

Finansieringen av försvaret är en ologisk saltomortal

Kvartal den 16 juli 2025

Precis före midsommar enades riksdagspartierna om att försvarsutgifterna ska öka till 3,5 procent av BNP och att ytterligare 1,5 procent ska användas till bredare försvarsrelaterade investeringar. Merparten av de ökade utgifterna under perioden fram till 2035 ska finansieras av lån. Detta bryter mot det mål om balans i de offentliga finanserna som en majoritet av partierna kom överens om i november förra året.

Det finns därför skäl att granska vad det nya beslutet kan leda till.

Åren 2023–24 fördes en intensiv debatt om målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (skillnaden mellan intäkter och utgifter) där många ekonomer förordade att dagens överskottsmål på 1/3 procent av BNP skulle ersättas med ett underskottsmål. Mitt förslag var ett underskott på en halv procent av BNP under en övergångsperiod. Skälet var att det skulle vara lättare att bygga upp ett brett stöd för de offentliga finanserna med ett mindre överskottsmål än med dagens mycket höga mål.

Förslagen var i linje med vedertagen teori om att temporärt höga utgifter bör lånefinansieras därför att stora temporära skattehöjningar eller nedskärningar av andra utgifter innebär stora välfärdskostnader under den period de gäller. Det är ett generellt argument för lånefinansiering av alla utgiftsökningar som är tillfälliga. Men resonemanget får extra tyngd när det är fråga om investeringar som främst gynnar framtida generationer. Det är fördelningsmässigt rimligt att de betalar större delen av kostnaderna via räntorna på lånen.

De här resonemangen köptes inte av den parlamentariska kommitté som under 2024 utredde det finanspolitiska ramverket. Majoriteten menade att all lånefinansiering var äventyrlig, kunde komma i konflikt med EU-reglerna och skulle lägga en börda på framtida generationer. Därför landade kommitténs majoritet i en överenskommelse om ett balansmål.

Detta var i slutet av 2024. Sedan gick bara några månader innan först Socialdemokraterna föreslog en lånefinansierad försvarsfond och Tidöpartierna sedan enades om lånefinansiering av ökade försvarsutgifter till 3,5 procent av BNP – helt fram till 2030 och därefter gradvis minskande till 2035.

Och nu finns alltså en uppgörelse mellan alla riksdagspartier om lån på 300 miljarder kronor under denna period.

I nuvarande säkerhetspolitiska läge är enigheten om ökade försvarsutgifter välkommen. Men det är svårt att hänga med i logiken bakom finansieringen.

Det som enligt politikerna var jättedumt för ett halvår sedan är nu högsta visdom. Egentligen är förändringen ännu större. Då avvisade politikerna lån till temporära investeringsökningar trots att det var framtida generationer som skulle få nytta av dem. Nu ska vi i stället låna till vad som med all sannolikhet är permanenta utgiftsökningar. Framtida generationer ska betala både sina höga försvarsutgifter och en del av våra. Samtidigt har riksdagen antagit regeringens proposition om finansieringen av kärnkraftsutbyggnaden. De statliga lånen till den kommer förmodligen att bokföras som utgifter och minskar därför det finansiella sparandet. Men det ska hanteras inom det finanspolitiska ramverket.

Så vi har en jättekonstig situation. Staten ska inte låna till tillfälligt höga investeringar i kärnkraft som vore i överensstämmelse med vedertagen teori. Däremot ska det under tio år lånas till permanent högre försvarsutgifter, vilket man inte bör göra enligt teorin. Det är en logisk saltomortal i förhållande till både etablerat tänkande och den politiska majoritetens tidigare argumentation.

Allt går in i statskassan. Om man beräknar genomsnitt för det årliga förväntade lånebehovet till följd av försvarssatsningarna fram till 2035 så blir det ungefär 0,5 procent av BNP, alltså just det underskott som många ekonomer tidigare förordade.

Frågan blir då om inte ekonomer som jag borde vara nöjda? Vi får de underskott vi ville ha. Men så enkelt är det inte. Ett första problem är att transparensen i det finanspolitiska ramverket urholkas. Ett balansmål ska införas för åren 2027–2034. Men samtidigt ska i praktiken det målet inte gälla under just denna period, eftersom försvarsutgifter på 300 miljarder kronor då inte kommer att räknas in i kravet på balans. Vi ska alltså i realiteten ha ett underskottsmål på 0,5 procent av BNP fast kalla det ett balansmål. Det är att slå knut på sig själv.

Problemet är att tydliga finanspolitiska principer överges.

Det största problemet är att partiernas uppgörelse bryter mot principen att inte lånefinansiera permanenta utgiftsökningar. Om man gör det i ett fall är risken stor att man öppnar för det även i andra fall. När man en gång börjar med sådana undantag så finns inte någon naturlig gräns för hur långt man kan gå.

Permanent finansiering ska fasas in mellan 2030 och 2035. Det är lätt att säga idag. Faran är att man – som många andra länder tidigare – ger sig ut på ett sluttande plan. Skälen som nu anförs om att man inte vill tränga undan andra offentliga utgifter eller höja skatter är rimligen lika starka i framtiden.

Det är också ett konstigt argument att det tar tid att få permanent finansiering på plats. Det är förstås fullt möjligt att dra ner andra utgifter och/eller höja skatter i den gradvisa takt som försvarsanslagen ska öka. Det som saknas är politisk vilja.

För att summera: Vår statsskuld idag är så låg att den ökade skuldsättning vi talar om inte är problematisk i sig. Problemet är i stället att tydliga finanspolitiska principer överges och vad det kan föra med sig i framtiden.

Så här borde vi göra i stället:

» Om vi de facto ska ha ett underskottsmål 2027–2034 är det bättre att säga det än att låtsas ha ett balansmål.

» Sedan borde slås fast att det vi ska låna till är tillfälligt höga investeringar, men att huvudinriktningen är att de högre försvarsutgifterna redan från början ska finansieras permanent.

» Det enda skälet för viss initial lånefinansiering är att hushållen har en tuff period med sänkta reallöner bakom sig, men det motiverar inte så stor lånefinansiering som man nu tänker sig.

Säkerhetsläget kan komma att försämrats ytterligare så att försvarsutgifterna permanent måste öka ännu mer än planerat. Då är det viktigt att ha etablerat principen att det från början bör få en permanent finansiering.

Stödet till Ukraina ska även fortsättningsvis ligga utanför balansmålet. Det är lättare att motivera än att de ökade försvarsutgifterna ska göra det, eftersom det förhoppningsvis är fråga om temporära utgifter. Men även här finns risker.

I en del andra länder – mycket högre skuldsatta än Sverige – kan det, trots de mycket större ekonomiska riskerna, vara politiskt nödvändigt att lånefinansiera försvarssatsningarna för att de inte ska behöva finansieras med alltför stora skattehöjningar och utgiftsnedskärningar. Det borde gå att hitta en balans mellan dem.

I en ny situation med krav på kraftigt höjda försvarsutgifter måste man inse att det kan krävas anpassningar på både skatte- och utgiftssidan. Med den nedgång som skett i skattekvoten – från cirka 50 procent av BNP runt millennieskiftet till idag runt 41 – är det svårt att se någon procentenhets höjning som något större problem. Det kan inte vara ett överordnat mål att i alla lägen undvika skattehöjningar. Sedan gäller det förstås att välja sådana som bara har små negativa tillväxteffekter och därför verkligen ökar skatteintäkterna.

Sammanfattningsvis har politikerna försatt sig i en egendomlig situation genom att först binda sig för en norm om att inte låna ens till temporära investeringsökningar för att sedan plötsligt överge den för att låna till permanenta utgiftsökningar.

Det är en principlöshet som bådär illa för möjligheterna att i framtiden upprätthålla en önskvärd budgetdisciplin.

Lars Calmfors