

Hur höga är egentligen kommunsektorns skulder?



KOMMUNINVEST

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	3
En omfattande och decentraliserad välfärdsmodell	7
Demografiska förändringar	10
Kommunala investeringar inom EU samt Norge	11
Fördjupning: Kommunsektorns investeringar under 2010-talet	12
Stora företagskoncerner	14
Internbanker och bolagiserad verksamhet	16
Effekten av vidareutlåning på olika skuldmått	17
Kommunsektorns skulder uppdelade på förvaltning och affärsdrivande verksamhet	19
Sammanfattande slutsatser	22
Referenser	23
Appendix 1: Maastrichtskulden inom EU och Sverige	24
Appendix 2: Beräkning av vidareutlåning	25

Om rapporten

Den här rapporten har fötts fram utifrån en frågeställning som Kommuninvests företrädare emellanåt möter i samtal med investerare, systerorganisationer, förtroendevalda, tjänstepersoner och andra intressenter: Varför är kommunsektorns skulder så höga i Sverige? Frågan brukar resultera i ett relativt långt svar som spänner över områden såsom kommunsektorns välfärdsuppdrag, metodologiska utmaningar, svårigheten att jämföra äpplen och päron, demografisk utveckling samt koncernstruktur och vidareutlåning till kommunala företag. Dessa faktorer nyanserar, var och en för sig, frågan om nivån på skuldsättningen.

Den här rapporten är ett sätt att sammanfatta Kommuninvests kunskap om vilka faktorer som driver kommunsektorns skuldsättning. Syftet är att öka kunskapen och förståelsen för de särdrag som gör att svensk kommunsektor sticker ut i ett internationellt perspektiv med avseende på skuldnivå.

Rapporten bygger till viss del på underlag från tidigare skrifter och analyser. Den innehåller också nya data och en unik uppdelning mellan skulder som är kopplade till kommunal förvaltning respektive affärsdrivande verksamhet, och hur det i sin tur påverkar beräkningen av olika skuldmått.



Frågor på rapportinnehållet kan ställas till:

Erik Törnblom
Tf. Forsknings- och utbildningschef
Kommuninvest
Tel: 010-470 87 41
E-post: erik.tornblom@kommuninvest.se

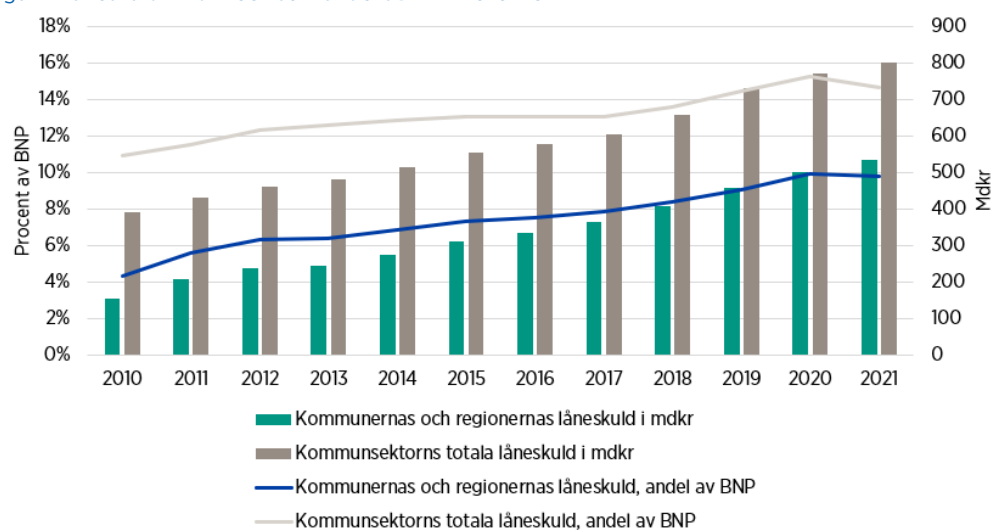
Inledning

Sedan början av 2010-talet följer Kommuninvest kommunsektorns upplåning i rapportserien *Den kommunala låneskulden*. Då Kommuninvest finansierar investeringar i både kommuner, regioner och deras företag har låneskulsrapporterna ett tydligt koncernperspektiv. Koncernperspektivet är viktigt för att få en rättvisande helhetsbild av en kommuns eller regions ekonomiska och finansiella ställning, eftersom:

- En allt större del av kommunernas verksamhet har bolagiserats. Till exempel har allt fler kommuner fört över sina service- och verksamhetslokaler till dotterbolag under de senaste decennierna.
- Kommunsektorns bolag står för drygt hälften av sektorns investeringar men för huvuddelen av den externa låneskulden.

Kommuninvests uppföljning av kommunsektorns låneskuld visar att den växte från cirka 400 mdkr 2010 till 800 mdkr 2021 i nominella termer. Som andel av BNP ökade skulden från 11 till 15 procent. I internationella skuldjämförelser brukar dock inte offentligt ägda affärsdrivande företag ingå. Om analysen i stället utgår enbart från de låneskulder som är redovisade på kommunernas och regionernas balansräkningar, minskar skuldnivåerna både i nominella och reala termer. 2021 uppgick skulden till 533 mdkr, eller 10 procent av BNP, en ökning med 378 mdkr respektive 5 procentenheter sedan 2010. Även denna skuldnivå är dock hög i ett internationellt perspektiv. Notera i Figur 1 att samtliga skuldmått uppvisar en uppåtgående trend under 2010-talet.

Figur 1: Låneskuld i mdkr och som andel av BNP 2010-2021



Källa: Kommuninvest

För att ytterligare komplicera jämförelsebilden använder Europeiska unionen (EU) begreppet Maastrichtskulden för att beskriva hela den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Maastrichtskulden inkluderar skulden hos stater, delstater, kommuner och regioner samt sociala trygghetsfonder (ålderspensionssystem). Att skulden är konsoliderad innebär att de

tillgångar/skulder som finns mot den egna sektorn dras av. Om statliga myndigheter, exempelvis, äger statsobligationer eller statsskuldväxlar dras detta innehav av i skuldberäkningen. I Appendix 1 finns en beskrivning av Maastrichtskuldens roll och syfte inom EU-samarbetet och hur skuldmåttet används som en del i det finanspolitiska ramverket i Sverige.

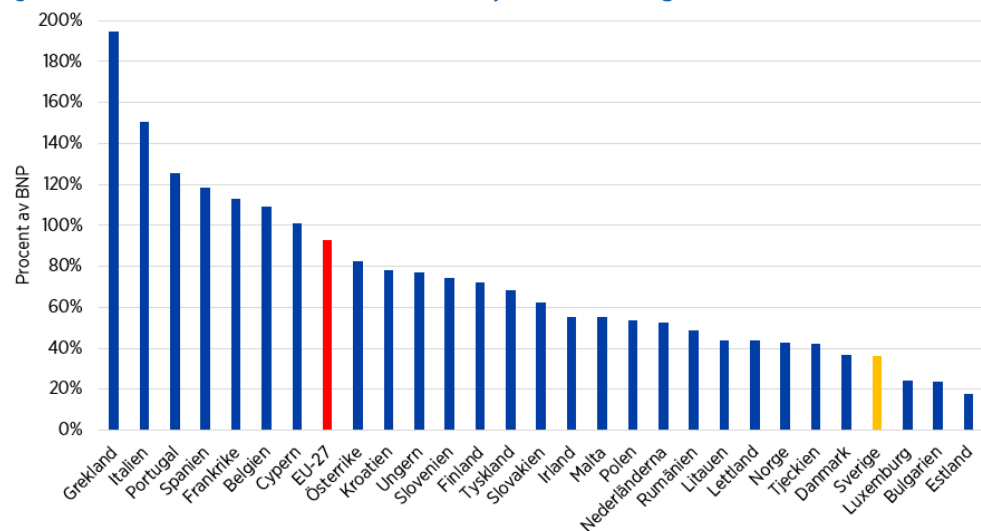
Vad är det då som ingår och inte ingår i beräkningsunderlaget för Maastrichtskulden? Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) ingår skulderna från:¹

- offentliga enheter såsom förvaltningsorgan i form av statliga myndigheter, primärkommuner, kommunalförbund, regioner och sociala trygghetsfonder.
- övriga offentliga enheter som kan klassas som offentlig förvaltning, till exempel lärosäten, teatrar, stiftelser och fonder
- offentligt ägda företag som uppfyller vissa kriterier. Ett företags skulder inkluderas i Maastrichtskulden om bolagets verksamhet är ämnad att understödja den kommunala förvaltningen eller om bolaget är beroende av finansiering från kommunen för sin verksamhet.

Den sista punkten innebär att skulder kopplade till statliga, kommunala och regionala bolag som bedrivs enligt affärsmässiga principer, såsom de allmännyttiga bostadsbolagen eller statliga och kommunala energibolag, inte inkluderas i beräkningen av Maastrichtskulden. Däremot inkluderas flertalet kommunala holdingbolag som har en icke försumbar påverkan på skuldens storlek, se avsnitt *Internbanker och bolagiserad verksamhet*.

Sveriges Maastrichtskuld för hela den offentliga sektorn var 36 procent som andel av BNP i slutet av 2021, vilket är 57 procentenheter lägre än genomsnittet i EU. Som framgår av Figur 2 var det endast tre länder – Luxemburg, Bulgarien och Estland – som hade en lägre offentlig skuldsättning inom EU år 2021.

Figur 2: Maastrichtskulden som andel av BNP 2021, EU-27 samt Norge



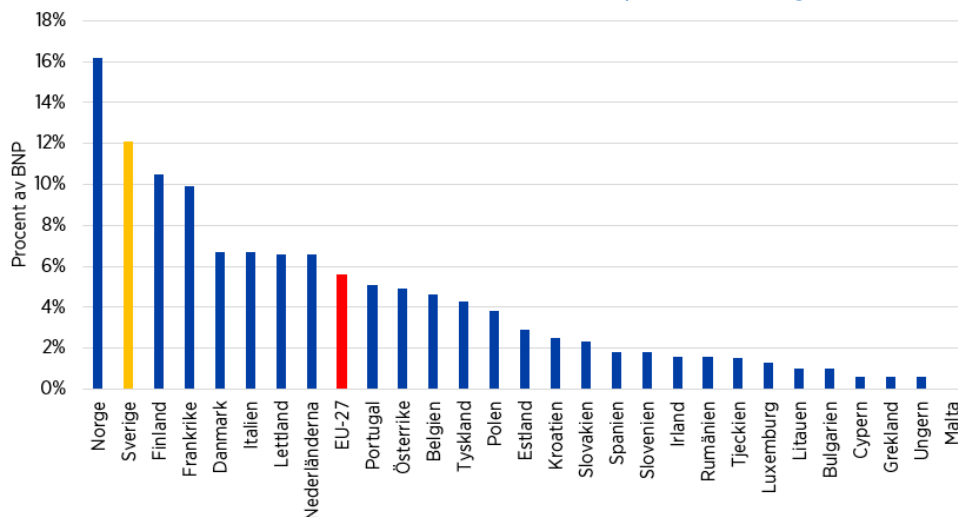
Källa: Eurostat

Det som utmärker den svenska Maastrichtskulden är att den har minskat över tid och förväntas fortsätta att minska, men att kommunsektorns andel av skulden är hög ur ett internationellt perspektiv och succesivt har ökat. Samtidigt som

hela offentliga sektorns Maastrichtskuld i Sverige var den fjärde lägsta inom EU var kommunsektorns skuld den högsta. Norge, som inte är medlemmar i EU, hade emellertid en högre kommunal Maastrichtskuld, se Figur 3.

¹ SCB (2021)

Figur 3: Kommunsektorns Maastrichtskuld som andel av BNP 2021, EU-27 samt Norge

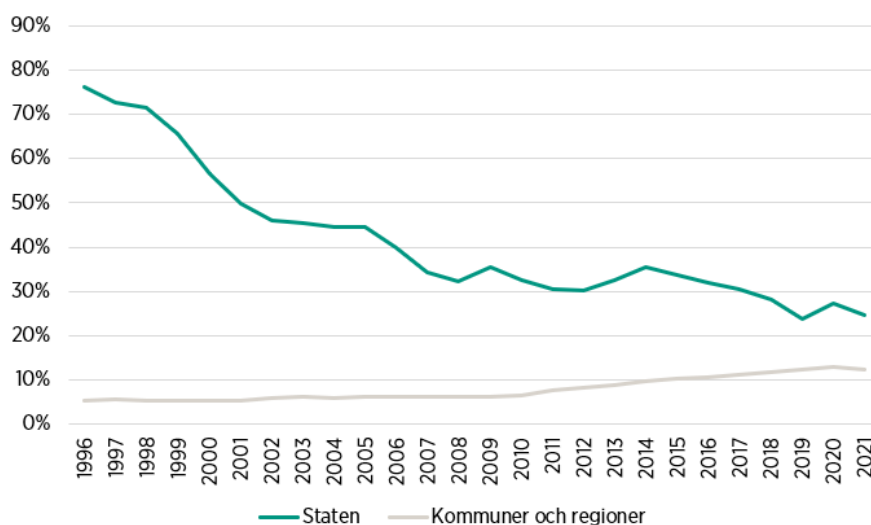


Källa: Eurostat

Det var framför allt under 2010-talet som Maastrichtskulden i kommuner och regioner ökade, från cirka 6 procent som andel av BNP 2010 till 12 procent 2021. Under samma period minskade statens skuld från 33 till 25 procent som andel av BNP. Detta innebär att kommunsektorns andel av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld under samma tidsperiod ökade från 16 till

33 procent. Figur 4 visar att den offentliga skuldsättningen var betydligt högre under åren efter finanskrisen i början av 1990-talet. Det var under den tidsperioden som det finanspolitiska ramverket växte fram. Statens skuld var 76 procent som andel av BNP medan kommunsektorn skuld var 5 procent som andel av BNP 1996.

Figur 4: Statens och kommunsektorns Maastrichtskuld som andel av BNP 1996-2021

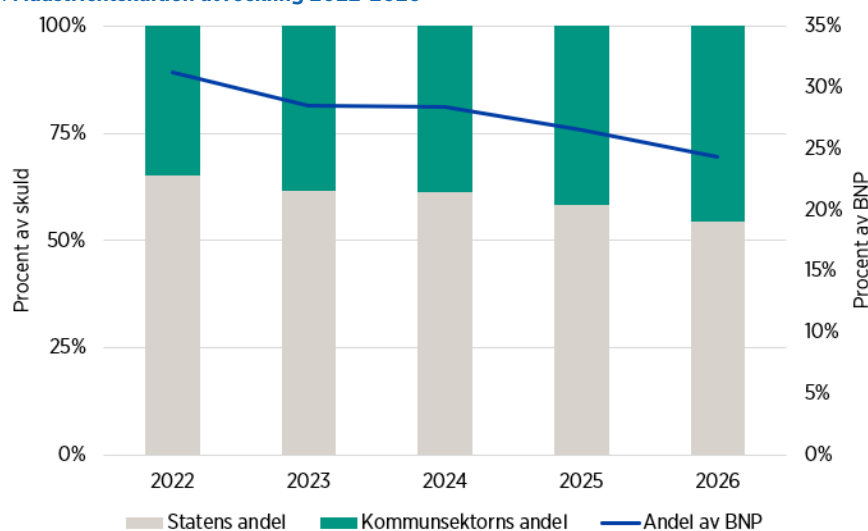


Källa: SCB

Trenden under 2010-talet förväntas fortsätta för både staten och kommunsektorn de kommande åren. Ekonomistyrningsverket (ESV) uttrycker det på följande sätt i sin prognos från december 2022: ”Det är statens del av skulden som minskat de senaste åren och beräknas fortsätta minska under

prognosperioden. Kommunernas skuldkvot beräknas i stället öka något. Det innebär att statens och kommunernas andelar av skulden kommer att vara nästan lika stora 2026. I slutet av 2021 var statens andel dubbelt så stor som kommunernas.”²

Figur 5: Maastrichtskulden utveckling 2022-2026



Källa: ESV

Kommunsektorns höga skuldsättning i ett internationellt perspektiv kan till stora delar förklaras av faktorer som är helt eller delvis är unika för svensk kommunsektor:

- En omfattande och decentraliserad välfärdsmodell där ett stort ansvar för medborgarens välfärdskonsumtion ligger på kommuner och regioner.
- Stora demografiska förändringar som bidragit till ökande investeringsnivåer och ökad skuldsättning.
- Kommunernas stora företagskoncerner med affärsdrivande och konkurrensutsatt verksamhet.
- En stor del av upplåningen till och inom kommun- och regionkoncernerna är samordnad och sker via internbanker.

I denna rapport kommer var och en av dessa faktorer att beröras i var sitt avsnitt. Innan den avslutande sammanfattningen innehåller rapporten även en analys av hur fördelningen av sektorns skuld mellan förvaltning och affärsdrivande verksamhet ser ut samt vilken effekt det skulle få på respektive skuldmått.

I denna rapport fokuserar vi huvudsakligen på låneskulder i kommuner och regioner, det vill säga lån, obligationer och certifikat samt finansiell leasing. Vi berör därmed inte andra typer av skulder såsom pensionsskulder eller leverantörsskulder.

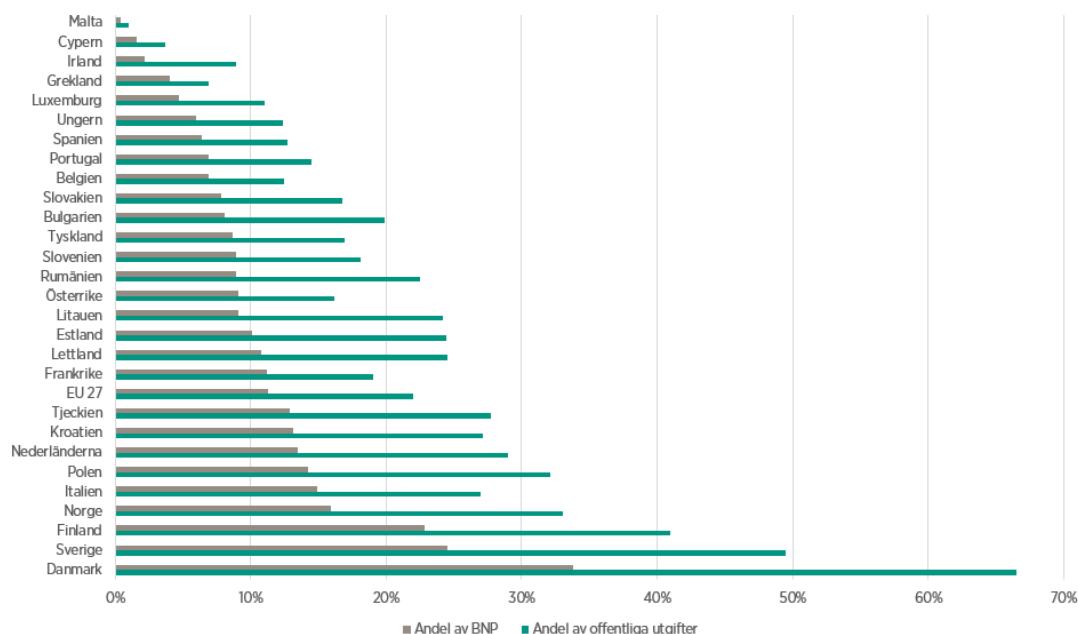
² Ekonomistyrningsverket (2022)

En omfattande och decentraliserad välfärdsmodell

Länder organiserar sina samhällen och välfärdssystem på olika sätt. Den nordiska välfärdsmodellen kännetecknas av en hög ambitionsnivå kombinerat med en hög grad av decentralisering³. Ett sätt att beskriva både

ambitionsnivå och graden av decentralisering mellan stat och kommunsektor i olika länder är att jämföra kommunsektorns utgifter som andel av BNP respektive andel av de totala offentliga utgifterna.

Figur 6: Kommunsektorns utgifter som andel av BNP och som andel av de totala offentliga utgifterna 2021, EU-27 samt Norge



Källa: Eurostat

Som framgår av Figur 6 så syns tydligt den nordiska välfärdsmodellen, där Danmark, Sverige och Finland har avsevärt högre kommunala utgifter, både som andel av offentliga utgifter och som andel av BNP, i förhållande till övriga EU-länder.

Förklaringen till att Sverige sticker ut i Figur 6 är att verksamheter som i en del andra länder ligger på statlig eller delstatlig nivå i Sverige utförs av kommuner och regioner.

Kommuner och regioner ansvarar för flera omfattande verksamheter som riktar sig direkt mot medborgarna såsom utbildning, socialtjänst, äldreomsorg, bostadsförsörjning, renhållning, vattenförsörjning och sjukvård, medan staten har ett övergripande ansvar för välfärden genom lagstiftning, kontrollmyndigheter och i viss utsträckning finansiering genom generella och riktade statsbidrag till kommuner och regioner.

³ KommuneKredit, Kommuninvest & MuniFin (2015)

Tabell 1: Kommunernas och regionernas obligatoriska och frivilliga uppgifter

Kommunernas uppgifter		Regionernas uppgifter	
Obligatoriska	Frivilliga	Obligatoriska	Frivilliga
Social omsorg	Fritid och kultur	Hälsa- och sjukvård	Kultur
För-, grund-, och gymnasieskola och vuxenutbildning	Energi	Tandvård för barn och unga	Utbildning
Plan och byggfrågor	Sysselsättning	Regionalt utvecklingsansvar	Turism
Miljö- och hälsoskydd	Näringslivsutveckling		
Renhållning och avfallshandling			
Vatten och avlopp			
Räddningstjänst			
Krisberedskap och civilt försvar			
Biblioteksverksamhet			
Planering av bostadsförsörjning			

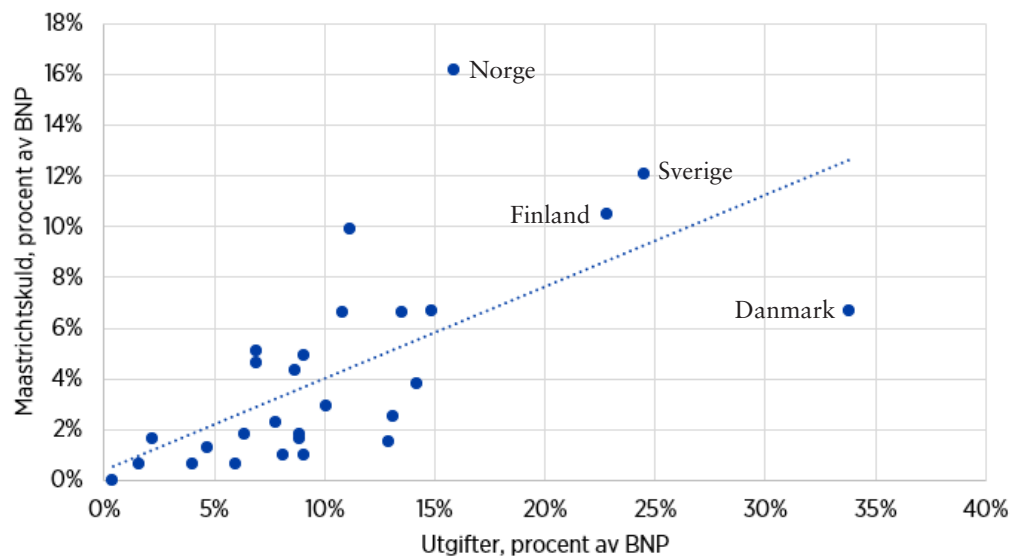
Källa: SKR

Kommunsektorn i Sverige kännetecknas även av en hög grad av politisk och ekonomisk autonomi. Det innebär bland annat:

- Ett lägre ekonomiskt beroende av bidrag från nationell nivå. Svenska kommuner och regioner har beskattningsrätt på inkomster och skatteintäkterna står för cirka 70 procent av sektorns inkomster. Ungefär 10 procent kommer in via avgifter för till exempel förskola och sjukhusbesök, medan resterande cirka 20 procent är bidrag från staten.
- Att kommunsektorn ansvarar för finansieringen av de investeringar som är kopplade till verksamheten, både i förvaltning och i de affärsdrivande företagen.

Det finns en tydlig samvariation mellan graden av decentralisering, mätt som kommunala utgifter som andel av BNP, och kommunal skuldsättning ur ett europeiskt perspektiv. Figur 7 visar Maastrichtskulden i kommunsektorn som andel av BNP på den vertikala axeln och kommunsektorns utgifter som andel av BNP på den horisontella axeln. Det finns en tydligt positiv samvariation mellan de två variablerna som till stora delar drivs av de nordiska länderna.

Figur 7: Maastrichtskulden och utgifter i kommunsektorn 2021, EU-27 samt Norge



Källa: Eurostat

Den decentraliserade välfärdsmodellen kan till viss del förklara varför kommunsektorns skuldsättning i Sverige är hög ur ett europeiskt perspektiv. Men decentraliseringen förklarar inte varför skulden ökade så kraftigt som andel av BNP under perioden

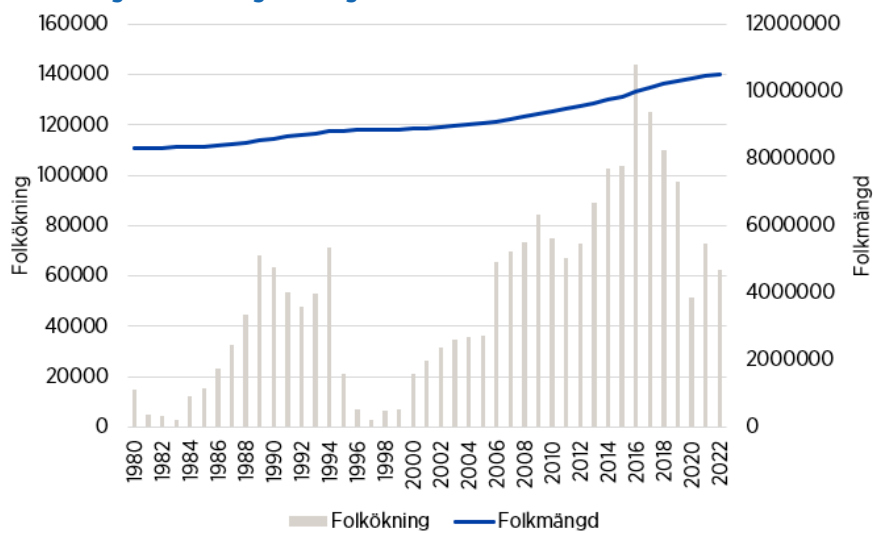
2010–2021. En viktig delförklaring till skuldökningen under 2010-talet var i stället de demografiska förändringarna under det decenniet, vilket beskrivs i nästkommande kapitel.

Demografiska förändringar

Demografiska faktorer påverkar i hög utsträckning de ekonomiska aktiviteterna i ett land. Som framgår av staplarna i Figur 8

ökade befolkningen i Sverige under 2010-talet i en historiskt snabb takt.

Figur 8: **Folkökning och folkmängd i Sverige 1980-2022**

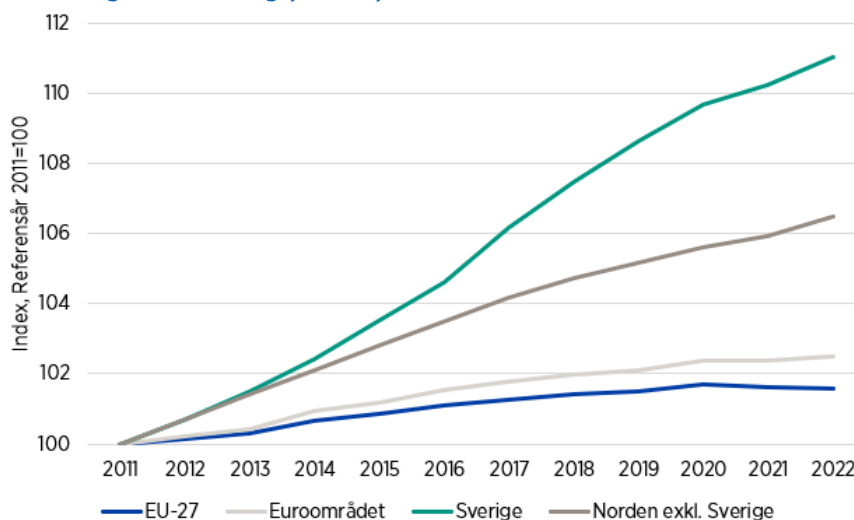


Källa: SCB

Tillväxttakten var i genomsnitt närmare en procent per år och nådde sin högsta nivå åren efter flyktingkrisen 2015. Tre fjärdedelar av befolkningsökningen kan tillskrivas nettomigration i form av framför allt arbetskrafts-, flykting- och anhöriginvandring medan den resterande fjärdedelen berodde på ett födelseöverskott, det vill säga fler födda än döda.

Befolkningstillväxten under 2010-talet var inte bara hög utifrån en svensk kontext, utan även i ett europeiskt perspektiv. Befolkningstillväxten i Sverige under perioden 2011–2022 var ungefär dubbelt så hög som i övriga Norden, fyra gånger högre än genomsnittet i euroområdet och sju gånger högre än för genomsnittet i EU som helhet.

Figur 9: **Befolkningstillväxt i Sverige, Norden, euroområdet och EU-27 2011-2022**

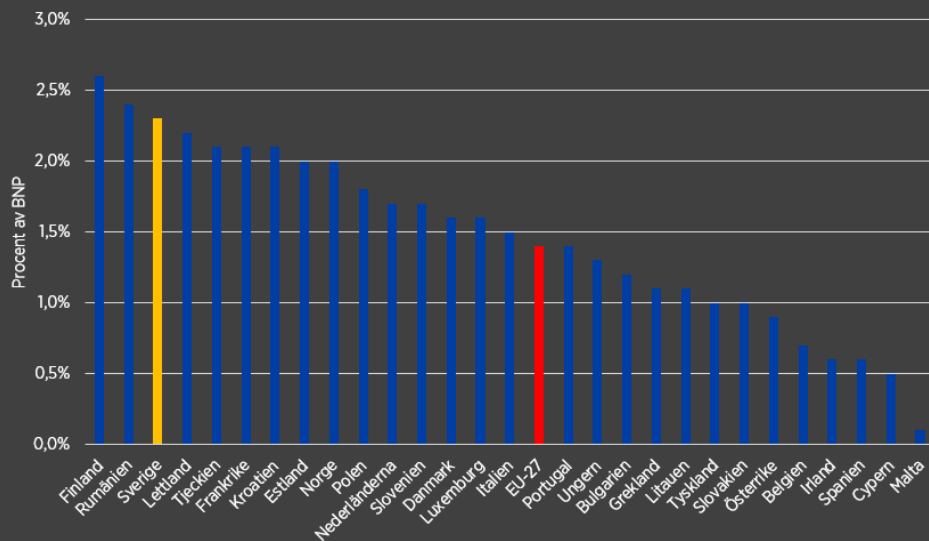


Källa: Eurostat

Kommunala investeringar inom EU samt Norge

Jämförelser av investeringsnivåer mellan olika länders kommunsektorer kan vara svåra att göra. Kommuner och regioners uppdrag skiljer sig åt mellan olika länder, liksom de demografiska, ekonomiska och politiska förutsättningarna. Data från Eurostat visar emellertid, att när man jämför investeringsnivåerna kopplade till den kommunala förvaltningen, exklusive investeringar gjorda i kommunala och regionala företag, så ligger Sverige högt. Se Figur 10.

Figur 10: Kommunala investeringar som andel av BNP 2021, EU-27 samt Norge



Källa: Eurostat

Sambandet mellan befolkningstillväxt och investeringstakt är välbelagt i forskningen sedan tidigare. Fler invånare efterfrågar mer välfärdstjänster i form av exempelvis fler förskoleplatser, mer vård och omsorg, nya bostäder och utökad kollektivtrafik. Det innebär inte bara ett behov av att anställa fler pedagoger och vårdpersonal till verksamheterna, utan medför även ett behov av att bygga fler förskolor, skolor, äldreboenden, sjukhus och övrig lokal välfärdsinfrastruktur. Ladd⁴ har i studier av amerikanska kommuner kunnat visa att en ökande befolkning resulterar i ökande investeringsvolym. Fjertorps⁵ analys

av förändringen i svenska kommuners anläggningstillgångar mellan 1999 och 2008 visar att hög befolkningstillväxt, hög initial soliditet och höga tariffer påverkar tillväxten av volymen anläggningstillgångar positivt. Andersson Järnberg och Hultkrantz⁶, som använder nyare data på både kommun och koncernnivå, visar att befolkningstillväxt kan förklara hur investeringsutgifter för en genomsnittlig kommun ökar över tid, åtminstone på koncernnivå. Vidare dras slutsatsen och att befolkningstillväxten det senaste decenniet har haft störst betydelse för investeringar gjorda i de kommunala företagen.

4 Ladd (1992, 1994)

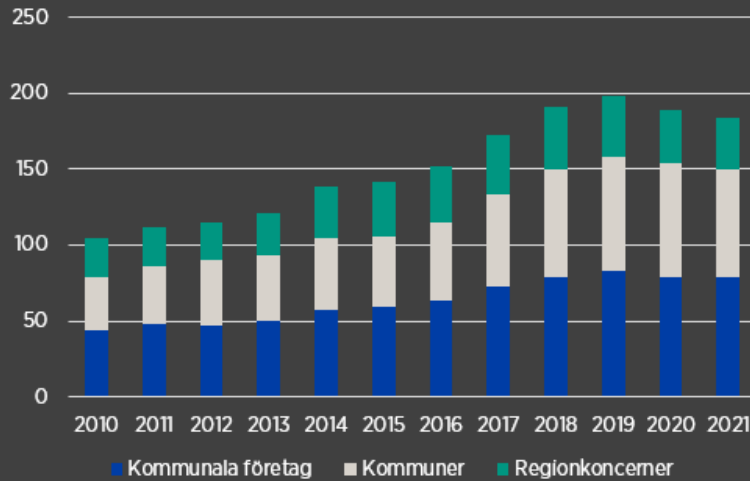
5 Fjertorp (2012)

6 Andersson Järnberg & Hultkrantz (2022)

Fördjupning: Kommunsektorns investeringar under 2010-talet

Under 2010-talet investerade kommunsektorn stora summor i verksamhetslokaler, bostäder och grundläggande infrastruktur. I nominella termer genomfördes investeringar för 1 746 mdkr under åren 2010-2021, vilket i 2022 års penningvärde motsvarar 2 121 mdkr.

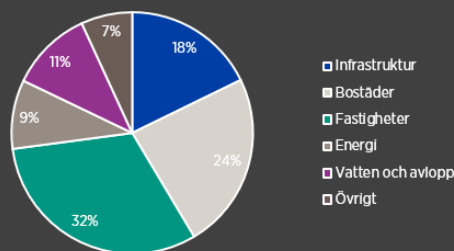
Figur 11: Investeringar i löpande priser per delsektor, mdkr



Källa: Kommuninvest

Regionerna stod för cirka en sjättedel av den totala investeringsvolymen i kommunsektorn och de resterande fem sjättedelarna fördelade sig relativt jämnt mellan investeringar i kommunal förvaltning och investeringar i de kommunala företagen. Som framgår av Figur 12 och 13 nedan var investeringarna spridda över en rad olika verksamhetsområden.

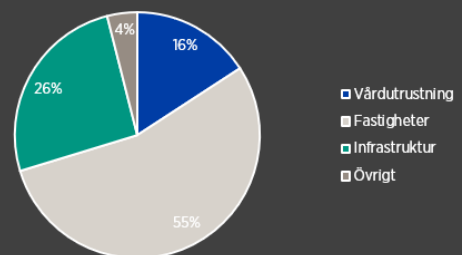
Figur 12: Fördelning av kommunkoncernernas investeringar 2014-2021



Källa: Kommuninvest

Kommunkoncernerna investerade en tredjedel i verksamhetslokaler och en fjärdedel i allmännyttans bostadsbestånd. De resterande cirka 40 procenten fördelade sig mellan investeringar i energiproduktion och distribution, avloppsnät och vattenförsörjning, inventarier till verksamheten och lokal infrastruktur såsom gator, vägar och parker.

Figur 13: Fördelning av regionkoncernernas investeringar 2014-2021



Källa: Kommuninvest

Regionerna investerade primärt i underhåll och nybyggnation av sjukhusfastigheter och ny vårdutrustning. Investeringarna i utbyggd kollektivtrafik stod framför allt Region Stockholm för.

Investeringsbehoven drivna av en växande befolkning och en förändrad befolkningsstruktur sammanföll under 2010-talet med att fastigheter, bostäder och infrastruktur som byggdes under den tidigare rekordperioden, 1965–1975, hade nått en ålder då de antingen behövde genomgripande renoweringar eller ersättas av helt nya enheter. Reinvesteringsbehovet fanns och finns fortfarande i både förvaltningens verksamheter och kommunsektorns företagskoncerner.

De höga investeringsnivåerna har drivit på skuldtutvecklingen i kommunsektorn. I normalfallet är det inte förenligt med kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning att låna för att täcka löpande kostnader. Däremot har kommuner och regioner möjlighet att finansiera investeringar i anläggningstillgångar med lånade medel. Trots att resultaten har varit goda i kommunsektorn under de senaste åren, vilket medför att självfinansieringsgraden av investeringar varit hög, så har den starka

investeringsstillväxten medfört att låneskulden ökat markant.

För statens del medför det finanspolitiska ramverket att det är svårt att finansiera investeringar med ökad upplåning, då överskotts målet innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn som helhet, i genomsnitt, ska uppgå till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Den höga investeringstakten i har medfört att det finansiella sparandet i kommuner och regioner varit negativt under 2010-talet. Det innebär i sin tur att staten behöver ha ett högre finansiellt sparande för att överskotts målet för den offentliga sektorn som helhet ska uppnås. Det finanspolitiska ramverket kan därför vara en delförklaring till att kommunsektorn stått för en ökande del av de offentliga investeringarna och följaktligen även en ökad andel av den offentliga bruttoskulden. Under investeringsboomen under 1960- och 70-talet stod kommunsektorn för en stor andel av investeringarna, men staten för den största delen av finansieringen.

Lästips

För den som vill läsa mer om hur det finanspolitiska ramverket påverkar kommunsektorn rekommenderas följande rapport:

[Finanspolitiska ramverket och kommunerna \(Kommuninvest 2020\)](#)

Stora företagskoncerner

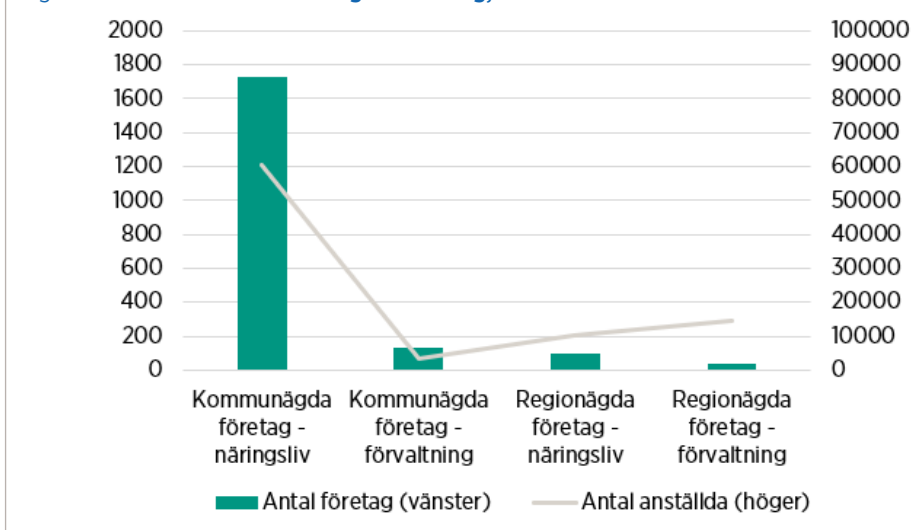
Att kommuner har engagerat sig i affärsdrivande aktiviteter på konkurrensutsatta marknader har en lång historia. Europeiska kommuner äger och driver hamnar, lokala sparbanker, värmekraftverk, elnät, kollektivtrafik och avfallsanläggningar. Under de senaste decennierna har antalet kommunala företag vuxit i många europeiska länder. Behovet av en effektivare styrning och ledning inom vissa verksamheter, samt rent skattemässiga skäl, har lett till att verksamheter som tidigare låg inom kommunal och regional förvaltning har bolagiserats.

Det finns få komparativa studier av skillnader och likheter rörande kommunala bolagskoncerner mellan olika europeiska länder. Den fransk-belgiska banken Dexia gjorde en ambitiös genomgång av kommunalt

ägda företag runt om i Europa 1999 respektive 2004. I de undersökningarna stack Sverige ut, både i hur många kommunala företag som finns och i hur stor omsättning de har.⁷

Sveriges kommuner och regioner äger ett stort antal affärsdrivande företag som agerar på olika konkurrensutsatta marknader – kollektivtrafik, bostäder, fjärrvärme, elproduktion, kommersiella fastigheter och sport- och idrottsanläggningar. Därutöver finns det även företag som kategoriseras som bolagiserad förvaltning. Sammanlagt rör det sig om 1 998 företag. Omsättningen i dessa företag uppgick 2021 till 313 mdkr och företagen hade sammanlagt 88 000 anställda. Samma år uppgick företagets sammanlagda resultat till drygt 19 mdkr.

Figur 14: Antal kommunala och regionala bolag, samt antal anställda 2021



Källa: SCB

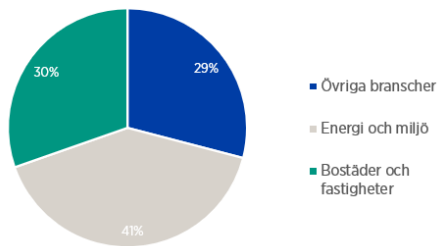
Genom sina företag äger landets kommuner och regioner över 800 000 bostäder, ungefär 10 procent av landets elproduktion, över 50 procent av fjärrvärmeproduktionen, närmare 80 hamnar och flygplatser och 650 km spårväg för tunnelbana, pendeltåg och spårvagnar. Marknadsvärdet på de kommunägda och regionägda företagens tillgångar är mycket högt. Enbart marknadsvärdet på allmännyttans bostadsbestånd beräknades uppgå till 1 200

mdkr 2021, enligt statistik från Sveriges Allmännyttan.⁸

Kommunsektorns bostads, fastighets- och energiföretag, som till största del är affärsdrivande och är verksamma på konkurrensutsatta marknader, stod under 2021 för 71 procent av den totala omsättningen i kommunägda och regionägda företag, 90 procent av resultatet och 60 procent av de bokförda tillgångsvärdena.

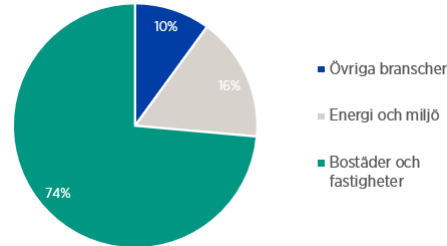
⁷ Dexia Crediop (2004)
⁸ Sveriges Allmännyttan (2022)

Figur 15: Omsättning i kommunala företag per bransch 2021, procent av totalt omsättning



Källa: SCB

Figur 16: Resultat i kommunala företag per bransch 2021, procent av totalt resultat

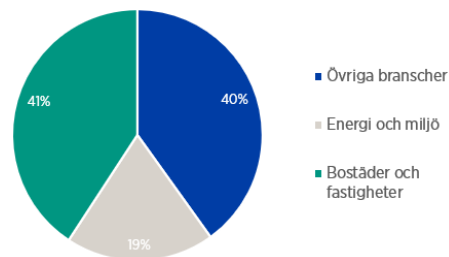


Källa: SCB

Självfinansieringsgraden inom kommunsektorn som helhet har varit hög under perioden 2010–2021, i genomsnitt närmare 77 procent. Historiskt sett har självfinansieringsgraden av investeringar som är kopplade till kommunernas och regionernas förvaltning och kärnverksamhet varit 100 procent. Det har setts som en del av god ekonomisk hushållning att generera sådana kassaflöden att investeringar i förvaltningen kan finansieras med egna medel. Kommunernas och regionernas fastighets-, bostads- och energiföretag är dock kapitalintensiva verksamheter, med svagare kassaflöden än den skattefinansierade verksamheten. En betydande del av kommunsektorns låneskuldökning i nominella termer under 2010-talet kan därför förklaras av ökat upplåningsbehov kopplat till investeringarna i just de affärsdrivande företagen.

Som framgår i inledningsavsnittet ingår inte upplåningen i kommunala affärsdrivande företag i beräkningen av Maastrichtskulden. Men sättet som många svenska kommuner och regioner har valt att organisera sin finansieringsverksamhet på, och som avhandlas mer i detalj i nästa avsnitt, *Internbanker och bolagiserad verksamhet*, innebär ändå att upplåning i dessa företag i hög utsträckning räknas med i kommunernas och regionernas skulder och följaktligen även i Maastrichtskulden.

Figur 17: Bokförda tillgångsvärden i kommunala företag per bransch 2021, procent av totala bokförda tillgångar



Källa: SCB

Lästips

För den som vill läsa mer om kommunala bolag och deras framväxt så rekommenderas följande rapport:

[Kommunala bolag: Fler nackdelar än fördelar? \(SNS 2022\)](#)

Internbanker och bolagiserad verksamhet

Kommuner och regioner i Sverige har stor frihet att inom den befintliga lagstiftningen organisera sin verksamhet utifrån de lokala förutsättningarna. Det innebär att kommun- och regionkoncerner kan se väldigt olika ut liksom sättet de väljer att administrera sin finansiering på. Detta påverkar i sig inte nivån på skuldsättningen i kommunsektorn men väl hur den redovisas och vilka skulder som inkluderas i olika skuldmått. I vissa fall ökar de kommunernas och regionernas bruttoskuld, i andra fall tenderar de att minska densamma.

I Sverige finns det cirka 1 000 kommunala och regionala enheter, det vill säga kommuner, regioner eller kommunala företag, som har använt sig av extern finansiering för att finansiera delar av sina investeringar.

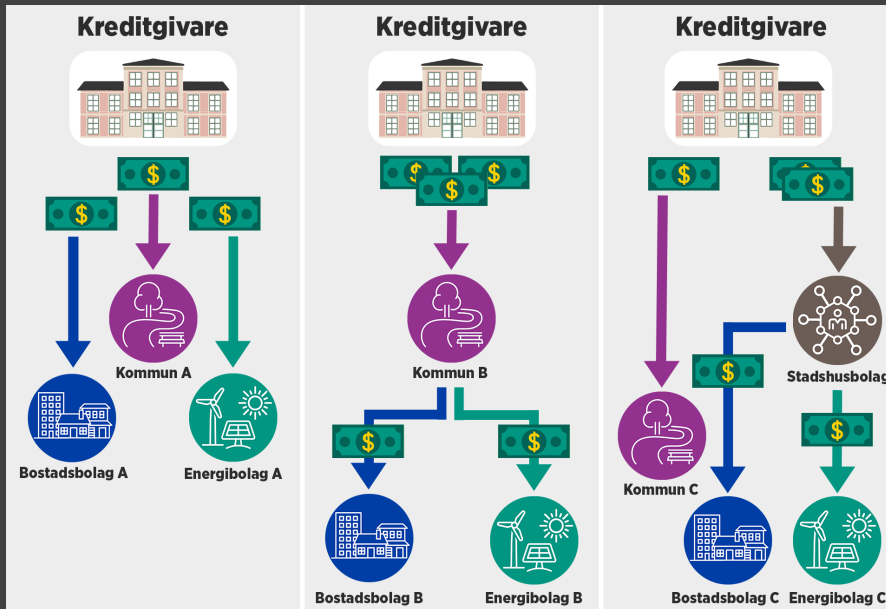
Det vanligaste är att varje enhet lånar direkt från en kreditgivare, vilket i de flesta fall är Kommuninvest. Men i ett cirka 50-tal av landets 310 kommun- och regionkoncerner

samordnas upplåningen i en internbank. Det innebär att en finansenhet inom kommunens eller regionens förvaltning eller ett kommunalt företag, ofta ett så kallat stadshusbolag (holdingbolag), ansvarar för finansieringen för hela koncernens upplåningsbehov. Det tekniska upplägget och praktiska utförandet kan se olika ut men grundprincipen är densamma. Internbanken ansvarar för den externa upplåningen och vidareförmedlar i sin tur dessa medel till de enheter inom koncernen som är i behov av dem. Om internbanken ligger i förvaltningen kommer hela koncernens låneskuld visas som en skuld på kommunens eller regionens balansräkning, även om kommunens nettoskuld är liten eller till och med noll. Den del av upplåningen som vidareförmedlas till kommunens företag kommer i sin tur att bokföras som en finansiell fordran på kommunens balansräkning.

Effekten av vidareutlåning på olika skuldmått

Kommunkoncern A, B och C har samma upplåningsbehov, 300 mnkr, fördelat på lika stora belopp mellan kommunen, bostadsbolaget och energibolaget. I kommunkoncern A lånar varje enhet inom koncernen direkt från kreditgivaren medan kommunkoncern B samordnar sin upplåning via internbanken som ligger i den kommunala förvaltningen. I Kommunkoncern C sker upplåningen till bostads- och energibolaget via kommunens stadshusbolag.

Figur 18: Illustration av upplåning med och utan internbank



I redovisningen kommer kommun A att ha 100 mnkr i låneskuld på sin balansräkning, medan låneskulden för kommunkoncern A uppgår till 300 mnkr. 100 mnkr av koncernens låneskuld räknas med i Maastrichtskulden. Kommun B kommer ha 300 mnkr i låneskuld och 200 mnkr i tillgångar i form av finansiella fodringar på bostads- och energibolaget som avser vidareutlåningen till bolagen via internbanken. Låneskulden i kommunkoncern B är 300 mnkr och hela den summan räknas med i Maastrichtskulden. Kommun C har 100 mnkr i låneskuld på balansräkningen. Koncernen har 300 mnkr, vilket också är kommunens Maastrichtskuld, eftersom stadshusbolag generellt ingår i de företag som SCB inkluderar i sina beräkningar.

Tabell 2: Skuld per kommun för respektive skuldmått

	Kommunens skuld	Koncernens skuld	Maastrichtskuld
Kommun A	100 mnkr	300 mnkr	100 mnkr
Kommun B	300 mnkr	300 mnkr	300 mnkr
Kommun C	100 mnkr	300 mnkr	300 mnkr

Kommunens nettoskuld påverkas enbart av nettobeloppet mellan vad internbanken i kommunen lånar upp och den tillgång i form av en finansiell fordran som uppstår när medel lånas vidare till företagen. Maastrichtskuldens regelverk tittar i stället på den bruttoskuld som uppstår av upplåningen. Eftersom kommun- och regionkoncerner med samordnad finansiering och internbank ofta är befolkningmässigt stora blir det betydande belopp som de facto vidareförmedlas till kommunala affärsdrivande företag men som därmed även inkluderas i beräkningen av Maastrichtskulden. I avsnittet *Kommunsektorns Maastrichtskuld utan vidareutlåning* görs en uppskattning av hur stor Maastrichtskulden skulle vara om regelverket tog hänsyn till kommunernas nettoupplåning snarare än deras bruttoupplåning. Det motsvarar hur stor skulden skulle ha varit ifall alla kommuner organiserade sin upplåning som Kommunkoncern A i Figur 18.

Kommuner och regioner har frihet att bedriva delar av sin förvaltning i företagsform. Detta är inte enbart ett svenskt fenomen utan förekommer i flera länder i Europa.⁹ I en svensk kontext innebär detta att det numera finns en stor variation mellan olika kommuner när det gäller vilka verksamheter som bedrivs i förvaltningsform och vilka som bedrivs i företagsform. Detta är speciellt tydlig för

vatten- och avloppsverksamheten (VA) och driften av kommunens verksamhetslokaler. VA-verksamheten kan bedrivas i förvaltningsform i den enskilda kommunen, i ett kommunalförbund i samverkan med andra kommuner, i ett separat helägt eller delägt VA-bolag eller som en del av det egna energibolaget. De senaste decennierna har fler kommuner även valt att bolagisera hela eller delar av sitt bestånd av verksamhetslokaler. Vissa kommunala fastighetsföretag äger kommunens förskolor, skolor och omsorgsbyggnader, medan andra företag specialiserar sig på arenor och andra former av specialbyggnader. Ibland ligger ägandet och driften i kommunens allmännyttiga bostadsbolag. Gemensamt är att företagen sedan hyr ut lokalerna till kommunens förvaltningsorganisation.

Kommunala VA-företag och fastighetsföretag ingår inte i beräkningen av Maastrichtskulden. Om kommunen klassificerar de hyreskontrakt som de har gentemot det kommunala fastighetsbolaget som finansiell leasing, inkluderas dock detta åtagande som en låneskuld på kommunens balansräkning, och inkluderas därmed i Maastrichtskulden.¹⁰ Om kommunen eller regionen valt att inte bolagisera sin VA-verksamhet och/eller sina verksamhetslokaler finns eventuella skulder kopplade till dessa verksamheter på kommunen eller regionens balansräkning.

⁹ Dexia Crediop (2004)

¹⁰ Rådet för kommunal redovisning (2020)

Kommunsektorns skulder uppdelade på förvaltning och affärsdriven verksamhet

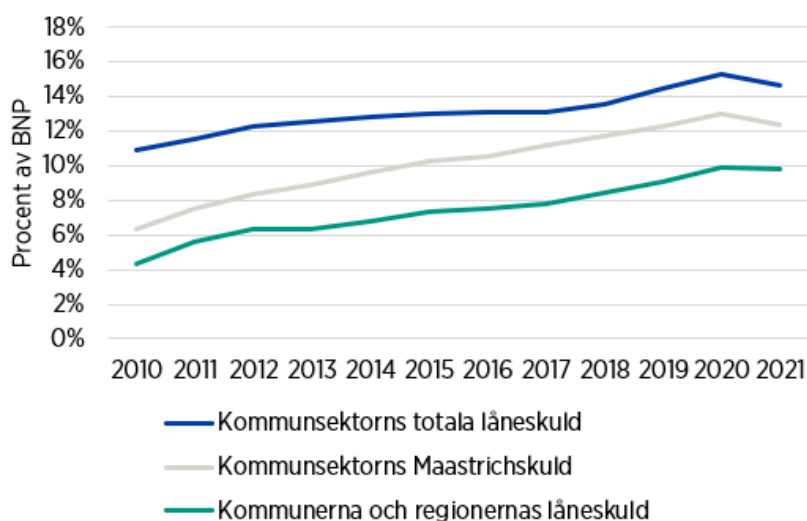
I inledningsavsnittet i denna rapport presenterades tre olika mått på kommunsektorns låneskuld. Som framgår av Figur 19 skiljer sig måtten åt i nivå men följer samma uppåtgående trend under 2010-talet.

Differensen mellan kommunsektorns totala låneskuld och Maastrichtskulden beror primärt på den upplåning som görs av affärsdrivande kommunala bolag direkt från en kreditgivare, till exempel Kommuninvest. Skillnaden mellan Maastrichtskulden och kommunernas och regionernas låneskuld beror till största del på att Maastrichtskulden utöver kommunernas och regionernas låneskulder även inkluderar kommunala företag som klassificeras som

offentlig förvaltning, företrädesvis ett antal stadshusbolag som fungerar som kommunkoncernens internbank. Utöver rena låneskulder inkluderas även skulder för förutbetalda investeringsbidrag, pensionspremier som betalas ut med viss fördröjning, factoring av leverantörsskulder, samt valutakursindexering av skulder i utländsk valuta.

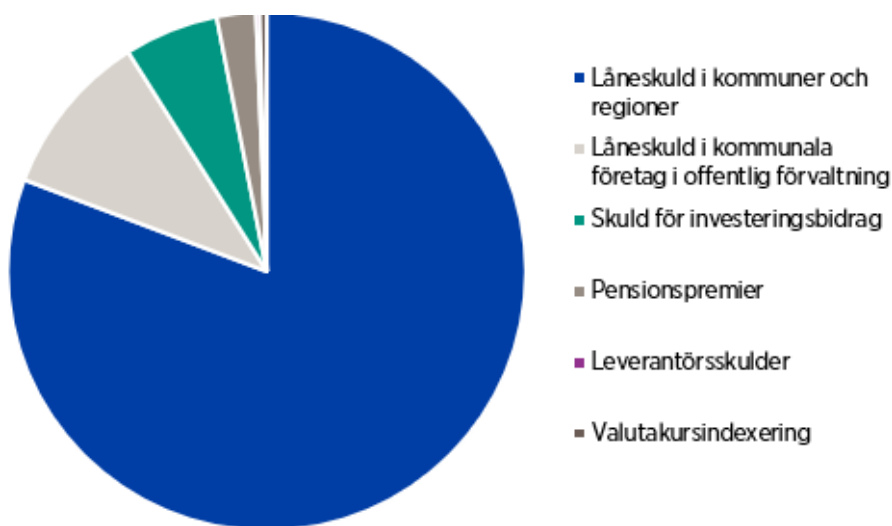
Varje skuldmått i Figur 19 har sina för- och nackdelar, se Tabell 3. En gemensam utmaning är hur hänsyn ska tas till de stora affärsdrivande verksamheterna som finns i svensk kommunsektor och som försvårar internationella jämförelser.

Figur 19: Kommunsektorns Maastrichtskuld och kommunsektorns låneskulder som andel av BNP 2010-2021



Källa: SCB och Kommuninvest

Figur 20: Maastrichtskuldens uppbyggnad



Källa: SCB

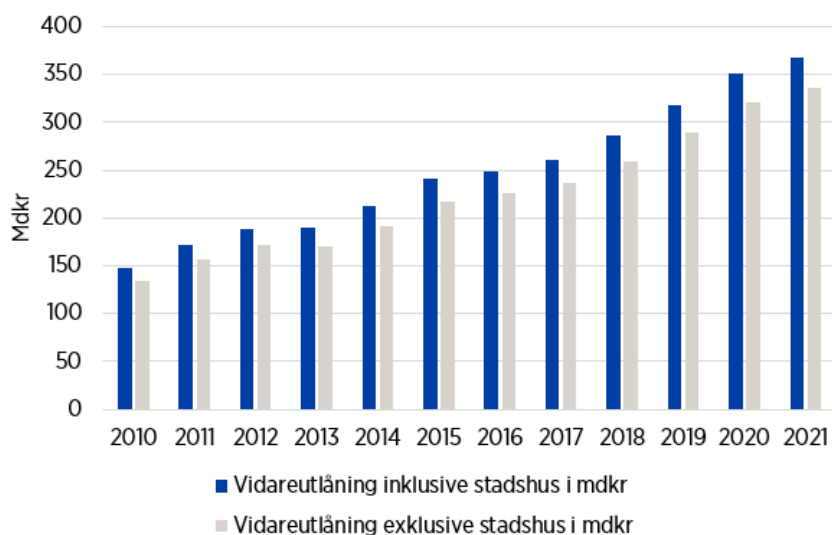
Tabell 3: För- och nackdelar med olika skuldmått

	Beskrivning	Fördelar	Nackdelar
Total låneskuld	Kommunsektorns totala låneskuld. Inkluderar kommuner och regioners samt deras företags låneskulder.	Åskådliggör kommunsektorns sammanlagda låneskuld.	Svårt att använda i internationella jämförelser. Särskiljer inte mellan skuld i förvaltning och affärsdrivande företag.
Maastrichtskulden	Se beskrivning i avsnittet <i>Inledning</i>	Gemensam metodologi för alla länder, möjliggör internationella jämförelser.	Användningen av bruttoskuld får stora konsekvenser för beräkningen av kommunsektorns Maastrichtskuld.
Kommunernas och regionerna låneskuld	Den låneskuld som kommunerna och regionerna har på sina balansräkningar.	Exkluderar upplåning som sker direkt av de kommunala och regionala företagen.	Inkluderar låneskulder som förmedlas vidare till koncernens företag via internbank.

För att adressera frågan om företagens skulder, görs i detta avsnitt en uppdelning av kommunsektorns låneskuld mellan förvaltning och affärsdrivande företag under perioden 2010–2021. Respektive skuldmått beräknas om med hänsyn till kommunernas

och regionernas vidareutlåning till sina företag. I Appendix 2 finns en beskrivning av hur beräkningen är gjord. Figur 21 visar hur vidareutlåningen till kommunala och regionala företag utvecklats under 2010-talet.

Figur 21: Kommunernas, regionernas och stadshusbolagens vidareutlåning i mdkr 2010-2021



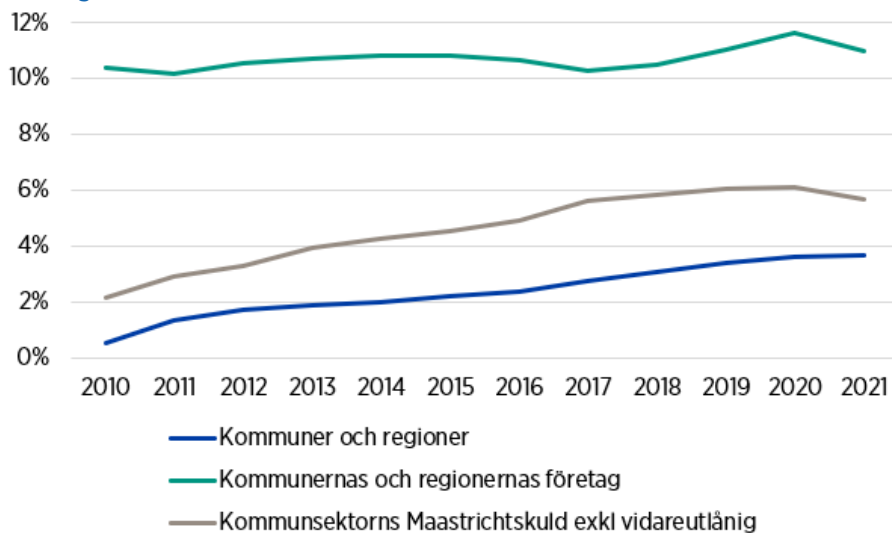
Källa: SCB och Kommuninvests bearbetning

Som framgår av Figur 21 ökade vidareutlåningen från kommuner och regioner till de kommunala och regionala företagen från 134 mdkr 2010 till 336 mdkr 2021, vilket motsvarar en ökningstakt på 8,5 procent per år. Det finns två anledningar till denna ökningstakt; ökat upplåningsbehov hos kommunernas och regionernas företag och att antalet internbanker ökade under 2010-talet.

Om skuldmåttet i Figur 19 räknas om med hänsyn till vidareutlåningen till de kommunala och regionala företagen innebär det att låneskulden hos kommunsektorns

företag har varit relativt konstant som andel av BNP, cirka 11 procent, under hela 2010-talet. Nettolåneskulden i kommunal och regional förvaltning har samtidigt ökat från knappt 1 till 4 procent av BNP under samma tidsperiod. Det kan finnas flera orsaker bakom denna ökning, men den demografiska utvecklingen som beskrivs i kapitlet Demografiska förändringar är en viktig faktor. Räknas vidareutlåningen bort från kommunsektorns Maastrichtskuld så mer än halveras skulden, från drygt 12 till knappt 6 procent som andel av BNP.

Figur 22: Kommunsektorns skulder som andel av BNP 2010-2021, netto efter justering för vidareutlåning



Källa: SCB och Kommuninvest

Sammanfattande slutsatser

Mellan 2010 och 2022 ökade Sveriges befolkning med över 1,1 miljoner invånare. Under samma tidsperioder investerade landets kommuner, regioner och deras företag över 2 000 mdkr¹¹ i bland annat förskolor, skolor, sjukhus, vägnät, vatten och avlopp, bostäder, vindkraftsparker, kollektivtrafik och vårdutrustning. Knappt en fjärdedel av alla investeringar har finansierats med lånade medel.

I nominella termer ökade kommunernas och regionernas nettolåneskuld från runt 20 mdkr 2010 till 200 mdkr, eller knappt 4 procent av BNP 2021. Samtidigt ökade låneskulden för kommunsektorns företag med 230 mdkr, men skulden var relativt konstant mätt som andel av BNP, cirka 11 procent.

Genom en kombination av ökat upplåningsbehov i kommunsektorns företag och fler interbanker ökade vidareutlåningen från kommuner, regioner och stadshusbolag till företagen från 148 mdkr 2010 till 367 mdkr 2021. Det innebär i sin tur att:

- Ungefär hälften av kommunsektorns Maastrichtskuld vid varje tidpunkt kan förklaras av vidareutlåningen från kommuner, regioner och stadshusbolag till kommunsektorns företag.
- Ungefär hälften av den reala ökningen i Maastrichtskulden för kommunsektorns sedan 2010 härrör från ökad upplåning hos landets kommuner och regioner medan den andra hälften beror på ökad vidareutlåning.

Det är viktigt att poängtera att vi på inget sätt påvisat några felaktigheter i beräkningen av Maastrichtskulden eller andra skuldmått. Beräkningarna följer regelverk och etablerad praxis. Det vi däremot visat på är att de kommunala företagens stora upplåningsbehov, i kombination med en utbredd användning av interbanker, får en betydande påverkan på Maastrichtskulden. Dessa faktorer, i kombination med en i grunden decentraliserad välfärdsmodell och en stark befolkningstillväxt, är viktiga delförklaringar till att den svenska kommunsektorn har en hög uppmätt skuldsättning ur ett internationellt perspektiv.

Det faktum att den höga skuldsättningen till stor del kan förklaras av faktorer som helt eller delvis är unika för svensk kommunsektor, betyder inte att kommuner och regioner kan bortse från riskerna med en alltför hög skuldsättning. Analyserna i denna rapport har gjorts på sektornivå, och det finns stora skillnader i skuldsättning mellan olika kommuner, regioner och kommunala företag. Det är av yttersta vikt att kommuner och regioner arbetar aktivt med ekonomistyrning och skuldförvaltning, vilket inte minst aktualiserats i ett makroekonomiskt läge med hög inflation och stigande räntor.

Lästips

För läsning och vägledning i frågor som berör ekonomistyrning och skuldförvaltning rekommenderas följande två rapporter:

[Styrning i finansiell balans: En mer effektiv ekonomistyrning i kommunsektorn \(Kommuninvest 2021\)](#)

[Handbok i skuldförvaltning för kommunsektorn \(Kommuninvest 2022\)](#)

Referenser

Andersson Järnberg & Hultkrantz (2022): "[Kommunsektorns investeringsutgifter, Sammanfattning](#)".

Dexia Crediop 2004. "[Local Public Companies in the 25 countries of the European Union](#)", (Dexia and Fédération des Sem Report No. 2).

Ekonomistyrningsverket (2022): "[Prognos, Statens budget och de offentliga finanserna](#)", december 2022".

Fjertorp (2012): "[Explaining the Development of Capital Asset Volume in Swedish Local Governments](#)".

KommuneKredit, Kommuninvest & MuniFin (2015). "[The Nordic Model: Local Government, Global Competitiveness in Denmark, Sweden and Finland](#)".

Ladd (1992): "Population Growth, Density and the Costs of Providing Public Services", Urban Studies, 29 (2), 273-295.

Ladd (1994): "Fiscal impacts of local population growth: A conceptual and empirical analysis", Regional Science and Urban Economics, 24, 661-686.

Rådet för kommunal redovisning (2020): "[Redovisning av leasing- och hyresavtal](#)", idéskrift.

SCB (2021): "[Kvalitetsdeklaration. Offentliga förvaltningens sparande och bruttoskuld enligt EU:s konvergenskriterier \(EDP\)](#)".

Sveriges Allmännyttan (2022): "[Ekonomisk statistik 2021, utblick 2022-2023](#)".

Appendix 1: Maastrichtskulden inom EU och i Sverige

Maastrichtfördraget från 1992 banade väg för införandet av en gemensam europeisk valuta – euron. I fördraget fastställdes ett antal ekonomiska gränsvärden som alla länder som önskade delta i valutasamarbetet behöver uppfylla för att säkerställa eurons stabilitet över tid. Eftersom euroområdet har en gemensam penningpolitik men inte en gemensam finanspolitik är det nämligen viktigt att säkerställa ett ramverk för att ländernas ekonomiska utveckling inte ska divergera för mycket från varandra. Annars skulle det kunna uppstå svårhanterade ekonomiska obalanser inom valutaområdet. I den så kallade stabilitets och tillväxtpakten stipuleras att budgetunderskottet i ett lands offentliga sektor inte får överstiga 3 procent av BNP och att Maastrichtskulden inte får överstiga 60 procent av BNP.

Efter finanskrisen 2007–2008 har dock skuldnivån i flera euroländer konstant legat över gränsvärdet i fördraget. Under coronapandemin aktiverades den allmänna undantagsbestämmelsen i stabilitets- och tillväxtpakten, vilket medförde att medlemsländerna kunde stötta ekonomin under pandemin.

Maastrichtskulden mäter den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Riksgälden lyfter dock fram att för att ”få en rättvisande bild av ett lands ekonomiska ställning bör man inte bara studera dess skulder utan även dess tillgångar. Om tillgångarna är större än skulderna har

staten en positiv nettoförmögenhet och om skulderna är större än tillgångarna har den en nettoskuld.” Det finns dock en viktig anledning till att jämförelser av skulder, inte minst för länder, regioner och kommuner, tenderar att utgå från bruttoskuldssättningen. Det är ett enkelt och tydligt mått och analysen slipper ta hänsyn till de metodologiska svårigheter som det innebär att ens försöka värdera olika typer av tillgångar.

Även om Sverige står utanför euro-samarbetet så är Sverige som EU-medlem bundna av reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten. Sverige har också valt att inkorporera Maastrichtskulden i det egna finanspolitiska ramverket. Ramverket, som vuxit fram sedan början 1990-talet består idag av:

- ett överskottsmål för hela den offentliga sektorn
- ett utgiftstak för staten
- balanskravet för kommunsektorn
- ett skuldankare för den konsoliderade bruttoskulden, det vill säga Maastrichtskulden

Den sista punkten innebär att Maastrichtskulden ska vara 35 procent av BNP på medellång sikt, vilket alltså är väsentligt lägre än kravet i stabilitets- och tillväxtpakten. Om skuldsättningen avviker mer än fem procentenheter från ankaret, uppåt eller nedåt, ska regeringen förklara för riskdagen hur avvikelserna har uppkommit och hur den ska hanteras.

Appendix 2: Bedömning av vidareutlåning

Utgångspunkten i Kommuninvests beräkningar är att i ett första steg beräkna storleken på det belopp som vidareutlånas till kommunala företag via kommunala och regionala internbanker inklusive och exklusive så kallade stadshusbolag. I steg två kan vidareutlåningen användas för att dels skilja mellan låneskuld som primärt relaterar till förvaltning och låneskuld som relaterar till kommunsektorns företag, dels estimerar hur stor Maastrichtskulden skulle vara med hänsyn tagen till den uppskattade vidareutlåningen.

Det finns två olika officiella källor som kan användas för att uppskatta hur

stor vidareutlåningen är från kommuner och regioner till deras företag. De två är SCB:s dataproduktion Kommunernas och regionernas finansiella tillgångar och skulder (KTS) och Räkenskapsammandrag för kommuner och regioner (RS).

Båda datakällorna ger en bra bild av vidareutlåningens utveckling över tid, men underskattar samtidigt storleken på densamma. Beräkningen har utgått från RS, men kompletteringar har gjorts utifrån uppgifter från enskilda kommuners och regioners balansräkningar i aktuella årsredovisningar.



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
www.kommuninvest.se