

## FÖRDJUPNING

### Kommunsektorns skuldutveckling

**Maastrichtskulden, den konsoliderade bruttoskulden i offentlig sektor, har minskat trendmässigt under 2000-talet. Samtidigt har kommunsektorns andel av skulden ökat. Det är främst stora investeringsvolymerna och ökad vidareutlåning till kommunala bostäder som förklarar den ökade bruttoskuldssättningen.**

### Statens och kommunsektorns andelar av Maastrichtskulden utvecklas åt olika håll

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, Maastrichtskulden, har minskat trendmässigt och motsvarade 32 procent av BNP 2023, från att ha legat på 50 procent i början av 2000-talet. Under samma period har delsektorernas andelar av Maastrichtskulden förändrats betydligt. Medan statsskulden och statens andel av Maastrichtskulden minskat, har kommunsektorns, det vill säga alla kommuner och regioner, skuld och skuldandel ökat. I början av 2000-talet utgjorde statens andel av Maastrichtskulden över 90 procent, medan kommunsektorn stod för 10 procent. Kommunsektorns andel av Maastrichtskulden har därefter ökat trendmässigt och ökade vid utgången av 2023 till 40 procent (se diagram 55).<sup>22</sup> Som andel av BNP gick kommunsektorns del av Maastrichtskulden från 5 procent till 13 procent under samma period.

Det finanspolitiska ramverket ska utgöra en begränsning för den samlade offentliga sektorns finansiella sparande och Maastrichtskuld. Staten har huvudansvaret för måluppfyllelsen vilket innebär att ett negativt finansiellt sparande i övriga sektorer, exempelvis till följd av stora investeringsbehov i kommunsektorn, behöver motsvaras av ett positivt finansiellt sparande i staten. Detta leder till olika skuldutveckling i delsektorerna. Staten kan heller inte, med vissa undantag, låna till annat än att finansiera löpande underskott i statsbudgeten, enligt budgetlagen (2011:203). Kommunsektorn å andra sidan omfattas av balanskravet enligt kommunallagen (2017:725) och genom god ekonomisk hushållning, men där finns inte någon begränsning för att ta upp lån för vissa investeringar.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Ålderspensionssystemets andel har tidigare varit negativ och är nu nära noll.

<sup>23</sup> Se exempelvis också Konjunkturinstitutet (2019) för en beskrivning av regelverket i kommunsektorn.

#### Vad är Maastrichtskulden?

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, Maastrichtskulden, visar offentlig sektors bruttoskuld till inhemska och utländska långivare. Att skulden är konsoliderad innebär att lån och skulder inom offentlig sektor kvittas bort. Maastrichtskulden är nominellt värderad och visar således hur mycket som måste betalas när lånen förfaller.

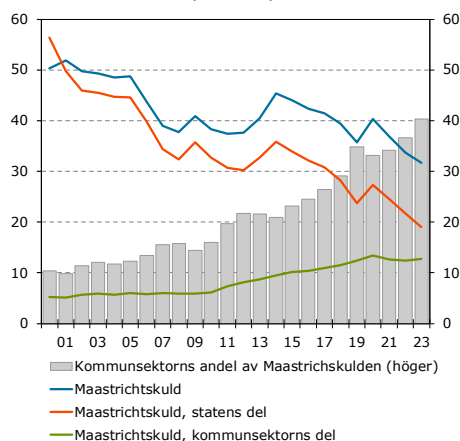
Stabilitets- och tillväxtpakten i EU stipulerar att Maastrichtskulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Det finanspolitiska ramverket i Sverige inkluderar vidare ett skuldankare för Maastrichtskulden på 35 procent av BNP. Om skulden avviker med mer än 5 procentenheter från skuldankaret ska regeringen inkomma med en skrivelse till riksdagen och förklara avvikelserna.

Maastrichtskulden utgör en del av den totala bruttoskulden enligt finansräkenskaper, som är marknadsvärderad och inkluderar alla skulder. Se Konjunkturinstitutet (2020) för en beskrivning av skillnaden mellan skuldmåtten.

Skulderna beräknas även för delsektorerna stat, kommunsektorn och ålderspensionssystemet.

Diagram 55 Maastrichtskulden

Procent av BNP respektive procent



Anm. Ålderspensionssystemets andel av Maastrichtskulden har tidigare varit negativ och är nu nära noll.

Källa: SCB.

## Kommunsektorns skulduppbyggnad drivs främst av ökade investeringar

Investeringsvolymen i kommunsektorn har ökat trendmässigt under 2000-talet och det finansiella sparandet har varit negativt de flesta år, i genomsnitt  $-0,2$  procent av BNP (se diagram 56 och diagram 57). Det har bidragit till en ökad skulduppbyggnad. Perioden har också kännetecknats av ett exceptionellt lågt ränteläge. Även om skulden har ökat, har kommunsektorns ränteutgifter varit historiskt låga. Under pandemin erhöll kommunerna och regionerna stora stöd från staten, vilket tillfälligt ledde till ett positivt sparande som begränsade skuldutvecklingen åren 2020–2022. Sparandet blev återigen negativt 2023 när kommunsektorns inkomster minskade som andel av BNP samtidigt som utgifterna drevs upp av inflationen.

### STORT INVESTERINGSBEHOV I KOMMUNSEKTORN

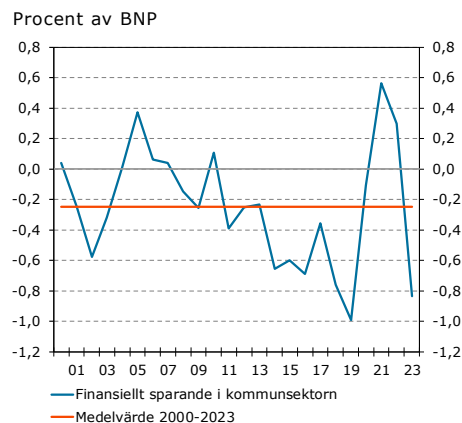
Investeringarna i kommunsektorn som helhet har ökat betydligt under 2000-talet, både i relation till BNP och som andel av de totala investeringarna i offentlig sektor (se diagram 57). Efter dämpningen under pandemiåren ökade investeringsnivåerna återigen 2023 i både kommuner och regioner, även om de är lägre än åren närmast före pandemin.

Under 2010-talet var befolkningstillväxten hög, vilket har inneburit ett ökat investeringsbehov i bostäder och välfärdsinfrastruktur som förskolor och skolor. Investeringsbehovet som följer av den demografiska utvecklingen i kommunsektorn har dock lättat något på senare år. Samtidigt har den senaste tidens kraftigt stigande räntor inneburit högre kapitalkostnader, vilket lett till att investeringarna i de kommunala bolagen varit oförändrade i nominella termer. Investeringsvolymerna har dock hållits uppe av det stora behov av underhålls- och ersättningsinvesteringar<sup>24</sup> i befintlig infrastruktur som föreligger i många kommuner och regioner (Kommuninvest, 2023a, 2023b).

### DELAR AV INVESTERINGARNA LÅNEFINANSIERAS

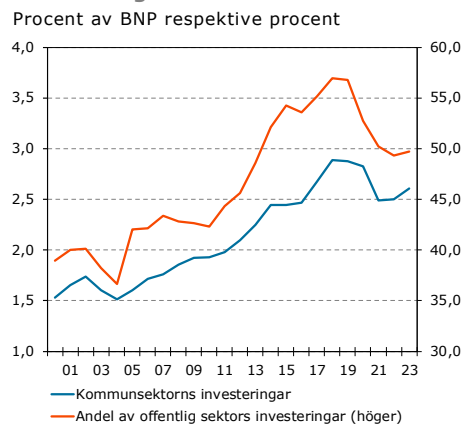
En förklaring till att kommunsektorns skulder ökat är att investeringarna inte fullt ut finansierats med egna medel. Självfinansieringsgraden visar hur stor del av investeringarna som kan finansieras med verksamhetens kassaflöde (resultat plus avskrivningar) och därmed inte behöver lånefinansieras. I genomsnitt uppgick självfinansieringsgraden i kommunsektorn som helhet

Diagram 56 Finansiellt sparande i kommunsektorn



Källa: SCB.

Diagram 57 Kommunsektorns investeringar



Anm. Avser fasta bruttoinvesteringar.

Källa: SCB.

<sup>24</sup> Det ordinarie underhållet och reparationerna av befintliga fasta tillgångar räknas dock inte som fasta bruttoinvesteringar i nationalräkenskaperna.

till 60 procent under perioden 2000–2019 (SOU 2021:75) medan genomsnittet det senaste decenniet har varit 76 procent (SKR, 2024). Trots att självfinansieringsgraden i kommunsektorn som helhet stigit under 2010-talet har skuldsättningen ökat till följd av de ökade investeringsvolymerna. En del av investeringarna har dessutom skett i de kommunala bolagen där investeringarna lånefinansieras i större utsträckning (Kommuninvest, 2023a, 2023b).

## Kommunsektorns del av Maastrichtskulden ökar mer än vad sparandet implicerar

Kommunsektorns del av Maastrichtskulden har ökat betydligt mer än vad som impliceras av det negativa sparandet. Det framgår av diagram 58, som visar den faktiska utvecklingen av Maastrichtskulden respektive vad skuldutvecklingen hade varit beräknat som det ackumulerade finansiella sparandet.<sup>25</sup> Skillnaden förklaras framför allt av att en del av kommunsektorns skuldökning motsvarats av ökade finansiella tillgångar, vilket påverkar utvecklingen av Maastrichtskulden men inte sparandet. I marginalrutan ”Förändring av kommunsektorns del av Maastrichtskulden” beskrivs vad som, utöver sparandet, kan bidra till Maastrichtskuldens utveckling som andel av BNP (se även diagram 59 på nästa sida).

Den enskilt största delen av kommunsektorns finansiella tillgångar utgörs av utlåning, framför allt till kommunala bolag. Kommunala bolag räknas i nationalräkenskaperna till näringslivet.<sup>26</sup> En stor del av investeringarna i kommunerna och regionerna genomförs av de kommunala bolagen och hamnar i näringslivet i nationalräkenskaperna. Sådana investeringar påverkar därför inte det finansiella sparandet i kommunsektorn.

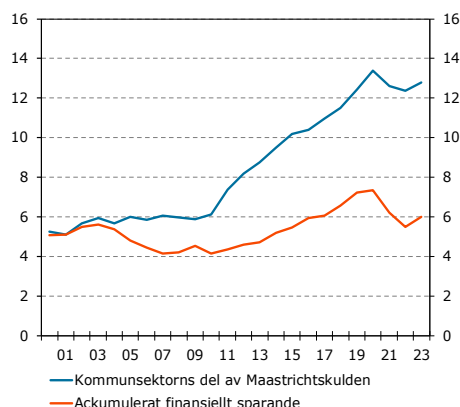
### VIDAREUTLÅNING TILL KOMMUNALA BOLAG FÖRKLARAR EN STOR DEL AV MAASTRICHTSKULDENS UTVECKLING

Vissa kommuner och regioner samordnar hela kommun- eller regionkoncernens upplåning. Den totala skuldsättningen i kommunsektorn påverkas inte av i vilken kommunal enhet

<sup>25</sup> I kronor har skuldutvecklingen med det ackumulerade finansiella sparandet varit 271 miljarder 1996–2023. Eftersom BNP samtidigt ökat har den beräknade skuld-kvoten endast stigit med knappt 1 procent av BNP under perioden.

<sup>26</sup> Kommuner och regioner kan bedriva delar av verksamheten i bolagsform. I nationalräkenskaperna räknas kommunala affärsdrivande bolag, vilket främst är bostadsbolag, till näringslivet medan affärsverk tillhör förvaltningen och ingår i kommunsektorn. VA-verksamhet kan exempelvis bedrivas i antingen bolagsform eller inom förvaltningen, och upplägget skiljer sig åt mellan olika kommuner och regioner.

**Diagram 58 Maastrichtskuld och ackumulerat finansiellt sparande**  
Procent av BNP



Anm. Ackumulerat finansiellt sparande avser skuldutvecklingen som ges av att subtrahera det finansiella sparandet varje år, med utgångspunkt i skuldnivån 1995.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### Förändring av kommunsektorns del av Maastrichtskulden

Förändringen av kommunsektorns del av Maastrichtskulden mellan period  $t$  och  $t-1$  som andel av BNP,  $\Delta d_t^{Maas,K}$ , kan uttryckas:

$$\Delta d_t^{Maas,K} = \xi_t^K (\Delta a_t^K - b_t^K - v_t^K) - \frac{\gamma_t}{1 + \gamma_t} (d_{t-1}^{Maas,K} - \xi_t^K a_{t-1}^K)$$

Där  $b_t^K$  är det finansiella sparandet i kommunsektorn,  $\Delta a_t^K$  symboliserar skuldökning för att finansiera ökade finansiella tillgångar och  $v_t^K$  är värdeförändringen av nettoställningen.  $\xi_t^K$  visar hur mycket Maastrichtskulden ökar till följd av den utgivna bruttoskulden i respektive period och korrigerar dessutom för skillnader i värderingsprinciper mellan finansräkenskaperna och Maastrichtmålet och för inom-offentliga skuldförbindelser (se Konjunkturinstitutet, 2020).  $\gamma_t$  är nominell BNP-tillväxt i löpande pris.

Skuldkvoten i kommunsektorn minskar således när det finansiella sparandet är positivt. Finansiella transaktioner som ökar både skulder och tillgångar ökar skuldkvoten, medan sparandet inte påverkas. Dessutom leder ett ökat marknadsvärde på nettoställningen till en lägre skuldkvot.

Tillväxteffekten, den sista termen i uttrycket ovan, innebär att skuldkvoten minskar när den nominella BNP-tillväxten är positiv om kommunsektorns nettoställning är negativ (dvs.  $d_{t-1}^{Maas,K} > \xi_t^K a_{t-1}^K$ ). Om nettoställningen är positiv gäller det omvända.

Se Konjunkturinstitutet (2023) för härledning och mer utförlig beskrivning av bidragen och vad som driver utvecklingen av offentlig sektors bruttoskuld och nettoställning på sikt.

upplåningen sker, det kan däremot påverka vad som ingår i olika redovisade skuldmått. Om en kommun eller region samordnar upplåningen i en så kallad internbank och lånar vidare medel till kommunala bolag ökar det Maastrichtskulden, allt annat lika (se marginalrutan ”Maastrichtskulden skiljer sig åt vid olika upplåningsförfaranden”).

Vidareutlåningen till kommunala bolag har ökat betydligt från 2010 – både till följd av ökat lånebehov kopplat till investeringar i de kommunala bolagen och ökad användning av internbanker (Kommuninvest, 2023a). Ungefär hälften av kommunsektorns del av Maastrichtskulden, så väl som hälften av ökningen i densamma sedan 2010, kan enligt Kommuninvest förklaras av vidareutlåningen till de kommunala bolagen. Det framgår även av diagram 59 som visar bidragen till utvecklingen av Maastrichtskulden. Den ökade vidareutlåningen innebär att kommunsektorn tar på sig mer skuld och att Maastrichtskulden ökar, men samtidigt ökar de finansiella tillgångarna. Det illustreras av de mörkblå staplarna som visar skuldtutveckling som motsvarar förändringen av de finansiella tillgångarna.<sup>27</sup> Att utlåningen till de kommunala bolagen utgör en finansiell tillgång för kommunen innebär att kommunsektorns finansiella nettoställning inte påverkas av vidareutlåningen, allt annat lika. Det är ofta befolkningsmässigt stora kommun- och regionkoncerner som använder sig av samordnad finansiering (Kommuninvest, 2023a), vilket innebär att effekten på Maastrichtskulden blir betydande.

## KOMMUNINVEST – EN LÅNGIVARE I NÄRINGSLIVET

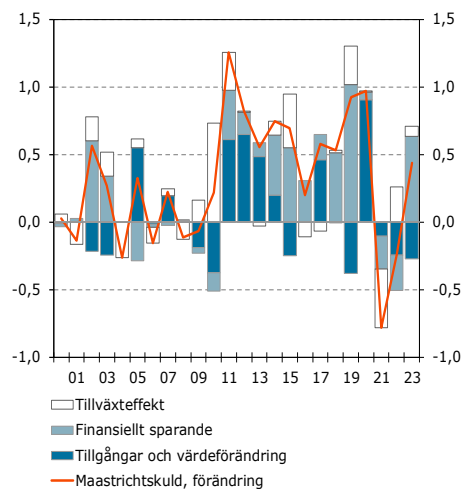
Den vanligaste kreditgivaren till kommunsektorn är Kommuninvest. Kommuninvest består av dels ett aktiebolag som sköter upplåning och kreditgivning, dels en ekonomisk förening som äger aktiebolag och som i dagsläget består av 295 kommuner och regioner.

I nationalräkenskaperna tillhör aktiebolaget näringslivet. Om bolaget i stället skulle räknas till kommunsektorn skulle det få stor effekt på Maastrichtskulden. Kommuner och regioners lån hos Kommuninvest ingår i Maastrichtskulden. Kommuninvests skulder kopplat till utlåningen till kommuner och regioner skulle inte höja Maastrichtskulden ytterligare vid en flytt i nationalräkenskaperna, eftersom skulden beräknas som konsoliderad och skuldförbindelser inom offentlig sektor kvittas bort. Utlåningen till de kommunala bolag som räknas till näringslivet skulle

<sup>27</sup> Värdeförändringen av kommunsektorns nettoställning, som inkluderas i de mörkblå staplarna i diagram 59, har i genomsnitt varit noll under 2000-talet i kronor och som andel av BNP. Beaktat  $\xi^k$  (se marginalruta på föregående sida) har dock värdeförändringen i genomsnitt bidragit till att minska kommunsektorns del av Maastrichtskulden.

**Diagram 59 Kommunsektorns del av Maastrichtskulden, bidrag**

Bidrag respektive årlig procentuell förändring av Maastrichtskulden som andel av BNP



Anm. Bidrag till skuldförändringen i staplarna. Blå staplar avser skuldförändring som motsvaras av förändrade tillgångar inkl. värdeförändring. Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## Maastrichtskulden skiljer sig åt vid olika upplåningsförfaranden

Det vanligaste upplåningsförfarandet i kommunsektorn är att varje kommunal enhet (kommun, region eller kommunalt företag) lånar direkt från en kreditgivare. I ett antal kommun- och regionkoncerner samordnas i stället upplåningen via en internbank. Förenklat innebär det att kommunen eller regionen lånar via internbanken och sedan förmedlar medel vidare till andra enheter inom koncernen. Nedan illustreras hur Maastrichtskulden kan påverkas av sådan vidareutlåning i ett förenklat exempel:

Kommun X och Y har samma lånebehov på 200 miljoner kronor i koncernen, fördelat lika på kommun och kommunalt bolag. I kommun X samordnas dock upplåningen via en internbank (som ingår i den kommunala förvaltningen).

Den totala låneskulden i respektive kommunkoncern är densamma. Men kommun X har hela beloppet på sin balansräkning. Hela summan, 200 mkr, ingår därför i Maastrichtskulden i kommun X. I kommun Y ligger däremot hälften av lånebeloppet hos det kommunala bolaget (som ingår i näringslivet och därmed inte räknas med i Maastrichtskulden). Därför blir Maastrichtskulden bara 100 mkr i kommun Y. Användning av internbanker innebär alltså en högre Maastrichtskuld, allt annat lika.

Se Kommuninvest (2023a) för mer detaljerat exempel på olika upplåningsförfaranden.

däremot inte kvittas bort, vilket skulle innebära en ökning av kommunsektorns del av Maastrichtskulden.

46 procent av Kommuninvests totala utlåning 2023 gick till låntagarkategorierna kommunala bostadsbolag och övriga kommunala/regionala företag, vilket motsvarar ca 235 miljarder kronor (Kommuninvest, 2024). Vid ett förenklat antagande om att samtliga av dessa bolag räknas till näringslivet, skulle en flytt av Kommuninvest till kommunsektorn i nationalräkenskaperna innebära en ökning av Maastrichtskulden med ca 4 procent av BNP.<sup>28</sup> Diskussioner pågår om huruvida Kommuninvest och motsvarande aktörer ska definieras som en del av näringslivet eller kommunsektorn. I exempelvis Danmark har beslut fattats om att deras motsvarighet till Kommuninvest ska tillhöra kommunsektorn.

## Referenser

Kommuninvest (2024) ”Årsredovisning 2023”.

Kommuninvest (2023a) ”Hur höga är egentligen kommunsektorns skulder?”, Fokusrapport.

Kommuninvest (2023b) ”Den kommunala låneskulden 2023”.

Konjunkturinstitutet (2023) ”Antaganden kring offentlig sektors finansiella tillgångar och skulder”, bilaga 2 i *Långtidsutredningen 2023: Scenarier för de offentliga finanserna*, underlagsrapport.

Konjunkturinstitutet (2020) ”Skuldmått i offentlig sektor”, fördjupning i *Konjunkturläget*, juni.

Konjunkturinstitutet (2019) ”Resultat, finansiellt sparande och nettoställning i kommunsektorn”, fördjupning i *Konjunkturläget*, december.

SKR (2024) ”Ekonomirapporten, maj 2024”

SOU 2021:75. *En god kommunal hushållning*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/09/sou-202175/>.

---

<sup>28</sup> Kommuninvest har även en likviditetsreserv som 2023 uppgick till ca 44 miljarder kronor, som vid en flytt i nationalräkenskaperna bidrar till ökningen av Maastrichtskulden.