

Remissvar
Finansdepartementet**Dnr**
Fi2024/02267

Från överskottsmål till balansmål, SOU 2024:76

Sveriges Lärare har valt att inkomma med synpunkter på rubricerad remiss.

Övergripande synpunkter

Det gällande finanspolitiska ramverket anger att statsbudgeten över en konjunkturcykel ska ge överskott. Ursprungligen var kravet två procent av BNP. I dag gäller en tredjedels procent. Det av kommittén nu föreslagna balansmålet, där intäkter och utgifter ska gå jämt upp sett över en konjunkturcykel, måste därför ses som en relativt måttlig förändring.

Sveriges Lärare anser att en övergång från överskottsmål till balansmål är ett nödvändigt minsta steg för att staten ska kunna föra en aktiv stabiliseringspolitik och *tillstryker* så till vida den föreslagna förändringen, men med vissa reservationer. Sveriges Lärare anser att förslaget om ett balansmål behöver kompletteras med andra förändringar av det finanspolitiska ramverket.

Sveriges Lärares utgångspunkt är att det finanspolitiska regelverkets utformning måste utgå från de samhällsutmaningar som behöver mötas, det vill säga inte enbart för att parera konjunktursvängningar utan även hur omfattande strukturella investeringsbehov ska kunna finansieras. Behovet av kraftigt ökade investeringar framhålls brett av många samhällsaktörer idag, i synnerhet investeringar i transportinfrastruktur, militärt och civilt försvar, klimatinvesteringar samt i anläggningar för energiproduktion. Sveriges Lärare bedömer att de stora kostnaderna för dessa investeringsbehov riskerar att tränga ut andra löpande kostnader, till exempel statsbidrag till kommunsektorn för skola och utbildning.

Sveriges Lärare förordar på lite sikt att staten övertar huvudansvaret för skolväsendets finansiering från kommunerna, vilket gör vikten av ett finanspolitiskt ramverk som ger tillräckligt budgetutrymme i statsbudgeten än mer angeläget. Dagens kommunala huvudansvar för finansieringen av skolväsendet leder till bristande nationell likvärdighet, eftersom kommunerna i betydande utsträckning väljer att tilldela olika mycket resurser till sina skol- och utbildningsverksamheter. För att ett nationellt sett likvärdigt skolsystem ska kunna förverkligas måste staten ta ett större ansvar för skolväsendets styrning, resursfördelning och finansiering. En början vore att sätta en miniminivå för hur lite resurser en kommun får lägga på sitt ansvar för skolväsendet vilket för närvarande utreds av utredningen *En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet* (Dir. 2023:153).

Lånefinansiering av statliga investeringar

Givet att statliga investeringar kommer att göras i ökad omfattning, så anser Sveriges Lärare att dessa kräver en annan huvudprincip för kostnadsföring än den rådande. I dagsläget tillämpas huvudsakligen principen om att investeringar kostnadsförs med hela beloppet som en direktavskrivning i statens årliga budget. I ett läge där investeringsbehoven bedöms vara stora under en relativt lång tidsperiod, anser Sveriges Lärare att staten som huvudprincip i stället bör låna medel till investeringar. Kostnadsföringen av dessa lån bör då ske genom en ordning där endast

räntekostnader och en periodiserad del av investeringsbeloppet belastar statsbudgeten i form av en årlig avskrivning under en relativt lång tidsserie, förslagsvis med en löptid om cirka 20 till 50 år.

Görs inte en sådan förändring kring hanteringen av investeringskostnaderna, ser Sveriges Lärare att balansmålet blir otillräckligt och det finanspolitiska ramverket då i stället fordrar ett underskottsmål. I sammanhanget kan noteras att den senaste *Långtidsutredningen* (SOU 2023:85) konstaterar att det är rimligt att saldomålet för statsbudgeten ses över och sätts till negativt över en konjunkturcykel. Långtidsutredningen framhåller just att det annars finns risk att satsningar på försvar, infrastruktur och klimatanpassningar kommer att tränga ut kostnaderna för välfärden, bland annat skola och utbildning. Sveriges Lärare förordar i första hand en annan väg än ett underskottsmål, det vill säga en övergång till lånefinansiering med långa avskrivningstider, men ser annars ett underskottsmål som nödvändigt i stället för det föreslagna balansmålet.

Det är angeläget med ordning och reda i statsfinanserna, men ordning och reda går att åstadkomma även med lånefinansiering till angelägna investeringar. Vissa finanspolitiska spärrar behövs för att staten ska ha marginaler vid oväntade kriser att låna ännu mer, och för att ränteutgifterna inte ska bli ohanterliga. En sådan spärr kan förslagsvis vara hur stor statsskulden får vara mätt som andel av BNP.

En ytterligare spärr kan vara regler för vad staten ska kunna låna till. Lån ska definieras som materiella investeringar och i tiden avgränsade projekt, inte löpande utgifter för löpande samhälleliga åtaganden. Sveriges Lärare är en av de främsta att hävda att utbildning är en ”investering” i vid mening, men i det här sammanhanget ska givetvis utbildning, såväl som andra återkommande driftskostnader, finansieras med skatteintäkter som löpande utgifter och inte som lån.

Regelverk som främjar stabiliseringspolitiken

En grundläggande finanspolitisk princip är att det är staten som kan och ska bedriva konjunkturpolitik, men eftersom statsbidragen till kommunsektorn i nuläget inte hanteras som en stabilisator, så drabbas kommunsektorn regelbundet av neddragningar på grund av konjunkturen. Sveriges Lärare anser att det vore önskvärt att finanspolitiken i högre grad än under de senaste decennierna används för att bedriva stabiliseringspolitik. För att förhindra att välfärdens kärnverksamheter i praktiken blir konjunkturmässiga regulatorer krävs ytterligare justeringar av ett antal finansiella ramfaktorer.

För det första behövs en modell för att *värdesäkra* statsbidragen. Kommunernas kostnader för välfärden ökar med pris- och löneutvecklingen, samt årskullarnas storlek. Därför borde statsbidragen räknas upp med pris- och löneutvecklingen samt med den demografiska förändringen. Annars sätts de kommunala budgetarna under press med automatik.

För det andra behövs en modell för att *konjunkturanpassa* statsbidragen. Som komplement till värdesäkringen bör, i linje med vad Långtidsutredningen föreslagit, statsbidragen till kommunerna få öka mer vid en konjunkturedgång och mindre vid en konjunkturuppgång. Då får kommunerna större möjlighet att parera konjunkturväxlingarna.

För det tredje bör det *kommunala balanskravet* ses över. I dagsläget riskerar det kommunala balanskravet att leda till att kommuner och regioner, på ett oönskat sätt, förstärker den konjunkturrella utvecklingen, framför allt i tider av låg ekonomisk utveckling. Kommunsektorn får helt enkelt spara in på välfärden när de tillfälligt har ont om pengar och därmed minska

resurserna till bland annat förskolor och skolor. Detta är något många av Sveriges Lärares medlemmar fått erfara under senare år. Våra egna medlemsundersökningar vittnar om att kommunsektorn under 2023 och 2024 befunnit sig i en kraftig nedskärningsvåg – en våg som spås på av de restriktioner som det kommunala balanskravet skapar. Om inte de generella statsbidragen värdesäkras och konjunkturanpassas är det helt centralt att det kommunala balanskravet avskaffas eller lättas upp.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis tillstyrker Sveriges Lärare, som huvudalternativ, kommitténs förslag om ett balansmål, givet att staten övergår till en modell med lånefinansiering av statliga investeringar med långa avskrivningscykler. Om lånefinansiering av investeringar inte görs till huvudprincip, förordar Sveriges Lärare i stället ett underskottsmål så att investeringskostnaderna inte medför en betydande reduktion av budgetutrymmet för statsbidrag till kommunsektorns skol- och utbildningsverksamhet. Vidare vill Sveriges Lärare peka på behovet av en modell för värdesäkring och konjunkturanpassning av statsbidragen till kommunsektorn samt, som ett komplement och alternativ till detta, ett avskaffat eller mildrat kommunalt balanskrav.

Stockholm, 14 februari 2025
Sveriges Lärare



Anna Olskog
Förbundsordförande

Anders Lönn
Strategisk rådgivare