

Från överskottsmål till balansmål (SOU 2024:76)

Sammanfattning (SKR:s sammanfattande ställningstaganden)

- SKR ser positivt på förslaget att överskottsmålet ersätts av ett balansmål. Det skulle ge utrymme för ökade investeringsutgifter i offentlig sektor, där behoven är stora i såväl staten som kommunsektorn. SKR föreslår emellertid att ramverkets fokus bör ligga på skuldkvoten, och att skuldankaret höjs något från dagens nivå på 35 procent av BNP. En sådan förändring skulle under en begränsad tidsperiod ge ytterligare utökad finanspolitiskt utrymme. Det är emellertid viktigt att detta utrymme i så fall används för att genomföra samhällsekonomiskt lönsamma satsningar av tillfällig karaktär. Exempel är investeringar för att minska klimatpåverkan och för anpassningar till klimatförändringar. Men också satsningar som ökar svensk konkurrenskraft och produktivitet och därmed Sveriges tillväxtpotential, såsom exempelvis investeringar i transport- och energinfrastrukturen.
- SKR saknar förslag i betänkandet som syftar till att säkerställa en hållbar fördelning av skuld mellan stat och kommunsektor. Det finns inga mekanismer i det finanspolitiska ramverket som tydligt säkerställer en sådan fördelning. I syfte att öka de långsiktiga planeringsförutsättningarna i kommuner och regioner, och på sikt möjliggöra en högre självfinansieringsgrad av investeringar, föreslår SKR att de generella statsbidragen värdesäkras. En ändamålsenligt utformad värdesäkring skulle även stärka de automatiska stabilisatorerna och motverka att kommuner och regioner agerar procykliskt, vilket ligger i linje med utredningens beskrivning av de automatiska stabilisatorerna (s. 137). Men även direkta investeringsstöd till kommuner och regioner, särskilt rörande samhällsviktig infrastruktur, bör övervägas.

5.1 Sambandet mellan ett saldomål, utgiftstaket och det kommunala balanskravet

I betänkandet förs ett resonemang om sambandet mellan saldomålet och det kommunala balanskravet. Specifikt uttrycks att det kommunala balanskravet stöder saldomålet genom att välskötta finanser i kommuner och regioner begränsar storleken på underskott i denna sektor. Detta påstående förtjänar att kommenteras. Förvisso stämmer det att storleken på underskotten i termer av finansiellt sparande begränsas om balanskravet efterlevs. Samtidigt kan det finansiella sparandet ändå vara negativt under en mycket lång tidsperiod trots att balanskravet efterlevs. Det genomsnittliga resultatet har varit starkt i kommunsektorn under de senaste decennierna samtidigt som det finansiella sparandet i genomsnitt varit negativt. Kommunsektorns del av Maastrichtskulden har följaktligen ökat från 6 procent till 12 procent av BNP mellan 2010 och 2023. Således har resultatet och det finansiella sparandet i kommunsektorn divergerat sedan början av 2000-talet till följd av ökande investeringsnivåer. I kommuner och regioner finns fortsatt stora investeringsbehov, inte minst inom VA-infrastruktur, klimatanpassning, stöd till grön industriomställning och civilt försvar, vilket gör att det finansiella sparandet även under kommande år förväntas vara negativt i kommunsektorn. Då investeringarna är samhällspolitiskt kritiska och behoven ojämnt fördelade över landet finns skäl till ett större statligt ansvarstagande inom dessa områden.

SKR anser att en förskjutning av skuld från stat till kommunsektor kan ifrågasättas utifrån såväl ett risk- som effektivitetsperspektiv. Staten lånar generellt till lägre ränta än kommuner och regioner, vilket gör att de sammantagna offentliga lånekostnaderna ökar när skulden förskjuts mot kommunsektorn, allt annat lika. Förutom att upplåningsbehoven framöver är ojämnt fördelade är även den kommunala skulden redan idag ojämnt fördelad vilket kan vara en potentiell risk.

Icke värdesäkrade statsbidrag resulterar i fallande finansieringsgrad i kommunsektorn, relativt de uppgifter staten delegerat till sektorn. Det innebär i sin tur att trycket på höjd kommunskatt ökar. Alternativet är att nya uppgifter i högre grad måste finansieras av befintliga eller att kommunsektorns finansiella sparande blir än mer negativt. Då Kommunsektorn ingår som en del av offentliga sektorns finansiella sparande kan effekten bli att saldomålet för den offentliga sektorn på helhet inte uppnås. Detta kommer ytterligare förstärkas om det införs en gas i pensionssystemet.

Ett historiskt exempel där staten stöttat kommunsektorn är den stora utbyggnad av kommunal VA-infrastruktur som skedde på 60- och 70-talet. Då ansvarade kommunerna i hög utsträckning för att genomföra

investeringarna, medan finansieringen delades relativt jämnt mellan stat och kommunsektor.¹ När kommunerna nu står inför stora behov av upprustning och uppgradering av denna infrastruktur ligger ansvaret för finansieringen i princip uteslutande på kommunerna.

5.4 Saldomålet och den offentliga förvaltningens bruttoskuld

SKR har förståelse för komplexiteten i ett ramverk där inriktningen på finanspolitiken är att nå ett skuldmål. Samtidigt är det skuldkvoten, snarare än saldomålet, som ger en indikation på finansiell ställning, exponering för finansiella risker, förmågan att hantera konjunktursvängningar och generationsperspektivet, vilket utredningen beskriver. Förändringar av skuldkvoten till följd av exempelvis Riksbankens val av finansieringsmodell för valutaserven eller en eventuell ändrad klassificering av Kommuninvest i Sverige AB bör kunna hanteras genom ett system för teknisk justering av skuldankaret. Därför föreslår SKR att ramverkets fokus bör ligga på skuldankaret, och att skuldankaret höjs något från dagens nivå på 35 procent av BNP. En sådan förändring skulle under en begränsad tidsperiod ge ytterligare utökat finanspolitiskt utrymme.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande

¹ Miljövärd i Sverige 1975-1980, SOU 1975:98, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 1975 (länk: weburn.kb.se/metadata/185/SOU_121185.htm)