

# Det finanspolitiska ramverket

En skuggöversyn

Elinor Odeberg  
Vilgot Österlund

# Det finanspolitiska ramverket

## En skuggöversyn

**Författare:** Elinor Odeberg & Vilgot Österlund  
**ISBN:** 978-91-985544-0-3  
**Grafisk form:** Simon Karlsson  
 © Arena Idé och författarna  
 Stockholm 2024

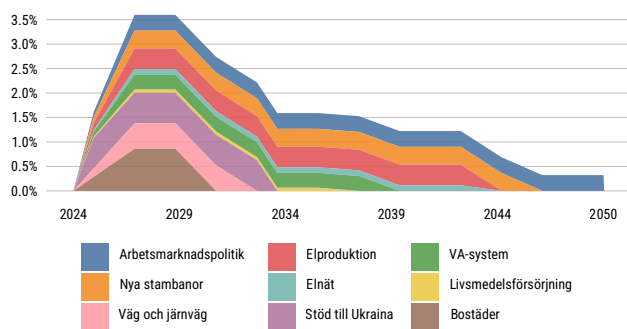
### Rapporten i en mening:

Sverige behöver ett nytt finanspolitiskt ramverk som bättre balanserar realekonomiska och statsfinansiella intressen och ger utrymme att möta de investerings- och underhållsbehov som byggs upp under årtionden då endast den monetära skulden stått i centrum.

Med anledning av den parlamentariska kommitté som 2024 ska se över det finanspolitiska ramverket, gör Arena Idé i tre delrapporter en egen skuggöversyn. Till vår hjälp har vi haft en referensgrupp av experter från akademi, fack och näringsliv. Slutsatserna är rapportförfattarnas egna.

Sedan införandet av det finanspolitiska ramverket har Sveriges statsfinanser haft en god utveckling – men andra mål har åsidosatts. Samtidigt som statsskulden minskat har en investerings- och underhållsskuld byggts upp.

I den första delrapporten kvantifieras de investeringsbehov Sverige har och som är relevanta för offentlig lånefinansiering. Det rör sig om en utgiftspuckel med tillfälliga utgifter som, när de väl är genomförda, skulle ge oss mer tillgänglig och utvecklad infrastruktur, snabbare och mer tillförlitliga transporter, fler bostäder, ett starkare försvar och en hållbar livsmedelsproduktion som kommer nuvarande och kommande generationer till gagn. Nivån på de ökade utgifterna inom varje område uppskattas genom ett intervall som beror på både kostnad och andel offentliga medel. Som högst är utgifterna mellan 2027 och 2029, då de – i det mer offensiva scenariot – uppgår till ungefär 3,5 procent av BNP, varefter de sedan sjunker tills investeringarna är fullt genomförda i mitten av 2040-talet.



**Delrapport 1, figur 1:** Årliga offentliga utgifts- eller investeringsökningar som andel av BNP efter område.

I den andra delrapporten analyseras det nuvarande finanspolitiska ramverket och vilka samhällsekonomiska effekter det har fått. Den tar död på myter som att överskottsmålet har varit avgörande för att minska skuldsättningen eller att ramverket ger ett skydd mot ofinansierade skattesänkningar. Den goda statsfinansiella utvecklingen har inte skett på grund av överskottsmålet utan tack vare nettoinsättningar i pensionssystemet, värdeökningar på statliga tillgångar och en god BNP-tillväxt. Under samma tid har staten förskjutit skuld och risk till kommuner och hushåll. Trots den goda finansiella utvecklingen är det, under nuvarande ramverk, inte möjligt för staten att ta ett större ansvar och möta upp de investeringsbehov som lyfts i skuggöversynen, eftersom nuvarande budgetregler inte tillåter investeringscykliska variationer utan enbart konjunkturella.

Därför behövs ett nytt ramverk för att kunna möta den uppbyggda investeringsskuld Sverige står inför och för att rätta till oönskade samhällsekonomiska effekter som nuvarande budgetregler har lett till. I den tredje rapporten föreslås en ny målbeskrivning för ramverket:

*Det finanspolitiska ramverket är ett verktyg som ska säkra en god realekonomisk utveckling avseende sysselsättning och produktion, med hänsyn tagen till finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och transparens.*

Rapporten föreslår att statens budget delas upp i en drift- och en investeringsbudget med differentierade saldomål (balansmål för driftbudgeten och cykliska underskott för investeringsbudgeten), att skuldankaret tas bort och att ålderspensionssystemet redovisas separat, samt att ett nytt mått – strukturell investeringstakt – införs för att bättre utvärdera att våra tillgångar värddas och att investeringar inte eftersätts i framtiden. Översynen visar att om investeringsbehoven möts skulle Sveriges statsskuld fortfarande hamna på en långsiktigt hållbar nivå, och att riskerna med att inte investera ter sig betydligt större än riskerna som följer med en ökad offentlig skuldsättning.



**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. 2023 kom hon ut med boken *Dyrtider – Så bekämpar vi inflationen*, på Bokförlaget Atlas.



**Vilgot Österlund** är statistiker på tankesmedjan Arena Idé. Vilgot har tidigare arbetat som dataanalytiker, bland annat på Socialstyrelsen, och skrivit flera policyrapporter om ekonomisk politik.

# Innehåll

Förord.....	6
<b>Delrapport 1: Investeringsbehoven .....</b>	<b>8</b>
Sammanfattning.....	9
Vad ska vi låna till? .....	10
Rapportens upplägg.....	11
Metod .....	11
Politiska ambitioner avgörande .....	12
Sakområden.....	14
Vatten- och avloppssystem .....	14
Transportinfrastruktur.....	15
Elförsörjning.....	17
Bostäder .....	20
Försvar och civil beredskap.....	22
Jordbruk och livsmedelsförsörjning.....	23
Andra utgiftsökningar .....	24
Reala begränsningar – arbetskraftsutbudet.....	26
Sammanställning av investeringsbehoven.....	28
Så påverkas investeringstakten .....	29
Diskussion och slutsats.....	31
Referenser .....	33
<b>Delrapport 2: De samhällsekonomiska effekterna .....</b>	<b>34</b>
Sammanfattning.....	35
Har det finanspolitiska ramverket tjänat oss väl?.....	36
Rapportens upplägg.....	37
Det finanspolitiska ramverket .....	38
En stram statlig budgetprocess.....	38
De budgetpolitiska målen.....	39
Extern uppföljning .....	43
Öppenhet och tydlighet .....	43
Utvärdering av ramverket .....	44
Skuldsättning över tid .....	44
Kan skulden bli för låg? .....	45
Räntekostnader och kreditbetyg .....	46
Nettoförmögenhet – ett bättre mått än skuld? .....	47

Kommunsektorn .....	48
Hushållen .....	50
Diskussion och slutsats .....	53
Investeringsbehoven kan inte mötas med nuvarande ramverk .....	54
Referenser .....	56
Bilaga 1: Frågebatteri kommun- och ekonomichefer .....	57
<b>Delrapport 3: Ett nytt finanspolitiskt ramverk .....</b>	<b>58</b>
Sammanfattning.....	59
Långsiktig hållbarhet i både det fiskala och det reala .....	60
Rapportens upplägg.....	60
Att möta investeringsbehoven .....	61
Vilka är investeringsbehoven? .....	61
Hur står sig investeringsbehoven i ett historiskt perspektiv? .....	62
Investeringscykler.....	63
Nytt mått: strukturell investeringstakt.....	64
Så påverkas budgetbalansen av att lånefinansiera investeringsbehoven ....	65
Så påverkas den offentliga skuldsättningen av underskott.....	66
Så påverkas skatterna.....	67
Vad ett nytt ramverk ska hantera .....	69
Investeringar måste gå före skattesänkningar .....	69
Bättre hänsyn till demografiska variationer.....	69
Förbättra kommunernas ekonomi .....	70
Var slutar ramverket och var börjar politiken? .....	71
Diskussion och slutsats .....	73
Uppdelning i drift- och investeringsbudget .....	73
Differentierat saldomål och slopat skuldankare.....	74
Statlig upplåning för kommunala investeringar. ....	75
Utvärdering och uppföljning .....	75
Ny målformulering för ramverket .....	76
Ett nytt finanspolitiskt ramverk.....	77
Referenser .....	80
Tack.....	82

# Förord

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 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 göra investeringarna är 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 överskotts målet, 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 lägsta. 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, gör Arena Idé en skuggöversyn av det finanspolitiska ramverket och de stora samhällsbehov Sverige har. För att kunna ta ställning till hur det finanspolitiska ramverket behöver förändras krävs först en kartläggning av hur stora behov av investeringar Sverige faktiskt har. Det är ämnet för den första rapporten, där vi visar att behovet av ökade offentliga investeringar landar på mellan 1 och 3,5 procent av BNP under en begränsad tidsperiod. Den andra rapporten analyserar ramverket som sådant och vilka effekter det har fått för staten, kommunsektorn och hushållen. Den tredje och avslutande delen är ett förslag till nytt finanspolitiskt ramverk som bättre främjar Sveriges samhällsekonomiska utveckling.

Delrapport 1:  
**Investeringsbehoven**



## Sammanfattning

**Investeringsbehoven i fokus.** Målet med denna delrapport är att skifta fokus från statskulden till den upprustnings- och investeringsskuld Sverige står inför som följd av eftersatta underhåll och uppskjutna investeringar.

**Vägledande principer för offentlig lånefinansiering:** Investeringarna ska vara tillfälliga och komma flera generationer till del.

**Investeringsbehoven uppgår som mest till 3,5 % av BNP.** Nivån på de ökade utgifterna inom varje område uppskattas genom ett intervall (ett offensivt och ett defensivt) som beror på både kostnad och andel offentliga medel. Som högst är utgifterna mellan 2027 och 2029, då de – i det mer offensiva scenariot – uppgår till ungefär 3,5 procent av BNP, varefter de sedan sjunker och är fullt genomförda i mitten av 2040-talet.

**Ökade investeringar kräver ökad tillgång till arbetskraft.** Arbetsmarknadspolitiken är avgörande för att möta framtidens utmaningar och samhällets strukturomvandling. För att kunna genomföra de föreslagna investeringarna behöver arbetskraftsutbudet stärkas.

# Vad ska vi låna till?

I dag görs ingen uppdelning mellan driftkostnader och investeringar i statens budget. Med drift avses då sådant som inte är engångsinvesteringar utan löpande utgifter. När nu dörren öppnats på glänt för budgetunderskott verkar de flesta överens om att lånen ska gå till investeringar. Med det kommer några följdfrågor, som: Måste lånen gå till investeringar? Vem bestämmer i så fall vad en investering är? Hur ska man inom nuvarande budgetregler kunna säkerställa att lånade pengar faktiskt går till investeringar och inte driftkostnader?

Skola, vård och kultur, som brukar betraktas som driftkostnader, går mycket väl att betrakta som investeringar. I Sverige som samhälle och i vårt humankapital. Men även om utbildning är en investering, är det inte en tillfällig investering, eftersom vi kontinuerligt behöver utbilda befolkningen. I det avseendet liknar staten ett hushåll; vi lånar till en stor engångsinvestering som ett bostadsköp, men vi betalar mat, el och rekreation med våra löpande inkomster (i statens fall skatterna). Det är ur detta perspektiv infrastruktur blir mer motiverad att låna till när det rör sig om puckelkostnader. Infrastruktur, som brukar betraktas som investeringar, kräver dock också löpande underhåll. Även en välfärdssatsning kan vara en puckelkostnad, som exempelvis den breda vaccineringen och utökade sjukvården under pandemin.

Uppdelningen mellan drift och investeringar blir på sätt och vis mest bokföringsteknisk, eftersom kostnader och intäkter belastar statens budget på samma sätt i slutändan. Huruvida staten lånar till utbildning eller till att bygga järnväg är egentligen inte relevant sett på totalen. Men om staten *inte* lånar till infrastruktur, kan det tränga ut satsningar på välfärd. Statens utgifter och inkomster måste helt enkelt öka om de nödvändiga investeringar som står i fokus för rapporten inte ska ske på bekostnad av välfärdsåtagandet.

Vad man tycker är en investering och vad som kan motivera ett budgetunderskott skiljer sig från person till person. Denna rapport ska inte förstås som ett urval av politikområden som behöver satsningar. Då skulle rapporten vara betydligt bredare än vad den är. Däremot är det ett försök till urval av områden som staten bör kunna *låna* till, givet att översynen av det finanspolitiska ramverket, som reglerar möjligheterna till lånefinansiering, är grunden för rapporten. De principer vi har valt som vägledande för offentlig lånefinansiering är utgifter som är:

1. **Tillfälliga**, eftersom det motiverar varför ramverket behöver förändras i närtid. Det är inte rimligt att kraftigt höja skatterna under ett par år för att bygga ut en stambana som ska stå i flera hundra år, som ett exempel.
2. **Kommer flera generationer till del**, eftersom räntekostnader även påverkar framtida generationers budgetutrymme. Offentlig konsumtion bör som regel skattefinansieras snarare än lånefinansieras.

Ambitionen med rapporten är att beskriva samhällsbehov som det råder bred politisk konsensus om att samhället ska kunna leverera, som fungerande avlopp eller vägnät, eftersom det understryker varför utgiftsökningarna är nödvändiga. Därtill har vi avgränsat oss till investeringar som vi tror inte blir av utan offentlig finansiering. De flesta investeringar med en god lönsamhetskalkyl kan bäras av privat kapital, men staten har en bredare roll att axla. Upprustning av järnväg är inte lönsamt för ett enskilt företag. Att bygga hyresrätter för icke-kapitalstarka grupper är sällan heller lönsamt. Här krävs att staten är en aktör för att få till stånd dessa samhällsviktiga investeringar, då det är ett helhetsansvar som bara staten kan ta.

## Rapportens upplägg

Utifrån de vägledande principer som presenterats i föregående avsnitt avgränsas denna rapport om Sveriges investeringsbehov till följande politikområden: vatten- och avloppsnät, elförsörjning, transportinfrastruktur, livsmedelsförsörjning, bostäder samt stöd till Ukraina. Inom dessa områden finns ingen privat aktör som helt kan ersätta statens roll. Den här rapporten kvantifierar behoven inom dessa områden.

Att tillgodose dessa behov är inte bara en fråga om finansiella villkor och ekonomiska resurser. Det är också en realekonomisk fråga. Finns det arbetskraft som kan omhänderta investeringarna, och omsätta dem till en ökad produktion? En välsmord arbetsmarknadspolitik behövs för att möta den ökade efterfrågan på arbetskraft som kommer till följd av investeringarna. Detta behandlas under avsnittet *Reala begränsningar*.

## Metod

För att kartlägga behoven inom dessa utgiftsområden har vi utgått ifrån myndighets- och branschrapporter, 2024 års statsbudget och senast tillgänglig statistik från SCB och OECD inom respektive sakområde. Rapporterna har ofta olika tidshorisonter, oftast mellan 10 och 20 år. För att få en enhetlig bild har vi valt att räkna om de totala investeringskostnaderna till årliga utgiftsökningar. Det vill säga, om 10 miljarder mer måste investeras under 20 år, måste de årliga investeringarna öka med 0,5 miljarder.

När siffror nämns i kronor anges de i nuvarande eller 2023 års prinsnivå. I vissa fall kan kostnadsuppskattningar från rapporter eller liknande bygga på uppskattningar från 2022. Vi har inte räknat upp dessa priser då vi inte vet hur

prisutvecklingen inom området sett ut. Sannolikt leder detta till en viss underskattning av kostnadsökningarna, men i förhållande till den stora osäkerheten i intervallen får effekten anses marginell.

Att göra prognoser om framtida behov och kostnadsutveckling är svårt – i princip alla rapporter vi använt som underlag anger därför ett intervall för skattningar om framtiden. Mot den bakgrunden ger även vi ett intervall över behovet av ökade utgifter, baserat på ett väl tilltaget och ett lågt scenario. Till det kommer den politiska ambitionsnivån, som också kan variera. För de områden som inte täcks helt av offentlig finansiering ges därför ett intervall på andelen av utgiftsökningarna som kan tänkas finansieras med offentliga medel. Nedan beskrivs metoden i ett exempel.

**Exempel:** Anta att det i dag investeras 10 miljarder per år i elnätet. Elbranschen kommer fram till att det behöver investeras mellan 120 och 150 miljarder de kommande tio åren. Det innebär årliga investeringar på mellan 12 och 15 miljarder, alltså en ökning från dagens nivåer med mellan 2 och 5 miljarder. Vi gör bedömningen att det offentliga bör finansiera mellan 10 och 50 procent av investeringsökningarna. Med den låga nivån på investeringsökningar innebär det ett intervall på mellan 200 miljoner och 1 miljard. Med den höga nivån på investeringsökningar innebär det ett intervall på mellan 500 miljoner och 2,5 miljarder. Totalt blir intervallet för offentlig finansieringskostnad mellan 200 miljoner och 2,5 miljarder. De olika utfallen för det offentliga bidrag till investeringarna illustreras i tabellen nedan.

Ökningsnivå	10 % offentlig andel	50 % offentlig andel
Låg 2 mdkr	200 mkr	1,0 mdkr
Hög 5 mdkr	1,0 mdkr	2,5 mdkr

I summeringen av alla utgiftsökningar ställs siffran i relation till BNP och sedan antas denna nivå (förhållandet till BNP) som konstant för framtida behov. I de fall där kostnaderna ökar långsammare än BNP leder detta till en överskattning av kostnaderna i förhållande till BNP. Det omvända gäller om kostnaderna ökar snabbare än BNP.

### Politiska ambitioner avgörande

Vilken nivå på offentligt åtagande och vilka prioriteringar som ska utgöra en sorts basnivå är i grunden politiskt. På bostadssidan skulle exempelvis ett offensivt bostadsprogram för att bygga hyresrätter med reglerade hyror vara betydligt mer kostsamt än att förhålla sig till en ökning utifrån den nivå som presenteras i denna rapport, som baserar sig på Boverkets prognos. Om vägnätet liksom järnvägsnätet i hela Sverige ska rustas upp är det mer kostsamt än att ta itu med de mest nedslitna sträckorna. Även projekt som nya stambanor skulle kosta mer än att enbart rusta upp den befintliga transportinfrastrukturen.

Om finansieringen enbart ska bestå av lån, eller om det snarare är skattekvoten

som ska höjas, eller om det är andra områden som borde prioriteras bort för att klara de offentliga investeringarna, kan också vara föremål för debatt och diskussion. Offentlig finansiering i bredare bemärkelse handlar förstås om fördelningspolitik. Alternativet till offentlig finansiering är att investeringar (i den mån det privata kapitalet anser dem lönsamma) måste avgiftsfinansieras av hushållen, genom exempelvis dyrare tågbiljetter, dyrare VA-taxa, dyrare el, vägtullar och så vidare. Ju mer basvaror och tjänster som hushållen inte kan avstå som ingår i offentlig konsumtion snarare än privat, desto mindre inkomstkänsliga blir hushållen och desto mer ökar tillgängligheten till annan typ av konsumtion även för inkomstsvaga grupper. Det är inte bara jämlikhetskapande, utan också tillväxtskapande.

Det finns samtidigt de som argumenterar för att beskattningen inte borde öka, enligt liknande resonemang om att frigöra privat konsumtionsutrymme till annat, och att det är ett skäl att låna snarare än beskatta för att finansiera offentliga investeringar, givet att Sverige har så låg offentlig skuldsättning. Det är ett annat angreppssätt än det vi valt i denna rapportserie, där vi låter de reala investeringsbehoven avgöra hur vi ser på reformeringen av ramverket framåt, snarare än en riskanalys av skuldnivån i sig. Men det kommer sannolikt att vara en stor diskussion framåt – ska det vara möjligt att använda ett mer generöst ramverk till att sänka skattekvoten? Då har man gått miste om möjligheten att använda en sådan förändring av ramverket till att faktiskt höja investeringstakten. Därför är det värt, även om det är svårt, att avgränsa lånefinansiering till de principer som vi beskrev inledningsvis.

Denna rapport är fokuserad på de reala investeringsbehoven. Men ett finanspolitiskt ramverk fyller också en konjunkturstabiliserande funktion. Det kan vara motiverat att öka skulden eller statens utgifter i sämre ekonomiska tider för att motverka arbetslöshet och kompetensförluster på arbetsmarknaden. Som pekas ut i Långtidsutredningen (SOU 2023:85) har ett alltför ensidigt fokus på inflationen och på penningpolitiken som konjunkturstabiliserande instrument visat på stora brister. Dels har det lett till omfördelning av resurser som ökat inkomstojämlikheten mellan olika grupper, dels har penningpolitiken visat sig svagare än finanspolitiken vad gäller att stabilisera ekonomin. Vi återkommer till denna diskussion i delrapport 3. För att få en bottenplatta att utgå ifrån behövs först en kartläggning av vilka investeringar Sverige faktiskt behöver och hur vi bör se på statens roll som hel- eller delfinansiär.

# Sakområden

I detta avsnitt beskrivs de utökade resurser som krävs inom ett antal sakområden: vatten- och avloppsnät, transportinfrastruktur, elförsörjning, livsmedelsförsörjning och bostäder. De flesta utgiftsökningarna är tillfälliga, där renoveringar eller nyinvesteringar görs för att nå upp till en viss nivå eller ta igen eftersläpande underhåll. Därtill presenteras ett långsiktigt stödpaket till Ukraina, som vi anser är angeläget och möter principerna om tillfällighet och intergenerationell nytta. För att kunna möta de ökade investeringsbehoven inte bara finansiellt, utan också reellt med arbetskraftsresurser, behandlar vi som sista sakområde arbetsmarknadspolitiken. I slutet görs en sammanställning av kostnaderna och en tidsaxel över investeringarna och utgifterna.

## Vatten- och avloppssystem

Stora delar av Sveriges kommunala vatten- och avloppssystem byggdes ut under 1950-, 1960- och 1970-talet. Utbyggnaden fick ekonomiskt stöd från staten, vilket senare nettoredovisades. Nettoredovisningen fick effekten att kostnaden för VA-systemet såg lägre ut än den egentligen var, vilket i sin tur gjorde att investeringarna skrevs av för fort. Eftersom anläggningarna inte har några kostnader genom avskrivningar eller lån, har VA-avgifterna kunnat hållas på en låg nivå. När VA-anläggningarna nu behöver renoveras innebär det ökade kostnader vilket i sin tur resulterar i höjda VA-avgifter (Svenskt Vatten 2023). Branschorganisationen Svenskt Vatten ger återkommande ut rapporten *Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp*. Rapporterna presenterar en tendens hos VA-organisationerna att skjuta de reinvesteringar som behövs på framtiden trots att förnyelsebehovet är stort. Svenskt Vatten gör i sin senaste upplaga av rapporten bedömningen att det finns ett årligt investeringsbehov på 31 miljarder kronor per år (560 miljarder fram till 2040), vilket kan jämföras med 2021 års investeringsnivå på 21 miljarder. Investeringsbeloppen inom Sveriges kommunala vatten och avlopp behöver alltså öka med 10 miljarder per år. Utan ekonomiskt stöd från staten eller omfördelning av kostnader kommer investeringsökningarna att innebära stora avgiftshöjningar och ännu större skillnader i VA-avgift mellan olika kommuner. Redan i dag är VA-taxan 500 procent högre i landets dyraste kommun jämfört med den billigaste. I ett läge där hushållen pressats hårt av hög inflation och höga boendekostnader framstår en kraftig höjning av vattenavgifterna inte som särskilt önskvärd. Här antar vi en låg nivå på investeringsökningarna som 5 miljarder kronor per år och en hög nivå som 15 miljarder per år. Om och hur staten ska stötta – och eventuellt omfördela – kostnader för investeringar i det kommunala va-systemet

är en rapport i sig. Här får man i stället se den offentliga andelen som storleken på den del av investeringsökningarna som inte borde täckas direkt av avgiftshöjningar. Vi antar här en låg nivå av offentlig finansiering som 75 procent av investeringskostnaderna och en hög nivå som 100 procent. Det ger ett intervall för offentlig finansiering på mellan 3,75 och 15 miljarder kronor per år.

Ökningsnivå	75 % offentlig andel	100 % offentlig andel
<b>Låg 5 mdkr</b>	3,75 mdkr	5,0 mdkr
<b>Hög 15 mdkr</b>	11,25 mdkr	15 mdkr

## Transportinfrastruktur

Transportinfrastrukturen är en grundläggande förutsättning för ekonomisk tillväxt. En effektiv och väl underhållen infrastruktur möjliggör rörlighet för varor och människor, vilket skapar ett gott klimat för företagande och investeringar. Investeringar i transportinfrastrukturen skapar arbeten och stärker ekonomin.

### Statliga väg- och järnvägar

I Trafikverkets (2023) senaste rapport *Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen – För perioden 2026–2037* ges en gedigen genomgång av investeringarna i Sveriges statliga väg- och järnvägsnät. Rapporten redovisar investeringsmöjligheterna vid fem olika nivåer på ramanslag, där den mittersta nivån motsvarar samma nivå som nuvarande plan. Nuvarande anslag är 799 miljarder i 2021 års prisnivå, vilket i 2023 års prisnivå motsvarar 959 miljarder kronor. Övriga ramar förhåller sig till mittennivån: 767 mdkr (-20 %), 863 mdkr (-10 %), 1055 mdkr (+10 %) och 1151 mdkr (+20 %).

Trafikverkets rapport anger att en konstant nivå av ramanslaget för nästkommande period endast kommer att räcka till att upprätthålla nuvarande funktionalitet. Utan högre anslag nås ingen minskning av underhållsskulden och det fattas dessutom 105 miljarder till de investeringar som finns i nuvarande planperiod.

Enligt Trafikverket (2023) finns ett eftersatt underhåll, en underhållsskuld, på 119 miljarder kronor. 35 miljarder av underhållsskulden finns inom vägnätet och 84 miljarder inom järnvägsnätet. Med en ökning av ramanslaget med 10 procent kan 12 miljarder av skulden inom järnvägsnätet och 19 miljarder inom vägnätet betas av. Ökar anslaget med 20 procent räknar Trafikverket med att kunna återta hela den uppkomna skulden inom vägnätet. Inom järnvägsnätet bedöms inte högre ramanslag leda till större minskningar av det eftersatta underhållet. Trafikverket skriver att den uppkomna skulden byggs upp under lång tid och att det kommer att ta tid att arbeta bort den även med stora anslagsökningar. Att ta i kapp underhållsskulden under alltför kort tid skulle innebära mycket stor

påverkan på nuvarande trafik och leda till en topp i efterfrågan bland underentreprenörer med risk för onödiga kostnadsökningar som följd.

En 10-procentig ökning av det statliga ramanslaget till Trafikverket innebär en årlig ökning på ungefär 8 miljarder, och en ökning med 20 procent motsvarar 16 miljarder mer per år. Som en låg nivå på investeringsökningarna antar vi Trafikverkets fjärde scenario om en 10-procentig ökning av ramanslaget och som en hög nivå antar vi deras femte scenario om en 20-procentig ökning.

### ***Kommunalt transportnät***

Hur situationen i det kommunalt förvaltade transportnätet ser ut är inte lika väl kartlagt. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) gav 2016 ut rapporten *Skulden till underhåll* som uppskattade underhållsskulden inom gator, cykelvägar och broar till 14,6 miljarder kronor. År 2022 gick enligt statistik från SCB och Kolada ungefär 22 miljarder till drift och underhåll av kommunala vägar, gång- och cykelvägar samt järnvägar. Om vi antar Trafikverkets scenario med 10 respektive 20 procents ökat anslag även på det kommunala vägnätet handlar det om ökning på ungefär 2 och 5 miljarder.

Summerar vi ökningsbehoven i det statliga och kommunala transportnätet får vi en låg ökningsnivå på 10 miljarder per år och en hög nivå om 21 miljarder per år. Vi utgår från att alla investerings- och utgiftsökningar inom transportnätet görs med offentliga medel.

Ökningsnivå	100 % offentlig andel
<b>Låg</b>	10 mdkr
<b>Hög</b>	21 mdkr

### ***Nya stambanor***

I december 2022 beslöt regeringen att planeringen av nya stambanor mellan Stockholm, Göteborg och Malmö skulle avslutas. Vissa delar av den tänkta sträckningen fortsätter ingå i Trafikverkets utvecklingsplan, Göteborg–Borås och Ostlänken, men i övrigt ingår inte nya stambanor i Trafikverkets planering. Personresor med tåg har ökat kraftigt under 2000-talet, en utveckling som är positiv ur både klimat- och produktivitetssynpunkt (jämfört med till exempel en bilresa). Järnvägsnätet har mot den bakgrunden allt mer närmat sig en kapacitetsgräns, vilket lett till att ökade varu- och godstransporter inte kunnat gå via järnväg utan i stället fått gå med lastbil. Det leder både till fler utsläpp och till att vägnätet i sin tur överbelastas och slits ned i stället. Nya stambanor skulle frigöra mycket kapacitet när tågtrafiken kan delas upp på fler spår.

Trafikverket (2021) uppskattade 2021 kostnaden för nya stambanor till mellan 215 och 380 miljarder kronor, och de planerades stå färdiga år 2045. Omräknat



till dagens prisnivå (med KPI) motsvarar kostnaden mellan 262 och 463 miljarder kronor. En del av denna kostnad bör räknas av eftersom delar av sträckningen ingår i nuvarande trafikplan; vi antar att 20 procent av totalkostnaden täcks av nuvarande planer. Med samma byggtid som planen 2021 angav (24 år) blir det en årlig kostnad på mellan 11 och 19,3 miljarder. Även här utgår vi från att alla investerings- och utgiftsökningar till följd av nya stambanor görs med offentliga medel.

Ökningsnivå	100 % offentlig andel
Låg	11 mdkr
Hög	19,3 mdkr

## Elförsörjning

Av alla förändringar som sker i den gröna omställningen är elektrifieringen en av de mest omfattande. Vägen att få ned våra utsläpp går i många fall genom att ersätta fossilt förbränningsberoende lösningar med eldrivna alternativ. Med början i oljekrisen på 1970-talet har de flesta oljepannorna i folks hem bytts ut mot elbaserade värmelösningar som elpannor eller luftvärmepumpar. För att minska våra utsläpp återstår nu att elektrifiera stora delar av våra två största utsläppsområden, industri och transporter.

De senaste åren har transportsektorn påbörjat en elektrifieringsresa. Fler nya personbilar är eldrivna, antalet eldrivna bussar för lokaltrafik ökar och även inom tyngre vägtransporter pågår en utveckling mot mer elektrifiering. Även inom industrin har arbetet med att ersätta fossila förbränningsalternativ påbörjats, där projekt som Hybrit i Gällivare och H20 Green steel i Boden har fått mycket uppmärksamhet.

När så mycket fossil energi ska ersättas med el kommer två utmaningar: tillräckligt mycket fossilfri el måste produceras och elen ska finnas på den plats där den behövs vid den tid då den behövs. Utan mer elproduktion och ökad kapacitet i elnätet riskerar elektrifieringen att leda till högre elpriser som i sin tur drabbar både hushåll och näringsliv, och hämmar den gröna omställningen. Elmarknaden i Sverige är en förhållandevis väl fungerande marknad där tillgång och efterfrågan sätter priset. Om efterfrågan ökar leder det till högre priser som gör investeringar i ny produktion lönsamma. Utmaningen nu ligger i att industrins gröna omställning kräver mycket och billig el, samtidigt som elproducenter och nätägare inte vill investera utan en säker efterfrågan. Svårigheter för elproducenter att uppskatta framtida elbehov och priser, politiska risker och viljan att vi ska klara av den gröna omställningen gör att man kan argumentera för att det offentliga ska ta ett visst ansvar för att produktionen och tillgängligheten av el ökar innan efterfrågan helt finns på plats. Utformningen och nivån

på ett sådant stöd kan diskuteras, men det skulle till exempel kunna handla om garantier för kärnkraft eller anslutningar till havsbaserade vindkraftsparker. Här antar vi att en låg nivå är 2 procents offentligt stöd och en hög nivå 20 procent.

### **Elproduktion**

I dag produceras mellan 160 och 170 terawattimmar (TWh) elenergi i Sverige per år. Samtidigt använder vi knappt 140 TWh inom Sverige, mellanskillnaden är vår nettoexport. I Energimyndighetens (2023) senaste delrapportering av *Myndighetsgemensam uppföljning av samhällets elektrifiering* från december 2023 presenteras olika scenarion för elbehovet till 2045. Svårigheterna att göra prognoser om framtida elbehov illustreras tydligt av det breda intervallet för scenarierna, från 200 till 340 TWh per år. Med det lägre scenariot behöver elproduktion för 110 TWh antingen byggas ut eller renoveras då befintlig produktion når sin tekniska livslängd. Motsvarande nivå för det högsta scenariot är 250 TWh.

Produktionskostnaden för olika kraftslag varierar och är dessutom svår att uppskatta. Energiforsks (2021) rapport *El från nya anläggningar* ger ett intervall på mellan 24 och 95 öre per kWh (solceller på villatak ej inkluderat). Beroende på produktionskostnad och nivå på elbehovet blir intervallet för investeringskostnaderna väldigt brett. Med den lägsta utbyggnaden/renoveringen av elproduktionen (110 TWh) och en låg produktionskostnad kan investeringskostnaden hamna runt 400 miljarder kronor. Räkna man i stället med högre produktionskostnad och det högsta elbehovet hamnar investeringskostnaden på ungefär 2 600 miljarder kronor.<sup>1</sup> Det är ett otroligt brett spann som innebär årliga investeringskostnader på mellan 20 och 130 miljarder. Det finns ingen aggregerad sammanställning över investeringar i elproduktion, men Vattenfall, som står för knappt 40 procent av Sveriges elproduktion och har runt två tredjedelar av sin elproduktion i Sverige, investerade 19 miljarder i ny elproduktion 2022 och 13 miljarder 2021 (Vattenfall 2023). En grov uppskattning utifrån de siffrorna skulle ge att det årligen investeras mellan 20 och 32 miljarder i svensk elproduktion. För att ändå få någon typ av uppfattning av hur mycket behovet kommer att öka från dagens investeringsnivåer antar vi att en låg ökning vore 5 miljarder och en hög 110 miljarder. Det ger ett intervall för offentlig finansiering på mellan 0,1 och 22 miljarder kronor per år.

Ökningsnivå	2 % offentlig andel	20 % offentlig andel
<b>Låg 5 mdkr</b>	0,1 mdkr	1 mdkr
<b>Hög 110 mdkr</b>	2,2 mdkr	22 mdkr

<sup>1</sup> Svensk vindenergi, 33,8 TWh för 117 mdkr. Olkiluoto 3, 12,5 TWh för 130 miljarder kronor.

## **Elnät**

En stor del av investeringsbehoven inom elförsörjningen ligger i ett förstärkt och utbyggt elnät. El måste transporteras från platsen för produktion till platsen för användning. Likt VA-systemet börjar Sveriges elnät bli till åren och står även med konstant elanvändning inför omfattande reinvesteringar. När elanvändningen ökar innebär det också ökade krav på elnätet, som måste mötas med utbyggd kapacitet. God överföringskapacitet gör att skillnader i elpriser minskar och väderberoende kraftslag kan utnyttjas bättre, och ger generellt en tryggare elförsörjning.

Det svenska elnätet består av tre huvudtyper av nät: transmissionsnät, regionnät och lokalnät. Transmissionsnätet, ofta kallat stamnät, som ägs av statliga Svenska kraftnät, består av högspänningsledningarna mellan Sveriges regionala nät och binder även samman det svenska elnätet med andra länders elnät. Regionnäten binder samman transmissionsnätet med lokalnäten och ägs i huvudsak av Eon, Vattenfall och Ellevio. Lokalnäten är de nät som levererar elen ut till slutanvändaren och ägs ofta av lokala elnätsbolag.

Svenska kraftnät (2023) uppskattar i sin rapport *Nätutvecklingsplan 2024–2033* att investeringar under slutet av innevarande decennium ligger runt 20 miljarder kronor per år. Det kan jämföras med de senaste årens snitt som legat runt 3 miljarder per år. I elnätsföretaget Ellevios (2023) rapport *Elnätsrapporten 2023 – Investeringsbehovet i det svenska kraftsystemet till 2045* görs uppskattningar av investeringsbehovet i de olika näten. Rapporten bygger likt Energimyndigheten på olika scenarion för elanvändningen där scenario hög motsvarar en elanvändning om 340 TWh per år och det lägre scenariot innebär elanvändning på 270 TWh, alltså betydligt högre än Energimyndighetens låga scenario. Totalt uppskattas investeringskostnaden mellan 2021 och 2045 hamna på mellan 890 och 945 miljarder kronor, beroende på scenario. Det största investeringsbehovet finns i lokalnäten där 450 miljarder kronor behöver investeras. Ungefär 95 procent av investeringarna i lokalnätet är reinvesteringar som inte skiljer sig mellan scenarion. I regionnäten bedöms investeringsbehoven uppgå till drygt 150 miljarder kronor, varav 117 miljarder är reinvesteringar. För transmissionsnätet bedöms reinvesteringar utgöra en mindre andel än nyinvesteringar. Det gör att det totala investeringsbehovet blir osäkrare och bedöms landa på mellan 290 och 340 miljarder kronor. Majoriteten av investeringarna i transmissionsnäten antas göras mellan 2026 och 2040, medan investeringar i de övriga näten har en jämnare fördelning fram till 2045. Utslaget jämnt över alla år hamnar man på en årlig investeringskostnad på mellan 35 och 40 miljarder per år. Man kan dock inte nog understryka osäkerheten i dessa investeringskostnader; så sent som i föregående version av Ellevios (2023) rapport, som kom drygt ett år innan den som använts här, angavs investeringsbehoven vara ungefär 670 miljarder (visserligen har inflationen drivit upp kostnaderna mellan rapporterna).

Enligt Energimarknadsinspektionen (2022) har elnätsinvesteringar de senaste

åren legat på mellan 15 och 25 miljarder per år. Behovet av ökade investeringar antar vi uppgår till mellan 15 och 30 miljarder. Det ger ett intervall för offentlig finansiering på mellan 0,3 och 6 miljarder kronor per år.

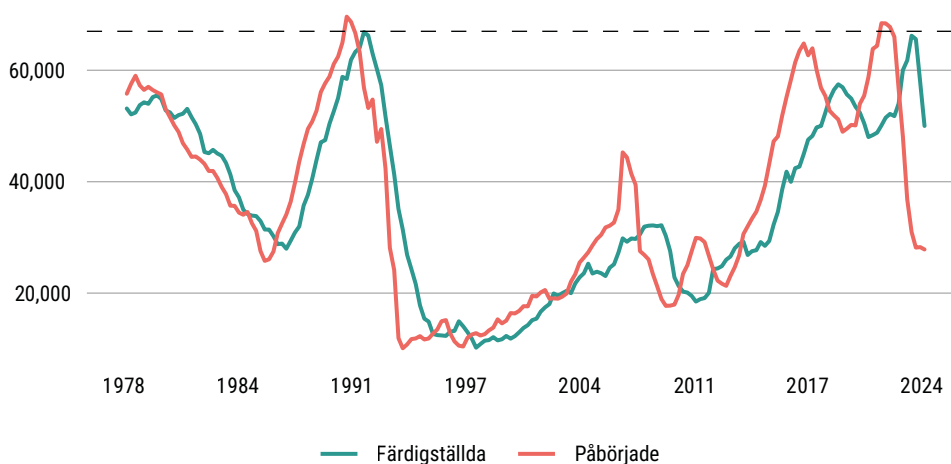
Ökningsnivå	2 % offentlig andel	20 % offentlig andel
<b>Låg 15 mdkr</b>	0,3 mdkr	3 mdkr
<b>Hög 30 mdkr</b>	0,6 mdkr	6 mdkr

## Bostäder

Rätten till bostad är fastslagen i både regeringsformen och FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna. En trygg och varaktig bostadssituation är en förutsättning för människors välmående. Den gör att individen känner sig rotad i samhället och ger utrymme för socialt engagemang och byggandet av en meningsfull framtid.

Bostadsbyggandet i Sverige har under långa perioder de senaste decennierna legat på en nivå som inte följt med befolkningsutvecklingen. Det har lett till en bostadsbrist som syns i långa bostadsköer, upptrissade priser och att allt fler människor hyr sin bostad via otrygga andrahandskontrakt. Bostadsbristen leder också till att arbetsgivare får svårare att rekrytera personal, då potentiella anställda inte har tillgång till bostad. De senaste åren har bostadsbyggandet legat något högre än vad befolkningsutvecklingen krävt, men många år av lågt byggande har gjort att underskottet på bostäder vuxit under lång tid.

Boverket har en återkommande rapport där de beskriver bostadsbyggnadsbehovet. I rapporten utgår man från ett bostadsbestånd som i förhållande till befolkningen ska vara på samma nivå som det var 2005. I den senaste rapporten *Behov av bostadsbyggande 2023–2030* kommer man fram till att det behöver byggas 67 300 nya bostäder per år fram till och med 2030 för att komma till samma nivå som 2005 (Boverket 2023). Bostadssituationen var förstås betydligt bättre 2005, men trots det ingen utopi för bostadssökande. Behovet av 67 300 nya bostäder per år kan jämföras med byggsituationen för ett par år sedan – när konjunkturen var god och byggnivåerna höga – då det byggdes mellan 50 000 och 55 000 bostäder per år. Alltså, även under ekonomisk högkonjunktur och i tider av historiskt låga räntor var inte Sveriges bostadsbyggande på en tillräckligt hög nivå. Det är uppenbart att det behövs politiska reformer som gör att byggandet når en högre nivå och att det byggs bostäder som även människor med lägre inkomster har råd att bo i.



**Figur 1:** Bostadsbyggande. Antal påbörjade och färdigställda lägenheter, rullande 12 månader.

Under de senaste 100 åren har olika typer av subventioner och stöd för bostadsbyggande varit mer regel än undantag. Undantaget kom vid 1990–1991 års skattereform då i princip alla typer av stöd för bostadsbyggande försvann. Kvar blev ränteavdraget, som gäller oavsett vad lånet går till och inte specifikt till nya bostäder. Under åren 2015 till 2021 fanns investeringsstödet, som var en typ av subvention för att stimulera byggandet av hyresrätter, men det är nu avskaffat. Sedan 2009 finns också rotavdraget, som är ett skatteavdrag på en del av arbetskostnaden vid reparation, ombyggnad och tillbyggnad av ägda boenden, men det gäller inte för nybyggnation.

Kostnaderna för att bygga 67 000 bostäder per år skulle enligt nuvarande genomsnittspriser för färdigställda bostäder hamna på mellan 200 och 210 miljarder kronor. Under de senaste åren av relativt hög byggtakt investerades 150–160 miljarder per år i bostadsbyggande. Enligt Byggföretagens prognos faller bygginvesteringarna under 2024 till 88 miljarder, alltså runt 120 miljarder under vad de behöver vara.

Mycket kan påverka kostnaden för att bygga bostäder. Produktivitetsutvecklingen i byggsektorn har länge varit låg, och priserna på insatsvarorna kan förändras snabbt. Även vilken typ av bostäder som byggs har stor påverkan. Att bygga hyresrätter i flerbostadshus är betydligt mycket billigare än att bygga småhus (villor). Om bostadsbyggandet behöver stöd, och i så fall hur mycket, påverkas också väldigt mycket av konjunkturen. Med nuvarande byggkris skulle det krävas enorma stöd för att få upp byggandet till den nivå som Boverket anser krävs. Givet en god konjunktur och en viss förändring i fördelningen av vilka bostadstyper som byggs skulle man kunna räkna med att investeringsökningsbehovet är så lågt som 10 miljarder. Med nuvarande byggtakt och genomsnittlig fördelning av vilka bostadstyper som byggs så behöver investeringarna i stället öka med 120 miljarder. På vilket sätt och med hur mycket staten borde stötta byggandet kan diskuteras. Här antar vi stöttning motsvarande 2 procent av investeringskostnaden som en låg nivå och 25 procent som en hög nivå.

I beräkningarna antar vi att det går att ta i kapp bostadsunderskottet till år

2030 och att bostadsinvesteringarna därefter inte behöver offentligt stöd. På så sätt blir de ökade offentliga utgifterna till följd av bostadsinvesteringarna tillfälliga, samtidigt som de självklart också kommer fler generationer till del. De olika ökningsnivåerna och nivån på andelen offentlig finansiering ger ett intervall för offentlig finansiering på mellan 0,4 och 30 miljarder kronor per år.

Ökningsnivå	2 % offentlig andel	25 % offentlig andel
Låg 20 mdkr	0,4 mdkr	5 mdkr
Hög 120 mdkr	2,4 mdkr	30 mdkr

## Försvar och civil beredskap

Säkerhetsläget i världen har försämrats dramatiskt de senaste åren, där Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina står som det yttersta exemplet. Säkerhetsläget i omvärlden, tillsammans med Sveriges inträde i Nato, gör att resurserna till försvar och krisberedskap behöver öka. I budgeten för 2024 anslår regeringen 126 miljarder till utgiftsområdet *Försvar och samhällets krisberedskap*, där majoriteten av pengarna, 119 miljarder, går till försvaret. Det är knappt 70 procent mer än budgeten 2022, då försvaret fick 71 miljarder. Den post inom försvaret som ökat mest är *Anskaffning av materiel och anläggningar* som ökat med 29 miljarder, från 19,8 till 48,6 miljarder. Även *Förbandsverksamhet och beredskap* har ökat från 44 till 60 miljarder kronor.

För 2025 föreslås utgiftsramen för *Försvar och samhällets krisberedskap* öka med ytterligare drygt 10 procent till 139 miljarder. Redan i år, 2024, når Sverige upp till Natos mål om att 2 % av BNP ska gå till försvarsrelaterade utgifter.

Vad inom försvarsområdet som kan klassas som investeringar är diskuterbart. Fastigheter och inköp av vapen som skänkts till Ukraina kan absolut ses som investeringar, medan utgifter för fler värnpliktiga och ammunition snarare får anses vara konsumtion. Vi antar att försvarsutgifterna kommer att vara på en hög nivå under en överskådlig framtid.

Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 bedriver Ukraina inte bara en kamp för sin egen överlevnad, utan även för att Europa – som vi känt det sedan Sovjetunionens fall – ska överleva. Kriget tycks pågå under lång tid framöver och Ukraina är beroende av omvärldens stöd. Sverige har sedan krigets utbrott skänkt omkring 7 miljarder i humanitärt stöd till Ukraina, och drygt 30 miljarder i militärt stöd (Regeringen 2024). Redan i dag finns behov av resurser för återuppbyggnad av förstörda hus, skolor, vägar och mängder av annan infrastruktur. Den dag då kriget tar slut och ett fredsavtal har slutits kommer behovet av stöd till Ukrainas återuppbyggnad att vara ännu större.

Kortsiktigheten i stöden har varit ett problem för Ukraina då det skapar osä-

kerhet om hur länge resurserna räcker till och hur de ska fördelas. Som en del i ett mer långsiktigt stöd föreslår vi att Sverige åtar sig att under en tioårsperiod årligen skänka en viss andel av BNP i stöd till Ukraina. Så länge kriget pågår kommer huvuddelen av stödet sannolikt att gå till militär materiel, men efter kriget kommer stödet att gå till att bygga upp samhället så fort som möjligt igen. Ett lågt stöd till Ukraina vore 20 miljarder (0,3 procent av BNP) per år. Det är ungefär den nivå Sverige ligger på i dag, men lägre än våra nordiska grannländer. Ett högt stöd skulle ligga på 35 miljarder per år, vilket motsvarar drygt 0,5 procent av BNP och är i linje med vad till exempel Danmark stöttat med. Eftersom stödet till fullo ska komma från offentliga medel ges intervallet för de offentliga utgiftsökningarna till mellan 20 och 35 miljarder kronor per år.

Ökningsnivå	100 % offentlig andel
Låg	20 mdkr
Hög	35 mdkr

## Jordbruk och livsmedelsförsörjning

Pandemin och det försämrade säkerhetsläget har satt jordbruket och Sveriges självförsörjning av livsmedel i fokus. Samtidigt som det finns en stark vilja att öka den inhemska livsmedelsproduktionen står jordbruket för drygt 14 procent av Sveriges nationella utsläpp (SCB 2023). Avvägningen mellan ökad matproduktion och minskad klimat- och miljöpåverkan märks även i regeringens och Sveriges livsmedelsstrategi från 2017. Huvudbudskapet i livsmedelsstrategin är en ”konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet” (Regeringen 2017).

Målet om ökad produktion och beredskap, tillsammans med minskade utsläpp och klimatanpassning, innebär stora investeringskrav för Sveriges jordbruk. Lantbrukarnas Riksförbund (LRF 2023) gav 2023 ut rapporten *Kostnader för jordbrukets gröna omställning*. Rapporten siffrsätter investeringsbehoven och kostnadsökningarna av de åtgärder som behövs för att jordbruket ska leva upp till de svenska miljö kvalitetsmålen och diverse EU-direktiv samt för att anpassa jordbruket till ett förändrat klimat. Omställningen delas in i tre områden: klimat och energi, biologisk mångfald och klimatanpassning. LRF kommer i rapporten fram till att investeringarna som behövs uppgår till mellan 80 och 85 miljarder kronor och behöver ske de kommande 15 till 25 åren. Majoriteten av kostnaderna uppstår för att klimatanpassa jordbruket, till exempel vid situationer med för mycket eller för lite regn. Omräknat till årstakt uppgår investeringsökningarna till mellan 3 och 6 miljarder. Det ska tilläggas att LRF skriver i

rapporten att omställningen även kommer att driva upp de årliga kostnaderna för jordbruket med drygt 10 miljarder kronor årligen, något som dock inte ingår nedan då fokus för rapporten är investeringar.

Lönsamheten i jordbruket är viktig för att säkra svensk livsmedelsproduktion, och att jordbruket klarar den gröna omställningen har stor betydelse för hela Sverige. Det har också betydelse för prisstabiliteten inom livsmedelsbranschen, som stått för en stor del av inflationsimpulserna i svensk ekonomi. Det finns skäl för det offentliga att vara med och ta en relativt stor andel av de investeringar som krävs för att klara omställningen och öka livsmedelsproduktionen, om inte detta ska landa hos konsumenterna som då riskerar att välja bort svenskproducerade varor (alternativt att nödvändiga investeringar inte blir av). Som låg och hög ökningsnivå på investeringar antar vi LRF:s uppskattningar om 3 respektive 6 miljarder. När det gäller hur stor andel som ska täckas med offentliga medel antar vi en låg nivå som 10 procent och en hög nivå som 50 procent. Det ger ett intervall för offentlig finansiering på mellan 0,3 och 3 miljarder kronor per år.

Ökningsnivå	10 % offentlig andel	50 % offentlig andel
<b>Låg 3 mdkr</b>	0,3 mdkr	1,5 mdkr
<b>Hög 6 mdkr</b>	0,6 mdkr	3 mdkr

## Andra utgiftsökningar

De områden vi har gått igenom rör till stor del puckelinvesteringar som kommer sig antingen av bristande investeringar eller av den gröna omställningen. Det finns förstås många fler områden som vi inte berört i denna rapport, i synnerhet sådana som får anses falla inom löpande utgifter. Trendmässigt har socialförsäkringarna försvagats, sett i relation till den allmänna löneutvecklingen. Det är uppenbart att den demografiska utvecklingen, en försämrad försörjningskvot och ett generellt utökat välfärdsåtagande är områden som lär generera ökade offentliga utgifter. Inom kommunsektorn finns även olika typer av investeringsbehov kopplade till lokaler och kollektivtrafik som gör att det finns ett behov av ökade resurser till välfärden och kommunsektorn i allmänhet. Sett över de senaste decennierna har skuldsättningen ökat inom kommunsektorn, men minskat inom staten.

Därtill bör man självklart beakta de potentiella framtida kostnaderna som kommer av ett förändrat klimat. Det är svårt att räkna på ekonomiska konsekvenser och de investeringsbehov som uppkommer på grund av klimatförändringar. Laddinfrastruktur och energieffektivisering är förstås nödvändigt för att klara den gröna omställningen. Att säkra bostäder och fastigheter från havsnivåhöjningar eller att bygga infrastruktur som anpassas till ett mer varierat väder kommer sannolikt att kosta samhället mycket pengar. Det är både ett skäl



till att verkligen göra de investeringar som krävs för att nå ett klimatneutralt samhälle och ett skäl till att vara ansvarsfull med de offentliga finanserna så att utrymme finns för oväntade utgiftsökningar i framtiden.

# Reala begränsningar – arbetskraftsutbudet

Att öka investeringarna i stor omfattning kommer att påverka hela arbetsmarknaden. Investeringsstakten avgörs inte enbart av tillgången till kapital, utan också av tillgången till arbetskraft. Ett bra exempel på hur svensk politik haft för starkt fokus på en stram budgetpolitik snarare än de reala resursbehoven är pandemin. Då satsades det stora summor pengar på att stärka sjukvården. Men problemet var att det inte fanns tillräckligt med vårdpersonal att anställa. Många regioner samlade på sig stora överskott under pandemin, därför att de helt enkelt inte kunde göra av med pengarna.

Arbetskraftsbrist är ett hinder för många företag som vill och kan expandera sin verksamhet. Trots att arbetslösheten de senaste decennierna legat mellan 6 och 8 procent har arbetsgivare ofta haft svårt att hitta rätt kompetens för de arbeten de behöver rekrytera till. Om inte detta matchningsproblem undanröjs riskerar vi att investeringar inte blir av, att kostnader blir högre och att skillnader mellan dem som saknar och dem som har rätt kompetens ökar.

För att möta de ökade investeringarna krävs fler människor i arbete. Sverige har en av Europas högsta sysselsättningsnivåer, men trots det en arbetslöshet på runt 8 procent. Här finns alltså god potential för att sysselsättningen skulle kunna öka ytterligare. En väl fungerande utbildnings- och arbetsmarknadspolitik är alltså en viktig del om Sveriges investeringar ska öka. Genom att säkerställa att människor får den utbildning och kompetens som efterfrågas av arbetsgivare kan arbetsmarknadspolitiken bidra till att minska arbetslösheten, öka produktiviteten och minimera lönekostnaderna. En välsmord arbetsmarknadspolitik är också rent generellt avgörande för att möta framtidens utmaningar och samhällets strukturomvandling.

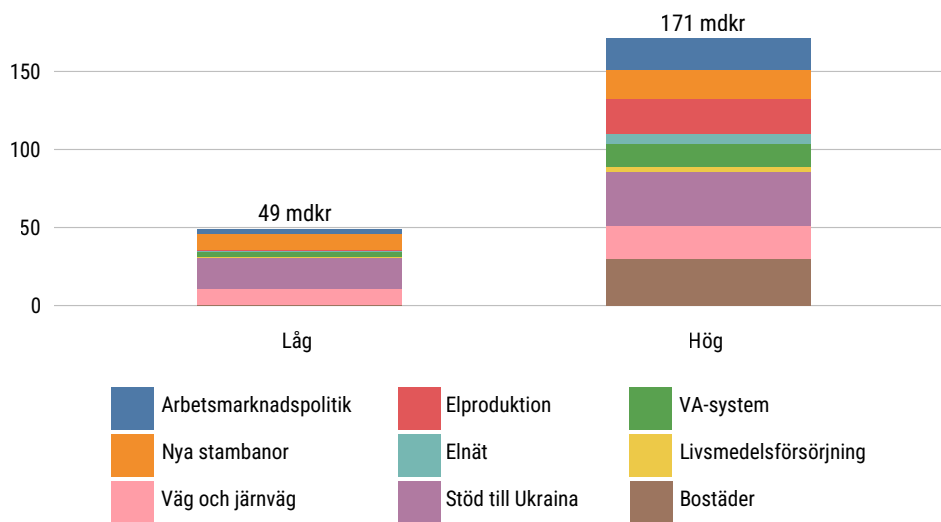
Sett ur ett historiskt såväl som ett internationellt perspektiv lägger Sverige lite resurser på arbetsmarknadsutbildningar. I till exempel Danmark går en tredjedels procent av BNP till arbetsmarknadsutbildningar, medan motsvarande siffra i Sverige endast är 0,08 procent (OECD 2023). I stället har man gjort ett skifte och prioriterat olika typer av subventionerade anställningar. Det har också funnits en politisk ambition att det reguljära utbildningsväsendet ska omhänderta en del av det som tidigare ansågs vara arbetsmarknadsutbildning, genom att göra utbildningspolitiken mer arbetsmarknadstillvänd. Den statliga arbetsförmedlingen har samtidigt blivit mer otydlig, mer krav ligger nu på individen själv och en del arbetsuppgifter har tagits över av kommuner eller privata aktörer.

Det finns ett stort behov av en starkare statlig arbetsmarknadspolitik och av att satsa mer resurser på att få fler arbetslösa matchade mot arbetsgivarnas behov. Vi antar att en låg resursökning i arbetsmarknadspolitik är 3 miljarder per år och en hög ökning 20 miljarder per år. Arbetsmarknadspolitik bör finansieras helt med offentliga medel och därför blir detta även intervallet för de totala offentliga utgiftsökningarna.

Ökningsnivå	<b>100 % offentlig andel</b>
<b>Låg</b>	3 mdkr
<b>Hög</b>	20 mdkr

# Sammanställning av investeringsbehoven

Summerar vi utgiftsområdena efter högsta och lägsta nivå får vi ett intervall för den offentliga delen av kostnadsökningarna mellan 49 och 171 miljarder kronor per år. Intervallet är mycket brett men ger en fingervisning om vilka storheter det handlar om när man pratar om Sveriges investeringsbehov. I termer av BNP handlar det om kostnadsökningar på ungefär 0,8 och 2,7 procent av BNP.

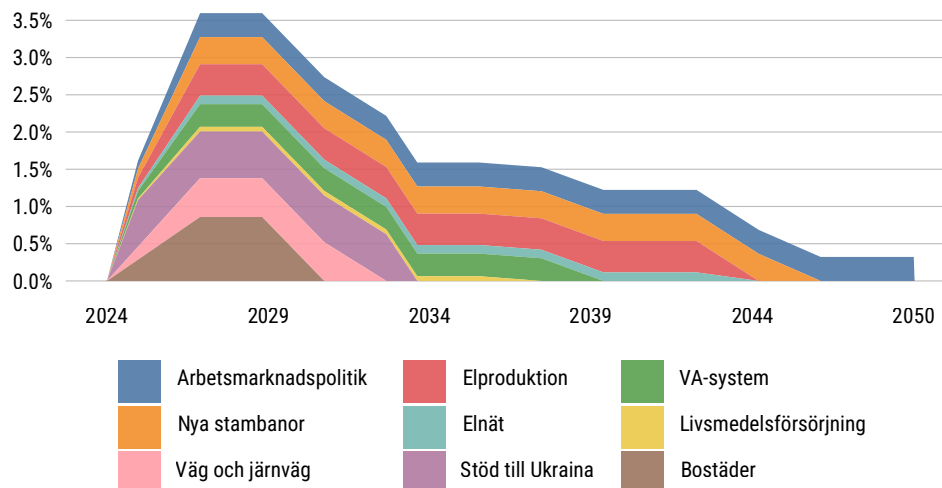


**Figur 2:** Årliga ökningarna i investeringar. I miljarder kronor efter område och scenario.

Alla dessa utgiftsökningar kommer inte att behöva ske under evig tid. Inom flera av områdena handlar det om en investeringspuckel där man antingen tar igen tidigare underskott eller genomför nyinvesteringar eller reinvesteringar som även kommer framtida generationer till del.

I figur 3 visas de offentliga utgiftsökningarna över tid när vi möter alla de behov och utmaningar som rapporten gått igenom. I diagrammet klarar vi av att bygga det antal bostäder som Boverket anser behövs till 2030. Underhållsskulden i transportnätet har börjat betas av ordentligt och år 2034 är förhoppningsvis Ukraina fritt och återuppbyggnaden efter kriget har kommit långt. Livsmedelsförsörjningen är tryggad och jordbruket har ställt om på 15 år. Vatten- och avloppssystemet blir utbyggt och reinvesterat och står färdigt enligt Svenskt Vattens plan till år 2040. Investeringarna som krävs för att elförsörjningen till den gröna omställningen ska tryggas pågår till år 2045 och året därefter står de nya stambanorna färdiga. De ökade utgifterna inom arbetsmarknadspolitik anses permanenta och gäller tills vidare. I diagrammet antar vi att det, förutom

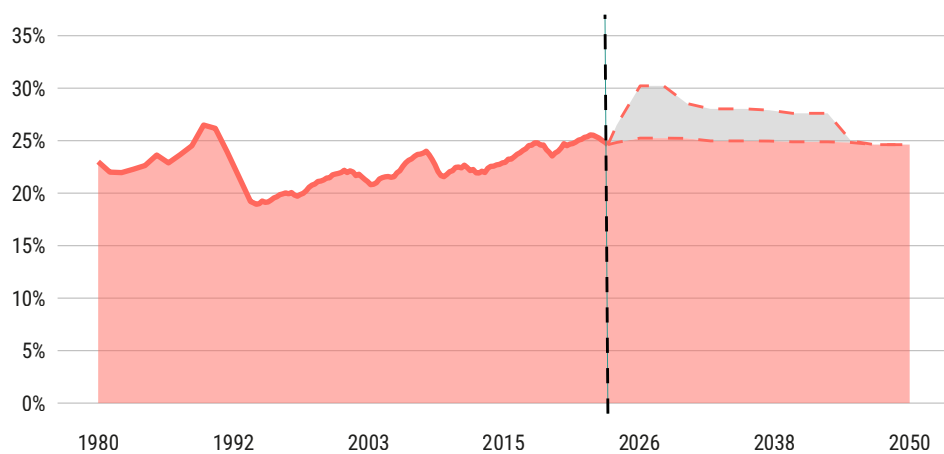
i stödet till Ukraina, tar tre år att komma upp i den investeringskapacitet som behövs inom respektive område och att investeringarna sedan sjunker till normala nivåer på två år. Uppbyggnads- och nedtrappningsfaserna av investeringarna gör att puckeln når högre än 2,7 procent av BNP eftersom vi fortfarande antar att investeringarna sker inom respektive områdes tidsperiod. Som högst är utgifterna mellan 2027 och 2029, då de uppgår till ungefär 3,5 procent av BNP. Därefter faller investerings- och utgiftsbehoven till att från år 2046 bara utgörs av arbetsmarknadspolitiska utgifter.



Figur 3: Årliga offentliga utgifts- eller investeringsökningar som andel av BNP efter område.

## Så påverkas investeringstakten

Investeringstakten i Sverige är bland de högsta i EU, och Sverige har hög offentlig investeringskvot. De fasta bruttoinvesteringarnas andel av BNP har klättrat från att ha legat på en bottenivå på runt 20 procent under 1990-talskrisen till att i dag nå strax under 27 procent. Att Sverige har flera uppenbara upp- rustningsbehov trots en hög investeringstakt tyder på att det saknas tillräcklig politisk styrning eller vilja för att ta itu med dessa politikområden, snarare än att investeringsklimatet i Sverige skulle vara mindre fördelaktigt i förhållande till andra länder. Det visar också att en låg statlig skuldsättning per se inte är synonymt med en generellt låg investeringstakt. I figur 4 presenteras de fasta bruttoinvesteringarnas andel av BNP historiskt och med en illustration över hur de skulle kunna utvecklas framöver om behovet av investeringar möttes. Den gråskuggade delen i diagrammet anger ett intervall för hur investeringskvoten skulle kunna utvecklas givet ett lågt eller högt scenario. Stödet till Ukraina och arbetsmarknadspolitiken ingår inte i diagrammet. Med ett högt scenario når investeringskvoten en topp mellan åren 2027 och 2029, då investeringar utgör strax över 32 procent av BNP. Det skulle innebära en historiskt hög nivå och kan jämföras med rekordåren under 1960-talet när investeringskvoten var strax över 28 procent. I takt med att underhållsskulder betas av och investeringar färdigställda, sjunker investeringskvoten till mer normala nivåer under 2040-talet.



**Figur 4:** Fasta bruttoinvesteringar som andel av BNP.

# Diskussion och slutsats

Målet med denna rapport är att ge en uppskattning om de offentliga investeringsbehovens storhet och använda dessa som grund i den fortsatta översynen av det finanspolitiska ramverket. Det är ett annat tillvägagångssätt än de flesta andra som diskuterar ramverket tillämpar, där utgångspunkten oftast handlar mer om vad som är en rimlig skuldnivå, snarare än vad skulden är tänkt att finansiera. Rapportens sammanställning ska dock inte tolkas som en exakt siffra över Sveriges behov av ökade offentliga resurser, utan som en vägledning för en fortsatt diskussion om offentlig lånefinansiering baserad på reala behov.

Rapporten visar att de mest grundläggande utgiftsökningarna som det råder bred politisk konsensus om – elförsörjning, vatten och avlopp, transportmöjligheter med mera – utifrån ett scenario med låg nivå av offentlig medfinansiering kräver årliga utgiftsökningar på ungefär 49 miljarder, och utifrån ett scenario med hög nivå av offentlig medfinansiering kräver årliga utgiftsökningar på ungefär 171 miljarder kronor. Rapporten visar samtidigt att en stor del av ökningen är knuten till en begränsad tidsperiod och att frukterna av investeringarna kommer att kunna åtnjutas av flera framtida generationer. Resultaten indikerar att det är fullt möjligt att möta dagens och framtidens stora utmaningar utan att äventyra statsfinanserna. Visst kan realismen i en ökning av investeringskvoten från knappt 27 till 32 procent av BNP ifrågasättas – men det baseras på de högsta kostnadsscenarierna och kortaste tidsplanerna. Blir kostnaderna lite lägre och sprids ut på ytterligare några år ser kalkylen annorlunda ut.

Följdfrågan som kommer av rapportens resultat är om de reala investeringsbehoven som här pekats ut kan mötas av ökad offentlig belåning utan att det innebär för stora risker. Implikationerna för det finanspolitiska ramverket behandlar vi närmare i delrapport 3. Men det går att konstatera redan nu att även om det mest ambitiösa kostnadsscenariot skulle finansieras helt med offentliga lån skulle den svenska statsskulden fortfarande vara bland de lägsta i EU.

En annan utmaning med en kraftigt ökad investeringstakt är reala resursbegränsningar i arbetskraft och insatsvaror. Det är mycket möjligt att reala begränsningar utgör en större begränsning än de finansiella resurserna. En aktiv arbetsmarknads- och utbildningspolitik som får tillräckligt med resurser kan mildra bristen på arbetskraft. Sannolikt kommer även ökad arbetskraftsinvandring till bristyrken att behövas, i synnerhet för att klara puckelinvesteringar på kort tid. Att utbilda arbetskraft tar tid och resurser och det ska då helst vara riktat mot långsiktiga behov på arbetsmarknaden.

Den här rapporten visar att vi med bara några få procents ökade utgifter – dessutom under en begränsad tidsperiod – kan klara av viktiga delar av den

gröna omställningen, få helt nya stambanor, bygga nya vattenledningar, trygga livsmedelsförsörjningen, stötta Ukraina och bli av med bostadsbristen. Alternativet vore att svenska hushåll måste betala högre avgifter för till exempel vatten- och eltillgång, att skillnaderna både i pris och kvalitet blir allt större över landet, att priserna på livsnödvändiga varor som mat blir höga och volatila, att bristen på bostäder gör det ännu svårare att påbörja vuxenlivet, flytta dit jobben finns eller lämna en destruktiv relation, och att företag väljer andra länder för att svensk infrastruktur är för undermålig – vilket innebär missade arbetstillfällen och lägre tillväxt. Om solidariteten med Ukraina avtar finns det risk att Ryssland vinner kriget. Vilket europeiskt land står då på tur?

Möter politiken inte de investeringsbehov som beskrivs i rapporten får det stora negativa sociala, ekonomiska och klimatmässiga konsekvenser. Det finns också en uppenbar risk att det sker en undanträngning av andra nödvändiga satsningar på vård, skola och omsorg, om skatteuttag och statliga lån inte ökar i takt med behoven. Det kan skapa falska motsatsförhållanden mellan till exempel klimatomställning och en tryggare äldreomsorg. Sverige har ett starkt utgångsläge och kan klara investeringarna om den politiska viljan finns.



## Referenser

- Boverket (2023). *Behov av bostadsbyggande 2023–2030*. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/behov-2023/> [2024-02-27]
- Ellevio (2023). *Elnätsrapporten 2023 – Investeringsbehovet i det svenska kraftsystemet till 2045*. <https://www.ellevio.se/globalassets/content/nyheter-pressrum/elnaetsrapporten-2023.pdf>
- Energiforsk (2021). *El från nya anläggningar*. <https://energiforsk.se/media/30970/el-fra-n-nya-anlaggningar-energiforskrapport-2021-714.pdf>
- Energimarknadsinspektionen (2022). *Uppföljning av lagen om särskilt investeringsutrymme*. <https://www.ei.se/download/18.27e44570185299ce36e1b04/1671636176722/Uppf%C3%B6ljning-av-lagen-om-s%C3%A4rskilt-investeringsutrymme-Ei-R2022-13.pdf>
- Energimyndigheten (2023). *Myndighetsgemensam uppföljning av samhällets elektrifiering*. <https://www.energimyndigheten.se/4af928/globalassets/klimat-miljo/elektrifiering/myndighetsgemensam-uppfoljning-av-samhallets-elektrifiering-huvudrapport-2023.pdf>
- Kolada (2023). *Kostnad väg- och järnvägsnät, parkering, kr/inv*. <https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=23070&y-ears=30200,30199,30198&municipals=2328,2329,82304,146551&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart> [2024-02-27]
- Lantbrukarnas Riksförbund (2023). *Kostnader för jordbrukets gröna omställning*. [https://www.lrf.se/media/w5kl5q53/gron\\_omstallning\\_rapport\\_final\\_web.pdf](https://www.lrf.se/media/w5kl5q53/gron_omstallning_rapport_final_web.pdf)
- OECD (2023). *Public expenditure and participant stocks on labour market programmes*. <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=LMPEXP> [2024-02-27]
- SOU 2023:85. *Långtidsutredningen*. Finansdepartementet.
- Statistiska centralbyrån (2023). *Totala utsläpp och upptag av växthusgaser efter växthusgas och sektor. År 1990 - 2022*. [https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_MI\\_MI0107/TotaltUtslappN/table/tableViewLayout1/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_MI_MI0107/TotaltUtslappN/table/tableViewLayout1/) [2024-02-27]
- Svenskt Vatten (2023). *Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp*. [https://vattenbokhandeln.svenskvatten.se/wp-content/uploads/2023/05/SvensktVatten\\_Investeringsrapport\\_2023.pdf](https://vattenbokhandeln.svenskvatten.se/wp-content/uploads/2023/05/SvensktVatten_Investeringsrapport_2023.pdf)
- Svenska kraftnät (2023). *Nätutvecklingsplan 2024–2033*. [https://www.svk.se/siteassets/om-oss/rapporter/2023/svk\\_natutveckling\\_2024-2033.pdf](https://www.svk.se/siteassets/om-oss/rapporter/2023/svk_natutveckling_2024-2033.pdf)
- Sveriges Kommuner och Regioner (2016). *Skulden till underhåll*. <https://skr.se/download/18.2f6c078f1840e44be6f3ff34/1667229240025/7585-446-5.pdf>
- Regeringen (2017). *Vision och mål för livsmedelsstrategin fram till 2030*. <https://www.regeringen.se/informationmaterial/2017/01/mal-for-livsmedelsstrategin-fram-till-2030/> [2024-02-27]
- Regeringen (2024). *Sveriges stöd till Ukraina*. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sveriges-stod-till-ukraina/> [2024-02-27]
- Trafikverket (2021). *Nya stambanor – Underlagsrapport till Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1615231/FULLTEXT01.pdf>
- Trafikverket (2023). *Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen – För perioden 2026–2037*. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1827847/FULLTEXT01.pdf>
- Vattenfall (2023). *Års- och hållbarhetsredovisning 2022*. [https://group.vattenfall.com/siteassets/sverige/om-oss/finans/arsrapporter/2022/ars-och-hallbarhetsredovisning\\_2022.pdf](https://group.vattenfall.com/siteassets/sverige/om-oss/finans/arsrapporter/2022/ars-och-hallbarhetsredovisning_2022.pdf)

Delrapport 2:  
**De samhällsekonomiska  
effekterna**

## 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.

# Har det finanspolitiska ramverket tjänat oss väl?

”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 sjuösattes också

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

en rad privatiseringar under 1990-talet. Exempelvis röstades friskolereformen 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.

## Rapportens 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.

# 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 bruttoredovisning 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 om-

vänt 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.

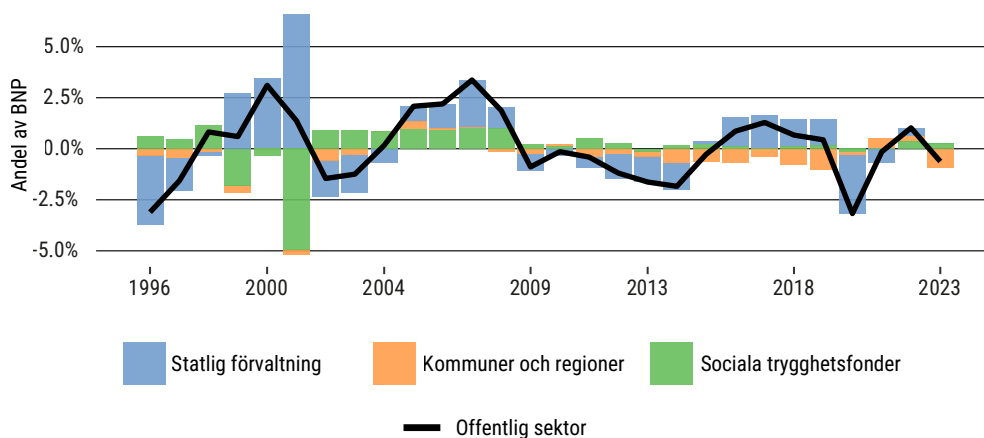
### *Överskottsmålet*

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.

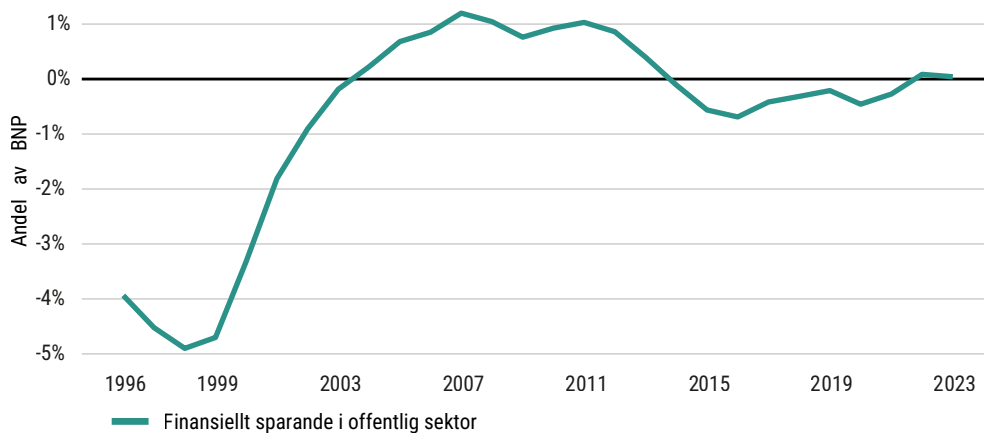
Överskottsmålet mäts och utvärderas efter det som kallas strukturellt sparande, vilket inte går att observera utan bygger på antaganden och beräkningar. Det strukturella sparandet är en uppskattning av hur sparandet i offentlig sektor sett ut givet en neutral konjunktur och att potentiell BNP var uppfylld.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



**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.



**Figur 2:** Finansiellt sparande som andel av BNP, åtta års rullande medelvärde 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 överskottsmålet. 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

<sup>2</sup> 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.



avvikelsen 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 överskottsmålet 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 överskottsmålet, utvecklingen av utgiftstaket i förhållande till BNP-utvecklingen och utvecklingen av de takbegränsade utgifterna i fasta priser.

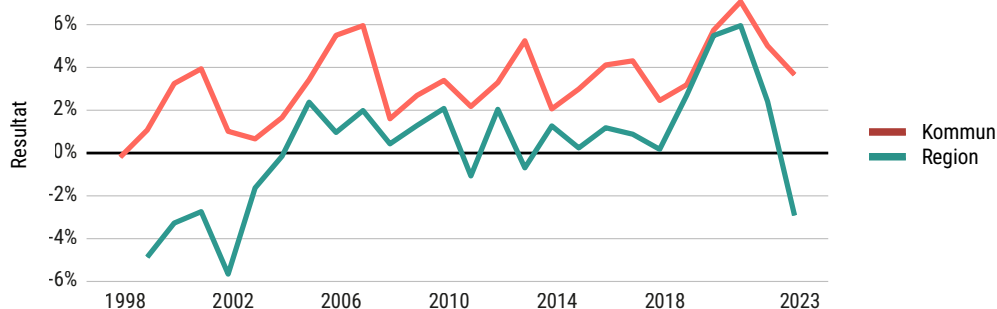
Riksdagen får ändra ett beslutat utgiftstak, men det är ovanligt. Som framgår av Långtidsutredningen har det, med undantag för pandemin, endast varit aktuellt med justeringar av utgiftstaket (utom tekniska justeringar) vid regeringskiften.

### 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 överhettas 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.



**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.

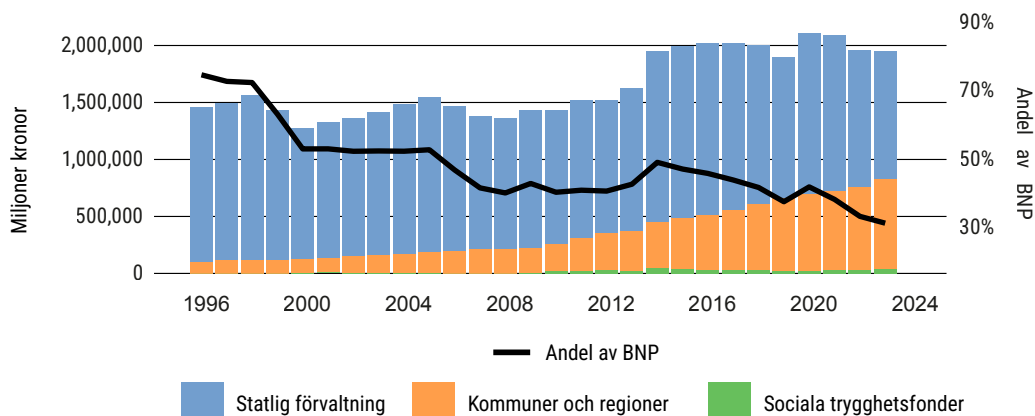
# Utvärdering av ramverket

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.



**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.

<sup>3</sup> Här används SCB och finansräkenskaper 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.

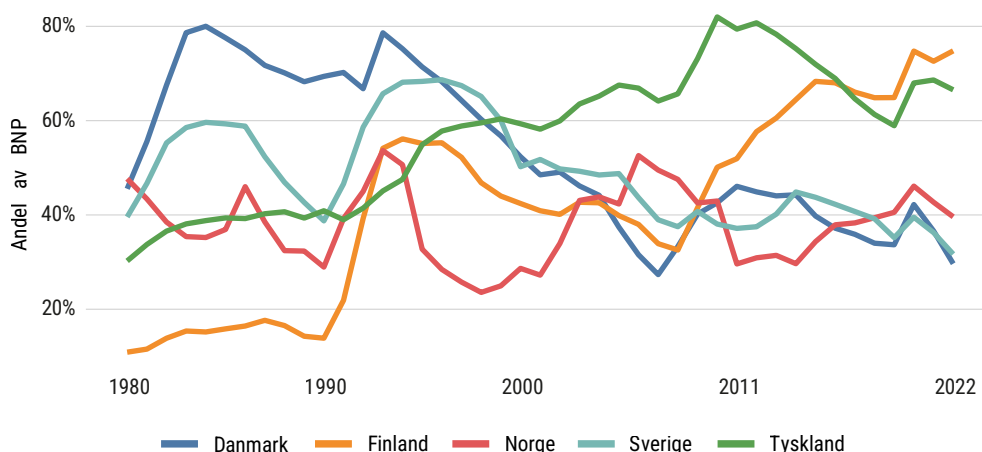
En tydlig trend sedan det finanspolitiska ramverket infördes är att kommunsektorns andel av den offentliga sektorns skuld har ökat. Medan statens skuldsättning minskat något har skuldsättningen hos kommuner och regioner ökat markant, och de utgör snart halva Maastrichtskulden.

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

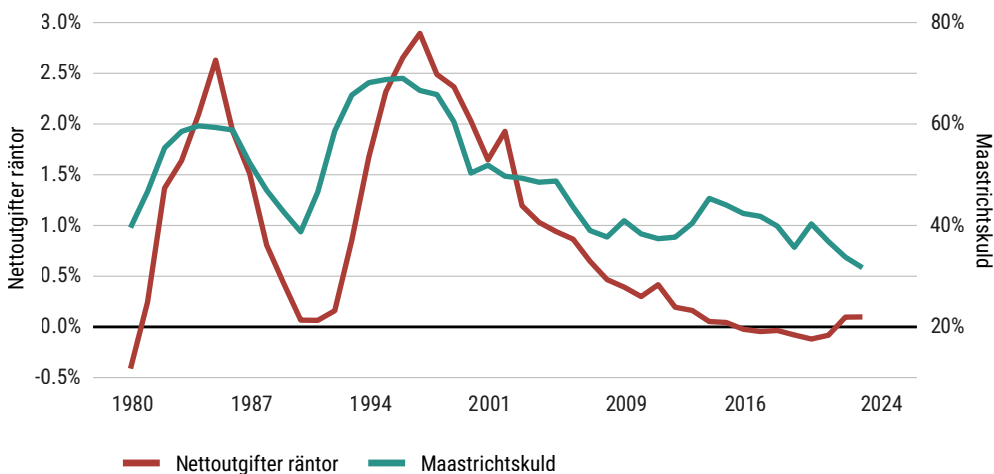
Här kan man titta på Norge som med sin gigantiska nettoförmögenhet inte skulle behöva ha någon skuld över huvud taget, men som ändå valt att hålla skuldsättningen kring 40 procent av BNP. Det skapar både mer offentligt handlingsutrymme och ger en tillräckligt djup och likvid marknad för statsobligationer.



**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.



**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

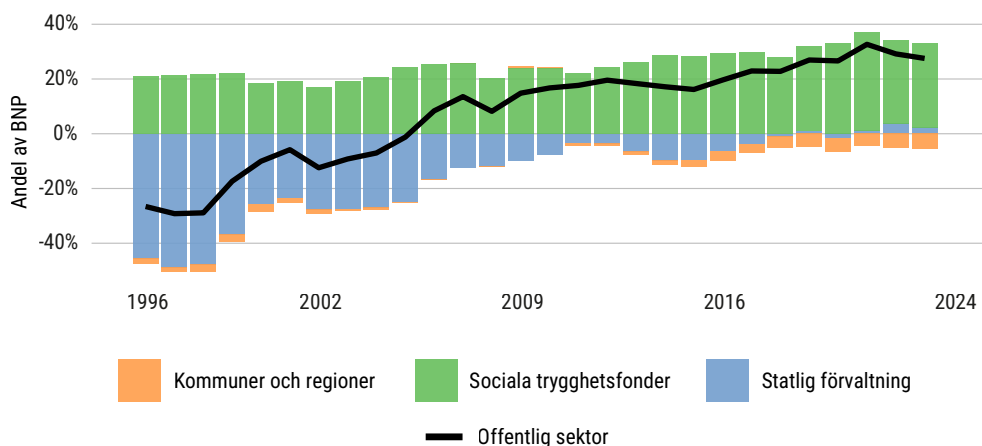
<sup>4</sup> Räntenivåerna har generellt sjunkit sedan 1990-talet, men denna effekt bör vara borträknad här eftersom vi illustrerar nettoutgifterna för räntor, dvs. räntekostnader minus ränteintäkter.

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).



**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, efter-



som de till skillnad från staten har en investeringsbudget skild från driftbudgeten. 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 investeringsskuld. 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 järnvägssatsningar 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 befolk-

5 Ställda frågor finns med i bilaga 1.

ning och färre barn än tidigare befolkningsprognoser, vilket på sikt leder till 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 driftkostnader 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).

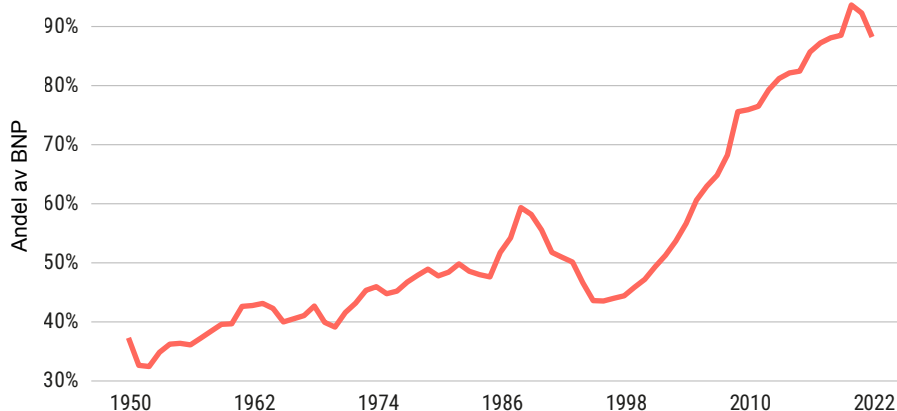
Ingen av de tillfrågade anser att det finanspolitiska ramverket i sig är ett problem, men hur ramverket tolkas varierar. Att ta en stor investeringspost i dag för att på sikt få ned kostnaderna genom att ha lägre ränta och avkastningskrav jämfört med en privat aktör är en självklarhet i en kommun, samtidigt 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 fastighetskatt och obefintligt stöd till bostadsbyggande har trissat upp fastighetspriserna. Samtidigt kan den låga offentliga skuldsättningen

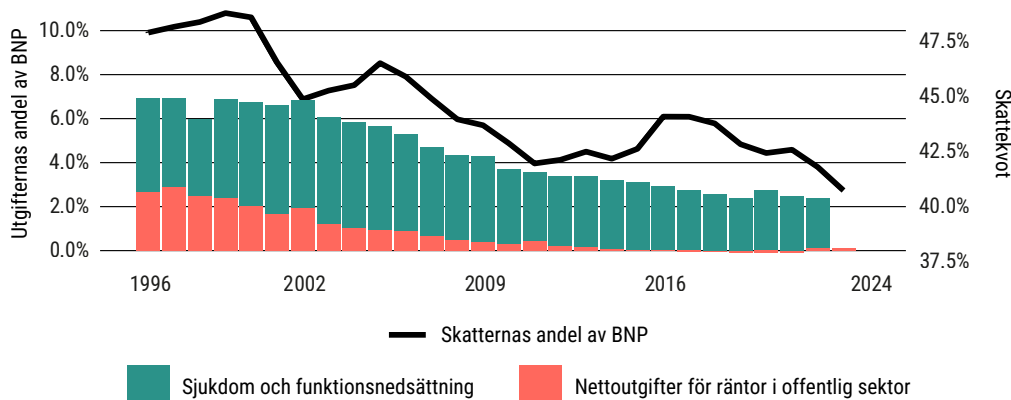
ha pressat marknadsräntorna nedåt, vilket ytterligare drivit på fastighetspriserna och därigenom den privata skuldsättningen.



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.



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 spärrar 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 nettouttaget 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 långsiktigt 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. Skatteinivån 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 den politiska oviljan att kraftigt höja skatter eller att skära ned 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.

## Referenser

- 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*. <https://www.regeringen.se/contentassets/f6297c1cf1e94d8eb-4003d507f8a59d7/ramverket-for-finanspolitiken-skr.-201718207.pdf>
- Försäkringskassan (2024). *Socialförsäkringen i siffror 2023*. <https://www.forsakringskassan.se/download/18.2af5a1181888f-be751eaf/1687877749315/socialforsakringen-i-siffror-2023.pdf>
- 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*. Katalys. <https://www.katalys.org/publikation/alla-far-det-inte-battre/> [2024-04-16]
- Kommuninvest (2024). *Kreditvärdighet*. <https://kommuninvest.se/investerarinformation/kreditvardighet/> [2024-04-16]
- Statistiska centralbyrån, 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]
- Statistiska centralbyrån, 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 *Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering*. Långtidsutredningen, Finansdepartementet.
- SOU 2023:92 *Nytt ramverk för finanspolitiken*. Långtidsutredningen, Finansdepartementet.
- 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]



## Bilaga 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?

Delrapport 3:  
**Ett nytt finanspolitiskt  
ramverk**

## Sammanfattning

Rapporten presenterar ett nytt ramverk för finanspolitiken som bättre förenar statsfinansiella (fiskala) intressen med samhällsekonomiska (reala) behov. Det nya ramverket möter de svenska investeringsbehoven och säkrar att tillräckliga resurser i framtiden anslås till drift och underhåll, samtidigt som skulden hålls på en långsiktigt hållbar nivå. De viktigaste förslagen och slutsatserna är:

**Ny målformulering för ramverket:** *Det finanspolitiska ramverket är ett verktyg som ska säkra en god realekonomisk utveckling avseende sysselsättning och produktion, med hänsyn tagen till finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och transparens.*

**Ramverket anpassas efter investeringscykler.** De investeringar Sverige står inför är i linje med dem som gjordes på 1960- och 1970-talet. Ett finanspolitiskt ramverk måste kunna hantera dessa perioder av stora investeringar.

**Nytt mått: Strukturell investeringstakt.** För att vårda våra tillgångar behövs bättre utvärdering av om investeringar och underhåll håller en långsiktig nivå. Därför införs måttet strukturell investeringstakt (= investeringarna i genomsnitt över en investeringscykel). Den strukturella investeringstakten bör uppgå till 5,5 procent av BNP.

**Staten bör övergå till en drift- och investeringsbudget.** Det gör redovisningen tydligare och kan på så vis säkra att ökad lånefinansiering faktiskt går till ökade investeringar. Drift- och investeringsbudget fungerar bra på kommunal nivå, och ett harmoniserat budgetsystem i hela offentliga sektorn vore att föredra.

**Differentierat saldomål.** De investeringar Sverige står inför kräver lånefinansiering under knappt två decennier. Ledningarna, rälsen, bostäderna, vägarna och elproduktionen kommer att nyttjas under betydligt längre tid än så. Totalbalanseringsnormen – och med den överskottsmålet – ersätts med ett balansmål för driftbudgeten och cykliska underskott inom investeringsbudgeten.

**Skuldankaret är överflödigt.** Ett saldomål och ett skuldankare kan vid vissa tillfällen verka åt olika håll, vilket försvårar utvärdering. Att som regel ha en budget i balans är ett bättre mål än en specifik nivå på skulden. Skuldnivån kan enkelt justeras och är dessutom styrd av BNP, medan saldomålet är mer oberoende av ekonomins storlek.

**Statlig upplåning för kommunala investeringar.** Strama budgetregler för staten innebär att ansvar, risk och skuldsättning vältras ned på kommunerna. För skattekollektivet innebär det en onödig fördyring av offentliga lån och ökad regional ojämlikhet. Nya och utgående lån för samhällsviktiga investeringar ska tecknas av staten och lånas vidare till kommunerna utan marginal.

**Ålderspensionssystemet redovisas separat.** Att ålderspensionssystemet ingått i saldomålet har möjliggjort ofinansierade skattesänkningar. Pensionssystemet är långsiktigt hållbart, men insättningar och uttag varierar över tid. Dessa kortsiktiga variationer ska inte påverka det ekonomiska utrymmet för välfärden.

**Finans- och penningpolitiken utvärderas gemensamt.** Finanspolitiska rådet ges i uppgift att utvärdera finans- och penningpolitiken gemensamt. En gemensam utvärdering och uppföljning skulle öka möjligheterna till mer balanserad och sammanhållen ekonomisk politik.

# Långsiktig hållbarhet i både det fiskala och det reala

Ett nytt ramverk för finanspolitiken ska kunna förena statsfinansiella (fiskala) intressen med samhällsekonomiska (reala) behov. Under lång tid har en stram finanspolitik varit en dygd, samtidigt som vår infrastruktur blivit eftersatt.

Med ett nytt finanspolitiskt ramverk är det viktigt att trygga att de resurser som frigörs genom lånefinansiering faktiskt går till investeringar. Att ändra dagens överskottsmål till ett underskottsmål och i övrigt behålla nuvarande ramverk ger inga garantier om ökade investeringsanslag. Det finns en risk att ett sänkt saldomål med nuvarande ramverk bara banar väg för fortsatta skattesänkningar. Det är också viktigt att undvika en situation där tillfälligt ökade investeringsutgifter obemärkt får tränga undan resurser till välfärden. På omvänt sätt finns en risk att en period av lägre investeringstakt ger en möjlighet till lånefinansiering av sådant som egentligen borde skattefinansieras, och därmed ger oss mindre låneutrymme vid framtida investeringsbehov.

Genom att realekonomin ges större vikt och den skattefinansierade driften separeras från de delvis lånefinansierade investeringarna kan den politiska debatten bli mer ärlig och det demokratiska ansvarskravandet underlättas.

## Rapportens upplägg

Rapporten delas in i tre huvuddelar. I den första delen genomförs en analys av hur de offentliga finanserna skulle påverkas av att de investeringar vi lyft i första rapporten, ”Investeringsbehoven”, genomförs. I den andra delen diskuteras utmaningar och behov som ett nytt ramverk behöver hantera för att fungera bättre än dagens ramverk, utifrån slutsatserna i den andra rapporten, ”De samhällsekonomiska effekterna”. I den tredje delen presenteras slutligen de förändringar av ramverket vi vill se.

# Att möta investeringsbehoven

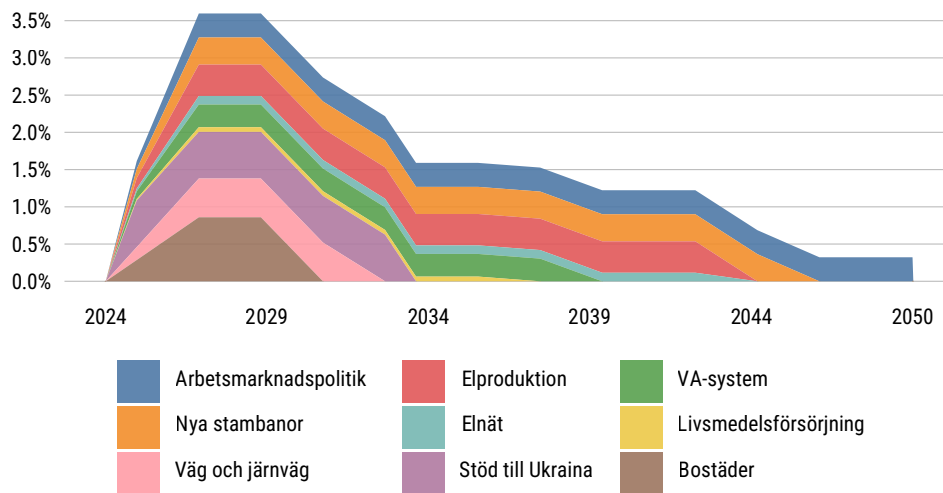
Avsnittet analyserar hur de offentliga finanserna påverkas av att möta investeringsbehoven som redovisades i delrapport 1.

## Vilka är investeringsbehoven?

I den första rapporten om det finanspolitiska ramverket analyserades de offentliga investeringsbehoven. Rapporten avgränsades till områden som ansågs rimliga för offentlig lånefinansiering. Vägledande principer för att utgifter ska vara aktuella för offentlig lånefinansiering är att de:

1. **Är tillfälliga**, eftersom det motiverar varför ramverket behöver förändras i närtid. Det är inte rimligt att kraftigt höja skatterna under ett par år för att bygga ut en stambana som ska stå i flera hundra år, som ett exempel.
2. **Kommer flera generationer till del**, eftersom räntekostnader även påverkar framtida generationers budgetutrymme. Offentlig konsumtion bör som regel skattefinansieras snarare än lånefinansieras.

Med dessa principer analyserades behoven inom vatten- och avloppssystemen, det statliga väg- och järnvägsnätet, de kommunala transportnäten, nya stambanor, elproduktion och elnät, bostäder, jordbruk och livsmedelsförsörjning, försvar och civil beredskap. Rapporten konstaterar att behoven är stora, men inte oöverstigliga. En viktig slutsats är att de reala begränsningarna i form av tillgång till arbetskraft sannolikt utgör en större begränsning än brist på finansiella resurser. Därför ingick även arbetsmarknadspolitik som ett utgiftsområde i genomgången. Rapporten tog fram två scenarion: ett offensivt där prisbilden antogs vara högre och en stor del av investeringarna gjordes med offentliga medel, samt ett mer defensivt scenario där prisbilden antogs vara lägre och en mindre andel av investeringarna gjordes med offentliga medel. Det gav ett spann med en högre och en lägre gräns för investeringsbehovens sammanlagda kostnader. Samtliga politikområden ingick i båda scenarion, men det som framför allt skilde dem åt var ambitionsnivå och kostnader för energi- och bostadsproduktion. Genomgående i rapporten (om inte annat sägs) används det offensiva scenariot, eftersom det skulle ha störst påverkan på de offentliga finanserna. Hur behoven fördelar sig över tid, enligt det mer offensiva scenariot, illustreras i figur 1.

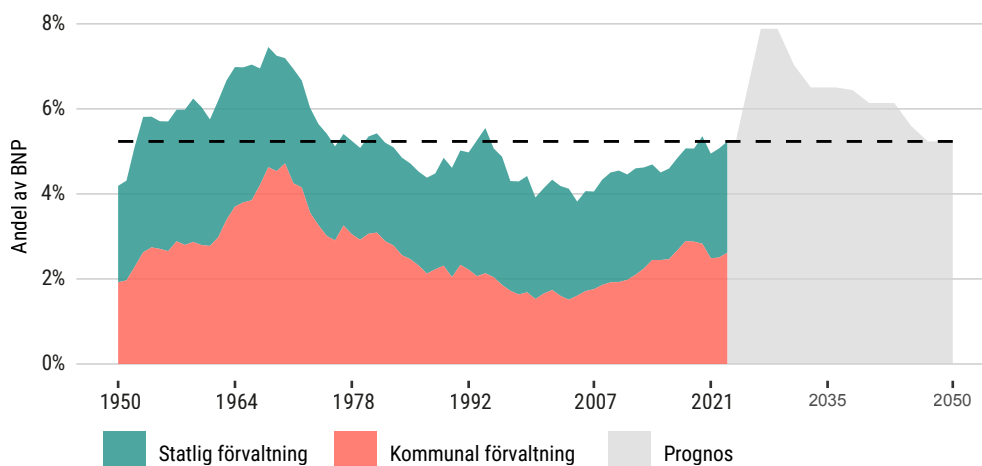


**Figur 1:** Årliga offentliga utgifts- eller investeringsökningar som andel av BNP efter område. Ur delrapport 1 "Investeringsbehoven".

Av figur 1 blir det tydligt att investeringsbehoven följer en puckel. Utgifterna uppgår som mest till 3,5 procent av BNP och når sin topp åren 2027 till 2029. Byggnationen av nya stambanor är det investeringsområde som bedöms ta längst tid och vara färdigt i mitten av 2040-talet.

### Hur står sig investeringsbehoven i ett historiskt perspektiv?

Investeringsbehoven är omfattande och skulle i hög grad påverka den offentliga investeringskvoten. Samtliga områden förutom arbetsmarknadspolitik och stödet till Ukraina är utgiftsområden som faller inom det som i Nationalräkenskaperna benämns fasta bruttoinvesteringar. Investeringskvoten räknas ut som de fasta bruttoinvesteringarna dividerat med BNP. Utan arbetsmarknadspolitiken och stödet till Ukraina uppgår behovet av ökade investeringar som mest till 2,65 procent av BNP. Det innebär att investeringstakten måste öka med ungefär 50 procent givet att de statliga och kommunala investeringarna år 2023 låg på sammanlagt drygt 5,24 procent av BNP. Investeringskvoten, med det mer offensiva scenariot, når därmed sin topp på 7,9 procent av BNP. Är det mycket eller lite i ett historiskt perspektiv? Figur 2 visar de offentliga investeringarnas andel av BNP från 1950 fram till 2023, uppdelat på statlig och kommunal förvaltning. Därefter illustreras en prognostiserad offentlig investeringskvot fram till 2050.



**Figur 2:** Den offentliga investeringskvoten, uppdelad på statlig och kommunal förvaltning, som andel av BNP, historiskt 1950–2023 och prognostiserat givet investeringsbehoven. Den streckade linjen visar snittet under perioden 1950–2023, 5,2 % av BNP.

Det framgår av figur 2 att den offentliga investeringskvoten skulle vara historiskt hög om behoven möttes. Samtidigt handlar det inte om mer än några tiondelar procentenheter högre nivåer än vad vi hade under tio års tid i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. Det är också fullt möjligt att fördela ut investeringar över en något längre tidsperiod, om den önskvärda investeringstakten inte kan mötas, exempelvis på grund av reala begränsningar som tillgång till arbetskraft.

## Investeringscykler

Många av investeringsbehoven återfinns inom områden som byggdes ut under just den tid då den offentliga investeringskvoten var som högst. Under 1960- och 1970-talet byggdes vägnätet ut, dagens kommunala vatten- och avloppssystemen tog form, elnätet och elproduktionen byggdes ut genom både vatten- och kärnkraft, och bostadsbyggandet – med miljonprogrammet som draglok – stod för en stor del av de offentliga investeringarna. Dessa investeringar börjar nu nå slutet av sin livslängd och kräver därmed en högre offentlig investeringstakt.

Förutom att 1960- och 1970-talets investeringspuckel nått slutet av sin livslängd, är behovet av såväl nya stambanor som ökad elproduktion skäl till att investeringskvoten tillfälligt behöver höjas de kommande åren. Dagens stambanenät byggdes ut i slutet av 1800-talet, vilket gör det helt naturligt att nya investeringar behövs. Den rälsburna person- och godstrafiken har sedan dess ökat markant och järnvägen kommer att vara ett allt viktigare trafikslag för att trygga produktionen och klara klimatomställningen.

Ett annat skäl till att investeringsbehoven hopat sig är bristande resurser till underhåll. Den eftersatta infrastrukturen väcker frågor om hur väl Sveriges privatiserade förvaltningsmodell fungerar på flera kapitalintensiva områden – inte minst väg och järnväg, men också fastigheter som badhus, sjukhus och skolor. Att resurser till underhåll – inte bara nya investeringar – avsätts är viktigt för att det inte ska uppstå onödiga kostnadsökningar och kapacitetsförluster i framtiden.

den. Bristande underhåll kan i sin tur få OPS-lösningar eller utförsäljningar att framstå som ekonomiskt attraktiva, trots att det oftast blir dyrare för skattekollektivet i längden.

Det finns alltså rent cykliska skäl som motiverar att investeringarna de kommande åren behöver öka. Ett finanspolitiskt ramverk som ska vara hållbart över tid måste kunna hantera dessa investeringscykler. I dag utvärderas överskotts målet, som årligen uppskattas genom det strukturella sparandet, på ett genomsnitt av de senaste åtta årens finansiella sparande. Ett liknande mått, som säkerställer att nivån – och resurserna – på underhålls- och nyinvesteringar upprätthålls, behövs för att komplettera bilden av finanspolitikens inriktning.

### **Nytt mått: strukturell investeringstakt**

I genomsnitt har de offentliga investeringarna mellan åren 1950 och 2023 legat på 5,2 procent av BNP. Som framgår av figur 2 har investeringarna under längre perioder legat något under denna nivå, medan de under kortare perioder legat med högre marginal över snittet. Investeringarna varierar över tid, men det krävs en viss långsiktig nivå för att upprätthålla standarden på den offentliga infrastrukturen. Frågan är hur vi ska veta att en lägre investeringstakt i dag ändå är tillräcklig för att upprätthålla standarden på infrastrukturen över tid.

Med det nya måttet *strukturell investeringstakt* rensas kortsiktiga variationer i investeringstakten bort och investeringarna mäts i stället över hela investeringscykeln. Med en tillräckligt hög nivå på den strukturella investeringstakten är förhoppningen att gemensamma tillgångar värnas och inte tillåts förfalla.

Vägledande för hur finanspolitiken utvärderas i dag är måttet strukturellt sparande, en variabel som inte går att observera utan helt vilar på antaganden och beräkningar. Trots att det är ett något godtyckligt mått, har det haft stort inflytande över finanspolitiken, och politiker har accepterat att en viss nivå på det strukturella sparandet utgör en nedre gräns för deras budgetar. På samma sätt borde en viss nivå på den strukturella investeringstakten utgöra en nedre gräns för hur mycket politiker får spara in på investeringar.

Exakt hur hög den strukturella investeringstakten ska vara är svårt att säga, men det är uppenbart att den behöver vara högre än det historiska snittet på 5,2 procent av BNP. Under en lång period har vi genom bristande investeringsanslag byggt upp en underhållsskuld, vilket betyder att den strukturella investeringsstakten har varit för låg. Finanspolitiska rådet, med hjälp av Klimatpolitiska rådet och andra forskare, skulle med fördel kunna utreda vilken investeringstakt som behövs för att upprätthålla standarden i infrastrukturen.

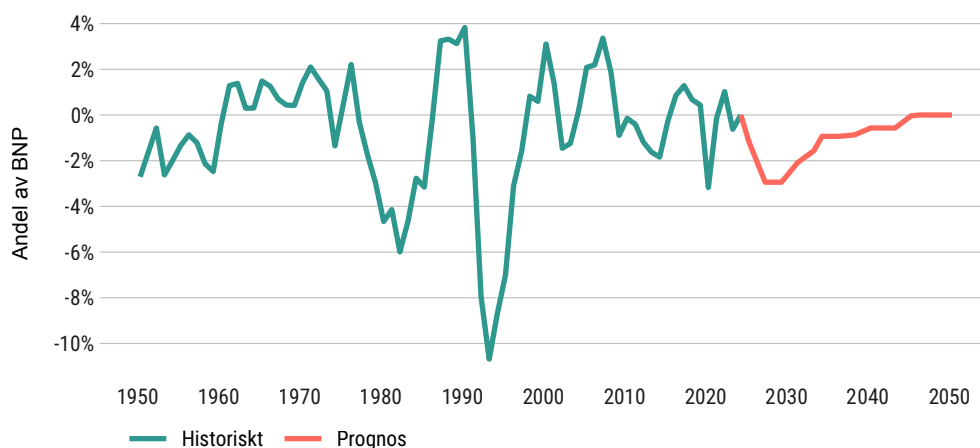
När det är fastslaget vilken investeringsnivå som långsiktigt behövs, utgör den en nedre gräns för den strukturella investeringstakten. Om den strukturella investeringstakten är på väg under denna nivå måste politikerna öka investeringarna. Vår bedömning är att den strukturella investeringstakten åtminstone behöver ligga på 5,5 procent av BNP.



Vad skulle en sådan vägledande princip innebära för kommande investeringscykel? I början av kommande investeringscykel är investeringstakten mycket hög, vilket gör att investeringsnivåerna efter att puckeln är passerad kan ligga något under 5,5 procent – i genomsnitt runt 5,1 procent av BNP – och ändå upprätthålla en strukturell investeringstakt på 5,5 procent. Föregående investeringscykel innebar också höga nivåer till en början, men som sedan sjönk alltför lågt för att upprätthålla en acceptabel nivå på den strukturella investeringstakten. Investeringarna hade behövt ligga runt 5 procent för att hålla den strukturella investeringstakten på 5,5 procent, men i stället låg de under perioden 1975–2023 på 4,75 procent av BNP.

### Så påverkas budgetbalansen av att lånefinansiera investeringsbehoven

Om investeringarna finansieras med offentliga lån kommer det att ha en påverkan på de offentliga finanserna. Det innebär att det nuvarande överskotts målet överges till förmån för underskott under ett antal år framåt. Givet att samtliga områden utom arbetsmarknadspolitik finansieras med ett minskat sparande och därefter lånefinansiering, hamnar underskotten under det offensiva scenariot som mest på 2,9 procent av BNP. Med det lägre scenariot uppgår underskotten som mest till 0,6 procent av BNP. Det finansiella sparandet, givet det offensiva scenariot, illustreras i figur 3, där både historiskt och prognostiserat sparande finns med.



**Figur 3:** Historiskt och prognostiserat finansiellt sparande, som andel av BNP, givet investeringsbehoven.

Från 1950 fram till 2023 har det årliga finansiella sparandet i hela den offentliga sektorn i genomsnitt varit ett underskott på 0,72 procent av BNP. Givet att den investeringscykel som nu behöver inledas – med underskott till följd av höga investeringar fram till mitten av 2040-talet, som sedan följs av en period med lägre investeringstakt och en genomsnittlig budgetbalans – pågår fram till år 2100, blir det genomsnittliga sparandet ett underskott på 0,36 procent av BNP.

Trots en väsentligt ökad offentlig lånefinansiering för att möta investerings-

behoven finns det marginal för en djup lågkonjunktur eller kris innan det genomsnittliga underskottet är på samma nivå som under tidigare investeringscykel.

### Så påverkas den offentliga skuldsättningen av underskott

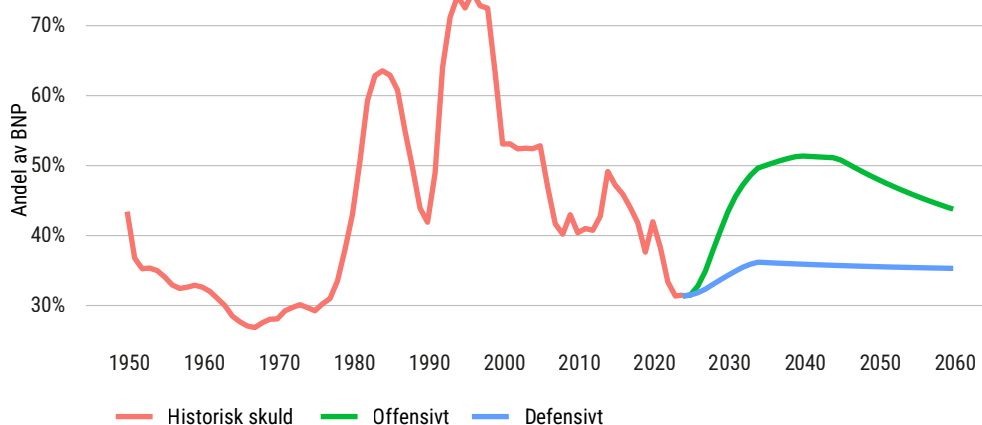
Finansiellt underskott behöver inte direkt påverka skuldnivån i ett land. Effekten på skuldnivån av ett underskott i budgeten kan undvikas genom att sälja av tillgångar, som exempelvis statliga bolag. Eftersom det inte vore önskvärt med ytterligare utförsäljningar antas i stället ökad upplåning och att vår tillgångssida som andel av BNP hålls konstant på dagens nivå. Enligt SCB:s nationalräkenskaper utgör de räntebärande tillgångarna (t.ex. lån och obligationer) vid utgången av 2023 22,5 procent av BNP och de icke-räntebärande tillgångarna (t.ex. aktier och fonder) 57,2 procent av BNP.

**Bruttoskuld, konsoliderad bruttoskuld och Maastrichtskuld:** Den offentliga sektorns bruttoskuld uppgick vid utgången av 2023 till 3724 miljarder kronor. Av dessa var 487 miljarder skulder som någon del av offentlig sektor har till sig själv; en kommun kanske har en skuld till staten. När dessa interna skulder räknas bort, får vi den konsoliderade bruttoskulden på 3237 miljarder kronor. Maastrichtskulden är också en konsoliderad skuld, men förutom att skulder till offentlig sektor räknas bort, ingår inte skuldposterna *Förinbetalda premier och skadeanspråk, Pensionsrätter, Handelskrediter och förskott, Finansiella derivat* samt *Övriga obetalda/förutbetalda inkomster och utgifter*. Dessa uppgick vid utgången av 2023 till 1291 miljarder kronor. Maastrichtskulden blir då 1946 miljarder kronor (3237 - 1946).<sup>1</sup>

I dag ligger den konsoliderade bruttoskulden på 52,2 procent av BNP, och Maastrichtskulden är 31,4 procent av BNP. Hur stor del av bruttoskulden som utgörs av Maastrichtskulden har varierat de senaste 30 åren. Vi antar här att Maastrichtskulden kommer fortsätta vara 20,8 procentenheter mindre än bruttoskulden, vilket är fallet i dag. Det betyder att om bruttoskulden stiger med 20 procentenheter, kommer även Maastrichtskulden stiga med 20 procentenheter. I beräkningen antas vidare att BNP-tillväxten är 3,8 procent per år, tillväxten på räntebärande tillgångar är 3,8 procent per år och tillväxten på icke-räntebärande tillgångar är 1,6 procent per år. Samtliga antaganden är desamma som görs i Långtidsutredningen (SOU 2023:92).

Efter år 2045 antas att investeringspuckeln är över och att det finansiella sparandet är noll. Hur de två olika scenarierna, det offensiva och det defensiva, skulle påverka Maastrichtskulden visas i figur 4.

1 SCB och EU värderar till viss del skuld olika. Hos SCB värderas skuldpaper till aktuellt marknadspris, medan EU:s konvergenskriterier använder utställt värde. Det kan därför uppstå en viss skillnad mellan den rapporterade Maastrichtskulden till EU och den framräknade från SCB. 2023 värderades Sveriges Maastrichtskuld enligt EU:s konvergenskriterier till 1954 miljarder, alltså något högre än de 1946 miljarder som kan räknas fram från SCB.



**Figur 4:** Offentlig skuldsättning som andel av BNP. Källa: Nationalräkenskaperna, SCB och egna beräkningar.

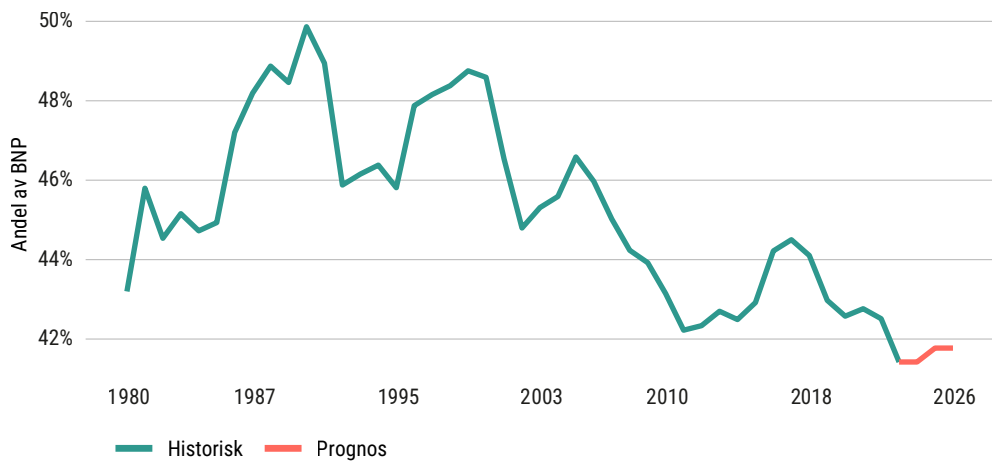
Av figur 4 blir det tydligt att investeringsbehoven rent finansiellt inte är oöverkomliga. Maastrichtskulden skulle med det offensiva scenariot nå sin topp år 2040 på 51,2 procent av BNP. Med det defensiva scenariot nås toppen år 2034 på 36,1 procent av BNP. I slutet av investeringscykeln är Maastrichtskulden i det offensiva scenariot 36,7 procent av BNP. På lång sikt innebär det genomsnittliga underskottet på 0,36 procent av BNP att skulden konvergerar mot en nivå på ungefär 44,3 procent av BNP. För att sätta detta i ett europeiskt perspektiv innebär det fortfarande att Sverige skulle ha bland de lägsta skuldnivåerna och god marginal till 60 procent av BNP som är riktmärket i EU:s finanspolitiska ramverk.

Prognosen tar inte hänsyn till den troliga BNP-tillväxt som skulle komma av att genomföra investeringarna. En ökad BNP-tillväxt skulle minska skulden som andel av BNP.

## Så påverkas skatterna

Vi argumenterar i den andra delen av översynen, ”De samhällsekonomiska effekterna”, för att pensionssystemet inte längre bör räknas in i det offentliga sparandet. De senaste åren har det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet kretsat mellan 0 och 0,35 procent av BNP. Dessa positiva siffror kommer av demografiska skäl så småningom att vändas till underskott, vilket skulle kräva ökade skatteintäkter eller besparingar för att upprätthålla nuvarande överskottsmål. Där vi står i dag, med ett visst sparande i pensionssystemet, innebär dock en särredovisning av pensionssystemet att skatteintäkterna måste öka för att upprätthålla samma nivå på budgetsaldot.

I figur 5 illustreras skattekvoten från 1980 till i dag, samt med en prognostiserad skattekvot givet denna kompensation för ändrad redovisning av ålderspensionssystemet. Förändringen motsvarar en skattehöjning på 0,35 procentenheter av BNP från dagens nivåer.



**Figur 5:** Historisk och prognostiserad skattekvot, givet justering för särredovisning av ålderspensionssystemet.

Figur 5 visar att skattekvoten stadigt minskat sedan millennieskiftet. För att klara välfärdens finansiering utan att försämra kvaliteten givet en åldrande befolkning kommer det att krävas ökade skatteintäkter i framtiden. Utgiftsbehoven inom den skattefinansierade välfärden har inte berörts i denna översyn – det vill säga de områden som inte bör lånefinansieras enligt principerna om tillfällighet och intergenerationell nytta – med undantag av arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsmarknadspolitiken är det enda utgiftsområdet inom investeringspuckeln (figur 1) som inte bör lånefinansieras, eftersom det är en utgift som behöver fortsätta även efter att investeringspuckeln är passerad, för att maximera resursutnyttjandet och hålla sysselsättningen på en hög nivå. I det offensiva scenariot beräknas utgifterna för arbetsmarknadspolitik behöva öka med 0,5 procent av BNP. Skatteuttaget kommer därför behöva öka mer än vad som följer av förändringen av ålderspensionssystemets redovisning (figur 5) för att upprätthålla samma budgetutrymme.

# Vad ett nytt ramverk ska hantera

Kritik mot det gällande finanspolitiska ramverket bemöts ofta med att det inte står i vägen för offentliga investeringar, med hänvisning till att det är möjligt att höja skatterna, omprioritera eller för den delen låna upp pengar redan i dag. Pandemin var ett exempel på att politiken kunde gå utanför normen för finanspolitiska stimulanser, och stödet till Ukraina tas redan utanför ramverket. I den andra delen av översynen utvärderades de samhällsekonomiska effekterna av ramverket, med slutsatsen att dagens budgetregler får flera icke-önskvärda effekter som ett nytt ramverk måste parera bättre.

## Investeringar måste gå före skattesänkningar

I sin nuvarande form premierar ramverket skattesänkningar framför resurser till investeringar och underhåll. Ramverket tillåter inte ens att politiken först sparar ihop till en investering under flera år för att sedan genomföra den, eftersom det skulle innebära underskott under året då investeringen genomförs. Det vore ekonomiskt irrationellt att skattefinansiera de områden som här avgränsats som möjliga för lånefinansiering, eftersom investeringarna är tillfälliga och kommer flera generationer till del. Eftersom generella skatthöjningar kommer behövas för att stärka välfärden och underhållet av infrastrukturen, är det inte önskvärt (eller realistiskt) att ytterligare belasta skattekollektivet.

Ett alternativ för hantering av investeringsskulden vore att lägga investeringarna utanför statsbudgeten och i övrigt behålla nuvarande ramverk. I dag väljer regeringen att lånefinansiera stödet till Ukraina och har inte med de utgifterna i det strukturella sparandet (Prop. 2024/25:1). Det skulle i praktiken gå att göra likadant med alla de områden som listas här i rapporten, och på så sätt vore det möjligt att behålla dagens finanspolitiska ramverk. En sådan lösning innebär dock större och större undantag från ramverket, och det förlorar då sitt syfte. Ett ramverk som inte efterföljs är inte mycket till ramverk, och det skulle också innebära fortsatta problem med bristande resurser till underhåll och välfärd, till förmån för skattesänkningar.

## Bättre hänsyn till demografiska variationer

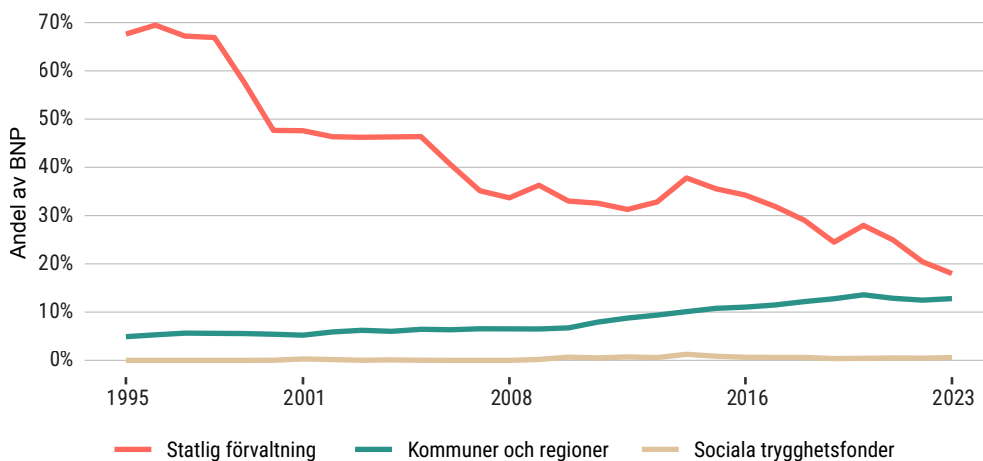
En annan av slutsatserna från delrapport 2 var att en del av de skattesänkningar som genomförts sedan ramverket infördes har varit direkt ofinansierade. I saldomålet, som mäts genom det icke-observerbara måttet strukturellt sparande, ingår förutom sparandet i kommunal och statlig sektor även sparandet i ålders-

pensionssystemet. Under flera år var sparandet i pensionssystemet på en relativt hög nivå. Insättningarna från dem som arbetade och tjänade in till sin framtida pension var alltså större än uttagen från dem som för tillfället tog ut sin pension. Tack vare sparandet i pensionssystemet, kunde statlig och kommunal sektor gå med underskott utan att det totala strukturella sparandet avvek från saldomålet.

Skillnader i barnkullar gör att nettoinsättningarna i pensionssystemet kommer variera över tid. De generationer som i dag bidrar till stora insättningar kommer i framtiden bidra till motsvarande uttag. Tillfälliga variationer som över tid är stabila bör inte möjliggöra skattesänkningar eller tvinga fram skattehöjningar.

## Förbättra kommunernas ekonomi

Ett stort ansvar för att investeringarna över huvud taget har ökat de senaste decennierna måste tillskrivas kommunerna. Utan kommunsektorns bostadsbyggande och andra investeringar skulle investeringskvoten vara på ännu lägre nivå. Att kommunerna tagit så stort ansvar för de offentliga investeringarna syns också tydligt i figur 6 där Maastrichtskulden delas upp efter sektor. Kommunernas skulder utgör snart hälften av den offentliga sektorns skulder. Det i sig behöver inte vara negativt, men eftersom kommunerna lånar dyrare än staten blir konsekvensen att vi som samhälle får betala mer för investeringarna än om staten stod som låntagare. Nya eller förnyade lån hos kommunsektorn för att möta investeringsbehoven skulle med fördel kunna tecknas av staten via Riksgälden och sedan lånas vidare till kommunerna utan marginal.



**Figur 6:** Maastrichtskulden över tid som andel av BNP uppdelad efter sektor.

Tidigare i rapporten beskrivs hur redovisningsförändringar av ålderspensionssystemet kan kräva högre skatteintäkter. Men om staten tar över de kommunala lånen och vidareförmedlar dem till kommunen utan marginal skulle kommunernas räntekostnader sjunka. Detta skulle frigöra resurser för kommunerna och skulle potentiellt kunna användas till sänkta skatter.

Det finns goda skäl att argumentera för att staten i högre grad ska vara med och finansiera kommunala investeringar som gagnar hela Sverige. Hamnar, flyg-

platser, bostadsbyggande för att trygga arbetskraft till samhällsviktiga industrier – alla exempel på investeringar som ekonomicheferna vi intervjuade i delrapport 2 lyfte som belastat den enskilda kommunen ekonomiskt men som gagnat hela Sverige och inte minst möjliggjort företagens vinster. Figur 2 visade att en stor andel av investeringarna togs av kommuner även under tidigare perioder av hög investeringstakt, men detta skedde till stor del genom statlig medfinansiering.

### ***Konjunkturstabilisering***

Det kommunala balanskravets vara eller icke vara brukar också diskuteras i samband med det finanspolitiska ramverket. Balanskravet innebär att alla kommuner ska ha en budget i balans. Det är i huvudsak ett bra mål för att upprätthålla stabila finanser i kommunsektorn, som inte heller någon av de intervjuade ekonomicheferna i delrapport 2 kritiserade. Det kan dock verka procykliskt i en längre lågkonjunktur. Om arbetslösheten stiger faller kommunernas skatteintäkter, vilket i sin tur tvingar dem att minska sina utgifter. Konsekvensen blir att efterfrågan i ekonomin faller ytterligare, vilket riskerar att förvärra det ekonomiska läget ännu mer.

Genom att saldomålet i dag utvärderas efter *strukturellt* – och inte *finansiellt* – sparande, finns en konjunkturstabiliserande del i ramverket på statlig nivå. På kommunal nivå saknas motsvarande stabiliseringsfunktion. Förslag på konjunkturstabiliserande åtgärder i kommunsektorn har diskuterats i bland annat Långtidsutredningen (SOU 2023:91) och i rapporter till Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) (Calmfors m.fl. 2022). De förslagen har rört så kallade semi-automatiska stabilisatorer som bland annat kretsat kring de kommunala statsbidragen och att de skulle kunna variera med konjunkturen. Det är viktigt att politiken tar hänsyn till att kommunerna är väldigt beroende av den konjunktürkänsliga inkomstbeskattningen och kompenserar för detta i lågkonjunktur genom till exempel ökade statsbidrag.

De automatiska stabilisatorerna i ekonomin skulle också behöva stärkas. Arbetslöshetskassan är viktig i lågkonjunktur för att hålla uppe efterfrågan, men har försvagats genom att tak och golv inte följt den allmänna löneutvecklingen samtidigt som medlemskapen i a-kassan minskat till följd av högre kvalifikationskrav och dyrare medlemsavgifter. Valfärden skulle också behöva ett skydd för inflationen genom att statsbidragen indexeras. Detta är åtgärder som ligger utanför ramverket, men som skulle hjälpa till att mildra konjunkturrella svängningar och därmed verka i ramverkets målriktning.

### **Var slutar ramverket och var börjar politiken?**

En av utmaningarna under översynen av ramverket har varit att identifiera huruvida problem kopplade till underinvesteringar och skattesänkningar har att göra med ramverket som sådant, eller snarare politiska prioriteringar i allmänhet. Det kan finnas en tendens att skylla alltför mycket på ramverket, och en tendens till övertro på att ett nytt ramverk skulle lösa upp många knutar som trots

allt är bestående, politiska vägval. Det har, sedan 1990-talets ekonomiska kris, grott en misstro till politikens förmåga till ekonomiskt ansvarstagande. Budgetreglerna och Riksbankens oberoende kom till samtidigt och är uttryck för en vilja att höja trösklarna för vad en tillfällig politisk majoritet kan genomföra på det ekonomisk-politiska området.

Vår översyn landar i att det råder ett demokratiskt underskott i dagens ramverk, vilket yttrar sig i att budgetreglerna kommit att tolkas som mål i sig snarare än ett medel för att främja en god samhällsekonomisk utveckling. Samtidigt är det viktigt att värna likvärdiga spelregler, så att inte hoppande majoriteter leder till en kortsiktig ekonomisk politik som riskerar att radera det goda statsfinansiella förtroende Sverige byggt upp sedan ramverket infördes. Ett nytt ramverk måste säkerställa en bättre balans mellan demokratisk flexibilitet och regelstyrning.



# Diskussion och slutsats

Nuvarande finanspolitiskt ramverk har byggt upp omotiverade motsatsförhållanden mellan sunda statsfinanser och offentliga (i synnerhet statliga) investeringar i samhällskritisk infrastruktur. Förutom att kunna möta investeringsbehoven, behöver ett nytt finanspolitiskt ramverk se till att:

- » Ökad lånefinansiering faktiskt går till investeringar och inte skattesänkningar.
- » Tillräckliga resurser läggs på underhåll i framtiden.
- » Insättningar och uttag i pensionssystemet (som varierar över tid) inte påverkar välfärdens finansiering.
- » Konjunkturstabilisering fortsatt värnas.
- » Trenden att staten trycker ned risk och skuld på enskilda kommuner bryts.
- » Realekonomin ges större prioritet samtidigt som statsfinansiella intressen värnas.

## Uppdelning i drift- och investeringsbudget

Om investeringsbehoven inom ett område är stora, kan en anslagsökning till området ändå innebära en nedskärning, eftersom de ökade resurserna inte räcker till både den löpande verksamheten och investeringsbehoven. Nya budgetregler måste göra det tydligare vart ökade – eller minskade – resurser går. Med dagens budgetmodell är detta svårt att urskilja. Inom kommunsektorn har man löst detta genom att dela upp budgeten i två delar: en driftbudget och en investeringsbudget. Vad som redovisas inom respektive budget är reglerat i lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.

På statlig nivå har Sverige tidigare haft en uppdelning mellan det som då kallades driftbudget och kapitalbudget. Det lanserades på 1930-talet av dåvarande finansminister Ernst Wigforss och började avvecklas under Gunnar Strängs finansministerperiod på 1960- till 1970-talet. Sträng lanserade totalbudgeten, summan av drift- och kapitalutgifterna, som helst skulle vara i balans (Åsbrink, 2021). Dagens budgetmodell är grovt sagt den totalbudget som Sträng ville ha. Lite förenklat kan man säga att förespråkarna för en uppdelad budget argumenterar för att särredovisade kapital/investeringsutgifter skapar mer tydlighet kring vad som kan och bör lånefinansieras, medan kritiker lyfter att utgifter i olika budgetar inte prövas mot varandra och att det finns risk att konsumtion börjar redovisas som investeringar – vilket kan leda till att uppdelningen blir diffus och förlorar sin mening.

Totalbudgeten, och totalbalanseringsnormen, har haft negativa konsekvenser. I perioder av lägre nivåer på de offentliga investeringarna har det till viss del lett till ökade resurser till välfärden, men framför allt till sänkta skatter. När investeringarna återigen behöver öka krävs nedskärningar i välfärden ("omprioriteringar") om inte skatterna ska höjas.

En investeringsbudget, om den utgörs av alla statliga fasta investeringar, ska inte finansieras helt och hållet med lån. Däremot kan lån vara en del av finansieringen i perioder av hög investeringstakt, för att jämna ut skatteuttaget. En investeringsbudget är också den mest konkreta garantin för att eventuell lånefinansiering faktiskt går till ökade investeringar.

Såväl i kommunal förvaltning som i näringslivet fungerar en uppdelad budget; och om det infördes i den statliga förvaltningen skulle det, med tydliga kriterier för vilka utgifter som ingår under vilken budget, kunna fungera väl för att prioritera investeringar utan att det går ut över välfärden.

Vi förordar ett ramverk där driftbudgeten är i balans, men som tillåter cykliska budgetunderskott i investeringbudgeten i perioder av hög investeringstakt, likt det vi såg under 1960- och 1970-talet samt det vi står inför nu. Investeringsbudgeten ska, under mer normala investeringsperioder, i genomsnitt vara i balans.

Den strukturella investeringstakten – investeringsnivån över hela investeringscykeln – behöver ligga på en nivå som gör att standarden i Sveriges infrastruktur upprätthålls över tid. Det bör utredas närmare vad denna långsiktiga investeringstakt behöver vara.

## Differentierat saldomål och slopat skuldankare

Dagens saldomål, överskottsmålet, ansågs nödvändigt för att återställa förtroendet för svenska statens budgetdisciplin och för att sanera de offentliga finanserna. Nu har Sverige en av Europas lägsta offentliga skuldsättningar, och sedan 2004 har svenska staten fått högsta möjliga kreditbetyg av samtliga tre större kreditvärderingsföretag (Fitch, Moody's och Standard & Poor's).

Det går att visa att dagens skuldankare på lång sikt inte är kompatibelt med nuvarande överskottsmål. Givet en konstant nivå på de offentligt ägda tillgångarna kommer överskottsmålet leda till en lägre offentlig skuld än ramen för skuldankaret på 30 till 40 procent. För att i stället hålla sig ovanför skuldankarets nedre gräns krävs ett saldomål någonstans mellan dagens överskottsmål och ett balansmål.

Skuldnivån kan relativt enkelt justeras; en för hög skuld skulle relativt snabbt kunna åtgärdas med en försäljning av offentligt ägda tillgångar, vilket på lång sikt mycket väl kan vara dåligt för de offentliga finanserna. På motsvarande sätt skulle sannolikt ett återköp av privatägda skolor vara bra för de offentliga finanserna på längre sikt, men "dåligt" för statskulden.

Ett saldomål för budgeten är ett bättre mål än en specifik nivå på skulden. Skuldnivån kan enkelt justeras och är dessutom styrd av BNP, medan saldomå-

let (särskilt genom det strukturella sparandet) är mer oberoende av ekonomins storlek. Vi har visat att den offentliga skulden under kommande investeringscykel bedöms ligga mellan 36,7 och 51,2 procent av BNP. Låt säga att man med lite marginal behåller skuldankaret och sätter ramen för den offentliga skulden på mellan 35 och 55 procent av BNP. Det är så brett att målet blir irrelevant.

### **Statlig upplåning för kommunala investeringar.**

Nya – och förfallna – lån i den kommunala förvaltningen för samhällsviktiga investeringar ska tecknas av staten som vidareförmedlar lånet till kommunen utan räntemarginal. Det minskar den offentliga sektorns sammanlagda räntekostnader och skapar större budgetutrymme för välfärd.

### **Utvärdering och uppföljning**

Finanspolitiska rådet kommer med ett förändrat finanspolitiskt ramverk att få en fortsatt viktig roll. När finanspolitiken ska värna både de fiskala och de reala behoven kommer deras granskning av finanspolitiken att bli mer omfattande. De behöver säkerställa att uppdelningen mellan drift- och investeringsutgifter i budgeten är korrekt och lika över tid. Att se till att tillräckligt med resurser anslås till underhålls- och återinvesteringar, och att våra gemensamma tillgångar därigenom vårdas, blir också en viktig uppgift för Finanspolitiska rådet. Precis som de i dag har en viktig roll i uppföljningen av överskottsmålet (dagens saldomål), kommer de med det nya finanspolitiska ramverket följa upp hur balansmålet i driftbudgeten efterlevs, samt får även i uppgift att följa upp investeringsbudgeten genom det nya målet om en ökad strukturell investeringstakt. Även den långsiktiga hållbarheten i investeringsbudgeten behöver utvärderas; tillfälligt låga investeringsnivåer ska exempelvis inte möjliggöra mer resurser att fördela i driftbudgeten.

### ***Utvärdera finans- och penningpolitiken gemensamt***

Det yttersta målet för både penningpolitiken och det finanspolitiska ramverket är att upprätthålla värdet och förtroendet för den svenska kronan. Att möta investeringsbehoven med underskott innebär en mycket expansiv finanspolitik, och när efterfrågan i ekonomin ökar finns en risk för högre inflation. För att upprätthålla en stabil prisutveckling samtidigt som andra samhällsekonomiska mål, som hög sysselsättning och produktion, inte åsidosätts, krävs ett gott samspel mellan finans- och penningpolitik.

Det finns flera tillfällen under de senaste decennierna då finanspolitiken haft bättre verktyg än penningpolitiken för att påverka efterfrågan i ekonomin. Under låginflationsåren efter finanskrisen 2008 förde Riksbanken en mycket expansiv politik, samtidigt som finansministern la krona-för-krona-budgetar. Tillgångspriserna trissades upp av finanspolitiska stimulanser som avskaffad fastighets-skatt och ränteavdrag, samtidigt som Riksbanken tillämpade minus- eller noll-ränta. 2020-talets inflationsperiod gav flera lärdomar om penningpolitikens

begränsningar när det gäller att bekämpa utbudsdriven inflation, eller komma åt prissättningsbeteenden som följer av dåligt fungerande marknader (Odeberg, 2023). De höga räntorna har också hämmat investeringstakten, inte minst för de kritiska investeringsbehov som pekats ut i delrapport 1.

Dagens lagstadgade instruktionsförbud till Riksbanken försvårar dialog och positiva synergier mellan finans- och penningpolitik, men ett sätt att överbrygga detta skulle kunna vara att ge Finanspolitiska rådet i uppgift att utvärdera finans- och penningpolitik gemensamt. En sammanhållen utvärdering skulle kunna öka möjligheterna till en ekonomisk politik som väger in olika ekonomisk-politiska målsättningar och vilka verktyg som vore bäst för att uppnå dem.

### **Ny målformulering för ramverket**

Den viktigaste målformuleringen för det finanspolitiska ramverket är att det ska ”se till att finanspolitiken är långsiktigt hållbar och transparent” (Skr. 2017/18:207). I denna översyn har vi kommit fram till att tonvikten på det statsfinansiella sparandet har skett på bekostnad av realekonomiska behov. Det är delvis ett resultat av lagändringar, men också av den praxis och kultur som vuxit fram sedan ramverket infördes 1996. Vi har i stället valt att utgå ifrån realekonomiska behov i våra beräkningar, snarare än en teoretisk modell för vad som vore en hållbar skuldnivå. Givet att det är möjligt att vårda våra tillgångar och utveckla vår infrastruktur på det sätt som landet behöver – utan att det inverkar negativt på vår statsfinansiella ställning – bör det också göras. Ett led i att uppnå detta är att ge ramverket en bredare målformulering:

”Det finanspolitiska ramverket är ett verktyg som ska säkra en god realekonomisk utveckling, avseende sysselsättning och produktion, med hänsyn tagen till att finanspolitiken är långsiktigt hållbar och transparent.”

Formuleringen är delvis inspirerad av den nya riksbankslagen, som också gett Riksbanken en bredare uppgift att inte bara se till prisstabilitet och finansiell stabilitet, utan också ta realekonomisk hänsyn. Deras nya skrivelse lyder ”Utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet ska Riksbanken dessutom bidra till en balanserad utveckling av produktion och sysselsättning (realekonomiska hänsyn)” (prop. 2021:2022:41). Utvecklingen sammantaget ger realekonomin större prioritet, samtidigt som prisstabilitet, statskuld och andra fiskala parametrar inte glöms bort, och underlättar även den gemensamma uppföljningen av den ekonomiska politiken.

# Ett nytt finanspolitiskt ramverk

Vi föreslår sju större förändringar av gällande finanspolitiskt ramverk: en ny målformulering som ger realekonomin större prioritet, en övergång till drift- och investeringsbudget, ett differentierat saldomål (slopat överskottsmål), statlig upplåning för kommunala investeringar, att skuldankaret tas bort, separat redovisning av ålderspensionssystemet, samt en bredare roll för Finanspolitiska rådet.

**Ny målformulering för ramverket:** *Det finanspolitiska ramverket är ett verktyg som ska säkra en god realekonomisk utveckling avseende sysselsättning och produktion, med hänsyn tagen till finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och transparens.*

**Ramverket anpassas efter investeringscykler.** De investeringar Sverige står inför är i linje med dem som gjordes på 1960- och 1970-talet. Ett finanspolitiskt ramverk måste kunna hantera dessa perioder av stora investeringar.

**Nytt mått: Strukturell investeringstakt.** För att vårda våra tillgångar behövs bättre utvärdering av om investeringar och underhåll håller en långsiktig nivå. Därför införs måttet strukturell investeringstakt (= investeringarna i genomsnitt över en investeringscykel). Den strukturella investeringstakten bör uppgå till 5,5 procent av BNP.

**Staten bör övergå till en drift- och investeringsbudget.** Det gör redovisningen tydligare och kan på så vis säkra att ökad lånefinansiering faktiskt går till ökade investeringar. Drift- och investeringsbudget fungerar bra på kommunal nivå, och ett harmoniserat budgetsysteem i hela offentliga sektorn vore att föredra.

**Differentierat saldomål.** De investeringar Sverige står inför kräver lånefinansiering under knappt två decennier. Ledningarna, rälsen, bostäderna, vägarna och elproduktionen kommer att nyttjas betydligt längre tid än så. Totalbalanseringsnormen – och med den överskottsmålet – ersätts med ett balansmål för driftbudgeten och cykliska underskott inom investeringsbudgeten.

**Skuldankaret är överflödigt.** Ett saldomål och ett skuldankare kan vid vissa till-

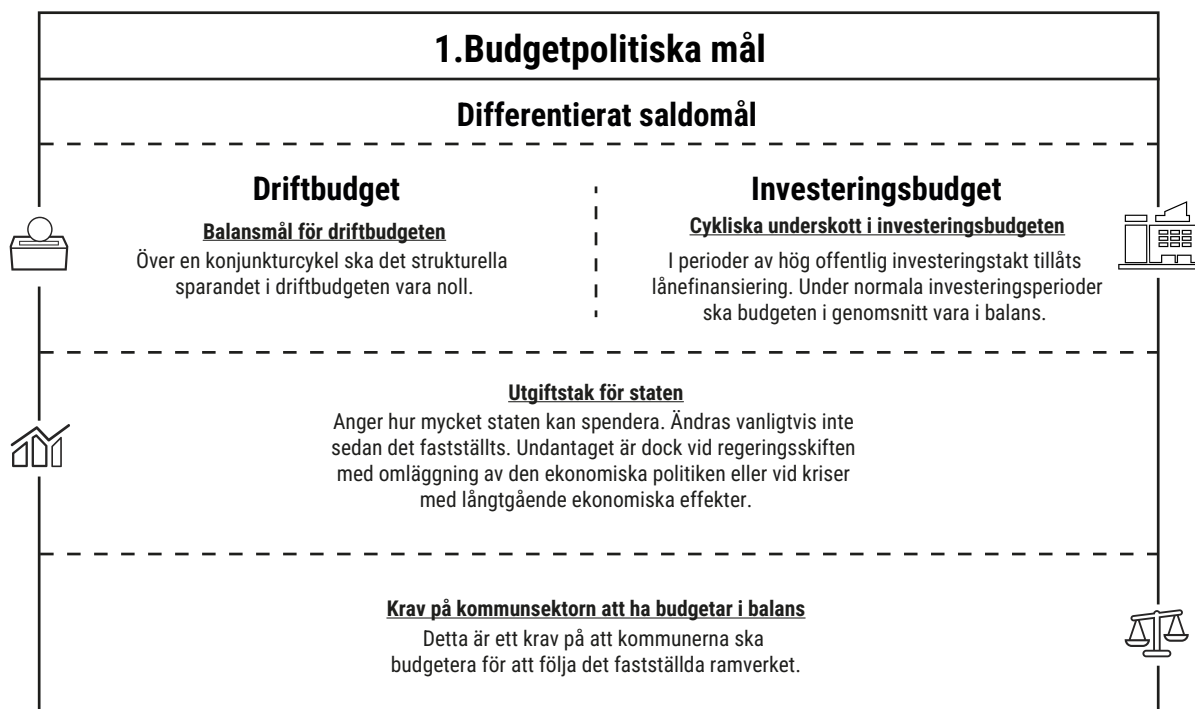
fällen verka åt olika håll, vilket försvårar utvärdering. Att som regel ha en budget i balans är ett bättre mål än en specifik nivå på skulden. Skuldnivån kan enkelt justeras och är dessutom styrd av BNP, medan saldomålet är mer oberoende av ekonomins storlek.

**Statlig upplåning för kommunala investeringar.** Strama budgetregler för staten innebär att ansvar, risk och skuldsättning vältras ned på kommunerna. För skattekollektivet innebär det en onödig fördyring av offentliga lån och ökad regional ojämlikhet. Nya och utgående lån för samhällsviktiga investeringar ska tecknas av staten och lånas vidare till kommunerna utan marginal.

**Ålderspensionssystemet redovisas separat.** Att ålderspensionssystemet ingått i saldomålet har möjliggjort ofinansierade skattesänkningar. Pensionssystemet är långsiktigt hållbart, men insättningar och uttag varierar över tid. Dessa kortsiktiga variationer ska inte påverka det ekonomiska utrymmet för välfärden.

**Finans- och penningpolitiken utvärderas gemensamt.** Finanspolitiska rådet ges i uppgift att utvärdera finans- och penningpolitiken gemensamt. En gemensam utvärdering och uppföljning skulle öka möjligheterna till mer balanserad och sammanhållen ekonomisk politik.

**Ny målformulering:** Det nya finanspolitiska ramverket är ett verktyg som ska säkra en god realekonomisk utveckling avseende sysselsättning och produktion, med hänsyn tagen till finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och transparens.



## 2. Stram budgetprocess

I budgetarbetet ställs olika utgifter mot varandra, inom respektive budget. Den grundläggande principen är att en kostnadsökning inom ett visst område ska täckas upp av en kostnadsminskning inom samma område.

Utgiftsökningar bestäms utifrån det utrymme som satts i statens utgiftstak samt överskottsmålen.



## 3. Extern uppföljning

Finanspolitiken följs upp externt för att säkra att den är långsiktig och hållbar. Nationellt är det ett antal myndigheter som ansvarar för uppföljning inom olika områden av finanspolitiken.

### Finanspolitiska rådet

Ansvarar för att kontrollera huruvida regeringen håller sig till de uppsatta finanspolitiska målen. De utvärderar upprätthållandet av den strukturella investeringstakten och finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, samt gör en gemensam uppföljning av finans- och penningpolitiken.

### Riksrevisionen

Granskar den statliga verksamheten. Om Riksrevisionen kommit med synpunkter har regeringen fyra månader på sig att lämna in en redovisning till riksdagen som redogör för vilka åtgärder man ämnar vidta med anledning av rapporten.

### Ekonomistyrningsverket och Konjunkturinstitutet

Rekommenderar finanspolitikens inriktning samt gör oberoende bedömningar av den offentligfinansiella och makroekonomiska utvecklingen.



## 4. Öppenhet och tydlighet

Det finanspolitiska ramverket bygger på transparens. All redovisning måste vara tydlig och heltäckande. Alla som vill ska ha insyn i finanspolitiken. Detta är för att finanspolitiken ska kunna granskas även av civilsamhället.

## Referenser

- Calmfors, L. m.fl. (2022). *Samspel för stabilitet – en ESO-rapport om rollfördelningen mellan finans- och penningpolitik* (rapport 2022:3). Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. <https://www.ifn.se/media/lrnhpezg/2022-calmfors-hassler-seim-samspel-f%C3%B6r-stabilitet-en-eso-rapport-om-rollf%C3%B6rdelningen-mellan-finans-och-penningpolitik.pdf>
- Odeberg, E. (2023). *Dyrtider*. Bokförlaget Atlas.
- Statistiska centralbyrån, 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/) [2024-10-07]
- Statistiska centralbyrån, Nationalräkenskaperna (2024). [https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_NR\\_\\_NR0103/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__NR__NR0103/) [2024-10-07]
- SOU 2023:91 *Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering*. Långtidsutredningen, Finansdepartementet.
- SOU 2023:92 *Nytt ramverk för finanspolitiken*. Långtidsutredningen, Finansdepartementet.
- Åsbrink, E. (2021-03-27). Det finanspolitiska ramverket i fara. *Dagens Arena*. <https://www.dagensarena.se/essa/det-finanspolitiska-ramverket-fara/> [2024-10-07]



## Tack

I arbetet med den här översynen har flera personer bidragit med ovärderlig kunskap, kritik och fördjupning. Till att börja med vill vi tacka vår referensgrupp bestående av experter från akademi, fack och näringsliv: Karl Walentin, professor i nationalekonomi, Mikaela Bolin, makroanalytiker på SKR, Klas Eklund, nationalekonom, Tobias Brännemo, chefsekonom Unionen, Lars Calmfors, professor i nationalekonomi, Petra Andersson Hallberg, chefsekonom Sveriges Allmännytt, Louis Landeman, chef kreditanalys Danske Bank, Simon Vinge, chefsekonom Akademikerförbundet SSR, Andreas Wallström, prognoschef Swedbank, Katarina Wagman, chef Ekonomifakta, Peter Gerlach, LO-ekonom, Max Jerneck, utredare Katalys, Stefan Carlén, chefsekonom Handelsanställdas förbund, och Karin Pilsäter, samhälls-ekonom TCO. Referensgruppen har bidragit till att utmana och vässa varje rapport och våra möten har varit en viktig del i processen för att utveckla vårt tänkande och vår kunskap kring offentlig lånefinansiering i allmänhet och det finanspolitiska ramverket i synnerhet. Vi ser fram emot att fortsätta diskussionerna i nya former.

Tack till Philippa Sigl-Glöckner och Max Krahe, grundare till det tyska makrofinansinstitutet Dezernat Zukunft, som trodde på Arena Idé och valde att gå in med betydande finansiering för att möjliggöra detta projekt. Sverige och Tyskland delar en gemensam fiskal kultur och är tätt sammanbundna ekonomiskt, och det är uppenbart att det behövs mer nordeuropeiska samarbeten och intellektuella utbyten för att möta våra gemensamma utmaningar. Vi delar strävan att modernisera synen på offentlig lånefinansiering i enlighet med realekonomiska behov i våra respektive länder.

Tack till de kommun- och ekonomichefer som tog sig tiden att medverka i intervjuunderlaget till delrapport 2. Kopplingen mellan det finanspolitiska ramverket och den kommunalekonomiska nivån, hur drift- och investeringskostnader riskerar att ta ut varandra, hade inte blivit lika tydlig utan er. Ni har också ingjutit nytt engagemang i frågor som ligger utanför ramverket, som säkerligen kommer att återkomma i andra rapporter. Tack även till Per Molander, en av arkitekterna till ramverket på 1990-talet, för dina synpunkter när vi påbörjade översynen.

Våra kollegor på Arenagruppen Simon Karlsson (formgivning), Helena Eitrem (kommunikatör) och Niklas Nordblad (korrektur) ska ha särskild cred, och tack till vår chef Lisa Pelling för stöd och uppmuntran längs vägen. En rapport blir inte till utan ett rejält lagarbete – och den blir heller inte lanserad utan det. Ett särskilt tack till Tove Bjelving, praktikant på Arena Idé HT24, för värdefull input, jämningsformuleringar och praktisk hjälp i översynens slutskede.

Reviderade budgetregler kanske kan uppfattas som en teknisk debatt, men ytterst är det en fråga om rättvis finansiering av gemensamma behov. Med denna översyn hoppas vi ha bidragit till förståelsen av varför det är dags att investera för framtiden. Tack till alla som bidragit på olika sätt, i stort som smått. Vi ser fram emot att ta diskussionen vidare och vet att ni gör det också!

**Elinor Odeberg**  
chefsekonom Arena Idé

**Vilgot Österlund**  
statistiker Arena Idé



## **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.