

# Det finanspolitiska ramverket och kommunsektorns ekonomi

Lars Calmfors

Möte med regionernas ekonomidirektörer, SKR

21/3-2024

# Tre punkter

- Översynen av det finanspolitiska ramverket
- Kommunsektorns finansiella ställning
- Statsbidragen till kommunerna och regionerna

# Översynen av det finanspolitiska ramverket

- Osannolikt med några förändringar av kraven på kommunerna
  - balanskrav
  - god hushållning
- Men indirekta effekter på kommunerna av lägre saldomål för den offentliga sektorns finansiella sparande
  - Mer utrymme för statsbidrag

# Extra investeringsbehov de kommande 10–20 åren

- Klimatrelaterade investeringar
  - Energisystem
- Infrastruktur
  - Järnvägar
  - Vägar
  - Kommunala VA-system
- Kriminalvårdsanstalter
- Försvarsmateriel
  - Beredskapslager
  - Skyddsrum
- Ukrainastöd
  - Akut under pågående krig
  - Återuppbyggnad efter kriget
- Arena idé: Årliga extra offentliga investeringsbehov på 0,8–2,7 procent av BNP

# Rimligt låna till tillfälligt höga investeringsutgifter

- Generellt argument att man bör låna till temporärt höga utgifter
  - Principen om *tax smoothing* (Barro 1979)
  - Liknande argument om finansiering via neddragningar av andra offentliga utgifter
- Särskilt starkt argument för investeringar
  - Vinsterna kommer framtida generationer till del
- Utan lånefinansiering kommer kanske investeringarna aldrig till stånd

# Centrala överväganden

1. De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet
2. Fördelning mellan generationer

# Vilka säkerhetsmarginaler krävs?

- Ta höjd för att den offentliga skulden kan öka kraftigt i en framtida ekonomisk kris?
  - Expansiv finanspolitik för att hålla uppe efterfrågan
  - Eventuellt behov av stöd till banksystemet
- Med en skuldkvot på normalt 50 procent borde vi kunna klara en ytterligare ökning med 50 procent av BNP i en djup kris utan att tappa kontrollen över skuldutvecklingen
  - Undvika att räntebetalningarna blir så höga att ytterligare skuldökningar inte kan förhindras genom tillräckligt högt primärt sparande (finansiellt sparande exklusive räntor)
  - En skuld på 100 procent av BNP borde kunna minskas igen i ordnade former genom en rimlig finanspolitisk åtstramning
  - Finansmarknadernas tolerans för en hög svensk statsskuld bör ha ökat när statsskulderna i andra länder växt

# Långsiktig Maastrichtskuld och finansiell nettoställning vid olika finansiellt sparande, procent av BNP

<b>Finansiellt sparande</b>	<b>Finansiell nettoställning</b>	<b>Maastrichtskuld</b>
0,33	33,1	28,4
0	24,1	37,4
-0,5	10,4	51,1
-1	-3,2	54,2



# Effekter av underskott på 0,5 procent av BNP i stället för nuvarande överskottsmål, procent av BNP

Räntetillväxtdifferens	Primärt sparande på kort sikt	Kapitalinkomstnetto på kort sikt	Kapitalinkomstnetto på lång sikt	Primärt sparande på lång sikt
1	-0,83	0	-1,05	+0,22
0	-0,83	0	0	0
-1	-0,83	0	-0,61	-0,22

# Fördelningskonflikt mellan generationer om statslåneräntan $>$ BNP:s tillväxttakt

- Det primära sparandet minskar på kort sikt om saldomålet sänks
- Men vi får betala genom ett högre primärt sparande på lång sikt
- Skuldökning genererar större minskning av kapitalinkomstnettot än det utrymme som skapas av lägre saldomål
- Investeringarna kan öka på kort sikt men vi får betala genom högre skatter eller lägre andra offentliga utgifter än ränteutgifter på lång sikt
- Kan vara motiverat om framtida generationer gynnas av investeringarna

# Effekter av underskott på 0,5 procent av BNP i stället för nuvarande överskottsmål, procent av BNP

Räntetillväxtdifferens	Primärt sparande på kort sikt	Kapitalinkomstnetto på kort sikt	Kapitalinkomstnetto på lång sikt	Primärt sparande på lång sikt
1	-0,83	0	-1,05	+0,22
0	-0,83	0	0	0
-1	-0,83	0	-0,61	-0,22

# Gratislunch om BNP:s tillväxttakt > statslåneräntan

- Det primära sparandet kan sänkas både på kort och lång sikt
  - Investeringarna kan öka både på kort och lång sikt utan att några skatter behöver höjas eller andra offentliga utgifter minskas
- I detta fall existerar en **gratislunch**
- Oklart om tillväxttakten kommer att vara högre än räntan
  - Historiskt har detta ofta varit fallet – och under senare år
  - Räntan bestäms på sikt av balansen mellan sparande och investeringar i världsekonomin
  - Stigande livslängd tenderar att öka sparandet
  - Minskande andel av befolkningen i arbetsför ålder minskar avkastningen på investeringar
  - Men klimatinvesteringar och budgetunderskott på grund av högre militärutgifter tenderar att höja räntan
- Oansvarigt att utgå från tillväxttakt > räntan även om det finns viss sannolikhet för det

# Önskvärd förändring av ramverket

- Underskottsmål på 0,5 procent av BNP och höjt långsiktigt skuldankare till 45–50 procent av BNP
- Politiska åtaganden om:
  - att det större budgetutrymmet ska användas till ökade offentliga investeringar
  - att beslut om offentliga investeringar ska baseras på samhälls-ekonomiska lönsamhetskalkyler (eller motiveras av säkerhetsskäl)
  - Tror inte på system med drift- och kapitalbudget för offentlig sektor som helhet

# Behov av kontrollmekanismer

- Det kan behövas oberoende granskning av att de offentliga investeringarna verkligen ökar och att de baseras på samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar
- Uppgiften skulle kunna utföras av **Finanspolitiska rådet**
  - Behov av mer resurser
  - Borde bli myndighet under riksdagen
- Roller också för Riksrevisionen, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket
- Dålig redovisning från regeringen av hur den offentliga sektorns realkapitaltillgångar utvecklas

# Mindre bra lösning

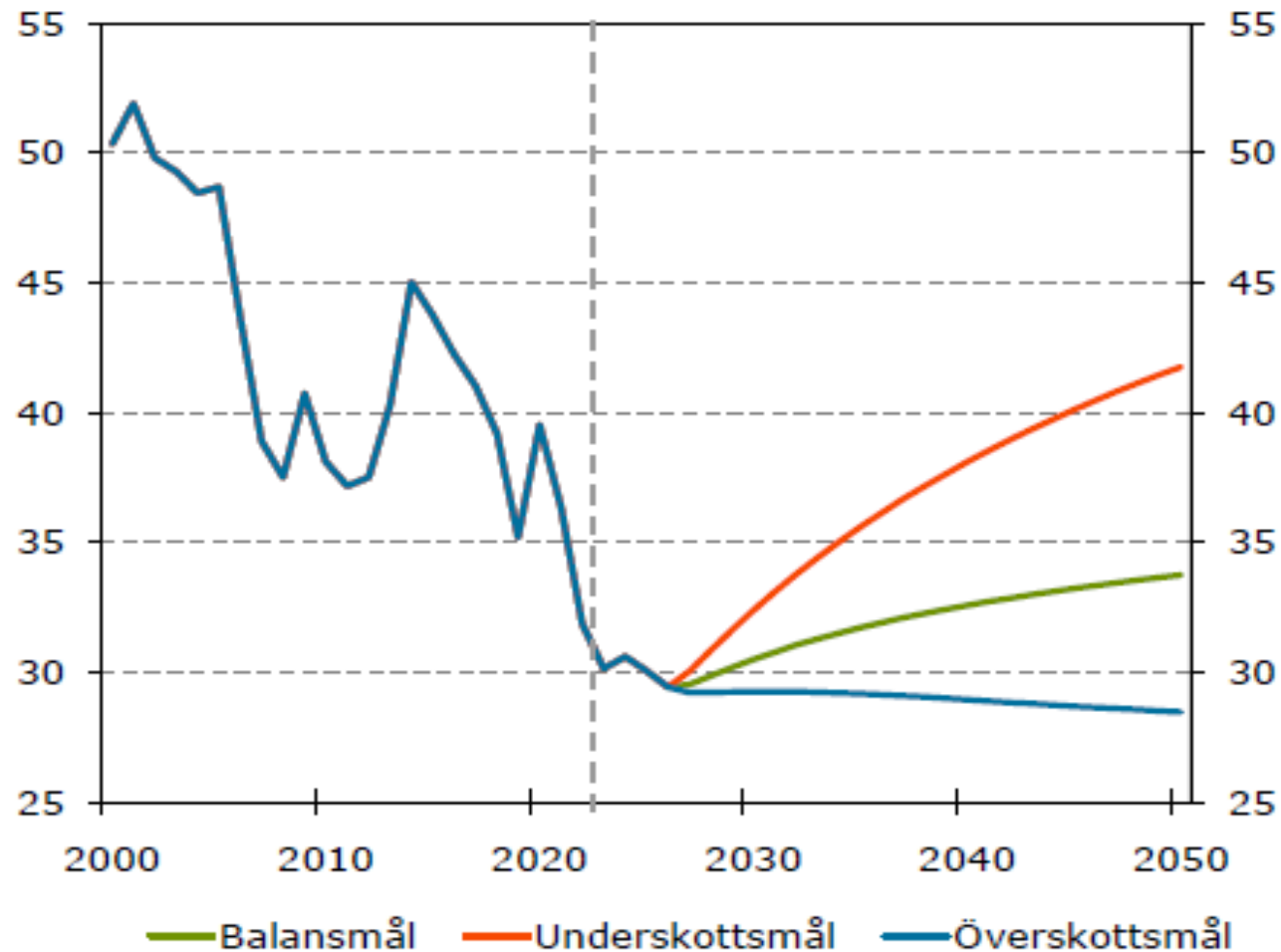
- Balansmål – därför att det låter ansvarsfullt
- Lån till vissa investeringar som läggs utanför budgeten
- Egentligen samma sak – bara mindre transparent
- Men också risk för att vissa investeringar får en ”gräddfil” därför att de inte prövas mot andra investeringar

# Den aktuella debatten

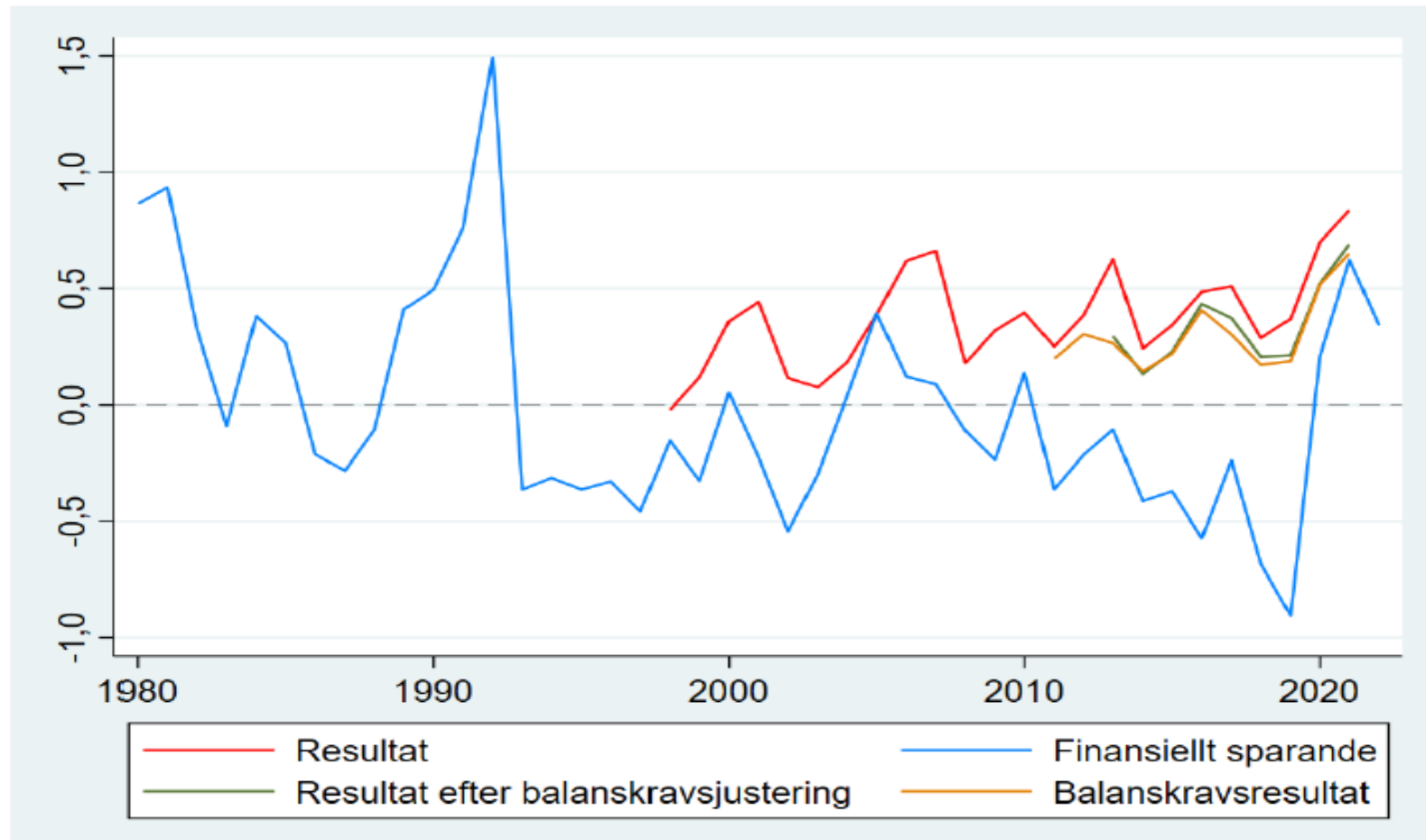
- Varningar från en del håll om äventyrlig skuldutveckling
  - ”Slussportarna öppnas”
- Sluttande-plan-risker måste ställas mot risken att hela systemet med politik som styrs av budgetmål förlorar sin *legitimitet* om de ses som orimligt strikta
- Ett underskottsmål innebär en viss – men liten – ökning av risken för statsskuldproblem i en svår kris
- Men detta måste ställas mot nackdelarna med att inte öka de offentliga investeringarna
  - Strikta budgetmål minskar risken att kortsiktighet i politiken leder till för stor skuldsättning men ökar risken för att investeringarna i stället blir för låga
- Det tar lång tid innan ett litet finansiellt sparandeunderskott leder till en påtaglig ökning av den offentliga sektorns skuld
  - Det ger goda möjligheter byta kurs om den ekonomiska miljön förändras



# Maastrichtskuldens utveckling vid olika saldomål enligt Konjunkturinstitutet



# Kommunsektorns resultat och finansiella sparande



# Kommunsektorns finansiella ställning

- Negativt finansiellt sparande även när resultatet är positivt
  - Växande investeringar
- Konjunkturinstitutet räknar med finansiellt sparande i framtiden på -0,3 procent av BNP
  - Finansiella tillgångar växer ungefär i takt med BNP
  - Ingen värdestegring på finansiella tillgångar
  - Nettoskuld konvergerar på sikt mot  $0,3 \times 1,038/0,038 = 8,2$  procent av BNP
- Prognosticerad nettoskuld 2023 (Konjunkturinstitutet) = 2.8 procent av BNP
- Bruttoskuld 2022 (Kommuninvest) = 13.8 procent av BNP
- Maastrichtskuld (SKR:s ekonomirapport) = Knappt 12 procent av BNP
  - Växande medan statens skuld är svagt minskande
  - Spelar roll om kommuner lånar för kommunala bolags räkning eller om dessa lånar själva (?)

# Inga regler för hur kommuner/regioner med finansiella problem ska hanteras

- Ad hoc-lösningar som på 1990-talet
- Sådana regler i övriga nordiska länder

# Regler om kommuner med finansiella problem

	<b>Övervakning</b>	<b>Sanktioner</b>
<b>Sverige</b>	Självövervakning	
<b>Danmark</b>	Självövervakning och regeringen	Eventuellt minskade statsbidrag, regeringen kan besluta om särskilda budgetbalansbestämmelser och extraordinär budgetuppföljning
<b>Finland</b>	Regeringen	Krisförhandlingar med regeringen, tvångssammanslagning.
<b>Island</b>	Kommunfinansiell övervakningskommitté	Tvångsförvaltning eller tvångssammanslagning.
<b>Norge</b>	Regeringen	Regeringens godkännande av budgetbeslut kan krävas.

# Statsbidragen till kommunerna

- Långsiktig finansiering
- Konjunkturanpassning
- Värdesäkring

# Långsiktig finansiering

- Olyckligt med höjda kommunalskatter
  - Innebär högre marginalsatt på arbetsinkomster
  - Negativa incitamentseffekter på effektivt arbetsutbud
- Finansiering med höjda statsbidrag är bättre
  - Staten kan besluta om mindre skadliga skattehöjningar
  - Fastighetsavgift
  - Momshöjning på varor/tjänster med nedsatt moms
  - Högre genomsnittlig kapitalinkomstbeskattning
- Fastighetsavgiften är kommunal
  - Successiv höjning av taket som alternativ till höjda statsbidrag (utan avräkning mot statsbidragen)?
  - Större acceptans för fastighetsskatt om ökade intäkter ger kommunerna ökade intäkter?
  - Rentav bra om kommunalskatt kan sänkas

# Konjunkturen och statsbidragen

- Ett problem för kommunerna och en välfärdskostnad för medborgarna om kommunal verksamhet varierar med konjunkturen
- Men också ett vidare konjunkturpolitiskt problem
  - Den ekonomiska politiken ska stabilisera konjunkturen
  - Främst en uppgift för Riksbankens penningpolitik
  - *Conventional wisdom*: Regeringen bör undvika aktiva finanspolitiska beslut
  - Finanspolitiken bör förlita sig på de automatiska stabilisatorerna: förändringar i skatteintäkter och utgifter för arbetslöshetsersättning och ekonomiskt bistånd över konjunkturen



# De automatiska stabilisatorerna

- Ingen risk för fel tajming på grund av beslutsfördröjningar
  - Skatteintäkterna faller av sig självt när inkomsterna i samhället minskar
  - Skatteintäkterna ökar av sig självt igen när inkomsterna i samhället stiger
- De automatiska stabilisatorernas styrka mäts av *budgetelasticiteten*
  - Anger med hur många procent av BNP som offentlig sektors finansiella sparande sjunker när BNP faller med 1 procent

# Budgetelasticiteten

- Konjunkturinstitutet (2021): 0,47
  - Approximativt lika med de offentliga utgifternas andel av BNP
  - Internationellt sett högt men har minskat över tid
- Men antagandet är att andra offentliga utgifter än för arbetslöshetsersättningar inte påverkas av konjunkturen
  - Detta antagande beaktar inte det kommunala balanskravet
  - Hänsyn till det sänker budgetelasticiteten i en lågkonjunktur till någonsans i intervallet 0,30–0,40
  - Exakt utfall beror på omfattningen av resultatutjämningsreserver, resultat i utgångsläget och lågkonjunkturrens djup

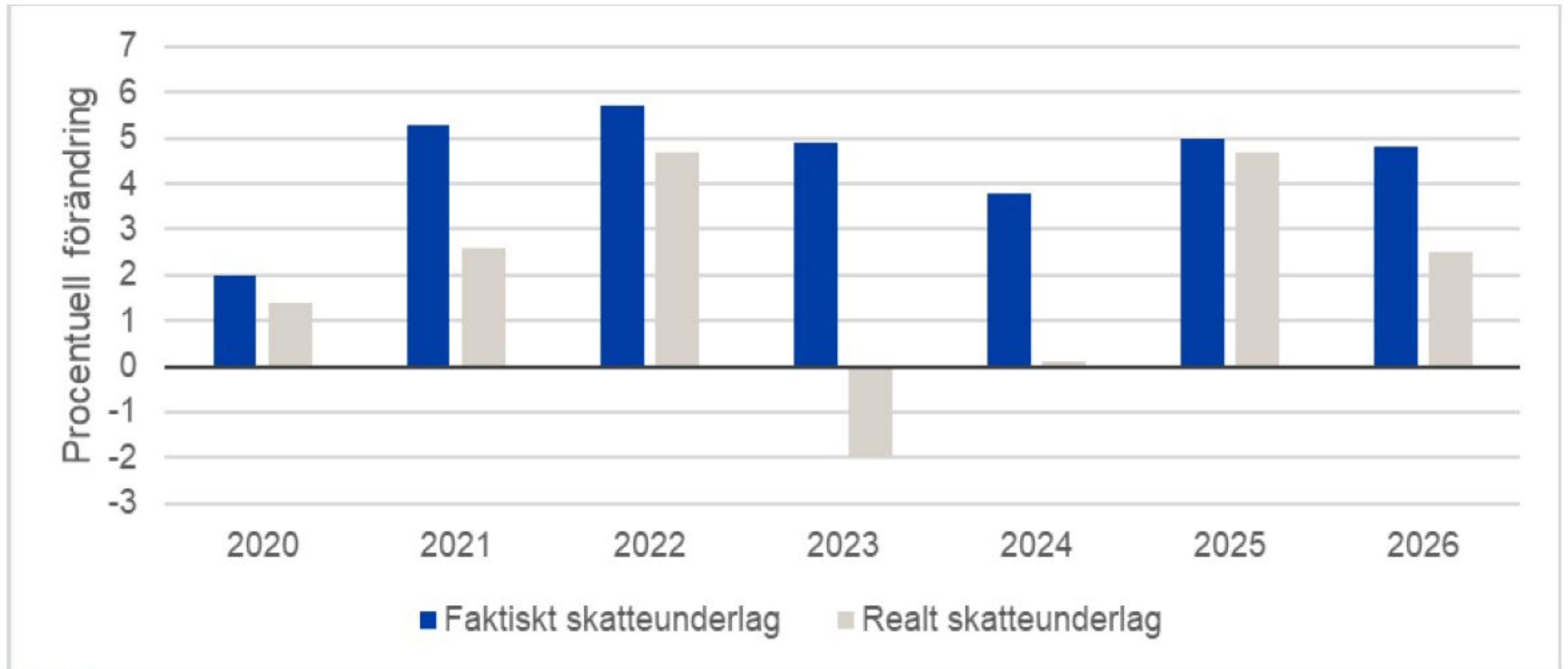
# Många ekonomförslag om konjunktur- anpassade statsbidrag

- STEMU-utredningen (2002)
- Finanspolitiska rådet (2009)
- SOU 2011:59
- SOU 2021:75
- Calmfors, Hassler och Seim (2022) – ESO-rapport 2022:3
- Calmfors (2023) – Bilaga 7 till Långtidsutredningen
- Långtidsutredningen (2023)

# Ingen värdesäkring av statsbidragen

- Ingen automatisk uppräknning med pris- och löneökningar
- Politiska beslut om statsbidrag i kronor varje år
- Bristande demokratisk transparens
  - Svårt för medborgarna bilda sig en uppfattning om det är reala ökningar eller inte
  - Osäkra planeringsförutsättningar för kommunerna
- Särskilt stort problem i situationer med hög inflation och reallönesänkningar
  - Snabbare tillväxt i nominellt skatteunderlag men fall i realt

# Förändring av nominellt och realt skatteunderlag i kommunsektorn



Källa: SKR

# Ett optimalt statsbidragssystem

- Automatisk anpassning av statsbidragen så att kommuner och regioner med oförändrade genomsnittliga skattesatser ska kunna finansiera en verksamhetsvolym som utvecklas med demografin
  - men med avräkning för krav på viss produktivitetsökning
- Automatisk variation med såväl arbetade timmar som pris- och löneökningar
- Komplikationer
  - Kompensation för pris- och löneökningar i ekonomin, inte i kommunerna?
- Fortfarande utrymme för aktiva beslut om statsbidragen
  - men de ska gälla avvikelser från grundnormen (*default*)
  - för att öka de reala resurserna över tid
  - hänsyn till om efterfråge- eller utbudsstörning i ekonomin