

## FÖRDJUPNING

### Resultat, finansiellt sparande och nettoställning i kommunsektorn

**Många kommuner och regioner befinner sig i en ansträngd ekonomisk situation och behoven av välfärdstjänster kommer att öka relativt snabbt framöver. Samtidigt måste kommuner och regioner följa kommunallagen och därmed uppfylla balanskravet och ha en god ekonomisk hushållning. Balanskravet är väl definierat men det finns inte någon entydig definition vad god ekonomisk hushållning innebär. Tolkningen av god ekonomisk hushållning får en avgörande betydelse för prognoser av bland annat kommunsektorns resultat, dess finansiella sparande och dess nettoställning. Denna fördjupning belyser hur dessa variabler beror på varandra och vilka antaganden som används i Konjunkturinstitutets beräkningar.**

Fördjupningen inleds med en kort beskrivning av kommunsektorns ekonomiska utveckling de senaste decennierna. Därefter redogörs för de regelverk som omger kommunsektorn vad gäller balanskrav, god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv. Denna redogörelse följs av en analys av drivkrafterna bakom utvecklingen av kommunsektorns nettoställning de senaste 20 åren. Till sist redovisas beräkningar av nettoställningens utveckling på medellång och lång sikt baserat på olika antaganden om kommunsektorns finansiella sparande. Tillsammans med antaganden om investeringsutvecklingen beräknas även kommunsektorns resultat.<sup>85</sup> En central slutsats är att ett finansiellt sparande lägre än -0,3 procent av BNP i genomsnitt per år innebär att nettoställningen i kommunsektorn trendmässigt försämrings.

### Läget nu i kommunsektorn

Kommunsektorn har med undantag för några enstaka år haft ett negativt finansiellt sparande (se diagram 68). De senaste åren har det finansiella sparandet i kommunsektorn varit nere på samma nivåer som i början av 1990-talet. Det har inneburit att kommunsektorns nettoställning, det vill säga finansiella tillgångar minus skulder, fallit som andel av BNP (se diagram 69).

<sup>85</sup> Investeringarna påverkar det finansiella sparandet direkt medan resultatet, som kommuner och regioner utgår ifrån, påverkas av avskrivningen som sker över en längre tidsperiod. Se marginalrutan "Finansiellt sparande och resultat".

#### Vad menas med kommunsektorn?

I denna fördjupning används genomgående beteckningen "kommunsektorn" vilken i den nuvarande nomenklaturen för nationalräkenskaperna ENS 2010 benämns "kommunal förvaltning".

Kommunsektorn består av de kommunala myndigheterna (vilket omfattar förvaltning, skola, vård och omsorg i egen och upphandlad regi) och de kommunala affärsverksamheterna (verksamhet som är finansierad med taxor och avgifter och omfattar vatten, energi och renhållning). Investeringar som görs av affärsverksamheter återfinns i den kommunala sektorns investeringar men inte i kommunala myndigheters investeringar.

Kommunala bolag, som till exempel kommunala bostadsbolag, räknas till näringslivet men ägs av kommunerna. Deras investeringar ingår inte i den kommunala sektorns investeringar, men ägandet av aktier i dessa bolag ingår i den kommunala sektorns finansiella tillgångar.

Kommunsektorn kan delas in i kommuner, som tidigare har benämnts primärkommuner, och regioner, som tidigare kallades landsting.

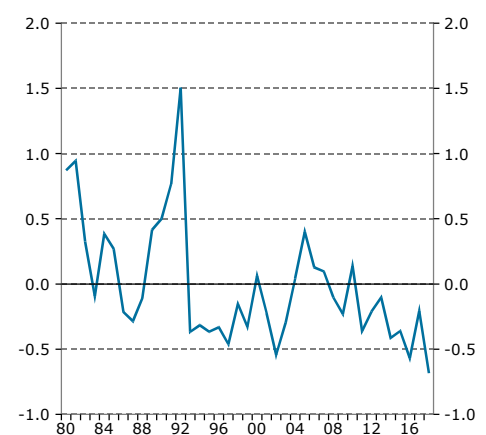
#### Finansiellt sparande och resultat

I nationalräkenskaperna redovisas finansiellt sparande som är en viktig variabel vid analyser av den offentliga sektorns finanser och överskotts-målet. I kommuner och regioners dagliga arbete är dock kostnader och intäkter, samt resultatet de viktigaste storheterna.

Den främsta skillnaden mellan finansiellt sparande och resultatet är investeringar och avskrivningar. Investeringar har en direkt påverkan på finansiellt sparande. Påverkan på resultatet sker dock först genom årliga avskrivningar av investeringen. Det innebär att en investering ett år minskar det finansiella sparandet samma år, men inga andra år, medan resultatet hålls tillbaka under flera års tid när investeringen successivt skrivs av.

Diagram 68 Finansiellt sparande i kommunsektorn

Procent av BNP



Källa: SCB.

Kommunsektorns nettoställning kan delas upp i dess finansiella tillgångar och skulder och dessa följde varandra relativt väl fram till 2014. Därefter har tillgångarna som andel av BNP legat still medan skuldsättningen har fortsatt att öka (se diagram 70). En tänkbar förklaring till detta är att kommuner och regioner med finansiella tillgångar har sålt av dessa i större utsträckning, alternativt inte skaffat nya, för att i stället kunna finansiera investeringar i skolor, sjukhus, simhallar mer mera, vilka ingår i det reala kapitalet. Under större delen av 00-talet ökade kommunsektorns skuld i ungefär samma takt som BNP men under 10-talet har ökningstakten tilltagit. Det är framför allt landets storstäder och universitets- och högskoleorter som har drivit på skuldutvecklingen i kommunsektorn.<sup>86</sup> Detta har föranletts av ökade investeringar samtidigt som resultaten har försämrats.

Kommunsektorns skuld som andel av BNP var 2018 ca 19 procent vilket kan jämföras med statsskulden på ca 25 procent. Enligt prognosen kommer kommunsektorns skuld bli större än statens för första gången 2020.

#### KOMMUNER OCH REGIONER FOKUSERAR PÅ RESULTATET

Kommunerna och regionerna styr inte sin ekonomi utifrån det finansiella sparandet utan utifrån resultatet (se marginalrutan ”Finansiellt sparande och resultat”). På grund av höga investeringar, som påverkar finansiellt sparande direkt men resultatet över en längre period framöver först via avskrivningar av investeringarna, visar kommunsektorn sammantaget på positiva resultat trots negativt finansiellt sparande (se diagram 71 och diagram 68). Resultaten är generellt högre i kommunerna än vad de är i regionerna.

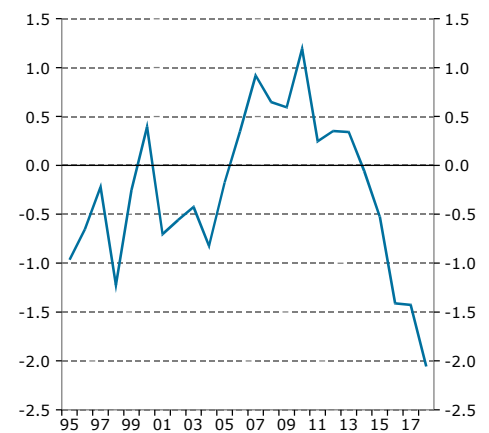
I kommunerna har framför allt realisationsvinster och exploateringsvinster drivit upp resultaten i närtid. Justerat för detta uppgår resultatet för 2018 till ca 1 procent av skatter och statsbidrag, i stället för 2 procent utan dessa justeringar.<sup>87</sup> Resultaten var höga i kommunerna 2016 och 2017 och nästan inga kommuner hade ett negativt resultat dessa år. Detta berodde på god utveckling av skatteunderlaget och tillskott i form av statsbidrag, främst statsbidrag med avseende på flyktningmottagandet. År 2018 föll resultaten och 69 av 290 kommuner redovisade negativt resultat och endast 108 kommuner nådde upp till ett resultat om 2 procent av skatter och statsbidrag, vilket är den tumregel

<sup>86</sup> Se Kommuninvest (2019).

<sup>87</sup> Se SKL (2019).

**Diagram 69 Nettoställningen i kommunsektorn**

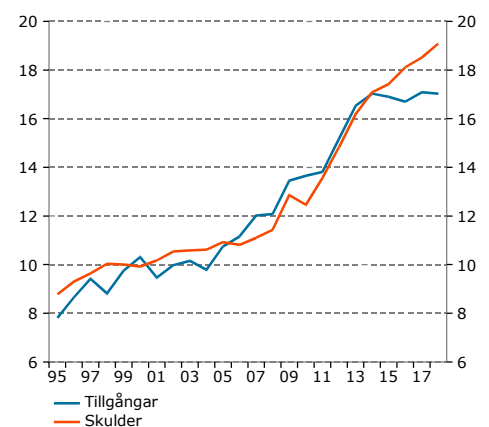
Procent av BNP



Källa: SCB.

**Diagram 70 Finansiella tillgångar och skulder i kommunsektorn**

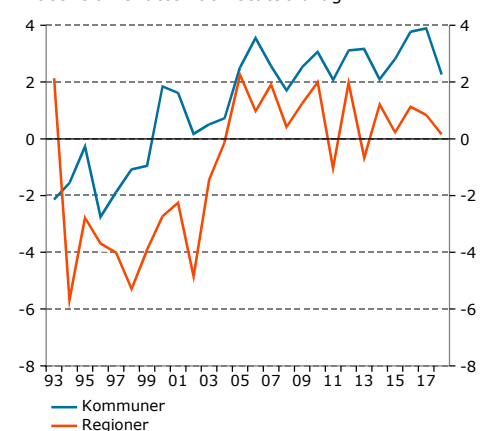
Procent av BNP



Källa: SCB.

**Diagram 71 Resultat i kommunsektorn**

Procent av skatter och statsbidrag



Källa: SCB.

för god ekonomisk hushållning som togs fram 2005 av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) (se vidare nedan).<sup>88</sup>

Regionerna har endast vid enstaka tillfällen nått ett resultat på 2 procent av skatter och statsbidrag. År 2018 var resultatet för regionerna sammantaget nära noll och det var 11 av 21 regioner som uppvisade negativt resultat.

### STÖRSTA UTGIFTSPOSTEN ÄR KONSUMTIONEN

Konsumtionsutgifterna i kommunsektorn har, efter nerdragningarna i början av 1990-talet, stigit från ca 17 procent av BNP 1995 till närmare 19,5 procent av BNP 2018 (se diagram 72). Framför allt beror konsumtionsökningen på demografiska faktorer där fler yngre och äldre innebär ökade behov av skolor, vård och omsorg.

Investeringarna föll som andel av BNP fram till 2004 då de var som lägst (1,5 procent av BNP). Därefter började kommunsektorn renovera och bygga nytt och investeringarna var 2018 uppe i 2,7 procent av BNP vilket är en hög nivå jämfört med 00-talet men inte i jämförelse med det tidiga 1980-talet (se diagram 72).<sup>89</sup>

Ökade utgifter för konsumtion och investeringar har resulterat i att kommunsektorn har behövt öka sina inkomster.

### INKOMSTERNA BESTÅR AV KOMMUNALSKATT OCH STATS BIDRAG

Kommunsektorns främsta inkomstkällor är kommunalskatten och statsbidrag. Statsbidragen som andel av BNP har efter nerdragningarna under 1990-talet successivt stigit och ligger nu på 4,5 procent av BNP. Statsbidragen står för knappt 1/5 av kommunsektorns inkomster (se diagram 73).<sup>90</sup>

Kommunalskatten beror på kommunalskattesatsen och den beskattningsbara inkomsten. Den beskattningsbara inkomsten består framför allt av lönesumman. För att förstå kommunsektorns inkomstutveckling behöver både lönesummans utveckling och kommunalskattesatsens utveckling analyseras. Lönesumman som andel av BNP har varierat mellan 38 och 41 procent av

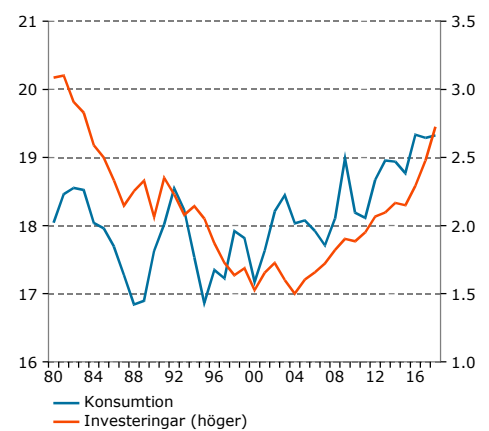
<sup>88</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) kallades före den 27 november 2019 för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

<sup>89</sup> I ett ännu längre perspektiv är investeringarna som andel av BNP 2018 på det historiska genomsnittet 1950–2018.

<sup>90</sup> Statsbidragen har de senaste åren stigit kraftigt till följd av flyktinginvandringen 2014–2016. Kommunerna har ersatts av staten för ökade kostnader för kommunåtagandet. Därutöver har statsbidragen höjts till följd av utökningen av grundavdraget för pensionärerna. Skattebasen för kommunsektorn har minskat när grundavdraget har höjts och därmed har skatteinkomsterna minskat för kommunsektorn. Detta har sedan kompenseras via statsbidraget. Kompensationen för grundavdraget uppgår till ca 25 miljarder kronor fram till 2018. Dock är skattebortfallet för kommunsektorn ca 30 miljarder kronor.

**Diagram 72 Konsumtion och investeringar i kommunsektorn**

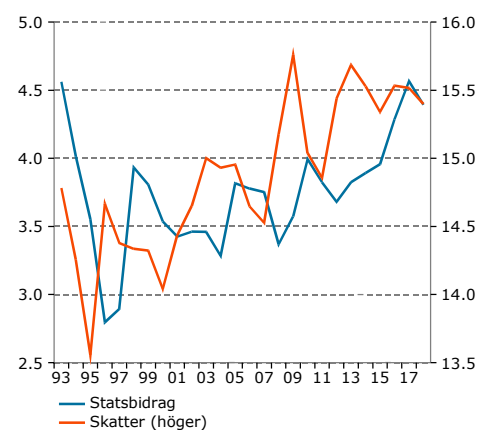
Procent av BNP



Källa: SCB.

**Diagram 73 Statsbidrag och skatter i kommunsektorn**

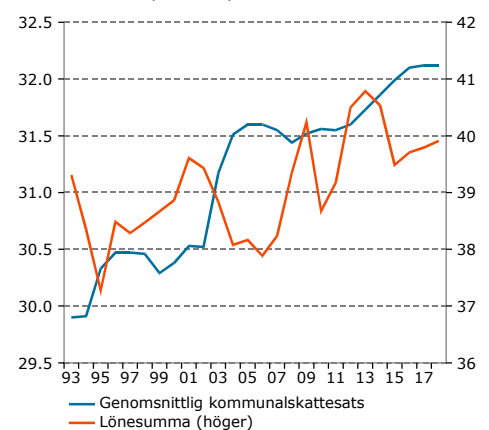
Procent av BNP



Källa: SCB.

**Diagram 74 Kommunalskattesats och lönesumma**

Skattesats respektive procent av BNP



Källa: SCB.

BNP. Den genomsnittliga kommunalskatten har sedan 1993 stigit från 29,90 procent till 32,19 procent (se diagram 74). Runt millennieskiftet ökade lönesumman relativt snabbt vilket gjorde att kommunsektorns inkomster som andel av BNP steg utan att kommunalskattesatsen behövde höjas. Därefter föll lönesumman som andel av BNP och kommunerna började höja skattesatsen för att möta ökade konsumtionsutgifter och krav om bättre ekonomiska resultat. Trots god utveckling av lönesumman efter finanskrisen har det ökade kostnadstrycket i kommunerna och regionerna lett till att den genomsnittliga skattesatsen höjts med 75 öre sedan 2008. Det finansiella sparandet har trots detta fallit som andel av BNP.

## Balanskravet och god ekonomisk hushållning

Enligt kommunallagen ska kommuner och regioner uppfylla det så kallade balanskravet (sedan 2000) och ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet (sedan 2005).<sup>91</sup> Sedan 2013 finns det även enligt kommunallagen en möjlighet att reservera delar av ett positivt resultat. Detta är den så kallade resultatutjämningsreserven (RUR), som är frivillig att tillämpa.

### BALANSKRAVET OCH RESULTATET

Balanskravet innebär att kommuner och regioner inte får budgetera för underskott (se marginalrutan ”Balanskravet”). Det finns ingen statistik över kommuners respektive regioners budgetar. SCB samlar dock in data om respektive kommuners och regioners resultat- och balansräkning. Sedan 2005 har andelen kommuner som uppvisar ett positivt resultat varit ca 90 procent (se diagram 75). Regionerna har endast enstaka år nått upp till en så hög andel med positiva resultat. Trots att dessa siffror visar på resultatet före extraordinära poster innehåller resultatet transaktioner på intäkts- och kostnadssidan som är av engångskaraktär, bland annat återbetalning av försäkringspremier från AFA (2012, 2013, 2015) och realisationsvinster och exploateringsvinster.

### RESULTATUTJÄMNINGSRESERVEN SOM BUFFERT

Enligt kommunallagen får medel från en resultatutjämningsreserv (RUR) användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. När detta får göras ska framgå av de egna riktlinjerna för god ekonomisk hushållning. Ett vanligt sätt att avgöra om

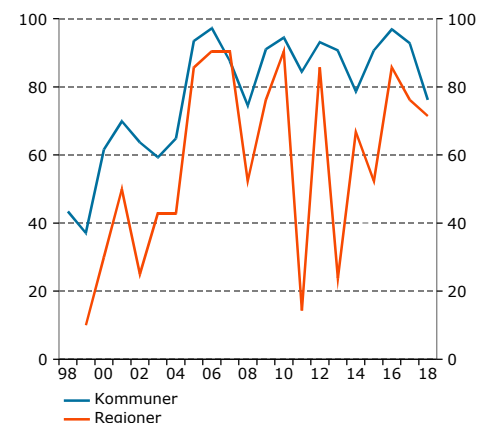
<sup>91</sup> Se SKL (2005).

### Balanskravet

Balanskravet innebär att kommuner och regioner ska upprätta en budget för varje budgetår så att intäkterna överskrider kostnaderna. Om de redovisade kostnaderna överstiger intäkterna ett räkenskapsår ska detta negativa resultat och det egna kapitalet återställas inom tre år om det inte finns synnerliga skäl. Synnerliga skäl kan vara att en kommun eller en region medvetet och tydligt avsatt medel och byggt upp ett avsevärt kapital för att möta framtida intäktsminskningar eller kostnadsökningar. Ett annat synnerligt skäl kan vara att avyttring skett med förlust men som medför minskade framtida kostnader.

Diagram 75 Andelen kommuner och regioner som uppvisat ett positivt resultat före extraordinära poster

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### Resultatutjämningsreserven

Från och med 2013 finns det i kommunallagen en möjlighet att reservera delar av ett positivt resultat i en resultatutjämningsreserv (RUR). Denna reserv kan sedan användas i balanskravsutredningen för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel.

RUR är frivillig att tillämpa. De kommuner och regioner som tänker göra det måste besluta om hur reserven ska hanteras. Hanteringen ska framgå av de riktlinjer för god ekonomisk hushållning som fullmäktige ska besluta om.

RUR får användas är att jämföra utvecklingen av det årliga underliggande skatteunderlaget för riket med den genomsnittliga utvecklingen de senaste tio åren.<sup>92</sup> SKR gör mer detaljerade beräkningar för kommuner och regioner utifrån resultatposter och bedömer att det enligt ovanstående tillämpning skulle vara möjligt att använda RUR för att täcka ett negativt balanskravsresultat åren 2020–2023, men inte 2019.<sup>93</sup>

RUR uppgår enligt balansräkningen för 2018 till 16,4 miljarder kronor i kommunsektorn totalt, vilket motsvarar ca 0,3 procent av BNP. Det var sex regioner och 154 kommuner som hade pengar i reserven. Som en jämförelse uppgick kommunsektorns skuld till 923 miljarder kronor och skatteintäkterna till 726 miljarder kronor. En höjning av kommunalskatten med 5 öre resulterar i ca 1,2 miljarder kronor högre skatteintäkter. Det implicerar att resultatutjämningsreserven på 16,4 miljarder kronor motsvarar en tillfällig höjning av kommunalskattesatsen under ett år med ca 75 öre per 100 kronor.

#### **GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING OCH NETTOFÖRMÖGENHETEN**

Även om en stor andel av kommunerna och även regionerna uppvisar positiva resultat befinner sig många av dessa i en ansträngd ekonomisk situation. De senaste åren med höga investeringsutgifter har gjort att skillnaden mellan finansiellt sparande och resultat har vuxit och att nettoställningen har försämrats. Kommunerna behöver även leva upp till reglerna för god ekonomisk hushållning, bland annat för att inte finansieringen av dagens välfärd ska skjutas på kommande generationer men också för att säkerställa att investeringar sker på ett sådant sätt att kapitalstocken inte urholkas.

Kravet på god ekonomisk hushållning är inte siffersatt utan måste tolkas och operationaliseras på något sätt. SKR tog 2005 fram en tumregel för god ekonomisk hushållning som ett stöd i planeringen för kommuner och regioner. I den dagliga verksamheten utgår kommuner och regioner ifrån resultat- och balansräkningen och fokus ligger på verksamhetens intäkter och kostnader. SKR utgår därför i sin tumregel från resultatet, och kommuniserade 2005 att ett resultat om 2 procent av skatter och generella statsbidrag innebar att god ekonomisk hushållning kunde uppnås. Utifrån denna tumregel har kommunerna som helhet klarat god ekonomisk hushållning sedan 2005 men regionerna har bara nått upp till denna nivå enstaka år. SKR menar att en tumregel kan vara en utgångspunkt inför ett ställningstagande i

#### **God ekonomisk hushållning**

God ekonomisk hushållning innebär att kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Varje enskild kommun och region får formulera sina egna mål. För verksamheten ska anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin ska de finansiella mål anges som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. De finansiella målen bör enligt de rekommendationer som finns omfatta och utgöra restriktioner för:

- Kostnad för löpande verksamheten
- Investeringsnivåer och finansiering av dessa
- Förmögenhetsutveckling

<sup>92</sup> Se SKL (2013).

<sup>93</sup> Se SKL (2019).

respektive kommun och region, men det ekonomiska utgångsläget och andra lokala förutsättningar innebär att resultatnivån kan behöva ligga på en högre eller på en lägre nivå. SKR har dock på senare tid påpekat att 2 procent av skatter och statsbidrag inte är en bra tumregel under dagens förhållanden. Det beror framför allt på att investeringsbehoven är fortsatt stora. SKR har framfört att kommunerna och regionerna skulle behöva ha ett resultat på 3–5 procent för att uppnå god ekonomisk hushållning.<sup>94</sup> Som framgår nedan innebär ett resultat på 2 procent av skatter och statsbidrag ett negativt finansiellt sparande av en sådan storleksordning att nettoställningen trendmässigt försämras. Men här måste varje kommun och region göra en avvägning mellan nettoställningens utveckling och investeringsnivåer så att god ekonomisk hushållning uppnås i båda dessa dimensioner.

## Nettoställningens utveckling fram till idag

### **OPERATIONALISERING AV GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING UTIFRÅN NETTOSTÄLLNINGENS UTVECKLING**

Konjunkturinstitutets har operationaliserat god ekonomisk hushållning som att den finansiella nettoställningen ska vara stabil som andel av BNP. Detta görs via det finansiella sparandet. Under de antaganden som Konjunkturinstitutets beräkningar baseras på för scenarioperioden sker detta när det finansiella sparandet i kommunsektorn är -0,3 procent av BNP. Det finansiella sparandet behöver inte vara -0,3 procent av BNP varje år men det är först när kommunsektorn når ett sparande om -0,3 procent av BNP som nettoställningen stabiliseras som andel av BNP.

Denna definition innebär att höga utgifter för konsumtion eller investeringar måste vägas upp av andra lägre utgifter eller högre inkomster. Under kortare perioder, och särskilt om investeringsbehovet bedöms vara tillfälligt högt, kan det dock vara rimligt att investeringarna lånefinansieras och att det finansiella sparandet försvagas ytterligare och att nettoställningen därmed försvagas. I Konjunkturinstitutets prognos och scenario kommer detta till uttryck genom att finansiellt sparande når -0,3 procent av BNP en bit in i medelfristen, ca fem år fram i tiden. Konjunkturinstitutets operationalisering innebär alltså att nettoställningen faller och stabiliseras inom en 10 års period, men då på en lägre nivå jämfört med idag. På så sätt beaktas i Konjunkturinstitutets

### **Olika prognosmakares förhållande till god ekonomisk hushållning**

Regeringen antar i sina beräkningar att resultatet i kommunsektorn på sikt ska uppfylla god ekonomisk hushållning enligt SKR:s tumregel. I regeringens prognos i Budgetpropositionen för 2020 är finansiellt sparande i kommunsektorn -0,8 procent av BNP 2022. Det motsvarar ett resultat på knappt 2 procent av skatter och generella statsbidrag. Nivån på det finansiella sparandet nås genom att hålla tillbaka de kommunala utgifterna, främst genom att justera den kommunala konsumtionen, eftersom skatteregler och statsbidrag i frånvaro av politiska beslut är oförändrade.

ESV utgår också ifrån resultatet men säger att kommunerna ska uppfylla balanskravet, vilket är det samma som om resultatet skulle vara 0 procent av skatter och statsbidrag. Det motsvarar ett finansiellt sparande i kommunsektorn på ca -0,9 procent av BNP. ESV når detta mål genom att hålla tillbaka kommunala utgifter, framför allt konsumtionen. ESV utgår ifrån oförändrade skatteregler och statsbidrag, det vill säga de utgår från senaste beslutade budgetproposition och eventuella justeringar i samband med ändringsbudgetar.

<sup>94</sup> Se SKL (2015).

prognos och scenario dels kostnadsutvecklingen i för hållande till demografin, dels investeringsnivån och kapitalstockens utveckling och dels förmögenhetsutvecklingen, det vill säga de stockar och flöden som kommuner och regioner har att beakta vad gäller god ekonomisk hushållning (se marginalrutan "God ekonomisk hushållning").

### VILKA FAKTORER DRIVER NETTOSTÄLLNINGENS UTVECKLING?

Ett negativt finansiellt sparande bidrar till att nettoställningen försämras. Finansiellt sparande kan delas upp i primärt finansiellt sparande och kapitalnetto. Eftersom det är nettoställningen som andel av BNP som är relevant finns det även en effekt av tillväxten i ekonomin. Därutöver påverkas nettoställningen av värdeförändringar och andra justeringar av tillgångar och skulder. En förändring av nettoställningen som andel av BNP kan därför delas upp i fyra termer (se även marginalrutan "Förändring av nettoställningen"):

1. Storleken på det primära finansiella sparandet
2. Storleken på nettokapitalinkomster
3. Effekten av tillväxten på nettoställningen
4. Värdeförändringar av finansiella tillgångar

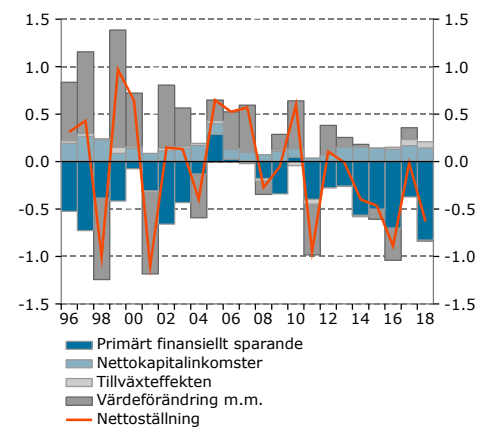
De senaste åren är det framför allt det primära finansiella sparandet som bidragit till att nettoställningen har försämrats (se diagram 76). Kapitalnettot har bidragit positivt till nettoställningen. När nettoställningen var positiv var detta orsaken till positivt kapitalnetto.<sup>95</sup> I närtid, när nettoställningen varit negativ, har kapitalnettot trots detta bidragit positivt till nettoställningens utveckling. Detta beror på att avkastningsinkomsterna varit höga. Posten värdeförändring med mera står för en stor del av förändringen av nettoställningen i kommunsektorn. Sedan 1996 har denna post framför allt bidragit till att hålla uppe nettoställningen. Dock finns det i denna post ingen direkt koppling till kommunsektorns kärnverksamhet.

I tabell 12 redovisas den genomsnittliga förändringen av nettoställningen och dess komponenter för kommunsektorn under några olika perioder. Sett till hela perioden 1996–2018 har nettoställningen som andel av BNP i genomsnitt försämrats med 0,05 procentenheter per år. De senaste åren (2014–2018) har dock

<sup>95</sup> Kapitalinkomsterna kommer från både räntebärande och icke-räntebärande tillgångar (ränteinkomster och avkastningsinkomster). Skulderna resulterar i ränteutgifter. Kommunsektorns implicita inkomstränta har varit och är högre än dess utgiftsränta. Detta innebär att trots att de räntebärande skulderna är större än de räntebärande tillgångarna har räntenettet varit positivt för kommunsektorn. Därtill kommer avkastningsinkomsterna.

**Diagram 76 Förändringen av nettoställningen**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### Förändring av nettoställningen

Förstärkning av nettoställningen kan i princip ske på två sätt, antingen genom positivt finansiellt sparande eller genom att tillgångarna ökar i värde (alternativt att skulderna minskar i värde).

Ett sätt att uttrycka förändringen av nettoställningen som andel av BNP är

$$n_t - n_{t-1} = p_t + (i_t - g_t) \times n_{t-1} + v_t$$

där  $n$  är nettoställningen i respektive period,  $p$  är primärt sparande,  $i-g$  är den tillväxtjusterade räntan och  $v$  värdeförändringen. Om räntan är lägre än tillväxten och nettoställningen negativ kan det därmed finnas en positiv effekt på nettoställningens tillväxt.

I denna fördjupning analyseras det finansiella sparandets påverkan på nettoställningen. Det finansiella sparandet kan delas upp i det primära sparandet och kapitalnettot. Med lite ommöblering i ovanstående formel kan förändringen av nettoställningen i stället uttryckas med hjälp av finansiellt sparande

$$\begin{aligned} n_t - n_{t-1} &= p_t + i_t \times n_{t-1} - g_t \times n_{t-1} + v_t \\ &= f s_t - g_t \times n_{t-1} + v_t \end{aligned}$$

där  $f s$  är det finansiella sparandet vilket är summan av primärt sparande och kapitalnetto

$$(p_t + i_t \times n_{t-1}).$$



nettoställningen försämrats med i genomsnitt 0,48 procentenheter per år och det är framför allt ett negativt primärt sparande som bidragit till detta.

Rensat för värdeförändringen skulle ett antagande om ett finansiellt sparande i balans ha varit förenligt med en nettoställning som är stabil som andel av BNP. Dock har värdeförändringar varit ca 0,2 procent av BNP i genomsnitt för perioden 1996–2018 och detta har gjort det möjligt att ha ett budgetunderskott och ändå ha en i genomsnitt stabil eller stigande nettoställning som andel av BNP.

**Tabell 12 Uppdelning av förändringen av nettoställningen**

Procent av BNP, genomsnitt per år

	Hela perioden	Uppdelat i perioder		
	1996–2018	1996–2004	2005–2013	2014–2018
Finansiellt sparande (c=a+b)	-0,21	-0,25	-0,03	-0,45
Primärt sparande (a)	-0,33	-0,41	-0,12	-0,59
Nettokapitalinkomster (b)	0,13	0,16	0,09	0,15
Tillväxteffekt (d)	0,01	0,02	-0,01	0,03
Värdeförändring (e)	0,15	0,24	0,17	-0,06
<b>Förändring av nettoställningen (c+d+e)</b>	<b>-0,05</b>	<b>0,02</b>	<b>0,13</b>	<b>-0,48</b>

Källa: SCB.

Under perioden 1996–2004, det vill säga innan god ekonomisk hushållning infördes i kommunallagen och innan SKR:s tumregel togs fram, var det finansiella sparandet i genomsnitt -0,25 procent av BNP per år. Trots det negativa finansiella sparandet var nettoställningen i genomsnitt oförändrad som andel av BNP. Det som motverkade det negativa sparandets effekt på nettoställningen var värdeförändringarna. Om värdeförändringsposten bortses ifrån tillsammans med ett finansiellt sparande i balans hade det inneburit att nettoställningen varit stabil som andel av BNP. Ett finansiellt sparande i balans motsvarade, med de dåvarande låga nivåerna på investeringar, ett resultat på 2 procent av skatter och generella statsbidrag. SKR:s tumregel verkar, när den togs fram, ha varit synonymt med en stabil nettoställning. Sedan 2005 har investeringarna dock stigit kraftigt och skillnaden mellan det finansiella sparandet och resultatet har därför blivit större. Därmed är ett resultat på 2 procent av skatter och statsbidrag inte förenligt med en nettoställning som är stabil som andel av BNP under nuvarande förhållanden.



## Modellberäkningar

Ovan har konstaterats att kommunsektorn befinner sig i en ansträngd situation. Även om det finns regelverk är det oklart vilka mål som kommunsektorn ska sikta emot. Som tidigare nämnts operationaliserar Konjunkturinstitutet god ekonomisk hushållning utifrån nettoställningen och att god ekonomisk hushållning råder om nettoställningen stabiliseras som andel av BNP. Detta bör också ske inom en rimlig horisont och på en rimlig nivå så att räntekostnaderna blir hanterbara.

Nedan presenteras enkla modellberäkningar som visar utvecklingen av nettoställningen givet olika nivåer för det finansiella sparandet. Med hjälp av antaganden om investeringsutvecklingen beräknas även implikationerna för kommunsektorns resultat. Det är utifrån modellberäkningar så som dessa som Konjunkturinstitutet landat i att det finansiella sparandet i kommunsektorn skulle behöva vara -0,3 procent av BNP för att nettoställningen ska stabiliseras som andel av BNP inom en överblickbar tidshorisont.

Modellberäkningarna tar sin utgångspunkt i Konjunkturinstitutets prognos från oktober 2019 och startar 2023. Därefter beräknas fem scenarier i vilka det finansiella sparandet antas variera från -0,2 till -0,6 procent av BNP (se diagram 77). I samtliga scenarier antas värdeförändringen på kommunsektorns icke räntebärande tillgångar vara i genomsnitt 0,14 procent av BNP. Fram till 2050 antas den nominella tillväxten överstiga den nominella räntan men därefter är de lika.

Vid ett konstant finansiellt sparande stabiliseras nettoställningen som andel av BNP men det tar längre tid ju större sparandet är i absoluta tal.<sup>96</sup> I modellberäkningarna går det finansiella sparandet snabbt till respektive nivå. Detta är bara ett antagande i beräkningen och ska inte ses som en rekommendation. Om respektive nivå för det finansiella sparandet i kommunsektorn skulle nå långsammare skulle det ta längre tid innan nettoställningen stabiliseras som andel av BNP. Stabiliseringen skulle dock ske på samma nivå som andel av BNP.

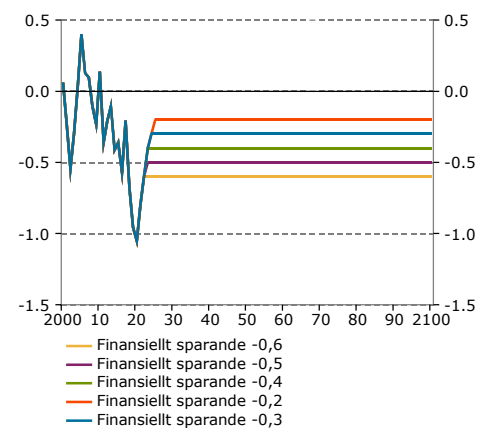
Konjunkturinstitutets operationalisering av god ekonomisk hushållning är ett finansiellt sparande om -0,3 procent av BNP. Då stabiliseras nettoställningen på -4 procent av BNP (se diagram 78). Redan 2030 är nettoställningen nära denna nivå och från och med 2070 ligger den i stort sett stabilt på den nivån. Vid den nivån på investeringar som Konjunkturinstitutet antar i modellberäkningarna motsvarar detta ett resultat på 3,5 procent av skatter och statsbidrag (se diagram 79).

<sup>96</sup> Se "Konsekvenser av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor", Specialstudie 45, 2015, Konjunkturinstitutet.

### Modellberäkningar av kommunsektorns nettoställning vid olika nivåer av finansiellt sparande

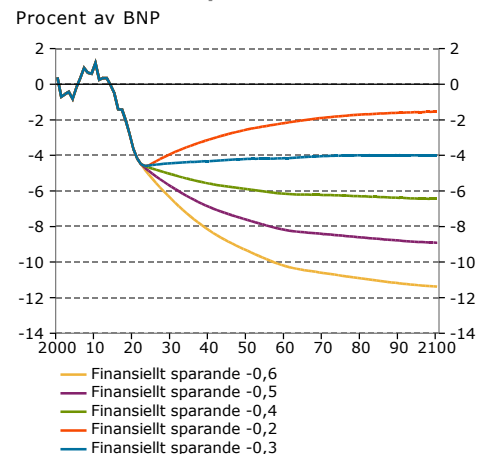
I dessa modellberäkningar följer skatterna oförändrade regler, det vill säga kommunalskattesatsen är oförändrad och medel tillförs från staten i form av statsbidrag så att nivån för finansiellt sparande i kommunsektorn nås. Utgifterna för konsumtion och investeringarna följer den demografiska utvecklingen inklusive en standardhöjning som är i linje med historiskt observerad sådan. Se vidare i Hållbarhetsrapporten 2019.

**Diagram 77 Modellberäkning: Finansiellt sparande i kommunsektorn**  
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 78 Modellberäkning: Nettoställningen vid olika nivåer för det finansiella sparandet**  
Procent av BNP

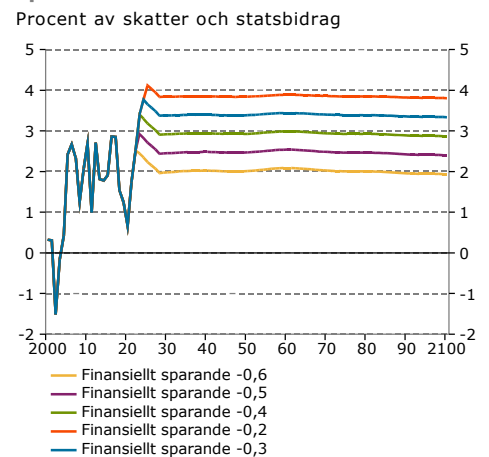


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Om det finansiella sparandet skulle tillåtas vara -0,6 procent av BNP, vilket kan jämföras med att det finansiella sparande 2018 var -0,7 procent av BNP, skulle nettoställningen fortsätta att falla och skulle i slutet av seklet vara -12 procent av BNP. Bruttoskulden skulle då uppgå till knappt 30 procent av BNP, vilket kan jämföras med dagens nivå på knappt 20 procent av BNP. Detta finansiella sparande motsvarar ett resultat som andel av skatter och statsbidrag på ca 2 procent.

Vid en lägre nettoställning blir skulderna större vilket gör att ränteutgifterna växer. Därmed behöver en större andel av kommunsektorns inkomster i form av statsbidrag och skatter gå till att täcka ränteutgifter i stället för att gå till kärnverksamheterna vård, skola och omsorg. Om det finns ett stort investeringsbehov, på grund av eftersatt underhåll eller behov av att bygga ut, kan det dock vara befogat att delvis sprida kostnaderna för dessa investeringar på framtida generationer genom att öka skuldsättningen och låta framtida generationer bidra till framtida räntekostnader.

**Diagram 79 Modellberäkning: Resultat vid olika nivåer för det finansiella sparandet**



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## Referenser

Kommuninvest (2019), *Den kommunala låneskulden*, 2019.

Konjunkturinstitutet (2015), ”Konsekvenser av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor”, Specialstudie 45, Konjunkturinstitutet.

SKL (2005), *Hushållning i lagens namn: att sköta ekonomin med mål, uppföljning och åtgärder*.

SKL (2013), *RUR i praktiken – resultatutjämningsreserv, balanskravsutredning*.

SKL (2015), *Ekonomirapporten*, april 2015.

SKL (2019), *Ekonomirapporten*, oktober 2019.