

Litt om kommunenes betydning for sysselsettingen

1. Omsorg og oppvekst dominerer
2. Pleie og omsorg er viktig vekstområde
3. Lavere vekst i kommuneøkonomien siste to år
4. Mindre jobbvekst
5. Kommuneøkonomien viktig for samlet sysselsetting
6. Offentlig satsing under finanskrisen motvirket økt ledighet – skattelett virker lite på kort sikt
7. Kommunene og finanskrisen
8. Skattelette koster

August 2015

* * *

Kommunesektorens tjenesteyting står for 17 prosent av befolkningens forbruk og 16 prosent av sysselsettingen målt i timeverk. Kommunesektoren spiller en særlig stor rolle i de mange tynt befolkede områdene i distriktene. Kommunene har mange kvinnelige ansatte og er særlig viktig som grunnlag for kvinners sysselsetting i distrikts-Norge.

Kommunale tjenester vokser i betydning ettersom landet vårt utvikler seg til å bli stadig rikere. Utdanning, helse og omsorg er blant de største vekstområdene i samfunnet. Særlig aldringen av befolkningen kan gi voksende behov i tida framover og bety stadig mer for menneskers livsstandard.

Den sterke statlige styringen av kommuneøkonomien og de store omfordelingene i inntektssystemet er en viktig årsak til at Norge lykkes så godt med å ta hele "landet i bruk" og at sysselsetting og levestandard holdes på et så høyt nivå i alle deler av landet.

Norske kommuner har også en helt sentral rolle som myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Kommunene har derfor stor betydning for folkelig deltakelse i samfunnslivet, identitet og velferd.

Kommunene bidrar til gjennomføringen av det viktige prinsippet om at beslutningene bør fattes så nær dem det gjelder som mulig.

Kommunene spiller en viktig rolle i den generelle økonomiske politikken. Økt finansiering og sysselsetting i kommunesektoren er et viktig virkemiddel for å stimulere økonomien og til å holde arbeidsledigheten nede.

1. OMSORG OG OPPVEKST DOMINERER

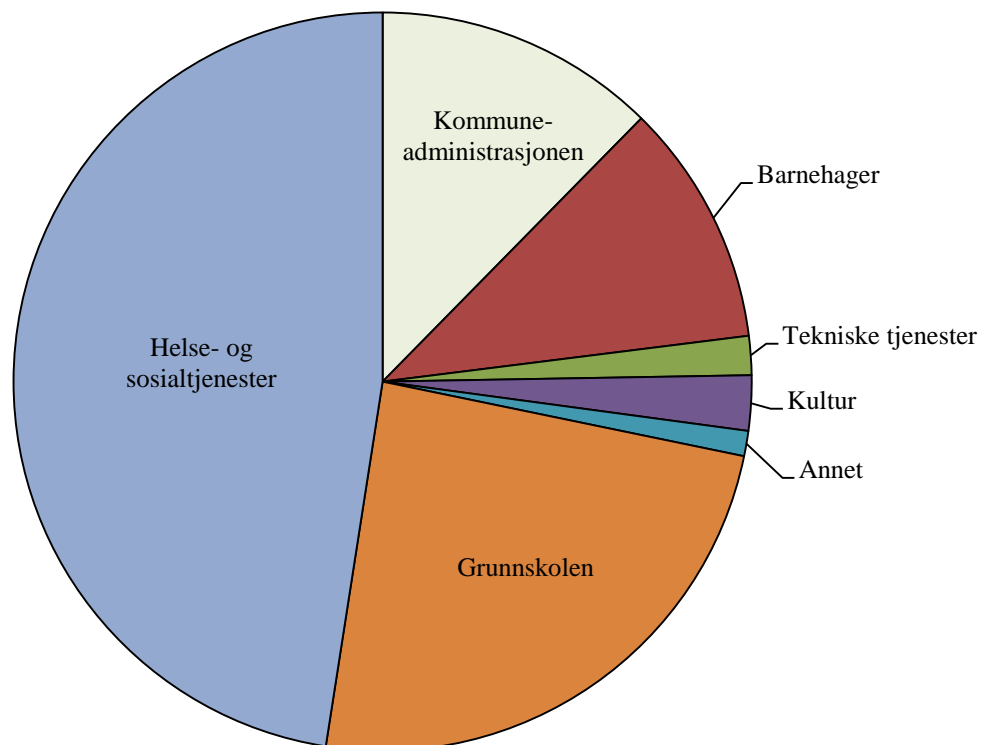
Målt etter sysselsetting er helse- og sosialtjenestene de viktigste tjenestene kommunene produserer for innbyggerne. I 2014 jobbet halvparten av kommunalt ansatte med helse- og sosialtjenester.

Det nest største området er grunnskolen med 24 prosent av kommunal sysselsetting. Andelen sysselsatte i barnehager var 11 prosent. Samtidig er det offentlig finansiering av private barnehager med sysselsetting i omtrent samme omfang. Andelen ansatte i kommuneadministrasjonen har gått ned over tid, og var 12 prosent i 2014.

Andel sysselsatte i tekniske tjenester utgjorde 1,6 prosent, i kultur 2,4 prosent og øvrige tjenester 1,1 prosent.

Over halvparten av kommunenes brutto driftsutgifter er knyttet til helse, omsorg og grunnskole.

Andel kommunalt sysselsatte på ulike områder. 2014



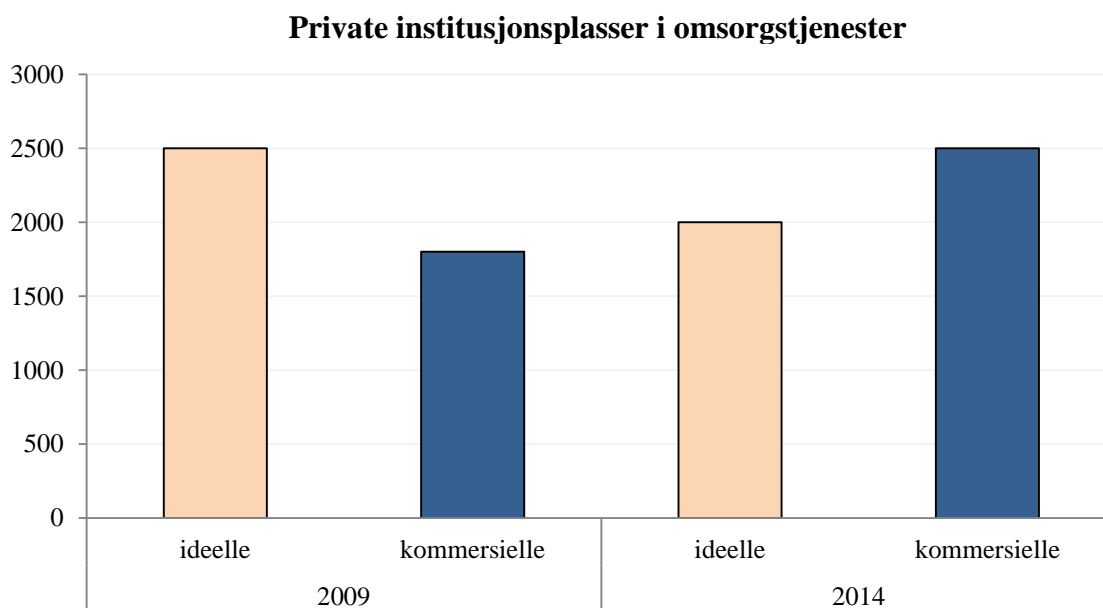
Kilde: Kostra

2. PLEIE OG OMSORG ER VIKTIG VEKSTOMRÅDE

I 2014 var det 272 000 brukere av omsorgstjenester. Antall årsverk i slike tjenester var hele 134 000, en økning på 6,4 prosent 2010-2014. Andelen i brukerrettete tjenester med fagutdanning har økt over tid og nådde 75 prosent i 2014.

Det har vært en sterk nominell vekst i hjemmetjenester, mens utgiftene til institusjonsplasser har vokst saktere. Dette reflekterer bl.a. at satsing på å gjøre det lettere for eldre å klare seg hjemme. I 2014 var antall institusjonsplasser 41 000, det samme som året før.

Andelen plasser som er i private institusjoner er økende, men nådde "bare" 11 prosent i 2014. Det er også en vridning innen den private delen. I 2009 var antallet plasser i ideelle institusjoner 2500 og kommersielle 1800. I 2014 var antallet i ideelle drøyt 2000, i kommersielle over 2500.



Kilde: SSB

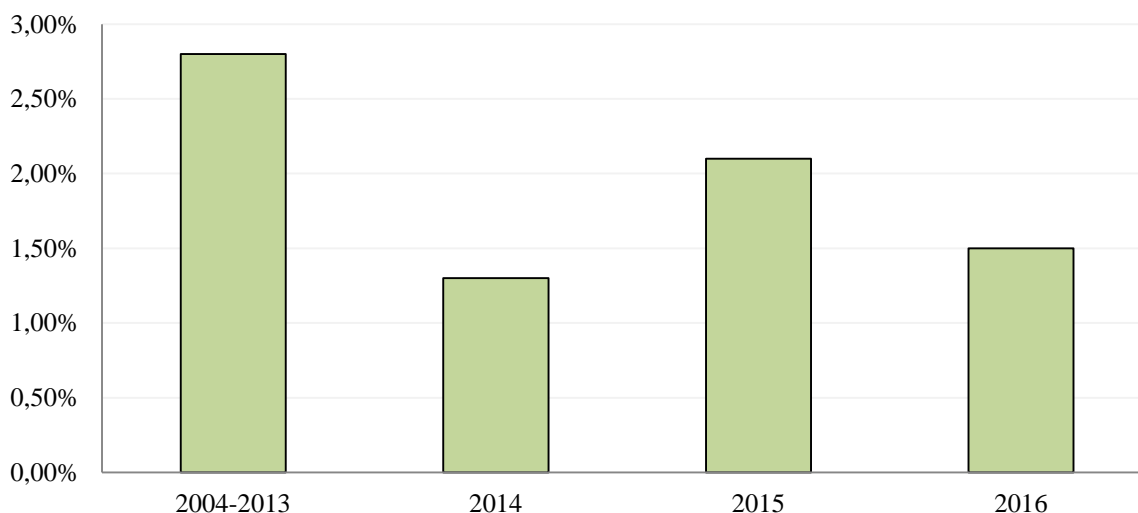
3. LAVERE VEKST I KOMMUNEØKONOMIEN SISTE TO ÅR

Inntektene er sterkt styrende for tjenesteyting og aktivitet i kommunene. Sammenliknet med tidligere har det vært en mye svakere utvikling i kommunesektorens inntekter de siste par årene.

I tiårsperioden **2004-2013** var gjennomsnittlig realvekst i kommunenes samlede inntekter **2,8 prosent** per år. Den nye regjeringen har redusert veksten kraftig:

- Realveksten i **2014** blir i Revidert nasjonalbudsjett 2015 anslått til **1,3 prosent**.
- Realveksten i **2015** ble i Revidert nasjonalbudsjett 2015 anslått til 8,9 mrd. kroner eller **2,1 prosent**. Av dette er veksten i frie inntekter 6,0 mrd. kroner eller 1,9 prosent. Stortingsbehandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2015 ga en påplussing på 100 mill. kroner til kommunene,
- Kommuneproposisjonen 2016 varsler en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i **2016** på mellom 6 og 7 mrd. kroner. Dette er i tilfelle en realvekst på mellom **1,3 prosent og 1,6 prosent**. 2,1 mrd. kroner av denne realveksten anslås å måtte brukes på kostnader knyttet til den demografiske utviklingen.

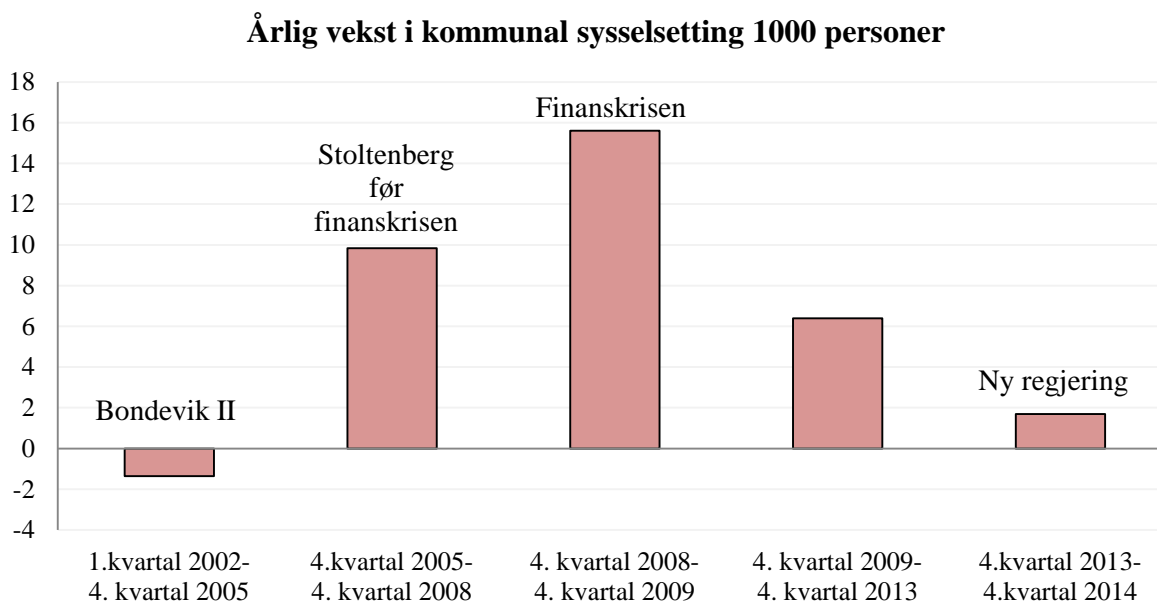
Årlig realvekst i kommuneøkonomien



Kilde: Revidert Nasjonalbudsjett 2014 og 2015

4. MINDRE JOBBVEKST

Figuren viser at under Bondevik-II regjeringen var det nullvekst eller svak nedgang i sysselsettingen i kommunene. De siste tre årene før finanskrisen økte sysselsettingen med rundt 10 000 personer per år. Under finanskrisen økte sysselsettingen i kommunene med 16 000 i løpet av et år.



Kilde: Kvartalsvis nasjonalregnskap

De siste 4 årene før regjeringsskiftet kom veksttakten ned i 6 000 per år. Etter regjeringsskiftet minner situasjonen om Bondevik II med tilnærmet nullvekst i sysselsettingen i kommunene. Disse tallene omfatter ikke sysselsettingsvekst i privat virksomhet finansiert av kommunene, f.eks. i barnehagesektoren.

Sysselsettingen i kommunene er nokså stabil som andel av samlet sysselsetting. Andelen av samlede timeverk var 15,6 prosent ved inngangen til 2002 og 14,8 prosent ved utgangen av 2008. Økt sysselsettingsvekst i kommunene under finanskrisen kombinert med fall i sysselsettingen i næringslivet økte andelen til 15,8 prosent ved utgangen av 2009. Andelen i 4. kvartal 2014 var 15,6 prosent.

5. KOMMUNEØKONOMIEN VIKTIG FOR SAMLET SYSSELSETTING

Kommunesektoren er sysselsettingsintensiv. Direkte stimulans av kommunal og annen offentlig sysselsetting er det som mest effektivt reduserer arbeidsløsheten under en lavkonjunktur. Det er langt mer effektivt å søke å holde ledigheten nede under en lavkonjunktur ved å stimulere kommuneøkonomien enn å kutte skatt.

Årsaken er at ved å satse på offentlig sysselsetting, brukes penger direkte på å sysselsette folk. De som sysselsettes i offentlig sektor bruker i neste omgang sine nye inntekter til etterspørsel. Det stimulerer produksjon og sysselsetting i næringslivet.

Ved skattekutt blir sysselsettingsvirkningen langt mer begrenset. Hovedgrunnen er at pengene ikke går direkte til det å sysselsette, men til folk som allerede er i jobb. De som får skattekutt vil øke etterspørselen, men en del av skattekuttene vil spares, mye lekker ut som import. Sysselsettingsvirkningen blir mer beskjeden.

Det er en viss konkurranse om arbeidskraften mellom offentlig sektor og næringslivet. Økt sysselsetting i offentlig sektor kan redusere sysselsettingen i næringslivet, spesielt hvis arbeidsmarkedet er stramt og bidrar til høyere pris og lønnsvekst. Imidlertid er dette et mindre problem i en lavkonjunktur, med høy eller økende ledighet. Da vil økt pengebruk til offentlig sysselsetting også øke sysselsettingen i næringslivet.

En stimulans av kommuneøkonomien gir økt sysselsetting i kommunene, men leder også til at kommunene kjøper inn mer varer og tjenester, såkalt produktinnsats. Også kommunenes investeringer, mye utført av private, øker. Tabellen nedenfor viser noen nøkkeltall for offentlig forvaltning samlet og kommunene.

Nøkkeltall for offentlig forvaltning samlet og kommunene 2014

	Sysselsetting i 1000 personer	Lønns- kostnader i mrd. kroner	Produkt- innsats i mrd. kroner	Real- investering i mrd. kroner
Offentlig forvaltning i alt	816	439	194	144
Kommunene	514	249	90	59

Kilde: Nasjonalregnskapet

Lønnskostnadene i kommunene i 2014 var 249 mrd. kroner, vareinnkjøpene var 90 mrd. kroner og investeringene 59 mrd. kroner. Dvs. i overkant av 60 prosent er lønnskostnader.

6. OFFENTLIG SATSING UNDER FINANSKRISEN MOTVIRKET ØKT LEDIGHET – SKATTEKUTT VIRKER LITE PÅ KORT SIKT

Økt satsing på offentlig sektor under finanskrisen var en viktig årsak til at ledigheten ikke økte mere. AKU-ledigheten nådde en topp på 3,9 prosent i 2. kvartal 2010.

I januar 2009 la Stoltenberg-regjeringen fram en tiltakspakke på 20 mrd. kroner, på toppen av det eksisterende budsjettet. 16 $\frac{3}{4}$ mrd. var tiltak på budsjettets utgiftsside, kun 3 $\frac{1}{4}$ mrd. kroner gjaldt midlertidige skattecutt. Regjeringen argumenterte med at virkningen av skattecutt er usikker og at i en usikker situasjon kan sparingen etter skattecutt bli høyere og etterspørselen lavere enn vanlig.

Regjeringen anslo at sysselsettingen ville bli 15 000 høyere i 2009 med pakken. 2 mrd. av pakken var økning i kommunenes frie inntekter, 4 mrd. var statlige midler til kommunale investeringer. Kommunene fikk også statlige tilskudd. Mye av pakken ellers var tilskudd til rehabilitering av fylkeskommunale og statlige bygg og investeringer i samferdsel og energisparing.

I Økonomiske Analyser 6/2008 presenterte SSB beregninger på sin Kvartsmodell. Dette er i prinsippet samme modell som Finansdepartementet bruker. Forskjellen er at SSB ser på kvartalsdata. En kan ikke følge kvartaler, kun hele år i Finansdepartementets versjon.

SSBs beregninger indikerte at 1 prosent av BNP brukt på offentlig sysselsetting, øker samlet sysselsetting med rundt 1 $\frac{1}{2}$ prosent. Tilsvarende beløp brukt på henholdsvis produktinnsats (varekjøp) til offentlig sektor eller offentlige investeringer gir en økning i samlet sysselsetting på 0,4 prosent og 0,3 prosent. Den store forskjellen skyldes at pengene ikke går direkte til sysselsetting, men indirekte gjennom mer generell etterspørsel. Virkningen av 1 prosent av BNP brukt til skattecutt var enda lavere, 0,1-0,2 % på sysselsettingen i følge SSBs beregning.

Stilisert, hvis hele pakken var blitt brukt på bare å ansette i offentlig sektor ville sysselsettingen økt med knapt 40 000, med bare investeringer ville sysselsettingen økt med ca 10 000. Ved bare skattecutt ville sysselsettingen bare øke med 2500-5000.

Regjeringens pakke, med 15 000 i årlig sysselsettingseffekt syntes å være balansert i lys av de praktiske problemene i på kort tid få anvendt midlene fornuftig. Virkningen av pakken tiltok etter hvert som en begynte å bruke pengene. Det tilsier at sysselsettingseffekten kom opp i over 20 000 ved utgangen av 2009, og at arbeidsløsheten da var i størrelsesorden $\frac{1}{2}$ prosentpoeng lavere enn om pakken ikke var blitt gjennomført. Uten pakken kunne arbeidsløsheten lett kommet opp i 4 $\frac{1}{2}$ prosent.

7. KOMMUNENE OG FINANSKRISEN

Regjeringen stimulerte både sysselsettingen direkte i kommunene, kommunenes innkjøp av varer og tjenester fra private (produktinnsats) og kommunale investeringer.

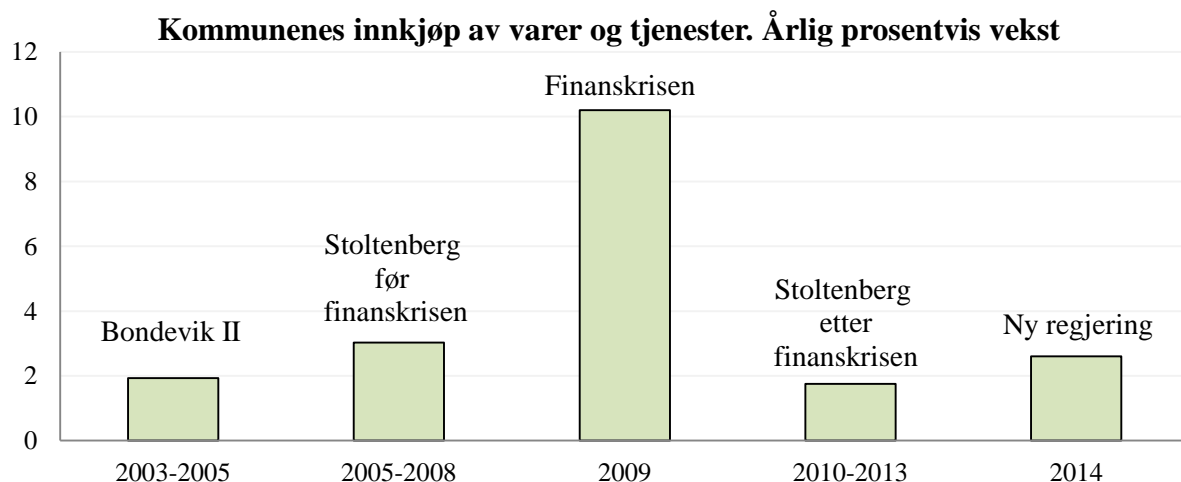
Kommunene fikk 2 mrd. kroner ekstra i frie midler, og 4 mrd. ble overført øremerket til investeringer, i pakken i januar 2009 samt en del tilskudd til investeringer. I tråd med SSBs beregninger høsten 2009 ville en slik satsing i kommunesektoren gjennom ansettelser og varekjøp gi i overkant av 4000 ekstra jobber og investeringene gi rundt 2000 jobber i 2009 sammenliknet med det som lå inne i statsbudsjettet

Ja, det er spor av denne satsingen

En kan stille spørsmål om det er spor av denne satsingen, og om en faktisk fikk økt sysselsetting i kommunene og mer fart på innkjøp og investeringer. Svaret er et ubetinget ja.

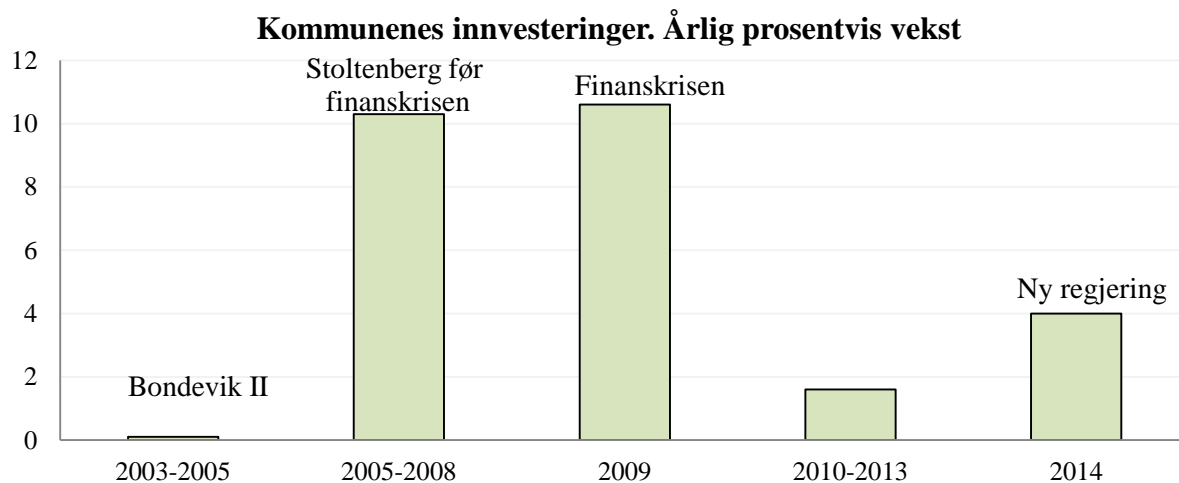
Det ble mer fart i kommunene da krisepakken kom. Virkningen ble selvsagt størst mot slutten av året. Sysselsettingen i kommunene økte 7000 mer enn i årene før gjennom 2009. I 4. kvartal 2009 var sysselsettingen økt med nesten 17 000 i kommunene sammenliknet med 4. kvartal 2008. Det var en økning på 3 ½ prosent. Dette tilsvarte en økning i lønnskostnader for kommunene med 6 mrd. 2008-kroner på årsbasis.

I tillegg kom impulser fra økte varekjøp og investeringer. Produktinnsatsen økte med over 10 prosent, tilsvarende 5,6 mrd. kroner i 2005-priser fra 2008 til 2009. Utviklingen i varekjøp framgår av figuren nedenfor:



Kilde: Nasjonalregnskapet

Utviklingen i investeringer framgår av figuren nedenfor:



Kilde: Nasjonalregnskapet

Figuren indikerer at investeringsnivået i kommunene også var høyt i årene før finanskrisen. Det hadde bl.a. sammenheng med barnehagesatsingen, og investeringsveksten var hele 16,1 prosent i 2007, men falt til 5,7 prosent i 2008. Veksten økte til 10,6 prosent i 2009. Også her er krisepakken dermed godt sporbar. Målt i 2005-priser økte investeringene med 3,7 mrd. kroner fra 2008 til 2009.

I perioden 2010-2013 var investeringsveksten lavere, etter den høye veksten både før og under finanskrisen.

8. SKATTELETTE KOSTER

I en situasjon med økende ledig kapasitet, er det økning av offentlig sysselsetting og etterspørsel som er mest effektivt, ikke skatteutt. Sysselsettingseffekten er bare en brøkdel dersom en kutter skattene. Arbeidsløsheten øker på kort sikt helt "unødvendig".

Arbeidsløsheten målt ved AKU nådde en topp på 3,9 prosent i 2. kvartal 2010. I mai 2015 var den kommet opp i 4,3 prosent. Det er da viktig å diskutere hva som virker.

Regjeringens skatteutt for 2014 og 2015 er på over 12 mrd. kroner. En omdisponering fra skatteutt til sysselsetting i kommunene kunne gitt i størrelsesorden 20 000 flere arbeidsplasser i økonomien samlet, dersom en legger SSBs beregninger fra 2008 til grunn.

Beregninger fra SSB i Økonomiske analyser 6/2014 gir tilsvarende resultat. De innebærer at 12 mrd. kroner brukt i offentlig sysselsetting gir en økning i samlet sysselsetting på rundt 1 prosent, dvs. 27 tusen. Utt i arbeidsgiveravgiften med tilsvarende beløp gir bare en tredel av denne sysselsettingseffekten etter ett år. Forskjellen er dermed ca. 20 000.

Andre skatteutt enn redusert arbeidsgiveravgift har SSB tidligere vist at gir enda dårligere resultatet i lavkonjunktur.

Poenget er ikke at man skal bruke pengene på bare offentlig sysselsetting, men at tiltakene når arbeidsmarkedet er slakt bør fokusere på offentlig sysselsetting, innkjøp og investeringer for å holde ledigheten nede og ikke ideologisk motiverte skatteutt.