



FÖRDJUPNINGS-PM

Nr 16. 2012

Effekter av de tillfälliga statsbidragen till
kommunsektorn under finanskrisen

Förord

Konjunkturinstitutet har fått i uppdrag av regeringen att analysera effekterna av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen. Analysen ska innehålla effekterna på såväl sysselsättningen som lönebildningen.

Analysen ska redovisas senast den 31 augusti 2012.

Lena Sellgren har varit projektledare. Rapporten är författad av Göran Hjelm och Valter Hultén.

Stockholm den 29 augusti

Mats Dillén
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning.....	5
Summary in English.....	7
De tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn 2010–2011	9
Effekter i kommunsektorn.....	11
Statskontorets undersökning.....	11
Högt resultat i kommunsektorn 2010.....	13
Hur använde kommunerna de tillfälliga statsbidragen?.....	15
Hur hade kommunerna agerat utan tillfälliga statsbidrag?	17
Effekter på sysselsättningen i kommunsektorn	21
Effekter på lönebildning och sysselsättning i ekonomin som helhet.....	23
Sannolikt små effekter på lönebildningen av de tillfälliga statsbidragen.....	24
Effekter på hela ekonomins sysselsättning i en allmän jämviktsmodell	26
Appendix: Sammansättningen av de kommunala utgifterna	29

Sammanfattning

Finanskrisen 2008 fick stora effekter på såväl den globala som den svenska ekonomin. Kommunsektorn drabbades främst genom minskade skatteinkomsterna när sysselsättningen föll och arbetslösheten steg under 2009. Regeringen tillförde sammantaget 20 miljarder kronor till kommunsektorn i form av tillfälliga statsbidrag 2010–2011. Av dessa var 17 miljarder kronor avsedda att användas 2010 och 3 miljarder kronor 2011. Vid ett svagt konjunkturläge är det rimligt att förvänta sig ett svagt ekonomiskt resultat i kommunsektorn. Men trots lågkonjunktur blev resultatet i kommunsektorn mycket högt 2010, 18 miljarder kronor. Det starka resultatet beror både på att kommunerna överraskades av en starkare makroekonomisk utveckling och på de tillfälliga statsbidragen. Det senare förklaras bland annat av att mer än hälften av statsbidragen presenterades under hösten 2009 och därför inte kunde tas med i kommunernas ordinarie budgetarbetet för 2010. Endast en del av statsbidragen användes alltså till konsumtion och investeringar 2010.

Det är inte möjligt att utifrån tillgänglig information bokföra hur statsbidragen användes. Det är därför svårt att veta hur kommunerna skulle ha agerat utan de tillfälliga statsbidragen. Konjunkturinstitutet har tagit fram tre olika alternativ för att analysera effekterna av de tillfälliga statsbidragen på investeringar, konsumtion och sysselsättning i kommunsektorn. Utifrån denna analys görs följande bedömning:

Investeringar: Det finns inte något stöd för att investeringar i kommunsektorn 2010 påverkades i någon större utsträckning av de tillfälliga statsbidragen. Däremot påverkade det höga resultatet 2010 investeringarna 2011 då investeringstillväxten var över 10 procent. I avsaknad av tillfälliga statsbidrag bedömer Konjunkturinstitutet att investeringarna hade ökat med runt 5 procent 2011.

Konsumtion och sysselsättning: Utifrån en samlad bild av enkätsvar i en undersökning av Statskontoret bedöms de tillfälliga statsbidragen ha ökat den kommunala konsumtionen 2010. Framför allt ökade konsumtionen av förbrukningsvaror påtagligt. Sammantaget bedöms de tillfälliga statsbidragen ha medfört att nedskärningar motsvarande ca 8 500 personer 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 påverkades beror på att kommunerna annars hade genomfört skattehöjningar. Den långsiktiga sysselsättningsnivån påverkades inte heller av de tillfälliga statsbidragen.

Ekonomiskt resultat: Bedömningen av effekterna på konsumtion och sysselsättning innebär att ca 45 procent (ca 7,5 miljarder kronor) av de tillfälliga statsbidragen användes till att förbättra kommunernas resultat för 2010.

Konjunkturinstitutets samlade bedömning är att de tillfälliga statsbidragen inte påverkade lönebildningen nämnvärt. Huvudskälet är den förhandlingsordning och normbildning som föreligger på svensk arbetsmarknad. Sett till hela ekonomin medförde de tillfälliga statsbidragen att nedskärningar med motsvarande knappt 9 500 personer kunde undvikas 2010 och drygt 4 000 personer 2011. Det är något mer än den bedömda direkta effekten för den kommunala sektorn. Förklaringen är att sysselsättningen sannolikt hade varit lägre i den privata sektorn i avsaknad av tillfälliga statsbidrag, dels på grund av mindre efterfrågan från offentlig sektor, dels på grund av lägre privat konsumtion. Det sistnämnda beror på högre kommunalskatt och att den lägre sysselsättningen ger ett högre försiktighetssparande.

Konjunkturinstitutet gör bedömningen att om kommunerna hade fått information om de tillfälliga statsbidragen tidigare och för mer än ett år hade det minskat osäkerheten om de kommande årens inkomster. Konsumtionen och sysselsättningen i kommunsektorn hade då kunnat hållas på en högre nivå under krisen än vad som blev fallet. Även effekten på sysselsättningen i hela ekonomin hade varit större.

Inledningsvis i denna rapport redovisas storleken på de tillfälliga statsbidragen 2010–2011 samt en sammanställning av Statskontoret rapport ”Det tillfälliga konjunkturstödet” med fokus på de delar som beskriver hur kommunerna använde de tillfälliga statsbidragen. Sedan presenteras tre scenarier för effekterna av de tillfälliga statsbidragen på kommunal konsumtion, investeringar och sysselsättning. Rimligheten i scenarierna underbyggs med de lärdomar som går att dra av Statskontorets enkätundersökning och från statistik över den kommunala ekonomin. Därefter diskuteras effekter på lönebildning och sysselsättning i hela ekonomin.

Summary in English

The financial crisis in 2008 had major implications for the global economy as well as for the Swedish economy. The local government sector was affected mostly by decreasing tax revenue due to the fall in employment and rise in unemployment in 2009. The Swedish central government provided a total of 20 billion SEK in temporary grants to the local government sector (municipalities and county councils) in 2010 – 2011. Of this total, 17 billion SEK was designated to be spent in 2010 and 3 billion SEK to be spent in 2011. It is reasonable to expect worsened public finances in a weak economic environment. However, the local government sector ended up with a remarkably large surplus in 2010 amounting to 18 billion SEK. This surplus was achieved partly because local authorities were surprised by a stronger than expected macro economic development, and partly because of the temporary grants. The latter is primarily due to the fact that more than half of the grants were announced in autumn of 2009, and could therefore not be included in the regular budget for 2010. Only part of the grants was therefore used for consumption and investments in 2010.

It is not possible to account for how the grants were used on the basis of available information, because it is impossible to know how local government authorities would have acted in the absence of the grants. The National Institute for Economic Research (NIER) has therefore used three alternatives for evaluating the effects of the temporary grants in investments, consumption and employment in the local government sector. The NIER makes the following assessment on the basis of this evaluation:

Investments: There is no evidence indicating that the temporary grants affected investments by the local government sector in 2010 to any substantial degree. However, the budget surplus of 2010 contributed to the level of investments in 2011, when investments increased by over 10 percent. According to the NIER's assessment, investment growth would have stayed at about 5 percent in the absence of government grants.

Consumption and employment: The NIER makes the assessment, on the basis of a survey conducted by the Swedish Agency for Public Management that the temporary grants led to an increase in local government consumption in 2010. In particular, expenditure on intermediate consumption increased substantially. Taken together, the temporary grants are estimated to have saved about 8 500 jobs in the local government sector in 2010. Employment was not affected in 2011 because the 3 billion SEK in grants paid is not judged to have affected consumption, the reason being that local governments would otherwise have raised taxes. The long run level of employment is not affected by the temporary government grants.

The budget surplus: The assessments made of the impact on consumption and employment implies that approximately 40

percent (about 7.5 billion SEK) of the temporary grants were used to improve the budget surplus of 2010.

The NIER's overall assessment is that the temporary grants did not have any notable effect on wage formation. The main reason is the negotiation procedure and wage setting norm of the Swedish labour market. At the level of the entire economy the temporary grants are estimated to have saved almost 9 500 jobs in 2010 and 4 000 jobs in 2011. This is slightly more than the estimated direct effect in the local government sector. The reason is that in the absence of the temporary grants, employment would likely have fallen in the private sector. Lower private sector employment would have resulted partly from lower public sector demand for goods and services provided by the private sector, and partly from lower consumption by households. The latter would have been the result of higher taxes and a higher level of precautionary savings due to a lower level of employment.

The NIER's assessment is that if the local government authorities had been informed about the temporary grants earlier, and announced them for more than one year, consumption and investments could have been maintained at a higher level during the recession than was the case. The effect on employment in the whole economy would also have been greater.

De tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn 2010–2011

Finanskrisen slog till med full kraft mot svensk ekonomi under det fjärde kvartalet 2008. Svensk BNP sjönk då med drygt 5 procent jämfört med fjärde kvartalet 2007. Även för helåret 2009 minskade BNP med ca 5 procent. Mellan 2008 och 2009 steg arbetslösheten från drygt 6 procent till drygt 8 procent.

Kommunsektorn drabbades också av finanskrisen, främst genom att skatteinkomsterna växte långsamt när arbetslösheten steg och sysselsättningen föll. Balanskravet i kommunsektorn innebär att budgeten för nästa kalenderår ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Lägre skatteinkomster får därmed en återhållande effekt på den kommunala konsumtionen och på de kommunala investeringarna. Balanskravet leder således till att kommunerna tvingas minska konsumtionen, eller höja skatten, i dåliga tider och tvärtom i goda tider. Detta är ett cykliskt beteende som förstärker konjunktursvängningarna i svensk ekonomi.¹ 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.² Detta bör leda till mindre svängningar i den kommunala konsumtionen.

Under stora delar av 2009 var prognoserna för den kommande ekonomiska utvecklingen i Sverige dystra. Konjunkturinstitutets prognos i augusti 2009 för BNP-tillväxten 2010 var 1,5 procent. Utfallet blev över 6 procent. Sveriges kommuner och landsting (SKL) prognostiserade under sommaren och hösten 2009 att skatteunderlagstillväxten för 2010 skulle bli ca 1 procent.³ Utfallet blev sedan en bit över 2 procent. De dystra framtidsutsikterna, som de såg ut under stora delar av 2009, ledde till att många kommuner planerade för stora besparingar i 2010 års budget.

För att stötta kommunsektorn under krisen presenterade regeringen vid fyra tillfällen under 2009 och 2010 stödpaket i form av tillfälliga statsbidrag (se tabell 1). Stödpaketen var utformade som tillfälliga engångsutbetalningar. Sammantaget tillförde regeringen 20 miljarder kronor till kommunerna. Av dessa var 17 miljarder kronor avsedda för 2010 och 3 miljarder kronor för 2011.⁴ De tillfälliga statsbidragen om 17 miljarder kronor 2010

¹ Se *Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet*, SOU 2011:59.

² Se lagrådsremiss "Kommunala resultatutjämningsreserver", Finansdepartementet 4 juni 2012.

³ Enligt rapporten "Det tillfälliga konjunkturstödet", Statskontorets rapport 2012:7, anger drygt 80 procent av kommunerna att de i stor utsträckning utgår från Sveriges kommuner och landstings prognoser i sitt planeringsarbete.

⁴ De 13 miljarder kronor som tillfördes under 2009, men avsåg 2010, anslogs i statsbudgeten för 2009 på grund av att utrymmet för utgifter ansågs vara större 2009 än 2010.

motsvarade lite drygt 2 procent av kommunsektorns totala utgifter detta år.

Tabell 1 Tillfälliga statsbidrag till kommunsektorn

Miljarder kronor

	Aviseringstid- punk	2010	2011
Värtilläggsbudget för 2009	April 2009	7	
Hösttilläggsbudget för 2009	September 2009	6	
Budgetproposition för 2010	Oktober 2009	4	
Budgetproposition för 2011	Oktober 2010		3
Totalt		17	3

Anm: Tillfällig effekt på kommunernas inkomster respektive år.

Källor: Statskontoret och regeringen.

Effekter i kommunsektorn

Statskontorets undersökning

På regeringens uppdrag genomförde Statskontoret i början av 2012 en intervju- och enkätundersökning av samtliga Sveriges primärkommuner och landsting.⁵ Syftet med undersökningen var att öka kunskapen om hur primärkommuner och landsting agerande till följd av de tillfälliga statsbidragen 2010 och 2011. Huvudfrågan var om statsbidragen bidragit till att dämpa de negativa effekterna av lågkonjunkturen på den kommunala sysselsättningen.⁶

Tabell 2 Statskontorets enkätundersökning av hur de tillfälliga statsbidragen 2010–2011 hanterades av kommunerna

Procent

	Primärkommuner		Landsting		Antagen påverkad primär variabel
	Någon utsträckning eller mer	Varav: Mycket stor/ stor utsträckning	Någon utsträckning eller mer	Varav: Mycket stor/ stor utsträckning	
Förbättra årets resultat	96	62	87	73	Årets resultat
Undvikit besparingar	89	43	88	38	Konsumtion
Avbrutit eller senarelagt effektivisering	75	13	69	25	Konsumtion
Undvikit avveckling av verksamhet	76	23	75	44	Konsumtion
Förhindrat sänkt servicenivå	87	41	94	38	Konsumtion
Medfört tidsbegränsade satsningar	71	27	56	25	Förbrukning av varor och tjänster (del av konsumtionen)
Höjt investeringsvolymen jämfört med plan	59	12	50	0	Investeringar
Lägre skatteuttag än planerat	68	14	50	13	Skatteinkomster
Högre sysselsättning än planerat	82	22	75	19	Sysselsättning

Anm: Fet stil markerar den gruppering av svarsalternativ som Konjunkturinstitutet har fokuserat på i tolkningen av enkäten.

Källor: Statskontoret och Konjunkturinstitutet.

I tabell 2 redovisas en sammanställning av de enkätsvar i undersökningen som berör frågor om hur kommunerna använde de tillfälliga statsbidragen. Enkäten skickades till ekonomichefen eller annan person med motsvarande position i respektive primärkommun och landsting. Frågorna var formulerade som påstående och svarsalternativen var:

⁵ "Det tillfälliga konjunkturstödet", Statskontorets rapport 2012: 7.

⁶ Svarsfrekvensen uppgick till 77 procent för primärkommunerna och 81 procent för landstingen.

- i mycket stor utsträckning,
- i ganska stor utsträckning,
- i varken stor eller liten utsträckning,
- i ganska liten utsträckning,
- i mycket liten utsträckning,
- inte alls.

I tabell 2 har, liksom i Statskontorets rapport, svarsalternativen aggregerats till två överlappande kategorier. Den första kategorin, ”i någon utsträckning eller mer”, innefattar samtliga svarsalternativ utom ”inte alls”. Den andra kategorin, ”mycket/ganska stor utsträckning”, utgör en delmängd av den första kategorin och innefattar enbart de två starkast jakande svaren. Konjunkturinstitutet har valt att fokusera på denna kategori i tolkningen av resultaten.

I tabellen anges även Konjunkturinstitutets tolkning av vilken primär variabel som frågan och svaret antas vara förknippad med. Dessa variabler är, med antal frågor som berör denna variabel inom parentes: årets resultat (1), kommunal konsumtion (4), inköp av förbrukningsvaror och tjänster (del av konsumtionen) (1), kommunala investeringar (1), skatteinkomster (1) samt sysselsättning (1). Sammanfattningsvis tyder undersökningen på att statsbidragen påverkade såväl resultatet i kommunsektorn som investeringarna, konsumtionen och sysselsättningen.

Det är utifrån undersökningen inte möjligt att avgöra hur mycket pengar som användes till olika utgifter och hur mycket som sparades. Med undersökningen och annan data som stöd förs därför i följande avsnitt ett resonemang kring hur mycket av statsbidragen som påverkade kommunsektorn resultat 2010 och hur mycket som användes till konsumtion. Därefter presenteras tre alternativ för effekterna av statsbidragen på investeringar, konsumtion och sysselsättning.

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. I samband med att konjunkturen försvagades 2008–2009 var, enligt Statskontorets enkätundersökning, en vanlig åtgärd att resultatmålet justerades ner (från i många fall 2 procent av skatteintäkter och statsbidrag till ett betydligt lägre resultatmål).

En anmärkningsvärt hög andel av kommunerna har svarat att de tillfälliga statsbidragen i mycket eller ganska stor utsträckning användes för att förbättra årets resultat (se tabell 2). Resultatet i kommunsektorn blev också mycket högt 2010, knappt 18 miljarder kronor (se diagram 1). Detta är det högsta resultatet sedan balanskravet infördes 2000. Även det finansiella sparandet var högt 2010, betydligt högre än 2009 och 2011.⁷

I huvudsak finns det två möjliga, och icke uteslutande, förklaringar till att resultatet och det finansiella sparandet blev så högt 2010. Den första förklaringen är att den svenska ekonomin inte utvecklades fullt så svagt som prognoserna indikerade och som kommunerna hade planerat för. Kommunerna överraskades således av en starkare ekonomisk utveckling och därmed högre skatteintäkter. Detta visade sig i ett högt resultat och ett högt finansiellt sparande, eftersom man redan budgeterat för lägre inkomster och utgifter. Den andra förklaringen är att en (betydande) del av de tillfälliga statsbidragen sparades och inte gick till konsumtion 2010.

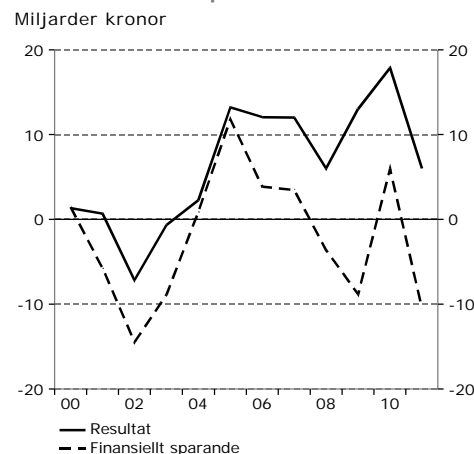
EFFEKTER AV STARKARE KONJUNKTUR PÅ RESULTATET

Enligt Statskontorets rapport låg Sveriges kommuner och landstings (SKL) prognoser för skatteunderlagstillväxten 2010 på ca 1 procent vid mitten 2009, det vill säga ungefär vid den tidpunkt som det första och andra stödpaketet aviserades. Detta sammanfaller med tiden då den övervägande delen av kommunerna tog beslut om 2010 års budget.⁸ Ett sätt att få en uppfattning om hur mycket en överraskande stark ekonomisk utveckling kan ha påverkat kommunsektorns resultat är att ställa den prognostiserade skatteunderlagstillväxten på ca 1 procent mot utfallet på ca 2 procent. En procentenhets högre skatteunderlagstillväxt innebär ca 5 miljarder mer i skatteinkomster för kommunsektorn.

⁷ Den största skillnaden mellan kommunernas resultat och finansiella sparande är investeringar vilka räknas bort från kommunernas resultat. Däremot ingår avskrivningar i resultatet.

⁸ Enligt SKL påbörjas budgetprocessen i de flesta kommuner under våren året före budgetåret. I många fall fattar kommunerna beslut om ramarna för budgeten redan före sommaren. I budgeten ingår även en plan för ramarna för de efterföljande två åren.

Diagram 1 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Detta skulle alltså grovt räknat motsvara effekten på resultatet av en oväntat stark ekonomisk utveckling 2010.

EFFEKTER AV TILLFÄLLIGA STATSBI DRAG PÅ RESULTATET

Som tidigare nämnts är det utifrån Statskontorets enkätsvar inte möjligt att med någon större precision avgöra hur mycket av de tillfälliga statsbidragen som sparades. En stor andel av både primärkommunerna (62 procent) och landstingen (73 procent) anger i sina enkätsvar att statsbidragen användes i mycket eller ganska stor utsträckning till att förbättra årets resultat. Detta är den högsta andelen i denna kategori av samtliga frågor.

Genom att ställa utfallet för resultatet i kommunsektorn på knappt 18 miljarder kronor mot SKL:s prognos som den såg ut i maj 2009 kan en grov uppskattning göras av hur mycket de tillfälliga statsbidragen som sparades. I maj 2009, när endast det första stödpaketet på 7 miljarder kronor hade aviserats, prognostiserade SKL ett positivt resultat i kommunsektorn på 1 miljard kronor.⁹ Under hösten 2009 tillkom ytterligare 10 miljarder kronor i tillfälliga statsbidrag för 2010. De överraskande starka skatteinkomsterna summerar tillsammans med de tillfälliga utbetalningarna under hösten och SKL:s prognos på resultatet i kommunsektorn till 16 miljarder kronor. Detta är nära utfallet för resultatet på knappt 18 miljarder kronor. Denna grova kalkyl indikerar alltså att ca 10 miljarder kronor av de 17 miljarder kronor som aviserades för 2010 inte användes till utgifter.

Men kalkylen är naturligtvis mycket osäker. Effekterna av konjunkturförstärkningen på den kommunala ekonomin kan ha varit större. Vidare kan SKL:s prognos på resultatet ha varit för pessimistisk, det vill säga att kommunernas resultat hade överstigit 1 miljard kronor även utan starkare konjunktur och ytterligare statsbidrag. I båda dessa fall är mindre än 10 miljarder kronor av de tillfälliga statsbidragen tillräckligt för att förklara resultatet på knappt 18 miljarder kronor. Det är hur som helst tydligt att både statistiken och enkätsvaren pekar på att de tillfälliga statsbidragen inte fullt ut användes till konsumtion 2010 utan också medförde ett högre resultat än budgeterat.

FÖR SENT OCH FÖR TILLFÄLLIGT

En viktig förklaring till att endast en del av de tillfälliga statsbidragen om 20 miljarder kronor användes är sannolikt att mer än hälften av pengarna aviserades under hösten 2009, och därmed inte kunde tas med i det ordinarie budgetarbetet för 2010. I Statskontorets undersökning svarar 77 procent av primärkommunerna och 56 procent av landstingen att aviseringarna borde ha kommit tidigare.

En annan faktor, som Statskontoret också lyfter fram och som tycks ha spelat in, var att de tillfälliga statsbidragen för 2010 uppfattades som just tillfälliga och att det fanns en betydande

⁹ *Ekonomirapporten*, Sveriges kommuner och landsting, maj 2009.

osäkerhet om skatteinkomsterna även för 2011. Detta medförde sannolikt att besparingar ändå gjordes 2010 med sikte på 2011 års budget.

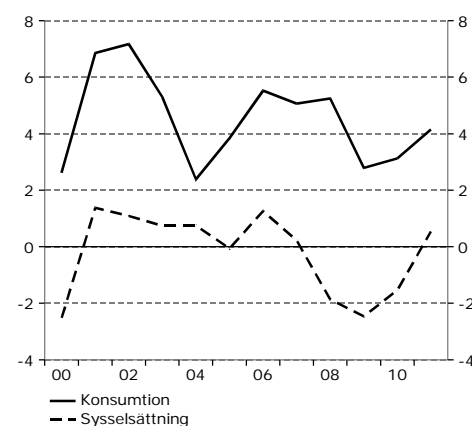
Konjunkturinstitutet gör bedömningen att om kommunerna hade fått information om tillfälliga statsbidrag tidigare och för mer än ett år hade det minskat osäkerheten om de kommande årens inkomster. Konsumtionen och sysselsättningen i sektorn hade då kunnat hållas på en högre nivå genom krisen än vad som blev fallet (se diagram 2).

Hur använde kommunerna de tillfälliga statsbidragen?

I syfte att belysa frågan om vilka effekter de tillfälliga statsbidragens hade på den kommunala konsumtionen, investeringarna och sysselsättningen redovisas tre alternativ.¹⁰ Konjunkturinstitutet har valt att ta fram tre alternativ då det inte är möjligt att utifrån Statskontorets enkätundersökning, som är en kvalitativ undersökning, och tillgänglig statistik bokföra hur kommunsektorn använde de tillfälliga statsbidragen. Alternativen återspeglar hur de 20 miljarder kronorna som betalades ut för 2010 och 2011 *kan* ha använts av kommunsektorn. De 3 miljarder kronor som betalades ut för 2011 bedöms inte ha påverkat konsumtionen eller investeringarna, till följd av skatthöjningar som annars hade blivit av (se nedan). Utgångspunkten för analysen är därför de 17 miljarder kronor som betalades ut för 2010.

För att kunna bedöma sysselsättningseffekter i kommunsektorn är det nödvändigt att först bedöma hur mycket av statsbidragen som gick till arbetskostnader respektive till andra typer av utgifter. Här följer först en kortare redogörelse för hur kommunerna antas ha använt de 17 miljarder kronorna för 2010 i de tre alternativen. Sedan görs en mer utförlig genomgång av olika delområden och motiven bakom de tre alternativen. Med utgångspunkt i de tre alternativen redovisas tre *scenarier*. Dessa återspeglar hur kommunal konsumtion och investeringar hade utvecklats i avsaknad av tillfälliga statsbidrag. Scenario 1 visar utveckling *i avsaknad av tillfälliga statsbidrag* givet användningen enligt alternativ 1 och så vidare. Avslutningsvis beräknas de partiella sysselsättningseffekterna för kommunsektorn enligt de olika alternativen. I Appendix finns en mer utförlig genomgång av den kommunala konsumtionens struktur och de antaganden om olika konsumtionsandelar som ligger till grund för de tre alternativen.

Diagram 2 Kommunal sysselsättning och konsumtion i löpande pris
Procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

¹⁰ Transfereringsutgifterna antas inte ha påverkats av de tillfälliga statsbidragen eftersom de främst är kopplade till olika regelsystem och berörs inte närmare här. Detsamma gäller kapitalutgifterna (ränteutgifterna).

ALTERNATIV 1: HELA BIDRAGEN ANVÄNDES TILL KONSUMTION OCH INVESTERINGAR

I alternativ 1 fördelas de ökade utgifter som statsbidragen medförde enligt samma investerings- och konsumtionsandelar som gäller för utfallet för 2010 (se tabell 6 i Appendix).¹¹ Detta kan ses som att kommunerna likställde inkomsterna från de tillfälliga statsbidragen med övriga inkomster. Ingen del av statsbidragen sparades i detta alternativ. Alternativ 1 återspeglar den största tänkbara effekt som statsbidragen kan ha haft. Enligt Konjunkturinstitutets bedömning är effekterna enligt detta alternativ kraftigt överskattade.

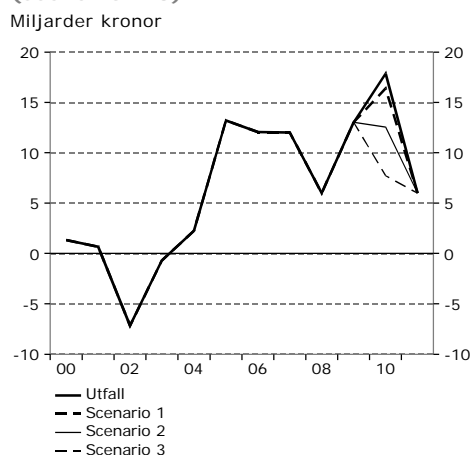
ALTERNATIV 2 OCH 3: ENDAST EN DEL AV BIDRAGEN ANVÄNDES TILL KONSUMTION OCH INVESTERINGAR

Alternativ 2 och 3 är framtagna utifrån Konjunkturinstitutets bästa bedömning baserad på den relativt begränsade information som finns tillgänglig. I alternativ 2 och 3 antas att 5 respektive 10 miljarder kronor av statsbidragen sparades och således inte användes till konsumtion och investeringar. Istället användes dessa pengar till att höja kommunernas finansiella sparande och resultat. Alternativ 3 är det alternativ som ligger närmast slutsatsen av den grova kalkylen ovan av vad som kan förklara det höga resultatet 2010. Alternativ 2 är framtaget för att spegla osäkerheten i denna kalkyl och det faktum att en icke obetydlig andel av kommunerna anger i enkätundersökningen att de tillfälliga statsbidragen haft en mycket stor eller stor effekt i frågor som kan kopplas till kommunal konsumtion. I scenario 1-3, där alltså användningen av statsbidragen enligt alternativen 1-3 har räknats bort, blir resultatet positivt även i avsaknad av tillfälliga statsbidrag. Detta stämmer med bilden att kommunsektorn också överraskades av en starkare konjunkturutveckling (se diagram 3).

I alternativ 2 och 3 har de ökade utgifter som statsbidragen medförde fördelats enligt andra andelar än i alternativ 1. I båda alternativen antas att en *lägre* andel användes till investeringar (3 procent). Av det som användes till konsumtion antas att en *högre* andel användes till förbrukningsvaror och en *lägre* andel till arbetskostnader (se tabell 6 i Appendix). Samma andel som i alternativ 1 antas ha använts till inköp av tjänster (sociala naturaförmåner). Till följd av ökad konsumtion antas också att försäljningen ökade. Den tillkomna försäljningens andel av den totala konsumtionen antas dock vara betydligt *lägre* jämfört med alternativ 1.

Utifrån denna fördelning har konsumtion och investeringar fördelats på olika poster i de olika alternativen. I tabell 3 redovisas den beräknade fördelningen av statsbidragen i miljarder kronor.

Diagram 3 Årets resultat med (utfall) och utan tillfälliga statsbidrag (scenario 1-3)



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

¹¹ Drygt 9 procent antas ha använts till investeringar. Resten av utgifterna är konsumtion, vilket följer fördelningen enligt utfallet 2010.

Tabell 3 Tre alternativa scenarier för effekterna av de tillfälliga statsbidragen 2010

Miljarder kronor

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Tillfälliga statsbidrag	17	17	17
Skatteinkomster ¹	-0,9	-2,0	-2,6
Nettoeffekt inkomster	16,1	15,0	14,4
Konsumtion	14,6	9,7	4,3
Arbetskostnader	9,2	4,4	1,9
Förbrukning	5,3	4,4	1,9
Sociala naturaförmåner	2,6	1,7	0,8
Försäljning med mera	-2,5	-0,7	-0,3
Sparande	0,0	5,0	10,0
Investeringar	1,5	0,3	0,1
Resultat	1,5	5,3	10,1

¹ I avsaknad av statsbidrag antas att kommunerna skulle ha genomfört skattehöjningar om ca 3 miljarder kronor. Samtidigt hade minskad sysselsättning i kommunsektorn hållit nere skatteinkomsterna. Utan statsbidrag hade skatteinkomsterna dock varit högre i samtliga alternativ. Nettoinkomsterna till följd av statsbidragen ökar därför mindre än storleken på de totala tillfälliga statsbidragen.

Anm: Resultatet är beräknat som summan av sparande och investeringar eftersom investeringar inte påverkar kommunernas resultat. Däremot ingår avskrivningar, men effekterna på dessa bedöms som små och bortses ifrån i kalkylen.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Hur hade kommunerna agerat utan tillfälliga statsbidrag?

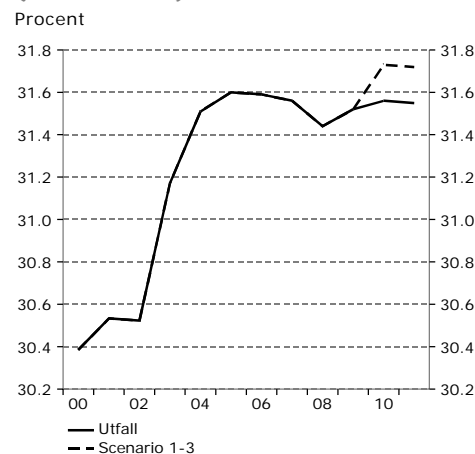
SKATTEHÖJNINGAR I AVSAKNAD AV TILLFÄLLIGA STATSBI DRAG

För att kunna bedöma effekterna på kommunernas utgifter av de tillfälliga statsbidragen måste först effekterna på inkomstsidan beaktas. I alla tre scenarierna antas att i avsaknad av tillfälliga statsbidrag hade den genomsnittliga kommunalskatten höjts permanent 2010 med 17 öre (se diagram 4)¹². Det motsvarar ökade skatteintäkter om ca 3 miljarder kronor. Den högre skattesatsen antas ligga kvar 2011. Att kommunerna hade höjt skatten i avsaknad av tillfälliga statsbidrag får stöd i Statskontorets enkätundersökning (se tabell 2).

Om de tillfälliga statsbidragen inte hade betalats ut hade också den kommunala sysselsättningen i kommunsektorn minskat i samtliga scenarier, dock olika mycket. I scenario 1 faller sysselsättningen i kommunsektorn mer i avsaknad av tillfälliga statsbidrag jämfört med scenario 2 och 3. Minskad sysselsättning i kommunsektorn innebär minskade skatteinkomster.

Nettoinkomsten från ökad skattesats och minskad *kommunal* sysselsättning är dock positiv i alla tre alternativen. Utan statsbidrag hade skatteinkomsterna alltså varit högre i samtliga alterna-

Diagram 4 Kommunalskatt med (utfall) och utan tillfälliga statsbidrag (scenario 1-3)

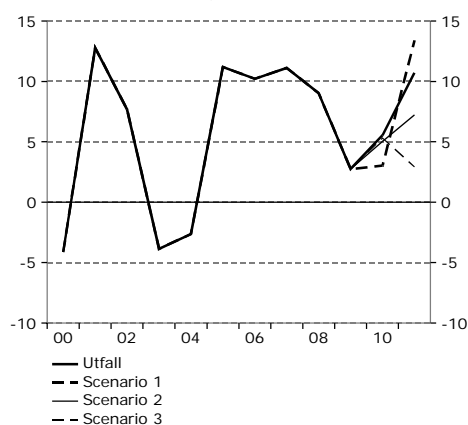


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

¹² Detta antagande baseras på Sveriges kommuner och landstings (SKL) prognos i Ekonomirapporten, maj 2009. SKL räknade då med att medelskattesatsen skulle höjas med 21 öre. Den faktiska höjningen blev 4 öre.

Diagram 5 Fasta bruttoinvesteringar med (utfall) och utan tillfälliga statsbidrag (scenario 1-3)

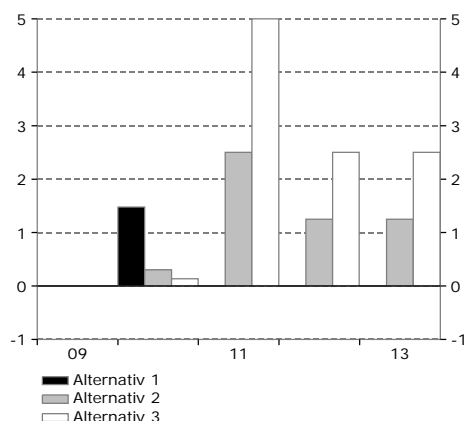
Procentuell förändring, löpande priser



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 6 Fasta bruttoinvesteringar: effekt av tillfälliga statsbidrag

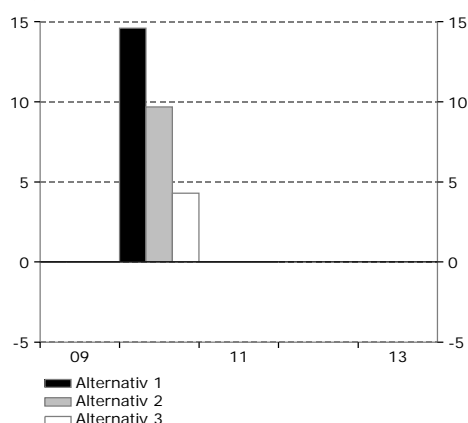
Miljarder kronor



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 7 Offentlig konsumtion: effekt av tillfälliga statsbidrag

Miljarder kronor



Källa: Konjunkturinstitutet.

tiv. Effekten på inkomsterna av de tillfälliga statsbidragen blir därför något mindre än storleken på de totala tillfälliga statsbidragen (se tabell 3).

De tillfälliga statsbidragen på 3 miljarder kronor 2011 motsvarar de ökade skatteinkomsterna som hade tillkommit i samtliga scenarier till följd av höjd genomsnittlig kommunalskatt i avsaknad av tillfälliga statsbidrag. Kommunsektorns inkomster är därmed opåverkade 2011. Effekterna på konsumtion och sysselsättning i kommunsektorn blir därför noll detta år i samtliga alternativ.

LITEN ANDEL ANVÄNDES TILL INVESTERINGAR 2010

I alternativ 2 och 3 antas att andelen av de ökade utgifterna som användes till investeringar var *mindre* jämfört med alternativ 1 (se tabell 3 och Appendix). Både enkätsvaren och tillgänglig statistik ger stöd åt detta. Endast 12 procent av primärkommunerna svarar att man i mycket eller ganska stor utsträckning använde de tillfälliga statsbidragen till investeringar. Inget av landstingen anger detta svar. Runt hälften av primärkommunerna och landstingen svarar dock att man gjort detta i åtminstone någon utsträckning.

De kommunala investeringarna ökade med måttliga 5,5 procent 2010 (se diagram 5). Inom primärkommunerna minskade investeringarna. Landstingens investeringar steg dock kraftigt. Men detta berodde på att nya Karolinska sjukhuset påbörjades under 2010. Eftersom en mindre del av statsbidragen antas ha påverkat investeringar (se tabell 3), blir investeringstillväxten endast marginellt lägre 2010 i de tre scenarierna jämfört med utfallet.

I avsaknad av tillfälliga statsbidrag uppstår i scenario 2 och 3 dock betydande effekter åren efter 2010 (se diagram 6). Eftersom en del av statsbidragen gick till resultatet 2010 och därmed kommunernas eget kapital, antas detta skapa utrymme för investeringar efterföljande år. Enligt kommunallagen får medel inte tas från kommunernas eget kapital för att användas till konsumtion. Däremot är det möjligt att använda sådana medel till investeringar. År 2011 antas att hälften av det som hamnade i resultatet 2010 användes till investeringar 2011. För 2012 och 2013 antas att en fjärdedel användes till investeringar respektive år.

Att det höga resultatet påverkade investeringarna 2011 får stöd i statistiken. Investeringstillväxten 2011 var över 10 procent (se diagram 5). I avsaknad av tillfälliga statsbidrag hade investeringarna i stället ökat med ca 5 procent 2011 enligt alternativ 2 och 3.

MELLAN 4 OCH 10 MILJARDER KRONOR ANVÄNDES TILL KONSUMTION

Enligt alternativ 1 användes drygt 14 miljarder kronor till konsumtion (se diagram 7 och tabell 3). I scenario 1, där effekterna på konsumtionen enligt alternativ 1 har räknats bort, faller kon-

sumtionstillväxten ner till ca 1 procent i löpande priser 2010 (se diagram 8). Givet prisökningen på ca 2 procent 2010 skulle detta innebära en fallande volym.

I de mer sannolika alternativen 2 och 3 antas att ca 10 respektive 4 miljarder kronor användes till konsumtion 2010 (se diagram 7 och tabell 3). I scenario 2 och 3 har således en mindre konsumtionseffekt än i scenario 1 räknats bort. Där ökar konsumtionen i löpande priser med i genomsnitt ca 2 procent i avsaknad av tillfälliga statsbidrag. Även det är lågt jämfört med utvecklingen under 2000-talet.

Att de tillfälliga statsbidragen hade effekter på den kommunala konsumtionen framgår av flera frågor i Statskontorets enkätundersökning. Runt 40 procent av primärkommunerna och landstingen svarar att man i mycket eller ganska stor utsträckning kunde undvika att genomföra besparingar och sänka servicenivån. Färre har svarat att man avbrutit eller senarelagt effektiviseringar. Den sammantagna bilden av de fyra frågor som direkt kan kopplas till konsumtionen är att statsbidragen har haft betydelse.

I det följande redovisas de antaganden som ligger till grund för fördelningen av konsumtionen på olika poster.

KONSUMTION AV FÖRBRUKNINGSVAROR

I alternativ 2 och 3 antas att en *större* andel av de ökade utgifterna jämfört med alternativ 1 användes till inköp av förbrukningsvaror (se Appendix). Mellan 2 och 4 miljarder kronor antas ha använts till förbrukningsvaror (se diagram 9). Förbrukningsvarornas andel av den kommunala konsumtionen var hög 2010 och föll tillbaka 2011 (se diagram 10). Den höga förbrukningsandelen 2010 tyder på en effekt av de tillfälliga statsbidragen. Det var sannolikt lättare för kommunerna att tillfälligt öka konsumtionen av förbrukningsvaror jämfört med annan konsumtion när den egna ekonomin plötsligt såg ljusare ut under slutet av 2010.

I scenario 2 och 3, där effekterna på konsumtionen enligt alternativ 2 och 3 har räknats bort, blir förbrukningens andel av den totala konsumtionen lägre 2010. Att statsbidragen användes till förbrukning får också stöd i enkätundersökningen. Ungefär en fjärdedel av primärkommunerna (27 procent) och landstingen (25 procent) anger att de tillfälliga statsbidragen i mycket eller ganska stor utsträckning användes till tillfälliga inköp.

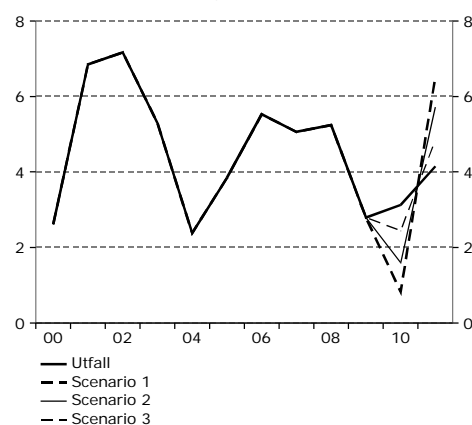
Även i avsaknad av statsbidrag är förbrukningsandelen fortfarande jämförelsevis hög i de tre scenarierna. Detta är förenligt med bilden att kommunerna också överraskades positivt av den snabba konjunkturåterhämtningen.

KONSUMTION AV TJÄNSTER

I nationalräkenskaperna redovisas kommunsektorns inköp av tjänster under namnet sociala naturaförmåner. I samtliga alterna-

Diagram 8 Kommunal konsumtion med (utfall) och utan tillfälliga statsbidrag (scenario 1-3)

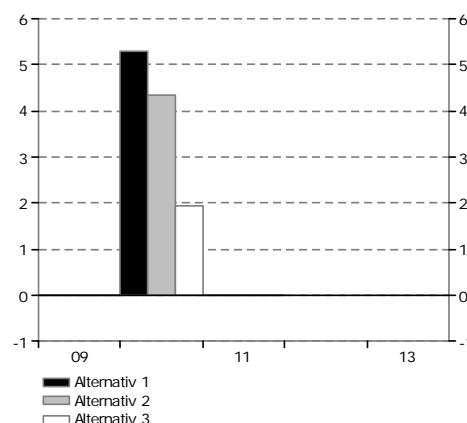
Procentuell förändring, löpande priser



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 9 Förbrukning: effekt av tillfälliga statsbidrag

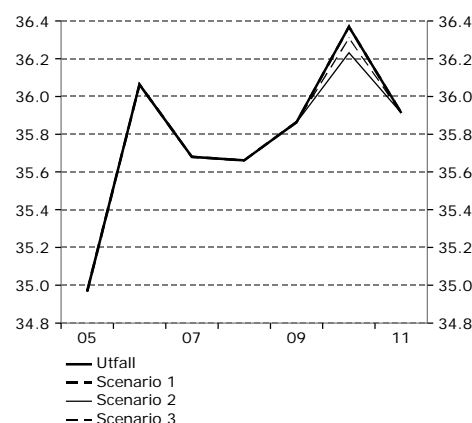
Miljarder kronor



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 10 Förbrukning med (utfall) och utan tillfälliga statsbidrag (scenario 1-3)

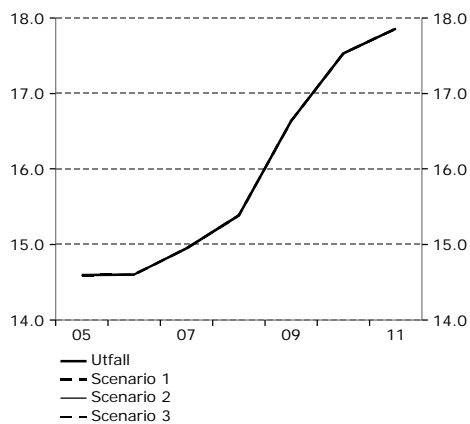
Andel av total konsumtion, procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 11 Sociala naturaförmåner med (utfall) och utan tillfälliga statsbidrag (scenario 1-3)

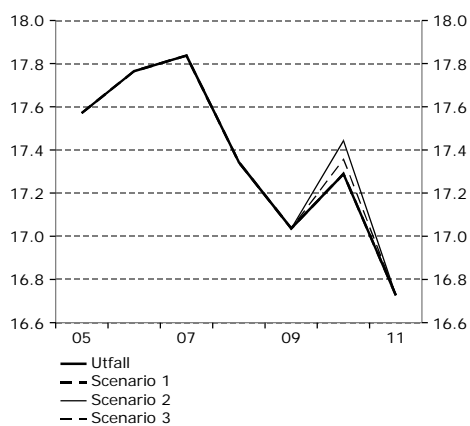
Andel av total konsumtion, procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 12 Försäljning av varor och tjänster samt subventioner med (utfall) och utan tillfälliga statsbidrag (scenario 1-3)

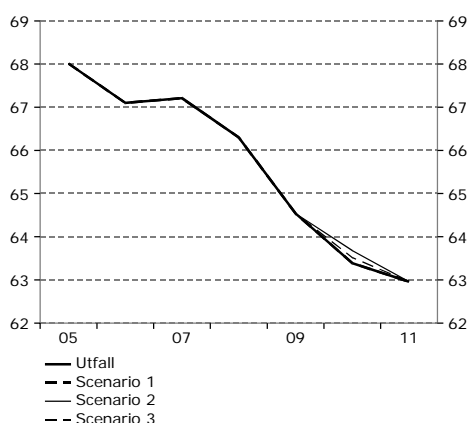
Andel av total konsumtion, procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 13 Arbetskostnad med (utfall) och utan tillfälliga statsbidrag (scenario 1-3)

Andel av total konsumtion, procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

tiv antas att *samma* andel av de ökade utgifterna som i alternativ 1 användes till inköp av tjänster (se Appendix). Det är utifrån statistiken svårt att motivera en högre andel. Andelen steg kraftigt både 2009 och 2010, men har fortsatt att öka 2011. Sedan mitten av 2000-talet har sociala naturaförmåner ökat trendmässigt som andel av den totala kommunala konsumtionen (se diagram 11). Ökningen beror på att en allt större andel av den kommunala verksamheten produceras i privat sektor, till exempel gäller detta privata förskolor, skolor och vårdcentraler.

I de tre scenarierna påverkas därför inte sociala naturaförmåner som andel av total konsumtion. I tabell 3 framgår hur mycket av de tillfälliga statsbidragen som antas ha används till sociala naturaförmåner enligt de tre alternativen. Dessa pengar ger inga effekter på den kommunala sysselsättningen. Effekterna på den totala sysselsättningen ingår dock i beräkningarna i avsnittet "Effekter på lönebildningen och sysselsättningen i ekonomin som helhet".

FÖRSÄLJNING OCH SUBVENTIONER

Den kommunala försäljningen är en inkomst i kommunsektorn. Det samma gäller subventioner. I alternativ 2 och 3 antas att försäljning och subventioner ökade till följd av den ökade konsumtionen, men med en *lägre* andel jämfört med alternativ 1 (se Appendix).

Försäljning och subventioner utgjorde tillsammans 17,3 procent av konsumtionen 2010 (se diagram 12). Försäljning av tjänster utgjorde ensam 16,7 procent. Försäljningen är kopplad till den kommunala produktionen av tjänster. För vissa tjänster, till exempel vård, är det rimligt att tänka sig ökad försäljning som en följd av högre statsbidrag och fler kommunalt sysselsatta, till exempel genom kortare vårdköer, fler behandlade patienter och därmed högre inkomster från patientavgifter. Andra tjänster, som till exempel barnomsorg, är kommunerna skyldiga att tillhandahålla varför försäljning av sådana typer av tjänster sannolikt inte påverkades i någon större utsträckning av de tillfälliga statsbidragen. Därför antas effekten på försäljningen av de tillfälliga statsbidragen vara mindre än genomsnittet 2010.

I scenario 2 och 3 stiger försäljningsandelen i avsaknad av tillfälliga statsbidrag. Av tabell 3 framgår hur mycket försäljningen antas ha ökat i miljarder kronor i de olika alternativen.

ARBETSKOSTNADER

I alternativ 2 och 3 antas att en *mindre* andel av de ökade utgifterna jämfört med alternativ 1 användes till arbetskostnader, eftersom en högre andel användes till förbrukningsvaror (se Appendix). Arbetskostnadens andel av den totala konsumtionen blir högre i scenario 2 och 3 jämfört med utfallet och scenario 1 (se diagram 13). Detta beror på antagandet om att den konsum-

tion som tillkom till följd av statsbidragen innehöll en lägre andel arbetskostnader än den övriga konsumtionen.

Arbetskostnadernas andel av den totala konsumtionen har minskat sedan mitten av 2000-talet. En viktig orsak till detta är att andelen sociala naturaförmåner ökat under samma period, vilket innebär att en större andel av de kommunala tjänsterna produceras i privat sektor.

I alternativ 1, 2 och 3 antas att 9,2; 4,4 respektive 1,9 miljarder kronor av de tillfälliga statsbidragen användes till arbetskostnader 2010 (se tabell 3 och diagram 14).

Effekter på sysselsättningen i kommunsektorn

För att beräkna effekterna på sysselsättningen i kommunsektorn används här den genomsnittliga arbetskostnaden per timme och medelarbetstiden för 2010 (se tabell 4). Konjunkturinstitutet antar att statsbidragen inte hade några effekter på lönebildningen i denna kalkyl. Vidare antas inga undanträngningseffekter, det vill säga att den sysselsättning som skapades inte gjorde det på bekostnad av arbetstillfällen i andra delar av kommunsektorn. Detta är ett rimligt antagande eftersom resursutnyttjandet på arbetsmarknaden var lågt 2010.

Tabell 4 Timlön, arbetskostnad och medelarbetstid

Kronor respektive timmar per vecka

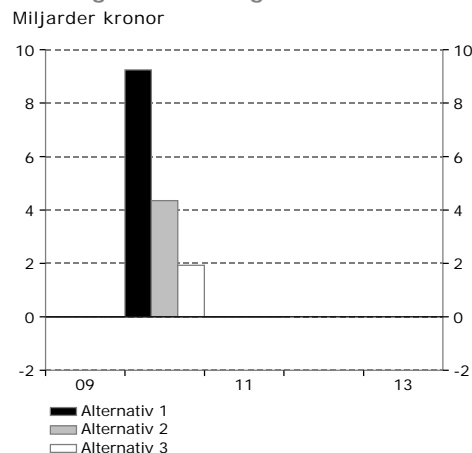
	2010
Timlön	175,00
Arbetskostnad per timme	247,45
Medelarbetstid timmar/vecka	29,04
Kostnad per sysselsatt	373 700

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Effekterna på sysselsättningen skiljer sig åt i de olika alternativen (se diagram 15). I alternativ 1 ledde de tillfälliga statsbidragen till att kommunerna kunde undvika nedskärningar motsvarande totalt 25 000 personer i den kommunala sektorn 2010. Detta är den beräknade maximala effekten, givet genomsnittliga konsumtionsandelar. Utifrån argumentationen ovan är det dock mycket som talar för att en betydande del av de tillfälliga statsbidragen lades på resultatet samt att andelen som lades på förbrukningsvaror var relativt stor. I alternativ 2 och 3 är därför sysselsättningseffekterna mindre. I alternativ 2 kunde kommunerna undvika nedskärningar motsvarande ca 12 000 personer och i alternativ 3 motsvarande ca 5 000 personer.

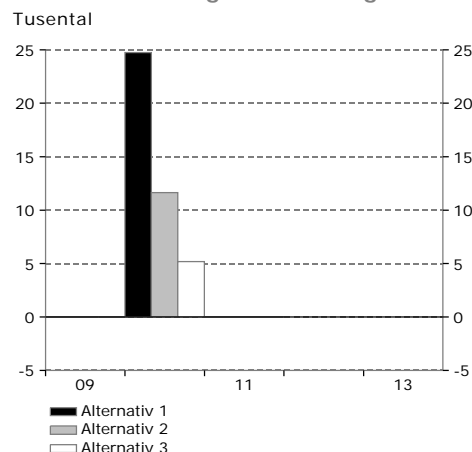
Att alternativ 2 och 3 är mer sannolika får stöd i enkätsvaren. Ungefär en femtedel av primärkommunerna (22 procent) och landstingen (19 procent) anger att de tillfälliga statsbidragen i mycket eller ganska stor utsträckning medförde en högre syssel-

Diagram 14 Arbetskostnad: effekt av tillfälliga statsbidrag



Källa: Konjunkturinstitutet.

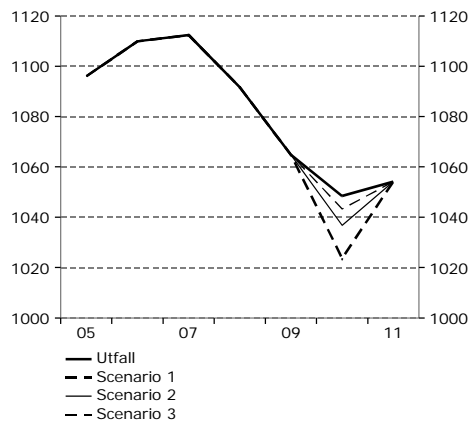
Diagram 15 Kommunal sysselsättning: effekt av tillfälliga statsbidrag



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 16 Kommunal sysselsättning med (utfall) och utan tillfälliga statsbidrag (scenario 1-3)

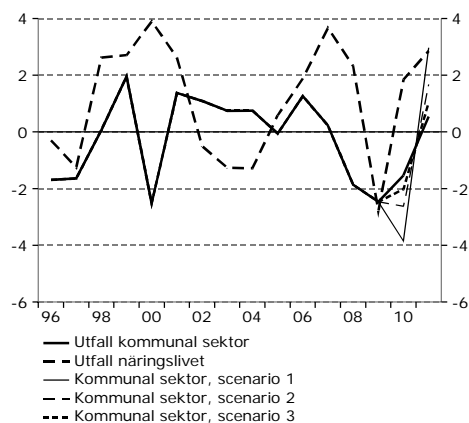
Tusental



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 17 Sysselsättning

Procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

sättning än planerat. Detta är betydligt lägre jämfört med frågorna som berör årets resultat eller konsumtion. Runt 80 procent anger emellertid att sysselsättningen påverkades åtminstone i någon utsträckning.

I samtliga tre scenarier blir nedgången i den kommunala sysselsättningen större 2010 än utfallet (se diagram 16). De tillfälliga statsbidragen motverkade således att ytterligare neddragningar av kommunal konsumtion och sysselsättning genomfördes. Utan de tillfälliga statsbidragen hade kommunsektorn agerat än mer procykliskt 2010 än vad som blev fallet (se diagram 17).

Som tidigare nämnts är det svårt att utifrån ovanstående analys och kalkyler slå fast en siffra för hur mycket sysselsättning som de tillfälliga statsbidragen genererade. Konjunkturinstitutet bedömer att alternativ 2 och 3 är lika sannolika. Ett genomsnitt av dessa scenarier innebär en effekt av de tillfälliga statsbidragen på ca 8 500 personer 2010. Detta innebär att sysselsättningsnivån till följd av de tillfälliga statsbidragen var ca 0,7 procent högre i kommunsektorn detta år. År 2011 påverkades inte sysselsättningen eftersom de 3 miljarder kronor som betalades ut inte bedöms ha påverkat nettoinkomsterna och därmed inte konsumtionen (se avsnittet "Skattehöjningar i avsaknad av tillfälliga statsbidrag" ovan).

Effekter på lönebildning och sysselsättning i ekonomin som helhet

Hittills har effekter av de tillfälliga statsbidragen på kommunernas ekonomi analyserats. Som framgått är analysen av effekterna, däribland på den kommunala sysselsättningen, behäftad med betydande osäkerhet. Konjunkturinstitutets samlade bedömning är dock att effekterna ligger mellan alternativen 2 och 3 som redovisas ovan (se tabell 3). Det innebär att i avsaknad av de tillfälliga statsbidragen skulle den kommunala sysselsättningen ha varit 8 500 lägre 2010.

I detta avsnitt analyseras möjliga effekter på hela ekonomin av de tillfälliga statsbidragen med fokus på lönebildning och sysselsättning. Principiellt skulle effekterna på sysselsättningen i hela ekonomin 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. För det andra kan traditionella Keynesianska multiplikatorer innebära att effekten i hela ekonomin blir större än den partiella kommunala effekten. Därutöver kan de tillfälliga statsbidragen ha bidragit till att förtroendet hos framför allt hushåll men även företag hölls på en högre nivå än vad 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.

För att analysera effekterna av de tillfälliga statsbidragen på hela ekonomin används Konjunkturinstitutets allmänna jämviktsmodell KIMOD.¹³ De eventuella effekterna på löneutvecklingen och lönebildningen diskuteras dock först kvalitativt nedan

¹³ För information om KIMOD, se Bergvall, m.fl. "KIMOD 1.0 Documentation of NIER's Dynamic General Equilibrium Model of the Swedish Economy", Working Paper No. 100, Konjunkturinstitutet, 2007.

utifrån det institutionella ramverk som råder på svensk arbetsmarknad.

Sannolikt små effekter på lönebildningen av de tillfälliga statsbidragen

Under hösten 2009 diskuterades avtalskrav inom de fackliga organisationerna vilket resulterade i att LO och Facken inom industrin lämnade sina gemensamma avtalskrav den 2 november till arbetsgivarsidan. Avtalsförhandlingarna kom till avslut under mars–april 2010 då avtal på 18–24 månader tecknades. Den svåra, men centrala frågan är: *Hade löneutvecklingen i hela ekonomin blivit annorlunda 2010–2011 om de tillfälliga statsbidragen uteblivit?*

Svaret på denna fråga är avgörande för bedömningen av samsättningseffekter i ekonomin som helhet. Det är dock inte en enkel fråga att besvara. Litteraturen kring effekter av samspelet mellan lönesättare, regering och centralbanker är begränsad. Den befintliga forskningen beaktar dessutom inte två faktorer som är centrala för den aktuella frågeställningen.¹⁴ För det första så beaktas inte det faktum att en sektor är normbildande i Sverige (industrin) och att kommunsektorn, som direkt påverkas av de tillfälliga statsbidragen, i normalfallet följer normen.

För det andra fokuserar litteraturen på långsiktiga effekter av olika så kallade stabiliseringspolitiska regimer. Det är därför först viktigt att ta ställning till om avsaknad av tillfälliga statsbidrag skulle av arbetsmarknadens parter tolkas som en permanent förändring av den stabiliseringspolitiska regimen. Konjunkturinstitutet bedömer att så inte är fallet. Om de tillfälliga statsbidragen hade uteblivit är det enligt Konjunkturinstitutets bedömning sannolikt att parterna skulle ha betraktat detta som en *temporär avvikelse* i den statliga stabiliseringspolitiska regimen gentemot kommunerna. En sådan temporär avvikelse skulle sannolikt inte ha påverkat principerna för lönesättningen hos arbetsmarknadens parter. Det är också rimligt att anta att temporära medel till kommunerna i normalfallet inte får någon permanent effekt på vare sig lönesättning eller lönenivåer.

Konjunkturinstitutets samlade bedömning är därför att de tillfälliga statsbidragen påverkade löneutvecklingen i mycket begränsad utsträckning. Effekterna av uteblivna tillfälliga statsbidrag på löneutvecklingen 2010–2011 hade potentiellt kunnat bli betydande om kommunala avtal år 2010 förhandlats fram först och blivit normbildande för övriga sektorer i Sverige.

¹⁴ Se Larsson, A., "Fiscal Activism Under Inflation Targeting and Non-atomistic Wage Setting", *Economica*, 79, 2012, sid. 97–114, Cavallari, L., "Monetary and Fiscal Interactions When Wage-setters are Large: Is There a Role For Corporatist Policies?", *Empirica*, 37, 2010, sid. 291–310, och Cukierman, A. and Dalmazzo, A., "Fiscal-monetary Policy Interactions in the Presence of Unionized Labor Markets", *International Tax and Public Finance*, 13, 2006, sid. 411–435, för modeller med samspel mellan lönesättare, regering och centralbanker.

Faktorer specifika för svensk arbetsmarknad och dess effekter för den aktuella frågeställningen analyseras i mer detalj i de nästkommande två avsnitten.

FÖRHANDLINGSORDNING OCH AVTAL FÖR ÅREN 2010–2011

Den 2 november 2009 kom LO-förbunden och Facken inom industrin med gemensamma lönekrav. Som framgår av tabell 1 hade 17 miljarder kronor i tillfälliga statsbidrag till kommunsektorn 2010 då aviserats. Den 20 mars 2010 slöts det första avtalet inom industrin. Det blev normsättande för efterföljande avtal. Avtalsperioderna hamnade mellan 18 och 24 månader och den årliga genomsnittliga avtalade löneökningstakten i näringslivet uppskattades till ca 1,7 procent. Det är den lägsta ökningstakten sedan Industriavtalet trädde i kraft 1997. De avtalsmässiga löneökningarna för kommunalanställda blev något högre, ca 2 procent per år.

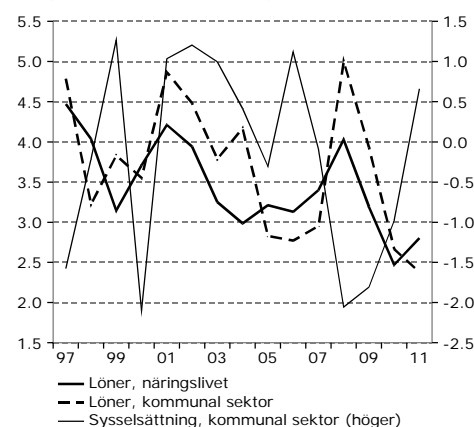
SAMBAND MELLAN LÖNEÖKNINGAR I NÄRINGSLIVET OCH KOMMUNAL SEKTOR

Givet den förhandlingsordning som föreligger på svensk arbetsmarknad är frågan om industrins parter skulle ha förhandlat fram en lägre avtalad löneökningstakt 2010–2011 om inte de tillfälliga statsbidragen om 17 miljarder kronor aviserats under 2009. Det finns flera möjliga, dock inte nödvändigtvis sannolika, skäl till detta.

Ett skäl är att industrins parter i avsaknad av tillfälliga statsbidrag skulle tro att avtalen i kommunal sektor skulle bli klart lägre eftersom kommunal sysselsättning skulle behöva dras ner. En analys visar dock att samvariationen mellan kommunala löneökningar och kommunal sysselsättning för perioden 1997–2011 är svag (jämför streckad linje med tunn, heldragen linje i diagram 18).¹⁵ Relationen mellan kommunala löneökningar och löneökningarna i näringslivet är däremot hög (jämför streckad linje med tjock, heldragen linje i diagram 18). Det är därför inte sannolikt att industrins parter skulle tro att kommunala löneökningar skulle bli markant lägre än industrins i avsaknad av tillfälliga statsbidrag. Eventuell oro för oönskade relativlöneförändringar som skulle kunna minska den avtalade löneökningen i industrin (och därmed hela ekonomin) fanns därför sannolikt inte.

Ett annat skäl till att industrins parter skulle ha förhandlat fram lägre löneökningar i avsaknad av tillfälliga statsbidrag är hänsyn till ökad arbetslöshet. Som framgick ovan skulle de 17 miljarder kronorna i tillfälliga statsbidrag kunna motsvara som mest ca 25 000 personer i kommunsektorn, det vill säga ca 0,5 procent högre arbetslöshet. Som tidigare nämnts blev de avtalade löneökningarna 2010–2011 de lägsta under Industriav-

Diagram 18 Löner och sysselsättning
Årlig procentuell förändring



Källor: Medlingsinstitutet och SCB.

¹⁵ Det gäller både samtida och tidsförskjutet korrelation.

talets historia (i genomsnitt ca 1,7 procent per år). Därmed togs relativt stor konjunkturell hänsyn i utgångsläget vilket hänger samman med den svaga efterfrågan inom främst exportindustrin. En betydligt lägre avtalad löneökningstakt vid avsaknad av tillfälliga statsbidrag bedöms därför inte som sannolik.

Sammantaget finns enligt Konjunkturinstitutets bedömning inga starka skäl att tro att varken förhandlingsordning, normbildning eller relativlöner hade påverkats nämnvärt om de tillfälliga statsbidragen uteblivit. I beräkningarna i KIMOD nedan bestäms därför effekten av uteblivna tillfälliga statsbidrag på lönerna enligt modellens normala mekanismer, det vill säga genomsnittlig produktivitet utveckling, arbetslöshet, pris- och löneförväntningar.

Effekter på hela ekonomins sysselsättning i en allmän jämviktsmodell

För att uppskatta effekterna av de tillfälliga statsbidragen på sysselsättningen i hela ekonomin används Konjunkturinstitutets makromodell KIMOD. Som framgick i avsnittet ”Hur använde kommunerna de tillfälliga statsbidragen?” ovan bedömer Konjunkturinstitutet att kommunernas användning av de tillfälliga statsbidragen kan approximeras av genomsnittet av alternativ 2 och 3 (se tabell 3). Genomsnittet för 2010 återges av tabell 5 nedan under rubriken ”KI:s bedömning”. Som jämförelse visas även alternativ 1.

I KIMOD-beräkningarna utökas tidsperioden så att åren 2011–2013 inkluderas utöver 2010. Det beror dels på att bedömer att de kommunala investeringarna påverkas under dessa år av de tillfälliga statsbidragen, dels på att modellens dynamiska effekter verkar över flera år. Den bedömda effekten på de kommunala investeringarna 2011–2013 redovisades i diagram 6. Effekterna på kommunal konsumtion, dess komponenter samt sysselsättning antas minska med ca 75 procent mellan 2010 och 2011 för att sedan bli noll.¹⁶

¹⁶ Baserat på Statskontorets rapport antas att permanenta skattehöjningar om 3 miljarder kronor skulle genomförts vid avsaknad av tillfälliga statsbidrag till kommunsektorn (se avsnittet ”Hur använde kommunerna de tillfälliga statsbidragen?” ovan).

Tabell 5 Effekterna på kommunala investeringar, kommunal konsumtion och kommunal sysselsättning av de tillfälliga statsbidragen 2010–2013

Miljarder kronor respektive tusental personer

	Alternativ 1				KI:s bedömning ¹			
	År				År			
	10	11	12	13	10	11	12	13
Tillfälliga statsbidrag efter skatteeffekt	16,1	0	0	0	14,7	0	0	0
Investeringar	1,5	0	0	0	0,2	3,8	1,9	1,9
Konsumtion	14,6	0	0	0	7,0	0	0	0
Förbrukning + Sociala								
Naturaförmåner	7,9	0	0	0	4,4	0	0	0
Arbetskostnader	9,2	0	0	0	3,1	0	0	0
Försäljning	-2,5	0	0	0	-0,5	0	0	0
Sysselsättning	25	0	0	0	8,5	0	0	0

¹ Genomsnitt av alternativ 2 och 3 för 2010, se tabell 3. För åren 2011–2013, se förklaring i text.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 19–21 visar hur arbetslöshet, sysselsättning och löner i hela ekonomin enligt KIMOD påverkas om de tillfälliga statsbidragen enligt tabell 5 inte skulle ha realiserats. Effekterna enligt alternativ 1 visas som en jämförelse till Konjunkturinstitutets bedömning.¹⁷

Som framgår av diagram 19 blir sysselsättningen i ekonomin som helhet 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 2010 på 8 500 personer för den kommunala sektorn (se tabell 5). Det beror på att sysselsättningen minskar i den privata sektorn i avsaknad av tillfälliga statsbidrag, dels på grund av mindre efterfrågan från offentlig sektor ("Förbrukning och sociala naturaförmåner", se tabell 5), dels på grund av lägre privat konsumtion. Det sistnämnda beror bland annat på högre kommunalskatt och att den lägre sysselsättningen ger ett högre försiktighets sparande.

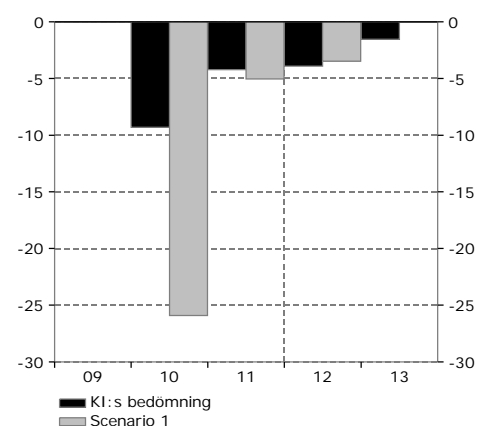
Effekten på sysselsättningen i privat sektor blir relativt liten. Det beror på att företagen möter en *temporärt* lägre efterfrågan från den offentliga sektorn. Företagen anpassar därför inte i första hand antalet anställda eftersom det är förenat med kostnader att först minska och sedan öka personalstyrkan.

Den lägre sysselsättningen innebär en något högre arbetslöshet (se diagram 20). Uppgången i arbetslöshet dämpas dock av att arbetskraften växer långsammare då sysselsättningen utvecklas svagare. Något färre personer väljer att söka arbete när arbetslösheten är högre.

Som diskuterades ovan bedöms varken förhandlingsordning, normbildning eller relativlöner påverkas vid uteblivna tillfälliga statsbidrag. Den marginella uppgången i arbetslösheten och de

Diagram 19 Sysselsättning, hela ekonomin

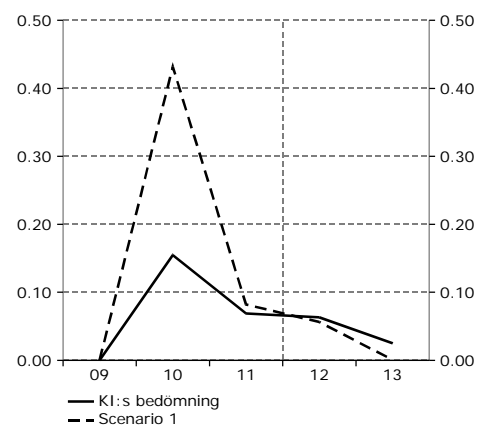
Avvikelse från scenario med tillfälliga statsbidrag, tusental



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 20 Arbetslöshet

Avvikelse från scenario med tillfälliga statsbidrag, procentenheter

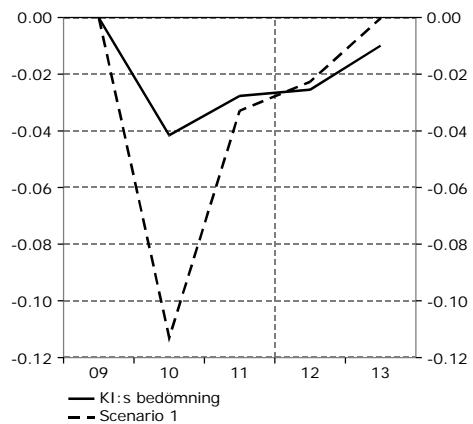


Källa: Konjunkturinstitutet.

¹⁷ Resultaten i diagram 19–21 är från KIMOD och avser hela ekonomin. I dessa beräkningar ingår siffrorna för kommunsektorn från tabell 5.

Diagram 21 Lönerna, hela ekonomin

Avvikelse från scenario med tillfälliga statsbidrag, procentuell utveckling



Källa: Konjunkturinstitutet.

något svagare inflationsförväntningarna gör att löneökningstakten endast minskar marginellt (se diagram 21). Effekterna på lönerna är större i alternativ 1 eftersom arbetslösheten då stiger mer och inflationsförväntningarna minskar.

Appendix: Sammansättningen av de kommunala utgifterna

År 2010 var kommunsektorns totala utgifter ca 779 miljarder kronor. Av dessa var 653 miljarder kronor konsumtionsutgifter, 55 miljarder nettoutgifter för investeringar, 65 miljarder kronor var utgifter för olika typer av transfereringar och 5 miljarder kronor var kapitalutgifter (främst ränteutgifter).

Den kommunala konsumtionen sammansättning framgår av tabell 6. Andelarna är beräknade som respektive utgift dividerat med konsumtionen exklusive kapitalförslitning.¹⁸ I nationalräkenskaperna beräknas kapitalförslitningen utifrån storleken på realkapitalstocken och läggs därefter till konsumtionen. Genom att exkludera den i analysen motsvarar andelarna bättre hur de tillfälliga statsbidragen faktiskt användes av kommunsektorn (eftersom ökade statsbidrag inte direkt används till kapitalförslitning). Med kommunal konsumtion avses i det följande konsumtion exklusive kapitalförslitning.

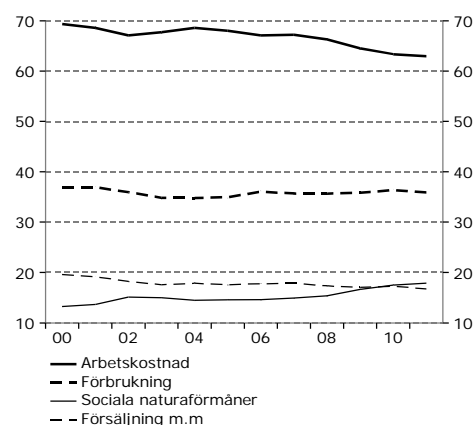
År 2010 utgjorde arbetskostnadernas ca 65 procent av konsumtionen och inköp av varor (förbrukning) och tjänster (sociala naturaförmåner) utgjorde tillsammans ca 50 procent. Försäljning av varor och tjänster samt subventioner, som finansierar en del av konsumtionen och räknas som en negativ post, utgjorde ca 15 procent. Försäljningen står för den absolut övervägande delen.

År 2010 låg arbetskostnadernas andel lägre än genomsnittet 2000–2010, medan andelen sociala naturaförmåner låg över genomsnittet. Detta beror till stor del att de sociala naturaförmånernas andel har ökat år för år sedan mitten av 2000-talet. Orsaken är att en allt större del av den kommunala verksamheten drivs i privat regi och därmed bokförs som inköp av tjänster i nationalräkenskaperna (se diagram 22).

I alternativ 1 har den ökade konsumtionen till följd av de tillfälliga statsbidragen fördelats på olika konsumtionsslag och investeringar enligt 2010 års konsumtionsandelar (se tabell 6). I alternativ 2 och 3 har fördelningen av konsumtionen på olika delar gjorts genom bedömningar utifrån Statskontorets enkätundersökning och tillgänglig statistik. I dessa scenarier har antagits att en lägre andel av konsumtionen jämfört med utfallet 2010 utgjordes av arbetskostnader och att en högre andel utgjordes av förbrukningsvaror (se tabell 6). Vidare har antagits att andelen inköp av tjänster (sociala naturaförmåner) var densamma som utfallet 2010 men att andel försäljningsinkomster var lägre än i utfallet 2010.

Diagram 22 Kommunal konsumtion: olika delar

Andel av total konsumtion, procent



Källa: SCB.

¹⁸ Kapitalförslitning är värdet av de fasta tillgångar som har förbrukats under en period genom normal användning. Kapitalförslitningen i kommunsektorn beräknas ha varit 35 miljarder kronor 2010.

Tabell 6 Den kommunala konsumtionens olika delarMiljarder kronor respektive procent av total konsumtion¹, löpande priser

	Utfall 2010	Utfall, Alt 1 2010	Utfall 2000– 2010	Alt 2,3 2010
Arbetskostnad	392	63,4	66,9	45,0
Förbrukning	225	36,4	35,8	45,0
Sociala naturaförmåner	108	17,5	15,2	17,5
Försäljning, samt egenproducerade tillgångar och produktsubventioner (–)	107	17,3	17,9	7,5
Total konsumtion¹	618	100	100	100

¹ Exklusive kapitalförslitning.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.