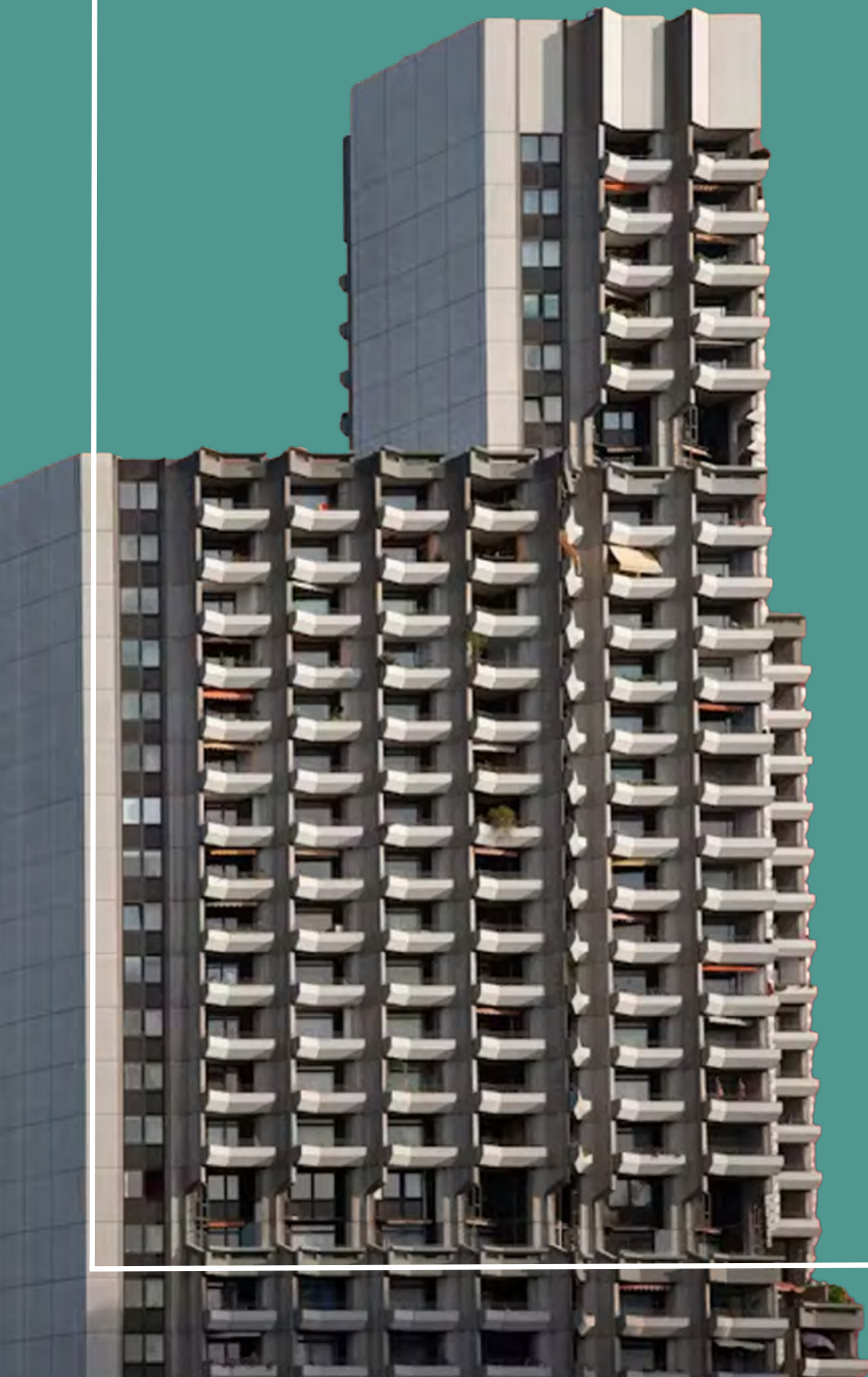


Maj 2024

SKUGGÖVERSYN FINANSPOLITISKA RAMVERKET  
**De samhällsekonomiska effekterna**

**Elinor Odeberg  
Vilgot Österlund**



**arena idé**



**Elinor Odeberg** är chefsekonom på tankesmedjan Arena Idé. Elinor har arbetat som politiskt sakkunnig på Finansdepartementet med särskilt ansvar för internationell ekonomisk politik. Hon är ekonomhistoriker med gedigen utredningserfarenhet, bland annat som utredare på fackförbundet Kommunal, samt har en bakgrund som debattör och skribent.



**Vilgot Österlund** är utbildad statistiker och har framförallt jobbat som dataanalytiker, bland annat på Socialstyrelsen.



**Skuggöversyn av det finanspolitiska  
ramverket delrapport 2: De  
samhällsekonomiska effekterna**

Författare: Elinor Odeberg och Vilgot Österlund

Stockholm 2024

Grafisk form: Simon Karlsson

©Arena Idé och författaren

Rapporten kan laddas ner från

[www.arenaide.se/rapporter](http://www.arenaide.se/rapporter)



# Sammanfattning

- » De offentliga finanserna och den finansiella förmögenheten har sedan införandet av det finanspolitiska ramverket utvecklats mycket väl. Samtidigt har skuldnivån i kommunsektorn och hos hushållen ökat markant, alltmedan investeringsskulden i samhällsviktig infrastruktur har vuxit sig större.
- » Den goda finansiella utvecklingen har inte skett tack vare överskottsmålet, utan genom nettoinsättningar i pensionssystemet, värdeökning på statliga tillgångar och en god BNP-tillväxt. Det föranleder en diskussion om huruvida pensionssystemet bör ingå i överskottsmålet.
- » För att riskminimera tvingas vissa kommuner till beslut som på sikt leder till ökade kostnader som minskar det ekonomiska utrymmet för annan välfärd. Många respondenter i intervjuunderlaget efterlyser tydligare statlig medfinansiering för infrastruktur.
- » Rapporten tar död på myten att ramverket är en garanti mot ofinansierade skattesänkningar. Det som mer än något annat präglar finanspolitiken sedan ramverkets införande är just skattesänkningar. Det finansiella sparande som Sverige haft sedan ramverkets införande vänds till underskott om det positiva bidraget från pensionssystemet tas bort. Att det trots det finansiella underskottet skett så omfattande skattesänkningar går inte att tolka på annat sätt än att skattesänkningarna varit ofinansierade.
- » Det finanspolitiska ramverkets utformning gör att även en finansminister som först vill spara ihop ekonomiska medel för att därefter investera med den uppbyggda bufferten inte tillåts detta, eftersom det innebär ett finansiellt underskott under investeringsåren. Att inte kunna använda resurser som man sparar ihop tidigare år blir ett incitament att sänka skatter i stället för att spara och sedan finansiera investeringarna.
- » Inom nuvarande ramverk är det inte möjligt att möta de investeringsbehov som konstaterats i tidigare delrapport utan att staten går med underskott.

# Inledning

Sverige står inför en rad utmaningar som kräver ökade investeringar. Klimatförändringarna kräver skyndsamma åtgärder för att ställa om till ett mer hållbart samhälle. Ökade geopolitiska spänningar i vår omvärld inskräper vikten av ett starkt försvar och hög civil beredskap. För att vi ska kunna resa och frakta gods smidigt genom landet behöver järnvägen och vägnätet rustas upp. Vatten- och avloppsnätet kräver renovering, och en skriande bostadsbrist ställer krav på fler bostäder. För att möta såväl klimatomställningen som industrins tillväxttakt måste energiproduktionen och kapaciteten i elnätet öka. Samtidigt behövs stora satsningar för att stärka vårt humankapital genom utbildning och bättre sjukvård. Det råder inte brist på områden som behöver mer resurser.

Sedan 90-talet har svensk politik haft ett starkt fokus på den monetära skulden, men inte ett lika starkt fokus på den underhålls- och investeringsskuld som vuxit allt större. Om denna skuld inte hanteras kommer det inte bara att innebära större kostnader längre fram, utan även att Sverige missar möjligheten att locka nya företag och etableringar till landet. Många infrastruktursatsningar gjordes under en period i svensk politik då det ekonomisk-politiska ramverket såg annorlunda ut. Efterkrigsperioden under 50-, 60- och 70-talet präglades av hög tillväxt, hög produktivitet och ett växande offentligt kontrakt. Nu har många av de investeringar som gjordes då passerat sin tekniska livslängd och kräver underhåll och renovering, och i vissa fall behöver de ersättas med nya tekniker och modernare lösningar.

Ytterst avgörs förmågan att möta Sveriges investeringsbehov av politik och prioriteringar. Vilka delar av dessa investeringar bör och kan finansieras genom privat respektive offentligt kapital? Om offentligt kapital, ska det komma från skatt eller lån? Är det stat, kommun eller region som ska beskatta, eller låna? Finns det delar av upprustningen som kan anses falla utanför det offentliga åtagandet, och därmed inte ska prioriteras? Detta är frågor som kräver politiska svar och ett tydligt politiskt ledarskap. Riskerna med att *inte* investera ter sig betydligt större än riskerna som följer med en ökad offentlig skuldsättning och/eller ökad skattekvot.

Lånefinansiering som instrument begränsas i dag av det finanspolitiska ramverk som upprättades på 1990-talet, och som revideras vart åttonde år. Ramverket, även kallat budgetreglerna, innehåller ett antal regler och principer för finanspolitiken i stat och kommun. En av dessa är överskottsmalet, som säger att Sverige i genomsnitt ska ha ett årligt budgetöverskott motsvarande 1/3 procent av BNP över en konjunkturcykel. Denna regel har kvarstått trots att den svenska

statsskulden som andel av BNP gått från att vara en av de högre i Europa till att vara en av de lägre. Ramverket har alltmer kommit att tolkas som ett mål i sig, när det i själva verket borde vara ett medel för att främja en god samhällsekonomisk utveckling.

Med anledning av den parlamentariska kommitté som 2024 ska se över ramverket och de stora samhällsbehov Sverige har, gör Arena Idé en skuggöversyn av det finanspolitiska ramverket. Detta är den andra av sammanlagt tre rapporter. För att kunna ta ställning till hur det finanspolitiska ramverket behöver förändras, vilket är ämnet för slutrapporten, krävs först en kartläggning av hur stora behov av investeringar Sverige faktiskt har. Det var ämnet för den första rapporten, där vi kunde visa att behovet av ökade offentliga investeringar landar på mellan 1 och 3,5 procent av BNP under en begränsad tidsperiod. Denna rapport analyserar ramverket som sådant och vilka effekter det har fått för staten, kommunsektorn och hushållen. Är budgetreglerna ett hinder för investeringar, och i så fall hur?

## Rapportens innehåll och upplägg

Den här rapporten syftar till att ge en övergripande bild av det nuvarande finanspolitiska ramverket och försöka ge en nyanserad bild av dess effekter. I arbetet med denna delrapport har vi intervjuat kommun- eller ekonomichefer i ett urval av Sveriges kommuner. Vi har pratat med några av de mest skuldsatta kommunerna i landet och ställt frågor om kommunens ekonomi och förhållandet till det finanspolitiska ramverket. Kommunerna som deltagit är Skellefteå, Norsjö, Stockholm, Norrköping och Flen.

Först ges en bakgrund till ramverkets tillkomst, följt av en genomgång av ramverket och dess regler och en utvärdering av hur ramverket efterföljs. Därefter går vi igenom de effekter det haft på de offentliga finanserna och hur kommunsektorn och hushållen påverkats. I den avslutande diskussionen behandlas bland annat om det är möjligt att möta dagens investeringsbehov med nuvarande ramverk.

# Bakgrund

”Det finanspolitiska ramverket har tjänat oss väl” är ett uttryck som ofta hörs i samband med diskussioner om Sveriges eventuella lånebehov. Det finanspolitiska ramverket väcker liknande känslor som den nyligen övergivna neutralitetspolitiken. Men hur och varför kom ramverket till från början?

I början av 1990-talet genomgick Sverige en omfattande finanskris, den så kallade 90-talskrisen.

Krisen började i bank- och fastighetssektorn men spred sig snabbt till resten av ekonomin. Konsekvenserna av krisen blev omfattande med massarbetslöshet, fallande BNP och övergivande av den fasta växelkursen. Perioden upplevs i efterhand som närmast episk med kända citat och anekdoter från politiker och andra makthavare. Bengt Dennis ”The sky is the limit” om när marginalräntan höjdes till 500 procent och Göran Perssons egen utsaga om att stå med mössan i hand framför finansvalparna på Wall Street är historier som etsat sig fast. Krisen har letat sig in i populärkulturen<sup>1</sup> och snarlika historier finns även från Finland som genomgick en liknande kris.

Innan 1990-talskrisen hade Sverige en mycket stark arbetsmarknad med en sysselsättningsgrad i den vuxna befolkningen på närmare 90 procent och en arbetslöshet på runt 2 procent. Superdevalveringen 1982 tillsammans med en avreglerad kreditmarknad gjorde att ekonomin var nära överhettning med hög inflation och höga nominella löneökningar. Samtidigt präglades finanspolitiken av en växande offentlig sektor som i början av 1980-talet innebar stora underskott, men som efter höjda skatter kunde vändas till sparande i slutet av årtiondet. I en kombination av kraftigt ökad arbetslöshet och fallande skatteintäkter försämrades statens ekonomi kraftigt under krisen. Mellan 1991 och 1996 hade Sverige varje år underskott i ekonomin. 1993 var det som allra värst då underskottet i offentlig sektor motsvarade 10,6 procent av BNP.

Det finanspolitiska ramverket var en av flera reformer som kom till runt eller strax efter den statsfinansiella krisen. Förutom ramverket fick Sverige 1991 ett nytt skattesystem, 1992 släpptes kronan fri, 1993 presenterades Riksbankens inflationsmål på 2 procent, 1995 gick vi med i Europeiska unionen, industriavtalet slöts 1997, 1999 fick Riksbanken en stärkt självständighet i och med instruktionsförbudet och den stora pensionsreformen trädde i kraft. Förutom dessa genomgripande förändringar i det makroekonomiska ramverket sjuösettes också en rad privatiseringar under 1990-talet. Exempelvis röstades friskolereformen

<sup>1</sup> Se till exempel Motormännens *Dagslåneräntan* och Svenne Rubins *Folköl och dunkadunka*.

igenom 1992, husläkarreformen öppnade upp för primärvårdsläkare att arbeta i privat regi, det statliga monopolet på postbefordran avskaffades 1993 och elmarknaden avreglerades 1996. Många av dessa privatiseringar har sedan förstärkts under 00-talet med utförsäljningar av Apoteket, bilprovningen, det statliga telekombolaget Telia och järnvägsunderhållet som några exempel. Numera är det också norm att statliga och kommunala bolag ska styras enligt affärsmässiga principer.

Alla dessa förändringar och efterföljande effekter är inte helt enkla att särskilja från varandra och det kan finnas politiska motiv för hur man väljer att förklara vissa utfall. Är den förhållandevis låga och stabila inflationen sedan mitten på 1990-talet tack vare märket och ansvarstagande parter på arbetsmarknaden, Riksbanken eller den strama statliga budgetprocessen? Eller något helt annat, som globalisering och billigare importvaror? Kanske en kombination. På samma sätt finns det en tendens att lägga mycket av skulden för dagens ekonomisk-politiska problem på ramverket, när de kanske lika väl kan förklaras av bristande styrning på grund av avregleringar som inte har med budgetreglerna att göra. Likväl ska vi försöka att analysera ramverket och dess samhällsekonomiska utfall.



# Det finanspolitiska ramverket

Målet med det finanspolitiska ramverket är att finanspolitiken ska vara långsiktig hållbar och transparent (Finansdepartementet, 2018). Ramverket består av fyra huvuddelar: en stram budgetprocess, de budgetpolitiska målen, extern uppföljning samt öppenhet och tydlighet. I detta avsnitt går vi igenom budgetreglerna och hur de har fallit ut i praktiken. Det finanspolitiska ramverket infördes 1996 och implementerades för första gången vid arbetet med 1997 års statsbudget. Ramverket har förändrats och justerats vid flera tillfällen, senast 2019 då bland annat nivån för överskottsmålet justerades och skuldankaret lades till.

## En stram statlig budgetprocess

En av de viktigaste delarna i det finanspolitiska ramverket är den strama budgetprocessen. Budgetprocessen sätter ramarna för hur arbetet med finanspolitiken ska gå till. Budgetarbetet utgår från ett framåtblickande perspektiv där utgiftstaket och överskottsmålet ger det ekonomiska utrymme som utgör kommande års budget. Budgeten fördelas därefter utifrån detta utrymme med ett så kallat uppifrån-och-ned-perspektiv. Eftersom det totala utrymmet inte får överskridas måste utgiftsposter ställas mot varandra, en utgiftsökning inom ett område ska mötas med motsvarande minskning på andra områden. I den strama budgetprocessen ingår även rutiner om budgetberedningen, finansieringsprinciper, budget- och redovisningsprinciper samt redovisning av skatteutgifter.

Finansieringsprinciperna innebär i huvudsak att utgiftsökningar ska finansieras med motsvarande varaktiga utgiftsminskningar. På samma sätt ska en inkomstsänkning mötas av motsvarande utgiftsminskning, och finansieringen av nya reformer ska kunna härledas till konkreta regelförändringar. Budget- och redovisningsprinciperna säger sammanfattningsvis att budgeten ska omfatta alla inkomster och utgifter som kan påverka lånebehovet. Vidare gäller bruttoredo-visning där inkomster räknas på budgetens inkomstsida och utgifter räknas på budgetens utgiftssida. I redovisning av skatteutgifter avses att regeringen årligen ska inkomma med en redovisning av hur skatteintäkterna påverkas till följd av särregler från skattelagstiftningen. Syftet är att synliggöra indirekta stöd på inkomstsidan som kunde finnas på utgiftssidan samt att belysa hur enhetliga skattereglerna är.

Generellt följs den statliga budgetprocessen väl. Budgetberedningen har sin

gång och det finns en enighet bland politiker om att hålla sig till fastslagna finansierings- och redovisningsprinciper. Däremot finns skäl att kritisera det faktum att en förhållandevis stor del av statens utgifter finns redovisade på budgetens inkomstsida. Exempelvis skulle rot- och rutavdragen lika gärna kunna vara omvänt inkomstprövade bidrag som redovisas på budgetens utgiftssida. Jobbskatteavdraget, rot- och rutavdragen, avdraget för förvärvsinkomster och ränteavdraget uppgår i budgeten för 2024 till sammanlagt 250 miljarder kronor. Om dessa avdrag i stället redovisats på utgiftssidan skulle budgeten se ut att vara nästan 20 procent större än i dag.

## De budgetpolitiska målen

De budgetpolitiska målen består av fyra delområden som vart och ett ska bidra till att den offentliga skulden hålls på en önskad nivå och inte drar iväg. Målen är överskottsmålet, skuldankaret, utgiftstaket samt det kommunala balanskravet.

### **Överskottsmålet**

Överskottsmålet, eller saldomålet som det ibland kallas, är ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Målet säger att det finansiella sparandet i genomsnitt ska uppgå till 1/3 procent av BNP per år över en konjunkturcykel. I det finansiella sparandet ingår staten, kommunsektorn och pensionssystemet (exklusive premiepensionssystemet).

Överskottsmålet har justerats vid två tillfällen. Från början var överskottsmålet 2 procent av BNP och inkluderade då även premiepensionssystemet. Som en anpassning till europeiska definitioner av offentligt sparande räknas sedan 2007 inte premiepensionssystemet in i det offentliga sparandet. För att kompensera detta ändrades överskottsmålet till 1 procent av BNP. 2019 justerades överskottsmålet igen, då till nuvarande nivå om 1/3 procent av BNP.

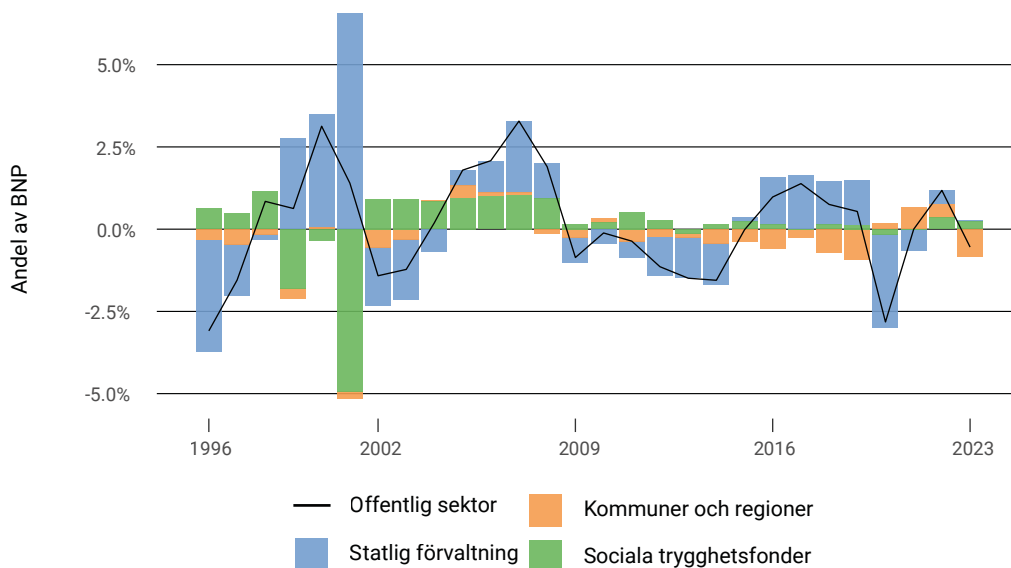
Överskottsmålet mäts och utvärderas efter det som kallas strukturellt sparande, vilket inte går att observera utan bygger på antaganden och beräkningar. Det strukturella sparandet är en uppskattning av hur sparandet i offentlig sektor sett ut givet en neutral konjunktur och att potentiell BNP var uppfylld. En observerbar variabel som inte är beroende av antaganden är det finansiella sparandet, vilket ges av inkomsterna minus utgifterna.

Det finansiella sparandet i offentlig sektor har sedan 1990-talet varierat, men har totalt sett varit positivt. Sparandet har varierat mellan ett underskott på drygt 2,5 procent av BNP till ett överskott i ungefär samma storlek. Positiva bidrag kommer från pensionssystemet och offentlig sektor, medan kommunsektorn bidragit negativt till det finansiella sparandet. Det finansiella sparandet som andel av BNP per år och sektor visas i figur 1. Från och med 1996 uppgår det finansiella sparandet totalt till 133 miljarder kronor, där statlig förvaltning och pensionssystemet står för ett sparande om 140 miljarder vardera, medan kommunsektorn har ett underskott om 207 miljarder kronor. Den offentliga sektorn

utan pensionssystemet har alltså ett negativt finansiellt sparande på 67 miljarder kronor. Att offentlig sektor över huvud taget haft ett överskott är alltså tack vare pensionssystemet.

### Finansiellt sparande i offentlig sektor

Finansiellt sparande som andel av BNP per sektor



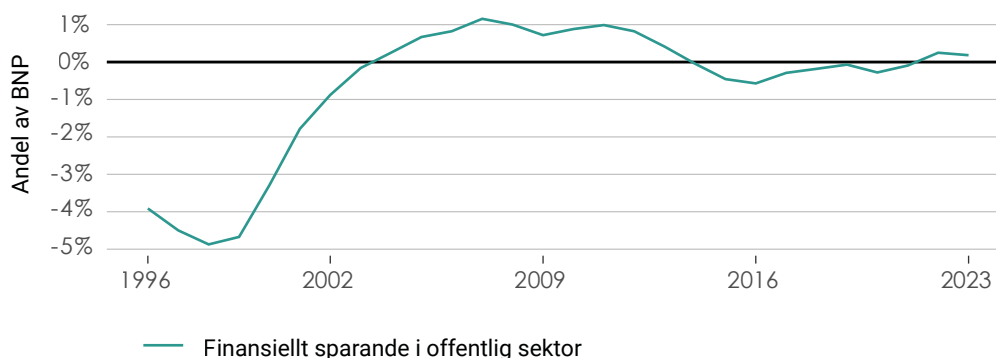
Figur 1. Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP. Respektive sektors sparande illustreras i staplarna. Källa: SCB.<sup>2</sup>

Överskottsmålet ska utvärderas på rullande åtta års medelvärde. Fram till 2019 var överskottsmålet 1 procent av BNP och därefter 1/3 procent. Ett rullande medelvärde för det finansiella sparandet i offentlig sektor visas i figur 2. Under några år innan och efter 2010 låg sparandet ungefär i linje med överskottsmålet. 2022 och 2023 har det rullande sparandet åter letat sig över till ett positivt sparande som nästan är i linje med nuvarande överskottsmål.

2 I och med det nya pensionssystemet övergick ansvaret för garantipension, efterlevandepension och förtidspension, vilka tidigare ingått i det gamla ATP-systemet, till statsbudgeten. Dessa pengar plockades därför ur pensionssystemet och in i den statliga förvaltningen. Det är förklaringen till den kraftiga ökningen i statlig förvaltning 2001 och den kraftiga minskningen i de sociala trygghetsfonderna.

## Finansiellt sparande i offentlig sektor

Finansiellt sparande som andel av BNP, åtta års rullande medel



Figur 2. Rullande åtta års medelvärde för den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP. Källa: SCB.

### Skuldankaret

Skuldankaret infördes år 2019 som ett komplement till överskotts målet. Skuldankaret är ett riktmärke för en önskad skuldnivå på medellång sikt. Nivån för skuldankaret är bestämd till 35 procent av BNP, med ett intervall för skulden på plus minus 5 procentenheter. Om skulden avviker från intervallet ska regeringen inkomma med en skrivelse till riksdagen där de förklarar vad som har orsakat avvikelserna och presenterar en plan för att hantera den.

Sedan införandet 2019 har Maastrichtskulden befunnit sig inom intervallet om 30 till 40 procent av BNP. De senaste åren har skulden legat i den nedre delen av intervallet och uträkningar som förutsätter en konstant förmögenhetsnivå visar att överskotts målet och skuldankaret inte är kompatibla med varandra (t. ex. Långtidsutredningen, SOU 2023:92). Samtidigt finns inget krav på att överskottet ska gå till amorteringar. Ett finansiellt sparande kan gå till ökade tillgångar, och en fallande skuld som andel av BNP kan mötas med upplåning som ytterligare stärker tillgångssidan.

#### Maastrichtskulden

Konsoliderad bruttoskuld i offentlig sektor. Summan av skulder i statlig och kommunal förvaltning och i sociala trygghetsfonder (ålderspensionssystemet) minus skulder mellan dessa delsektorer. Enligt EU:s finanspolitiska ramverk får Maastrichtskulden inte överstiga 60 procent av BNP. Enligt det finanspolitiska ramverket är 35 procent av BNP ett riktmärke för Maastrichtskulden.

Källa: Konjunkturinstitutet

### Utgiftstaket

Utgiftstaket är, precis som namnet antyder, ett tak för statens utgifter, och det infördes 1997. I budgetprocessen sätts utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Det vill säga, i budgeten för 2025 ingår det att sätta ett utgiftstak för

2027. I utgiftstaket ingår samtliga av budgetens utgiftsområden förutom område 26, *Statsskuldsräntor m.m.* De takbegränsade utgifterna utgör tillsammans med kommunernas och regionernas utgifter nästan hela den offentliga sektorns totala utgifter.

Utgiftstaket fastställs nominellt för att enkelt kunna följas upp och för att undvika en situation där offentlig sektor driver på inflationen. Innan det finanspolitiska ramverket kom på plats var det vanligare att offentlig sektor kompensades retroaktivt för sina faktiska kostnader. Utgiftstaket sätter en övergripande budgetrestriktion som ska bidra till att förhindra en ökning av skatteuttaget på grund av bristande utgiftskontroll. Under de tre år som går från det att utgiftstaket fastslås kan det ske förändringar i de områden som omfattas av taket. Detta kan kräva en så kallad teknisk justering av utgiftstaket, då målet är att budgeten ska behålla samma stramhet som tidigare beslutats om. Exempel som motiverar tekniska justeringar är förändrade redovisningsprinciper eller nya reformer som ändrar det offentliga åtagandet men inte påverkar utgiftstakets områden.

När nivån på utgiftstaket ska fastslås bör regeringen ta hänsyn till överskotts-målet, utvecklingen av utgiftstaket i förhållande till BNP-utvecklingen och utvecklingen av de takbegränsade utgifterna i fasta priser.

Riksdagen får ändra ett beslutat utgiftstak, men det är ovanligt. Som framgår av Långtidsutredningen har det, med undantag för pandemin, endast varit aktuellt med justeringar av utgiftstaket (utom tekniska justeringar) vid regerings-skiften.

### ***Det kommunala balanskravet***

Det kommunala balanskravet infördes år 2000 och syftar till att stärka budgetprocessen i kommunsektorn. Balanskravet innebär att kommuner och regioner ska budgetera för ett resultat i balans. Ett eventuellt underskott ska återställas på tre år om inte synnerliga skäl finns. Balanskravet är ett minimikrav, och sedan 2005 gäller att kommuner och regioner måste sträva efter en god ekonomisk hushållning och fastställa finansiella mål. Vad som är god ekonomisk hushållning är inte fastslaget, men i det finanspolitiska ramverket står det att "ett vanligt förekommande mål är att ett resultat som motsvarar 2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag motsvarar god ekonomisk hushållning". Det kommunala balansmålet är en viktig del i regeringens överskottsmål eftersom den kommunala ekonomin ingår i överskottsmålet och Maastrichtskulden.

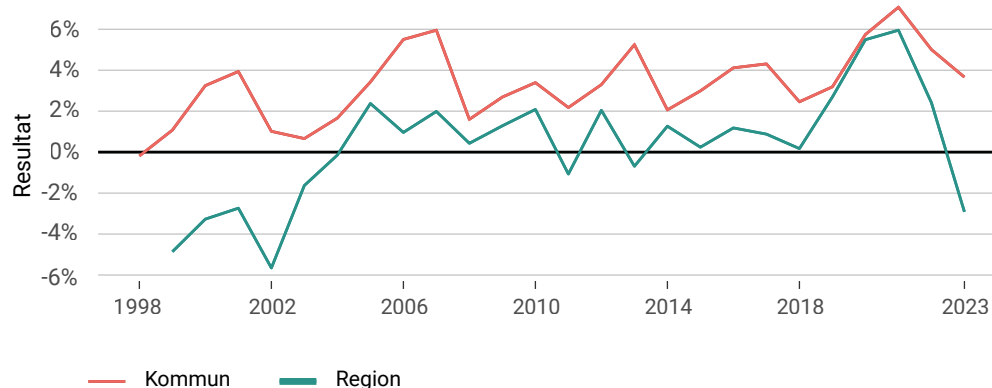
Kommunsektorn får i huvudsak sina intäkter från inkomstskatter. Eftersom dessa intäkter varierar med konjunkturen finns risk för att balanskravet leder till så kallade procykliska variationer. Sjunkande skatteintäkter skulle behöva mötas med minskade utgifter, vilket riskerar att förvärra en lågkonjunktur och överhetta ekonomin i en högkonjunktur. För att förebygga procykliska variationer infördes 2013 en möjlighet att under vissa förutsättningar reservera en del av överskottet i goda tider i så kallade resultatutjämningsreserver (RUR), vilka kan användas för att täcka underskott under lågkonjunktur och därigenom skapa

stabilitet i konsumtion och sysselsättning över konjunkturcykeln. Sedan 2024 kommer RUR att fasas ut under en tioårsperiod och ersättas av resultatreserven (RER). Regelverket för när den nya reserven kan tas i anspråk blir lite flexiblare än tidigare.

Det kommunala balanskravet anger att kommuner ska ha en budget i balans. Hos SCB finns statistik från kommuners och regioners resultaträkning sedan 1998 respektive 1999. I figur 3 visas det sammanlagda resultatet som andel av verksamhetskostnaderna för kommun- respektive regionsektorn. Utifrån statistiken får man anse att kommunerna (på aggregerad nivå) i högsta grad lever upp till balanskravet. Regionerna har däremot haft några år med negativa resultat, bland annat 2023.

### Resultat i kommunsektorn

Sammanlagt resultat i kommuner och regioner som andel av skatteintäkter och statsbidrag



Figur 3. Sammanlagt resultat för kommuner respektive regioner som andel av skatteintäkter och statsbidrag. Källa: SCB.

### Extern uppföljning

Finanspolitiken följs upp på flera nivåer. Nationellt sköts uppföljning och granskning av myndigheterna Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet, Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen. Internationellt följs finanspolitiken upp av flera EU-organ, OECD och Internationella valutafonden.

### Öppenhet och tydlighet

För att möjliggöra granskning och uppföljning av finanspolitiken ska redovisningen av finanspolitiken vara transparent och heltäckande. Principerna för hur detta ska ske anges under rubriken öppenhet och tydlighet i det finanspolitiska ramverket. Här definieras vad skrivelser och ekonomiska propositioner ska innehålla, principer för beräkningar och prognoser samt metoder för att beräkna finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

# Utvärdering av ramverket

Även om det finns vissa undantag, har reglerna i det finanspolitiska ramverket i huvudsak efterföljts väl. Vad blir då de samhällsekonomiska effekterna av statens budgetdisciplin? Hur har det påverkat skuldsättningen, inte bara för staten, utan för kommunsektorn och hushållen? Finns det undanträngningseffekter mellan drift och investeringar? Syftet som anges med ramverket är att det ska säkra att finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Frågan hur långsiktig hållbarhet ska definieras är dock politisk.

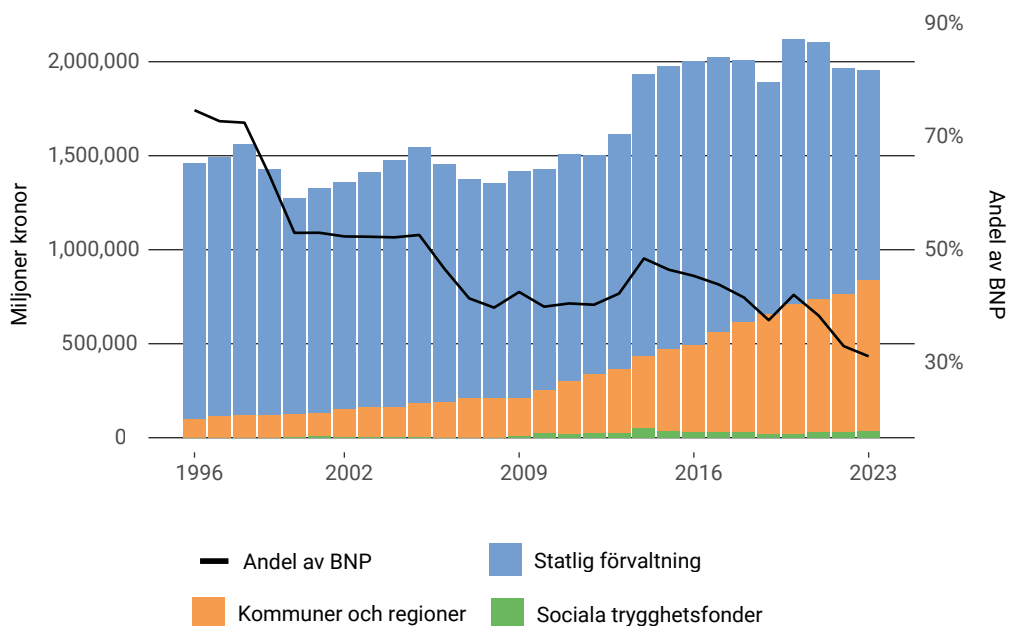
## Skuldsättning över tid

Det vanligaste sättet att utvärdera ramverket på är att bedöma om det har bidragit till att minska den offentliga skuldsättningen, som uppfattades vara det mest akuta samhällsekonomiska problemet när ramverket infördes på 1990-talet. Sedan ramverket infördes har den offentliga sektorns bruttoskuld som andel av BNP sjunkit med nästan 40 procentenheter, från cirka 70 procent av BNP till dagens nivå på ungefär 31 procent av BNP. Med detta mått mätt har alltså ramverket tydligt bidragit till att minska den offentliga skuldsättningen.

I nominella termer har dock skulden ökat med nästan 500 miljarder kronor. Delas skulden upp mellan stat och kommunsektor har skulden i statlig förvaltning minskat med nästan 250 miljarder, medan den har ökat med strax över 700 miljarder i kommunsektorn. Skulden i pensionssystemet har ökat marginellt med drygt 35 miljarder. Figur 4 visar skuldutvecklingen nominellt och som andel av BNP.

## Maastrichtskulden

### Maastrichtskulden uttryckt i kronor och som andel av BNP



Figur 4. Två sätt att uttrycka Maastrichtskulden.<sup>3</sup> Staplarna visar skulden i kronor (vänstra axeln) uppdelat per sektor och den svarta linjen visar hela skulden som andel av BNP (högra axeln). Källa: SCB.

En tydlig trend sedan det finanspolitiska ramverket infördes är att kommunsektorns andel av den offentliga sektorns skuld har ökat. Medan statens skuldsättning minskat något har skuldsättningen hos kommuner och regioner ökat markant, och de utgör snart halva Maastrichtskulden.

Jämfört med våra grannländer är den svenska offentliga bruttoskulden låg. Detta framgår i figur 5. Tyskland, som ofta anses vara ett av de länder i Europeiska unionen som har de försiktigaste lånereglerna, har en offentlig skuld på nästan 70 procent av BNP.

### Kan skulden bli för låg?

Sveriges sjunkande offentliga skuld som andel av BNP väcker frågan om en för låg skuld kan skapa problem. En alltför liten marknad för statsobligationer kan innebära en utmaning för exempelvis pensionsfonder som önskar ha en viss andel mer säkra placeringar. Under inflationsperioden 2022–2024, då centralbanker världen över snabbt höjde räntorna, fanns det en vilja hos många investerare att ta det säkra före det osäkra. Liksom under andra kriser fanns det också en rörelse mot större valutor, vilket missgynnade den svenska kronan. Vad som påverkar växelkursen kan analyseras ur många infallsvinklar, men en alltför låg

3 Här används SCB och finansiärernas värderingar för att beräkna Maastrichtskulden. Här värderas vissa värdepapper och derivat till marknadsvärde, medan de i EU:s konvergenskriterier värderas till utställt värde. Viss skillnad mot Maastrichtskulden kan därför förekomma.

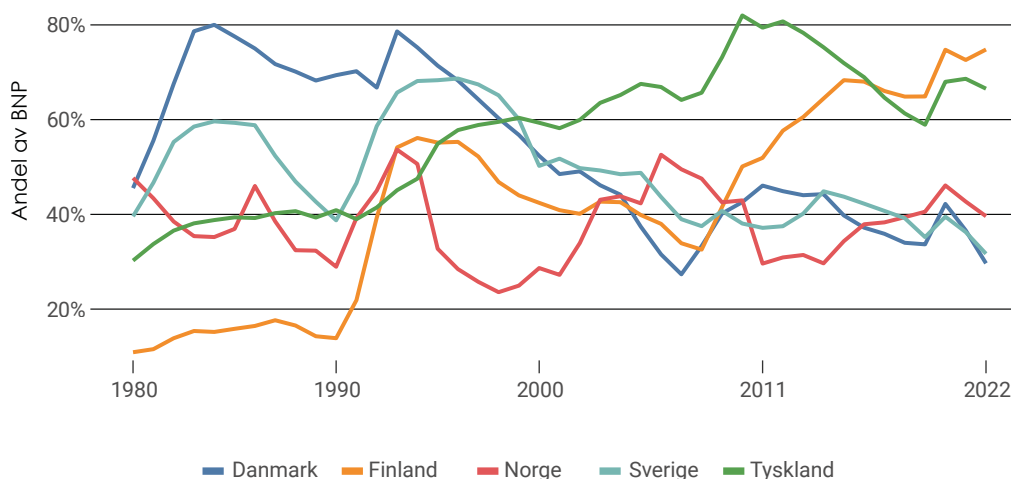


statlig skuldsättning kan missgynna kronkursen i och med att det då finns för lite statspapper i svenska kronor på marknaden.

Här kan man titta på Norge som med sin gigantiska nettoförmögenhet inte skulle behöva ha någon skuld över huvud taget, men som ändå valt att hålla skuldsättningen kring 40 procent av BNP. Det skapar både mer offentligt handlingsutrymme och ger en tillräckligt djup och likvid marknad för statsobligationer.

### Skuldsättning i våra grannländer

Offentlig bruttoskuld som andel av BNP



Figur 5. Maastrichtskulden som andel av BNP ur ett internationellt perspektiv. Källa: IMF.

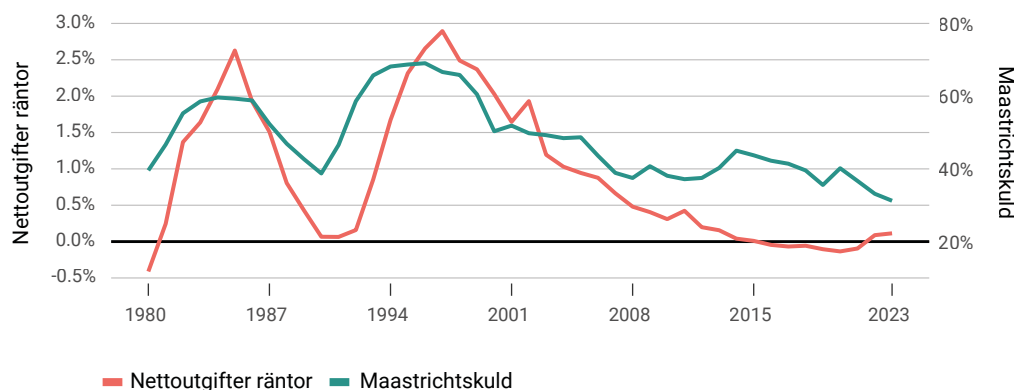
### Räntekostnader och kreditbetyg

Den lägre nivån av skuldsättning i förhållande till BNP har bidragit till minskade räntekostnader. I mitten av 1990-talet utgjorde den offentliga sektorns nettoutgifter för räntor (räntekostnader minus ränteintäkter) nästan 3 procent av BNP. I takt med sjunkande skuldsättning har nettoutgifterna sjunkit markant till att nu utgöra ungefär 0,1 procent av BNP, vilket framgår i figur 6.<sup>4</sup> Samtidigt innebär fördelningen inom Maastrichtskulden, där kommunsektorn över tid ökat sin skuld medan staten har minskat sin, att en större del av räntekostnaderna bärs av kommunsektorn, som i regel lånar till sämre villkor än staten.

4 Räntenivåerna har generellt sjunkit sedan 1990-talet, men denna effekt bör vara borträknad här eftersom vi illustrerar nettoutgifterna för räntor, dvs. räntekostnader minus ränteintäkter.

## Skuldsättning och räntekostnader

Nettoutgifter för räntor i offentlig sektor och Maastrichtskulden, andel av BNP



Figur 6. Nettoutgifter för räntor (vänstra axeln) samt Maastrichtskulden (högra axeln) sedan 1980, båda som andel av BNP. Källa: IMF och SCB.

Sveriges minskade underskott och lägre offentliga skuldsättning har också stärkt kreditbetygen. I januari 1995 sänkte kreditvärderingsföretaget Moody's Sveriges kreditbetyg till den fjärde högsta nivån, Aa3 (Dahlberg, 1998). I takt med att de offentliga finanserna blev allt bättre höjdes betyget, och redan 2002 gav Moody's Sverige högsta möjliga kreditbetyg, Aaa (Di, 2002). 2004 följde de två andra marknadsledande kreditvärderingsföretagen Standard & Poor's och Fitch samma exempel och höjde Sveriges kreditbetyg till högsta möjliga (Schück, 2004. SvD, 2004). Kommunernas främsta kreditgivare, Kommuninvest, har sedan 2015 haft högsta kreditbetyg hos de större kreditvärderingsföretagen (Kommuninvest).

Samtidigt som Sverige sedan tjugo år tillbaka haft högsta möjliga kreditbetyg har efterfrågan i svensk ekonomi försvagats av dels finanskrisen 2008 och dels pandemin 2020–2022. En konsekvens av den svaga efterfrågan var en mycket låg inflation mellan åren 2009 och 2022. Riksbanken gjorde sitt för att höja inflationen och vi hade minusränta i Sverige 2015–2019. Sett i efterhand hade det sannolikt lett till ett bättre resursutnyttjande och stärkt efterfrågan i ekonomin på ett mer jämnt sätt om finanspolitiken i stället för penningpolitiken hade varit mer expansiv. Krona-för-krona-politiken blev kontraproduktiv i en miljö av låg inflation och låga räntor. Givet att kreditbetygen, som avgör villkoren för lån, redan var i topp samtidigt som såväl konjunkturella som realekonomiska faktorer tydligt pekade mot ett behov av mer statliga investeringar, kan det tidiga 2010-talet betraktas som någon slags brytpunkt för när det finanspolitiska ramverket slutar ”tjäna Sverige väl”.

## Nettoförmögenhet – ett bättre mått än skuld

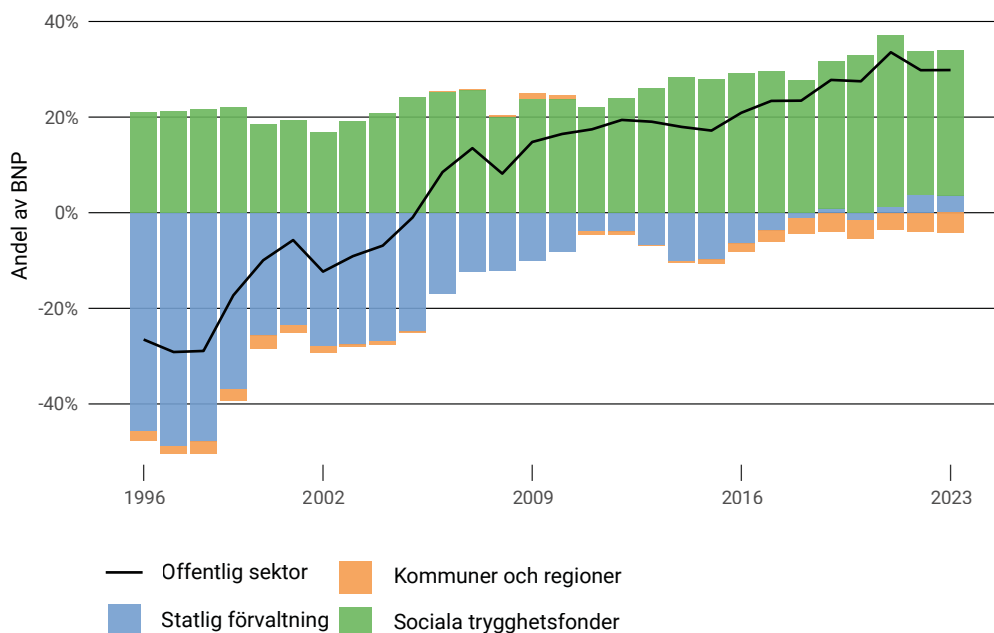
I diskussionen om ramverket är det stort fokus på skuldnivån. Men minst lika viktig är tillgångssidan, det vill säga den finansiella nettoförmögenheten. För att göra en jämförelse med ett hushåll: Det är stor skillnad på två hushåll som har

ungefär samma inkomster och konsumtion men där den ena bor i hyresrätt och den andra har ärvt en bostad i ett attraktivt läge. Den senare är per definition rikare. Här finns det delar i ramverket som riskerar att leda till beslut som kan missgynna tillgångssidan, men som kan se ut att minska skuldsättningen.

De senaste tre decennierna har den finansiella nettoförmögenheten förbättrats markant. Om sociala trygghetsfonder (pensionssystemet) inkluderas har offentlig sektor en finansiell nettoförmögenhet på knappt 1 900 miljarder kronor, motsvarande 30 procent av BNP. 1996 översteg skulderna våra tillgångar med 500 miljarder kronor, vilket innebar en nettoskuld på drygt 26 procent av BNP. I figur 7 illustreras utvecklingen i hela den offentliga förvaltningen och per sektor. Det är framför allt den statliga förvaltningen och de sociala trygghetsfonderna som bidragit till den positiva utvecklingen, medan den är oförändrad eller något negativ i kommuner och regioner. I kronor är nettoförmögenheten fördelad på 1 918 miljarder i pensionssystemet, 227 miljarder i statlig förvaltning och en nettoskuld på 267 miljarder i kommunsektorn. Utan pensionssystemet har offentlig sektor således fortfarande en nettoskuld på 40 miljarder kronor (SCB, 2024).

### Finansiell nettoförmögenhet i offentlig sektor

Finansiell nettoförmögenhet som andel av BNP per sektor



Figur 7. Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet som andel av BNP. Respektive sektors netto illustreras i staplarna. Källa: SCB.

Sedan mitten av 1990-talet har den finansiella nettoförmögenheten som andel av BNP i offentlig förvaltning ökat med nästan 60 procentenheter. Betyder det att vi genom ramverket och överskotts målet sparat motsvarande 60 procent av BNP sedan dess? Nej, nettoförmögenheten påverkas förutom av sparandet även av avkastningen på tillgångarna vi äger.

Sedan utgången av 1995 har den finansiella nettoförmögenheten i offentlig sektor vuxit med 2 376 miljarder kronor. Fördelat per sektor har nettoförmögenheten ökat med 1 547 miljarder i pensionssystemet och 1 058 miljarder i den statliga förvaltningen, medan den har minskat med 229 miljarder i kommunsektorn. Det totala finansiella sparandet i hela den offentliga sektorn uppgick under samma period till 133 miljarder kronor, motsvarande ungefär 5,5 procent av den totala förmögenhetsutvecklingen. Utan pensionssystemet uppgår den offentliga sektorns förmögenhetsökning till 829 miljarder och det finansiella sparandet till ett underskott om 67 miljarder kronor. Trots dessa underskott har alltså förmögenhetsutvecklingen, tack vare kraftiga värdeökningar i tillgångsposterna *Aktier och andra ägarandelar* och *Övriga obetalda/förutbetalda inkomster och utgifter*, varit väldigt positiv.

Nedbrytningen av förmögenhetsutvecklingen visar på två viktiga saker. Först och främst att majoriteten av den positiva utvecklingen kommer från pensionssystemet; utan pensionssystemet har offentlig sektor fortfarande en liten nettoskuld. Därefter, och kanske viktigast, blir det tydligt att överskottsmålet och det finansiella sparandet haft en minimal eller – om man bortser från pensionssystemet – till och med negativ effekt på förmögenhetsutvecklingen. Det som drivit den positiva förmögenhetsutvecklingen är pensionssystemet och värdestegringar på tillgångarna vi äger, inte överskottsmålet.

Tas inte tillgångssidan i beaktande vid beräkning och bedömningar av långsiktigt hållbar finanspolitik, finns det en risk att utförsäljningar av statliga, eller kommunala, tillgångar framstår som något önskvärt eftersom det i stunden minskar skuldnivån, eller ger utrymme för andra satsningar (till exempel skattesänkningar). Den typen av utförsäljningar riskerar att bli dyrare på sikt och minskar den demokratiska kontrollen över samhällskritisk infrastruktur. Tydliga exempel på detta är utförsäljningar av kommunalt ägda fastigheter, som kommunen sedan hyr tillbaka. För det politiska styret kan det innebära en pluspost i budgeten just det året, men för kommunens medborgare blir det en förlustaffär i längden. Det finns i dagsläget inget i ramverket som hindrar kortsiktiga utförsäljningar av det slaget.

För att återigen göra en hushållsliknelse: För den som äger ett hus är det naturligt att ha en buffert om taket går sönder. Det skulle inte framstå som logiskt att låta vatten läcka in i huset med argumentet att det inte går att pausa sparandet eller använda sparade medel. Så fungerar dock ramverket för staten i dag. Ramverket tar inte tillräcklig hänsyn till tillgångssidan av den svenska ekonomin.

## Kommunsektorn

Är kommunernas ökade skuldsättning ett uttryck för att mer ansvar vältras över på dem när staten har begränsats av stramare regler? Sannolikt ja, av två skäl: 1. Det är bara på kommunal nivå som lånefinansierade investeringar tillåts, eftersom de till skillnad från staten har en investeringsbudget skild från driftsbudget.

ten. 2. En stor del av den infrastruktur som vartefter passerar sin tekniska livslängd och kräver nyinvesteringar eller reinvesteringar, var tidigare föremål för en större statlig medfinansiering. Exempel på det är vatten- och avloppsnätet och bostadsbyggandet (där minskad statlig medfinansiering även inverkat negativt på hushållens skuldsättning). Även andra kommunala fastigheter har historiskt byggts med hjälp av statliga bidrag, till exempel badhus som är bland de dyraste och mest komplexa fastighetsbyggen en kommun kan åta sig.

De första åren efter införandet av det finanspolitiska ramverket stod kommunsektorn för ungefär 35 procent av de totala offentliga investeringarna. De senaste åren har de stått för 45--53 procent av de offentliga investeringarna, så de har onekligen ökat sin andel.

### ***Vad säger ekonomicheferna?***

Kommunerna i urvalet har vitt skilda förutsättningar. Norsjö kommun med knappt 4 000 invånare omfattas av samma krav på offentlig service som Stockholm med nästan en miljon invånare. Flens kommun utmanas av att ha en relativt liten centralort och en stor del av befolkningen utspridd på andra tätorter som Malmköping, Bettna och Sparreholm. Skellefteå präglas av tillväxt vilket gör investeringar enklare, men mycket ansvar för industrins gröna omställning hamnar hos den enskilda kommunen. De totala skattesatserna i urvalet skiljer sig mellan 30,36 procent i Stockholm och 34,7 procent i Norsjö. Även möjligheten till andra intäktskällor varierar, till exempel kommer en inte oviktig del av Skellefteås intäkter från det kommunala energibolaget Skellefteå Kraft.

Trots skillnaderna i förutsättningar är det två tydliga utmaningar som nämns av alla kommuner, investeringsbehoven och den demografiska utvecklingen.<sup>5</sup> Generellt gäller att drift prioriteras före investeringar, vilket lett till en investeringssskuld. Många kommuner nämner badhus, VA-nät och fastigheter som områden med investerings- eller reinvesteringsbehov.

Flera kommuner menar att staten behöver ta ett större ansvar vid omfattande infrastrukturprojekt. Väg- och järnvägsattsningar ställer stora krav på de berörda kommunerna att anpassa sin egen infrastruktur, när till exempel en förbifart eller ny järnvägssträckning byggs. Hamnar och flygplatser som i många fall är av stort intresse för hela Sverige faller på kommunen att utveckla och förvalta, utan stöd från staten. Ett annat område där mer ansvar hamnat hos kommunerna är beredskap. Mycket resurser skjuts till försvaret, men från kommunalt håll upplever man inte samma stöttning för den civila beredskapen trots stora investeringsbehov i allt från skyddsrum till redundans i samhällskritisk infrastruktur.

Samtliga kommuner i urvalet har demografiska utmaningar. I Skellefteås fall hänger de samman med en snabb inflyttning i och med en ny fabriksetablering, i övriga kommuners fall – även Stockholms – beror de på en åldrande befolkning och färre barn än tidigare befolkningsprognoser, vilket på sikt leder till

<sup>5</sup> Ställda frågor finns med i bilaga 1.

en allt högre försörjningskvot. Detta är en utmaning för hela Sverige. Trots en ökad folkmängd har det inte fötts så få barn i Sverige på tjugo år enligt SCB:s befolkningsstatistik. Kommunerna Norsjö och Flen vittnade också om svårigheten att få folklig acceptans för centralisering av exempelvis äldreomsorg och skola kopplat till förändringar i befolkningssammansättningen. Här finns en tydlig skillnad mellan förväntan hos befolkningen och kommunens faktiska ekonomiska förutsättningar. Det riskerar att leda till högre driftskostnader som i sin tur tränger undan nödvändiga investeringar.

Även avseende välfärdspolitiken anser flera kommuner att staten tydligare behöver kompensera för skillnader i strukturella förutsättningar, om kommunerna ska kunna vända en avfolkningstrend och undvika ännu högre kommunalskatter. Det här är ett viktigt skäl att se över statsbidragen och det kommunala utjämningsystemet. En urholkad offentligt finansierad välfärd i kombination med allt högre skatter riskerar annars att bli en negativ spiral som ökar utflyttningen och ytterligare försämrar skatteunderlaget. En mer förutsägbar utformning av statsbidragen till kommunerna har även lyfts fram av Långtidsutredningen som en viktig konkurrenstilläggande åtgärd (SOU 2023:91).

Ingen av de tillfrågade anser att det finanspolitiska ramverket i sig är ett problem, men hur ramverket tolkas varierar. Att ta en stor investeringspost i dag för att på sikt få ned kostnaderna genom att ha lägre ränta och avkastningskrav jämfört med en privat aktör är en självklarhet i en kommun, samtidigt som offentlig-privat samverkan lyfts som en möjlighet i en annan kommun. Att ramverket inte problematiseras i större utsträckning av de svarande kan också tolkas som att det helt enkelt är en stark norm och den lagbundna verklighet kommunala tjänstemän har att förhålla sig till. Det kan också tolkas som att reglerna i sig inte är det största problemet, utan att det mer handlar om gränsdragningar för kommunalt respektive statligt ansvar.

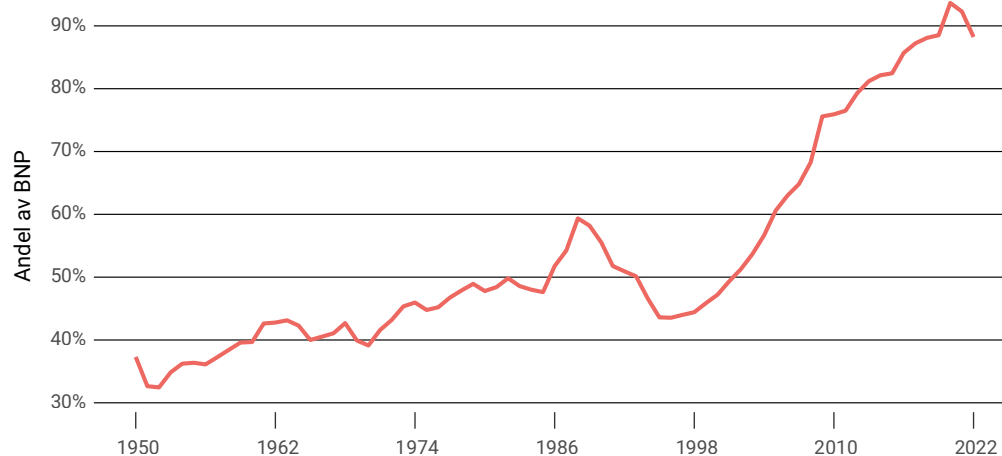
## Hushållen

Sedan införandet av ramverket har den ekonomiska situationen för hushållen utvecklats olika. Inkomsterna har ökat i samtliga inkomstgrupper, särskilt bland dem med högre inkomster. Skatterna har sjunkit, vilket bidragit till högre disponibel inkomst för många grupper, men det har också minskat omfördelningen i samhället. Med höjd tagen för den minskade offentliga sektorn och dess omfördelningseffekt har den disponibla inkomsten i de lägsta inkomstgrupperna faktiskt minskat (Kallifatides och Sjöberg, 2023).

Samtidigt som den offentliga skulden minskat har hushållens skulder ökat kraftigt, vilket syns i figur 8. Den ökade privata skuldsättningen består framför allt av lån till bostäder, och här har finanspolitiken och ramverket bidragit till utvecklingen. Slopade fastighetsskatt och obefintligt stöd till bostadsbyggande har trissat upp fastighetspriserna. Samtidigt kan den låga offentliga skuldsättningen ha pressat marknadsräntorna nedåt, vilket ytterligare drivit på fastighetspriserna och därigenom den privata skuldsättningen.

## Hushållens skulder

### Hushållens skulder som andel av BNP



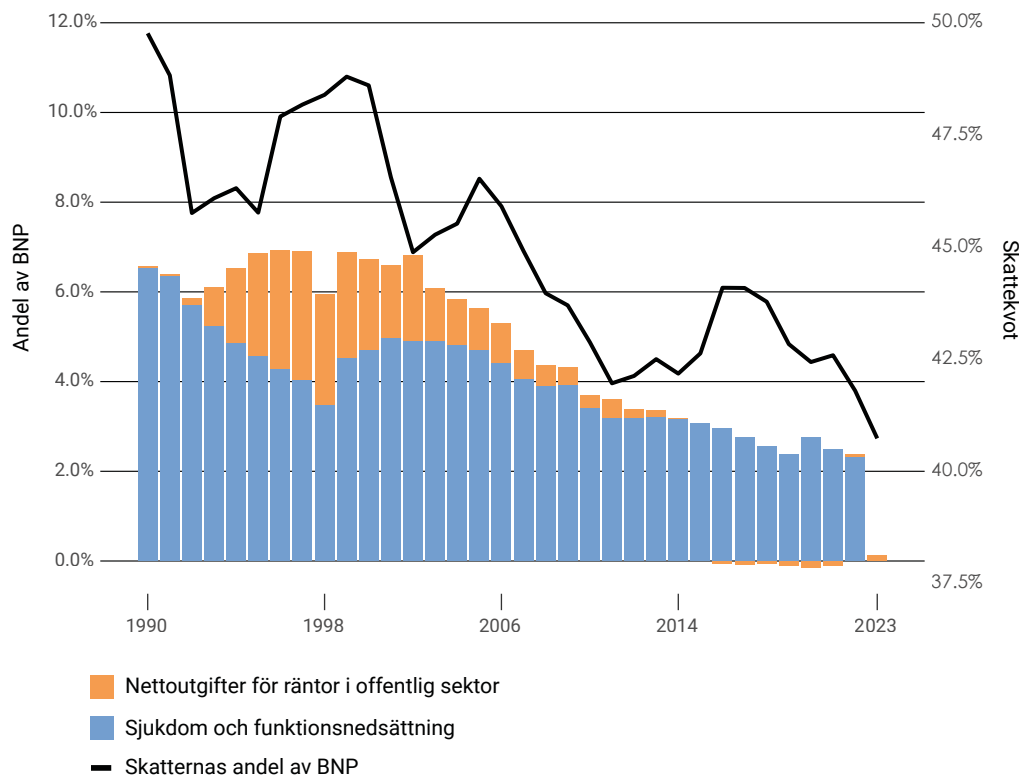
Figur 8. Hushållens skulder som andel av BNP. Källa: SCB.

### ***Gör ramverket det för enkelt att sänka skatter?***

Från socialdemokratiskt håll brukar det främsta argumentet för ett bibehållet överskottsmål/saldomål vara att det är en garanti mot ofinansierade skattesänkningar från högern. Trots det är det just skattesänkningar som mer än något annat präglar finanspolitiken sedan ramverkets införande. Skatternas andel av BNP har sedan 1996 fallit med över 7 procentenheter, vilket med dagens BNP motsvarar över 450 miljarder kronor (SCB, 2024). Givetvis har denna relativa minskning av resurser till offentlig sektor lett till negativa effekter på den service och de tjänster som erbjuds. En viss del kan härledas till lägre ränteutgifter, men till exempel har utgifterna för sjukdom och funktionsnedsättning i socialförsäkringssystemet sänkts markant, vilket syns i figur 9.

## Vart kommer skattesänkningarna från?

Utgiftsminskningar och intäktsminskningar i offentlig sektor, som andel av BNP



Figur 9. Sveriges utgifter för sjukdom och funktionsnedsättning och nettoutgifterna för räntor som andel av BNP (vänster axel), samt skatternas andel av BNP (höger axel). Källa: SCB och Försäkringskassan.

Som nämndes inledningsvis är idéer om ansvarsfull finanspolitik tydligt politiska. Det finns starka politiska trender som nyliberalismens genomslag på 1980-talet som bidragit till privatiseringar, skattesänkningar och ett allmänt misstänkliggörande av offentligt ägande och individer som är beroende av offentliga stödsystem. Men en viktig del av ramverket som sannolikt bidragit till att skattesänkningar snarare än skattehöjningar präglat finanspolitiken är utgiftstaket. Avståndet mellan behoven inom de verksamheter som berörs och de faktiska besluten om de finansiella ramarna har genom utgiftstaket ökat. Från ena året till det andra kan ett utgiftsområde plötsligt beläggas med stora besparingskrav, för att göra utrymme för skattesänkningar.

Om det innan ramverket fanns ett problem med att bristande kostnadskontroll tvingade fram skattehöjningar, är problemet nu det omvända: skattesänkningar tvingar fram nedskärningar i andan av att ”intäkter och utgifter ska möta varandra”. Om det tidigare var mer av utgifter först, intäkter sedan, har nuvarande ramverk alltså vänt på ordningen: först intäkter, sedan utgifter. Argumentet att ramverket skulle utgöra en sköld mot skattesänkningar tycks alltså vara felaktigt.



### ***Balans mellan expertstyre och demokratiskt inflytande***

De demokratiska aspekterna av budgetreglerna ska inte förringas. Extern uppföljning och öppenhet och tydlighet är viktiga delar av det finanspolitiska ramverket. När förändringar av ramverket nu diskuteras finns det en vilja att säkra att generösare budgetregler ska användas för just produktiva investeringar. Det finns också en diskussion om att det är svårt, och att staten (till skillnad från kommunerna) inte kan ha en egen investeringsbudget därför att folk politiskt är oense om vad som är att betrakta som en investering.

Det är å ena sidan viktigt att det finns ett regelverk, gemensamma spelregler om man så vill, som gäller oavsett politisk färg på regeringen, samt att det finns en extern och oberoende granskning av regelefterlevnaden. Det blir ett sätt att skapa spärar för politiken, vilket man kan diskutera om det är bra eller dåligt. För det måste å andra sidan finnas respekt för väljarnas prioriteringar. I längden är det viktigt för att bibehålla väljarnas förtroende för politikens förmåga att lösa samhällsproblem.

Ett finanspolitiskt ramverk kan därför aldrig vara ett mål i sig, det måste vara ett medel för att uppnå något annat. För att uttrycka det lite raljant – ingen kommer tacka politikerna för att de har gått med överskott i statskassan om järnvägen samtidigt spårar ur, om det saknas skyddsrum när Ryssland invaderar eller om det plötsligt läcker in avloppsvatten i kranen. Ramverket får inte bli så styrande eller detaljerat att det hämmar regeringens möjligheter att sätta sin egen prägel på den ekonomiska politiken, eller anpassa den utifrån förändrade förutsättningar.

# Diskussion och slutsats

Sedan införandet av det finanspolitiska ramverket har den finansiella ställningen i offentlig sektor stärkts. Ränteutgifterna som andel av BNP har därmed minskat markant, vilket har skapat utrymme för andra satsningar. Detta utrymme har i första hand använts för skattesänkningar. Även ofinansierade skattesänkningar på bekostnad av välfärdsåtaganden har förekommit, inte minst på socialförsäkringsområdet. Det är också tydligt att under samma period som statens skuld har minskat, har kommunsektorns och hushållens skuld ökat.

Den positiva finansiella utvecklingen har framför allt skett på statlig nivå och utvecklingen i kommunsektorn är mer tudelad. Skulderna har ökat markant, även om nettoskulden är oförändrad eller bara något större än 1996. Flera av de investeringsbehov som påvisats i förra rapporten ligger inom kommunsektorns ansvar. I många kommuner är det mycket osannolikt att kommunen på egen hand ska klara av att finansiera dessa investeringar utan att det leder till undanträngning av ordinarie samhällsservice. Därtill kommer det rent ekonomiskt irrationella i att lägga över finansieringsansvaret på kommunerna, som lånar dyrare än staten. Utvecklingen med ökad kommunal skuldsättning är olycklig både eftersom statens finansieringskostnader är lägre än kommunsektorns och för att förutsättningarna för en progressiv beskattning efter bärkraft är bättre på statlig nivå.

En annan fråga att fundera kring är hur de olika skuldsättningsnivåerna i olika kommuner ska hanteras. Att vi bland Sveriges tio mest skuldsatta kommuner återfinner både landets rikaste och några av de fattigaste kommunerna speglar att skuld på intet sätt är synonymt med ekonomisk utveckling. I den mån de sammanfaller är det snarare landets tillväxtkommuner som präglas av högre skuldsättning. Men i fråga om kommunerna med svag finansiell ställning är det viktigt att kunna särskilja när en hög skuld är en spegling av olyckliga politiska beslut och när det mer är en fråga om att kommunernas skilda förutsättningar understryker behovet av en starkare statlig utjämning. Vår bedömning är att det till stor del kokar ned till vilken politisk ambitionsnivå för levnadsstandard och samhällsservice som ska råda i Sverige, oavsett var i landet man bor, och att det finns betydande klyftor mellan stad och land i detta avseende. I Norge finns en betydligt starkare så kallad distriktspolitik och statlig ekonomisk utjämning därför att det där finns en stark politisk uppslutning kring att hela landet ska leva.

Nettoförmögenheten i pensionssystemet har ökat och den finansiella sparandet i sektorn är fortfarande positivt, om än mindre än i början av 2000-talet. Att pensionssystemet finansiellt sett är långsiktigt hållbart samtidigt som nettoutta-

get varierar över generationer är ett skäl till att det inte borde ingå i överskotts-målet. Motiveringen att det överensstämmer med stabilitets- och tillväxtpaktens rapporteringskrav måste anses vara i enklaste laget. Att en långsiktig hållbar finanspolitik ska nås med ett överskottsmål som plötsligt blir ett underskottsmål bara för att vi har stora uttag ur pensionssystemet är att göra regelverket onödigt krångligt för medborgarna. Dessutom framgår det att det finansiella sparande som Sverige haft sedan ramverkets införande vänds till underskott om det positiva bidraget från pensionssystemet tas bort. Att det trots det finansiella underskottet skett så omfattande skattesänkningar går inte att tolka på annat sätt än att skattesänkningarna var ofinansierade.

Överskottsmålet och det finansiella sparandets minimala, eller till och med negativa, effekt på förmögenhetsutvecklingen väcker frågan om dessa pengar kunde ha gjort mer nytta för samhället någon annanstans än i finansiella tillgångar. Om det finansiella sparandet använts till investeringar i infrastruktur eller till att stärka socioekonomiskt svaga områden skulle sannolikt även det ha haft en positiv avkastning. Även om historisk utveckling inte är en garant för framtida utveckling, visar det att ett negativt finansiellt sparande inte behöver vara lika med en negativ förmögenhetsutveckling. Det framgår således tydligt att ett försiktigt underskott som riktas till tillväxtskapande satsningar absolut inte innebär en oansvarig finanspolitik.

Det finns i dag få nationalekonomer som fortsatt förespråkar ett överskottsmål i ett läge där Sverige har en låg statsskuld och stora behov av statliga investeringar. Tvärtom hörs en närmast unison kör för mer lånefinansierade offentliga (statliga) investeringar från såväl Finanspolitiska rådet och Långtidsutredningen som näringslivets, kommunsektorns och föreningsrörelsens främsta företrädare. Det tyder på att ramverket av i dag mer är en politisk kultur än ett resultat av expertstyre eller för den delen väljarnas krav.

## Investeringsbehoven kan inte mötas med nuvarande ramverk

I föregående rapport gjordes ett försök att uppskatta Sveriges investeringsbehov. Rapporten kom fram till att behoven är som störst under de kommande åren och att vi redan inom en tioårsperiod kan klara av den största delen av investeringspuckeln. Som högst skulle de årliga investeringarna med offentliga medel behöva öka med ungefär 3,5 procent av BNP.

I dag finns genom det finanspolitiska ramverket två sätt för offentlig sektor att finansiera dessa investeringsbehov. Det första är genom omprioriteringar eller motsvarande kostnadsminskningar på ett annat utgiftsområde. 3,5 procent av BNP motsvarar ungefär 15 procent av statsbudgeten, så en sådan lösning skulle kräva hårda prioriteringar och besparingar. Å andra sidan skulle en sådan prioritering vara lättare om skatteutgifter, i enlighet med nuvarande ramverk, redovisades på utgiftssidan.

Ett annat sätt att möta investeringsbehoven är att höja skatteintäkterna. Skat-

tenivån har successivt sjunkit sedan 1990 och ur ett historiskt perspektiv finns absolut marginal för att genom skattehöjningar finansiera investeringarna. Att tillfälligt höja skatterna för att finansiera investeringar som kommer flera kommande generationer till del är dock orättvist och ekonomiskt sett en ineffektiv lösning.

Ett tredje alternativ för att finansiera de investeringar som behövs är att tillåta den offentliga sektorn att ha ett negativt finansiellt sparande. Det kan ske genom avyttring av finansiella tillgångar eller genom upptagning av lån. Med nuvarande ramverk tillåts ingen av dessa lösningar. Finansministrar från både höger och vänster brukar ofta tävla om vem som sparat mest i ladorna, vilket förstås kan vara sunt. Att spara ihop pengar för att sedan finansiera en investering är förstås mindre riskfyllt än att låna. Huvudproblemet med nuvarande ramverk är att inte ens det är möjligt, eftersom det skulle innebära underskott under åren som investeringarna görs, trots att man under flera år sparat ihop en buffert just för detta ändamål.

Givet borgerlighetens ovilja att höja skatter och de rödgrönas ovilja att skära i det offentliga åtagandet är svaret på om investeringsbehoven kan mötas med dagens ramverk alltså nej. Det betyder inte att budgetregler per definition är dåligt eller att alla samhällsekonomiska misslyckanden kan skyllas på ramverket. Men förutom att vara ett uttryck för budgetdisciplin, som de flesta är överens om är något positivt, tycks tillämpningen av ramverket demonstrera ett statligt tillbakadragande från många av de områden vi tidigare har betraktat som självklara nationella angelägenheter och från fördelningspolitiska åtgärder, samt en ekonomisk riskförskjutning från staten till kommuner och hushåll. Det finns därför skäl att inte bara modernisera budgetreglerna för att klara dagens investeringsbehov, utan även väcka en större debatt om vad vi ska med staten till.

# Referenslista

- Dagens industri (2002-04-08). Moody's ger Sverige högsta betyg. *Dagens industri*. <https://www.di.se/artiklar/2002/4/8/moodys-ger-sverige-hogsta-betyg/> [2024-04-16]
- Dahlberg, J. (1998-06-05). Riksbankens räntesänkning. Sveriges kreditbetyg höjs. *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/arkiv/ekonomi/riksbankens-rantesankning-sveriges-kreditbetyg-hojs/> [2024-04-16]
- Finansdepartementet (2018). Ramverket för finanspolitiken. Stockholm: Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/contentassets/f6297c1cf1e94d8eb4003d507f8a59d7/ramverket-for-finanspolitiken-skr.-201718207.pdf> [2024-04-16]
- Försäkringskassan (2024). *Socialförsäkringen i siffror 2023*. Stockholm: Försäkringskassan. <https://www.forsakringskassan.se/download/18.2af5a1181888f8e751eaf/1687877749315/socialforsakringen-i-siffror-2023.pdf> [2024-04-16]
- IMF (2023). General Government Debt, Percent of GDP [https://www.imf.org/external/datamapper/GG\\_DEBT\\_GDP@GDD/SWE](https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/SWE) [2024-04-16]
- Kallifatides M., Sjöberg S. (2023). *Alla får det inte bättre*. Stockholm: Katalys. <https://www.katalys.org/publikation/alla-far-det-inte-battre/> [2024-04-16]
- Kommuninvest (2024). *Kreditvärdighet*. Kommuninvest.se. <https://kommuninvest.se/investerarinformation/kreditvardighet/> [2024-04-16]
- SCB, Finansräkenskaperna (2024). [https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_FM\\_\\_FM0103\\_\\_FM0103A/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__FM__FM0103__FM0103A/) [2024-04-16]
- SCB, Nationalräkenskaperna (2024). [https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_NR\\_\\_NR0103/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__NR__NR0103/) [2024-04-16]
- Schück, J. (2004-02-16). Sverige får höjt kreditbetyg. *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/ekonomi/sverige-far-hojt-kreditbetyg/> [2024-04-16]
- SOU 2023:91 Långtidsutredningen: Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering. Stockholm: Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/contentassets/c6cb3ceaacca4588ae509cfe4a0d4755/penning--och-finanspolitisk-konjunkturstabilisering-sou-202391.pdf> [2024-04-16]
- SOU 2023:92 Långtidsutredningen: Nytt ramverk för finanspolitiken. Stockholm: Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/contentassets/76c6744f19ea41698107a5016be29bd5/nytt-ramverk-for-finanspolitiken-sou-202392.pdf> [2024-04-16]
- Svenska Dagbladet (2004-03-08). Fitch höjer Sveriges kreditbetyg. *Svenska Dagbladet*. <https://www.svd.se/a/d63b2887-b473-3179-a91a-a8f3f9245c57/fitch-hojer-sveriges-kreditbetyg> [2024-04-16]

# Bilagor

## 1. Frågebatteri kommun- och ekonomichefer

- » Vilka är kommunens största ekonomiska utmaningar?
- » Hur ser kommunens finansiella ställning ut? Relation mellan skulder och tillgångar.
- » Vad är främsta orsaken till att kommunen är så högt/lågt skuldsatt?
- » Har ni någon stor investering framför er eller bakom er?
- » Vad hindrar er att investera?
- » Kommer ni att höja skatten eller har ni nyss höjt skatten för att klara att upprätthålla nuvarande nivå av service och välfärd?
- » Finns det planer på att lägga ned eller har ni nyligen lagt ned kommunal verksamhet för att hålla budget?
- » Finns det planer på att sälja ut eller har det nyligen sålts ut kommunala tillgångar? Var/är budgetrestriktioner en faktor i beslutet?
- » Tvingas ni att prioritera mellan bort drift till förmån för investeringar, eller vice versa?
- » Begränsas ni av det finanspolitiska ramverket som det ser ut i dag? Vilka delar begränsar er?
- » Ser ni områden där staten borde axla en större del av finansieringen?



## **arena idé**

Arena Idé är en progressiv och partipolitiskt obunden tankesmedja med medborgar- och löntagarperspektiv. Vi finansieras av fackföreningsrörelsen och är en del av den ideella föreningen Arenagruppen. Arena Idé fokuserar på frågor som rör arbetsmarknaden, ekonomisk politik, välfärd och demokrati.