

Offentligfinansiella scenarier för olika finansieringslösningar av en förstärkt försvarsuppbyggnad

I denna promemoria redovisas tre scenarier med olika finansieringslösningar för en utökad försvarsuppbyggnad om 0,9 procent av BNP utöver vad försvarsberedningen hittills kommit överens om. Syftet är för det första att åskådliggöra de offentligfinansiella konsekvenserna på 10 års sikt av å ena sidan lånefinansiering av försvarsuppbyggnaden och å andra sidan finansiering via utgiftsminskningar/skattehöjningar. Utvecklingen av de offentliga finanserna påverkas både av den utökade försvarsuppbyggnaden och balansmålet för den offentliga sektorns sparande. Maastrichtskulden blir på 10 års horisont som mest ca 5 procentenheter högre som andel av BNP vid full lånefinansiering jämfört om uppbyggnaden finansieras fullt ut år för år. Det andra syftet är att belysa de långsiktiga offentligfinansiella konsekvenserna av finansieringsalternativen. Den offentliga sektorns sparande utvecklas då främst utifrån demografien. På lång horisont stiger Maastrichtskulden i samtliga scenarier, men de offentliga finanserna vid lånefinansiering innebär en skuld som är 20–25 procentenheter högre som andel av BNP jämfört med övriga alternativ. Beräkningarna är baserade på ett antal förenklade antaganden och beaktar inte kortsiktiga stimulans effekter eller dynamiska förändringar. Analysen ska ses som en konsekvensanalys för de offentliga finanserna av olika finansieringslösningar för en förstärkt försvarsuppbyggand och inte en prognos över den mest sannolika utvecklingen.

Konjunkturinstitutet har beräknat konsekvenserna för de offentliga finanserna av tre olika finansieringsalternativ av en uppbyggnad av försvaret med 0,9 procent av BNP utöver den uppbyggnad som försvarsberedningen hittills kommit överens om. Enligt nuvarande plan för uppbyggnaden av försvaret når försvarsutgifterna enligt NATO:s definition 2,6 procent av BNP år 2028.

I Konjunkturinstitutets beräkningar blir försvarsutgifterna sammanlagt 3,5 procent av BNP. Konjunkturinstitutets antagande i denna pm baseras på en ny framtida NATO-överenskommen ambition om 3,5 procent av BNP jämfört med dagens 2 procent av BNP. Konjunkturinstitutet har ingen syn på vad som är en lämplig ökningstakt av försvarsutgifterna, utan antagandet om en ökning med 0,9 procent av BNP ska ses som ett räkneexempel.

Beräkningarna redovisas för olika tidshorisonter. Först presenteras offentliga finanser fram till 2034 med utgångspunkt i

det nya balansmålet som föreslagits ersätta nuvarande överskottsmål från 2027.¹ Tre scenarier redovisas baserat på olika antaganden om finansieringen av försvarsuppbyggnaden: (1) full finansiering år för år, (2) enbart lånefinansiering respektive (3) lånefinansiering fram till 2030 som därefter fasas ut till 2035.² Finansieringsalternativen innebär olika skulduppbyggnad och får olika effekt på skatteuttag respektive omfattning och sammansättning av de offentliga utgifterna.

Analysen görs också på en längre tidshorisont där utvecklingen av sparandet antas bero på demografin. I de långsiktiga demografiska framskrivningarna av scenarierna är utgångspunkten att de skatteregler och den utgiftssammansättning som blir resultaten av beräkningarna fram till och med 2034 gäller därefter. Syftet är att åskådliggöra långsiktiga konsekvenser av framskrivningar av de offentliga finanserna efter att de påverkats av balansmålet och de olika finansieringslösningarna fram till och med 2034.

Tidshorisonten för de långsiktiga framskrivningarna är 2060.³ Metod och antaganden för perioden efter 2034 är desamma som i Konjunkturinstitutets hållbarhetsrapporter, där den demografiska utvecklingen tillåts slå igenom på inkomster och utgifter.⁴ Dessa långsiktiga framskrivningar kan användas för att åskådliggöra offentligfinansiella konsekvenser av finansieringsalternativen i förhållande till den demografiska utvecklingen i Sverige med en åldrande befolkning. Varken kortsiktiga stimulanseffekter på BNP av en ofinansierad uppbyggnad eller långsiktiga dynamiska effekter av förändrade skatter och utgifter beaktas.

Beräkningarna baseras på prognosen och scenariot i *Konjunkturläget* december 2024.⁵

Utvecklingen till och med 2034

I Konjunkturinstitutets prognos och scenario i *Konjunkturläget* december antas att försvarsutgifterna ökar mot bakgrund av budgetpropositionen för 2025 och försvarsberedningens överenskommelse om att försvarsutgifterna ska motsvara 2,6 procent av BNP 2028. Utöver detta antas i samtliga scenarier en gradvis

¹ År 2034 är slutet av den kommande åttaårsperioden för det nya balansmålet.

² "Finansiering" används synonymt med finansiering genom skattehöjningar/besparingsåtgärder medan "lånefinansiering" används i bemärkelsen ökad skuldsättning och att annan finansiering saknas.

³ På den horisonten har konsekvenser av de långsiktiga demografiska trenderna som förutspås i SCB:s befolkningsframskrivningar börjat få genomslag på de offentliga finanserna.

⁴ En viktig skillnad mot hållbarhetsrapporternas huvudscenario är att utgångspunkten i beräkningarna i denna pm är ett balansmål fram till 2034 medan beräkningarna i senaste hållbarhetsrapporten tar sin utgångspunkt i reglerna för skatter och utgifter 2024. För en beskrivning av metoden och antaganden i hållbarhetsrapporterna, se Konjunkturinstitutet (2025a, 2025b).

⁵ Konjunkturinstitutets bedömningar av såväl den reala ekonomin som de offentliga finanserna skiljer sig från regeringens. Om motsvarande beräkningar gjordes utifrån regeringens prognoser skulle därmed scenarierna kunna se annorlunda ut.

förhöjd uppbyggnad av försvaret under åren 2026–2030. Försvarsutgifterna ökar därför till sammanlagt 3,5 procent av BNP 2030, motsvarande 0,9 procent av BNP eller knappt 60 miljarder kronor i fasta priser utöver försvarsberedningens plan. De högre försvarsutgifterna antas bestå som andel av BNP på lång sikt.⁶ Det innebär att den offentliga konsumtionen ökar från dagens dryga 26,5 procent av BNP till drygt 27 procent av BNP, för att därefter gradvis minska något till följd av demografiska faktorer (se diagram a).

TRE SCENARIER FÖR OLIKA FINANSIERINGSALTERNATIV

Nedan redovisas scenarier för tre finansieringsalternativ under perioden fram till 2034 av en förstärkt uppbyggnad av försvaret. Alternativen som beräknas tar i olika utsträckning i anspråk det utrymme som uppstår till följd av den underliggande utvecklingen av inkomster och utgifter i förhållande till balansmålet (se diagram b). Utrymmet utgörs av skillnaden mellan balansmålet och utvecklingen av sparatet om inkomster och utgifter utvecklas utifrån dagens skatteregler samt en demografisk betingad framskrivning av offentlig konsumtion och investeringar, samt då ersättningsgraden av transfereringarna är bibehållen jämfört med idag.⁷

1. Full finansiering

I det första scenariot antas att försvarsuppbyggnaden finansieras fullt ut varje år, det vill säga det sker ingen lånefinansiering. Sparandet antas därmed från 2027 vara i balans (se diagram c).

I detta scenario tas i första hand det utrymme som uppstår i förhållande till balansmålet i anspråk. Resterande finansieringsbehov fördelas jämnt på inkomst- och utgiftssidorna (i form av högre skatter och lägre transfereringar).

2. Lånefinansiering

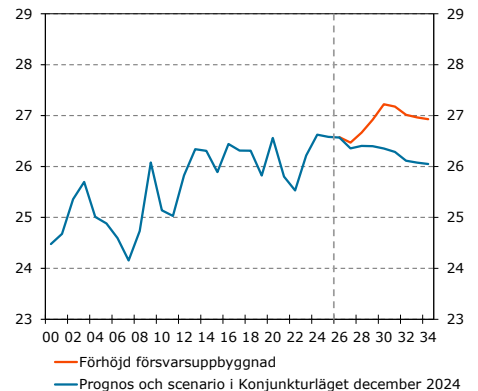
I det andra scenariot lånefinansieras hela försvarsuppbyggnaden. Det utrymme som finns i förhållande till balansmålet används i detta scenario till andra budgetförsvagande åtgärder jämnt fördelade på inkomst- och utgiftssidan. Detta antas ske på skatter och transfereringar, motsvarande det första scenariot. När detta sker tillsammans med antagandet om försvarsuppbyggnad kommer

⁶ Eftersom det i praktiken inte gör någon skillnad i beräkningarna vid en permanent försvarsuppbyggnad antas att de förhöjda försvarsutgifterna består av statlig konsumtion och inte statliga investeringar. Andra scenarier för försvarsuppbyggnaden, till exempel att försvarsutgifterna bara tillfälligt höjs eller att uppbyggnaden utgörs av en ökad kapitaluppbyggnad som sedan får depreciera, hade givit en annan utveckling.

⁷ Detta utrymme är mindre än det budgetutrymme Konjunkturinstitutet redovisar i Konjunkturläget, där bland annat ersättningsgraden av transfereringarna inte bibehålls. För en definition av budgetutrymmet, se fördjupningen "Automatisk budgetförstärkning ger utrymme för ofinansierade åtgärder" i *Konjunkturläget* oktober 2019.

Diagram a Offentlig konsumtion

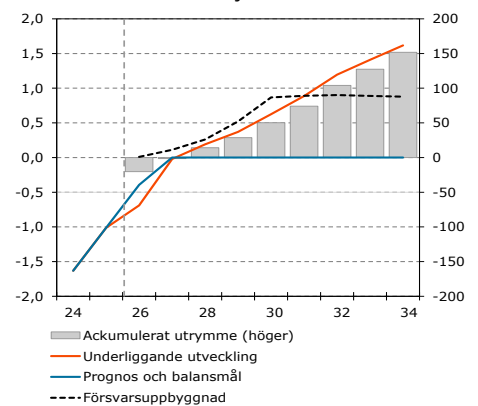
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram b Underliggande utveckling av finansiellt sparande och utrymme i förhållande till balansmålet

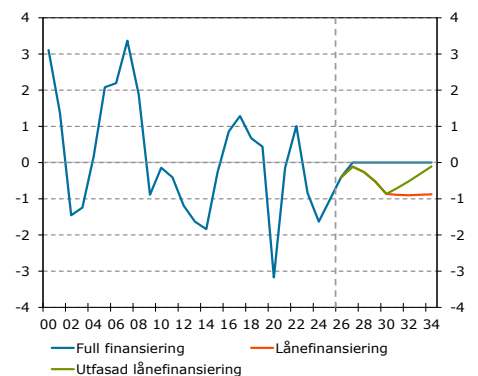
Procent av BNP och miljarder kronor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram c Finansiellt sparande

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

det finansiella sparandet att minska ner till ca –1 procent av BNP från 2030 och framåt (se diagram c).

3. Utfasad lånefinansiering

I det tredje scenariot antas att försvarsuppbyggnaden finansieras fullt ut men att full finansiering nås först 2035. Den förhöjda försvarsuppbyggnaden lånefinansieras fram till och med 2030. Därefter fasas lånefinansieringen ut fram till och med 2035. Den gradvis ökande finansieringen sker på motsvarande sätt som i det första scenariot, det vill säga till hälften genom ökade skatteinkomster och till hälften genom minskade utgifter. Det finansiella sparandet minskar i detta scenario till ca –1 procent av BNP 2030 och stiger sedan gradvis upp mot balans (se diagram c).

FINANSIERINGSMÖJLIGHETEN PÅVERKAR INKOMST- OCH UTGIFTSSAMMANSÄTTNINGEN

Finansieringen antas ske till hälften på inkomstsidan och till hälften på utgiftssidan.⁸ Detta innebär att skattekvot och transfereringar från offentlig sektor till hushåll som andel av BNP påverkas i scenarierna. Det kan jämföras med en utveckling där dagens ersättningsgrad av transfereringarna bibehålls och en skattekvot som utvecklas i linje med dagens skatteregler.

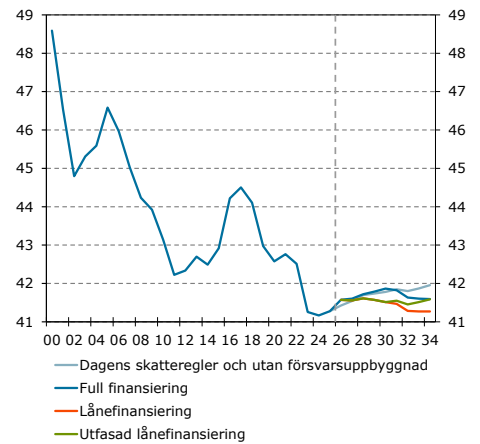
I scenariot med full finansiering stiger skattekvoten först för att därefter sjunka tillbaka något och blir 2034 något lägre än den nivå som följer av dagens skatteregler (se diagram d). Transfereringarna minskar som andel av BNP i scenariot till 2028 och ökar därefter marginellt i förhållande till nivån som ges av dagens ersättningsgrader (se diagram e).

Med lånefinansiering minskar skatterna och skattekvoten blir på sikt lägre jämfört med en framskrivning av dagens skatteregler och ungefär i nivå med idag. Samtidigt blir transfereringsutgifterna högre som andel av BNP jämfört med om dagens ersättningsgrad bibehålls.

Med utfasad lånefinansiering utvecklar sig både transfereringar och skatter inledningsvis som i scenariot med lånefinansiering men sammanfaller på sikt med scenariot med full finansiering.⁹

Diagram d Skattekvot

Procent av BNP

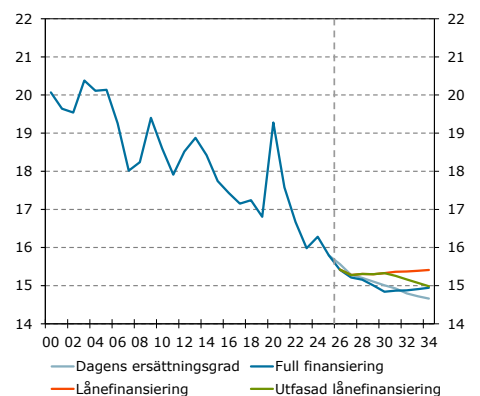


Anm. "Dagens skatteregler och utan försvarsuppbyggnad" avser skattekvoten utifrån dagens gällande skatteregler, samt utan effekter av den förhöjda försvarsuppbyggnaden på olika skattebaser, se Konjunkturinstitutet (2025b).

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram e Transfereringar från offentlig sektor

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

⁸ Av beräkningstekniska skäl sker minskningen av utgifterna genom neddragningar av transfereringsutgifterna och ökningen av inkomsterna genom högre skatteuttag.

⁹ Att skillnaderna i skattekvot är något mindre än skillnaderna i transfereringar i scenarierna beror på att valet av finansiering antas påverka den makroekonomiska utvecklingen och därmed skattebaserna olika. Till viss del motverkas därmed en del av skattehöjningarna av att skattebaser utvecklas annorlunda. Däremot tar beräkningarna inte hänsyn till dynamiska beteendeeffekter av skatte- eller transfereringsregeländringar.

EFFEKTER PÅ NETTOSTÄLLNING OCH MAASTRICHTSKULD FRAM TILL 2034

Utvecklingen av det finansiella sparandet i de tre scenarierna påverkar den offentliga sektorns nettoställning (tillgångar minus bruttoskuld). I det första scenariot, med full finansiering varje år, når det finansiella sparandet balans och den finansiella nettoställningen är ungefär konstant på dagens nivå (se diagram f). I det andra scenariot, med lånefinansiering hela perioden, är det finansiella sparandet negativt på runt -1 procent av BNP. Detta medför att nettoställningen sjunker med ungefär 5 procentenheter som andel av BNP fram till 2034. I det tredje scenariot med utfasad lånefinansiering fram till 2035 minskar det finansiella sparandet initialt till ca -1 procent av BNP för att därefter gå upp mot balans. Detta leder till att nettoställningen minskar initialt för att därefter vara oförändrad som andel av BNP.

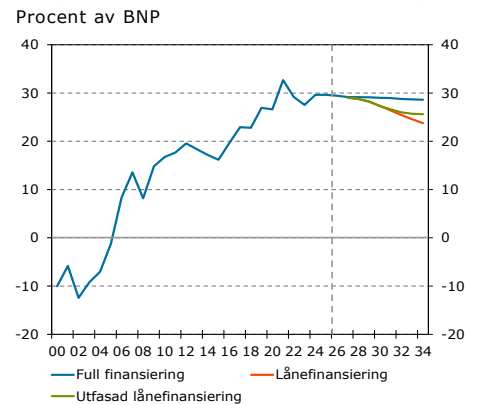
Motsvarande effekt syns också på den konsoliderade bruttoskulden, Maastrichtskulden. Med full finansiering varje år stiger skulden till 35 procent av BNP (se diagram g). I scenariot med lånefinansiering hela perioden stiger skulden med 5 procentenheter till strax över 40 procent av BNP. I scenariot med utfasad lånefinansiering stiger Maastrichtskulden något mindre.

Utvecklingen på lång sikt

I beräkningarna på längre sikt, för åren 2035–2060, antas att inkomster och utgifter utvecklas i takt med den demografiska utvecklingen. Utgångspunkten i dessa beräkningar är de skatte- och utgiftsregler som blir konsekvensen av beräkningarna ovan i de olika scenarierna år 2034. Sparandet i framskrivningarna anpassas inte till balansmålet eller något annat mål för det finansiella sparandet, utan demografiska effekter på de offentliga finanserna tillåts slå fullt ut på sparande, nettoställning och skuld. Den högre nivån på försvarsutgifterna samt de olika antagandena för hur försvarsuppbyggnaden ska finansieras under perioden fram till och med 2034 påverkar i olika grad omfattningen på de offentliga tjänsterna (konsumtion och transfereringar) och skattereglerna jämfört med idag. Framskrivningen på lång sikt avser att belysa de offentligfinansiella konsekvenserna fram till 2034 av finansieringsalternativen, i ljuset av den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning.

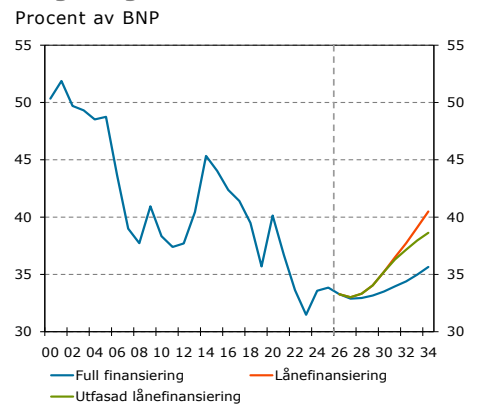
I framskrivningen påverkas skatteinkomsterna av förändringar i skattebaserna, och utgiftsutvecklingen styrs till stor del av demografiska förändringar. Dessa innebär framför allt att transfereringarna och den offentliga konsumtionen ökar som andel av BNP. Detta beror på en allt större andel äldre i befolkningen och därmed högre utgifter för vård och omsorg samt pensioner. Försämringen av sparandet till följd av dessa demografiska faktorer innebär i förlängningen också trendmässigt minskande nettokapitalinkomster till följd av en successivt

Diagram f Finansiell nettoställning



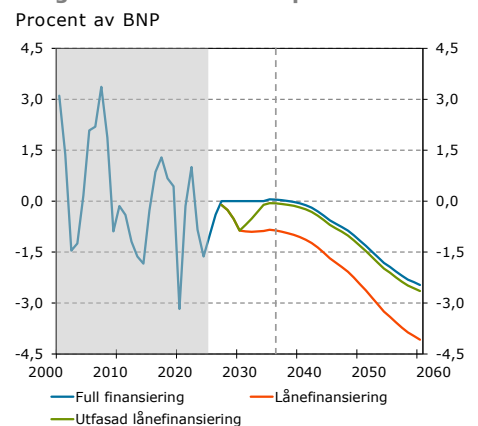
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram g Maastrichtskuld



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram h Finansiellt sparande



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

svagare nettoställning. Det finansiella sparandet blir summan av dessa framskrivna inkomster respektive utgifter i scenarierna (se diagram h).

I scenariot med full finansiering varje år minskar sparandet mellan 2035 och 2060 till ca –2,5 procent av BNP 2060.

I scenariot med lånefinansiering är sparandet –1 procent av BNP i utgångsläget. Under åren 2035–2060 minskar sparandet i en lite snabbare takt än scenariot med full finansiering till följd av att den finansiella nettoställningen initialt är lägre. Det medför att nettokapitalinkomsterna i utgångsläget är lägre och bidrar mindre till det finansiella sparandet.

I scenariot med utfasad lånefinansiering fram till 2035 får den initiala lägre nettoställningen 2034 inte någon större effekt på det finansiella sparandet jämfört med scenariot med full finansiering varje år.

Skattekvoten ökar successivt i alla tre scenarier och ungefär i samma takt som en framskrivning av dagens skatteregler (se diagram i), vilket beror på skattebasernas sammansättning. Motsvarande parallella trender ses i transfereringarna (se diagram j). Dessa stiger med omkring 1 procent av BNP fram till 2060 i samtliga scenarier.

LÅNGSIKTIGA OFFENTLIGFINANSIELLA EFFEKTER PÅ SKULD OCH NETTOSTÄLLNING

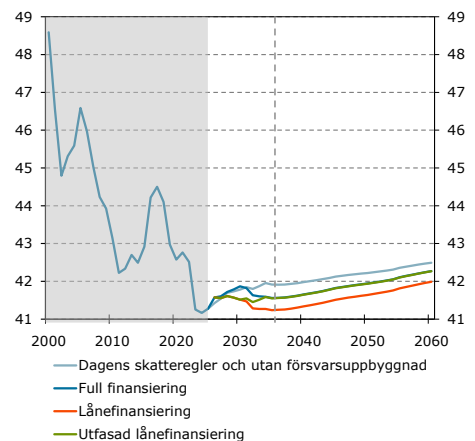
Konsekvenserna över tid av effekterna på det finansiella sparandet ses i den finansiella nettoställningen (se diagram k). Det framgår att skillnaden mellan utfasad lånefinansiering och full finansiering är liten för nettoställningen. Däremot minskar nettoställningen i båda scenarierna till följd av att det finansiella sparandet blir allt mer negativt efter 2040. I scenariot med lånefinansiering försämras nettoställningen i snabbare takt. År 2060 har Sverige då en offentlig nettoställning på omkring –20 procent av BNP, det vill säga en nettoskuld på 20 procent.

Motsvarande utveckling ses också i Maastrichtskulden (se diagram l). I scenarierna med full respektive utfasad lånefinansiering stiger Maastrichtskulden till omkring 60 procent av BNP, vilket är gränsvärdet för Maastrichtskulden enligt EU:s konvergenkriterier. I scenariot med lånefinansiering ökar skulden till 85 procent av BNP, vilket är 20–25 procentenheter högre jämfört med om försvarsuppbyggnaden finansieras fullt ut, antingen direkt eller gradvis fram till 2034.

I alla tre scenarier syns en trendmässig försämring av nettoställning och skuld. I förhållande till huvudscenariot i Konjunkturinstitutets hållbarhetsrapport sker i scenarierna i denna promemoria ingen förstärkning av den finansiella nettoställningen i närtid, vilket inte beror på försvarsuppbyggnaden i sig utan att utgångspunkten för beräkningarna under de initiala 10 åren är balansmålet.

Diagram i Skattekvot

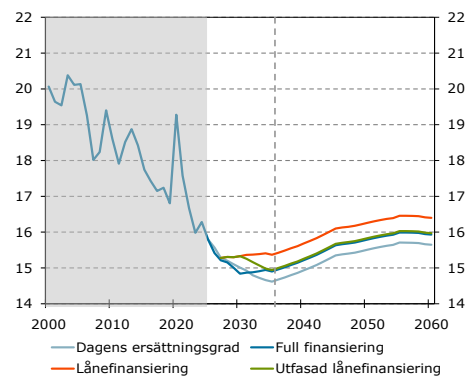
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram j Transfereringar från offentlig sektor

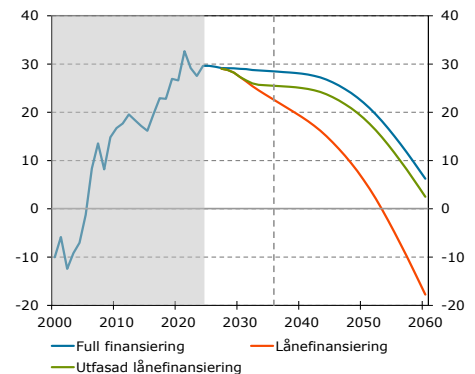
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram k Finansiell nettoställning

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

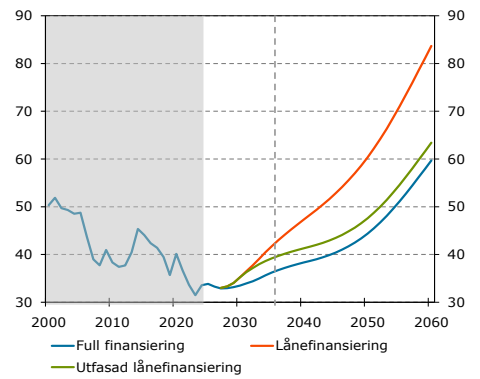
Referenser

Konjunkturinstitutet (2025a), ”Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna 2025”, Specialstudie, februari 2025, dnr 2025–079.

Konjunkturinstitutet (2025b), ”Konjunkturinstitutets hållbarhetsberäkningar – en metodbeskrivning”, Övriga publikationer, dnr 2025–083.

Diagram I Maastrichtskuld

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.