



PER RICHARD JOHANSEN  
Sjeføkonom i KS

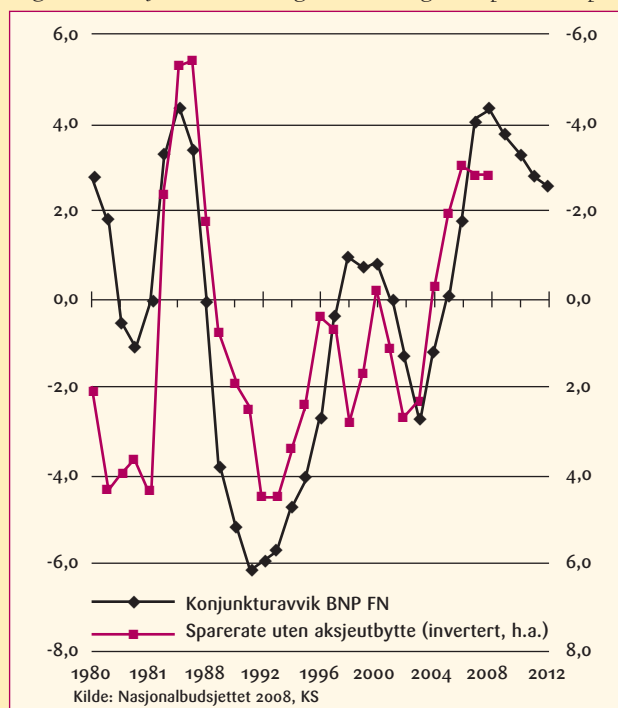
## Rekordsterk oppgang i norsk økonomi

Vi er nå inne i det fjerde året med klar konjunkturoppgang i norsk økonomi. I denne fireårsperioden ligger det an til at veksten i privat sektor utenom oljevirksomheten vil være den høyeste på over 40 år, ja kanskje vi må tilbake til de første årene etter krigen å finne fire år med like sterk vekst. Går det slik Finansdepartementet antyder i Nasjonalbudsjettet for 2008, vil den høykonjunkturen vi nå er inne i dessuten bli den klart mest langvarige i etterkrigstiden.

Og igjen om Finansdepartementet får rett, vil veksten i sysselsettingen i 2007 være den sterkeste på minst 75 år, eller kanskje på minst 130 år, – datamaterialet er sparsomt så langt tilbake i tid. Og trass i sterk vekst i arbeidsstyrken og høy arbeidsinnvandring blir mangelen på arbeidskraft stadig mer følbart. Arbeidsledigheten har falt og vi har ikke hatt lavere arbeidsledighet siden 1987.

Rekordsterk vekst i produksjon og sysselsetting, det må vel være bra? Høyere inntekter og konsum, flere i arbeid, lavere arbeidsledighet. Problemet er at dette neppe først og fremst er et resultat av at virkemåten til norsk økonomi er forbedret de siste årene, slik at vi på lang sikt vil være i stand til å opprettholde en balanse i økonomien med høyere kapasitetsutnyttning og lavere ledighet. Mest trolig er det kortsiktige, dynamiske effekter av kraftig økt etterspørsel i privat sektor som nå spiller seg ut. Lav sparing og nedbygging av finansielle balanser, sammen med oppbygging av realkapitalbeholdninger. Og denne dynamikken er i så fall slik at den før eller siden snur. Jo lenger og kraftigere den

Figur 1 Konjunkturavvik og husholdningenes sparerate, pst.



bringer oss opp i høykonjunkturen, jo kraftigere kan den påfølgende nedgangen bli.

Alle de tidligere periodene med like sterk konjunkturoppgang som vi nå ser har endt med knall og fall. På den annen side var det – i etterkrigstiden – bare nedgangen på slutten av 1980-tallet som ble virkelig smertefull, så kanskje vi kan nøye oss med noen skrubbår denne gangen og, selv om fallhøyden er rekordhøy?

Hva veksten skyldes? Selvsagt først og fremst de kreftene som drev den i gang: God internasjonal markedsvekst for norsk næringsliv, høye oljeinvesteringer og lav rente. Finanspolitikken har vært moderat ekspansiv, men gradvis mindre ekspansiv enn det som følger av handlingsregelen. Privat konsum, boliginvesteringer og investeringer i næringslivet har vist sterkst vekst. Det offentlige konsumet og investeringene har vist en langt svakere vekst, selv om veksten har tatt seg mer opp de siste årene.

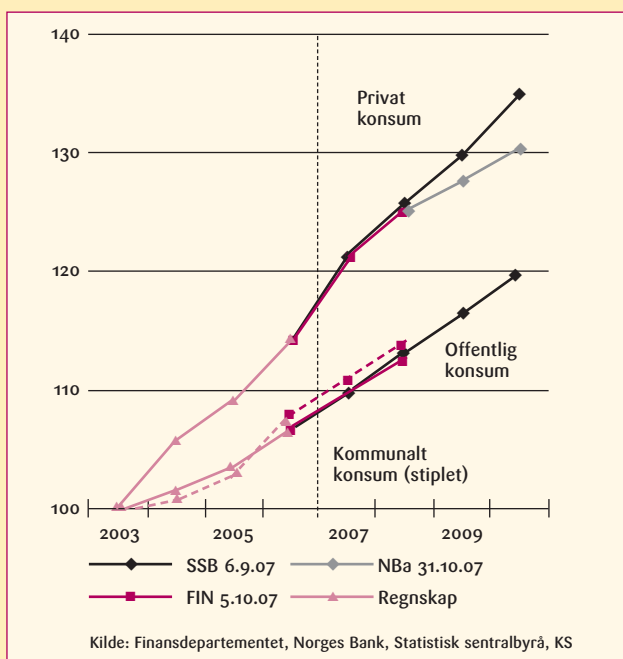
Alle politiske programerklæringer og sjeføkonombekymringer til tross, det er altså i offentlig sektor veksten har vært begrenset, både hva gjelder inntekter (kommunene), konsum, investeringer, produksjon og sysselsetting. Til tross for et sterkt konjunkturoppsving i økonomien har offentlig sektor gjennomgående holdt seg rundt eller under trendvekst, og slik sett bidratt til å stabilisere opp-

gangen. Nasjonalbudsjettet for 2008 viser en videreføring av dette bildet også for neste år.

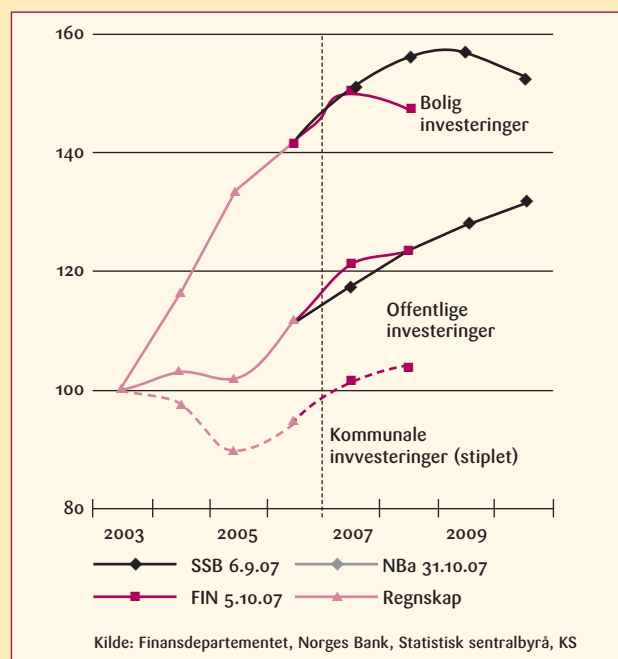
Etter mitt syn skyldes den sterke veksten – som jeg altså frykter er for sterk – at bremsene ikke er satt kraftig nok på på den delen av økonomien der veksten har kommet, i privat sektor. Økte overføringer til småbarnsfamiliene (makspris i barnehagene, jeg unner dem det), men ingen skattetilstramminger. Bare tuslete renteøkninger, den sterke aktivitetsveksten og det lave utgangsnivået på rentene tatt i betraktning. I en konjunkturoppgang er det lite en kan gjøre når en i finanspolitikken har forpliktet seg til ikke å øke skattene og dermed bare har utgiftssiden å spille på, og når en i pengepolitikken tar mer hensyn til kortsiktige, negative tilbudsideeffekter på prisene (lav importprisvekst) enn at det gradvis bygger seg opp et innenlandsk kostnadspress.

I en situasjon der privat sektor viser så mye sterkere vekst enn offentlig sektor, er det neppe ønskelig å stramme sterkere til overfor offentlig sektor. Vi ønsker antakelig å beholde en viss balanse mellom offentlig og privat konsum og investeringer. Synes man veksten i økonomien er for høy, må man altså stramme til i privat sektor. Eller for å bruke et bilde som Arne Jon Isachsen tidligere har brukt på pengepolitikken: Når den ene hesten i et tospann løper ut, hjelper det lite å konsentrere innsatsen om å opprett-

Figur 2 Privat og offentlig konsum. Volumindekser, 2003=100.



Figur 3 Investeringer, bolig og offentlig. Volumindekser, 2003=100.



holde det jevne travet for den som ikke løper ut. Når privat sektor løper løpsk, så er det overfor privat sektor tøylen må strammes. Forsøker en det motsatte, havner ekvipasjen snart i grøfta.

#### HØY VEKST I ARBEIDSTILBUDET

I Nasjonalbudsjettet vises det i en figur at yrkesdeltakelsen har økt kraftig det siste året, særlig for kvinner. Det har selv sagt sammenheng med økt reallønn og en generelt sterk vekst i etterspørselen etter arbeidskraft, og kan muligens også skyldes kohorteffekter: Kvinner i alderen 55-60 år i dag er de som på 1970-tallet – i forhold til foregående generasjoner – utsatte barnefødslene for å ta videre utdanning og/eller gå inn i arbeidslivet. Det er imidlertid rimelig å anta at også den offentlige satsingen både på barnehager og pleie og omsorg har bidratt til den økte yrkesdeltakingen, både fordi det avlastet familiene for omsorgsoppgaver, og fordi det særlig representerer gode arbeidsplasser for mange kvinner. Like viktig som at veksten i offentlig sektor har vært langt svakere enn i privat sektor, er det derfor at veksten i offentlig sektor – i dette tilfellet kommunene – har bidratt til å muliggjøre sterk vekst i privat sektor ved å bidra til økt tilbud av arbeidskraft.

Det er for tiden et rop om at Norge trenger arbeidskraft gjennom høy arbeidsinnvandring. I Nasjonalbudsjettet 2008 vises det at antall arbeidstillatelser for arbeidsinnvandrere fra nye EU-land har økt kraftig de siste årene. Samtidig får en stadig større andel av arbeidsinnvandrerne etter hvert et mer varig forhold til det norske samfunnet. I budsjettet heter det (s. 36): «Stadig flere av de utstedte arbeidstillatelsene er fornyelser, samtidig som tillatelsenes gjennomsnittlige varighet øker... Videre blir det utstedt flere familieinnvandringstillatelser. Begge forhold tyder på at en del av denne arbeidskraften er i ferd med å etablere seg på mer varig basis i det norske arbeidsmarkedet».

Det er verd å understreke at dette ikke bare innebærer et mer varig forhold til arbeidsmarkedet, men til hele det norske samfunnet, inklusive våre velferdsordninger. I kommunesektoren ser vi at den sterkere arbeidsinnvandringen nå fører til økt behov for tjenester; opplæring for fremmedspråklige elever nevnt som et eksempel.

På lengre sikt kan den sterke arbeidsinnvandringen fra øst utløse enda sterkere behov for utbygging av velferdstjenestene. Der vil den kunne skille seg fra den konjunkturbe-

stemte arbeidsinnvandringen vi tradisjonelt har hatt fra våre nordiske naboland. Når høykonjunkturen er over, og nedgangen setter inn, har denne arbeidskraften vendt hjem, og lettere funnet arbeid hjemme. Men det kan i stor grad skyldes at lønns- og velferdsnivåene er temmelig like i Norden.

Arbeidsinnvandring fra Øst-Europa kan være av en annen karakter. For det første er forskjellen i velferdsordninger så store, at det antakelig er mer attraktivt for dem å ta familien med, dvs vi får som nevnt en ordinær familieinnvandring, med påfølgende større investeringsbehov (boliger, skoler, etc). For det andre kan det å vende hjem, til lavere lønnet arbeid evt arbeidsløshet, være et dårligere alternativ enn å gå arbeidsløs i Norge. Det er derfor grunn til å vente at denne innvandringen i større grad er permanent. I så fall kan økt innvandring for å dekke en høykonjunkturtopp medføre en større ledighet når lavkonjunkturen setter inn.

For øvrig vil en sterk innvandring i dag ikke bidra til å rette opp forholdet mellom antallet eldre og befolkningen i arbeidsdyktig alder på lang sikt, siden de antakelig vil ha samme fødselsmønster og levealder som den øvrige befolkning. Det betyr at økt innvandring blåser opp den framtidige banen for nasjonen/offentlig sektors inntekter og utgifter i samme forhold. Det løser ikke det framtidige problemet med mangel på arbeidskraft, sett i forhold til oppgavene. Det fører kun til at det som er opparbeidet av formue (f.eks. Oljefondet, infrastruktur mv) i framtida skal fordeles på flere.

Nå kan det være andre positive, samfunnsøkonomiske (og evt også kulturelle) effekter av økt innvandring, f.eks. om det fører til å opprettholde bosettingen (og dermed utnyttelse av realkapitalen) i distrikter med befolkningsnedgang, men det er en innvandring som ikke er drevet av det sterke behovet for arbeidskraft i sentrale strøk av landet. Dessuten kan en være positiv til økt innvandring, med tanke på at det vil gi økt velferd for innvandrerne og deres familier: Vi må dele på godene. Men dette er andre typer hensyn enn at knapphet på arbeidskraft hindrer arbeidsgivere i å tjene noen kroner mer.

Hver år legger en i statsbudsjettet inn forutsetninger om merutgiftene for kommunesektoren som følger av den demografiske utviklingen gjennom foregående år, gitt uendret standard og dekningsgrad. Hver av de siste tre årene har disse anslagene bommet med godt og vel 1/2 mrd kroner.

Det skyldes sterkere vekst enn ventet i fødselstall, levealder og innvandring, også av ektefeller og barn. De faktiske merkostnadene pga demografi for 2007 er anslått til 1,9 mrd kroner, og innvandring i alt står alene for ca. 0,8 mrd av dette.

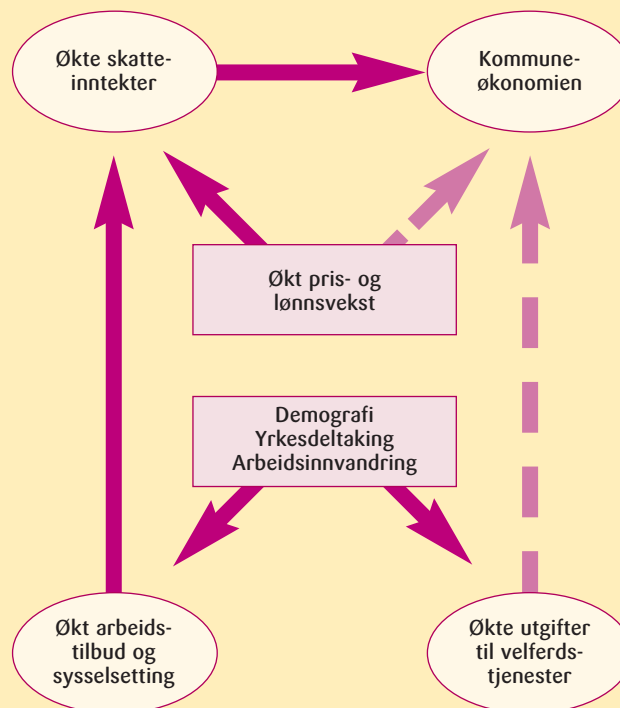
#### ØKT INNENLANDSK KOSTNADSV EKST

Den høye kapasitetsutnyttningen i norsk økonomi har ført til økt kostnadsvekst. Dette fanges ikke opp av KPI (i alt eller justert for avgifter og uten energi) som Norges Bank styrer etter, siden konsumprisene trekkes ned av lav prisvekst på importerte konsumvarer. Kommunene rammes imidlertid av den økte kostnadsveksten, først og fremst økt lønnsvekst og økte byggekostnader.

Sterkere kostnadsvekst enn forventet gjorde at kostnadene for kommunene for 2006 ble undervurdert med rundt 1 prosent i Nasjonalbudsjettet for 2006, det tilsvarer mer enn 2 mrd kroner. For 2007 ligger det an til at kostnadene i Nasjonalbudsjettet for 2007 ble undervurdert med 0,3 prosent, dersom Finansdepartementets siste anslag legges til grunn. Dersom SSB får rett i sitt anslag fra september i år, blir imidlertid undervurderingen også for 2007 på 1 prosent, igjen drøye 2 mrd kroner. Også for 2008 anslår SSB en klart høyere kostnadsvekst enn det som legges til grunn i Nasjonalbudsjettet for 2008; 0,7 prosentpoeng i forskjell, noe som svarer drøye 1,5 mrd kroner, like mye som Regjeringen legger opp til i økte frie inntekter for kommunesektoren neste år.

Det betyr at mye av den økte inntektsveksten i kommunene de siste årene, som i budsjettene har blitt annonsert som realvekst, i virkeligheten har blitt – eller kan bli – spist opp av økte kostnader. Det er ikke kommunene som driver denne kostnadsveksten, på samme måte som de heller ikke har drevet etterspørselsiden av oppgangen. Lønnsveksten i kommunene ligger an til å bli på linje med frontfagene, og økningen i byggekostnadene er først og fremst drevet av den økte boligbyggingen.

Nå er det ikke bare utgiftsveksten for kommunene som har blitt sterkere, også skatteinngangen har blitt sterkere enn forutsatt i budsjettene. Det er i stor grad de samme faktorene som driver både merskatteveksten og merutgiftene: Økte yrkesandeler, økt innvandring, økt pris- og lønnsvekst. Det har gitt kommunene økte skatteinntekter, men også økte kostnader.



For 2007 anslår Nasjonalbudsjettet nå at merskatteveksten blir noe sterkere enn utgiftsøkningen inklusiv demografikostnader. Med SSBs anslag for deflatoren i 2007 er derimot utgiftsøkningene og merskatteveksten like store.

En slik mervekst i inntekter og utgifter skaper store utfordringer for kommunesektoren:

Økte forventninger på grunn av annonsert økte skatteinntekter, mens de ekstra utgiftsøkningene får liten oppmerksomhet. Og hva mer er, selv om kommunene oftest får beholde merskatteveksten det året den oppstår, får de ikke videreført den for påfølgende år. Når Regjeringen for eksempel bestemmer inntektsnivået for sektoren for 2008 tar den utgangspunkt i inntektsanslaget for 2007 slik det ble gitt i Revidert nasjonalbudsjett i mai i år. Siden skattegrunnlaget for i år da lå an til å vokse mindre enn hva det nå ligger an til, anslo de også et lavere inntektsnivå for neste år. For å nå dette lavere nivået reduserer de i Nasjonalbudsjettet for 2008 kommunesektorens skattøre for neste år tilsvarende, dvs de trekker inn merveksten i årets skatteinntekter. Merutgiftene nevnt ovenfor får kommunesektoren imidlertid «beholde» for all framtid, der skjer det ingen tilsvarende korreksjon. Denne asymmetrien svekker kommuneøkonomien på lengre sikt. Det er vel sånn sett ikke uten grunn at kommunene ikke er utropt som vinner i årets budsjett.