

# Finanspolitiska ramverket och kommunerna



KOMMUNINVEST

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

---

Bakgrund	3
Det finanspolitiska ramverket	
- med fokus på kommunsektorn	4
Överskottsmålet	4
Skuldankaret	5
Det kommunala balanskravet	5
Uppföljning av finanspolitiken	7
Det kommunala perspektivet	9
Den nordiska kommunmodellen	9
Skuldutveckling	9
Höga investeringsbehov i kommuner och regioner	10
Höga investeringsbehov i kommunala företag och användning av kommunala internbanker	10
Resultat och finansiellt sparande	10
Slutsatser	12
Referenser	13

# Bakgrund

Under det senaste decenniet har befolkningen i Sverige ökat med närmare en miljon invånare, och enligt den senaste prognosen från SCB ser ökningen ut att bli nästan lika stor fram till 2035. Vid en hög befolkningstillväxt är det naturligt att offentliga investeringar ökar då fler invånare tar del av samhällets vitala funktioner. Infrastruktur behöver byggas ut och nya verksamhetsfastigheter i form av förskolor, skolor och äldreboenden behöver byggas i kommunerna. I takt med att befolkningen växer förändras även befolkningsstrukturen, då tillväxten är högre bland yngre och äldre än i den arbetsföra delen av befolkningen. Den förändrade befolkningsstrukturen driver på kostnadsutvecklingen i kommunsektorn och ökar behovet av välfärdsinvesteringar ytterligare. De demografiska förändringarna sammanfaller dessutom med stora reinvesteringar av den infrastruktur och de fastigheter som byggdes under 60- och 70-talet. På senare tid har röster har höjts för att staten ska ta ett större ansvar för offentliga investeringar, bland annat i form av upprustning och utbyggnad av infrastruktur och i omställningen till ett hållbart samhälle.

Samtidigt som investeringsbehoven är stora finns tydliga restriktioner för den offentliga

sektorns finansiella sparande och skuldsättning då utvecklingen ska gå hand i hand med bestämmelserna i det finanspolitiska ramverket. Regeringar av olika politiska färger har framhållit att det finanspolitiska ramverket är det verktyg som ska se till att finanspolitiken är långsiktigt hållbar och transparent. Ramverket ska bidra till ordning och reda i statsfinanserna och ge möjlighet till att vid behov kunna använda stimulansåtgärder vid en större konjunktur nedgång.

I och med spridningen av det nya coronaviruset och de efterföljande samhällsekonomiska effekterna har finanspolitiken kommit högt upp på dagordningen och ekonomiska stödpaketet har presenterats på löpande band, framförallt för att stötta näringslivet. Även kommuner och regioner har fått tillskott för att klara ökade kostnader och en vikande tillväxt av skatteunderlaget. Med andra ord är finanspolitiken i centrum och kommer sannolikt fortsatt att vara så. På kort sikt för att dämpa effekterna av den ekonomiska krisen till följd av pandemin. Men också på längre sikt för att säkerställa att finanspolitiken är långsiktigt hållbar när ekonomin ska startas om och vi fortsatt ser utmaningarna av den demografiska utvecklingen.

# Det finanspolitiska ramverket – med fokus på kommunsektorn

I kölvattnet av finanskrisen under 1990-talet och de efterföljande försvagningarna av statsfinanserna började ett nytt finanspolitiskt ramverk att ta form i Sverige. Syftet med ramverket var att se till att finanspolitiken långsiktigt är hållbar och transparent, att skapa sunda och hållbara statsfinanser och att säkerställa en rättvis resursfördelning mellan generationer. Det sistnämnda blir särskilt viktigt i en tid när den demografiska utvecklingen med en lägre andel i arbetsför ålder leder till ökade offentliga utgifter och en högre demografisk försörjningskvot. Vissa delar av ramverket har förankrats i lagstiftning, såsom regeringsformen, riksdagsordningen, budgetlagen och kommunallagen, medan andra delar av ramverket vilar på en inarbetad praxis.

I dagsläget består det finanspolitiska ramverket av ett antal mål och principer som finanspolitiken ska förhålla sig till samt definierade former för uppföljning, utvärdering och transparens. Ramverket består av följande delar:

- Budgetpolitiska mål i form av ett överskottsmål för den offentliga sektorns finansiella sparande, ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden), ett utgiftstak för statens och ålderspensions-systemets utgifter och det kommunala balanskravet
- En stram statlig budgetprocess
- Extern uppföljning av finanspolitiken
- Öppenhet och tydlighet i redovisningen av finanspolitiken

Regeringen ansvarar för att finanspolitiken långsiktiga hållbarhet följs upp i den ekonomiska vårpropositionen. Den externa uppföljningen av finanspolitiken sker genom Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet, Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen.

Nedan följer en genomgång av överskottsmålet, skuldankaret och balanskravet med fokus på det kommunala perspektivet.

## Överskottsmålet

Det åligger regeringen att lämna ett förslag om mål för den offentliga sektorns finansiella sparande som sedan beslutas av riksdagen. Sedan 2019 definieras överskottsmålet som att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel, vilket är en sänkning från den tidigare nivån på en procent av BNP. För att bedöma om finanspolitiken lever upp till överskottsmålet sätts det finansiella sparandet i förhållande till en framräknad potentiell BNP, samt uppföljning av det faktiska utfallet genom ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt. Om en avvikelse från överskottsmålet uppstår ska regeringen lägga fram en plan för hur en återgång till målet ska uppnås.

Definitionen av offentlig sektor, i detta sammanhang, följer den indelning som benämns offentlig förvaltning i nationalräkenskaperna. Där ingår statlig förvaltning, pensionssystemet och kommunal förvaltning. För kommunsektorn innebär det att all verksamhet som bedrivs i förvaltningsform, kommunalförbund samt kommunala företag som bedöms att vara verksamma inom kommunal förvaltning ingår. Kommunala företag som bedöms vara verksamma inom näringslivet ingår däremot inte i underlaget. De företag som kategoriseras som verksamma inom näringslivet motsvarar över 90 procent av det totala antalet kommunala och regionala företag och inkluderar bland annat kommunala bostads- och energiföretag, vilka således inte ingår i underlaget.

## Skuldankaret

Som ett komplement till överskottsmålet infördes till budgetprocessen 2019 ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden), vilket fastställdes till 35 procent i förhållande till BNP. Motiven bakom skuldankaret är att hålla en god marginal till skuldtaket i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt om 60 procent av BNP samt att ge utrymme för finanspoliska stimulanser vid ekonomiska kriser. Skuldankaret är till skillnad från överskottsmålet inte ett operativt mål i budgetprocessen, men skuldens nivå är en nyckelkomponent i valet av nivå för överskottsmålet. Vid en avvikelse med mer än 5 procent av BNP från den bestämda nivån på skuldankaret ska regeringen i en skrivelse till riksdagen redovisa skälen till avvikelsen samt planerade åtgärder.

Maastrichtskulden innefattar räntebärande skulder i offentlig förvaltning, upptagna till nominellt värde justerat för valutaeffekter och upplupen inflation. För kommunsektorns del omfattar underlaget samma kommunala enheter som för det finansiella sparandet. Värt att notera är att en stor andel av de kommunala företag som kategoriserats i offentlig förvaltning är moderbolag i kommunkoncerner som samlar andra kommunala bolag under sina paraplyer och i viss utsträckning tillhandahåller internbankstjänster.

Vidare elimineras inte skulder mellan kommunala enheter, såvida det inte sker mellan enheter som ingår i kommunala förvaltning. Om en kommunkoncern exempelvis använder sig av en internbankslösning där kommunen lånar upp medel som vidareutlånas till ett kommunalt företag som inte ingår i offentlig förvaltning, exempelvis ett kommunalt energi- eller bostadsföretag, så tas denna skuld upp i Maastrichtskulden. Om

samma kommunala bostads- eller energiföretag istället lånar av Kommuninvest, direkt på kapitalmarknaden eller via någon annan extern finansiär tas inte skulden upp. Detta innebär således att en kommun som samordnat finansieringsverksamheten i en internbank kan uppvisa en betydligt högre skuldnivå än en kommun där de kommunala företagen själva är ansvariga för att ta upp extern finansiering till investeringar.

## Det kommunala balanskravet

Det kommunala balanskravet infördes i kommunallagen år 2000 i syfte att stärka budgetprocessen i kommuner och regioner. Balanskravet innebär att kommuner och regioner ska upprätta en budget i balans. Vissa undantag medges i lagstiftningen. Om det föreligger synnerliga skäl kan en kommun eller region tillfälligt budgetera för underskott. Synnerliga skäl kan vara en stark finansiell ställning eller att åtgärder vidtagits som på kort sikt ökar kostnaderna men på längre sikt medför effektiviseringar och på så vis är kostnadsbesparande. Det finns dock inga sanktioner som träder in om balanskravresultatet inte skulle återställas inom tre år. Sedan 2008 är det ett fåtal kommuner som inte återställt ett negativt balanskravsresultat inom utsatt tid.

Det är viktigt att notera att balanskravet är ett minimikrav för kommunernas och regionernas finanser. I kommunallagen finns, utöver balanskravet, även en skrivelse som fastställer att kommunala verksamheter ska bedrivas i enlighet med god ekonomisk hushållning. Det finns ingen strikt definition av begreppet god ekonomisk hushållning men en förekommande beskrivning är att resultatet bör ligga på en nivå som reellt konsoliderar ekonomin, där reinvesteringar på längre sikt ska kunna genomföras utan att nya lån tas

upp. I praktiken innebär det att ett positivt resultat krävs för att uppnå god ekonomisk hushållning i verksamheten och en förekommande tumregel är att resultatet ska vara ungefär två procent av skatter och generella statsbidrag. Det är dock viktigt att poängtera att det resultat som krävs varierar mellan olika kommuner och regioner med avseende på det ekonomiska utgångsläget och investeringsnivå.

Sedan 2013 finns också möjlighet för kommuner och regioner att avsätta medel i en resultatutjämningsreserv. Syftet med resultatutjämningsreserven är möjliggöra utjämnning av intäkter över tid vilket underlättar pareringen av konjunktursvängningar. På så sätt undviks att kommunsektorn som helhet förstärker konjunktoreffekter i syfte att uppnå balanskravet.

Det kommunala balanskravet syftar till att stötta överskotts målet, och regeringen framhåller att välskötta finanser i kommuner och regioner bidrar till att den offentliga sektorn som helhet lever upp till överskotts målet. Här är det dock viktigt att komma ihåg att det kommunala balanskravet avser resultat medan överskotts målet avser finansiellt sparande, läs mer i faktarutan till höger.

#### Resultat, balanskravsresultat och finansiellt sparande

Resultat beräknas som intäkter minus kostnader, där avskrivningar men inte investeringar ingår som kostnader. Det finansiella sparandet beräknas som inkomster minus utgifter, där investeringar men inte avskrivningar ingår som utgifter. Således kan skillnaden mellan finansiellt sparande och resultat vara betydande om investeringarna är väsentligt högre än avskrivningarna eller vice versa.

Det finns också skillnader mellan årets resultat och balanskravsresultatet som det kommunala balanskravet avser. Årets resultat innefattar samtliga intäkter och kostnader medan balanskravsresultatet som ska spegla ställningen i den egentliga verksamheten inkluderar justeringar för reavinster, orealiserade vinster och förluster i värdepapper och reservering/användning av medel till/från resultatutjämningsreserven.

# Uppföljning av finanspolitiken

De offentliga finanserna har sanerats sedan 1990-talet och Maastrichtskulden var 35 procent av BNP 2019, i jämförelse med 70 procent 1996. Även i en europeisk jämförelse står Sverige starkt med en betydligt lägre skuldsättning än genomsnittet för EU-länderna, se figur 1. En låg skuldsättningsgrad ger Sverige ett bra utgångsläge för att kunna använda finanspolitiken på kort sikt, för att mildra effekterna på ekonomin till följd av coronakrisen, men också för att på längre sikt hantera effekterna en åldrande befolkning och ett ökat välfärdsbehov.

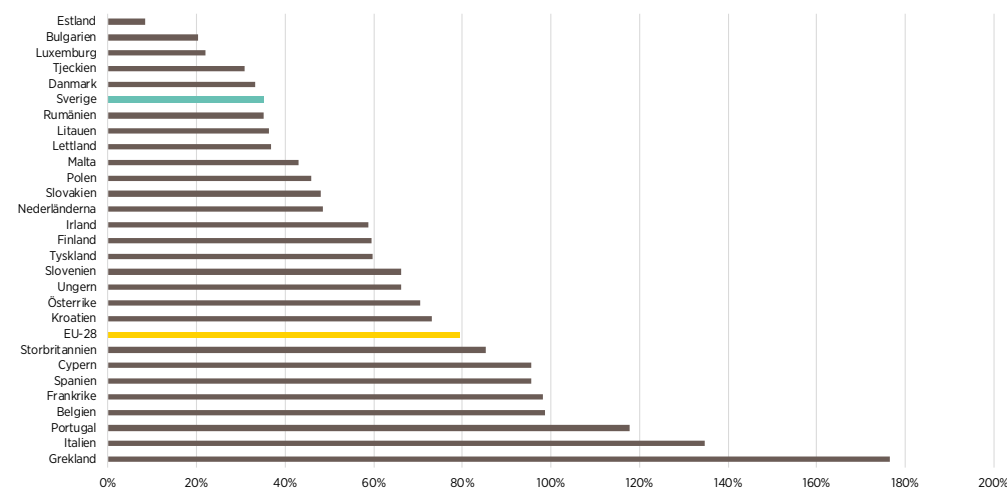
I den ekonomiska vårpropositionen 2020 gör regeringen bedömningen att de finanspolitiska stimulanserna som beslutats för 2020, till följd av coronakrisen, inte äventyrar finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Om effekterna av krisen på arbetsmarknaden blir mer långvariga i form av en högre arbetslöshet, kan detta däremot påverka utvecklingen av de offentliga finanserna på sikt. Regeringen understryker att de demografiska behoven kommer att öka vilket sätter press på den offentliga sektorns ekonomi, och då inte minst kommuner och regioner. Regeringen gör vidare bedömningen att finanspolitiken under 2020 tydligt avviker från överskotts-målet, men att detta är befogat utifrån ett stabiliseringspolitiskt perspektiv och inte står

i konflikt med det finanspolitiska ramverket.

Även Finanspolitiska rådet gör bedömningen att finanspolitiken är förenlig med det finanspolitiska ramverket trots att utgiftstaket höjts och det finansiella sparande klart avviker från överskottsmålet. Rådet framhåller att det finanspolitiska ramverket syftar till att skapa hållbara offentliga finanser som ger utrymme för en aktiv finanspolitik i kristider. Däremot belyser rådet att de offentliga finanserna inte fullt ut var hållbara på lång sikt redan innan coronakrisen, givet den demografiska utvecklingen. Känslighetsanalyser med antaganden om högre arbetslöshet eller högre relativlöner i offentlig sektor till följd av coronapandemin visar att den långsiktiga hållbarheten försvagas ytterligare. Anledningen till att regeringen och Finanspolitiska rådet kommer till olika slutsatser gällande den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna är att regeringen inte antar någon standardhöjning i välfärden i sina beräkningar, vilket rådet bedömer som alltför optimistiskt.

Prognoserna i den ekonomiska vårpropositionen indikerar att BNP minskar med 4,2 procent under 2020 samtidigt som det finansiella sparandet blir -3,8 procent av BNP och Maastrichtskulden ökar från 35,1 till 39,9 procent av BNP.

Figur 1: Maastrichtskuld EU-28, procent av BNP, 2019



Källa: Eurostat

Konjunkturinstitutet gjorde en likartad bedömning i Konjunkturläget från den första april 2020. De prognosticerade att BNP faller med 3,2 procent, det finansiella sparandet blir -3,5 procent av BNP och att Maastrichtskulden ökar till 40,9 procent. Därefter har Konjunkturinstitutet kommit med en extrainsatt uppdatering av konjunkturbilden som visar på ytterligare försämringar av det ekonomiska läget. I den bedömningen förväntas BNP sjunka med 7,2 procent under 2020 medan det finansiella sparandet försvagas till -6,3

procent av BNP och Maastrichtskulden ökar till 44,7 procent av BNP, Se tabell 1 för en jämförelse av prognoserna.

Både regeringen och Konjunkturinstitutet poängterar att osäkerheten i prognoserna är osedvanligt stor i dagens läge. Alternativa scenarier som baseras på antaganden om ett längre och djupare krisförlopp visar att risken för ytterligare försämringar av de offentliga finanserna kan vara att vänta.

Tabell 1: **Prognoser från Regeringen och Konjunkturinstitutet**

	2019	2020	2021
<b>BNP<sup>1</sup></b>			
Regeringen, 2020-04-15	1,3	-4,2	3,3
Konjunkturinstitutet, 2020- 04-01	1,3	-3,4	3,4
Konjunkturinstitutet, 2020-04-29	1,3	-7,2	4,7
<b>Arbetslöshet<sup>2</sup></b>			
Regeringen, 2020-04-15	6,8	9,0	9,0
Konjunkturinstitutet, 2020- 04-01	6,8	8,7	8,9
Konjunkturinstitutet, 2020-04-29	6,8	10,2	11,0
<b>Finansiellt sparande<sup>3</sup></b>			
Regeringen, 2020-04-15	0,4	-3,8	-1,4
Konjunkturinstitutet, 2020-04-01	0,4	-3,5	-1,9
Konjunkturinstitutet, 2020-04-29	0,4	-6,3	-3,2
<b>Maastrichtskuld<sup>3</sup></b>			
Regeringen, 2020-04-15	35,1	39,9	38,3
Konjunkturinstitutet, 2020-04-01	35,1	40,9	39,7
Konjunkturinstitutet, 2020-04-29	35,1	44,7	44,2

<sup>1</sup> Fasta priser, kalenderkorrigerat

<sup>2</sup> Procent av arbetskraften

<sup>3</sup> Procent av BNP

Källa: Regeringen och Konjunkturinstitutet



# Det kommunala perspektivet

För kommunsektorns vidkommande är det kommunala balanskravet den mest centrala delen i det finanspolitiska ramverket, då det åligger kommuner och regioner att upprätta en budget i balans. Indirekt påverkar kommuner och regioner även utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella sparande och skuldsättning, även om dessa nyckeltal generellt inte utgör styrmedel på lokal nivå. Det finns heller inget av riksdagen eller regeringen fastställt krav på enskilda kommuner eller sektorn som helhet definierat i termer av finansiellt sparande. I detta avsnitt ges en kort bakgrund till den nordiska kommunmodellen och sedan analyseras skuldsättning, resultat och finansiellt sparande ur ett kommunalt perspektiv.

## Den nordiska kommunmodellen

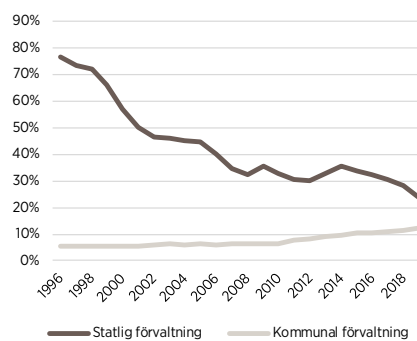
De nordiska länderna kännetecknas av en decentraliserad välfärdsmodell med en långtgående kommunal självstyrelse. Den offentliga skuldsättningen är generellt lägre i de nordiska länderna i förhållande till jämförbara länder i Europa, se figur 1. Däremot återfinns en större andel av de offentliga skulderna i kommuner och regioner, vilket ligger i linje med den decentraliserade välfärdsmodellen. Såväl offentlig konsumtion som investeringar sker i hög utsträckning i den kommunala sektorn, vilket även medför ett större behov av extern finansiering. Om den kommunala delen bryts ut ur Maastrichtskulden så hade Sverige den

högsta skuldnivån i EU i förhållande till BNP 2018, 11 procent. Norge, som står utanför EU-samarbetet, hade dock en större andel av den offentliga skuldsättningen i kommunsektorn, motsvarande 16 procent av BNP. Se figur 2 för en jämförelse av Maastrichtskuldens fördelning för de nordiska länderna.

## Skuldutveckling

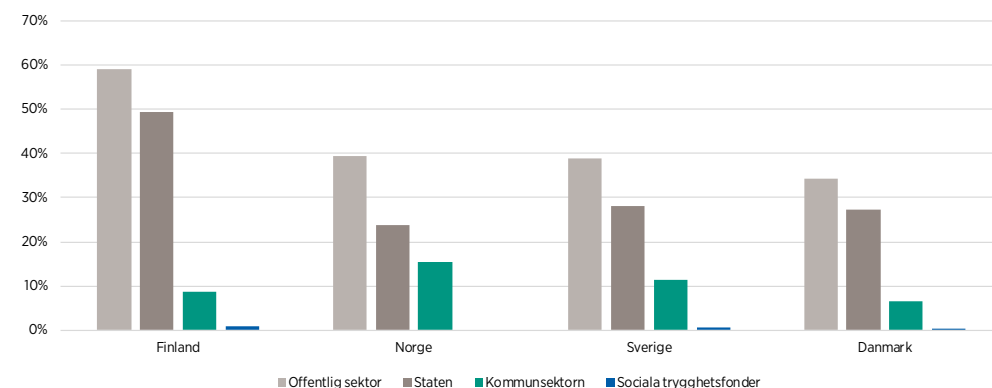
I takt med att Maastrichtskulden minskat kraftigt sedan 1990-talets höga nivåer har det samtidigt skett en viss omfördelning i skuldnivå från stat till kommuner och regioner. Under det senaste decenniet har statens skuld minskat från 33 till 24 procent av BNP medan kommunernas och regionernas skuldsättning ökat från 6 till 12 procent av BNP, se figur 3.

Figur 3: Maastrichtskuld i statlig respektive kommunal förvaltning, procent av BNP



Källa: SCB

Figur 2: Maastrichtskuld, totalt samt per sektor, 2018



Källa: Eurostat

Det finns flera förklaringar till ökningen av skuldsättningen i kommuner och regioner, varav höga investeringsbehov i kommunsektorn och användningen av kommunala internbanker är två viktiga faktorer.

### Höga investeringsbehov i kommuner och regioner

Fler förskolor, skolor, äldreboenden och sjukhusenheter byggs i kommuner och regioner för att möta behoven av en växande befolkning med en högre andel yngre och äldre. Samtidigt finns stora renoveringsbehov i äldre fastigheter, infrastruktur och VA-system. I hög grad sker såväl nybyggnationer som renoveringar till en hög ambitionsnivå gällande klimat och miljö. Detta är nödvändigt för att kommunsektorn ska kunna bidra till att de nationella klimatmålen uppnås och på sikt kan investeringar i exempelvis energieffektiviseringar även vara kostnadsbesparande. Samtidigt medför utvecklingen att de initiala investeringsutgifterna blir högre.

Även om resultaten har varit goda under de senaste åren så har kommunsektorn till följd av de höga investeringsnivåerna uppvisat en sjunkande självfinansieringsgrad. Självfinansieringsgraden av investeringar i kommunerna har minskat från 77 procent 2015 till 57 procent 2018. Under samma period har självfinansieringsgraden av investeringar i regionerna minskat från 47 procent till 41 procent, vilket medfört att behovet av extern finansiering ökat.

### Höga investeringsbehov i kommunala företag och användning av kommunala internbanker

Många kommuner har stora företagskoncerner med kommunala företag verksamma inom framförallt fastighetssektorn och energisektorn. Dessa branscher är i sin natur mer kapitalintensiva än kärnverksamheten i kommuner och regioner vilket medför att

finansieringsbehoven är större. Kommunala energi- och bostadsföretag ska drivas på affärsmässiga grunder och ingår därför inte i begreppet offentlig förvaltning vilket gör att de inte heller inkluderas i underlaget för framräkningen av Maastrichtskulden. Däremot, som tidigare nämnts, om kommunen samordnar finansieringen i en internbank så elimineras inte vidareutlåning från kommuner eller kommunala företag som ingår i offentlig förvaltning till företag som inte ingår i offentlig förvaltning

En genomgång av kommunernas sammanställda årsredovisningar som Kommuninvest genomfört visar att ungefär 80 procent av kommunkoncernernas externa skuld i förlängningen avser finansieringsbehov i kommunala bolag, varav en majoritet i företag som drivs på affärsmässiga grunder. Det innebär att en betydande del av de skulder som redovisas i kommunsektorns konsoliderade bruttoskuld inte avser finansiering av investeringar i kommunal förvaltning.

### Resultat och finansiellt sparande

Kommunerna redovisade 2019 ett resultat på 18,9 mdkr motsvarande 3,2 procent av skatter och generella statsbidrag. En stor del av resultatet kunde dock tillskrivas förändrade värderingsregler för finansiella tillgångar. Resultatet från verksamheten blev 7,3 mdkr motsvarande 1,2 procent av skatter och generella statsbidrag. Samtidigt är spridningen bland kommunerna mycket stor, 116 kommuner uppvisade ett negativt verksamhetsresultat för 2019. För regionernas del blev verksamhetens resultat 5,3 mdkr, motsvarande 1,6 procent av skatter och generella statsbidrag. 8 av 21 regioner uppvisade ett negativt verksamhetsresultat. Under de senaste åren då resultaten i kommunsektorn varit relativt goda har också ett antal kommuner och regioner reserverat medel i resultatutjämningsreserver.

Totalt hade 18,3 mdkr reserverats vid utgången av 2018. Dessa medel är dock ojämnt fördelade, där 155 kommuner och 6 regioner har gjort reserveringar.

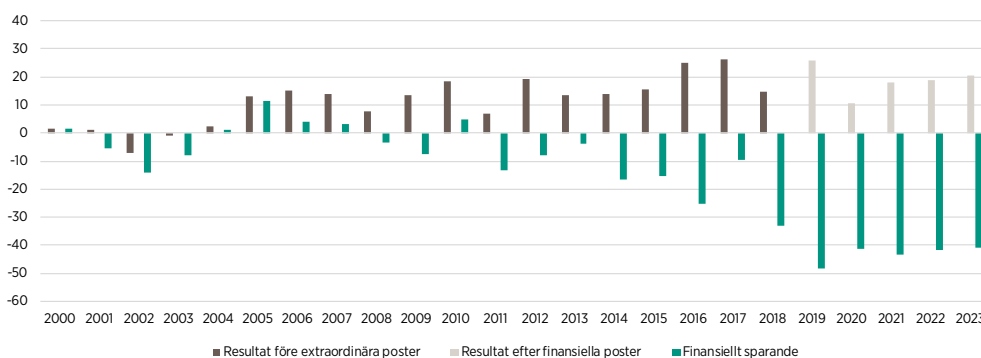
Under inledningen av 2000-talet följdes resultat och finansiellt sparande relativt väl i kommunsektorn. Under 2010-talet, då investeringarna växt i betydligt högre takt än avskrivningarna, har kommunerna kunnat leva upp till balanskravet och ändå uppvisat ett negativt finansiellt sparande. Utvecklingen innebär att kommunsektorns resultat och finansiella sparande divergerat och att det kommunala balanskravet inte fullt ut bidrar till måluppfyllelsen av överskottsmålet, så som det är tänkt enligt det finanspolitiska ramverket. Över tid är det sannolikt att resultat och finansiellt sparande återigen konvergerar, men under en lägre period av höga investeringsnivåer i kommunsektorn kan de skilja sig åt väsentligt, se figur 4.

Regeringen gör bedömningen att resultatnivåerna i kommuner och regioner kommer att falla relativt kraftigt under 2020 för att sedan stabiliseras under de efterföljande åren. Vidare görs bedömningen att tillväxttakten för kommunsektorns investeringar kommer att dämpas de kommande åren, vilket minskar det förväntade underskottet i den kommunala förvaltningens finansiella sparande. Båda

dessa antaganden är emellertid mycket osäkra. Den demografiska utvecklingen i kombination med vikande skatteunderlagstillväxt kan göra den svårt för kommuner och regioner att upprätthålla en resultatnivå i linje med de senaste åren. Även investeringsutvecklingen är osäker då det finns faktorer som kan påverka utvecklingen i båda riktningarna. I Ekonomirapporten från maj 2020 visar Sveriges kommuner och Regioner (SKR) att preliminära siffror indikerar att investeringstillväxten i såväl kommuner som regioner dämpades under 2019. SKR:s bedömning som baseras på kommunernas och regionernas investeringsbudgetar är att investeringsutvecklingen planar ut under de kommande åren. Samtidigt finns det en del som tyder på att investeringsbehoven i kommunsektorn kommer att vara fortsatt höga, då såväl de demografiska förändringarna som renoveringsbehov i befintliga fastigheter och infrastruktur är fortsatt stora.

Precis som gällande utvecklingen på nationell nivå finns även en stor osäkerhet i bedömningen av kommunsektorns ekonomi framöver. Faktorer som krisens längd och djup, de statliga krispaketens omfattning och inriktning och förmågan i kommuner och regioner att effektivisera verksamheten kommer att påverka utvecklingen.

Figur 4: Resultat i kommuner och regioner & finansiellt sparande i kommunal förvaltning



Källa: 2020 års ekonomiska vårproposition

Not: Fr.o.m. 2019 har kommunal redovisning ändrats, vilket medför att mättet resultat efter finansiella poster har ersatt resultat före extraordinära poster.

# Slutsatser

Det är tydligt att det finanspolitiska ramverket tjänat de offentliga finanserna väl. Till skillnad från läget under 1990-talet har den offentliga sektorn ett strukturellt överskott i det finansiella sparandet, en låg skuldsättningsgrad och en positiv finansiell nettoförmögenhet. Det har också blivit tydligt, i spåren av coronakrisen, att välordnade offentliga finanser ger större manöverutrymme för aktiv stabiliseringspolitik, särskilt i en tid då penningpolitiken redan är expansiv.

Samtidigt hade många kommuner och regioner svårt att klara av att balansera intäkter och kostnader redan före coronakrisen. Med krisens följdverkningar i kombination med ökade demografiska behov riskerar pressen på den kommunala ekonomin att tillta. Kommuner och regioner har som uppdrag att tillhandahålla en högkvalitativ välfärd och genomföra nödvändiga investeringar men utan att försvaga balansräkningen och vältra över kostnader på kommande generationer. En delikat balansgång.

Givet den långtgående kommunala självstyrelsen där kommuner och regioner står för en betydande del av välfärdsåtagandet är det rimligt att även investeringsbeslut och finansiering i hög grad sker i kommunal regi, exempelvis när nya skolor och äldreboenden ska byggas. Samtidigt ser vi att den offentliga skuldsättningen förskjutits från staten till kommuner och regioner under det senaste decenniet. Utvecklingen har gett upphov till en diskussion om det finns områden där staten kan ta en mer aktiv roll och stötta kommuner och regioner i en tid där investeringsbehoven är stora. Tänkbara områden där staten skulle kunna avlasta kommunsektorn är utökad stöd till utbyggnad och upprustning av digital och fysisk infrastruktur i form av exempelvis bredband och VA. Investeringsstöd inom dessa områden skulle kunna bidra till en hållbar utveckling och öka likvärdigheten mellan

kommuner, utan att snedvrیدا incitament och driva fram oönskade prioriteringar. Offentliga investeringar kan också vara ett viktigt verktyg för att återstarta ekonomin efter det akuta krisförloppet.

I det fall att kommunsektorn fortsätter att investera i hög takt utan ytterligare statligt stöd finns en risk att regeringens prognos för det finansiella sparandet i den kommunala förvaltningen är allt för optimistisk. Om kommunsektorns finansiella sparande blir lägre än förväntat innebär det att det statens finansiella sparande måste öka i syfte att uppnå överskotts målet för den offentliga sektorn som helhet. Denna utveckling är möjlig även om kommuner och regioner lever upp till det kommunala balanskravet, vilket gör att balanskravets syfte att understödja efterlevnaden av överskotts målet inte fullt ut fungerar.

Vidare kan utvecklingen av Maastrichtskulden påverkas av faktorer som ligger utanför investerings- och finansieringsbehoven i den kommunala förvaltningen. En ökad användning av koncerngemensamma internbanker i kombination med fortsatt stora finansieringsbehov i kommunala företag ökar skuldsättningen i kommunal förvaltning så som den beräknas, även om det inte sker någon reell förändring i skuldsättningen för kommunkoncernen som helhet.

Sammanfattningsvis så kommer finanspolitikens betydelse att vara fortsatt stor, både under den akuta fasen av coronakrisen men också i ett lägre perspektiv för att understödja återhämtningen i ekonomin och möta de ökande demografiska behoven. Det är tydligt att den demografiska utvecklingen kommer att belasta den kommunala ekonomin särskilt hårt. Därför är en fortsatt diskussion om finansiering och ansvarsfördelning mellan kommuner, regioner och stat en viktig del i att säkerställa en bärkraftig välfärd även i framtiden.

# Referenser

Finanspolitiska rådet:  
Svensk finanspolitik: Finanspolitiska rådets rapport 2020

Konjunkturinstitutet:  
Konjunkturläget, 1 april 2020

Konjunkturinstitutet:  
Uppdatering av konjunkturbilden, 29 april 2020

Sveriges kommuner och regioner:  
Ekonomirapporten, maj 2020: Om kommunernas och regionernas ekonomi

Regeringens proposition 2019/20:100: 2020 års ekonomiska vårproposition – Förslag till riktlinjer

Regeringens skrivelse 2017/18:207:  
Ramverket för finanspolitiken



**KOMMUNINVEST**

Postadress: Box 124, 701 42 Örebro. Besöksadress: Fenixhuset, Drottninggatan 2, Örebro.  
Telefon: 010-470 87 00. Telefax: 019-12 11 98. E-post: [förnamn.efternamn@kommuninvest.se](mailto:förnamn.efternamn@kommuninvest.se)  
[www.kommuninvest.se](http://www.kommuninvest.se)