



Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Sammanfattning

Finansutskottet behandlar i detta betänkande utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. Utskottet tillstyrker regeringens förslag i budgetpropositionen om anslagsfördelningen för 2014. Anslagen inom utgiftsområdet uppgår 2014 till 22 084 miljoner kronor.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Anslagen för 2014 inom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.	5
Propositionen	5
Utskottets ställningstagande	9
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Propositionen	11
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens och oppositionens anslagsförslag	12
<i>Bilaga 3</i>	
Utskottets anslagsförslag	13
 <i>Tabeller</i>	
Tabell 1 Utgiftsmässiga statsskuldräntor 2012–2017	6
Tabell 2 Kostnadmässiga statsskuldräntor 2012–2017	7
Tabell 3 Utveckling av provisionsutgifter 2009–2012	8
Tabell 4 Utveckling av provisionsutgifter 2012–2017	9

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Anslagen för 2014 inom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Riksdagen anvisar anslagen för 2014 inom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. enligt utskottets förslag i bilaga 3. Därmed bifaller riksdagen proposition 2013/14:1 utgiftsområde 26 punkt 1.

Stockholm den 5 december 2013

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Fredrik Olovsson (S), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Peder Wachtmeister (M), Bo Bernhardsson (S), Carl B Hamilton (FP), Marie Nordén (S), Per Åsling (C), Sven-Erik Bucht (S), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Sven-Olof Sällström (SD), Ulla Andersson (V) och Jörgen Andersson (M).

Redogörelse för ärendet

Riksdagen fastställde den 20 november 2013 ramen för utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. till 22 084 miljoner kronor (bet. 2013/14:FiU1). Utgiftsområdets anslag får enligt 5 kap. 12 § riksdagsordningen inte överskrida den fastlagda ramen för utgiftsområdet.

I detta betänkande tar finansutskottet ställning till regeringens förslag om anslagsfördelningen 2014 inom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. Förslaget i propositionen återges i bilaga 1, och utskottets anslagsförslag framgår av bilaga 3.

Utskottets överväganden

Anslagen för 2014 inom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen anvisar medel inom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. enligt regeringens förslag.

Propositionen

För 2014–2016 beräknas en viss omfördelning av ränteutgifterna på statsskulden ske jämfört med budgetpropositionen för 2013. I budgetpropositionen för 2014 föreslås att anslagen för utgiftsområde 26 minskas med ca 0,1 miljard kronor till närmare 22,1 miljarder kronor för 2014 jämfört med nivån för 2013. För 2015 beräknas anslagen vara betydligt lägre jämfört med nivån för 2013. Ränteutgifterna beräknas i stället öka i motsvarande mån 2016. De lägre utgifterna 2014 och 2015 är främst en effekt av betydligt lägre marknadsräntor än vad som antogs i budgetpropositionen för 2013. De höjda ränteutgifterna 2016 beror främst på att det ökade lånebehovet får större effekt än det förändrade marknadsränteläget.

Anslaget 1:1 Räntor på statsskulden

Utgifterna för räntor på statsskulden finansieras med anslaget 1:1 Räntor på statsskulden. Anslaget påverkas främst av statsskuldens storlek, inhemska och utländska räntenivåer och den svenska kronans växelkurs mot andra valutor. Även Riksgäldskontorets skuldförvaltning har effekter på ränteutgifterna på kort sikt. Anslaget får överskridas om det är nödvändigt för att fullgöra statens betalningsåtaganden enligt 3 kap. 9 § budgetlagen (2011:203). Målet för statsskuld förvaltningen är att skulden ska förvaltas så att kostnaden för skulden långsiktigt minimeras samtidigt som risken i förvaltningen beaktas. Förvaltningen ska ske inom ramen för de krav som penningpolitiken ställer. Valet av upplåningsstrategi och upplåningsteknik gör att ränteutgifterna kan uppvisa stora svängningar mellan åren, även om skuldutvecklingen, räntenivåerna och valutakurserna är stabila.

Sett under en längre tid har de utgiftsmässiga statsskuldräntorna minskat från ca 90 miljarder kronor under början av 2000-talet till 27 miljarder kronor 2012. Som andel av BNP minskade statsskuldräntorna under motsvarande period från ca 4 procent till knappt 1 procent. Minskningen beror både på att marknadsräntorna har sjunkit och på att statsskulden har minskat. Anslaget för statsskuldräntor har över- eller underskattats med i

genomsnitt 7 miljarder kronor per år i statens budget under perioden 2000–2012. Även för 2013 bedöms en avvikelse i denna storleksordning i budgetpropositionen för 2014.

Tabell 1 visar de utgiftsmässiga statsskuldräntorna för 2012–2017. Ränteutgifterna förväntas uppgå till 16,1 miljarder kronor under 2013, vilket är cirka 6 miljarder kronor lägre än vad som anvisades i budgetpropositionen för 2013. Den främsta förklaringen är valutakursvinster om 8,5 miljarder kronor, men också att Riksgäldskontoret har reviderat sin låneplan. Revideringen innebär att utgifterna på kort sikt blir något lägre för att därefter bli högre i motsvarande mån.

Regeringen föreslår att riksdagen anvisar 21 929 miljoner kronor för 2014 till anslaget 1:1 Räntor på statsskulden. De utgiftsmässiga räntorna beräknas därmed öka med närmare 6 miljarder kronor mellan 2013 och 2014.

Tabell 1 Utgiftsmässiga statsskuldräntor 2012–2017

Miljarder kronor

Utfall 2012 och prognos 2013–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Räntor på lån i svenska kronor	28,9	22,1	24,4	29,2	24,0	25,8
Räntor på lån i utländsk valuta	2,9	1,0	1,5	2,0	3,0	4,0
Över-/underkurser vid emission	-9,5	0,0	-1,5	-1,0	1,0	0,0
Summa räntor	22,3	23,1	24,4	30,2	28,0	29,8
Räntor på in- och utlåning	-4,7	-4,5	-5,0	-5,0	-5,5	-5,5
Valutaförluster/-vinster	-2,9	-8,5	-9,0	-1,0	0,0	0,0
Kursförluster/-vinster	12,5	6,0	11,5	2,5	1,0	-2,5
Övrigt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa ränteutgifter	27,3	16,1	21,9	26,7	23,5	21,8

Källa: Proposition 2013/14:1 utgiftsområde 26.

Marknadsräntorna beräknas vara fortsatt låga framöver, vilket innebär lägre ränteutgifter för lån i svenska kronor. Låga räntor leder också till högre överkurser i samband med att Riksgäldskontoret emitterar ett nytt tioårigt referenslån. År 2015–2017 väntas ränteutgifterna bli relativt låga med undantag för en tillfällig effekt 2015 då ett stort realobligationslån förfaller. När lånet förfaller innebär det en inflationskompensation på ca 6 miljarder kronor, vilket belastar anslaget. Som andel av BNP beräknas statsskuldräntorna minska under prognosperioden, från 0,8 procent 2012 till 0,5 procent 2017.

Tabell 2 visar de kostnadsmässiga statsskuldräntorna som används vid beräkningen av statens finansiella sparande. Kostnadsmässig redovisning visar den ränta som genererats under en viss tidsperiod i stället för faktiska utbetalningar, vilket lättare åskådliggör kostnaden för statsskulden över tid. I tabellen ingår inte t.ex. realiserade valutakurs- och kursförluster, vilka påverkar ränteutgifterna.

Tabell 2 Kostnadsmässiga statsskuldräntor 2012–2017*Miljarder kronor**Utfall 2012 och prognos 2013–2017*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Summa räntor enligt tabell 1	22,3	23,1	24,4	30,2	28,0	29,8
Summa kostnadsjustering	-3,8	-3,0	-2,5	-6,0	-1,0	0,0
Summa räntekostnader	17,9	20,1	22,1	24,2	27,0	29,8

Källa: Proposition 2013/14:1 utgiftsområde 26.

Räntekostnaderna bedöms öka 2013–2017 i takt med högre marknadsräntor trots att statsskulden minskar fr.o.m. 2015.

Anslaget 1:2 Oförutsedda utgifter

Syftet med ett anslag för oförutsedda utgifter är att medel får användas för oförutsedda utgifter såsom t.ex. utgifter för ersättningar till enskilda för skador av statlig verksamhet enligt lagakraftvunnen dom eller efter uppgörelse. Anslaget är avsett för oförutsedda utgifter som är så brådskande att ärendet inte hinner underställas riksdagen, samtidigt som utgifterna inte lämpligen kan täckas av andra anslagsändamål. Regeringen beslutar i varje enskilt fall om när medel från anslaget ska tas i anspråk. Regeringen ska i efterhand redovisa för riksdagen vilka utgifter som täckts genom att medel från anslaget tagits i anspråk. Finansiering av utgifter från anslaget ska ske genom indrag från annat anslag.

Enligt regeringens bedömning behövs även fortsättningsvis ett anslag för oförutsedda utgifter och för vissa speciella ändamål om andra medel inte står till förfogande. Användningen av anslaget och beslutade indrag med anledning av detta redovisas i årsredovisningen för staten.

Regeringen föreslår att riksdagen anvisar 10 miljoner kronor för 2014 till anslaget 1:2 Oförutsedda utgifter.

Anslaget 1:3 Riksgäldskontorets provisionsutgifter

Anslaget avser Riksgäldskontorets provisionsutgifter i samband med upplåning och förvaltning av statsskulden. Samtliga utgifter inom anslaget redovisas utanför utgiftstaket, liksom ränteutgifterna på statsskulden.

Riksgäldskontoret betalar främst ut provisioner till marknadsaktörer för att de upprätthåller en marknad genom att sälja, marknadsföra och lösa in Riksgäldskontorets produkter. Dessutom ges provision till de externa förvaltare som arbetar på Riksgäldskontorets uppdrag. Externa förvaltare får både en fast och en rörlig provision, där den rörliga baseras på resultat.

Tabell 3 Utveckling av provisionsutgifter 2009–2012*Miljoner kronor*

	2009	2010	2011	2012
Försäljningsprovisioner	150,0	71,8	53,1	61,5
Provisioner av externa förvaltare	55,4	20,4	55,8	7,8
Futuresprovisioner	5,8	8,7	8,2	12,3
Övriga provisioner	1,1	7,8	0,4	0,3
Summa provisionsutgifter	212,3	108,8	117,5	81,9

Källa: Proposition 2013/14:1 utgiftsområde 26.

Provisionsutgifterna varierar kraftigt över tiden och har minskat mellan 2009 och 2012 till en nivå på ca 82 miljoner kronor. Det beror på att upplåningen har skett via olika instrument och metoder och att utgifterna därmed skiljer sig åt mellan åren. Försäljningsprovisionerna tredubblades under 2009 jämfört med 2008. En stor del av kostnaden berodde på att en 30-årig statsobligation emitterades genom syndikering, vilket innebär att mellanhänder, vanligtvis banker, sköter försäljningen mot en avgift. En annan bidragande orsak till de höga kostnaderna 2009 var att ett premieobligationslån emitterades så sent på året 2008 att provisionerna kom att belasta 2009 års anslag. Provisionerna till de externa förvaltarna var höga 2009 och 2011. Det hänger samman med att avkastningen under 2008 och 2010 var god, 187 miljoner kronor respektive 263 miljoner kronor, vilket resulterade i att en betydande rörlig ersättning betalades ut påföljande år. År 2009 halverades avkastningen, vilket förklarar den betydligt lägre ersättningen under 2010.

Utvecklingen av provisionsutgifterna under senare år visar att kostnaderna till största delen styrs av vilka upplåningskanaler som används. Vissa upplåningsinstrument medför inte några rörliga kostnader medan andra gör det. För de största upplåningsvolymerna är försäljningsprovisionerna fasta. Försäljningsprovisionerna för premieobligationer har ett direkt samband med försäljningsvolymerna. En upplåning via syndikering leder också till höga provisioner eftersom de är relaterade till volymen.

Tabell 4 visar utfallet av och prognosen för provisionsutgifterna fördelat på några kategorier 2012–2017. De högre kostnaderna för 2014–2017 förklaras främst av ökade utgifter i utländsk valuta jämfört med tidigare år. De beror också i viss mån på att regeringen föreslår att drygt 15 miljoner kronor per år i provisionsutgifter förs till anslaget för Riksgäldskontorets provisionsutgifter under utgiftsområde 26. Tidigare redovisades provisionsutgifterna inom Riksgäldskontorets anslag inom utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning.

Tabell 4 Utveckling av provisionsutgifter 2012–2017*Miljoner kronor**Utfall 2012 och prognos 2013–2017*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Försäljningsprovisioner	62	49	115	106	106	106
Provisioner externa förvaltare	8	25	30	30	30	30
Futuresprovisioner	12	9	8	8	8	8
Övriga provisioner	0	2	1	1	1	1
Summa provisionsutgifter	82	85	154	145	145	145

Källa: Proposition 2013/14:1 utgiftsområde 26.

Regeringen har enligt 3 kap. 9 § budgetlagen (2011:203) ett bemyndigande att besluta att anslaget för statsskuldräntan samt andra utgifter för upplåning och skuldförvaltning får överskridas om det är nödvändigt för att fullgöra statens betalningsåtaganden. Bemyndigandet nyttjades senast 2009 då utgifterna uppgick till 212 miljoner kronor, vilket var 52 miljoner kronor mer än det anslag som anvisats av riksdagen.

Regeringen föreslår att riksdagen anvisar 145,2 miljoner kronor för 2014 till anslaget 1:3 Riksgäldskontorets provisionsutgifter.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar regeringens ambitionshöjning med en mer tydlig och enhetlig utformning av anslagens ändamål i budgetpropositionen för 2014. Regeringens analys av utfallen för 2000–2012 visar att anslaget för ränteutgifter har över- eller underskattats med i genomsnitt 7 miljarder kronor per år. Även för 2013 prognostiseras en avvikelse i denna storleksordning. Utskottet delar regeringens uppfattning att det är svårt att i närtid prognostisera ränteutgifterna, men menar att riksdagen på ett tydligare sätt bör få information om de olika ränteutgiftsposternas avvikelser från anvisade medel. Även motiven till regeringens budgeterade anslagsnivåer för ränteutgifterna bör framgå tydligare.

När det gäller anslaget för Riksgäldskontorets provisionsutgifter har utskottet tidigare, exempelvis i betänkande 2011/12:FiU4, uttalat önskemål om en närmare redovisning av motiven för den föreslagna anslagsnivån. I de två senaste budgetpropositionerna för utgiftsområde 26 har regeringen också redovisat mer utförligt hur framtida prognoser för provisionsutgifterna har beräknats. Regeringen föreslog utifrån en prognos en sänkning av anslagsnivån med 30 miljoner kronor i budgetpropositionen för 2013, vilket utskottet välkomnade (bet. 2012/13:FiU4 s. 8). Regeringens prognos för försäljningsprovisioner är på 115 miljoner kronor för 2014, vilket är högre jämfört med förra årets prognos på 85 miljoner kronor för samma år.

Regeringens utvärdering av provisionsutgifterna redovisades för riksdagen i skrivelsen Statens upplåning och skuldförvaltning för 2007–2011 (skr. 2011/12:104). Finansutskottet ansåg i behandlingen av skrivelsen att frågan om provisionsutgifterna skulle behandlas i samband med budgetpro-

positionen för 2013 (bet. 2011/12:FiU30 s. 19). I behandlingen av anslagen inom utgiftsområde 26 i budgetpropositionen för 2013 delade utskottet regeringens bedömning att flexibilitet är viktigt för att kunna välja det mest kostnadseffektiva upplåningsinstrumentet. Samtidigt menade utskottet att Riksgälden har ett ansvar att löpande säkerställa att provisionsutgifterna är så låga som möjligt givet de syften de ska uppfylla (bet. 2012/13:FiU4 s. 8–9).

Regeringen konstaterar i budgetpropositionen för 2014 att det är instrumenten och kanalerna för upplåning och de externa förvaltarnas insatser som påverkar provisionsutgifternas storlek. Avvägningen mellan instrumenten för upplåning görs av Riksgälden inom ramarna för regeringens riktlinjer för statsskuldens förvaltning. Regeringen anför att höga provisioner till externa förvaltare leder till att kostnaden för utgiftsområdet totalt sett har sjunkit eftersom avkastningen per definition varit hög när provisionerna varit höga. Dessa vinster redovisas inte under anslaget för provisionsutgifter (1:3) utan på anslaget för statsskuldräntor (1:1).

Under ärendets beredning har Finansdepartementet lämnat kompletterande information i frågan om utskottets synpunkter om provisionsutgifterna. Regeringen avser att återkomma i frågan i den kommande utvärderingen av statens upplåning och skuldförvaltning. Rapporten beräknas vara klar och överlämnas till riksdagen senast den 25 april 2014. Utvärderingen görs vartannat år, och en liknande information om återkoppling när det gäller provisionsutgifterna gavs av regeringen i behandlingen av budgetpropositionen för 2012 (bet. 2011/12:FiU4 s. 7).

Med detta ställer sig utskottet bakom regeringens förslag till beräkning av anslagen inom utgiftsområde 26.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2013/14:1 Budgetpropositionen för 2014 utgiftsområde 26:

1. Riksdagen anvisar för budgetåret 2014 ramanslagen inom utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. enligt uppställning i propositionen.

BILAGA 2

Regeringens och oppositionens anslagsförslag

Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Tusental kronor

Ramanslag	Regeringens förslag	Avvikelse från regeringen			
		S	MP	SD	V
1:1 Räntor på statsskulden	21 929 000				
1:2 Oförutsedda utgifter	10 000				
1:3 Riksgäldskontorets provisionsutgifter	145 200				
Summa	22 084 200	±0	±0	±0	±0

BILAGA 3

Utskottets anslagsförslag

Förslag till beslut om anslag för 2014 inom
utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Tusental kronor

Ramanslag	Avvikelse från regeringen	Utskottets förslag
1:1 Räntor på statsskulden	±0	21 929 000
1:2 Oförutsedda utgifter	±0	10 000
1:3 Riksgäldskontorets provisionsutgifter	±0	145 200
Summa	±0	22 084 200