregående årene. Gjennom første del av 2003 var det nedgang i investeringene i de fleste næringer. Sterkest nedgang var det i industrien, men også i de tjenesteytende næringene falt investeringene forholdsvis markert. Fallet i investeringene hadde sammenheng med det generelle konjunkturtilbakeslaget med svekket etterspørsel og svakere inntjening i store deler av næringslivet.

Det ser ut til at investeringene i fastlands-bedriftene nådde en bunn i fjor høst. Ifølge nasjonalregnskapet økte investeringene i bedriftene både i 4. kvartal i fjor og mer beskjedent i de to første kvartalene i år sett under ett.

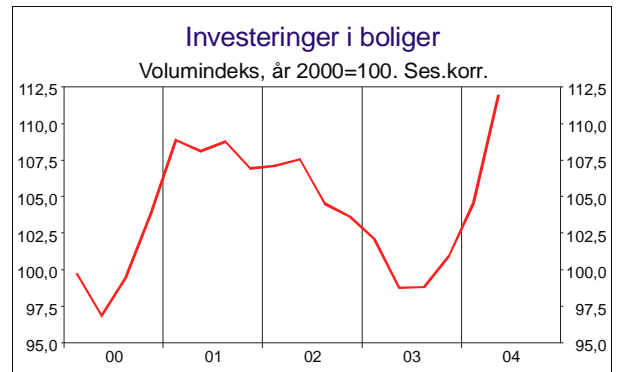


Mye tyder på at investeringene i industrien neppe vil øke i år, og de kan trolig falle betydelig neste år, ifølge SSB investeringstelling. Nedgangen skyldes at flere store investeringsprosjekter i prosessindustrien avsluttes i inneværende år.

Mer positive signaler kommer fra kraftforsyning, der oppgradering av sentralnettet samt satsing på alternative energikilder, trekker investeringene opp i år. Naturlig nok er det mer usikkerhet om utviklingen neste år, men det kan ikke utelukkes ytterligere vekst. I våre anslag har vi antatt en beskjeden vekst fra i år til neste år.

I private tjenesteytende næringer har investeringene blitt redusert betydelig de siste to til tre årene. Det er især innenfor post- og telekommunikasjoner og forretningsmessig tjenesteyting at investeringene har gått kraftig ned. Innenfor forretningsmessig tjenesteyting har overkapasitet innenfor forretningsbygg bidratt til å dempe investeringene markert, især i 2003.

Boliginvesteringene falt mer eller mindre sammenhengende fra sommeren 2001 frem til i fjor sommer. I annet halvår i fjor snudde nedgangen til en klar oppgang som fortsatte i høyt tempo også i 1. halvår i år. Rentefallet og etter hvert lysere utsikter for norsk økonomi ligger bak omslaget i boliginvesteringene.



Fortsatt lave renter, god inntekstvekst i husholdningene og bedring på arbeidsmarkedet taler for at etterspørselen etter boliger vil fortsette å tilta. Det vil i så fall føre til at bolig-investeringene – og boligprisene – vil fortsette å øke både i 2004 og i 2005. Vi legger til grunn en relativt betydelig oppgang i nybyggingen, basert på opplysninger fra utbyggerne.

Investeringene i offentlig forvaltning økte ifølge nasjonalregnskapet forholdsvis kraftig i 2003 etter stagnasjon året før. Det var en klar oppgang både i stats- og kommuneforvaltningens investeringer. Trolig skyldtes oppgangen økende investeringer i helseforetakene og trolig investeringer i skolebygg i kommunene. Ifølge de kvartalsvise nasjonalregnskapstallene falt imidlertid investeringene i offentlig forvaltning klart mot slutten av 2003 og i 1. kvartal i 2004 for å vise ny oppgang i 2. kvartal i år. Basert på anslag blant annet i Revidert nasjonalbudsjett 2004 (RNB) ventes offentlige investeringer å øke på årsbasis i inneværende år. I RNB legges til grunn at investeringene i 2005 ikke vil øke nevneverdig. I våre anslag er samme forutsetning lagt til grunn.

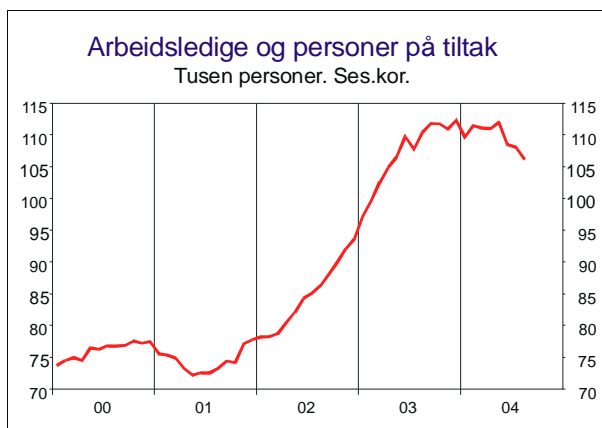
Totalt regner vi med at investeringene i fastlands-økonomien vil øke med om lag 5 prosent i år og 4 prosent neste år.

Investeringene i olje- og gassvirksomheten, inkludert rørtransport, økte klart i fjor etter en kontinuerlig nedgang siden 1998. Oppgangen i oljeinvesteringene fortsetter i år og ventes å gå klart opp neste år. Anslagene er basert på den siste investeringsundersøkelsen til SSB blant oljeselskapene, som ble publisert i august i år. Undersøkelsen viste at anslagene for investeringene i 2005 er blitt betydelig oppjustert i forhold til tidligere undersøkelser. Oppgangen i oljeinvesteringene skyldes blant annet oppstart av investeringene blant annet på feltene Kristin, Snøhvit og Ormen Lange. Dessuten gjennomføres store investeringer på eksisterende felt. Dersom olje-

prisene holder seg høy, kan det føre til at investeringene i oljesektoren bli større enn antatt også i årene etter 2005.

### Arbeidsledigheten vil gå ned, men neppe mye

Selv om norsk økonomi har vært i oppgang siden i fjor sommer, har det bare skjedd en meget beskjeden nedgang i summen av antall arbeidsledige og personer på tiltak. Den lille nedgangen som er skjedd, kom først i sommermånedene i år. En årsak til dette er at økningen i husholdningenes etterspørsel har slått ut i økt kjøp av varige forbruksgoder, som i stor grad importeres, mens de innenlandske effektene på produksjon og sysselsetting foreløpig er relativt beskjedne.



Sysselsettingen, mål i antall personer og i antall timeverk, har holdt seg forholdsvis stabil siden våren 2003; med en liten oppgang i antall timeverk og nedgang i antall sysselsatte personer. Dette er en normal utvikling tidlig i et konjunkturforløp.

Aetats (mai 2004) bedriftsundersøkelse viser at det har skjedd en nedgang i antall arbeidsledige i industrien og bygg og anlegg fra mai 2003 til mai 2004. I handel og helse- og omsorgssektoren har det vært en økning i antall arbeidsledige. Undersøkelsen viser også at mangelen på sykepleiere har avtatt klart.

Geografisk har ledigheten hatt den mest gunstige utviklingen i Finnmark og Nord-Trøndelag i perioden fra mai 2003 til mai 2004. I Finnmark falt arbeidsledigheten med 1/5-del riktignok fra et høyt nivå på over 6 prosent i mai 2003. Ledigheten har i samme periode økt en god del i Akershus, Troms og Sogn og Fjordane.

Dersom konjunkturoppgange fortsetter, slik det er lagt til grunn her, vil antall sysselsatte personer øke og arbeidsledigheten bli redusert i sterkere grad enn hittil i oppgangen. Aetats bedriftsunder-

søkelse bekrefter at etterspørselen etter arbeidskraft vil tilta i høst. Som følge av at flere personer uten arbeid vil melde seg på arbeidsmarkedet når muligheten til å få seg arbeid bedres, vil nedgangen i ledigheten imidlertid trolig bli relativt beskjeden gjennom resten av 2004 og i 2005.

### Moderat lønnsvekst i år og neste år

I fjor økte lønn per årsverk med om lag 4½ prosent. Dette var en nedgang fra året før da årslønnsveksten var så høy som 5,3 prosent.

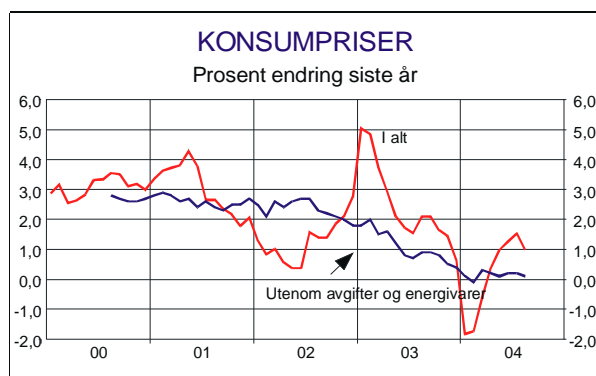
Lønnsveksten i år vil bli ytterligere redusert etter at det ble enighet om moderate tillegg i alle de store avtaleområdene i vårens tariffoppgjør. Oppgjørene i frontfagene, verkstedindustrien, byggebransjen og tekoindustrien, dannet mal for de fleste andre avtalene som ble inngått i vår. I frontfagene ble de avtalte tilleggene meget moderate, vesentlig som følge av den svake lønnsomheten og svekkede konkurransevnen i store deler av konkurranseutsatt norsk industri. Men også oppgang i arbeidsledigheten i 2002 og 2003 førte til at det ble akseptert lave lønnstillegg. Samlet anslås en gjennomsnittlig årslønnsvekst fra 2003 til 2004 til 3¾ prosent.

I 2005 ventes, som nevnt, ledigheten å bli noe redusert etter hvert som oppgangskonjunktoren slår ut i økende sysselsetting. Dessuten vil den internasjonale konjunkturoppgangen sammen med svekkelsen som er skjedd i kronekursen, og årets moderate lønnsoppgjør føre til økende lønnsomhet i store deler av konkurranseutsatt industri. Isolert sett trekker dette i retning av at lønnsveksten kan tilta, eller i hvert fall ikke gå ytterligere ned. Høyere prisstigning neste år kan trekke i samme retning. Imidlertid er lønnsoppgjøret våren 2005 et mellomoppgjør, der det normalt gis mer moderate tillegg enn i et hovedoppgjør. Dessuten vil de faktorene som trekker i retning av høyere lønnsvekst, normalt slå gjennom i lønnskrav og lønnstillegg med et tidsetterslep. Samlet innebærer dette at vi har lagt til grunn en lønnsvekst fra 2004 til 2005 på om lag 4 prosent, dvs. litt høyere enn i år.

### Noe høyere prisstigning

Prisstigningen i Norge har de siste årene vist relativt store svingninger, vesentlig som følge av store svingninger i elektrisitetsprisene. Konsumprisene i alt økte med 2,5 prosent i fjor. Prisstigningen ble blant annet drevet opp av en kraftig økning i elektrisitetsprisene vinteren 2002/2003.





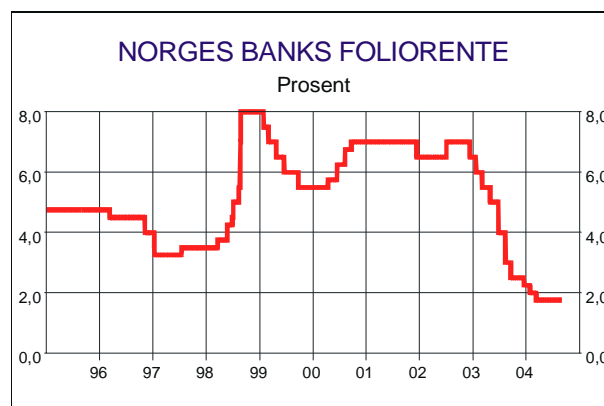
Den underliggende prisstigningen, målt ved endringer i konsumprisindeksen korrigert for avgifter og prisene på energivarer, viste en fallende tendens fra utgangen av år 2000 til utgangen av fjoråret. Hittil i år har prisstigningen utenom avgifter og energivarer ligget relativt stabilt på bare 0,1-0,2 prosent målt over det siste året. Den lave og fallende underliggende prisstigningen har for det første sammenheng sterkt fall i prisene på en rekke forbruksvarer, blant annet klær, som skyldes økende import av lavprisvarer fra Kina. Fallet i flyprisene har også trukket prisstigningen ned. Dessuten har prisene på post- og teletjenester falt markert siden tidlig i 2003.

Fremover er det grunn til å tro at prisstignings-takten vil tilta gradvis. Fallet i kronekursen i fjor har ennå ikke fått fullt gjennomslag i prisene på importerte konsumvarer. Nedgangen i flyprisene, som trakk prisstigningen klart ned det siste året, har nå stoppet opp og er delvis reversert etter at både SAS Braathens og Norwegian har satt opp prisene på deler av rutenettet. Også oppgangen i oljeprisen vil føre til at prisstigningen går opp. Fallet lønnsveksten vil trolig trekke i motsatt retning.

Samlet har vi lagt til grunn en prisstigning i år, målt ved konsumprisindekse i alt, på om lag 1/2 prosent, stigende til 1¼ prosent i 2005.

### Liten oppgang i rentenivået i vente

Norges Bank reduserte sin innskuddsrente fra 7,0 prosent i desember 2002 til 1,75 prosent i mars 2004. Fra mars har Norges Bank ikke endret sine renter.



Norges Bank skal styre mot å oppnå om lag 2,5 prosent underliggende konsumprisvekst innenfor en tidshorison på 2 år. Energipriser og avgifts-endringer holdes utenfor ved måling av den underliggende prisstigningen. Med en slik tidshorison må banken i hovedsak styre etter prognoser for den generelle økonomiske utviklingen og da først og fremst lønnsveksten. I tillegg må banken justere pengepolitikken slik at det ikke blir store varige valutakursendringer som ikke samsvarer med den ønskede prisutviklingen.

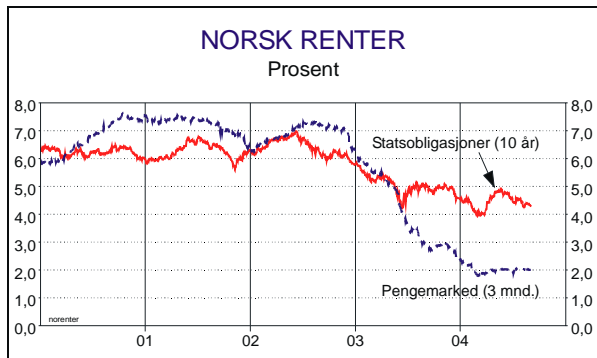
Etter vår mening tilsier utsiktene for norsk økonomi at arbeidsmarkedet vil strammes inn i løpet av resten av 2004 og 2005, og ledigheten vil kunne komme noe ned. Imidlertid vil det neppe oppstå et generelt press i arbeidsmarkedet innenfor denne tidshorisonen.

Men Norges Bank må i sin rentepolitikk se lenger frem en utviklingen i år og neste år. Dessuten må Norges Bank også ta hensyn til utviklingen i utenlandsk rentenivå, fordi forskjellen mellom norske renter og utenlandske renter vil påvirke valutakursutviklingen. Økende forskjell i favør av utenlandske renter vil bidra til svekket krone, noe som etter hvert vil føre til økende importpriser og prisstigning i Norge. Mye taler for at rentene internasjonalt vil stige noe i løpet av resten av 2004 og 2005.

Alt i alt legger vi til grunn at Norges Bank først fra sommeren 2005 vil begynne å heve sine signalrenter. Samlet antar vi at innskuddsrenten i Norges Bank heves fra 1,75 prosent nå til om lag 3 prosent ved utgangen av 2005.

Obligasjonsrentene har vist en god del svingninger hittil i år. Svingningene i Norge har i stor grad skjedd i takt med svingninger i de internasjonale obligasjonsrentene. Det er især rentenivået i USA som er bestemmende for rentenivået i det internasjonale obligasjonsmarkedet. Svingningene i obligasjonsrentene avspeiler i stor grad endringer i

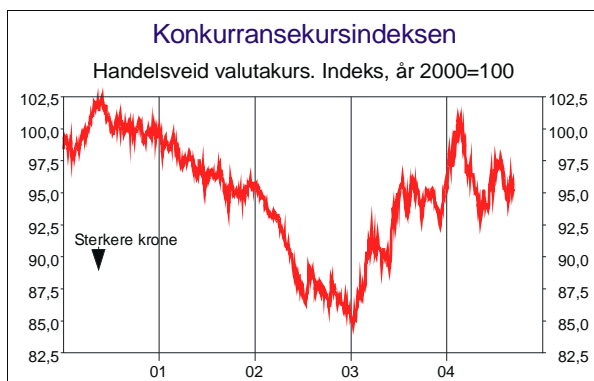
markedets forventninger om utviklingen i inflasjonen og rentepolitikken i USA. I markedet har disse forventningene svingt en god del i år. Publiserings av gode BNP-tall og positiv utvikling i det amerikanske arbeidsmarkedet ga en oppgang i obligasjonsrenten tidlig på våren etter at de falt en god del i årets to første måneder. Dette ble senere avløst av mer pessimistiske forventninger etter publisering av tall som innebar lavere vekst og svakere utvikling i arbeidsmarkedet, noe som førte til et nytt fall i obligasjonsrentene globalt.



Fremover er det grunn til at inflasjonen både i Norge og internasjonalt vil stige noe, men det vil neppe oppstå en fare for sterk inflasjon. Dette innebærer at obligasjonsrentene trolig vil stige noe fra sitt nåværende lave nivå på om lag 4¼ til et mer normalt nivå på 5 – 5½ prosent mot slutten av 2005.

### Svingende kronkurs

Etter den klare svekkelsen av kronkursen gjennom 2003, vesentlig som følge av rentefallet, styrket den seg noe utover våren i år, før kursen igjen svekket seg før sommeren. Skiftende forventninger om renteutviklingen og de økende oljeprisene har påvirket kursutviklingen og bidratt til svingningene.



### Risikofaktorer

Risikofaktorene for norsk økonomi er i stor grad sammenfallende med de internasjonale risikofaktorene, der blant annet oljeprisutviklingen skaper en viss usikkerhet. Det er nå betydelig usikkerhet knyttet til utviklingen i oljeprisene framover. Vi kan ikke utelukke at oljeprisen blir høyere enn antatt. Det vil i så fall kunne bidra til noe svakere internasjonal vekst. Her hjemme vil mer vedvarende høy oljepris kunne bidra til sterkere vekst i oljeinvesteringene, og det kan etter hvert åpne for krav om økte offentlige utgifter og/eller lavere skatter og avgifter, især dersom oljeprisen holder seg høy lenge.

Det er også usikkerhet knyttet til virkningene på den økonomiske utviklingen fremover av det store rentefallet. I anslagene er det lagt til grunn at rentefallet vil stimulere privat etterspørsel ytterligere i resten av 2004 og i 2005. Men at stimulansegraden vil bli svakere. Usikkerheten er balansert ved at veksten i privat etterspørsel både kan bli sterkere og svakere enn vi har lagt til grunn.

Kronekursen er uforutsigbar. Hvis kursnivået blir vesentlig annerledes enn vi har lagt til grunn, vil både prisvekst, renter og forbruksvekst påvirkes. Svekkelse av kronen vil medføre høyere priser og renter og dermed gi lavere forbruksvekst. Styrking av kronen gir helt motsatte utslag.



**Makroøkonomiske hovedtall**

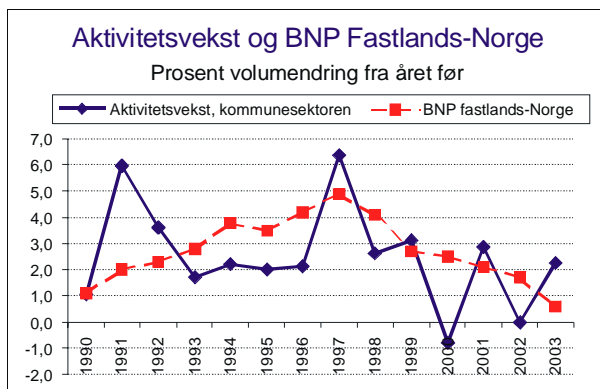
	2001	2002	2003	2004	2005
	Prosentvis vekst fra året før				
Privat forbruk	1,8	3,6	3,8	5,0	4,0
Offentlig forbruk	5,8	3,1	1,4	2,0	1,5
Realinvesteringer fastlands-Norge	4,3	- 2,5	- 4,7	4,7	4,0
Bedrifter	2,5	- 3,7	- 10,1	4,0	4,0
Offentlig forvaltning	4,2	0,1	10,1	2,5	0,0
Boliger	8,2	- 2,3	- 5,2	8,0	7,0
BNP	2,7	1,4	0,4	3,0	3,0
Fastlands-Norge	2,1	1,7	0,6	3,7	2,7
Lønn pr. normalårsverk	5,1	5,3	3,9	3,8	4,0
Konsumprisindeks (KPI)	3,0	1,5	0,7	0,5	1,3
- KPI justert for avgifter og energipriser	..	2,3	1,1	0,2	1,5
	Årsgjennomsnitt				
Arbeidsledighet, nivå, prosent	3,5	3,9	4,5	4,3	4,0
Pengemarkedsrente, 3 mnd.	7,2	6,9	4,1	2,0	2,5

## SITUASJONEN I KOMMUNESEKTOREN

### Moderat vekst i aktiviteten de siste fire årene

Veksten i aktiviteten i kommunesektoren måles ved å veie sammen veksten i utførte timeverk, veksten vareinnsatsen ("produktinnsats") og veksten bruttoinvesteringene i realkapital, de to siste målt i faste priser.

Figuren nedenfor viser at aktivitetsveksten har svingt betydelig fra år til år de siste fem årene og betydelig mer enn BNP i fastlands-Norge. Svingningene i aktivitetsveksten er særlig generert av svingninger i investeringene, men i noen grad også av svingninger i produktinnsatsen, ifølge SSBs tall. SSBs tall viser at veksten i produktinnsats har holdt seg relativt høy siden 1999. I samme periode har det ikke vært vekst i sysselsettingen, målt ved antall utførte timeverk.



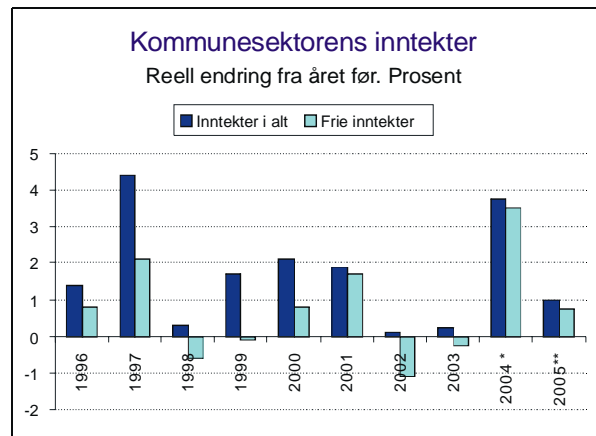
Utviklingen i antall utførte timeverk og antall sysselsatte personer i kommunesektoren viser at de stramme økonomiske rammene, som de aller fleste kommuner og fylkeskommuner opplever, bidrar til stor forsiktighet knyttet til å øke sysselsettingen. Tall fra SSB viser at både antall utførte timeverk og antall sysselsatte personer i kommunene og fylkeskommunene har ligget stabilt over flere år, når det korrigeres for de ansatte ved sykehusene som ble overført til de statlige helseforetakene ved starten av 2002.

Sammenlignes aktivitetsveksten i kommunesektoren med utviklingen i BNP for fastlands-Norge fra 1999 til og med 2003, viser tallene at veksten i BNP har ligget om lag ½ prosentpoeng høyere per år enn den kommunale aktivitetsveksten. Dette har skjedd parallelt med at underskuddene i kommunesektoren totalt har økt betydelig og sektoren har hatt svake driftsresultater. Selv om veksten i aktiviteten har vært

meget moderat, har altså utgiftene økt raskere enn inntektene i kommunesektoren.

### Moderat inntekstvekst

Den reelle inntekstveksten i kommunene har vært relativt moderat siden midten av 1990-tallet. Inntektene i alt regnet i realverdi har vokst med i gjennomsnitt om lag 1½ prosent per år siden 1995. Til sammenligning har BNP i fastlands-Norge økt med knapt 3 prosent per år i samme periode.



\* Anslag fra Revidert Nasjonalbudsjett 2004

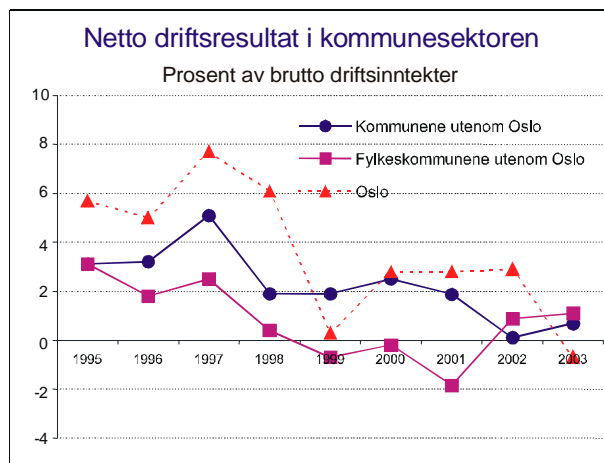
\*\* Basert på signalene i Kommuneproposisjonen 2005, midten av intervallene som der er signalisert.

Kommunesektorens frie inntekter (i realverdi) har økt med i knapt ½ prosent per år i gjennomsnitt siden 1995. Figuren over illustrerer at utviklingen i de frie inntektene er preget av en god del svingninger i vekstratene fra år til år, og dessuten at de frie inntektene i enkelte år har falt i forhold til året før. Svingningene har dels sammenheng med det økonomiske opplegget hvert enkelt år, både totalrammen og graden av øremerking som har variert en del mellom de ulike årene. Dels har svingningene i veksten i de frie inntektene vært mer utilsiktet, især ved at de realiserte skatteinntektene i enkelte år har avveket en god del fra anslagene i budsjettene, jf. omtale av skatteanslagene nedenfor.

Figuren over viser at inntekstveksten for kommunesektoren vil bli langt høyere i 2004 enn årene før. Stortinget vedtok å øke inntektsrammene med om lag 2 milliarder kroner i forhold til Regjeringens opprinnelige forslag i budsjettet for 2004. Bedre økonomiske rammer i 2004 gir grunn til å tro at kommunene og fylkeskommunene vil benytte muligheten til å redusere sine underskudd.

### Svake resultater også i 2003

Statistisk sentralbyrås (SSB) regnskapstall for kommunene og fylkeskommunene i 2003 viser at kommunene og fylkeskommunens økonomi ennå er sterkt presset. For fylkeskommunene og kommunene utenom Oslo skjedde det riktignok en bedring i resultat fra 2002 til 2003. For kommunene økte netto driftsresultat fra 0,1 prosent av bruttodriftsinntekter i 2002 til 0,7 prosent i 2003. For fylkeskommunene var forbedringen langt mer beskjeden.



For Oslo kommune skjedde det en klar forverring i netto driftsresultat fra 2002 til 2003. Det var budsjettert med en klar svekkelse i Oslo, men den ble noe større enn budsjettert, blant annet som følge av betydelig skattesvikt.

Reglene for pensjonsføring innebærer at den langsiktige premien i 2003 ble om lag 1,8 milliarder kroner høyere enn den kortsiktige premien som regnskapsføres. Uten mulighet for en slik føring av premieavviket ville netto driftsresultat for kommunesektoren totalt sett vært om lag 0,9 prosent svakere i 2003.

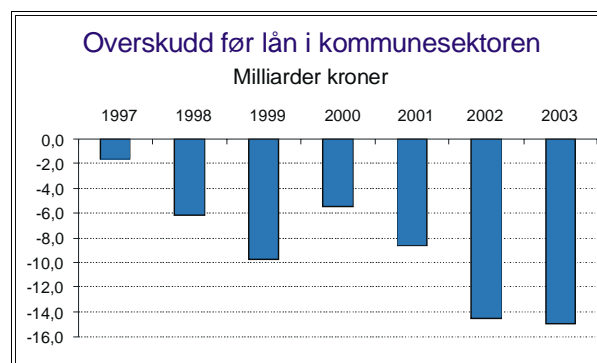
Ser vi på akkumulert regnskapsresultat, forverret det seg både for kommunene og fylkeskommunene fra 2002 til 2003.

Ifølge regnskapstallene fra SSB var det samlede underskuddet før lånetransaksjoner i kommunesektoren i 2003 hele 15,0 milliarder kroner. Dette var en liten økning fra 2002, da underskuddet også lå på et meget høyt nivå.

For fylkeskommunene utenom Oslo ble underskuddet redusert fra 5,5 milliarder kroner i 2002 (når det ses bort fra gjeldslette i forbindelse med sykehusreformen) til knapt 2 milliarder kroner i 2003. Nedgangen må ses i sammenheng med en viss bedring av driftsresultatet og at nettoinve-

steringene i fast realkapital lå om lag på samme nivå i 2003 som i 2002 regnet i løpende priser.

For kommunene (inklusive Oslo) økte driftsutgiftene klart mer enn inntektene fra 2002 til 2003. Dessuten økte nettoinvesteringene i fast



realkapital med vel 14 prosent regnet i løpende priser. Dette førte til at underskuddet før lånetransaksjoner økte fra om lag 9 milliarder kroner i 2002 til 13 milliarder kroner i 2003.

### Skattesvikt både i 2003 og 2004

I forhold til anslagene i Nasjonalbudsjettet 2004 viser foreløpige regnskapstall at skatteinntektene i kommunesektoren i 2003 blir om lag 2 milliarder kroner lavere enn anslått i oktober 2003. Allerede etter fremleggelsen av budsjettet for 2004 varslet Regjeringen en nedjustering av anslaget på skatteinntektene for 2003 på 1/4 milliarder kroner. Regnskapstallene viser altså at skatteinntektene sviktet ytterligere. Samlet utgjør skattesvikten på om lag 2 milliarder kroner om lag 1 prosent av kommunesektorens inntekter.

I revidert Nasjonalbudsjett 2004 ble skatteinntektene til kommunene og fylkeskommunene for 2004 nedjustert med 1,2 milliarder kroner. Den samlede inntekstveksten fra 2003 til 2004 ble i Revidert nasjonalbudsjett 2004 anslått til 3¾ prosent, mens veksten i frie inntekter ble anslått til 3½ prosent, begge deler høyere en tidligere anslag på veksten. Årsaken til oppjusteringen av inntekstveksten er i hovedsak knyttet til skatteinntektene i 2003 ble lavere enn tidligere anslått.

SSB har publisert tall for skatteinngangen i kommuner og fylkeskommuner til og med august 2004. Disse viser at skattene økte med nær 4,3 prosent i forhold til samme periode i fjor. Dette er klart under anslått skattevekst i kommuneopplegget for 2004, der skatten ble anslått å øke med 6,5 prosent. Dette innebærer at den samlede inntekts-

veksten høyst sannsynlig vil bli lavere enn anslått i Revidert budsjett.

### Opplegget for 2005

Regjeringen presenterte i RNB og Kommune- proposisjonen opplegget for kommune-sektoren i 2005. Regjeringen legger opp til en vekst i reelle inntekter på mellom 2 til 2½ milliarder kroner, svarende til vekst på mellom 1¼ og 1½ prosent. Dette er klart lavere enn veksten for 2004 som det ble lagt opp til i fjor. På vanlig måte signaliserer Regjeringen at dersom nivået på kommune-sektorens inntekter i 2004 endres i statsbudsjettet, kan dette medføre at inntektsveksten fra 2004 til 2005 endres.

Regjeringen signaliserer i tillegg at frie inntekter vil øke med mellom ¾ og 1½ milliarder kroner. Regjeringen presiserer at det er stor usikkerhet knyttet til omfanget av øremerkede tilskudd som vil bli foreslått i statsbudsjettet for 2005, og at det derfor er usikkerhet også om veksten i frie inntekter fra 2004 til 2005. Regjeringen legger opp til at veksten i frie inntekter skal bli klart sterkere for fylkeskommune enn for kommunene. Begrunnelsen er i første rekke at antall elever i videregående opplæring vil øke betydelig, noe som gir økte utgifter for fylkeskommunene i 2005.

### Styrking av kommunesektorens finanser?

KS har fremmet forslag til en langsiktig plan for å styrke kommunesektorens finanser i hovedsak gjennom økning av kommunesektorens frie inntekter. KS forslag innebærer at Stortinget forplikter seg til å øke kommunesektorens frie inntekter med 1,2 prosent hvert år de neste tre årene. Kommunene skal forplikte seg til å spare en halv milliard kroner årlig gjennom effektivisering. Disse pengene skal øremerkes til å gjenopprette den økonomiske balansen. KS mener at oppretting av ubalansene i kommuneøkonomien bare kan skje ved at inntektene øker mer enn utgiftene og påpeker blant annet i sitt innspill til Regjeringen:

*"I hovedsak er det staten som styrer kommunesektorens inntektside mens kommunene og fylkeskommunene i større grad kan påvirke utgiftssiden. Derfor bør også statens bidrag til å rette opp ubalansen være på inntektsiden og kommunenes bidrag være på utgiftssiden."*

I Kommuneproposisjonen for 2005 gir Regjeringen sine synspunkter på forslaget, og hovedbudskapet er at Regjeringen ikke vil forplikte seg til å

gjennomføre slike langsiktige tiltak. Hovedargumentene til Regjeringen er følgende:

- En slik plan kan svekke det ansvaret som kommunesektoren har for å balansere utgifter mot inntekter.
- Det kan være en fare for at økte inntekter ikke bidrar til finansiell styrking i kommunesektoren, men snarere fører til økt aktivitet, økte lønninger eller lignende. Det påpekes dessuten at KS ikke har juridisk myndighet til å forplikte sine medlemmer. Regjeringen mener i tillegg at det ville bli vanskelig å finne tiltak som kan settes inn mot kommuner som eventuelt ikke bruker midlene til å rette opp sine finanser i tilstrekkelig grad.
- Stortinget kan ikke fatte juridisk bindende vedtak som går over flere år.
- En opptrapping av kommunesektorens inntekter vil unndra et stort område fra de ordinære prioriteringene på budsjettet.
- En opptrapping av kommunesektorens inntekter kan føre til tilsvarende krav om opptrapping på andre budsjettområder.

På denne bakgrunn avviser Regjeringen forslaget fra KS og viser til en rekke forhold som kan bidra til å styrke kommunesektorens finansielle stilling. Dette er dels tiltak som regjeringen har ansvar for, som blant annet å øke andelen frie inntekter, bidra til at reformer er fullfinansiert og at det er samsvar mellom oppgaver og inntekter, og tiltak som kommunene og fylkeskommunene har ansvar for; i hovedsak å tilpasse sine utgifter til de økonomiske rammene.

### Virksomheter av rentefallet på kommunene

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.

*Samlede årlige virkninger i 2004 for kommunesektoren av rentenedgangen i 2002 og 2003. Anslag*

	Endring renteutgifter/ inntekter. Mill. kr.
Ordinære netto fordringer	177
Pensjonskapitalen	- 1 278

Kilde: ECON

På usikkert grunnlag anslås det at kommunene og fylkeskommunene samlet kan få en gevinst 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.

For pensjonskapitalen viser beregningene at kommunesektoren blir påført et samlet årlig tap på i størrelsesorden 1.300 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.

## ANSLÅTTE OG RELISERTE SKATTEINNTEKTER I KOMMUNESEKTOREN

### Krevende å gi gode skatteanslag

Som nevnt over har realiserte skatteinntekter i mange år avveket til dels betydelig fra anslåtte skatteinntekter. At avvikene kan bli betydelige har sammenheng med at det er krevende å gi presise anslag på skatteinntektene. Skatteinntektene avhenger av en rekke størrelser som i seg selv er meget utfordrende å anslå. Størst betydning for utviklingen i skattene har konjunkturutviklingen. Dersom konjunkturutviklingen avviker fra det som ble lagt til grunn ved utarbeidelsen av budsjettene, vil det innebære at de realiserte skattene kan avvike betydelig fra det som er anslått. En

avvikende konjunkturutvikling vil påvirke skattegrunnlaget gjennom endringer i de inntekter som kommer til beskatning. Det kan for eksempel skje ved at den realiserte sysselsettingsveksten avviker fra anslagene, og eller avvik i lønnsveksten, i renteinntekter og -utgifter og i andre formuesinntekter.

Erfaringsmessig er det svært krevende å anslå utviklingen i eierinntekter, enten de kommer i form av aksjeutbytte eller på annen måte. Utviklingen i eierinntektene er svært følsomme for relativt små endringer i de makroøkonomiske rammebetingelsene og er således svært besværlig å anslå. Det betyr at anslag på skatteinntektene knyttet til denne type inntekter er spesielt usikre.

### Anslåtte og realiserte skatteinntekter siden 1995

Tabellen i slutten av dette avsnittet viser anslagene på kommunesektorens skatteinntekter gitt i nasjonalbudsjettene sammen med de realiserte skatteinntektene ifølge kommune-regnskapet. Anslagene er gitt tidlig på høsten i året før budsjettåret, slik at de er gitt på et tidspunkt hvor det er betydelig usikkerhet til anslagene.

I perioden siden 1995 har anslagene på skatteinntektene til kommuneforvaltningen i et flertall av årene ligget lavere enn de realiserte skatteinntektene. Dette har i stor grad sammenheng med en undervurdering av veksten i økonomien.

I årene 1996-98 ble den økonomiske veksten sterkere enn anslått i budsjettene. Sterkere økonomisk vekst førte til høyere vekst i sysselsettingen, høyere lønnsvekst og trolig også sterkere oppgang i eierinntektene enn det som var lagt til grunn i budsjettene for disse årene. Skattegrunnlaget økte dermed betydelig mer enn det Finansdepartementet hadde lagt til grunn.

Undervurderingen av skatteveksten i 2000 og 2001 skyldes også i noen grad en undervurdering av veksten i økonomien, men ikke minst til for lave anslag på lønnsveksten, slik at de realiserte skatteinntektene på lønnsinntektene ble klart høyere enn de anslåtte.

I 2003 ble de realiserte skatteinntektene langt lavere enn de anslåtte. Anslagene på skatteinntektene ble endret allerede kort tid etter fremleggelsen av budsjettet høsten 2003. Anslagene ble på nytt revidert ned sommeren 2003 ved fremleggelsen av revidert budsjett og nok en gang høsten 2003 ved fremleggelsen av budsjettet for 2004. Selv om anslagene ble justert betydelig ned,



ble skatteinntektene ifølge de foreløpige regnskapstallene for 2003 om lag 2 milliarder kroner lavere enn anslått så sent som høsten 2003. Den samlede svikten i skatteinntektene i 2003 i forhold til de opprinnelige anslagene ble på vel 4 milliarder kroner. Både lavere lønnsvekst og lavere vekst i kapital- og eierinntekter bidro til lavere vekst i skatteinntektene i 2003 enn antatt.

### Anslag på lønnsutviklingen

Anslag på lønnsutviklingen er en viktig basis for skatteanslagene. Dersom den realiserte lønnsveksten avviker fra den anslåtte, vil det normalt innebære avvik mellom anslåtte og realiserte skatteinntekter. I tillegg til at feilanslag på lønnsveksten vil påvirke skatteinntektene, vil avvik mellom anslått og realisert lønnsvekst i kommunesektoren føre til avvik mellom anslåtte lønnsutgifter og realiserte lønnsutgifter.

Rent teknisk vil et feilanslag på lønnsveksten innebære at den såkalte deflatoren for kommunalt konsum anslås feilaktig. Høyere lønnsvekst i kommunene og fylkeskommunene enn antatt i budsjettet, innebærer sterkere vekst i deflatoren enn antatt. Isolert sett vil det bidra til at den realiserte realinntektsveksten blir svakere enn lagt til grunn i budsjettet. På den annen side vil sterkere generell lønnsvekst normalt innebære at kommunenes og

fylkeskommunenes skatteinntekter blir høyere enn antatt, noe som bidrar til økt inntekstvekst i kommunesektoren.

Dersom lønnsveksten i samfunnet under ett blir høyere enn anslått i nasjonalbudsjettet, og lønnsveksten i kommunesektoren blir som i resten av økonomien, vil den absolutte oppgangen i lønnsutgiftene i kommunesektoren normalt bli høyere enn den tilsvarende oppgangen i skatteinntektene og vice versa.

### Ingen tendens i systematiske feilanslag

Gjennomgangen av skatteanslagene siden 1995 viser at det ikke er en tendens til at skatteinntektene systematisk overvurderes eller undervurderes i nasjonalbudsjettene. I perioden siden 1995 har realiserte skatteinntekter blitt høyere enn de anslåtte i et flertall av årene. Gjennomgangen viser at anslagene i budsjettene har en tendens til å undervurdere svingningene i veksten i skatteinntektene. Det skyldes både at en undervurderer svingningene som de økonomiske konjunktorene skaper, og at svingninger i deler av skatteinntektene i seg selv er svært krevende å anslå.

*Anslåtte og realiserte skatteinntekter i kommunesektoren. Milliarder kroner*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Realiserte skatteinntekter	75,9	80,8	85,2	88,6	90,0	93,6	107,6	90,9	95,0	103,2
Anslåtte skatteinntekter	76,0	76,5	80,6	86,4	90,5	92,1	103,3	90,9	99,5	104,4
Avvik	-0,1	4,2	4,6	2,3	-0,5	1,6	4,4	0,0	-4,5	-1,2

Kilde: Nasjonalbudsjettene og Statistisk Sentralbyrå