

En stabil välfärd i vardag och kris

Fem förslag för en hållbar finansiering



Upplysningar om innehållet: Erik Törnblom, erik.tornblom@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2024

ISBN: 978-91-8047-279-1

Produktion: SKR

Tryck: LTAB, 2024

Innehåll

Inledning.....	4
Det finanspolitiska ramverket.....	6
Överskottsmålet.....	7
Skuldankaret ett riktmärke för skuldnivån.....	8
Det kommunala balanskravet.....	8
God ekonomisk hushållning.....	9
Ekonomisk utveckling.....	10
Kommunsektorns investeringar ökar.....	10
Kraftig uppgång av kommunsektorns skuldkvot.....	12
Fem förslag för en hållbar finansiering av välfärden.....	15
1. Frigör utrymme för samhällsviktiga investeringar.....	16
2. Säkerställ en hållbar fördelning av skuld och risker mellan stat och kommunsektor.....	16
3. Värdesäkra de generella statsbidragen.....	18
4. Inför tydliga principer för användning av riktade statsbidrag.....	18
5. Mjuka upp balanskravet för en mer långsiktig ekonomistyrning.....	19
Avslutande kommentar.....	20

Inledning

På senare tid har det finanspolitiska ramverket och finanspolitikens roll i stabiliseringspolitiken fått en allt mer framträdande roll i debatten. Den senaste långtidsutredningen behandlar samspelet mellan finanspolitiken och penningpolitiken, men föreslår också förändringar i det finanspolitiska ramverket¹. Både företrädare för politiska partier och framstående ekonomer har i allt större utsträckning argumenterat för att tillåta ett negativt saldomål under en period för att möjliggöra ökade satsningar på bland annat klimatomställning och infrastruktur.

I den allmänna diskussionen har emellertid det kommunala perspektivet fått begränsat utrymme. Det kan tyckas märkligt då kommunsektorn idag står för ungefär hälften av såväl de offentliga utgifterna som de offentliga investeringarna, och dessutom en allt större andel av den offentliga skuldsättningen. Kommunsektorns skulder har ökat markant det senaste decenniet samtidigt som statens skulder minskat som andel av BNP.

Det är tydligt att införandet av det finanspolitiska ramverket, i kombination med andra ekonomisk-politiska reformer under framförallt 90-talet, gynnat både den ekonomiska utvecklingen i Sverige och budgetföljsamheten i de offentliga finanserna. Det är därför viktigt att framhålla, att även om förändringar av nivåer för skuld- respektive saldomål bör övervägas, så är grunderna i det finanspolitiska ramverket värda att värna. Större förändringar av det befintliga ramverket bör genomföras med stor försiktighet. Dagens ekonomiska läge kan snabbt skifta och vi får inte riskera att göra våra ekonomiska system sköra inför eventuella kriser.

I likhet med det finanspolitiska ramverket har utvecklingen av regelverket för ekonomistyrningen i kommuner och regioner i grunden varit av godo, och bidragit till bättre budgetdisciplin och den ekonomiska utvecklingen i kommuner och regioner. Med tiden har regelverket emellertid blivit allt mer komplext och svårgenomträngligt.

Mot denna bakgrund anser SKR att det finns anledning att göra vissa justeringar i både det finanspolitiska ramverket i stort och i regelverket för ekonomistyrningen för kommuner och regioner. Denna rapport innehåller övergripande förslag på hur regelverken kan justeras, i syfte att säkerställa en stabil välfärd i vardag och kris.

Not. 1 Långtidsutredningen 2023, Finanspolitisk konjunkturstabilisering, SOU: 2023:85 (Länk: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2023/12/sou-202385/>)

Det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket består av ett antal mål och principer som syftar till att finanspolitiken ska vara transparent och hållbar. De budgetpolitiska målen för hela den offentliga sektorn är överskottsmålet och skuldankaret. För statens budget gäller utgiftstaket och för kommunerna gäller balanskravet. Tillsammans med en stram budgetprocess utgör målen de centrala delarna i ramverket. Flera myndigheter har i uppdrag att följa upp olika delar i ramverket, däribland Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet, Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen.

För kommuner och regioner finns utöver balanskravet även det överordnade kravet på god ekonomisk hushållning som beskrivs i kommunallagen och dess förarbeten. I detta avsnitt ligger fokus på de delar i ramverket som har störst påverkan, direkt eller indirekt, för kommuner och regioner. Det innefattar kravet på god ekonomisk hushållning och balanskravet samt överskottsmålet och skuldankaret.

Lästips

För en mer utförlig beskrivning av ramverket rekommenderas:

Ramverket för finanspolitiken, Skr. 2017/18:207

Källa: Finansdepartementet.



Överskottsmålet

Överskottsmålet, även kallat saldomålet, avser nivån på det finansiella sparandet² i den offentliga sektorn. Det vill säga staten, kommunsektorn samt ålderspensionssystemet. Riksdagen har beslutat att det finansiella sparandet sedan 2019 ska vara en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. I syfte att utvärdera om överskottsmålet har uppnåtts används ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt för det finansiella sparandet. För ett framåtblickande perspektiv används istället det så kallade strukturella sparandet som är rensat för konjunkturrella effekter. På så sätt indikerar det strukturella sparandet skillnaden mellan inkomster och utgifter i en situation då ekonomin varken befinner sig i högkonjunktur eller lågkonjunktur. Om det strukturella sparandet väsentligt avviker från målet ska regeringen beskriva hur en återgång till målnivån ska ske.

Det finns emellertid inga budgetpolitiska mål för det finansiella sparandet separat för de olika ingående sektorerna, utan bara för offentlig sektor som helhet. I kommuner och regioner följs inte det finansiella sparandet upp, förutom indirekt i kassaflödesanalysen. Fokus i ekonomistyrningen ligger istället främst på resultatet.³

Överskottsmålet har en ställning som det övergripande budgetpolitiska målet i det finanspolitiska ramverket. Nivån på överskottsmålet gäller tills vidare, men ses över vart åttonde år. I skrivande stund arbetar en parlamentarisk kommitté med att utreda om målnivån för det finansiella sparandet bör förändras.⁴ Kommittén ska presentera sitt uppdrag senast den 15 november 2024.

Not. 2 Det finansiella sparandet avser inkomster minus utgifter i offentlig sektor. Se vidare under "Ekonomisk utveckling".

Not. 3 Resultatet avser periodiserade intäkter minus kostnader, där kostnaderna för investeringarna fördelas över dess livslängd.

Not. 4 Översyn av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande, Dir. 2023:162 (länk: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2023/12/dir.-2023162>)

Skuldankaret ett riktmärke för skuldnivån

Vid den senaste översynen av det finanspolitiska ramverket infördes ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade⁵ bruttoskuld (Maastrichtskulden) som började att gälla inför budgetåret 2019. Syftet med skuldankaret är att tydliggöra skuldnivåns betydelse för den långsiktiga hållbarheten för de offentliga finanserna. Skuldankaret är ett riktmärke för skuldnivån på medellång sikt och nivån har beslutats till 35 procent av BNP. Om skuldnivån avviker med mer än 5 procent av BNP från målet, uppåt eller nedåt, ska regeringen redogöra för orsakerna till avvikelsen och hur den ska hanteras. Nivån på skuldankaret gäller tills vidare, men ses över i samband med översynen av överskottsmålet.

Maastrichtskulden avser i likhet med överskottsmålet hela den offentliga sektorn. I praktiken är dock nivån på skulden i ålderspensionssystemet negligierbar i sammanhanget. Precis som för överskottsmålet finns det inte något riktmärke för skuldens fördelning mellan staten och kommunsektorn, utan bara en nivå för den totala skulden i offentlig sektor.

Det kommunala balanskravet

Det kommunala balanskravet innebär att budgeten i kommuner och regioner ska upprättas så att intäkterna varje år överstiger kostnaderna samt att utfallet av balanskravsresultatet⁶ för året ska vara positivt. Resultatet skiljer sig alltså från det finansiella sparandet i den bemärkelse att avskrivningarna, men inte investeringarna, ingår i resultatet.

Om balanskravsresultatet visar sig vara negativt för ett enskilt år, måste det återställas inom tre år. Undantag från kravet på återställning kan göras genom att medel från resultatutjämningsreserven (RUR) eller resultatreserven (RER) disponeras. Det finns även möjlighet att åberopa synnerliga skäl, grundade på vad som är god ekonomisk hushållning, för att inte återställa hela eller delar av det negativa resultatet eller återställa över längre tid än tre år.

Not. 5 Att skulden är konsoliderad innebär att internt ägande exkluderas. Exempelvis i den utsträckning som kommuner äger statsobligationer dras dessa av i skuldberäkningen.

Not. 6 Balanskravsresultatet är årets resultat justerat för realisationsvinster och förluster vid försäljning av anläggningstillgångar, orealiserade vinster och förluster i värdepapper, återföring av orealiserade vinster och förluster i värdepapper samt reservering/disponering av medel från RER och disponering av medel från RUR.

Balanskravet infördes år 2000 och stora delar av regelverket hänger kvar än idag. Balanskravet har dock genom åren ofta kritiserats, bland annat av SKR, utifrån att det ger ett alltför starkt fokus på den ettåriga budgeten och riskerar att hämma förmågan att se på ekonomin ur ett långsiktigt perspektiv. Många av de delar i regelverket som ökar komplexiteten är också avsedda att kompensera för balanskravets ettåriga fokus. Det gäller till exempel kraven på kortsiktiga mål och riktlinjer med betydelse för god ekonomisk hushållning och de reserver inom eget kapital som införts, det vill säga RUR och RER.

Balanskravet har även kritiserats utifrån att det tillför resultatbegrepp utöver det som framgår av resultaträkningen i externredovisningen, vilket gör resultatuppföljningen onödigt svårtydd.

God ekonomisk hushållning

Det har sedan lång tid funnits regler med innebörden att kommuner ska hushålla med sina resurser och sträva efter att få ut så mycket som möjligt av varje använd krona. Lagstiftningen har över tid haft varierande utformning. Ett par milstolpar är balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning.

- › Lagstiftningen om god ekonomisk hushållning infördes 1992 och förtydligades år 2005. Kraven på riktlinjer för god ekonomisk hushållning och reglerna om resultatutjämningsreserv (RUR) kom 2013.
- › Lagen om kommunal redovisning infördes år 1998, liksom balanskravet i kommunallagen. Balanskravet började gälla från år 2000.
- › Den nya lagen om kommunal bokföring och redovisning gäller från 2019.
- › Från och med räkenskapsår 2024 avvecklas resultatutjämningsreserven under en övergångsperiod fram till och med år 2033. Samtidigt införs en ny resultatreserv (RER). Ett krav införs även att budgeten ska innehålla en redogörelse för ekonomin i de kommunala koncernföretagen under budgetåret.

De senaste förändringarna påverkar inte grunderna i regelverket för god ekonomisk hushållning och balanskrav. Utgångspunkten är fortfarande kommunens egen definition av god ekonomisk hushållning, de långsiktiga riktlinjerna, de kortsiktiga målen samt uppföljning och utvärdering i årsredovisning och delårsrapport.

Inom ramen för det kommunala självstyret, lagstiftningen och utifrån de egna förutsättningarna behöver varje kommun definiera vad som är god ekonomisk

hushållning och sätta finansiella mål och verksamhetsmål med betydelse för ”den goda ekonomiska hushållningen”. I grunden har definitionen av vad som kan betraktas som god ekonomisk hushållning inte förändrats sedan kravet infördes 1992.

SKR:s bedömning är att hela regelverket och tillämpningen har blivit för komplicerad. För att förstå och tillämpa reglerna behöver man utöver lagarna läsa förarbeten och kommentarer. Vissa regler är detaljerade och precisa, medan andra delar av lagstiftningen innehåller få detaljregleringar vilket ger kommuner stor frihet till lokala tillämpningar.

Lästips

SKR kommer i höst att ge ut en fördjupning, ”God ekonomisk hushållning” där reglerna beskrivs utförligare. Håll utkik!

Ekonomisk utveckling

I detta avsnitt ges en genomgång av den ekonomiska utvecklingen med utgångspunkt i det finanspolitiska ramverket och kravet på god ekonomisk hushållning.

Kommunsektorns investeringar ökar

I föregående avsnitt nämndes att balanskravet i kommuner och regioner avser resultatet, alltså intäkter minus kostnader. Överskottsmålet som gäller hela den offentliga sektorn avser istället finansiellt sparande, alltså inkomster minus utgifter.

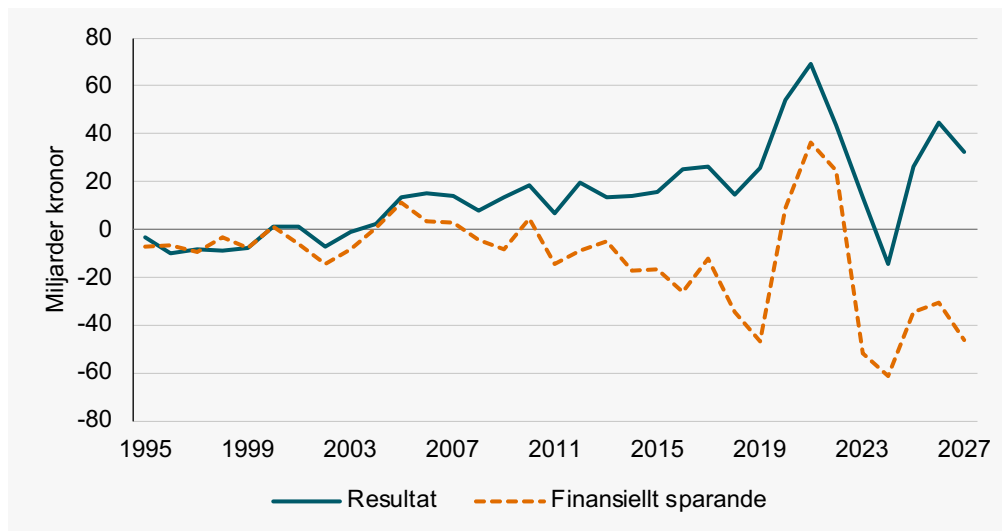
I omräkningen från resultat till finansiellt sparande görs således ett antal justeringar.⁷ De justeringar som påverkar mest är att avskrivningarna läggs till och att investeringarna dras av från resultatet.

Under 2000-talet har kommunsektorns investeringar ökat, både i nominella

Not. 7 Offentliga förvaltningens sparande och bruttoskuld enligt EU:s konvergenskriterier, SCB (länk: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/nationalrakenskaper/nationalrakenskaper/offentliga-forvaltningens-sparande-och-bruttoskuld-enligt-eu-s-konvergenskriterier/>)

och reala termer. Det har fått till följd att resultatet och det finansiella sparandet divergerat över tid, se diagram 1.

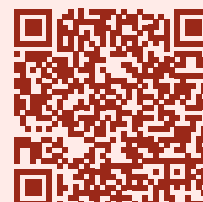
Diagram 1: Resultat och finansiellt sparande i kommunsektorn



Källor: Statistiska centralbyrån och SKR (Ekonomirapporten maj 2024).

Lästips

För fördjupning i kommuners och regioners ekonomi, ta del av Ekonomirapporten, SKR maj 2024.



Sedan 2010 har kommunsektorn som helhet uppvisat positiva resultat alla år fram till och med 2023. Under samma period har det finansiella sparandet varit negativt, förutom under pandemiåren 2020-2022, då sektorn fick stora inkomstökningar till följd av kraftigt ökade statsbidrag.

År 2023 var det sammantagna resultatet i sektorn 13 miljarder kronor medan det finansiella sparandet var -52 miljarder kronor. Utifrån denna utveckling är det tveksamt ifall balanskravet egentligen understödjer överskottsmålet, vilket var ett av skälen till att det infördes.

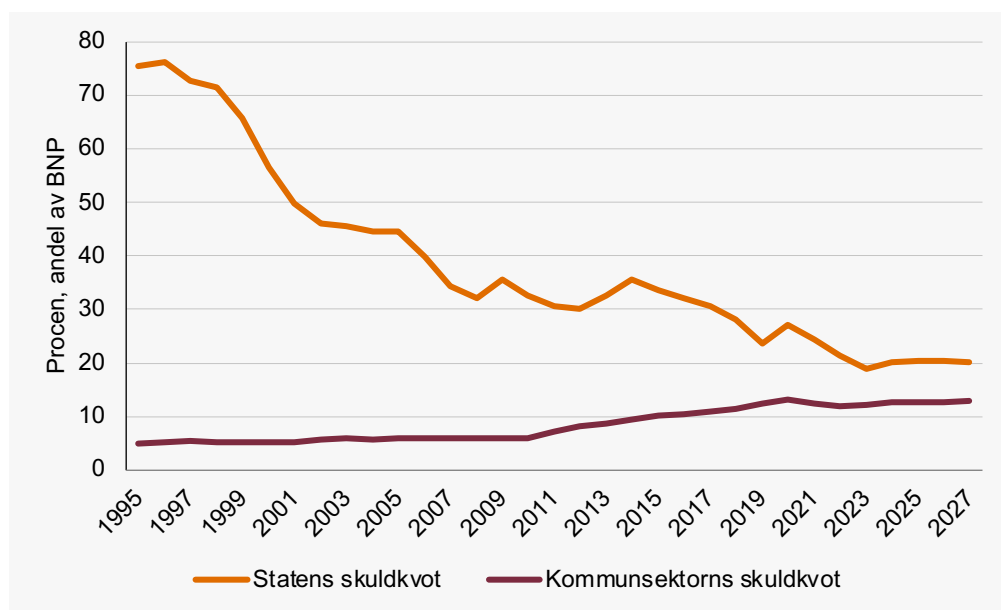
Enligt kommunallagen ska kommuner i samband med budgeten ange finansiella mål för ekonomin som är av betydelse för god ekonomisk hushållning för plan-

perioden, det vill säga tre år. De finansiella målen varierar men innehåller ofta ambitionsnivåer för resultat, soliditet inklusive samtliga pensionsåtaganden, självfinansieringsgrad av investeringar, skattesats och låneskuld. Kommunalagens krav på långsiktiga riktlinjer för god ekonomisk hushållning, med ett mer långsiktigt fokus på till exempel skuldsättningen och det egna kapitalet, är mer konsistent med det övergripande finanspolitiska ramverket än vad balanskravet är.

Kraftig uppgång av kommunsektorns skuldkvot

Under perioden 2010–2023 ökade kommunsektorns del av Maastrichtskulden från 6 till 12 procent av BNP. Under samma period minskade statens del av Maastrichtskulden från 32 till 19 procent av BNP, se diagram 2.

Diagram 2: Staten och kommunsektorns del av Maastrichtskulden, andel av BNP

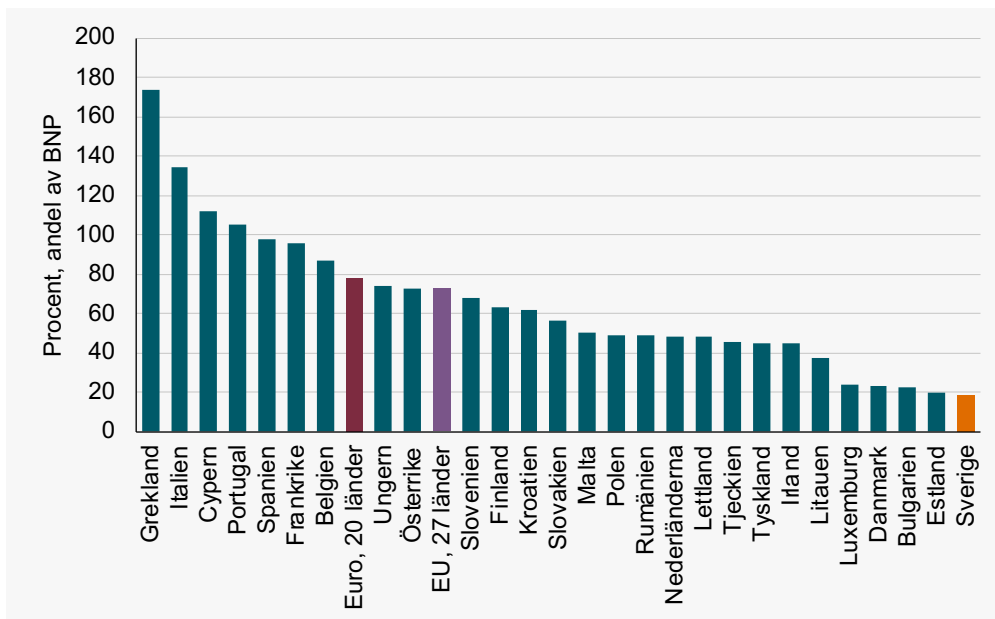


Källor: Statistiska centralbyrån och SKR.

Ur ett internationellt perspektiv är de offentliga finanserna i Sverige mycket starka. Skuldkvoten för den offentliga sektorn som helhet var den femte lägsta inom EU 2023, med god marginal till nivån i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt.⁸ Vid en jämförelse av statens del av Maastrichtskulden, som andel av BNP, hade Sverige den lägsta nivån i hela EU, se diagram 3.

Not. 8 Enligt stabilitets- och tillväxtpakten får medlemsstaternas offentliga skuldsättning inte överstiga 60 procent av BNP.

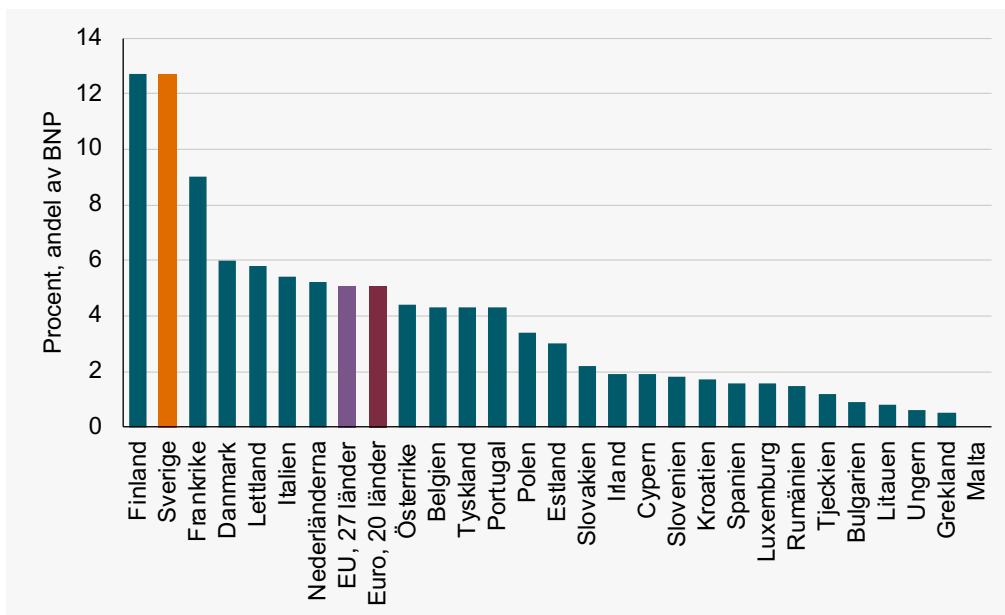
Diagram 3: Statens del av Maastrichtskulden, andel av BNP



Källor: Eurostat

Vid en jämförelse av kommunsektorns del av Maastrichtskulden, som andel av BNP, ligger Sverige istället högst i EU tillsammans med Finland, se figur 4.

Diagram 4: Kommunsektorns del av Maastrichtskulden, andel av BNP



Källor: Eurostat

Det finns flera faktorer som förklarar den höga nivån på skulden i kommunsektorn samt uppgången i skuldkvoten under 2010-talet. I en rapport från Kommuninvest⁹ läggs fyra huvudsakliga orsaker till skuldens storlek och utveckling fram: En decentraliserad och väl utbyggd välfärd, demografiska förändringar, stora företagskoncerner och koncerngemensamma internbanker.

Graden av decentralisering har en stark korrelation med skuldnivån. I de länder där en stor del av välfärdsåtgärderna finns i kommunsektorn är skuldkvoten generellt högre, såsom i de nordiska länderna. Det är dock svårt att argumentera för att graden av decentralisering skulle ligga bakom den kraftiga uppgången i kommunsektorns skuldkvot under 2010-talet.

Däremot har den demografiska utvecklingen påverkat behovet av investeringar, och därmed upplåning, under denna period. Under åren 2010–2023 ökade Sveriges befolkning med 12 procent. Ökningstakten var ungefär dubbelt så hög som i övriga Norden och närmare sju gånger högre än i EU som helhet. En betydande del av ökningen skedde bland barn och unga samt en viss ökning av äldre. Det medförde ett behov av utbyggnad av verksamhetsfastigheter i form av förskolor, skolor och äldreboenden. Den senaste prognosen från Statistiska centralbyrån indikerar betydligt lägre befolkningstillväxt framöver, men det finns trots detta stora investeringsbehov inom bland annat VA-verksamhet, klimatanpassning och civilt försvar.

Ytterligare två samverkande faktorer som drivit på skuldkvoten i kommunsektorn är koncernbolagens upplåningsbehov och användandet av kommunala internbanker. De allra flesta kommunala bolag klassificeras inte som offentlig sektor utan som näringsliv. Det gäller bland annat bostads- och energiföretag. I de fall kommunen eller regionen lånar upp medel för att sedan vidareutlåna till ett kommunalt bolag, påverkar det ändå Maastrichtskulden¹⁰. Denna typ av samordning av finansieringen i koncernen har förekommit länge, men ökat i omfattning över tid. På så sätt påverkar denna faktor både skuldnivån och utvecklingen av skuldkvoten. Även rensat för denna effekt har kommunsektorns skuldkvot ökat, samtidigt som statens har minskat markant, som andel av BNP.

Denna förskjutning bör få större utrymme i utvärderingen av det finanspolitiska ramverket, vilket vi återkommer till i nästa avsnitt.

Not. 9 Hur höga är egentligen kommunsektorns skulder?, Kommuninvest (länk: <https://kommuninvest.se/wp-content/uploads/2023/03/Hur-hoga-ar-egentligen-kommunsektorns-skulder.pdf>)

Not. 10 Till följd av statsstödsregler måste kommunen eller regionen lägga på ett räntepåslag vid vidareutlåning till de kommunala bolagen.

Fem förslag för en hållbar finansiering av välfärden

SKR förordar att antal förändringar gällande det finanspolitiska ramverket, statens finansiering av kommunsektorn och regelverket för ekonomistyrningen i kommuner och regioner. Förslagen syftar till att ge kommuner och regioner bättre långsiktiga planeringsförutsättningar.

Skulden och dess fördelning (förslag 1-2)

Det övergripande budgetpolitiska målet bör vara skuldnivån som andel av BNP. Skuldankaret bör därmed uppgraderas till ett skuldmål, vilket föreslås i en underlagsrapport till Långtidsutredningen¹¹.

Statsbidragen (förslag 3-4)

Systemet för statsbidragen behöver ses över. En bättre framförhållning av statsbidragen skulle minska risken för procykliskt¹² agerande i kommunsektorn och dessutom möjliggöra en mer effektiv planering och styrning av verksamheten. Det skulle leda till bättre utnyttjande av skattepengarna.

Ekonomistyrningen (förslag 5)

Det kommunala balanskravet, så som det är utformat idag, ökar risken att kommuner och regioner agerar procykliskt. Ett sådant agerande är inte önskvärt och balanskravet bör därför formuleras om så att det görs mer flexibelt.

Dagens motsägelse i ett kortsiktigt balanskrav med ettårsfokus och krav på långsiktiga riktlinjer för god ekonomisk hushållning behöver ändras så att fokus ligger på långsiktighet istället för resultat enskilda budgetår.

Not. 11 Nytt ramverk för finanspolitiken, SOU 2023:92
(länk: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2023/12/sou-202392/>)

Not. 12 Procyclisk innebär att agerandet förstärker konjunktursvängningarna, exempelvis genom att kommuner och regioner höjer skatten eller gör neddragningar i verksamheten i lågkonjunktur, vilket inte är önskvärt.

1. Frigör utrymme för samhällsviktiga investeringar

Skuldmålet bör fastställas på en nivå som frigör utrymme för tillfälligt ökade satsningar, samtidigt som ett finanspolitiskt manöverutrymme bibehålls vid hantering av oförutsedda händelser såsom pandemier, djupa lågkonjunkturer eller finansiella kriser. Nivån enligt denna avvägning bör vara något högre än dagens skuldankare på 35 procent av BNP. I ovan nämnda underlagsrapport¹³ föreslås skuldmålet kunna vara i intervallet 45–55 procent av BNP, vilket skulle kunna vara en rimlig nivå, förutsatt att det ökade utrymmet används till satsningar som ökar produktiviteten. Därefter kan ett mål för det finansiella sparandet beslutas som är konsistent med det överordnade skuldmålet.

Det ökade finanspolitiska utrymme som ett högre skuldmål ger bör riktas mot samhällsekonomiskt lönsamma satsningar av tillfällig karaktär, som till exempel klimatrelaterade satsningar och infrastrukturinvesteringar. Men det är centralt att dessa satsningar utreds noggrant och utformas väl. Det är samtidigt viktigt att inte överdriva betydelsen av att höja skuldkvoten och därmed medge ett lägre finansiellt sparande. Hur de totala medlen används är den avgörande frågan, det vill säga den övergripande effektiviteten i den offentliga sektorns resursanvändning.

2. Säkerställ en hållbar fördelning av skuld och risker mellan stat och kommunsektor

Fördelningen av skuld och risker mellan staten och kommunsektorn bör få en mer central plats i det finanspolitiska ramverket. Som visades i tidigare avsnitt har statens del av Maastrichtskulden minskat kraftigt samtidigt som kommunsektorns del har dubblerats sedan 2010. Även om det finns organisatoriska aspekter som bidragit till kommunsektorns ökade Maastrichtskuld, så är det tydligt att det har skett en reell skuldförskjutning från stat till kommunsektor.

Det är rimligt, utifrån Sveriges decentraliserade välfärdsmodell, att kommunsektorn ansvarar för en relativt stor del av finansieringen av offentliga investeringar. Men SKR anser att en förskjutning av skuld från stat till kommunsektor kan ifrågasättas utifrån såväl ett risk- som effektivitetsperspektiv. Staten lånar generellt till lägre ränta än kommuner och regioner, vilket gör att de sammantagna offentliga lånekostnaderna ökar när skulden förskjuts mot kommunsektorn, allt annat lika.

Not. 13 Nytt ramverk för finanspolitiken, SOU 2023:92
(länk: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2023/12/sou-202392/>)

Den kommunala skulden idag, liksom upplåningsbehoven framåt, är också ojämnt fördelade. Exempelvis har de kommuner som huserar stora industri-etableringar omfattande finansieringsbehov kopplat till utbyggnad av infrastruktur och välfärdsservice till en potentiellt snabbt växande befolkning. Uppsidan för dessa kommuner ur ett ekonomiskt perspektiv är små och osäkra, medan riskerna är stora. Staten tar istället små ekonomiska risker, samtidigt som de ökade intäkterna från bland annat bolagsskatt och moms är betydande. Därav behöver någon typ av vinst- och riskdelning eller garanti för statligt stöd till dessa kommuner säkerställas.¹⁴

Ett historiskt exempel är den stora utbyggnad av kommunal VA-infrastruktur som skedde på 60- och 70-talet. Då ansvarade kommunerna i hög utsträckning för att genomföra investeringarna, medan finansieringen delades relativt jämnt mellan stat och kommunsektor.¹⁵ När kommunerna nu står inför stora behov av upprustning och uppgradering av denna infrastruktur ligger ansvaret för finansieringen i princip uteslutande på kommunerna.

Det är inte bara nivån på den aggregerade skulden i offentlig sektor som avgör om den är hållbar, utan också dess fördelning. Om ett antal kommuner får bära en alltför stor del av skulden, kan det bli tufft för dessa kommuner även om den samlade skuldsättningen är låg. I ljuset av detta kan man ställa sig frågande till om det är hållbart och samhällsekonomiskt effektivt att staten fortsätter att spara i ladorna medan kommuner och regioner får bära ett allt större ansvar för investeringar i välfärd och kritisk infrastruktur och därmed öka sin skuldsättning.

Lästips

Mer om den gröna omställningen och fördelningen av risker i rapporten Den gröna omställningen - "Hur blir etableringarna verklighet?", SKR 2024.

Not. 14 Den gröna omställningen – Hur blir etableringarna verklighet?, SKR 2024

Not. 15 Miljövärd i Sverige 1975-1980, SOU 1975:98, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 1975 (länk: weburn.kb.se/metadata/185/SOU_121185.htm)

3. Värdesäkra de generella statsbidragen

I en bilaga till Långtidsutredningen föreslås att statsbidragen ska kunna anpassas så att kommunsektorns totala intäkter med automatik kan finansiera en viss verksamhetsvolym med oförändrad skattesats.¹⁶ En sådan värdesäkring skulle innebära ökad förutsägbarhet. Med en värdesäkring av statsbidragen skulle det också bli tydligt om beslut om bidragsförändringar faktiskt är reala tillskott eller inte, vilket det idag är svårt att bilda sig en uppfattning om. Det skulle också ge kommuner och regioner stabilare och bättre planeringsförutsättningar.

SKR anser att generella och värdesäkrade statsbidrag bör vara utgångspunkten i den ekonomiska styrningen av kommunsektorn eftersom det möjliggör anpassning efter lokala och regionala behov samt finansiering av både befintlig verksamhet och utveckling av densamma. Det finns olika metoder för att värdesäkra statsbidragen. SKR har varit tydliga med att statsbidragen bör värdesäkras med priser, löner och demografisk utveckling, i likhet med hur det ser ut i våra nordiska grannländer. Ett avdrag för stigande produktivitet, så som många anslag i statsbudgeten räknas upp, kan övervägas. På så sätt skulle ett visst prioriteringsutrymme säkerställas i statsbudgeten, samtidigt som planeringsförutsättningarna i kommuner och regioner förstärks.

Med en värdesäkring av statsbidragen skulle kommuner och regioner inte ha drabbats lika hårt som till följd av den höga inflationen under 2022–2023. Men sektorn skulle inte heller ha överkompenserats i förhållande till skatteunderlagsutvecklingen så som skedde under pandemin.

4. Inför tydliga principer för användning av riktade statsbidrag

SKR:s grundsyn är att statsbidragen i så hög utsträckning som möjligt bör vara generella. Riktade statsbidrag medför generellt en ökad administration vilket kan leda till en lägre effektivitet. I den mån staten ändå vill använda sig av riktade statsbidrag bör dessa starkt begränsas i antal och omfattning, samt utformas utefter tydliga principer

Flera utredningar har även föreslagit detta, nu senast i produktivitetskommissionens delbetänkande.¹⁷ Kommissionen föreslår nio kriterier för när statsbidrag kan

Not. 16 Nytt ramverk för finanspolitiken, SOU 2023:92 (länk: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2023/12/sou-202392/>)

Not. 17 Goda möjligheter till ökat välförstånd, SOU 2024:29 (länk: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/04/sou-202429/>)

vara riktade. Bland annat handlar det om att statsbidragen ska vara motiverade, tidsbegränsade och aviseras i god tid innan de ska användas. Men också att de ska vara av en viss storlek och enkla att administrera.

Lästips

Hur ger statsbidragen bäst effekt? Om de riktade och generella statsbidragen, SKR 2021

5. Mjuka upp balanskravet för en mer långsiktig ekonomistyrning

Det finns inte några rimliga skäl till att kravet på balans i ekonomin fokuserar på ett enskilt år. Dagens regelverk för kommunsektorn är på denna punkt helt avvikande från det regelverk som gäller för överskottsålet för hela den offentliga sektorn, vilket ska uppfyllas över en konjunkturcykel. Visserligen finns möjligheten i lagstiftningen att återställa ett underskott inom tre år, men det leder ändå till ett alltför kortsiktigt fokus i kommuners och regioners ekonomiska planering och budgetarbete. De senaste årens effekt av inflationen visar också att det i vissa fall inte ens är möjligt att återställa ett underskott på tre år.

För att inte behöva återställa underskottet inom tre år krävs att kommunen eller regionen har avsatt medel i RUR eller RER eller kan hänvisa till synnerliga skäl enligt kommunallagens förarbeten. Detta gör regelverket krångligt och ogenomträngligt med flera olika resultatmått beroende på vilket av resultaten kommunen eller regioner väljer att fokusera på. För att lösa kortsiktigheten har regelverk kring resultatutjämningsreserver och resultatreserver skapats. Dessa föranleder dock ofta förvirring och missförstånd. Det kortsiktiga fokus och den komplexitet som regelverket skapar är olyckligt.

Effekterna av en kraftig makroekonomisk störning, såsom inflationsuppgång- en under 2022–2023, borde kunna hanteras över en längre period. Trots införandet av RUR och RER finns en överhängande risk för en procyklisk kommunal budgetpolitik, exempelvis genom ändrade skattesatser eller minskad verksamhetsvolym och personalstyrka, vilket inte är önskvärt varken ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv eller ett verksamhetsperspektiv.

En tillämpning av balanskravet över en längre tidsperiod, i likhet med över-skottsmålet som gäller över en konjunkturcykel, skulle därför vara önskvärt både utifrån ett kommunalekonomiskt och ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv. Mindre fokus på balanskravet och teknikaliteter som RUR, RER och synnerliga skäl skulle också ge förutsättningar för ett ökat fokus på långsiktighet och god ekonomisk hushållning. I ett mer långsiktigt perspektiv kan kommuner och regioner lägga fokus på att följa upp hur resultat, kassaflöde, investeringar, låneskuld och eget kapital utvecklas över tid. En sådan förskjutning skulle vara gynnsam för planeringsförutsättningarna i kommuner och regioner och på sikt bidra till efterlevnaden av det finanspolitiska ramverket.

Avslutande kommentar

Trots att det finanspolitiska ramverket i grunden har tjänat oss väl ser SKR behov av vissa förändringar för att säkerställa att så blir fallet även framöver. I den allmänna diskussionen bör förutsättningarna för kommuner och regioner få en mer framträdande position, givet den decentraliserade välfärdsmodellen. De förändringar vi föreslår skulle vara gynnsamma både för planeringsförutsättningarna i kommuner och regioner och för den samhällsekonomiska utvecklingen i stort.

En stabil välfärd i vardag och kris

Fem förslag för en hållbar finansiering

Det finanspolitiska ramverket och utvecklingen av regelverket för ekonomistyrningen i kommuner och regioner har i grunden varit av godo, och bidragit till god ekonomisk utveckling. Men med tiden har regelverket blivit allt mer komplext och svårgenomträngligt.

SKR menar därför att det finns anledning att göra vissa justeringar i både det finanspolitiska ramverket i stort och i regelverket för ekonomistyrningen för kommuner och regioner. Denna rapport innehåller fem övergripande förslag på hur regelverken kan justeras, i syfte att säkerställa en stabil välfärd i vardag och kris.

ISBN 978-91-8047-279-1

Ladda ner eller beställ på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm **Besök:** Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 skr.se



Sveriges
Kommuner
och Regioner