

Øyvind Berge

De nordiske modellene etter 2000 – tiltak for å dempe finanskrisa i Norden

Øyvind Berge

**De nordiske modellene etter 2000
– tiltak for å dempe finanskrisa i Norden**

© Fafo 2009
ISSN 0804-5135

Innhold

Introduksjon.....	4
Bakgrunnen for prosjektet	4
Publikasjoner	6
Om prosjektet	6
Tiltak for å dempe finanskrisa i Norden	7
Innledning	7
Pengepolitiske virkemidler.....	9
Rente	9
Valuta	10
Finanspolitiske virkemidler	11
Skattereduksjoner	11
Økt offentlig konsum og investering	13
Tiltak som ikke har direkte eller umiddelbar effekt på statsbudsjettene	15
Avslutning	17
Kilder	19

Introduksjon

Bakgrunnen for prosjektet

Landene i Norden¹ har store økonomiske og politiske likhetstrekk. I de skandinaviske landene ble det inngått brede klassekompromisser i mellomkrigstida, og etter andre verdenskrig ble det utviklet omfattende velferdsstater og arbeidsliv preget av sterke organisasjoner og tett parts-samarbeid. Disse grunntrekkene har bestått under regjeringer av skiftende farge, og er bakgrunnen for at det er meningsfylt å bruke begrepet "den nordiske modellen" som fellesbetegnelse selv om dette rommer nasjonale forskjeller.

På 1980-tallet ble den nordiske modellen utsatt for sterk kritikk fra flere kanter. Den ble hevdet å være til hinder for økonomiske omstillinger, svekke bedriftenes konkurransekraft, samt at offentlig sektor, skatter og statlige reguleringer var for omfattende. Det ble derfor gjennomført liberale reformer i alle landene, ikke minst ved tilpasninger til EUs indre marked og under den økonomiske krisa på begynnelsen av 1990-tallet. Likevel er det overordnede bildet at grunntrekkene i de nordiske samfunnene har bestått, og at modellen etter årtusenskiftet har vært holdt fram både nasjonalt og internasjonalt som forklaring på den positive økonomiske og sosiale utviklinga.

Det politiske bildet etter årtusenskiftet har vært svært forskjellig i de tre landene som dette notatet omhandler. Mens Danmark har hatt borgerlige koalisjonsregjeringer siden 2001, ble en lang periode med sosialdemokratisk styre i Sverige avløst av en borgerlig regjeringskoalisjon høsten 2006. Norge hadde flere regjeringsskifter og mindretallsregjeringer av skiftende farge fram til høsten 2005 da den rødgrønne flertallsregjeringen av Ap, SV og Sp tok over (se tabell I-1). Situasjonen våren 2009 er derfor at to av landene har hatt borgerlige flertallsregjeringer fra henholdsvis 2001 og 2006, mens vi i det tredje landet fikk en sentrumvenstre-regjering valgt på et radikalt program med vekt på kollektive løsninger i 2005.

Også etter årtusenskiftet har det vært et aktivt reformarbeid i de tre landene. I hvilken grad kan vi se en utvikling i forskjellig retning i disse landene som utenfra framstår som svært like, men som de seinere åra har hatt regjeringer av ulik farge? Representerer reformene i noen av landene et brudd med det vi oppfatter som "den nordiske modellen"? Eller representerer de ulike typer videreføring og modernisering av modellen der grunntrekkene ligger fast, om enn med nasjonale tilpasninger?

¹ Av hensyn til omfang og tidsramme tar prosjektet spesielt for seg Norge, Danmark og Sverige, ikke Finland og Island. Vi vil likevel bruke betegnelsene "nordiske land" og "nordisk(e) modell(er)" fordi alle de nordiske landene har svært mange likhetstrekk både samfunnsmessig, økonomisk og kulturelt, og fordi "nordisk modell" er et innarbeidet begrep som nettopp viser til denne likheten.

Tabell I-1: Oversikt over regjeringer etter 2000 i Danmark, Sverige og Norge

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
DK	Soc/	Soc/ <i>Høst:</i> V/ K	V/ K	V/ K	V/ K	V/ K	V/ K	V/ K	V/ K
SV	Soc	Soc	Soc	Soc	Soc	Soc	Soc <i>Høst:</i> M/ C/ F/ Kr	M/ C/ F/ Kr	M/ C/ F/ Kr
NO	KrF/ Sp/ V <i>Mars:</i> Ap	Ap <i>Høst:</i> KrF/H/V	KrF/H/V	KrF/H/V	KrF/H/V	KrF/H/V <i>Høst:</i> AP/ SV/Sp	AP/ SV/ Sp	AP/ SV/ Sp	AP/ SV/ Sp

Mot slutten av 2008 spredde den globale finanskrisa seg raskt over hele verden, og gikk over i en realøkonomisk krise med usikkert omfang og varighet. Flere land fryktes å gå inn i en langvarig nedgang etter en lang periode med økonomisk vekst, og arbeidsledigheten øker kraftig i mange land. Heller ikke de nordiske landene, som er små og svært åpne økonomier med stor utenrikshandel, har sluppet unna. Notatene fra dette prosjektet tar for seg den siste tiårsperioden fram til begynnelsen på krisa. Denne perioden har vært preget av sterk økonomisk vekst og synkende ledighet i de nordiske landene. Krisa rammer disse landene ulikt på grunn av ulike næringsstrukturer, finansielle reserver og naturlige fortrinn, og de politiske mottrekkene er ulike. Hvordan Norden vil klare seg og hvor lang krisa vil vare, vet vi ikke på lenge ennå, men krisa vil uansett bli en kraftig prøve på hvor robuste og motstandsdyktige de ulike variantene av den nordiske modellen er, og om de nordiske landene er i stand til å takle utfordringene bedre enn andre land.

Publikasjoner

En rekke større og mindre notater lages i dette prosjektet – alle med felles hovedtittel

”De nordiske modellene etter 2000”:

- De nordiske modellene etter 2000 – bakgrunn og fellestrekk
- De nordiske modellene etter 2000 – utviklinga i Norge
- De nordiske modellene etter 2000 – utviklingen i Danmark
- De nordiske modellene etter 2000 – en sammenliknende oppsummering
- De nordiske modellene etter 2000 – tiltak for å dempe finanskrisa i Norden

Om prosjektet

Oppdragsgiver er LO.

For å få et fellesnordisk perspektiv ble Jon Kvist, professor ved Center for Velfærdsstatsforskning i Odense og Joakim Palme, Vd ved Institutet för Framtidsstudier i Stockholm, engasjert. Ved siden av at Jon Kvist har bidratt gjennom en egen rapport om Danmark, har begge bidratt i felles diskusjoner om prosjektet som helhet. Takk til begge for et lærerikt samarbeid.

Espen Løken har vært prosjektleder ved Fafo, men en rekke forskere har bidratt. Jon M Hippe, Tone Fløtten og Jon Erik Dølvik har vært sentrale spillere sammen med prosjektleder både i prosjektledelse, skriving og kvalitetssikring av bidrag. Johan Christensen (skatt), Jørgen Svalund (arbeidsliv) og Sissel Trygstad (offentlig sektor) har skrevet viktige bidrag i landrapporten om Norge, og Øyvind Berge har skrevet analysen av de nordiske landenes krisepolitikk. Johan Christensen har i tillegg bidratt til å lage tematiske oppsummeringer på tvers av landene og til å finne fram relevant statistikk til flere av rapportene. Vi vil også takke Hanne C. Kavli som har kommet med viktige innspill på innvandring og integrering. Som alltid skal publikasjonsavdelingen på Fafo takkes for utmerket samarbeid.

Oslo, juni 2009

Espen Løken

Tiltak for å dempe finanskrisa i Norden²

Innledning

Finanskrisa som eskalerte og fikk en global karakter etter at Lehman Brothers gikk konkurs 15. september 2008, har medført internasjonal valutauro, markant fall i aksje- og energipriser, stagnasjon og fall i boligmarkeder, tillitskriser og finansiell ustabilitet. Dette har medført at de fleste land opplever kraftige fall i aggregert etterspørsel, vekst, handel, industriproduksjon, sysselsetting og økt arbeidsledighet. Offentlige myndigheter har derfor iverksatt tiltak for å dempe disse negative effektene av krisa, og for stabilisere finansmarkedene. Klassisk keynesiansk motkonjunkturpolitikk har fått sin renessanse, også i de mest liberale markedsøkonomiene. I de fleste land benyttes finanspolitikken aktivt for å dempe konjunkturedgangen, og statlige myndigheter intervensjoner direkte for å redde enkeltbedrifter og finansinstitusjoner.

Ifølge Statistisk sentralbyrå økte arbeidsledigheten i Norge i fjerde kvartal 2008 fra 2,4 prosent til 2,9 prosent. I første kvartal 2009 har den økt ytterligere med 0,3 prosentpoeng til 3,2 prosent. Finansdepartementet anslår at arbeidsledigheten vil stige til 3,75 i 2009 og videre flate ut på i underkant av 4,75 prosent i 2010. Selv om dette må betraktes som en moderat økning i ledigheten, har finanskrisa fått større betydninger for arbeidsledigheten i Danmark og Sverige. I Danmark har arbeidsledigheten doblet seg på ett år fra 1,60 prosent til 3,30 prosent. Største delen av denne økningen har kommet i 2009, da ledigheten har økt med 2,10 prosentpoeng. Siden ledigheten var særlig lav i Danmark i utgangspunktet, er ledigheten bare 0,10 prosentpoeng høyere enn i Norge. Det forventes imidlertid at ledigheten vil øke mer i Danmark fram mot 2011 enn det forventes at den vil gjøre i Norge. Selv om ledigheten har økt noe mindre i Sverige enn den har gjort i Danmark, er ledigheten der klart størst, siden Sverige allerede hadde høy ledighet før finanskrisa inntraff. Ledigheten er nå oppe i hele 8,30 prosent, og den forventes å øke til 11,70 prosent i løpet av 2010.

Norske myndigheter anslo i januar null vekst i BNP i 2009, men har i forbindelse med revideringen av budsjettet oppdatert sine anslag, og forventer nå en negativ utvikling i BNP. For Fastlands-Norge ventes det en nedgang i BNP med 1 prosent. Dette er langt mindre enn forvent-

² Dette notatet baseres på informasjon som er offentlig tilgjengelig på nettsidene til finansdepartementene i de tre landene per 8. juni 2009. Det er følgelig mulig at det er iverksatt tiltak mot finanskrisa som ikke omtales i dette notatet. Takk til Espen Løken og Jon Erik Dølvik for nyttige kommentarer. Eventuelle feil og mangler står imidlertid for forfatters egen regning.

ningene for Sverige og Danmark. Mens Norge hadde en vekst i BNP i 2008, opplevde Danmark og Sverige at BNP falt. Fra 3. til 4. kvartal falt Sveriges BNP med hele 2,4 prosent. Dette gjorde at fallet året sett under ett ble på 0,20 prosent. I 2009 ventes svensk BNP å falle med hele 4,25 prosent, før man i 2010 forventer en liten vekst igjen. Også Danmark opplevde et fall i BNP for 2008 tilsvarende 1,30 prosent. For 2009 anslås det at BNP vil falle ytterligere 4 prosent, før man i 2010 venter en liten vekst.

Både når det gjelder utviklingen i arbeidsledighet og BNP synes finanskrisa å være mest alvorlig for Danmark og Sverige, men også Norge vil oppleve tøffere tider i en periode framover.

Tabell F-1: Utvikling i BNP og arbeidsledigheten i Norge, Sverige og Danmark som følge av finanskrisa.

	Norge	Sverige	Danmark
Arbeidsledighet (juni 2009)	3,20 %	8,30 %	3,30 % **
Økning i arbeidsledigheten i 2008	0,50 % (+)	0,20 % (+)*	0,50 % (+) **
Økning i arbeidsledigheten i 2009	0,30 % (+)	2,10 % (+)	2,10 % (+) **
Antatt arbeidsledighet i løpet av 2009	3,75 %	8,90 %	n.a.
Antatt arbeidsledighet i løpet av 2010	4,75 %	11,70 %	5,00 %**
BNP-utvikling 2008	2,6 %*** (+)	0,20 % (-)	1,30 % (-)
Antatt BNP-utvikling 2009	1,00 %*** (-)	4,25 % (-)	4,00 % (-)
Antatt BNP-utvikling 2010	0,75 %*** (+)	0,25 % (+)	0,50 % (+)

* I april 2008 var ledigheten i Sverige 4 prosent. Siden ledigheten har økt med 2,10 prosentpoeng så langt i 2009, må økningen fra april 2008 tilsvare 0,20 prosentpoeng.

** Finansministeriets anslag for registrert ledighet. Faktisk ledighet (AKU-ledighet) forventes følgelig å være større.

*** Fastlands-Norge

Den nordiske modellen har langt på vei vært kjennetegnet ved en relativt høy grad av statlig inngripen i økonomien og en aktiv bruk av makroøkonomiske stabiliseringspolitiske virkemidler. Modellen er også kjennetegnet ved sterke automatiske stabilisatorer, gjennom eksempelvis gode ordninger for arbeidsledighetstrygd som bidrar til å motvirke etterspørselsfall som følge av økt ledighet. Etter krisene i 1990-åra har de nordiske landene også rebalansert offentlige budsjetter og innført ulike regler for å sikre solide offentlige finanser (eksempelvis handlingsregelen i Norge). Således er det ikke overraskende at de tre nordiske landene nylig kom godt ut i en test av nasjoners evne til å komme styrket ut av den pågående økonomiske krisa. IMD World Competitiveness Center offentliggjorde i mai sin "stresstest", der Danmark skåret høyest, etter-

fulgt av Norge på en fjerdeplass og Sverige på en sjuendeplass av totalt 57 land (Garelli 2009). Dette kan være et generelt uttrykk for at små åpne økonomier, som de nordiske, i utgangspunktet er mer tilpasningsdyktige til økonomiske konjunkturer, men det kan også være et uttrykk for at den nordiske modellen er bedre egnet til å takle økonomiske nedgangstider enn andre politisk-økonomiske regimer.

Formålet med dette notatet er å vise hvilke tiltak som har blitt iverksatt for å dempe finanskrisa i Norge, Danmark og Sverige, basert på offentlig tilgjengelig informasjon fra finansdepartementene i de respektive land og OECD.³ Gitt at det gir mening å snakke om én nordisk modell, vil en kanskje anta at de tre landene ville møte finanskrisa med de samme virkemidlene. På den andre siden er det en del forskjeller mellom landene som kan tilsi ulike tiltak og lempelser. For det første er landene truffet ulikt av krisa, og nasjonale myndigheter vil tilpasse tiltakene sine etter hvilken del av økonomien som er hardest rammet (eksempelvis bilindustrien i Sverige). For det andre er det i dag ulike regjeringer med ulik politisk oppfatning i de nordiske landene. En antakelse vil derfor være at den rødgrønne regjeringen i Norge vil ønske å innrette de finanspolitiske tiltakene mot økt offentlig konsum og investering, heller enn lavere skatt, mens de borgerlige regjeringene i Danmark og Sverige i større vil grad bruke skattelettelser for å stimulere aggregert etterspørsel. For det tredje har Danmark i dag et fastkurssamarbeid med Euro. Det er derfor rimelig å anta at Danmark i mindre grad enn Sverige og Norge kan benytte pengepolitiske virkemidler, og med dette er mer avhengig av finanspolitikken for å stimulere økonomien. Dette forholdet bør imidlertid ikke overdrives, da finanskrisa er å betrakte som et symmetrisk sjokk, noe som innebærer at også Den europeiske sentralbanken (ECB) har satt ned rentene og med dette har gitt den danske Nationalbanken mulighet for å gjøre det samme. Endelig kan det være at Norge vil føre en mer ekspansiv finanspolitikk enn de to andre nordiske landene, fordi Norge gjennom flere år med høy offentlig sparing i Statens pensjonsfond Utland har et større handlingsrom i finanspolitikken.

Pengepolitiske virkemidler

Rente

I alle de tre nordiske landene har de respektive sentralbankene foretatt store rentenedsettelsener. Den norske sentralbanken har foretatt den største rentereduksjonen, noe som kan relateres til at den norske renten lå høyere enn de øvrige i utgangspunktet. Siden rentenedsettelsene begynte, har den norske sentralbanken satt ned sin styringsrente med 4,25 prosentpoeng til 1,50 prosent. Til sammenlikning har den svenske Riksbanken satt ned renten med 4,25 pro-

³ Finansdepartementet (NO) (2009, URL); Finansministeriet 2009; Finansdepartementet (SE) (2009, URL); OECD (2009)

sentpoeng og den danske Nationalbanken satt den ned med 3,95 prosentpoeng til henholdsvis 0,5 prosent og 1,55 prosent. Rentenedsettelsene i alle de tre landene er større enn rentenedsettelsene til ECB, som har satt ned renten med 3,25 prosentpoeng til 1,00 prosent. Dette innebærer at den danske Nationalbanken har redusert renteforskjellen mellom seg og ECB med 0,70 prosentpoeng til 0,55 prosentpoeng.⁴ Normalt har danskene fulgt styringsrenten i EU relativt fast, siden mandatet til sentralbanken er å holde kronen innenfor 2,25 prosent av 7,46038 Euro. Det er rimelig å anta at de store rentenedsettelsene vil bidra med meget sterke etter-spørselsimpulser i økonomien i alle de tre nordiske landene.

Tabell F-2: Styringsrenten i Norge, Sverige, Danmark og ECB

Land	Styringsrente juni 2009	Rentereduksjon under finanskrisa
Norge	1,50 %	4,25 %
Sverige	0,50 %	4,25 %
Danmark	1,55 %	3,95 %
ECB	1,00 %	3,25 %

Valuta

Både norske (NOK) og svenske (SEK) kroner har svekket seg betraktelig sammenliknet med alle de store referansevalutaene euro, yen, franc, og dollar. I tillegg har NOK og SEK blitt svekket mye i forhold til danske kroner (DKK). Svekkelsen av NOK og SEK innebærer vesentlig pengepolitisk stimuli for norsk og svensk økonomi, gjennom at norske og svenske eksportvarer blir relativt sett billigere. Det er følgelig rimelig å anta at svekkelsen av NOK og SEK har bidratt til at reduksjonen i eksport har vært mindre enn den ellers ville ha vært. I tillegg vil det bli billigere for norske og svenske konsumenter å bytte ut importvarer med hjemmeproduserte varer i sitt konsum, fordi den svake kronen gjør import dyrere. Likeens vil såkalt grensehandel bli dyrere. Eksempelvis rapporterte danske medier i mai at svenskene hadde kjøpt 19 prosent mindre alkohol i nabolandene i første kvartal i 2009 enn de gjorde i samme kvartal i 2008. Den svake svenske kronen hadde imidlertid gjort at danskene valgte å reise over til Sverige for å handle, og Systembolaget kunne melde om en markant økning i omsetning i byene nær Øresund-broen (epn.dk 2009a, 2009b). I månedsskiftet februar-mars ble SEK svekket også vis-à-vis NOK, men vekslingsforholdet mellom disse to valutaene har normalisert seg utover våren 2009.

⁴ Renteforskjellen er følgelig fortsatt noe høyere enn den tradisjonelt har vært, da renten i Danmark har ligget ca 0,25 prosentpoeng over renten til ECB (Finansministeriet 2009:33). På den andre siden har den danske styringsrenten aldri vært lavere. Nationalbanken har tidligere valgt å øke rentedifferansen for å forsvare fastkursen mellom DKK og EUR, men har nå benyttet anledningen til å redusere denne differansen.

I perioder med økt risikoaversjon er det vanlig at de store valutaene blir styrket. Dette medfører at også de valutaer som inngår i fastkurssamarbeid med de store valutaene vil styrkes i perioder med økt finansiell ustabilitet og krise. DKK som er bundet til euro gjennom den europeiske vekslingskursmekanismen (ERM2), ble styrket betraktelig i fjerde kvartal 2008. Ved årsskiftet kostet 100 DKK nærmere 135 NOK. De siste åra har vekslingsforholdet vært omtrent 107 NOK for 100 DKK. Mot slutten av januar 2008 ble DKK og euro svekket i forhold til NOK og SEK, men fortsatt er DKK å betrakte som relativt sterk. I perioden februar til mai har 100 DKK kostet i underkant av 120 NOK. Den sterke danske kronen vil isolert sett innebære at Danmark får noen ekstra utfordringer under den pågående finanskrisa. Danske varer har blitt relativt sett dyrere, noe som gjør eksportindustrien mindre konkurransedyktig og importvarer billigere. Dette hadde vært en enda større utfordring for Danmark dersom ikke eurolandene hadde utgjort danskernes viktigste handelspartnere. Likevel er det grunn til å anta at mens Norge og Sverige får noe drahjelp gjennom sin svake valuta, vil det kunne kreves en ekstra innsats fra offentlige myndigheter i Danmark for å dempe de negative effektene av krisa. Fastkursen til EUR gjør imidlertid at den danske Nationalbanken ikke kan sette rentene så mye lenger ned enn det Den europeiske sentralbanken gjør. På grunn av denne pengepolitiske restriksjonen vil man i Danmark være mer avhengig av finanspolitikken enn man er i de nordiske nabolandene.

Finanspolitiske virkemidler⁵

Skattereduksjoner

Norge har i liten grad benyttet skattelettelse for å stimulere samlet etterspørsel. I januar introduserte regjeringen en tiltakspakke på 20 milliarder for å dempe effektene av finanskrisa. Bare rundt 16 prosent (3,25 mrd) av denne tiltakspakken var skattelettelse for handel og industri, mens 84 prosent representerte utgiftsøkninger på statsbudsjettet. Skattereduksjonene som ble introdusert er målrettet overfor de bedriftene som har vist lønnsomhet de senere åra. Regjeringen framholder at hovedmålet er å hjelpe bedrifter som er lønnsomme på lang sikt gjennom vanskelige tider, og åpnet derfor for at bedrifter kunne midlertidig tilbakeføre sitt underskudd i 2009 og 2010 mot tidligere overskudd. På denne måten sørger regjeringen for å unngå å bruke penger på å stimulere bedrifter som ikke har tjent penger i høykonjunkturen, og som dermed kanskje ikke har livets rett. Bedrifter som har gått fra en overskuddsposisjon til en underskuddsposisjon på grunn av finanskrisa, får altså tilført likviditet. Det har ikke vært noen endringer i personbeskatningen.⁶ Regjeringen har også styrket SkatteFUNN-ordningen med 180

⁵ Alle tall er oppgitt i nasjonal valuta.

⁶ Noen mindre endringer i skatten ble introdusert i statsbudsjettet for 2009, men dette var ikke relatert til den pågående finanskrisa, og det overordnede skattenivået forble uendret.

millioner⁷ gjennom å heve fradraggrunnlaget for FoU. Bedrifter kan nå skrive av 5,5 millioner (tidligere 4 mill.) for egen utført FoU og 11 millioner (tidligere 8 mill.) for innkjøpt FoU. Det har også vært mindre endringer i avskrivingssetene på maskiner og utstyr for industrien. De borgerlige opposisjonspartiene har argumentert for at regjeringen burde gjennomføre større skattelettelse for å møte den pågående finanskrisa. Eksempelvis har de foreslått å redusere arbeidsgiveravgiften. Regjeringen har avvist dette forslaget som et lite målrettet tiltak, da den på kort sikt venter at problemene på arbeidsmarkedet er konsentrert om enkelte sektorer (St.prp. nr 37 (2008-09), side 13).

Sverige har derimot varslet skattelettelse tilsvarende 28,7 milliarder for 2009 og 22,5 milliarder for 2010. Den største reduksjonen er i individbeskatningen med rundt 25,2 milliarder (19,5 mrd i 2010), mens bedriftsbeskatningen reduseres med 3,2 milliarder (2,7 mrd i 2010). I tillegg kuttes skatt på konsum med 300 millioner i 2009 (300 mill. i 2010). Av skattereduksjonen for individer skal 15 milliarder målrettes mot lavinntektsgrupper. Den svenske regjeringen framholder at skattelettelse for lav- og mellominntektsgrupper skal gi bedre forutsetninger for at økonomien gradvis skal forbedre seg, gjennom at det blir billigere å ansette og at det blir mer lønnsomt å arbeide, særlig for lavtlønte (regjeringen.se 2009a, URL). Den svenske regjeringen viser til at dens utgangspunkt har vært å foreslå tiltak som ikke bare motvirker den pågående finanskrisa, men som også bedrer forutsetninger for økt vekst i sysselsettingen på sikt. Den omtaler skattereduksjonene som et tiltak for å styrke arbeidslinja, og argumenterer for at dens mål er å innføre tiltak som skal skape jobber direkte, heller enn tiltak som allment stimulerer etterspørselen (ibid.). For å øke etterspørselen etter arbeidskraft i byggesektoren fjerner regjeringen skatt på arbeid som angår reparasjoner, vedlikehold og tilbygg. Regjeringen anslår at dette vil redusere skatteinntektene med 3,6 milliarder, men framholder at tiltaket også kan medføre at omfanget av svart arbeid reduseres, og at dermed skatteinntektene kan komme til øke på lengre sikt.

Danmark har det, i likhet med Norge, ikke vært introdusert skattelettelse for 2009. I mars 2009 lanserte imidlertid den danske regjeringen *Forårspakke 2.0* - en skattereform som vil innebære skattelettelse tilsvarende 11,9 milliarder for 2010. Hovedelementene i skattereformen er at skattesatsene for de med lavest inntekter reduseres med 0,5 prosentpoeng, fjerning av mellomskatten som har vært på 6 prosentpoeng, og en heving av innslagspunktet for toppskatt med 36 000 kroner. Toppskatten reduseres også med 1,5 prosentpoeng. I forbindelse med reformen innføres og skjerpes dessuten en rekke grønne (eksempelvis høyere energiavgift) og sunnhetsfremmende avgifter (sjokolade, brus, tobakk og sigaretter). Skattereduksjonen kan oppfattes både som en respons på den pågående finanskrisa, men også som en videreføring av regjeringens ønske om å redusere og vri de danske skattene. (Tidligere har den danske regjeringen satt ned skattene med rundt 20 milliarder siden 2004 gjennom *Forårspakken* i 2004 og *lavere skat på arbeide* i 2007.) Den danske opposisjonen har kritisert regjeringen for at dens initiativer både er for sene, for små og feilaktige. De viser til at det i utgangspunktet er for sent at skattelettelsene ikke kommer før i 2010 og dermed ikke vil ha en effekt på samlet etterspør-

⁷ Påløpt i 2009, men bokført i 2010.

sel i inneværende år. Dernest framholdes det at dersom regjeringen benyttet pengene som er avsatt til skattelettelse i Forårspakke 2.0 til å renovere skoler, pleiehjem og andre institusjoner, ville dette skapt 3–5 ganger så mange jobber som ved de planlagte skattereduksjonene. Tilsvarende har den borgerlige opposisjonen i Norge kritisert regjeringen for at tiltakene mot krisa har vært for sene, for små og feilaktige. Den norske opposisjonen framholder at skattelettelse ville ha vært mer effektivt. Diskusjonen kan følgelig oppfattes som en politisk-ideologisk motsetning, og videre den rollen man har som opposisjonspartier som gjerne er forbundet med å kritisere sittende regjering. Likevel er det rimelig å anta at skattelettelse (i det minste på kort sikt) ikke vil ha den samme effekten på sysselsetting og BNP som økt offentlig forbruk, fordi deler av den økte disponible inntekten ved skattelettelse vil bli spart og noe vil bli brukt på import.

Økt offentlig konsum og investering

Det er rimelig å anta at de automatiske stabilisatorene i statsbudsjettet i alle de tre landene er større enn i de fleste andre land på grunn av godt utbygde fellesskapsordninger. I Norge økte eksempelvis oljepengebruken fra 2008 til 2009 i utgangspunktet med 43 milliarder, og i forbindelse med revideringen av statsbudsjettet med ytterligere 11 milliarder. En stor del av denne økningen er ikke relatert til krisetiltak, men til en kompensasjon av inntektstapet som følge av lavere skatteinntekter og økte utgifter gjennom de automatiske stabilisatorene. Likevel var statsbudsjettet for 2009 ekspansivt allerede før regjeringen introduserte sin 20-milliarders tiltakspakke i januar 2009. Totalt benyttes 130 milliarder av Statens pensjonsfond Utland (5,4 prosent av fondskapitalen), noe som utgjør 54–55 milliarder mer enn for 2008.⁸ I regjeringens tiltakspakke gikk 16,75 milliarder (84 prosent) til økt offentlig konsum og investering. De norske kommunene ble tilført til sammen 6,4 milliarder.⁹ Av dette var 4 milliarder et engangstilskudd til vedlikehold og rehabilitering av kommunal infrastruktur, mens 2 milliarder var en økning i frie inntekter. De siste 400 millionene skulle blant annet gå til 1500 nye sykehjemsplasser, økt lærlingtilskudd, digital fornying og kompensasjon for lavere skatteinntekter. Samferdselsektoren ble tilført 3,8 milliarder fra tiltakspakken. Den største bevilgningen av dette ble avsatt til vegformål (2,3 milliarder), med 0,8 milliarder til vedlikehold og 1,5 milliarder til investeringer. Jernbaneformål oppnådde 1,3 milliarder, mens kystverket ble styrket med 150 millioner. I tiltakspakken ble det også avsatt 2,3 milliarder til bygningsrelaterte prosjekter og 1,2 milliarder til energieffektivisering og fornybar energi. Det ble videre satt av rundt 1,5 milliarder til ulike tiltak for kompetanse, omstilling og nyskaping for å sikre at arbeidstakere og bedrifter settes i bedre stand til å møte de nødvendige omstillinger som tvinges fram av den pågående krisa. Norske myndigheter har også benyttet anledningen til å styrke arbeidsmarkedstiltakene, samt

⁸ Etter revideringen av statsbudsjettet øker budsjettets underliggende utgifter totalt med 6,75 prosent regnet fra regnskapet for 2008. Dette er ca dobbelt så høyt som i det opprinnelige statsbudsjettet for 2009.

⁹ I forbindelse med revideringen av statsbudsjettet ble kommunene tilført ytterligere 1 mrd kroner i form av økte rammeoverføringer.

tilføre NAV og politiet flere stillinger. Etter innspill fra fagforeningene og industribedrifter har regjeringen også endret permitteringsreglene slik at arbeidsgiverperioden med lønnsplikt har blitt redusert, og at perioden med dagpenger under permittering har økt.

Sverige satser også på økte overføringer til kommunene som et av de viktigste tiltakene mot finanskrisa. Regjeringen framholder at bakgrunnen for dette er at det er kommunesektorene som sikrer den grunnleggende velferden til innbyggerne, og fordi kommunene står for rundt en fjerdedel av sysselsettingen i Sverige. Av de om lag 12,5 milliardene som de offentlige utgiftene øker med i Sverige i 2009 (OECD 2009:35),¹⁰ blir følgelig 7 milliarder avsatt til økte overføringer til kommunene.¹¹ Regjeringen varsler også at kommunene kan vente høyere bevilgninger både i 2011 og 2012. De øvrige midlene blir stort sett innrettet mot ulike direkte tiltak for å sikre sysselsettingen. For det første styrkes arbeidsmarkedstiltakene med 2,4 milliarder for å sikre at de som blir arbeidsledige fortsatt skal ha en kontakt med arbeidslivet. For det andre styrkes "Coaching" med 1,1 milliarder. Ordningen innebærer en støtte til arbeidssøkende, gjennom at arbeidsformidlingen skal "coache" ungdommer og personer i jobb- og utviklingsgarantien. For det tredje settes det av 900 millioner til de langtidsledige gjennom en støtte for arbeidsgivere som ansetter noen i en ny stilling. Formålet er å gjøre det lettere for langtidsledige å komme tilbake i ny jobb, gjennom en ordning som innebærer at arbeidsgiverne bare må betale halve lønnskostnadene til disse personene. Endelig styrkes arbeidsformidlingen med 300 millioner kroner. Svenske myndigheter varsler også økt satsing på samferdselssektoren med 1 milliard, fordelt med 400 millioner i 2009, 400 millioner i 2010 og 200 millioner i 2011. Disse pengene skal gå til drift og vedlikehold av veier og jernbane. I 2009 skal det også brukes 500 millioner på oppretting av flere studieplasser.

I Danmark framholder Finansministeriet (2009) at finanspolitikken samlet sett er lempet med 1,5 prosent av BNP i 2009 og ytterligere 1 prosent i 2010. Omkring to tredeler av lempelsene i 2010 kan tilskrives skattereduksjonen omtalt i det forutgående, "Grønn-check" – en transport og infrastrukturpakke med en ramme på 5 milliarder over 2009 og 2010, samt en høyning av pensjonen. I 2009 er det særlig økning i offentlig forbruk og investering som står for lempelsene i finanspolitikken. OECD (2009:15) anslår at Danmark øker offentlig forbruk og investering med 13,2 milliarder i 2009 og med 16,9 milliarder i 2010. Videre anslår OECD at to tredeler av denne økningen kan tilskrives økt offentlig forbruk, mens en tredel kan tilskrives offentlige investeringer. Av økningen i 2009 går blant annet 2 milliarder til økte anleggsrammer for kommunene og 1,5 milliarder til renovering og energiprosjekter.

¹⁰ Den svenske regjeringen (2009b) framholder i en pressemelding om vårproposition at de til sammen bruker 45 milliarder på krisetiltak i 2009. I dette notatet redegjøres det bare for 41 milliarder fordelt på 28,7 mrd i skattelettelser og 12,3 milliarder i økte offentlige utgifter. Det er mulig at de siste 4 milliardene er økte utgifter som følge av de automatiske stabilisatorene i budsjettet (lavere skatteinngang og økte utgifter til ledighetstrygd m.m.)

¹¹ Pengene utbetales i desember 2009 til bruk i 2010.

Regjeringene i alle de tre land presiserer at ytterligere tiltak vil settes inn dersom det synes nødvendig, men at det ikke er realistisk å unngå noe økning i arbeidsledigheten og at noen bedrifter går konkurs.

Tiltak som ikke har direkte eller umiddelbar effekt på statsbudsjettene

Norske myndigheter innførte 12. oktober 2008 en tiltakspakke der bankene ble gitt anledning til å bytte obligasjoner med fortrinnsrett mot statspapirer. Denne "bankpakken" hadde en ramme på 350 milliarder kroner, og var ment som et tiltak for å lette situasjonen i det norske finansmarkedet ved å bedre bankenes mulighet til å finansiere seg. I februar 2009 introduserte norske myndigheter to nye fond med en total ramme på 100 milliarder. Statens finansfond (50 milliarder) skal tilby kapital for å styrke bankene og bedre deres evne til å opprettholde en normal låneaktivitet. Statens obligasjonsfond (50 milliarder) skal gjøre det lettere for industribedrifter å få finansiering i et styrket obligasjonsmarked, slik at de ikke er avhengig av å få all sin finansiering direkte fra banker. Norske myndigheter har også valgt å øke kapitalen i Kommunalbanken med 300 millioner. Kommunalbanken, som eies av staten (80 prosent) og Kommunenes Landspensjonskasse (20 prosent), er den største finansieringsinstitusjonen i kommunalmarkedet (markedsandel rundt 35 prosent). Staten har også økt utlånsrammene i Husbanken, som er statens organ for gjennomføring av sosial boligpolitikk.

Svenske myndigheter valgte på samme måte å innføre et garantiprogram med en ramme på 1500 milliarder 29. oktober 2008, som ga banker og andre finansinstitusjoner mulighet til å inngå avtaler med staten om garantier for deler av sin utlåning.¹² Fra tidligere (6. oktober) hadde svenske myndigheter valgt å øke innskuddsgarantien i svenske banker¹³ til 500 000 kroner. I februar 2009 vedtok den svenske regjeringen å gi bankene tilgang til statlige kapitalinnskudd. Den totale rammen for dette programmet er 50 milliarder, og målet er å styrke bankenes kapitalbase.

Danske myndigheter introduserte også i oktober 2008 Bankpakke I (Lov om finansiell stabilitet), der de stilte en statsgaranti for bankers innskudd og lån til andre banker. Allerede fra sommeren 2008 hadde Nationalbanken utvidet pengeinstitusjonenes adgang til lån og likviditet i Nationalbanken. I januar introduserte danske myndigheter en kredittpakke som tilbyr penge- og realkredittinstitusjonene statlige kapitalinnskudd. Hittil er det utbetalt 27 milliarder i slike kapitalinnskudd.

¹² Denne ordningen ble besluttet utvidet 2. april med ytterligere seks måneder til 31. oktober 2001.

¹³ Ordningen gjelder både for svenske banker og utenlandske banker med datterselskaper i Sverige. For de som sparer i utenlandske banker med filial i Sverige, får kundene de samme erstatninger som i bankens hjemland.

Formålet med disse tiltakene var i alle land å sikre tilliten til bankvesenet, samt gjøre det lettere og billigere for bankene å låne ut til husholdninger og bedrifter. Både i Norge og i Sverige har det blitt introdusert ulike restriksjoner på bonus- og lederlønn for de bankene som ønsker å ta del i de ulike tiltakene.

Danske myndigheter har åpnet for at danskene kan få utbetalt innestående pensjonsmidler i *SP-opsparingen* (Den Særlige Pensjonssparing). I åra 1998 til 2003 sparte danske arbeidstakere 1 prosent av bruttolønn i denne ordningen, men den har vært suspendert siden 2004. Som et tiltak mot finanskrisa har den danske regjering besluttet at man i 2009 (juni–desember) kan heve det innestående beløpet i denne pensjonsordningen til gunstige skattesatser. Danske medier melder at 54 prosent av danskene med en SB-konto så langt har bedt om å få pengene sine utbetalt. Det ventes imidlertid at hele åtte av ti vil velge å heve sine SP-penger (politikken.dk).

Eksportkreditten har blitt styrket i alle de tre land. I november økte norske myndigheter rammen til Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK) med 50 milliarder (til totalt 110 mrd.). Dette for å gjøre det lettere for verft og andre eksportbedrifter å sikre seg lån. Videre har Eksportfinans blitt gitt statlige lån tilsvarende 50 milliarder fordelt på 2009 og 2010. Den svenske regjeringen har også styrket Svensk Exportkredit, som administrerer det svenske systemet for statsstøttede eksportkreditter til fastrente, med 3 milliarder. Endelig har den danske regjeringen satt 20 milliarder (til totalt 30 mrd.) til disposisjon for finansiering av eksportlån i regi av Eksport Kredit Fonden.

Svenske myndigheter har også styrket ALMI Företagspartner med 2 milliarder. Målet med dette har vært å gjøre det lettere for eksportindustrien å gjennomføre viktige investeringer, og bedre finansieringssituasjonen for nye små- og mellomstore bedrifter. ALMI får nå muligheten til å finansiere opp til 80 prosent av et foretak sine lånebehov (tidligere 50 prosent). I Norge har myndighetene økt lånerammene til Innovasjon Norge med 1 milliard (til totalt 2,5 milliarder). I tillegg har de styrket det statlige investeringsselskapet Argentum med 2 milliarder, samt gitt selskapet fritak for kravet om utbytte (246 millioner).

I både Sverige og Danmark har myndighetene innført midlertidige betalingsutsettelse for bedrifters forpliktelser overfor staten. I Sverige er bedriftene gitt adgang til en midlertidig utsettelse på betaling av arbeidsgiveravgift på to måneder. Etter søknad til skatteverket kan svenske bedrifter utsette denne innbetalingen med opp til ett år. I Danmark ble virksomhetene i februar kreditert for moms, A-skatt og arbeidsmarkedsbidrag. I alt ble om lag 65 milliarder utbetalt, og i mai ble det besluttet å utvide kredittene ut året. Disse tiltakene vil sikre styrket likviditet for bedriftene i Sverige og Danmark under den pågående krisa.

Svenske myndigheter har videre vedtatt en lov som gjør det mulig å gi akutt støtte til kredittinstitusjoner som er truet av konkurs, og de har også tatt over eierskapet i den svenske investeringsbanken Carnegie. I Sverige har de også måttet møte de særlige utfordringene som bilindustrien har stått overfor. Totalt har svenske myndigheter iverksatt tiltak med en ramme på 28 milliarder kroner til bilindustrien. Av dette avsettes 3 milliarder til et statlig forskningsforetak som skal drive FoU-arbeid innenfor bilindustrien, 20 milliarder til statlige lånegarantier for om-

stilling til grønn teknologi og 5 milliarder til såkalte "unnsetningslån" for virksomheter i bilindustrien som befinner seg i en akutt økonomisk krise.¹⁴

Avslutning

Finanskrisa har medført BNP-fall og økende ledighet i de nordiske landene. Arbeidsledigheten i Sverige er nå oppe i hele 8,30 prosent, og den ventes å stige enda mer i åra framover. I Danmark har arbeidsledigheten doblet seg og er i dag på 3,30 prosent. Siden ledighetsnivået i Danmark var på et særlig lavt nivå før finanskrisa, er ledigheten ikke mer enn 0,10 prosentpoeng høyere enn i Norge, selv om den er doblet. I Norge har det så langt vært en moderat økning i ledigheten med 0,80 prosentpoeng til 3,20 prosent.

Mens Norge fortsatt opplevde vekst i BNP i 2008, antas det et fall med 1 prosent i 2009. På grunn av en kraftig reduksjon (2,4 prosent) i BNP fra 3. kvartal til 4. kvartal 2008, opplevde Sverige en reduksjon i BNP for 2008 med 0,2 prosent. Også i Danmark var det en reduksjon i BNP for 2008, her med 1,30 prosent. Likevel er det i 2009 at både Sverige og Danmark venter de store fallene i BNP. For Sverige anslås det at BNP vil falle med om lag 4,25 prosent, mens det anslås at det i Danmark vil falle med om lag 4 prosent. På samme måte som Norge, forventer både Sverige og Danmark en liten vekst i BNP i 2010.

For å dempe de negative effektene har alle tre land møtt krisa med sterke virkemidler. I alle landene har sentralbanken satt styringsrenta kraftig ned. Rentenedsettelsen har vært størst i Norge, men dette kan relateres til at den norske renten lå noe høyere enn de øvrige i utgangspunktet. I alle landene er styringsrenta nå på historisk lave nivåer. I Sverige er den helt nede i 0,5 prosent, mens den i Norge og Danmark er henholdsvis 1,50 og 1,55 prosent.

Svekkelsen av norske og svenske kroner antas å innebære vesentlig pengepolitisk stimuli for norsk og svensk økonomi gjennom at landenes eksportvarer blir relativt sett billigere. Svekkelsen har nok derfor bidratt til at reduksjonen i eksport har vært mindre enn den ellers ville ha vært. Dessuten har det blitt billigere for norske og svenske konsumenter å bytte ut importvarer med hjemmeproduserte varer i sitt konsum, fordi den svake kronen gjør import dyrere. Danske kroner ble umiddelbart kraftig styrket gjennom fastkursen til euro i 4. kvartal 2008. Selv om både danske kroner og euro har svekket seg utover i 2009, er danske kroner fortsatt å betrakte som sterke. Dette vil isolert sett innebære at Danmark får noen ekstra utfordringer under den pågående finanskrisa, og at det vil kreve ekstra innsats fra offentlige myndigheter for å dempe de negative effektene av krisa.

¹⁴ Forutsatt at bedriften har sin virksomhet i Sverige og at den har en omsetning på over 500 millioner.

Allerede fra oktober ble det i alle land dessuten introdusert ulike bankpakker. Også utover i perioden har det blitt introdusert ytterligere bank- og kredittpakker og/eller blitt opprettet fond med den hensikt å stabilisere uroen i finansmarkedet, sikre tilliten til bankvesenet, samt gjøre det lettere og billigere for bankene å låne ut til husholdninger og bedrifter.

Selv om krisa synes å ramme Sverige og Danmark hardest, er det likevel i Norge de største finanspolitiske lempelsene har blitt introdusert. Totalt benyttes 130 milliarder av Statens pensjonsfond Utland (5,4 prosent av fondskapitalen), noe som utgjør 54–55 milliarder mer enn for 2008. Til sammenlikning øker Danmark offentlig forbruk og investeringer med 13,2 milliarder i 2009, mens skattereduksjonene på 11,9 milliarder først kommer i 2010. I 2010 anslås det at Danmark vil øke offentlig forbruk og investering med 13,2 milliarder. Likevel innebærer dette finanspolitiske lempelser som er langt mindre enn de som har vært introdusert i Norge. Sverige har introdusert større finanspolitiske lempelser enn Danmark, men også her er de mindre enn i Norge. Totalt anslås lempelsene i Sverige å være 41,2 milliarder i 2009 fordelt mellom 28,7 milliarder i skattelettelse og 12,5 milliarder i økt offentlig konsum og investering. At finanspolitikken er mer ekspansiv i Norge er ikke overraskende, siden Norge gjennom flere år med høy offentlig sparing i Statens pensjonsfond Utland har et større handlingsrom i finanspolitikken.

I tråd med antakelsene, er også innretningen av finanspolitikken ulik mellom landene. Den rødgrønne regjeringen i Norge satser først og fremst på økt offentlig forbruk og investeringer, og har bare introdusert midlertidige skattelettelse tilsvarende 3,25 milliarder. For de borgerlige regjeringene i Sverige og Danmark, har derimot skattelettelse vært et av de viktigste finanspolitiske tiltakene som er introdusert. Isolert sett er ofte økt offentlig forbruk og investering antatt å være mer effektivt som krisetiltak enn skattelettelse. Dette fordi husholdningene vil benytte deler av sin økte disponible inntekt som følge av skattereduksjonene til sparing og dessuten noe til importvarer. Dette vil også kunne være tilfellet for kontantutbetalingen til danske husholdninger som følge av frigjøringen av de danske pensjonspengene i den særlige pensjonsparing (SP-midlene).

Kilder

Epn.dk (2009a): *Boom for svensk grænsehandel* URL:

<http://epn.dk/brancher/detail/article1633978.ece> Publisert 16. mars 2009.

Epn.dk (2009b): *Danskere redder Systembolaget*. URL:

<http://epn.dk/brancher/detail/article1664157.ece> Publisert 16. April 2009.

Finansdepartementet NO (2009): *Finansuro* – URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/finansmarkedene/finansuro.html?id=531544>

Finansdepartementet SE (2009): *Finansoro och konjunkturedgång: Samtliga åtgärder - en översikt*

URL: <http://www.regeringen.se/sb/d/11577/a/120213>

Finansministeriet DK (2009): *Økonomisk Redegørelse mai 2009*.

Garelli (2009): *Overall Ranking: Stress Test on Competitiveness 2009* – URL:

http://www.imd.ch/news/upload/Stress_2009.pdf

OECD (2009): *Fiscal packages across OECD countries: Overview and country details*. OECD-rapport 31. Mars 2009.

Politikken.dk (2009): *Otte ud af 10 vil hæve SP-penge* URL:

<http://politiken.dk/tjek/penge/dinepenge/article724572.ece> Publisert 4. Juni 2009.

Regeringen.se (2009a): *Stimulans för jobb och företagande* URL:

<http://www.regeringen.se/sb/d/11588>

Regeringen.se (2009b): *2009 års ekonomiska vårproposition - en ansvarsfull politik i krisen* URL-

<http://www.regeringen.se/sb/d/11851/a/123928>

St.meld. nr. 2 (2008-2009): *Revidert nasjonalbudsjett 2009* Tilråding fra Finansdepartementet av 15. mai 2009, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)

Stortings prp. nr 37 (2008-2009): *Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid*.

Tilråding fra Finansdepartementet av 26. Januar 2009, godkjent i statsråd samme dag (Regjeringen Stoltenberg II).

De nordiske modellene etter 2000 – tiltak for å dempe finanskrisa i Norden

I de skandinaviske landene ble det inngått brede klassekompromisser i mellomkrigstida, og etter andre verdenskrig ble det utviklet omfattende velferdsstater og arbeidsliv preget av sterke organisasjoner og tett partssamarbeid. Disse grunntrekkene har bestått under regjeringer av skiftende farge og er bakgrunnen for at det er meningsfylt å bruke «den nordiske modellen» som fellesbetegnelse, selv om denne rommer nasjonale forskjeller. Danmark og Sverige har hatt borgerlige flertallsregjeringer fra henholdsvis 2001 og 2006, mens vi i Norge fikk en sentrumvenstre-regjering valgt på et radikalt program med vekt på kollektive løsninger i 2005. I hvilken grad kan vi se en utvikling i forskjellig retning i disse landene som utenfra framstår som svært like, men som de seinere åra har hatt regjeringer av ulik farge? Representerer reformene i noen av landene et brudd med det vi oppfatter som «den nordiske modellen»? Eller representerer de ulike typer videreføring og modernisering av modellen der grunntrekkene ligger fast, om enn med nasjonale tilpasninger? Gjennom en serie notater vil vi prøve å gi et svar på disse spørsmålene. Dette notatet tar for seg de tre landenes tiltak for å dempe finanskrisa.