



Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Sammanfattning

Utskottet tillstyrker regeringens förslag om anslag för utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. som totalt uppgår till ca 11,4 miljarder kronor för 2018. Utskottet avstyrker en motion med förslag om högre anslag.

Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna har inte deltagit i anslagsbeslutet. Dessa partier redovisar i stället sina ställningstaganden i särskilda yttranden.

Behandlade förslag

Proposition 2017/18:1 inom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Ett yrkande i en motion från allmänna motionstiden 2017/18.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Budgetprocessen i riksdagen	4
Betänkandets disposition	5
Utskottets överväganden	6
Regeringens preliminära resultatredovisning för utgiftsområde 26	
Statsskuldräntor m.m.	6
Anslag inom utgiftsområde 26	10
Särskilda yttranden	17
1. Anslag inom utgiftsområde 26 (M)	17
2. Anslag inom utgiftsområde 26 (C)	17
3. Anslag inom utgiftsområde 26 (L)	17
4. Anslag inom utgiftsområde 26 (KD)	18
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	19
Propositionen	19
Motion från allmänna motionstiden 2017/18	19
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens och oppositionens anslagsförslag	20
<i>Bilaga 3</i>	
Utskottets anslagsförslag	21
<i>Tabeller</i>	
Tabell 1 Utgiftsmässiga räntor på statsskulden 2016–2020	11
Tabell 2 Kostnadsmässiga räntor på statsskulden 2016–2020	12
Tabell 3 Utveckling av provisionsutgifter 2012–2016	13
Tabell 4 Utveckling av provisionsutgifter 2016–2020	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Anslag inom utgiftsområde 26

Riksdagen anvisar anslagen för 2018 inom utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. enligt utskottets förslag i bilaga 3.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2017/18:1 utgiftsområde 26 punkt 1 och avslår motion

2017/18:3793 av Mats Persson m.fl. (L).

Stockholm den 7 december 2017

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Elisabeth Svantesson (M)*, Monica Green (S), Maria Plass (M)*, Ingela Nylund Watz (S), Oscar Sjöstedt (SD), Ingemar Nilsson (S), Niklas Wykman (M)*, Marie Granlund (S), Dennis Dioukarev (SD), Mats Persson (L)*, Jakob Forssmed (KD)*, Adnan Dibrani (S), Anette Åkesson (M)*, Peter Helander (C)*, Rasmus Ling (MP) och Håkan Svenneling (V).

* Avstår från ställningstagande, se särskilda yttranden.

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta ärende behandlas regeringens budgetproposition 2017/18:1 i de delar som gäller utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. och en motion från allmänna motionstiden 2017/18. Regeringens förslag till riksdagsbeslut liksom förslaget i motionen finns i bilaga 1. I bilaga 2 finns en sammanställning av regeringens och oppositionspartiernas förslag till anslag för 2018. I bilaga 3 finns utskottets förslag till anslagsfördelning.

Regeringens budgetproposition bygger på en överenskommelse mellan regeringspartierna och Vänsterpartiet.

Budgetprocessen i riksdagen

Rambeslutsprocessen

Budgetprocessen innebär bl.a. att riksdagen i ett första steg fastställer en utgiftsram för varje utgiftsområde. Utgiftsramen anger det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till (11 kap. 18 § riksdagsordningen).

Riksdagen har, med bifall till regeringens förslag, bestämt utgiftsramen för 2018 för utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. till 11,4 miljarder kronor (prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54). I detta ärende föreslår finansutskottet hur anslagen för utgiftsområdet ska fördelas inom utgiftsområdesramen. Riksdagens ställningstagande till anslag för utgiftsområdet ska göras genom *ett* beslut (11 kap. 18 § riksdagsordningen).

Uppföljning av regeringens resultatredovisning

Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat.

I utskottens beredning av ärenden ingår att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut (4 kap. 8 § regeringsformen). Som en del i utskottens uppföljning ingår att behandla den resultatinformation som regeringen presenterar. Riksdagen har beslutat om riktlinjer för bl.a. den löpande uppföljningen av regeringens resultatredovisning (framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21). Av riktlinjerna framgår att riksdagen beställer och tar emot information om resultatet av statens verksamhet.

Regeringens resultatredovisning av utgiftsområde 26 sker vartannat år genom utvärderingar av statsskuldspolitiken och redovisas i en skrivelse. Åren däremellan redovisar regeringen sin preliminära syn på den genomförda statsskuldspolitiken i budgetpropositionen.

Betänkandets disposition

Betänkandet har disponerats så att målet för utgiftsområdet och regeringens preliminära resultatredovisning behandlas först. Därefter behandlas de förslag i budgetpropositionen och i motionen som gäller de tre anslagen inom utgiftsområde 26.

Utskottets överväganden

Regeringens preliminära resultatredovisning för utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. omfattar räntor på statsskulden, oförutsedda utgifter och Riksgäldskontorets provisionsutgifter i samband med upplåning och skuldförvaltning. Utgiftsområdet ingår inte i utgifterna under utgiftstaket för staten.

Propositionen

I budgetpropositionen för 2018 redovisar regeringen sin preliminära utvärdering av statsskuldförvaltningen för perioden 2013–2017. Nästa utvärderingsskrivelse överlämnas till riksdagen i april 2018. Den senaste utvärderingen av statsskuldspolitiken behandlades av utskottet våren 2016 (skr. 2015/16:104, bet. 2015/16:FiU37, rskr. 2015/16:318).

Målet

Målet för statsskuldförvaltningen är att skulden ska förvaltas så att kostnaden för den långsiktigt minimeras samtidigt som risken i förvaltningen beaktas. Förvaltningen ska ske inom ramen för de krav som penningpolitiken ställer (5 kap. 5 § budgetlagen [2011:203]).

Riktlinjer för statsskuldförvaltningen

Utifrån målet för statsskuldförvaltningen beslutar regeringen i årliga riktlinjebeslut om den övergripande styrningen. Riksgäldskontoret ansvarar för att upplåning och förvaltning görs i enlighet med målet och inom ramen för de riktlinjer som regeringen beslutat. Regeringens riktlinjebeslut ska fattas senast den 15 november varje år. Till grund för beslutet ligger bl.a. Riksgäldskontorets förslag till riktlinjer som också ska lämnas årligen, senast den 1 oktober. I samband med beredningen av Riksgäldskontorets förslag ges Riksbanken också möjlighet att yttra sig.

Målet för statsskuldförvaltningen innebär att regeringens riktlinjebeslut ska baseras på en avvägning mellan långsiktig kostnad och risk. Avvägningen görs främst genom statsskuldens sammansättning och löptid. Även statsskuldens storlek och förväntade utveckling påverkar regeringens styrning.

Riksgälden ska fastställa interna riktlinjer baserade på regeringens riktlinjer. Besluten ska avse utnyttjandet av positionsmandatet, valuta-fördelningen i valutaskulden samt principer för marknads- och skuldvärd.

Statsskuldens sammansättning

Den största delen av statsskulden består av nominella lån i kronor. I övrigt består skulden av real skuld i kronor och valutaskuld, dvs. lån i utländsk valuta. Andelen real skuld i kronor styrs med en långsiktig målandel, som 2015 sänktes från 25 till 20 procent som en konsekvens av att nya beräkningsprinciper infördes för statsskuldens andelar. Styrningen av andelen valutaskuld ändrades 2015. Den tidigare styrningen mot en valutaexponering om 15 procent ersattes då med en planerad årlig minskning på 20 miljarder kronor (och på högst 30 miljarder kronor). Ändringen motiverades av att det inte finns tillräckligt stöd för att valutaexponering ger lägre förväntade kostnader för staten. Exponeringen leder däremot till att kostnaderna varierar mer, och den bör därför gradvis minska. Andelen nominell skuld i kronor styrs inte direkt utan är en konsekvens av utfallet för de båda andra skuldslagen.

För 2016 har utfallet för andelen real kronskuld och valutaskuld hållit sig relativt nära regeringens riktlinjer. Andelen real kronskuld var under året 18,4 procent, vilket är något lägre än målet på 20 procent. Enligt regeringen är andelen svår att styra eftersom den inte kan anpassas med hjälp av derivat på samma sätt som för valutaskulden. Det skulle enligt regeringen medföra omotiverat stora kostnader att anpassa andelen genom byten mellan reala och nominella statsobligationer. Statsskuldens exponering i utländsk valuta minskade med målsatta 20 miljarder kronor genom växling av japanska yen och amerikanska dollar.

Statsskuldens löptid

Regeringen styr sedan 2009 löptiden i statsskulden genom att lägga fast separata målvärden för räntebindningstiden i vart och ett av de tre skuldslagen. För instrument i nominell kronskuld med mer än tolv år till förfall var det långsiktiga riktvärdet 70 miljarder kronor under 2016. För instrument i nominell kronskuld med upp till tolv år till förfall har riktlinjerna för löptiden, mätt som duration, ökats stegvis och skulle 2016 vara 2,6–3,6 år. Det uppnåddes vid de flesta tidpunkter. I riktlinjerna för 2017 ökades målnivån för löptiderna ytterligare, till 2,9–3,9 år. Förlängningen motiverades av att kostnadsfördelen med kort upplåning är mindre än tidigare. Styrningen av löptiden för den reala kronskulden ändrades i riktlinjerna för 2011 från ett fast riktmärke (9,4 år) till ett intervall (8–10 år). I riktlinjerna för 2012 vidgades intervallet till 7–10 år, vilket sedan sänktes något till 6–9 år i riktlinjerna för 2016. För valutaskulden var löptiden 0,1 år 2016, vilket är inom regeringens riktlinjer på 0–1 år.

Riksgäldens upplåning och skuldförvaltning

För att sänka kostnaden för statsskulden har Riksgäldskontoret möjlighet att ta ränte- och valutapositioner. I regeringens riktlinjer anges mandaten för positionstagande i utländsk valuta och i kronans valutakurs. Positionsmandatet i utländsk valuta sänktes från 450 till 300 miljoner kronor för 2014 och har varit oförändrat sedan dess. Syftet med sänkningen var att begränsa risken för

förluster samtidigt som verksamheten gavs utrymme att bidra till kostnadsbesparingar. Potentialen för kostnadsbesparingar minskades dock. Mandatet för positioner i kronans valutakurs sänktes från 50 till 15 miljarder kronor för 2012 och till 7,5 miljarder kronor för 2013. Det har varit oförändrat sedan dess. För perioden 2012–2016 uppgick det totala resultatet till i genomsnitt –52 miljoner kronor per år. Riksgäldskontorets särskilda positioner uppgick till i genomsnitt 119 miljoner kronor, medan den löpande förvaltningen har visat ett underskott på 41 miljoner kronor. Den externa förvaltningen har i genomsnitt haft ett överskott på 27 miljoner kronor per år.

Riksgäldskontoret arbetar efter ett antal mellanliggande mål för att genom marknads- och skuldvard bidra till att statspappersmarknaderna fungerar väl. Målen anger bl.a. att infrastrukturen på marknaden ska fungera väl, investerarsbasen ska vara bred och det ska råda transparens och förutsägbarhet med tydlig och öppen kommunikation med investerare och återförsäljare. Enligt den årliga undersökning som genomförs av TSN Sifo Prospera på uppdrag av Riksgäldskontoret var förtroendet för myndighetens upplåningsverksamhet bland svenska och utländska investerare fortsatt högt 2016. Högst betyg gavs för marknadsvård genom repor av statspapper följt av kommunikation om lånebehov och finansiering.

I riktlinjerna för 2017 gjordes målsättningen för privatmarknadsupplåningen mer långsiktig mot bakgrund av det låga ränteläget. Privatmarknadsupplåningens andel av statsskulden har minskat de senaste fem åren, från ca 4 procent till drygt 1 procent vid slutet av 2016. För perioden 2012–2016 uppgick den samlade kostnadsbesparingen för privatmarknadsupplåningen till 258 miljoner kronor. Framför allt bidrog försäljningen av premieobligationer i början av perioden till besparingen. I slutet av perioden var dock resultatet negativt. För att begränsa räntekostnadsförlusten uppmanade regeringen Riksgäldskontoret i riktlinjerna för 2017 att begränsa försäljningen av premieobligationer så länge upplåningen är dyrare än annan upplåning, och Riksgäldskontoret beslutade att tills vidare inte ge ut premieobligationer.

Kostnad i termer av genomsnittlig emissionsränta

Regeringen anger i budgetpropositionen att det är svårt att kvantitativt utvärdera om regeringens riktlinjer och Riksgäldskontorets lånestrategier varit bättre än alternativa strategier. Eftersom Riksgäldskontorets dominerande ställning gör att priserna på marknaden påverkas av myndighetens val av upplåningsstrategi kan kostnaderna bara mätas och utvärderas övergripande.

Som övergripande kostnadsåtgärd för styrning och uppföljning av statsskuld förvaltningen används den genomsnittliga emissionsräntan (genomsnittet av räntan som staten vid utgivningstillfället lånade till). Den genomsnittliga emissionsräntan för valutasulden har minskat snabbast eftersom löptiden är kortast i detta skuldslag. Även den genomsnittliga emissionsräntan för nominell och real kronaskuld har fallit. Vid slutet av 2016

var den genomsnittliga emissionsräntan för valutaskulden $-0,3$ procent, för den nominella kronskulden $0,6$ procent och för den reala 1 procent.

På regeringens uppdrag har Riksgäldskontoret utrett om det går att underlätta utvärderingen av det övergripande målet för statskuldsförvaltningen (Fi2016:01559). I utvärderingsarbetet anlätade regeringen även Ekonomistyrningsverket (ESV) som ansåg att måttet periodiserad kostnad, som Riksgäldskontoret använder när statsskuldens totala kostnad följs upp, är svårt att förstå. Riksgäldskontoret har därför tagit fram ett nytt mått som ska lösa de problem som ESV lyft fram. Kostnader som uppkommer på grund av växelkursförändringar, inflationsuppräknung och återköp ska tas löpande i takt med att de uppkommer (i stället att för som tidigare redovisas retroaktivt i takt med att antaganden ersätts med utfall). Regeringen ställer sig positiv till rekommendationerna från ESV och Riksgäldskontoret och anser att det nya måttet fortsättningsvis bör användas i styrning och utvärdering av statsskuldens förvaltning.

När det gäller riktmärkesbaserad utvärdering av upplåningskostnaderna instämmer regeringen i Riksgäldskontorets bedömning att en sådan inte bör införas. Nyttan av denna typ av utvärdering skulle enligt regeringen vara begränsad, samtidigt som den skulle kräva betydande resurser. Riktmärkesportföljens sammansättning skulle präglas av godtycke, samtidigt som avvikelser från riktmärket till stor del skulle bero på faktorer utanför Riksgäldskontorets kontroll. Det skulle dessutom riskera att motverka de senaste årens flexiblare styrning, enligt regeringen.

Risker i statsskuldsförvaltningen

Ränteomsättningsrisken, dvs. risken för att räntan på skulden snabbt stiger till följd av högre marknadsräntor, ökar när en stor del av skulden består av korta och rörliga lån. Eftersom räntan på korta lån i regel är lägre än på längre lån görs en avvägning mellan kostnad och risk. Den genomsnittliga räntebindningstiden, mätt som duration, för hela statsskulden var $4,2$ år i slutet av 2010 och $4,6$ år i slutet av 2016. Under 2016 varierade måttet mellan $4,0$ och $4,8$ år. Refinansieringsrisken, dvs. risken för att det visar sig svårt eller dyrt att ersätta förfallande lån med nya, uppstår i regel när behovet av nyupplåning ökar kraftigt. Enligt regeringen är den bästa försäkringen mot denna typ av risk goda och hållbara statsfinanser. Risken minskar också genom att upplåningen i statsobligationer fördelas i obligationer som förfaller vid olika tidpunkter och genom att upplåningen genomförs löpande i små och regelbundna auktioner. Sedan 2009 har refinansieringsrisken också begränsats genom att den långa upplåningen gradvis ökat. Den genomsnittliga tiden till förfall uppgick till 5 år i slutet av 2012 och $4,6$ år i slutet av 2016.

Anslag inom utgiftsområde 26

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen anvisar anslagen för 2018 inom utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. enligt regeringens förslag. Riksdagen avslår motionen, som innebär en högre ram för utgiftsområdet än vad riksdagen har beslutat.

Jämför särskilt yttrande 1 (M), 2 (C), 3 (L) och 4 (KD).

Propositionen

I budgetpropositionen för 2018 föreslår regeringen att anslagen för utgiftsområde 26 uppgår till 11,4 miljarder kronor. Det är en minskning med 5,1 miljarder kronor jämfört med nivån enligt budgetpropositionen för 2017. För 2019 beräknas utgifterna för ramen uppgå till 25,7 miljarder kronor och för 2020 till 22,2 miljarder kronor, vilket är 4,2 miljarder kronor respektive 14,5 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2017. De lägre utgifterna är en effekt av att både de långa och de korta marknadsräntorna är markant lägre i dag, samt en effekt av en lägre statsskuld än vad som antogs i budgetpropositionen för 2017.

Utfallet för utgiftsområdet uppgick till 1,7 miljarder kronor 2016 och var därmed 20,2 miljarder kronor lägre än utfallet för 2015. Utgifterna inom utgiftsområdet förväntas bli 4,8 miljarder kronor lägre 2017 än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2017. Utgiftsminskningen gäller anslaget 1:1 Räntor på statsskulden och beror främst på att de inhemska räntorna blivit lägre och att valutakursvinsterna väntas bli högre än vad som antogs i budgetpropositionen för 2017.

Utgiftsområdet omfattar tre anslag, och den förväntade utvecklingen för dessa redovisas nedan.

Anslaget 1:1 Räntor på statsskulden

Anslaget används för att finansiera utgifterna för räntor på statsskulden och påverkas av storleken på statsskulden, inhemska och utländska räntenivåer, kronans växelkurs mot andra valutor samt Riksgäldskontorets upplånings- och skuldförvaltningsteknik.

Utgifterna för anslaget 2017 beräknas bli 11,5 miljarder kronor, vilket är 4,8 miljarder kronor lägre än vad som föreslogs i 2017 års budgetproposition. De huvudsakliga orsakerna till att utgifterna väntas bli lägre är att de inhemska räntorna blivit lägre och att valutakursvinsterna väntas bli högre än vad som antogs i budgetpropositionen för 2017.

Regeringen föreslår att riksdagen anvisar 11,2 miljarder kronor för 2018 till anslaget 1:1 Räntor på statsskulden.

Utgiftsmässiga räntor på statsskulden

Den budgetpåverkande redovisningen av statsskuld räntorna är utgiftsmässig och i stort sett baserad på hur mycket som betalas varje år. Ränteutgifterna är därmed starkt beroende av vilken upplåningsteknik som används och kan uppvisa stora svängningar mellan åren som inte direkt kan hänföras till den underliggande skuld-, ränte- och valutakursutvecklingen under motsvarande period. Förutom löpande ränteutgifter samt över- och underkurser från emissioner av statsobligationer utgörs de totala ränteutbetalningarna även av utgifter i form av realiserade kursdifferenser vid återköp av obligationer och realiserade valutakursdifferenser.

I tabell 1 redovisas de utgiftsmässiga statsskuld räntorna 2016–2020. Utfallet för de utgiftsmässiga statsskuld räntorna blev 1,7 miljarder kronor för 2016. De utgiftsmässiga räntorna bedöms öka med 9,9 miljarder kronor till 11,5 miljarder kronor 2017. Den stora ökningen beror främst på att ränteutgifterna 2016 var ovanligt låga till följd av höga överkurser vid emissioner av statslån och av stora valutavinster. År 2018 väntas ränteutgifterna i stort sett vara oförändrade, för att 2019 öka med 14 miljarder kronor, i huvudsak beroende på kursförluster. År 2020 väntas ränteutgifterna sedan minska med 4 miljarder kronor.

Tabell 1 Utgiftsmässiga räntor på statsskulden 2016–2020

Miljarder kronor, utfall 2016 och prognos 2017–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Räntor på lån i svenska kronor	14,3	16,5	17,2	22,0	24,5
Räntor på lån i utländsk valuta	-0,2	0,0	0,5	0,5	0,5
Över/underkurser vid emission	-16,8	-9,0	-1,5	-3,0	-0,5
Summa räntor	-2,7	7,5	16,2	19,5	24,5
Räntor på in- och utlåning	-2,8	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5
Valutakursförluster/vinster	-2,5	-0,5	-0,5	0,0	0,0
Kursförluster/vinster	9,7	7,0	-2,0	8,5	0,0
Summa ränteutgifter	1,7	11,5	11,2	25,5	22,0

Källa: Prop. 2017/18:1 utg.omr. 26.

Kostnadmässiga räntor på statsskulden

Kostnadmässiga räntor används vid beräkningen av statens finansiella sparande och för att följa kostnadsutvecklingen för statsskulden. Kostnadmässig redovisning innebär att räntorna periodiseras över lånets löptid, vilket betyder att de bokförs till det år de uppstått i stället för till när de faktiska betalningarna genomförts. Det innebär att realiserade valuta- och räntekursförluster inte räknas med och att det därmed går att följa den underliggande utvecklingen av ränteutgifterna.

Tabell 2 visar att räntekostnaderna väntas öka efter 2016 och framöver i takt med att marknadsräntorna stiger. Statsskulden väntas dock minska t.o.m. 2020.

Tabell 2 Kostnadsmissiga räntor på statsskulden 2016–2020*Miljarder kronor, utfall 2016 och prognos 2017–2020*

	2016	2017	2018	2019	2020
Summa räntor enligt tabell 1	-2,7	7,5	16,2	19,5	24,5
Summa kostnadsjustering	8,6	2,0	-3,0	-5,0	-9,0
Summa räntekostnader	5,9	9,5	13,2	14,5	15,5

Källa: Prop. 2017/18:1 utg.omr. 26.

Ränteutvecklingen på statsskulden och ränteutgifternas storlek

Regeringen anger att de utgiftsmässiga statsskuld räntorna har minskat från ca 90 miljarder kronor i början av 2000-talet till ca 2 miljarder kronor 2016. Som andel av BNP minskade statsskuld räntorna under motsvarande period från ca 3,8 procent till ca 0,4 promille. Minskningen beror främst på att marknadsräntorna har sjunkit, men även på att statsskuldens andel av BNP minskat.

Ränteutgifterna väntas öka från 2018 t.o.m. 2020 till följd av stigande marknadsräntor. Uttryckt som andel av BNP beräknas ränteutgifterna öka från 0,04 procent 2016 till 0,25 procent 2017, för att sedan öka till 0,51 procent 2019 och sedan falla tillbaka till 0,42 procent 2020.

Anslaget 1:2 Oförutsedda utgifter

Anslaget får användas för oförutsedda utgifter inklusive utgifter för ersättningar till enskilda för skador av statlig verksamhet enligt lagakraftvunnen dom eller efter uppgörelse samt utgifter för skador inom landet som uppkommit under tidigare krigsförhållanden. Medel från anslaget tas i anspråk efter beslut av regeringen i varje enskilt fall.

Regeringen bedömer att det även fortsättningsvis behövs ett anslag för oförutsedda utgifter och för vissa speciella ändamål om andra medel inte står till förfogande. Kammarkollegiet bör därför efter beslut av regeringen även fortsättningsvis få betala ut ersättningar för skador av detta skäl.

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. Användningen av anslaget och beslutade indrag med anledning av detta redovisas i årsredovisningen för staten.

Regeringen föreslår att 10 miljoner kronor anvisas under anslaget 1:2 Oförutsedda utgifter för 2018. För 2019 och 2020 beräknas anslaget till 10 miljoner för respektive år.

Anslaget 1:3 Riksgäldskontorets provisionsutgifter

Anslaget får användas för utgifter för Riksgäldskontorets provisionskostnader i samband med upplåning och förvaltning av statsskulden. Kostnaderna redovisas utanför utgiftstaket på samma sätt som ränteutgifterna för

statsskulden. Anslaget omfattas också av ett särskilt bemyndigande som är beloppsmässigt obegränsat för att säkerställa att regeringen alltid ska kunna fullgöra sina åtaganden gentemot långivarna.

Riksgäldskontoret betalar ut provisioner till olika marknadsaktörer och externa förvaltare som arbetar på Riksgäldskontorets uppdrag. De externa förvaltarna får både en fast och en rörlig provision baserat på deras resultat.

Av tabell 3 framgår att provisionskostnaderna har varierat från 75 till 139 miljoner kronor under perioden 2012–2016, vilket beror på att Riksgäldskontorets upplåning skett med olika instrument och metoder. Avvägningen mellan vilka instrument som ska användas görs av Riksgäldskontoret inom de ramar som regeringen gett genom riktlinjerna för statsskuldens förvaltning.

Tabell 3 Utveckling av provisionsutgifter 2012–2016

Miljoner kronor, utfall 2012–2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Försäljningsprovisioner	61,5	45,3	46,5	46,4	37,3
Provisioner externa förvaltare	7,8	14,8	11,7	44,0	24,8
Futuresprovisioner	12,3	7,6	11,2	8,1	2,2
Provisioner valutaupplåning	0,0	8,9	27,8	30,0	0,0
Övriga provisioner	0,4	0,3	18	10,4	10,6
Summa provisionskostnader	81,9	76,9	115,1	139,0	74,8

Källa: Prop. 2017/18:1 utg.omr. 26.

De två faktorer som spelar störst roll för provisionskostnadernas storlek är vilka upplåningskanaler som används och hur väl de externa förvaltarna lyckas med sitt uppdrag. Som mest får de externa förvaltarna 20 procent av marginalavkastningen. Vid höga provisioner är också avkastningen hög, vilket totalt sett har gett lägre kostnader för hela utgiftsområdet. Vinsterna redovisas på anslaget 1:1 Räntor på statsskulden.

I tabell 4 redovisas utfallet för provisionskostnaderna för 2016 och en prognos för kostnadsutvecklingen 2017–2020.

Tabell 4 Utveckling av provisionsutgifter 2016–2020

Miljoner kronor, utfall 2016 och prognos 2017–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Försäljningsprovisioner	37,3	34,7	34,8	34,8	34,8
Provisioner externa förvaltare	24,8	16,0	15,8	28,0	28,0
Futuresprovisioner	2,2	3,5	4,5	5,0	5,0
Provisioner valutaupplåning	0,0	0,0	17,9	17,9	17,9
Övriga provisioner	10,6	13,7	10,6	10,2	10,2
Summa provisionskostnader	74,8	67,9	83,6	95,8	95,8

Anm. Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

Källa: Prop. 2017/18:1 utg.omr. 26.

Variationerna i de totala provisionskostnaderna över tid förklaras till stor del av provisioner till externa förvaltare. Denna post är enligt regeringen svåruppskattad och kan beräknas först när året är slut. I prognosen för 2017 ingår utfall för de resultat som förvaltarna uppnådde 2016. Sammantaget beräknas provisionsutgifterna för de lån Riksgäldskontoret hanterar bli 68 miljoner kronor 2017 och 81 miljoner kronor 2018. Därefter beräknas kostnaderna uppgå till ca 96 miljoner kronor per år 2019–2020.

Regeringen föreslår att 145,2 miljoner kronor anvisas under anslaget 1:3 Riksgäldskontorets provisionsutgifter för 2018. För 2019 och 2020 beräknas anslaget till 145,2 miljoner kronor per år.

Motionen

I kommittémotion 2017/18:3793 av Mats Persson m.fl. (L) föreslås att riksdagen anvisar anslag inom utgiftsområde 26 enligt vad som framgår av bilaga 2.

I motionen anges att det finansiella sparandet bör öka, vilket kan ge möjlighet för statsskulden att minska i en snabbare takt än vad som aviseras i budgetpropositionen för 2018. Liberalerna står fortsatt bakom det gällande målet för statsskuld förvaltningen. För att hålla nere kostnadsutvecklingen är det avgörande att de offentliga finanserna både på kort och lång sikt är hållbara och att marknadsaktörerna har en hög tilltro till Sveriges betalningsförmåga. Politiken inom området är därför nära kopplad till frågan om överskottsmålet och det finanspolitiska ramverket.

För att underlätta nyföretagande föreslår Liberalerna ändrade regler för periodiseringsfonder. Förslaget leder till utgiftsökningar på sammanlagt 53 miljoner kronor under anslaget 1:1 Räntor på statsskulden.

Kompletterande information

Regeringens riktlinjebeslut för statsskuldens förvaltning 2018

Regeringen fattade den 9 november beslut om 2018 års riktlinjer för statsskuldens förvaltning. Riktlinjebeslutet innebär att löptiden i den nominella kronskulden förlängs något, och det görs även tekniska förändringar i löptidsstyrningen av den nominella kronskulden. Det nuvarande riktmärket ersätts av ett löptidsintervall för hela den nominella kronskulden. Löptidsintervallet sattes i beslutet till 4,3–5,5 år. Styrningen av de andra skuldslagets löptid ligger kvar och styrningen av statsskuldens sammansättning behålls också oförändrad.

Regeringen beslutade också att förtydliga hur statsskuldens kostnad ska mätas, för att göra det lättare att följa upp det övergripande målet för statsskuld förvaltningen. Beslutet baseras på Riksgäldskontorets utredning av om utvärderingen av det övergripande målet för statsskuld förvaltningen kan underlättas. Det övergripande kostnads måttet ska vara den genomsnittliga emissionsräntan. Kostnaden ska (som tidigare) beräknas utifrån respektive

instruments emissionsränta, men variationen i inflation och valutakurser ska kostnadsföras löpande. Regeringen beslutade även att det övergripande riskmålet ska vara variationen i den genomsnittliga emissionsräntan.

Utskottets ställningstagande

Regeringens resultatredovisning för statsskuldspolitiken sker genom utvärderingar vartannat år som redovisas i en skrivelse, där den senaste behandlades av riksdagen våren 2016 (skr. 2015/16:104, bet. 2015/16:FiU37). Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande till skrivelsen att regeringens riktlinjer under utvärderingsperioden har understött det statsskuldspolitiska målet och att Riksgäldskontorets förvaltning under perioden bedrivits inom de ramar som målet och riktlinjerna sätter.

Samtidigt framhöll utskottet att transparenta och jämförbara kostnadsmått och utvärderingsmetoder är nödvändiga för att effektiviteten och måluppfyllelsen i statsskuldförvaltningen ska kunna följas upp. Utskottet konstaterade att Riksgäldskontoret skulle återrapportera den framtida utvärderingen av det övergripande målet i en särskild rapport. Baserat på Riksgäldskontorets utredning har regeringen i riktlinjebeslutet för 2018 beslutat att förtydliga hur statsskuldens kostnad ska mätas. Regeringen anser att de föreslagna skrivningarna förbättrar kopplingen mellan riktlinjerna för statsskuldens förvaltning och dess utvärdering. Utskottet avser att följa upp arbetet med dessa frågor i samband med nästa utvärdering i vår.

Utskottets tidigare bedömningar har varit att statens upplåning och statsskuld förvaltning har legat i linje med målet för statsskuld förvaltningen (bet. 2014/15:FiU4, bet. 2015/16:FiU4). Utskottet har också konstaterat att det har skett förbättringar i regeringens redovisning av anslagens ändamål, ränteutgiftsposternas avvikelser från anvisade medel och motiven för regeringens budgeterade anslagsnivåer (bet. 2014/15:FiU4).

Utskottet noterar att regeringen i sin preliminära utvärdering av statsskuld förvaltningen redovisar att Riksgäldskontorets positionstagande i genomsnitt visar ett negativt resultat på 52 miljoner kronor per år. Utskottet uppmanar till en närmare redovisning av orsaken till detta inför regeringens kommande utvärderingsskrivelse.

Regeringen föreslår samma nivå för anslaget 1:3 Riksgäldskontorets provisionsutgifter för 2018 som i de fyra senaste årens budgetpropositioner, dvs. 145,2 miljoner kronor. I budgetpropositionen för 2017 bedömdes provisionskostnaderna vara 81–97 miljoner kronor årligen för perioden 2017–2020. Nu väntas provisionskostnaderna vara 68–96 miljoner kronor årligen för motsvarande period. Skälen till den oförändrade anslagsnivån har liksom tidigare inte redovisats i propositionen trots att provisionskostnaderna bedöms bli lägre. Utskottet anser fortfarande att det skulle vara välkommet med en närmare redovisning av skälen till den föreslagna anslagsnivån.

Utskottet ställer sig därmed bakom regeringens förslag till anslag inom utgiftsområde 26 för 2018. Utskottet konstaterar att förslaget i den aktuella

motionen innebär en högre ram för utgiftsområdet än vad riksdagen har beslutat, och avstyrker därmed yrkandet i motionen.

Särskilda yttranden

1. Anslag inom utgiftsområde 26 (M)

Elisabeth Svantesson (M), Maria Plass (M), Niklas Wykman (M) och Anette Åkesson (M) anför:

Eftersom riksdagen den 22 november 2017 i första steget av budgetprocessen har gett budgetpolitiken en helt annan inriktning än den vi önskar avstår vi från att delta i beslutet och från att redovisa något formellt motförslag när det gäller anslagen inom utgiftsområde 26. Moderaternas budgetalternativ bör ses som ett sammanhållet paket där inte någon eller några delar kan brytas ut och behandlas isolerat.

2. Anslag inom utgiftsområde 26 (C)

Peter Helander (C) anför:

Eftersom riksdagen den 22 november 2017 i första steget av budgetprocessen har gett budgetpolitiken en helt annan inriktning än den vi önskar avstår vi från att delta i beslutet och från att redovisa något formellt motförslag när det gäller anslagen inom utgiftsområde 26. Centerpartiets budgetalternativ bör ses som ett sammanhållet paket där inte någon eller några delar kan brytas ut och behandlas isolerat.

3. Anslag inom utgiftsområde 26 (L)

Mats Persson (L) anför:

Riksdagen har genom sitt beslut den 22 november 2017 i första steget av budgetprocessen fastställt att de samlade ramarna för utgiftsområde 26 inte får överstiga 11,4 miljarder kronor (bet. 2017/18:FiU1). Eftersom Liberalernas förslag inom utgiftsområdet ligger över den nivån kan vi inte reservera oss till förmån för vårt förslag. Riksdagen har även genom sitt beslut den 22 november gett budgetpolitiken en helt annan inriktning än den vi önskar.

Vi avstår därför från att delta i beslutet när det gäller anslagen inom utgiftsområde 26 och lägger i stället fram ett särskilt yttrande om Liberalernas politik inom utgiftsområdet. Liberalernas budgetalternativ bör ses som ett sammanhållet paket där inte någon eller några delar kan brytas ut och behandlas isolerat.

För att underlätta nyföretagande föreslår vi ändrade regler för periodiseringsfonder. Förslaget leder till utgiftsökningar på sammanlagt 53 miljoner kronor under anslag 1:1 på detta utgiftsområde. Liberalerna anser vidare att det finansiella sparandet bör öka, vilket kan ge möjlighet för statsskulden att minska i en snabbare takt än vad som aviseras i budgetpropositionen för 2018. Liberalerna står fortsatt bakom det gällande målet för statsskuld förvaltningen. För att hålla nere kostnadsutvecklingen är

det avgörande att de offentliga finanserna både på kort och lång sikt är hållbara och att marknadsaktörerna har en hög tilltro till Sveriges betalningsförmåga. Politiken inom området är därför nära kopplad till frågan om överskottsmålet och det finanspolitiska ramverket.

4. Anslag inom utgiftsområde 26 (KD)

Jakob Forssmed (KD) anför:

Eftersom riksdagen den 22 november 2017 i första steget av budgetprocessen har gett budgetpolitiken en helt annan inriktning än den vi önskar avstå vi från att delta i beslutet och från att redovisa något formellt motförslag när det gäller anslagen inom utgiftsområde 26. Kristdemokraternas budgetalternativ bör ses som ett sammanhållet paket där inte någon eller några delar kan brytas ut och behandlas isolerat.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2017/18:1 Budgetpropositionen för 2018 utgiftsområde 26:

1. Riksdagen anvisar ramanslagen för budgetåret 2018 under utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. enligt tabell 1.1.

Motion från allmänna motionstiden 2017/18

2017/18:3793 av Mats Persson m.fl. (L):

Riksdagen anvisar anslagen för 2018 inom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. enligt förslaget i tabell 1 i motionen.

BILAGA 2

Regeringens och oppositionens anslagsförslag

Anslag för 2018 inom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Tusental kronor

Ramanslag	Regeringens förslag	Avvikelse från regeringen				
		M	SD	C	L	KD
1:1 Räntor på statsskulden	11 200 000			+53 000		
1:2 Oförutsedda utgifter	10 000					
1:3 Riksgäldskontorets provisionsutgifter	145 200					
Summa för utgiftsområdet	11 355 200	±0	±0	±0 +53 000		±0

BILAGA 3

Utskottets anslagsförslag

Förslag till beslut om anslag för 2018 inom
utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.*Tusental kronor*

Ramanslag	Avvikelse från Utskottets förslag regeringen	
1:1 Räntor på statsskulden	±0	11 200 000
1:2 Oförutsedda utgifter	±0	10 000
1:3 Riksgäldskontorets provisionsutgifter	±0	145 200
Summa för utgiftsområdet	±0	11 355 200