

Finansutskottets betänkande 2021/22:FiU4

Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Sammanfattning

Utskottet tillstyrker regeringens förslag om anslag för 2022 inom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m., som uppgår till ca 12 miljarder kronor.

Behandlade förslag

Proposition 2021/22:1 inom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

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
Statens budget inom utgiftsområde 26	6
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Propositionen	12
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens anslagsförslag.....	13
<i>Tabeller</i>	
Tabell 1 Utgiftsmässiga statsskuldräntor 2020–2024.....	8
Tabell 2 Kostnadsmässiga statsskuldräntor 2020–2024	8

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Statens budget inom utgiftsområde 26

Riksdagen anvisar anslagen för 2022 inom utgiftsområde 26 enligt regeringens förslag.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2021/22:1 utgiftsområde 26 punkt 1.

Stockholm den 9 december 2021

På finansutskottets vägnar

Åsa Westlund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Åsa Westlund (S), Elisabeth Svantesson (M), Gunilla Carlsson (S), Edward Riedl (M), Oscar Sjöstedt (SD), Adnan Dibrani (S), Martin Ådahl (C), Jan Ericson (M), Dennis Dioukarev (SD), Ingela Nylund Watz (S), Björn Wiechel (S), Mats Persson (L), Charlotte Quensel (SD), Karolina Skog (MP), Magdalena Schröder (M), Robert Halef (KD) och Ilona Szatmari Waldau (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlas regeringens budgetproposition 2021/22:1 i de delar som gäller utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. Regeringens förslag till riksdagsbeslut finns i bilaga 1. I bilaga 2 finns regeringens förslag till anslagsfördelning.

Riksdagen har bestämt utgiftsramen för 2022 för utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. till 12 155 200 kronor (prop. 2021/22:1, bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46).

Ledamöterna från Moderaterna, Sverigedemokraterna och Kristdemokraterna har under utskottets beredning av ärendet justerat sina yrkanden jämfört med sina respektive motioner till ett gemensamt förslag.

Budgetprocessen i riksdagen

Rambeslutsprocessen

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

Riksdagen har bifallit finansutskottets förslag och bestämt utgiftsramen för 2022 för utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. till 12 155 200 kronor (prop. 2021/22:1, bet. 2020/21:FiU1, rskr. 2021/22:46). Det är samma belopp som regeringen föreslagit i budgetpropositionen.

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

I detta betänkande föreslår finansutskottet för riksdagen hur anslagen för utgiftsområdet ska fördelas inom utgiftsområdesramen. Riksdagens ställningstagande till anslag och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden för utgiftsområdet ska göras genom *ett* beslut (11 kap. 18 § fjärde stycket riksdagsordningen).

Uppföljning av regeringens resultatredovisning

Enligt 10 kap. 3 § 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 uppgifter 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, rskr. 2005/06:333–335). 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.

Den senaste utvärderingen av statsskuldspolitiken för 2015–2019 behandlades av utskottet våren 2020 (skr. 2019/20:104, bet. 2019/20:FiU46, rskr. 2019/20:344).

Betänkandets disposition

Betänkandet har disponerats så att målet för utgiftsområdet och regeringens resultatredovisning behandlas först. Därefter behandlar utskottet de förslag i budgetpropositionen som gäller statens budget inom utgiftsområde 26.

Utskottets överväganden

Statens budget inom utgiftsområde 26

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen anvisar anslagen för 2022 inom utgiftsområde 26 Statsskuldsvräntor m.m. enligt regeringens förslag.

Propositionen

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

I budgetpropositionen för 2022 föreslås att utgiftsområdet 2022 ökas med 12,0 miljarder kronor, jämfört med vad som anvisades för 2021, till 12,2 miljarder kronor. Utgifterna under utgiftsområdet beräknas 2023 uppgå till 8,2 miljarder kronor, och för 2024 till 7,2 miljarder kronor.

Utgifterna för utgiftsområdet beräknas bli lägre 2021 än enligt den beslutade budgeten. Den lägre prognosen beror delvis på att Riksgäldskontoret beräknas emittera en större volym av obligationer till s.k. överkurs. Det gör att räntebetalningarna minskar initialt och att staten i stället betalar en högre årlig ränta under obligationernas återstående löptid. Den nedjusterade prognosen beror även på förväntade valutavinster under året. Även i kostnadstermer beräknas statsskuldsvräntorna 2021 bli något lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2021.

För 2022 beräknas statsskuldsvräntorna sammantaget uppgå till 12,0 miljarder kronor. I likhet med 2021 beräknas kassamässiga effekter uppstå till följd av överkurser vid nyemissioner, men de är betydligt lägre än under föregående år. Samtidigt beräknas utbetalningarna för inhemska räntor öka jämfört med 2021.

Under 2023 beräknas utgifterna för inhemska räntor åter minska. Lägre kurs- och valutaförluster utgör ytterligare en förklaring till att utgifterna för statsskuldsvräntor beräknas bli betydligt lägre under 2023 och 2024 jämfört med 2022.

Den förväntade utvecklingen för de tre anslagen som ingår i utgiftsområdet redovisas nedan.

Anslaget 1:1 Räntor på statsskulden

Regeringen föreslår att riksdagen anvisar 12,2 miljarder kronor under anslaget 1:1 Räntor på statsskulden för 2022. Förslaget innebär att utgiftsområdet 2022

ökas med 12,0 miljarder kronor, jämfört med vad som anvisades för 2021. Utgifterna för utgiftsområdet beräknas bli lägre 2021 än enligt den beslutade budgeten. Den lägre prognosen beror delvis på att Riksgäldskontoret beräknas emittera en större volym av obligationer till s.k. överkurs. Det gör att räntebetalningarna minskar initialt och att staten i stället betalar en högre årlig ränta under obligationernas återstående löptid. Den nedjusterade prognosen beror även på förväntade valutavinster under året. Även i kostnadstermer beräknas statsskuld räntorna 2021 bli något lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2021.

Faktorer som påverkar ränteutgifterna

Ränteutgifterna påverkas av storleken på statsskulden, svenska och utländska räntenivåer samt den svenska kronans växelkurs mot andra valutor. Även Riksgäldskontorets upplåningsteknik har stor betydelse för utgifterna för räntor på statsskulden. Statsskuldens storlek förändras i takt med statens budgetsaldo och ändrade skulddispositioner m.m. En skulddisposition kan exempelvis bestå av en omvärdering av valutaskulden till aktuella valutakurser.

Statens lånebehov har ökat 2020 och 2021 med anledning av beslutade eller föreslagna åtgärder för att motverka konsekvenserna av spridningen av sjukdomen covid-19, vilka ger upphov till ett negativt budgetsaldo. Från och med 2022 beräknas dock statsskulden och statsskuldskvoten åter minska, som en följd av att budgetsaldot beräknas bli positivt och att BNP beräknas växa.

Utgiftsmässiga räntor på statsskulden

Den upplåningsteknik som Riksgäldskontoret väljer kan på kort sikt få betydande effekter på ränteutgifterna, främst genom att utgifterna omfördelas över tid, t.ex. genom över- eller underkurser i samband med emissioner av statsobligationer.

Överkurser uppstår om marknadsräntan understiger obligationens kupongränta vid emissionstillfället. Köparen av obligationen är då beredd att betala ett högre pris eftersom detta kompenseras av en högre löpande avkastning fram till dess att obligationen förfaller. På motsvarande sätt uppstår underkurser om marknadsräntan överstiger obligationens kupongränta vid emissionstillfället.

De utgiftsmässiga statsskuld räntorna för 2020–2024 redovisas närmare i tabell 1. Utgifterna för statsskuld räntor bedöms variera mellan 19,4 och 7,0 miljarder kronor under perioden.

Tabell 1 Utgiftsmässiga statsskuldräntor 2020–2024*Miljarder kronor*

	2020	2021	2022	2023	2024
Räntor på lån i svenska kronor	23,0	10,0	14,5	9,5	9,0
Räntor på lån i utländsk valuta	-0,7	0,0	-0,5	-0,5	-0,5
Över-/underkurser vid emission	-10,4	-14,5	-8,0	-2,0	-1,0
Summa räntor	11,9	-4,5	6,0	7,0	7,5
Räntor på in- och utlåning	-0,8	-0,5	-1,5	-2,0	-2,5
Valutakursförluster-/vinster	2,4	-1,5	2,5	1,0	0,0
Kursförluster-/vinster	6,0	4,5	5,0	2,0	2,0
Övrigt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa ränteutgifter	19,4	-2,0	12,0	8,0	7,0

Källa: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Kostnadsmässiga räntor på statsskulden

Tabell 2 visar att de kostnadsmässiga räntorna på statsskulden varierar mellan 8,0 och 3,3 miljarder kronor 2020-2024. Kostnadsmässiga räntor används vid beräkningen av statens finansiella sparande och innebär att räntorna periodiseras över lånens löptid, dvs. bokförs till det år som de har uppstått, i stället för till när de faktiska betalningarna har genomförts. Det betyder att realiserade valutakurs- och kursförluster, som påverkar ränteutgifterna, inte räknas med och att det därmed går att följa den underliggande utvecklingen av ränteutgifterna. De kostnadsmässiga statsskuldräntorna har en jämnare utveckling över tid än de utgiftsmässiga statsskuldräntorna.

Tabell 2 Kostnadsmässiga statsskuldräntor 2020–2024*Miljarder kronor*

	2020	2021	2022	2023	2024
Summa räntor enligt tabell 3.3	11,9	-4,5	6,0	7,0	7,5
Summa kostnadsjustering	-8,6	10,0	0,0	0,0	0,5
Summa räntekostnader	3,3	5,5	6,0	7,0	8,0

Källa: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Anslaget 1:2 Oförutsedda utgifter

Regeringen föreslår att 10 miljoner kronor anvisas till anslaget 1:2 Oförutsedda utgifter för 2022, vilket är i nivå med vad som anvisades för 2021.

Anslaget får användas för oförutsedda utgifter inklusive utgifter för ersättningar till enskilda för skador av statlig verksamhet enligt en dom som fått lagakraft eller efter uppgörelse samt för 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 (jfr prop. 1997/98:1 utg.omr. 26 avsnitt 4). Kammarkollegiet bör därför efter beslut av regeringen även fortsättningsvis få betala ut ersättningar av detta slag.

Regeringen kommer i efterhand att 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.

Anslaget 1:3 Riksgäldskontorets provisionsutgifter

Regeringen föreslår att 145,2 miljoner kronor anvisas till anslaget 1:3 Riksgäldskontorets provisionsutgifter för 2022, vilket även anvisades för 2021. Anslaget omfattas av ett särskilt bemyndigande som är beloppsmässigt obegränsat för att säkerställa att regeringen alltid ska kunna fullgöra sina åtaganden gentemot långivarna.

Provisionsutgifterna varierar över tid. Det beror på att volymerna för upplåning via olika instrument och metoder skiljer sig åt mellan åren. Provisionsutgifterna styrs till största delen av vilka upplåningskanaler som används. Vissa upplåningsinstrument ger inte upphov till rörliga kostnader, medan andra gör det. För de största upplåningsvolymerna är försäljningsprovisionerna fasta. En upplåning via syndikering, dvs. genom att Riksgäldskontoret anlitar en grupp av banker som genomför försäljningen, leder till höga provisioner, som är beroende av volymen. Avvägningen mellan vilka instrument som ska användas görs av Riksgäldskontoret inom de ramar som regeringen gett genom riktlinjerna för statsskuldens förvaltning. Avvägningen inkluderar alla kostnader som är förknippade med upplåningen, inklusive räntekostnaden och eventuella provisioner.

Sammantaget beräknas provisionsutgifterna för de lån Riksgäldskontoret hanterar bli 116,4 miljoner kronor 2021, 86,8 miljoner kronor 2022, 86,8 miljoner kronor 2023 och 86,8 miljoner kronor 2024.

Kompletterande information

Riktlinjer för statsskuldförvaltningen

Målet för statsskuldförvaltningen är att statens skuld 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 (5 kap. 5 § budgetlagen [2011:203]).

Utifrån målet för statsskuldförvaltningen beslutar regeringen i årliga riktlinjebeslut om den övergripande styrningen och därigenom om avvägningen mellan förväntad kostnad och risk i statsskulden. Riksgäldskontoret ansvarar för att upplåning och förvaltning görs i enlighet med målet och inom ramen för de riktlinjer som regeringen beslutat.

Regeringens riktlinjebeslut fattas senast den 15 november varje år. Till grund för beslutet ligger bl.a. Riksgäldskontorets förslag till riktlinjer som ska lämnas senast den 1 oktober varje år. I samband med beredningen av Riksgäldskontorets förslag ges Riksbanken möjlighet att yttra sig.

Målet för statsskuldsförvaltningen innebär att regeringens riktlinjebeslut ska baseras på en avvägning mellan långsiktig kostnad och risk. Avvägningen görs främst genom valet av löptid. I riktlinjerna beslutas även statsskuldens sammansättning i termer av skuldslag.

Regeringens styrning tar även sin utgångspunkt från statsskuldens storlek och förväntade utveckling.

Regeringens riktlinjebeslut för statsskuldsförvaltningen 2022

Regeringen fattade den 3 november beslut om riktlinjer för hur statsskulden ska förvaltas 2022.

Statsskulden har minskat som andel av BNP (bruttonationalprodukten) under 2021 efter att ha ökat tillfälligt under 2020. Återhämtningen av ekonomin väntas ske snabbare än vad som tidigare prognostiserats och utvecklingen under 2021 förväntas innebära en återgång till den tidigare trenden med en minskande statsskuld och lånebehov. Även Riksbankens återbetalning av valutalån påverkar lånebehovet negativt. För 2022 väntas statsskulden fortsätta att minska.

I riktlinjebeslutet för 2022 sker inga förändringar i styrningen jämfört med föregående år.

Statsskuldens sammansättning ska styras mot:

- Valutaskulden – valutaexponeringen ska vara oförändrad.
- Den reala kronskulden – den ska långsiktigt vara 20 procent av statsskulden.
- Den nominella kronskulden – den ska utgöra resterande andel av statsskulden.

Löptiden (i termer av duration) för statsskulden ska styras mot 3,5–6 år. Valutaexponeringen ska, i likhet med föregående år, vara oförändrad i avvaktan på Riksgäldskontorets analys av statsskuldens strategiska valutaexponering. En anledning till detta är att analysen kan visa att det finns skäl för att ompröva den tidigare inriktningen om att exponeringen ska minska. Regeringen anser att det är av stor vikt att analysen slutredovisas i Riksgäldskontorets förslag till riktlinjer för 2023.

De statliga gröna obligationerna, som Riksgäldskontoret har emitterat, omfattas av de övergripande riktlinjerna för statsskulden. För att Riksgäldskontoret ska ha möjlighet att emittera ytterligare gröna obligationer inom ramen för statsskuldsförvaltningen behövs regeringens beslut om vilka gröna utgifter som ska anses berättigade i statsbudgeten. En förteckning över sådana utgifter kan sedan utgöra det maximala emissionsbeloppet för en statlig grön obligation. Regeringen avser att fatta beslut om en sådan förteckning över utgifter i början av 2022.

Utskottets ställningstagande

Utskottet behandlade regeringens utvärdering av statens upplåning och statsskuldsförvaltning 2015-2019 under våren 2020 (bet. 2019/20:FiU45, rskr. 2019/20:344). I samband med det konstaterade utskottet att regeringens riktlinjer under utvärderingsperioden legat i linje med det övergripande statsskuldspolitiska målet och att Riksgäldskontoret bedrivit sin verksamhet i enlighet med målet och regeringens riktlinjer.

Riksdagen har i enlighet med finansutskottets förslag ställt sig bakom budgetpropositionens förslag till ram för utgiftsområdet (prop. 2021/22:1, bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46). Utskottet ser inget skäl att avvika från budgetpropositionen när det gäller utgiftsområde 26 och tillstyrker således regeringens förslag till statens budget för 2022 inom utgiftsområde 26. Det innebär att utskottet ställer sig bakom regeringens förslag.

Utskottet föreslår att riksdagen anvisar anslagen för 2022 inom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. enligt regeringens förslag.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2021/22:1 Budgetpropositionen för 2022 utgiftsområde 26:

1. Riksdagen anvisar anslagen för budgetåret 2022 inom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor enligt tabell 1.1.

BILAGA 2

Regeringens anslagsförslag

Anslag för 2022 inom utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor
m.m.

Det har inte väckts några motioner med anledning av regeringens förslag till
anslag.

Tusental kronor

Anslag		Regeringens förslag
1:1	Räntor på statsskulden	12 000 000
1:2	Oförutsedda utgifter	10 000
1:3	Riksgäldskontorets provisionsutgifter	145 200
Summa för utgiftsområdet		12 155 200