

## FÖRDJUPNING

### Effekter av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen

**Kommunsektorn tillfördes sammantaget 20 miljarder kronor i tillfälliga statsbidrag 2010–2011. Detta bedöms ha medfört att nedskärningar motsvarande ca 8 500 jobb kunde undvikas i kommunsektorn 2010. Sett till hela ekonomin bedöms effekten vara något större, knappt 9 500 fler sysselsatta 2010 och drygt 4 000 fler 2011. Om de tillfälliga statsbidragen hade aviserats tidigare och med löfte om ytterligare statsbidrag ifall den ekonomiska utvecklingen försämrades än mer, hade sannolikt sysselsättningen kunnat hållas på en högre nivå under krisen än vad som blev fallet.**

Denna fördjupning belyser effekterna på investeringar, konsumtion och sysselsättning av de tillfälliga statsbidragen som betalades ut till kommunsektorn under finanskrisen. Även effekter på lönebildning och sysselsättning i ekonomin som helhet diskuteras. Fördjupningen baseras på Konjunkturinstitutets fördjupnings-pm ”Effekter av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen”.<sup>90</sup>

När finanskrisen slog till med full kraft mot svensk ekonomi det fjärde kvartalet 2008 drabbades också kommunsektorn, främst genom att skatteinkomsterna växte långsamt när arbetslösheten steg och sysselsättningen föll. Det balanskrav som finns i kommunsektorn innebär att budgeten för nästa kalenderår ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Lägre skatteinkomster kan därmed, allt annat lika, få en återhållande effekt på den kommunala konsumtionen och på de kommunala investeringarna. Balanskravet kan således leda till att kommunsektorn minskar konsumtionen i dåliga tider och ökar den i goda tider. Men kommunerna kan också välja att justera skattesatserna. Båda alternativen är procykliska beteenden som förstärker konjunktursvängningarna i svensk ekonomi.<sup>91</sup>

Under stora delar av 2009 var prognoserna för den ekonomiska utvecklingen i Sverige betydligt mer dystra än den utveckling som kom att realiseras. De dystra framtidsutsikterna ledde

---

<sup>90</sup> Se Hjelm, G. och Hultén, V., ”Effekter av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen”, Fördjupnings-pm nr 16, Konjunkturinstitutet, 2012.

<sup>91</sup> Från och med 2013 införs sannolikt ett system med resultatutjämningsreserver i kommunsektorn som ger ökade möjligheter för kommunerna att spara överskott och sedan tillfälligt budgetera för underskott (se lagrådsremiss ”Kommunala resultatutjämningsreserver”, Finansdepartementet 4 juni 2012). Detta bör på sikt leda till mindre svängningar i den kommunala konsumtionen.

till att många kommuner planerade för stora besparingar i 2010 års budget.

För att stötta kommunsektorn under krisen presenterade regeringen tillfälliga stödpaket vid fyra tillfällen under 2009 och 2010 (se tabell 46). Sammantaget tillförde regeringen 20 miljarder kronor till kommunerna i form av tillfälliga statsbidrag 2010–2011. Av dessa var 17 miljarder kronor avsedda att användas 2010 och 3 miljarder kronor 2011.

**Tabell 46 Tillfälliga statsbidrag till kommunsektorn**

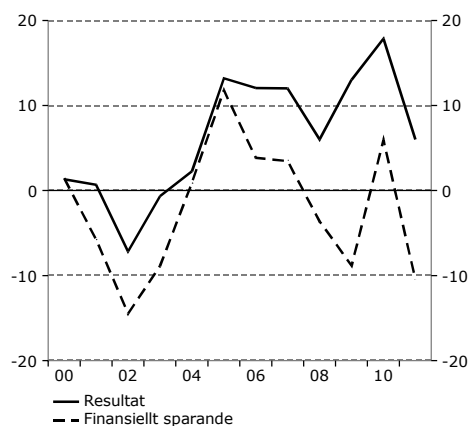
Miljarder kronor

	Aviserings- tidpunkt	2010	2011	2010– 2011
Vårtilläggsbudget för 2009	April 2009	7		
Höstilläggsbudget för 2009	September 2009	6		
Budgetproposition för 2010	Oktober 2009	4		
Budgetproposition för 2011	Oktober 2010		3	
<b>Totalt</b>		<b>17</b>	<b>3</b>	<b>20</b>

Källor: Statskontoret och regeringen.

**Diagram 222 Årets resultat**

Miljarder kronor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## Effekter i kommunsektorn

### HÖGT RESULTAT I KOMMUNSEKTORN 2010

Ett svagt konjunkturläge innebär att kommunsektorns skatteinkomster blir låga. Då är det rimligt att förvänta sig låga sparmarginaler och ett lågt resultat, eftersom kommunerna sannolikt försöker hålla uppe konsumtionen så mycket som möjligt inom ramen för balanskravet. Resultatet i kommunsektorn blev emellertid mycket högt, knappt 18 miljarder kronor 2010 (se diagram 222). Även det finansiella sparandet blev högt. Det starka resultatet beror sannolikt dels på att kommunerna överraskades av en starkare ekonomisk utveckling, dels på att en väsentlig del av de tillfälliga statsbidragen användes till att förbättra resultatet i stället för att användas till konsumtion.

Både statistik och enkätsvar i en undersökning utförd av Statskontoret ger stöd för att de tillfälliga statsbidragen medförde ett bättre resultat än budgeterat.<sup>92</sup> En viktig förklaring är att mer än hälften av de tillfälliga statsbidragen presenterades under hösten 2009 och därför inte kunde tas med i kommunernas ordinarie budgetarbete för 2010. En annan faktor som tycks ha spelat in var att de tillfälliga statsbidragen för 2010 uppfattades som just tillfälliga och att det fanns betydande osäkerhet om skatteinkomsterna även för 2011. Detta har sannolikt medfört att besparingar ändå gjordes 2010 med sikte på 2011 års budget.

<sup>92</sup> Se *Det tillfälliga konjunkturstödet*, Statskontorets rapport 2012:7.

### **HUR ANVÄNDES DE TILLFÄLLIGA STATSBI DRAGEN?**

Utifrån Statskontorets enkätundersökning kan man få en indikation på hur kommunsektorn använde de tillfälliga statsbidragen. Det är dock inte möjligt att utifrån enkätundersökningen, som är en kvalitativ undersökning, och tillgänglig statistik bokföra hur statsbidragen användes. Konjunkturinstitutet har därför gjort en bedömning av hur kommunerna kan ha använt de tillfälliga statsbidragen om 20 miljarder kronor.<sup>93</sup> I avsaknad av statsbidrag hade kommunerna, enligt Konjunkturinstitutets bedömning, genomfört skattehöjningar motsvarande 3 miljarder kronor 2010.<sup>94</sup> Nettoeffekten på kommunernas inkomster var således ca 14,5 miljarder kronor detta år, eftersom skatteinkomsterna varit högre i avsaknad av statsbidrag. Av samma anledning bedöms de 3 miljarder kronorna som betalades ut för 2011 inte alls ha påverkat den kommunala konsumtionen. Utgångspunkten för analysen är därför de tillfälliga statsbidrag som betalades ut för 2010 (se tabell 46).

Nedan redovisas Konjunkturinstitutets bedömning av effekterna av de tillfälliga statsbidragen på investeringar, konsumtion och sysselsättning. Kalkylerna är behäftade med osäkerhet och resultaten bör därför tolkas med försiktighet.

### **LITEN ANDEL ANVÄNDES TILL INVESTERINGAR 2010**

Varken statistik eller enkätsvaren i Statskontorets undersökning tyder på att investeringar i kommunsektorn 2010 påverkades i någon större utsträckning av de tillfälliga statsbidragen. Däremot bedöms det höga resultatet 2010 ha påverkat investeringarna 2011 då investeringstillväxten var över 10 procent. I avsaknad av tillfälliga statsbidrag bedömer Konjunkturinstitutet att investeringarna 2011 hade ökat med runt 5 procent.

### **7 MILJARDER KRONOR ANVÄNDES TILL KONSUMTION 2010**

Utifrån enkätsvaren i Statskontorets undersökning bedöms de tillfälliga statsbidragen i viss utsträckning ha ökat den kommunala konsumtionen 2010. I synnerhet konsumtionen av förbrukningsvaror ökade påtagligt detta år. Konjunkturinstitutet bedömer att ca 7 miljarder kronor av de tillfälliga statsbidragen användes till konsumtion 2010. I avsaknad av tillfälliga statsbidrag skulle konsumtionen, i löpande pris, ha ökat med ca 2 procent detta år, i stället för 3,1 procent som blev utfallet.

---

<sup>93</sup> För en närmare beskrivning av hur de tillfälliga statsbidragen kan ha använts se Hjelm, G. och Hultén, V., "Effekter av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen", Fördjupnings-pm nr 16, Konjunkturinstitutet, 2012.

<sup>94</sup> Att kommunerna i avsaknad av tillfälliga statsbidrag sannolikt hade genomfört skattehöjningar 2010 får stöd både i enkätsvaren i Statskontorets undersökning och Sveriges kommuner och landstings prognos på skatteunderlaget detta år.

### **NEDSKÄRNINGAR MOTSVARANDE 8 500 JOBB KUNDE UNDVIKAS I KOMMUNSEKTORN 2010**

Enligt analysen ovan bedöms de tillfälliga statsbidragen ha medfört att nedskärningar motsvarande ca 8 500 jobb kunde undvikas i den kommunala sektorn 2010. Sysselsättningen påverkades inte 2011 eftersom de 3 miljarder kronorna i tillfälliga statsbidrag som betalades ut för 2011 inte bedöms ha påverkat konsumtionen. Att konsumtionen inte påverkas beror på att kommunerna annars hade genomfört skatthöjningar (se avsnittet "Hur användes de tillfälliga statsbidragen?"). Den långsiktiga sysselsättningsnivån påverkas inte av statsbidragen eftersom pengarna var tillfälliga.

### **KNAPPT HÄLFTEN AV STATSBRIDRAGEN ANVÄNDES TILL ATT FÖRBÄTTRA RESULTATET**

Sammantaget användes ca 40 procent (ca 7 miljarder kronor) av de tillfälliga statsbidragen 2010 till konsumtion, medan effekterna på investeringarna var mycket små. Knappt 15 procent av statsbidragen (ca 2,5 miljarder kronor) ersatte skatteinkomster som annars skulle ha tillkommit via skatthöjningar och hade därmed ingen effekt på konsumtion eller sparande. Konjunkturinstitutets bedömningar av effekterna på konsumtion och skatter innebär att ca 45 procent (ca 7,5 miljarder kronor) av de tillfälliga statsbidragen användes till att förbättra kommunernas resultat för 2010.

## Effekter i ekonomin som helhet

Principiellt skulle effekterna på sysselsättningen i hela ekonomin av de tillfälliga statsbidragen både kunna vara större och mindre än effekterna på den kommunala sysselsättningen. Det finns flera skäl till att effekterna skulle kunna vara *större*. För det första användes en del av de tillfälliga statsbidragen till köp av varor och tjänster från den privata sektorn vilket sannolikt påverkar sysselsättningen där. Dessutom kan de ha bidragit till att förtroendet hos framför allt hushåll men även företag hölls på en högre nivå än som annars hade varit fallet. Det medför en högre efterfrågan och därmed högre sysselsättning.

Det finns också flera skäl till att sysselsättningseffekterna i hela ekonomin skulle kunna vara *mindre* än effekterna på kommunal sysselsättning, det vill säga förekomst av så kallad undanträngning (crowding out). Ett skäl är om de tillfälliga statsbidragen innebar att lönerna i hela ekonomin blev högre än vad de annars skulle ha blivit. I så fall hade näringslivets lönekostnader ökat vilket allt annat lika innebär lägre sysselsättning i näringslivet. Om Riksbanken dessutom i detta läge hade fört en mindre

expansiv penningpolitik på grund av den högre löneökningstakten så hade efterfrågan utvecklats svagare. Sysselsättningen i näringslivet hade då påverkats än mer negativt. Dessa kanaler för undanträngning är generellt större ju mindre lediga resurser det finns på arbetsmarknaden. Eftersom resursutnyttjandet på arbetsmarknaden var lågt under de aktuella åren är det rimligt att anta att undanträngningseffekten är liten.

Konjunkturinstitutets bedömning är att de tillfälliga statsbidragen inte har påverkat lönebildningen nämnvärt. Huvudskälet är den förhandlingsordning och normbildning som föreligger på svensk arbetsmarknad.

För att analysera effekterna på hela ekonomin används Konjunkturinstitutets makromodell KIMOD.<sup>95</sup> Eftersom Konjunkturinstitutet bedömer att de tillfälliga statsbidragen inte påverkat lönebildningen nämnvärt bestäms effekten av de uteblivna statsbidragen på lönerna enligt modellens normala mekanismer, det vill säga genomsnittlig produktivitetsutveckling, arbetslöshet, pris- och löneförväntningar. Beräkningarna baseras på bedömningen av de effekter som de tillfälliga statsbidragen hade i kommunsektorn (se avsnittet ”Effekter i kommunsektorn”).

#### **EFFEKTER PÅ HELA EKONOMINS SYSSELSÄTTNING**

Sett till ekonomin som helhet innebär modellberäkningarna att sysselsättningen är knappt 9 500 lägre 2010 och drygt 4 000 lägre 2011 i avsaknad av tillfälliga statsbidrag. Det är något mer än den bedömda direkta effekten för den kommunala sektorn. Det beror på att sysselsättningen minskar i den privata sektorn, dels på grund av mindre efterfrågan från offentlig sektor (förbrukning och köp av varor och tjänster), dels på grund av lägre privat konsumtion. Det sistnämnda är resultatet av att högre kommunalskatt<sup>96</sup> och lägre sysselsättning ger ett högre försiktighets-sparande. Dessutom bedöms offentliga investeringar ha blivit lägre 2011–2013 i avsaknad av tillfälliga statsbidrag, vilket också påverkar sysselsättningen negativt.

Effekten på sysselsättningen i privat sektor begränsas dock av att det rör sig om *tillfälliga* förändringar av den offentliga efterfrågan på privata varor och tjänster. Företagen anpassar därför inte i första hand antalet anställda eftersom det är förenat med kostnader att först minska och sedan öka personalstyrkan.

Den lägre sysselsättningen innebär en något högre arbetslöshet. Uppgången i arbetslöshet mildras dock något av att arbetskraften växer långsammare då sysselsättningen utvecklas svagare.

<sup>95</sup> För information om KIMOD, se Bergwall, A. m.fl., ”KIMOD 1.0 – Documentation of NIER’s Dynamic Macroeconomic General Equilibrium Model of the Swedish Economy”, Working Paper No. 100, Konjunkturinstitutet, 2007.

<sup>96</sup> Baserat på Statskontorets rapport antas att permanenta skattehöjningar om 3 miljarder kronor skulle genomförts vid avsaknad av tillfälliga statsbidrag till kommunsektorn. Se även avsnittet ”Hur användes de tillfälliga statsbidragen?” ovan.

Något färre personer väljer att söka arbete när arbetslösheten är högre. Som nämnts ovan bedöms varken förhandlingsordning eller normbildning påverkas vid uteblivna tillfälliga statsbidrag. Den marginella uppgången i arbetslösheten och de något svagare inflationsförväntningarna gör att löneökningstakten endast minskar marginellt.

Konjunkturinstitutet gör bedömningen att om kommunerna hade fått information om de tillfälliga statsbidragen tidigare och med löfte om ytterligare statsbidrag ifall den ekonomiska utvecklingen försämrades än mer, hade osäkerheten om de kommande årens inkomster minskat. Konsumtionen och sysselsättningen i kommunsektorn hade då kunnat hållas på en högre nivå under krisen än vad som blev fallet.