

Statsskulden – hur och av vem ska den mätas och redovisas?

Sammanfattning

Riksgäldskontoret presenterar i denna rapport resultatet av regeringsuppdraget att se över de skuldbegrepp som används för att beskriva statens skuldsättning, t.ex. i den officiella statistiken, i budgetpropositionen och inom statsskuldsvärningen. För närvarande förekommer sex olika mått på statens skuldsättning, baserade på statens redovisning, reglerna avseende för stora underskott inom EU respektive nationalräkenskaper.

Riksgäldskontoret föreslår att antalet ska minskas till tre. Det kan ske genom att gränsdragningarna för vilka skuldinstrument som ingår i skuld-måttet och principerna för värdering av de enskilda instrumenten i den statliga redovisningen anpassas till de principer som tillämpas i EU-sammanhang. Det innebär, för det första, att skulden mäts inklusive skuldskötselinstrument, dvs. de derivat Riksgäldskontoret använder i statsskuldsvärningen. För det andra värderas instrumenten konsekvent till nominellt slutvärde (inklusive eventuell upplupen inflationskompensation på reala instrument).

Det centrala begreppet i den statliga redovisningen bör vara ett konsoliderat mått, där hänsyn tas till statliga myndigheters innehav av statspapper. Det måttet bör betecknas *Statsskulden* och användas i t.ex. budgetpropositionen och i årsredovisning för staten. Statsskulden definierad på detta sätt motsvarar statens bidrag till den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som den mäts i EU-sammanhang.

Statsskuldsvärningen bör bygga på ett mått som innefattar samtliga de instrument Riksgäldskontoret ställer ut, utan hänsyn till huruvida de innehas av statliga myndigheter eller ej. Det ger bäst förutsättningar för effektiv styrning och utvärdering av kontorets hantering av skulden. Detta mått kan benämnas *Okonsoliderad statsskuld*.

Det tredje måttet är *Statsskulden enligt nationalräkenskaperna*. Avgränsning och värderingsprinciper styrs här av internationella regler. Eftersom nationalräkenskaperna (NR) har status av officiell statistik, kan detta mått med fördel användas i sammanhang där ett sådant mått behövs. Den nuvarande ordningen, där ett annat mått också ges status av officiell statistik, kan därmed avskaffas. Enligt Riksgäldskontorets bedömning är det inte motiverat att ha två mått på statsskulden i den officiella statistiken. För det fall man ändå vill ge ett mått hämtat från den statliga redovisningen status av officiell statistik bör det vara det konsoliderade måttet.

De föreslagna måtten ger också en klar och enkel fördelning av ansvaret för rapporteringen av respektive mått. Riksgäldskontoret bör, liksom hittills, redovisa den okonsoliderade statsskulden, eftersom det måttet framkommer direkt ur kontorets löpande redovisning. Ekonomistyrningsverket (ESV) bör, också som hittills, ta fram och redovisa det konsoliderade måttet. Slutligen ansvarar Statistiska centralbyrån (SCB) för statsskulden enligt NR. Eftersom det av Riksgäldskontoret redovisade måttet inte bör ha status av officiell statistik, bör Riksgäldskontorets inte längre vara officiell statistikmyndighet.

Till rapporten bifogas samrådsyttranden från ESV och SCB. Båda myndigheterna tillstyrker i allt väsentligt förslagen i rapporten.

1 Uppdraget

I regleringsbrevet för 2002 uppdrar regeringen åt Riksgäldskontoret att se över de skilda skuldbegrepp som används för att beskriva statens skuldsättning, t.ex. i den officiella statistiken, i budgetpropositionen och inom statsskuldsförvaltningen. I uppdraget ingår även att lämna förslag på hur användningen och presentationen av de olika skuldbegreppen kan förtydligas. I denna rapport redovisas resultatet av Riksgäldskontorets översyn och de förslag till förändringar som kontoret funnit är motiverade.¹

Rapporten är disponerad som följer. I avsnitt 2 presenteras som bakgrund till analysen nuvarande skuldbegrepp och deras användning. Kontoret anger också de principiella utgångspunkterna för rapporten. Avsnitt 3 behandlar hur ett skuldmått lämpat för statsskuldsförvaltningen bör vara sammansatt och vilka värderingsprinciper som bör tillämpas. I avsnitt 4 görs motsvarande analys för det skuldmått som används i årsredovisning för staten och i budgetpropositionen. Avsnitt 5 behandlar vilket mått som är lämpligt i den officiella statistiken. I anslutning härtill diskuteras också vilken myndighet som bör vara statistikansvarig för rapportering av statsskulden. Rapportens slutsatser och förslag summeras i avsnitt 6.

¹ Regeringen beslutade den 16 maj 2002 att ge kontoret förlängd tid för uppdraget och angav samtidigt att rapporten ska lämnas efter samråd med Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statistiska centralbyrån (SCB). ESV:s och SCB:s synpunkter redovisas i bilagor till rapporten.

2 Bakgrund och utgångspunkter

2.1 En inventering av nuvarande skuldbegrepp

För att mäta statsskulden måste man fatta vissa beslut om definitioner, avgränsningar och värderingsprinciper. Statsskulden påverkas således av hur man avgränsar begreppet staten, vilka låneinstrument som räknas in, av hur man i redovisningen av statsskulden värderar dessa instrument osv. I flera fall är det långt ifrån självklart hur dessa gränser ska dras och vilka principer som bör tillämpas. Den till synes enkla frågan ”Hur stor är statsskulden?” har därför inget enkelt och självklart svar.

Detta förhållande illustreras av det för närvarande finns ett flertal olika mått på statens skuldsättning. Som en bakgrund till analysen går Riksgäldskontoret i detta avsnitt kortfattat igenom de nuvarande skuldbegreppen och deras konstruktion.

Tabell 1: Statsskulden – nuvarande skuldmått (miljarder kr)

	Statsskulden (officiell)	Statsskuld inkl. skuldskötselinst.	Statsskulden till marknadsvärde	Statsskulden (konsoliderad)
Nominella lån i svenska kronor	838,2	676,2	716,3	835,8
Reala lån i svenska kronor	95,3	95,3	110,1	95,3
Lån i utländsk valuta	223,3	404,4	424,3	223,3
	1 156,8	1 175,9	1 250,7	1 154,4

Källa: Riksgäldskontoret

Redan i Riksgäldskontorets löpande externa rapportering finns det två skuldbegrepp. (Se tabell 1, där skuldbegreppen illustreras med utgångspunkt i uppgifter från den 31 december 2001. En mer komplett härledning av skillnaderna redovisas i bilaga 1.) Det första måttet kallas *Statsskuld* och definieras som summan av statens utestående skuldinstrument. Detta är även den definition som används i den officiella statistiken.²

Värderingsprinciperna är sådana att statsobligationer i kronor redovisas till det nominella värdet, dvs. det belopp som ska betalas på förfallodagen.³ Diskonteringsinstrument, som statsskuldväxlar och nollkupongobligationer, redovisas däremot till anskaffningsvärde, dvs. med det belopp som staten fick in när lånet gavs. Lån i utländsk valuta värderas på motsvarande sätt, men med hänsyn tagen till aktuell valutakurs. En försvagning av kronan i förhållande till den valuta i vilken lånet är tecknat gör således att värdet på valutalånen räknat i kronor stiger, och därmed stiger även den totala statsskulden (och vice versa när kronans växelkurs stärks). Upplupna räntor och ackumulerad inflationskompensation på reallån skuldförs inte, utan redovisas först vid förfall (eller eventuellt uppköp/byte).

² Enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken är Riksgäldskontoret officiell statistikmyndighet avseende statsskuld och statlig upplåning; se vidare avsnitt 5.2.

³ Skillnaden mellan erhållen likvid och bokförd statsskuld redovisas som över- eller underkurs samt en eventuell räntedel som resultatförs och påverkar anslaget räntor på statsskulden.

Riksgäldskontoret redovisar månatligen även ett mått kallat *Statsskuld inklusive skuldskötselåtgärder*. Det utgår från den officiella definitionen, men hänsyn tas även till de derivatinstrument som Riksgäldskontoret använder för att påverka statens åtaganden, framför allt statens exponering mot valutarisik. Eftersom Riksgäldskontoret skapar en stor del av statens valutaexponering via derivatinstrument, ger det senare måttet en annan bild av statsskuldens sammansättning. Tas hänsyn till derivatinstrument uppgick valutaandelen till 34,4 procent den 31 december 2001. Enligt den officiella skulddefinitionen, som enbart mäter värdet av direkta lån i utländsk valuta, var valutaandelen 19,3 procent vid samma tidpunkt. Andelen nominell kronaskuld ändras i motsatt riktning, eftersom skuldbytesavtalen gör att lån i kronor omvandlas till exponering i utländsk valuta.

I och med att derivatinstrumentens marknadsvärde påverkas av kronans växelkurs, kan även den totala skulden mätt inklusive skuldskötselåtgärder avvika från den officiella. Den 31 december 2001 uppgick exempelvis den officiella statsskulden till 1 156,8 miljarder kronor, medan skulden inklusive skuldskötselinstrument var 1 175,9 miljarder kronor. Skillnaden beror på att marknadsvärdet på utestående derivatinstrument stigit sedan avtalen ingicks, i första hand till följd av försvagningen av kronan.

I Riksgäldskontorets delårs- och årsredovisning tas ett tredje mått på skulden fram, kallat *Statsskulden till marknadsvärde*. Utöver att hänsyn tas till aktuella valutakurser marknadsvärderas samtliga instrument på basis av aktuella räntor. Det innebär att skulden blir större om marknadsräntorna i genomsnitt fallit sedan lånen gavs ut och vice versa om räntorna stigit. Dessutom inkluderas upplupna räntor på samtliga instrument. Vid det senaste årsskiftet uppgick den marknadsvärderade statsskulden till 1 250,7 miljarder kronor.

I årsredovisningen för staten används ett fjärde skuldmått, också kallat *Statsskulden*. Det motsvaras av den officiella skulddefinitionen med avdrag för statliga myndigheters innehav av statspapper, dvs. det är ett konsoliderat skuldmått. Enligt årsredovisning för staten 2001 var den konsoliderade statsskulden 2,4 miljarder kronor mindre än den officiella. Skillnaden mellan officiell statsskuld och konsoliderad statsskuld har under senare år typiskt sett varit i storleksordningen 2–5 miljarder kronor, eftersom myndigheters innehav av statspapper normalt är litet. Från halvårsskiftet i år ökade emellertid skillnaden till 39,1 miljarder kronor till följd av att Kärnavfallsfondens (KAF), Insättningsgarantinämndens (IGN) och (till viss del) Premiepensionsmyndighetens (PPM) kontofordringar på Riksgäldskontoret omvandlades till statspapper. Denna förändring är en anledning till att regeringen från budgetpropositionen för 2002 övergått till att redovisa den konsoliderade statsskulden enligt årsredovisningen, snarare än det mått som i officiell statistik kallas Statsskulden.

Justering av statsskulden med hänsyn till inomstatliga innehav av statspapper ansluter till måttet den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, det skuldbegrepp som används i EU-sammanhang, t.ex. vid beräkningar av konvergenskrav i EMU-processen, i så måtto att den räknar av interna

fordringar. Vid beräkning av den konsoliderade bruttoskulden inom EU värderas emellertid de enskilda instrumenten på ett annat sätt än i den svenska statsskultsredovisningen. Huvudprincipen är att alla instrumenten redovisas till det nominella belopp som ska betalas vid förfall. Den metod som i Riksgäldskontorets redovisning används för nominella statsobligationer tillämpas således även för diskonteringsinstrument som statsskuldväxlar. För reala instrument räknas dessutom lånebeloppet upp med upplupen inflationskompensationen. Även det kan sägas avspegla huvudprincipen genom att det ger en bild av det nominella belopp som ska betalas vid sluttidpunkten, dock utan att beakta att inflationstakten kan tänkas vara positiv under den återstående löptiden. Hänsyn tas till derivat (swappar och terminer) på samma sätt som när Riksgäldskontoret beräknar skulden inklusive skuldskötselinstrument.⁴

Den viktigaste skillnaden mellan svensk och EU-mässig skuldvärdering är att nollkuponginstrument i EU-sammanhang redovisas till nominellt slutvärde medan de i Sverige tas upp till anskaffningsvärde. Enligt EU-reglerna skuldförs också upplupen inflationskompensation på realobligationer löpande under lånets löptid, medan dessa enligt nuvarande svenska redovisningsprinciper påverkar skulden (via lånebehovet) först i samband med utbetalning. Justering av statsskulden till nominellt slutvärde ökar skulden vid årsskiftet med 33 miljarder kronor; se prop. 2001/02, bilaga 1, tabell 11.3.

Följaktligen är konsoliderad statsskuld i svensk redovisning inte liktydigt med det mått som framkommer om man mäter *Statens bruttoskuld*, definierat som statens bidrag till den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld i EU-sammanhang, även om båda måtten tar hänsyn till inomstatliga fordringar.

Slutligen finns det ett mått på *statsskulden enligt nationalräkenskaper* (NR). Den nationalräkenskapsmässiga principen är marknadsvärdering, dvs. hänsyn tas till aktuella marknadsräntor på alla typer av instrument. NR-måttet bygger således på den marknadsvärderade statsskulden som den redovisas i Riksgäldskontorets del- och helårsbokslut med justering för inomstatliga innehav av statspapper. NR-måttet är en del av en balansräkning för staten, där bl.a. finansiella derivat bruttoredo visas. För att ge en bild som är jämförbar med de övriga måtten måste därför NR-måttet tolkas i ett balansräkningsperspektiv; se vidare SCB:s kommentar i bilaga 3.

2.2 Utgångspunkter och avgränsningar för analysen

Av genomgången framgår att det finns åtminstone sex olika mått på statskulden. Det är i sig inte märkligt att det behövs flera mått på ett så komplext fenomen som statens skuld. Statens skuldsättning kan behöva belysas ur olika perspektiv och då kan det vara lämpligt eller t.o.m. nödvändigt att använda sig av skilda mått. Samtidigt vore det en fördel, inte minst från

⁴ Reglerna är fastlagda i rådets förordning (EG) nr 3605/93 om tillämpningen av protokollet om förfarandet vid alltför stora underskott.

kommunikationssynpunkt, om antalet begrepp kunde minskas. I det avseendet är även nuvarande benämningar otillfredsställande genom att *Statsskuld* används för både konsoliderad och okonsoliderad skuld.

I det följande redovisar Riksgäldskontoret en analys som tar sin utgångspunkt i specifika *användningar* av mått på statsskulden. Det är viktigt att ett rättvisande mått, både i sin beskrivning av skuldens storlek och av dess sammansättning, används i respektive sammanhang. Ett sådant funktionellt angreppssätt framstår som mer ändamålsenligt än att utgå från befintliga begrepp och söka bedöma i vilka sammanhang de bör användas.

Det är inte möjligt att förutse alla tänkbara användningar och heller inte meningsfullt att skraddarsy ett stort antal skuldbegrepp. Risker för begreppsförvirring – i bokstavig mening – ökar ju fler mått som redovisas parallellt. Följaktligen bör det mått som används i den officiella statistiken, som oundvikligen får en särställning, t.ex. i presentationer som vänder sig till allmänheten, vara så generellt rättvisande som möjligt.

Av genomgången i avsnitt 2.1 framgår att en viktig skillnad mellan skuldbegreppen rör principer för hur de enskilda skuldinstrumenten värderas. Följaktligen räcker det inte att analysera *vilka instrument* som ska inkluderas i statsskulds måttet. Frågan *vilka redovisningsprinciper* som är ändamålsenliga måste belysas parallellt för att man ska kunna bedöma vilket mått som bör användas.

Det är ofrånkomligt att Riksgäldskontorets synpunkter på statsskuldens definition är starkast när det gäller statsskuldsförvaltningen, kontorets eget ansvarsområde. Kommentarer om vilket mått som är användbart för att på rätt sätt knyta ihop beskrivningen av statens totala ekonomiska ställning, t.ex. i årsredovisning för staten eller i budgetpropositionen, bör uppfattas som mer tentativa.

3 Statsskuldsförvaltning

3.1 Skuldens avgränsning

Ett skuldbegrepp anpassat till statsskuldsförvaltningen bör avspegla de mål och principer som vägleder förvaltningen av statsskulden. Målet för statsskuldsförvaltningen, som är angivet i lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning, är att minimera de långsiktiga kostnaderna med beaktande av risk. Med utgångspunkt i detta mål anger regeringen årligen, efter förslag från Riksgäldskontoret, riktlinjer för statsskuldsförvaltning.

Sedan dessa regler infördes har fyra riktlinjebeslut fattats. I dessa har begreppen ”kostnad” och ”risk” stegvis preciserats. I detta sammanhang är det viktigt att notera, för det första, att det kostnads mått som ska användas för att analysera hur statsskulden bör vara sammansatt inte ska innefatta orealiserade marknadsvärdeändringar. Kostnaden bestäms i stället på basis av den ränta som råder vid emissionstillfället. Motivet är att låneinstrumenten i liten utsträckning köps upp i förtid och att en komplett marknads-

värdering, som i princip bygger på tanken att hela skulden skall köpas upp och refinansieras på en gång, därmed inte ger en rättvisande bild av vare sig statsskuldens storlek eller dess kostnader. Undantaget från marknadsvärdering gäller ränteläget. Däremot värderas, som framgår i avsnitt 2, skuld i utländsk valuta fortlöpande på grundval av aktuell växelkurs och motsvarande princip bör gälla för ett överordnat kostnadsmått.

För det andra har regeringen angivit att *risk* i statsskuldsförvaltningen skall relateras till utvecklingen av statsfinanserna i stort. En viktig hänsyn är att försöka undvika att kostnaderna för statsskulden bidrar till att förstärka svängningar i statsbudgeten. Detta innebär att intresset riktas mot variationer i realiserade kostnader för statsskulden. I det sammanhanget är det nödvändigt att utgå från de faktiska betalningsåtaganden som staten har. Följaktligen ger ett mått som inkluderar skuldskötselåtgärder bäst utgångspunkt för att bedöma riskerna i statsskuldsförvaltningen.⁵

Mot denna bakgrund är det naturligt att regeringens riktlinjebeslut avseende statsskuldens sammansättning och egenskaper avser skulden inklusive skuldskötselåtgärder. Detta framgår t.ex. av att regeringens riktlinjer för amorteringen av valutaskulden innefattar den exponering som Riksgäldskontoret skapar med hjälp av s.k. kron/valutaswappar. Även i kontorets konkretisering av riktlinjerna, t.ex. i beslut om fördelningen av skuldens duration mellan kronor respektive utländsk valuta och sammansättningen av riktmärket för valutaskulden, tas genomgående hänsyn till derivatpositioner.

Av de föregående resonemangen följer att ett skuldmått som inkluderar skuldskötselåtgärder är nödvändigt för att ge en ändamålsenlig styrning och rättvisande bild av statsskuldsförvaltningen. Den officiella definitionen ger en felaktig bild av skuldens sammansättning, genom att valutaexponering skapad via derivat inte reflekteras. Därigenom underskattas statens valutariskexponering och effekterna av förändringar i kronans växelkurs på statens ekonomiska ställning.

Ett konsoliderat mått, där skulden reduceras med övriga myndigheters innehav av statspapper, vore heller inte ändamålsenligt, även om konsolideringen görs med utgångspunkt i statsskulden inklusive skuldskötselåtgärder. För det första var ett av motiven för beslutet att omvandla KAF:s, IGN:s och PPM:s kontoinnehav i Riksgäldskontoret till statspapper att det är fråga om medel som är avsatta för särskilda ändamål, som hämtas från annat håll än statsbudgeten och där avkastningen i sista hand tillfaller andra än staten. Avkastningen på dessa tillgångar tillfaller i princip kärnkraftsindustrin, de institut vars skulder omfattas av IGN:s garantier respektive framtida premiepensionsmottagare. Därmed påverkas inte sta-

⁵ Med statsfinanserna som utgångspunkt är det också rimligt att ur skuldbegreppet exkludera inomstatliga fordringar i form av myndigheters tillgodohavanden på konto i Riksgäldskontoret. Som framgår av bilaga 1 redovisas dessa på skuldsidan i Riksgäldskontorets balansräkning, men utanför den delsumma som rubriceras "Statsskulden". Någon ändring i detta avseende är inte motiverad, eftersom Riksgäldskontorets kostnader för denna upplåning utgör betalningar till andra myndigheter, inte en nettokostnad för staten som helhet.

tens ekonomiska ställning av hur dessa medel förvaltas, annat än indirekt. Följaktligen vore det inkonsekvent att t.ex. förlänga löptiden i statsskulden för att neutralisera effekten av att Kärnavfallsfondens placeringar förlängs.

För det andra vore det av praktiska skäl olämpligt att använda ett konsoliderat mått för styrning av statsskuldsförvaltningen. För att kunna följa riktlinjer och operativa riktmärken för statsskulden skulle Riksgäldskontoret i så fall behöva ha löpande information om och anpassa sin del av skulden till omplaceringar som övriga myndigheter gör. Det skulle kunna leda till omotiverade transaktioner och därmed till högre kostnader för skuldens förvaltning. Även efter den 1 juli är myndigheternas statspappersinnehav små i jämförelse med statsskulden, varför det från praktisk synpunkt kan vara möjligt att ignorera sådana omplaceringar i statsskuldshövdvaltning. Icke desto mindre skulle det kunna uppstå oklarhet om Riksgäldskontorets ansvar för statsskuldens hantering om riktlinjer anges i andra termer än de kontorets faktiskt har möjlighet att påverka.

Dessa resonemang indikerar att ett mått som inkluderar skuldskötselåtgärder men inte tar hänsyn till andra myndigheters statspappersinnehav bör användas som skuldbegrepp inom statsskuldshövdvaltningen. Den nuvarande officiella skulddefinitionen ger en missvisande bild av statsskuldshövdvaltningen och bör utmönstras ur Riksgäldskontorets redovisningar av sin verksamhet.

3.2 Värderingsprinciper

Nästa fråga gäller vilka redovisningsprinciper som bör användas för att värdera skuldinstrumenten (inklusive skuldskötselåtgärder) för att ge en så rättvisande bild som möjligt av statsskuldshövdvaltningen. Bland de befintliga skuldbegreppen finns tre olika ansatser. Den tydligaste principen återfinns i NR-måttet som bygger på strikt marknadsvärdering. Givet att det kostnadsmått som vägleder statsskuldshövdvaltningen inte inkluderar marknadsvärdeändringar orsakade av ränterörelser är denna princip dock olämplig i det här sammanhanget.

Riksgäldskontorets nuvarande skuldredovisning präglas inte av någon enhetlig princip. Den blandar redovisning av nominellt värde för kupongobligationer med anskaffningsvärde för nollkuponginstrument. Hänsyn till upplupna räntor eller upplupen inflationskompensation på reala instrument tas inte. Det sistnämnda gör att en tjugooårig real nollkupongobligation som emitterades till en kurs på t.ex. 50 ända fram till förfall tas upp till ett värde på 50, trots att det verkliga värdet till vid den tidpunkten är minst dubbelt så stort (100 plus ackumulerad inflationskompensation under tjugoo år). Motsvarande skevhet finns för reala kuponglån i och med att upplupen inflationskompensation på lånebeloppet inte skuldförs. Genom att inflationskompensation på kupongen betalas ut årligen är dock den upplupna inflationskompensationen långt mindre än för nollkuponglån.

När det gäller realobligationer med kupong är EU-skuldbegreppets princip om redovisning till nominellt värde mer rättvisande i och med att den

innebär att upplupen inflationskompensation på lånebeloppet löpande skuldförs. En invändning mot redovisning till nominellt värde är att värdet av nollkuponginstrument överskattas, i synnerhet om de har lång löptid. En nollkupongobligation som emitteras till en kurs på t.ex. 60 ökar omedelbart skulden med 100, det belopp som ska betalas vid förfall. Fram till förfallotidpunkten ger således redovisningen en överdriven bild av skuldens storlek.

En värderingsprincip som skulle rätta till dessa skevheter är redovisning till upplupet anskaffningsvärde. Det skulle betyda att ett låneinstrument redovisas till inbetalt belopp vid emissionstillfället samt att värdet löpande räknas upp med upplupen ränta, inklusive eventuell inflationskompensation. En följd vore att den skillnad som nu görs mellan instrument med respektive utan kupong skulle försvinna. Likaledes skulle det inte spela någon roll om staten ger ut kupongobligationer med över- eller underkurser, dvs. med kupongräntor som avviker från den aktuella marknadsräntan. Från redovisningssynpunkt skulle principen om upplupet anskaffningsvärde således ge en mer rättvisande och enhetlig bild av statsskulden än något av de mått som nu används.⁶

Nackdelen är att om Sverige väljer att tillämpa upplupet anskaffningsvärde skulle en skillnad gentemot EU:s värderingsprinciper i beräkningen av statens bruttoskuld ändå kvarstå. För ett mått som enbart tillämpas inom statsskuldsvårdningen vore det sannolikt ett mindre problem, men samtidigt är det en fördel om antalet skuldbegrepp kan reduceras. Här finns således en avvägning mellan strävan efter att ge en så rättvisande bild som möjligt, å ena sidan, och enkelhet och enhetlighet, å den andra.

Enligt Riksgäldskontorets bedömning vore redovisning till upplupet anskaffningsvärde den mest rättvisande principen. Från praktisk synpunkt skulle emellertid även principen om nominellt slutvärde enligt EU:s regelverk fungera. Den leder visserligen till skevheter vid värdering av långa nollkuponginstrument, men i och med att kontoret inte längre auktionerar långa reala nollkupongobligationer är detta ett begränsat och övergående problem. Det kan inte uteslutas att praxis på obligationsmarknaderna i framtiden ändras så att nollkupongobligationer blir mer intressanta som låneinstrument. En sådan förändring torde emellertid beröra även andra EU-länder, varför det i så fall kan antas att värderingsprinciperna inom EU inte skulle vara opåverkade.

När det gäller nominella kupongobligationer är skillnaden mellan upplupet anskaffningsvärde och nominellt värde normalt liten, eftersom Riksgäldskontoret av marknadsvårdsskäl emitterar obligationer med kuponger som ligger nära marknadsräntan. Kontoret konstaterar också att den viktigaste skevheten i de nuvarande värderingsprinciperna – att upplupen inflationskompensation på realobligationer inte skuldförs – rättas till även med tillämpning av EU:s regler.

⁶ Upplupet anskaffningsvärde ansluter också till värderingsprinciper som tillämpas av privata finansiella företag.

Avslutningsvis noterar Riksgäldskontoret att den föreslagna förändringen inte påverkar redovisningen av räntor på statsskulden. I och med att de framtida räntebetalningarna på nollkupongobligationer skuldförs vid emissionstidpunkten uppstår en differens mellan skuldförändring och lånebehov. Räntebetalningen belastar anslaget och påverkar lånebehovet först vid förfallotidpunkten, på samma sätt som hittills.

3.3 Slutsatser och förslag

Riksgäldskontoret drar slutsatsen att den nuvarande skulddefinitionen inte är ändamålsenlig vare sig när det gäller vilka instrument som ingår eller värderingsprinciper. Skuldmåttet bör inkludera skuldskötselåtgärder så att det mäter statens reella åtaganden och överensstämmer med det synsätt som används för att ange riktlinjer för statsskuldsförvaltning. Valet av värderingsprinciper innefattar något mer komplicerade överväganden, men Riksgäldskontoret finner att övergång till de principer som används för att värdera skulden i EU-sammanhang ger en rimlig avvägning mellan rättvisande bild och enkelhet.

Eftersom EU-skulden även inkluderar skuldskötselåtgärder innebär dessa slutsatser att Riksgäldskontoret för beskrivning av statsskuldsförvaltningen ska använda ett skuldbegrepp som motsvarar statens bidrag till den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som den mäts i EU-sammanhang. Den enda skillnaden är att måttet bör inkludera andra myndigheters innehav av statspapper.

Därtill kan det vara relevant att i kompletterande syfte, liksom hittills, redovisa statsskulden i marknadsvärde i delårsrapport och årsredovisning. Även redovisning av skulden värderad till upplupet anskaffningsvärde kan ge värdefull information i detta sammanhang. Det nuvarande skuldbegreppet bör däremot helt utmönstras ur Riksgäldskontorets redovisning av sin verksamhet.

4 Budgetpropositionen och årsredovisning för staten

Budgetpropositionen och årsredovisning för staten syftar båda till att ge en samlad bild av statens ekonomiska ställning. Mot denna bakgrund är det rimligt att använda ett konsoliderat begrepp, som inte påverkas av inomstatliga skuld- och fordringsförhållanden. I så måtto är nuvarande praxis korrekt.

Av resonemangen i avsnitt 3 följer dock att konsolideringen bör göras med utgångspunkt i ett mått som inkluderar skuldskötselåtgärder. Även om det i budgetpropositionen och i årsredovisningen måhända är av mindre vikt än i statsskuldsförvaltningen att ha en korrekt bild av skuldens sammansättning påverkar skuldskötselåtgärder även skuldens totala storlek. Hänsyn till skuldskötselåtgärder ger sammantaget en mer rättvisande bild av statens åtaganden gentemot externa långivare.

De utgifter och inkomster som Riksgäldskontoret har för statsskuldshövalningen redovisas mot statsbudgeten och anslaget Räntor på statsskulden. Utfallet på anslaget avser utgifter och inkomster föranledda av både direkta lån och skuldskötselinstrument. Ett mått som inkluderar skuldskötselåtgärder är därför även mer relevant om man önskar analysera utfallet på anslaget Räntor på statsskulden.

Därutöver uppstår en gränsdragningsfråga beträffande myndigheter som förvaltar medel avsatta för särskilda ändamål. Som framgår av avsnitt 3 skiljer sig dessa från andra inomstatliga fordringar genom att medlen hämtats från och avkastningen, åtminstone indirekt, tillfaller aktörer utanför staten. Om t.ex. IGN måste göra ett infriande, skall fonden på nytt fyllas på genom avgifter på de banker vilkas inlåning försäkras av IGN, inte via statsbudgeten.

Å andra sidan gäller att medlen förvaltas av statliga myndigheter och därmed inom den juridiska personen staten. Vidare bör det beaktas att det statsskuldskoncept som här diskuteras avser statens *bruttoskuld*. En justering med hänsyn till att dessa myndigheters tillgångar motsvaras av latent skulder till aktörer utanför staten bör därför, om alls, göras vid beräkningar av statens *nettoskuld*. Nettoskuldskonceptet faller dock utanför ramen för denna rapport.

Mot denna bakgrund föreslår Riksgäldskontoret att konsoliderad statsskuld även framgent ska användas som skuldskoncept i budgetpropositionen och i årsredovisning för staten. De skäl som i avsnitt 3 anförts för att byta värderingsprincip är giltiga även i samband ett mått på konsoliderad statsskuld. Därmed skulle den konsoliderade statsskulden motsvara statens bidrag till den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld som den mäts i EU-sammanhang. Detta torde bidra till att underlätta den redovisning av den offentliga sektorns skuldsättning som ingår i budgetpropositionen.

En ytterligare fråga rör vilka benämningar som bör användas på de olika måtten. För närvarande kallas både det okonsoliderade mått som Riksgäldskontoret redovisar och det konsoliderade måttet i årsredovisningen *Statsskulden*. Här måste en åtskillnad göras. Enligt Riksgäldskontorets bedömning talar övervägande skäl för att reservera benämningen *Statsskulden* för det konsoliderade måttet, i och med att det avspeglar statens skuld till externa parter.

Som ESV påpekar i sitt yttrande finns det vid beräkningen av den konsoliderade skulden frågetecken kring dels avgränsningen av staten, dels hanteringen av lån som statliga myndigheter och affärsverk tar upp direkt, vid sidan av Riksgäldskontoret. Det senare gör t.ex. att statsskuldsmåttet inte till fullo överensstämmer med "statens skuld". Enligt Riksgäldskontorets uppfattning bör dessa frågetecken klaras ut, men kontoret har inte haft utrymme att analysera dem inom det nuvarande uppdraget.

Något självklart namn på det mått som Riksgäldskontoret redovisar finns inte. Den tydligaste benämningen, låt vara knappast den elegantaste, är att kalla måttet *Okonsoliderad statsskuld*.⁷

5 Den officiella statistiken

5.1 Skuldbegreppet

Som noteras i avsnitt 2 är det inte meningsfullt att försöka sig på en *specifik* funktionell analys av det skuldbegrepp som ska användas i officiell statistik. Måttets funktion är att vara *generellt* i meningen att begreppet ska vara användbart i så många tillämpningar och sammanhang som möjligt. Enkelhetsskäl talar samtidigt för att inte söka utforma ett särskilt begrepp som enbart används i officiell statistik. I stället bör något befintligt begrepp ges status av officiell statistikdefinition.

Av de två begrepp som behandlas i föregående avsnitt framstår det konsoliderade måttet som bäst lämpad för detta ändamål. Det officiella måttet bör – i likhet med budgetpropositionen och årsredovisningen för staten – ge en generellt användbar beskrivning av statens verksamhet och ställning.

Dock bör det noteras att det finns ett tredje skuldbegrepp som redan har status av officiell statistik, nämligen den marknadsvärderade skulden som den redovisas i nationalräkenskaperna (NR). Ett alternativ till att peka ut den konsoliderade skulden som den framkommer ur statens redovisning som skuldbegrepp i den officiella statistiken är därför att använda NR-måttet för detta ändamål. Fördelen är att man därigenom undviker att ha två olika mått i den officiella statistiken. Vidare får frågan om vem som ska vara statistikansvarig myndighet ett direkt svar; se avsnitt 5.2 nedan.

För läsare av budgetpropositionen och årsredovisning för staten är det dessutom av ringa betydelse huruvida den skuldefinition som där används har status av officiell statistik eller ej. Eftersom källan till informationen genomgående är densamma, är även tillförlitligheten i siffrorna densamma, oavsett om redovisningen klassificeras som officiell statistik eller ej.

Sverige har gjort vissa åtaganden inom ramen för IMF:s så kallade Special Data Dissemination Standard (SDDS) när det gäller statistikrapportering avseende statsskulden. De innebär bl.a. att statsskulden (definierad som ”central government debt”) ska rapporteras minst kvartalsvis. Den nuvarande månatliga rapporteringen är således inte nödvändig. Från SCB har Riksgäldskontoret erfarit att det finns långt gående planer på att inom EU ta fram en samordnad kvartalsvis statsskuld rapportering i NR-termer. Denna rapportering kommer att ansluta till kraven enligt SDDS. Detta talar för att NR-måttet kommer att få en mer framträdande plats i internationella sammanhang, där användarna typiskt sett är professionella marknadsaktörer och i stor utsträckning baserade i utlandet.

⁷ En annan möjlighet vore att tala om *bruttostatsskuld*. I och med att även det konsoliderade måttet är ett bruttobegrepp, som bortser från andra tillgångar än statspapper, är det dock ett olämpligt alternativ.

Mot denna bakgrund anser Riksgäldskontoret det finns anledning att överväga att använda statsskuldmåttet enligt NR som enda definition med status av officiell statistik. Nackdelen med NR-måttet är, som framhålls i avsnitt 3, att det kan ge en överdriven bild av svängningarna i skuldens storlek genom att orealiserade marknadsvärdeändringar till följd av ränterörelser får genomslag, trots att de i många fall kan antas förbli orealiserade. I de sammanhang där ett officiellt statistikmått kommer till användning är emellertid denna nackdel inte av sådan vikt att det är motiverat att arbeta med ytterligare ett mått som ges status av officiell statistik. Detta gäller särskilt med hänsyn till att NR-måttet, som nämns ovan, är på väg att få en mer framträdande plats i internationella sammanhang.

För det fall det bedöms lämpligt att ändå koppla definitionen i den officiella statistiken till den statliga redovisningen, förordar Riksgäldskontoret det konsoliderade måttet, som enligt resonemangen i avsnitt 4 bör kallas *Statsskulden*.

5.2 Ansvar för officiell statistik om statsskulden

De ovan redovisade föreslagen aktualiserar frågan om ansvaret för den officiella statistiken om statsskulden. Enligt förordning (2001:100) om den officiella statistiken är Riksgäldskontoret ansvarig statistikmyndighet när det gäller områdena statlig upplåning och statsskuld. Ett konkret uttryck för detta är att Riksgäldskontorets månadsrapport *Den svenska statsskulden* ingår i den officiella statistiken. Denna ordning är logisk med hänsyn till att det gällande officiella skuldmåttet avläses direkt ur Riksgäldskontorets balansräkning.

Under förutsättning att man väljer att använda NR-måttet som enda definition med status som officiell statistik bortfaller behovet av att ha en särskild statistikmyndighet med ansvar för statsskuld rapportering. Rapporteringen skulle skötas av SCB som en del i ansvaret för nationalräkenskaperna.

Om man i stället väljer ett konsoliderat mått hämtat ur den statliga redovisningen som skuldefinition i den officiella statistiken, bör möjligheten att överföra det officiella statistikansvaret från Riksgäldskontoret till Ekonomistyrningsverket (ESV) prövas. För denna förändring talar att ESV genom sin position i det statliga redovisningssystemet, som t.ex. avspeglas i ansvar för att lämna underlag till statens årsredovisning, har tillgång till samtliga myndigheters redovisningar. ESV har därmed rutiner för att göra den sammanställning som krävs för att ta fram den konsoliderade skulden. Skulle uppgiften ligga kvar på Riksgäldskontoret skulle myndigheterna vara tvungna att lämna rapporter enligt särskilda rutiner till Riksgäldskontoret, vilket skulle innebära merarbete för dem. Alternativt skulle Riksgäldskontoret behöva begära vidare rapportering från ESV. Eftersom ESV ändå får rapporter från Riksgäldskontoret om den okonsoliderade statsskulden, vore detta en onödig omväg.

ESV inhämtar för närvarande balansräkningsuppgifter från myndigheterna endast i samband med del- och helårsrapporter. Statsskulden (i konsoliderad form) bör rapporteras åtminstone kvartalsvis. Följaktligen behöver ESV ändra sina rapporteringsrutiner något. I och med att ESV löpande tar in budgetinformation från myndigheterna och det är ett begränsat antal myndigheter som kan tänkas ha statspapper bör merarbetet vara litet, både för ESV och för de berörda myndigheterna.

Oavsett om statistikansvaret avseende statsskulden övergår till SCB eller ESV ger förändringen anledning att ompröva Riksgäldskontorets uppgift som statistikansvarig myndighet för statlig upplåning. Här kommer även framgent Riksgäldskontoret vara källan till informationen, eftersom kontoret har till uppgift att löpande svara för statens upplåning. Kontoret publicerar också månadsvis utfallet för statens upplåning, dock i ett pressmeddelande som inte ingår i den officiella statistiken. Samma uppgift publiceras månadsvis av ESV i samband med att utfallet för statsbudgeten redovisas. Detta görs i en publikation som har status som officiell statistik, eftersom när det gäller utfallet av statsbudgeten är ESV statistikansvarig myndighet enligt gällande förordning. Eftersom lånebehovet är liktydigt med statsbudgetens saldo (med omvänt tecken), kan det ifrågasättas om det behövs en myndighet med särskilt statistikansvar för lånebehovet.

Detta gäller även om kopplingen mellan lånebehovet och budgetsaldot i framtiden skulle brytas, t.ex. om man väljer att göra budgeten kostnads- mässig. En samlad redovisning av statens ekonomi inom ramen för ESV:s uppdrag att ta fram utfallet för statsbudgeten framstår i så fall som en mer ändamålsenlig lösning än att dela upp ansvaret för statistik om statens ekonomi på flera myndigheter; se vidare avsnitt 6.

Det bör noteras att Riksgäldskontorets behov att, i först hand via pressmeddelanden, lämna snabba besked om utfallet av statens lånebehov inte påverkas av om kontoret är statistikansvarig myndighet eller inte. Denna informationsspridning är ett led i Riksgäldskontorets strävan att hålla nere statens lånekostnader genom att tydligt informera räntemarknadens aktörer om utvecklingen av statens lånebehov. Likaledes finns skäl för Riksgäldskontoret att fortsätta att presentera samma typ av detaljerade upplysningar om sammansättning på den skuld som Riksgäldskontoret förvaltar som i det nuvarande månadsbladet *Den svenska statsskulden*. Även den informationen har intresse för aktörer i penning- och obligationsmarknaden, t.ex. genom att ge en detaljerad bild av skuldens förfalloprofil, och kan ses som led i kontorets marknadsvård. Följaktligen kommer Riksgäldskontoret att tillhandahålla i princip samma typ av information som i dag. Den enda skillnaden är att den inte skulle ha status som officiell statistik. För användarna av kontorets information om lånebehov och statsskuldens sammansättning har detta emellertid liten betydelse.

6 Summering

Riksgäldskontoret konstaterade inledningsvis att det för närvarande publiceras sex olika mått på statsskulden. Med ovan presenterade förslag minskar antalet till tre. Två av dessa – statsskulden och den okonsoliderade statsskulden – är dessutom kopplade på ett naturligt sätt och bygger på samma värderingsprinciper som används vid beräkningen av skulden i EU-sammanhang.

Det tredje måttet – statsskulden enligt nationalräkenskaperna – kan med fördel användas som skulddefinition i den officiella statistiken. Måttet är redan del av den officiella statistiken och kontoret bedömer att det inte är motiverat med ett ytterligare sådant mått. Därmed skulle det heller inte behövas en särskild statistikansvarig myndighet för rapportering av statsskulden. Inte heller för rapporteringen om statens lånebehov torde det behövas en särskild statistikansvarig myndighet i och med att lånebehovet ändå ingår i ESV:s redovisning av statsbudgetens utfall. Riksgäldskontoret skulle således kunna avföras från listan över statistikansvariga myndigheter.

De föreslagna förändringarna av skuldbegreppet i den statliga redovisningen har fördelar från både substantiell och presentationsmässig synpunkt. De substantiella förbättringarna gäller både skuldens avgränsning, genom att skuldskötselinstrument beaktas, och de enskilda instrumentens värdering, framför allt genom en mer rättvisande redovisning av reala instrument. Presentationsmässigt består fördelen i att det blir färre skuldbegrepp och därmed minskad risk för sammanblandning och missförstånd.

Tabell 2: Statsskulden – föreslagna skuldmått (miljarder kr)

	Statsskulden	Okonsoliderad statsskuld
Nominella lån i svenska kronor	682,6	685,0
Reala lån i svenska kronor	118,2	118,2
Lån i utländsk valuta	408,2	408,2
	1 208,9	1 211,4

Med utgångspunkt från de siffror som redovisades per den 31 december 2001 skulle, som framgår av tabell 2, statsskulden med den nya definitionen uppgå till 1208,9 miljarder kronor. Det är 54,6 miljarder mer än enligt det nuvarande måttet på konsoliderad skuld. Det är i huvudsak tre faktorer som bidrar till att öka skulden. För det första ingår orealiserade valutakursförluster på skuldskötselinstrument på 19,5 miljarder. För det andra ökar värdet på realskulden med 22,9 miljarder därför att den tas upp till lånebeloppet inklusive upplupen inflationskompensation i stället för till anskaffningsvärde. För det tredje ökar värdet på statsskuldväxelstocken med 8,0 miljarder, eftersom den tas upp till nominellt slutvärde i stället för anskaffningsvärde. Den okonsoliderade statsskulden ökar med lika mycket, till 1 211,4 miljarder kronor.

Detta är siffror som redan ingår i den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som den redovisas i t.ex. budgetpropositionen. Det enda nya är att detta mått även skulle användas i den statliga redovisningen.

Ytterligare steg bör kunna tas när det gäller att förbättra presentationen och tillgängligheten av siffror rörande statsskulden. Ett förslag är att ta fram en kortfattad förklaring till de olika begreppen och deras inbördes relationer och inkludera den som en faktaruta på de berörda myndigheternas nätplatser. Den bör kunna kompletteras med länkar mellan t.ex. Riksgäldskontorets, ESV:s och SCB:s nätplatser i direkt anslutning till presentationen av skuldsiffrorna så att den som vill få en kompletterande bild lätt kan leta sig vidare.

Beslut i detta ärende har fattats av riksgäldsdirektören Thomas Franzén, efter föredragning av chefekonomen Lars Hörngren. I beredningen har även överdirektören Ingrid Bonde, avdelningschefen Svante Andersson, avdelningschefen Bo Fastrup och avdelningschefen Erik Thedéen deltagit. Samråd har skett med Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån. Deras yttranden redovisas i bilagor till rapporten.

Thomas Franzén

Lars Hörngren

Bilaga 1

De olika statsskuldmåtten och Riksgäldskontorets balansräkning den 31 december 2001, miljarder kronor

Riksgäldskontorets balansräkning (Omarbetad)	Miljarder 2001	Statsskuld (officiell)	Not	Statsskuld inkl. skuldskötsel- åtgärder	Not	Statsskulden till marknadsvärde	Not	Statsskuld (konsolid.)	Not
TILLGÅNGAR									
Fordringar hos andra myndigheter mm	198,9								
Avräkning med statsverket	1 031,9								
Upplupna ränteutgifter skuldskötselinstr.	12,6					12,6	3)		
Övriga tillgångsposter	43,8								
TOTALT TILLGÅNGAR	1 287,1								
SKULDER									
Statsskulden									
Nominella lån i svenska kronor	838,2	838,2		838,2		838,2		835,8	5)
Reala lån i svenska kronor	95,3	95,3		95,3		95,3		95,3	
Lån i utländsk valuta	223,3	223,3		223,3		223,3		223,3	
Summa statsskuld	1 156,8								
Marknadsvärdering - statsskuld						37,6	4)		
Marknadsvärdering - skuldskötselinstr.						-3,0	4)		
Skulder till KAF, PPM, IGN	77,1		1)						
Skuldskötselinstrument i svenska kr	-162,1			-162,1	2)	-162,1			
Skuldskötselinstrument i utländsk valuta	161,6			161,6	2)	161,6			
Oreal. valutakurser skuldskötselinstr.	19,5			19,5	2)	19,5			
Uppl. räntekost, upplåning, i svenska kr	36,5					36,5	3)		
Uppl. räntekost., uppl. i utländsk valuta	8,8					8,8	3)		
Uppl. räntekost., skuldskötselinstr.	7,5					7,5	3)		
Övriga skuldposter	-18,7								
TOTALT SKULDER	1 287,1								
Summa Statsskuld		1 156,8		1 175,9		1 250,7		1 154,4	

1) Riksgäldskontorets skulder till Kärnavfallsfondens styrelse (KAF), Insättningsgarantinämnden (IGN) och (till viss del) Premiepensionsmyndigheten (PPM) har den 1 juli 2002 omvandlats till statspapper. Totalt placerades 39,1 miljarder i statspapper och ökade därmed statsskulden. Riksgäldskontorets skulder till andra myndigheter (KAF, PPM, IGN) minskade i motsvarande grad.

2) Skuldbytesavtal ingår i definitionen Statsskuld inklusive skuldskötselåtgärder. Mätt inklusive kron/valutaswapparna var valutaskulden 404 miljarder. Nominell skuld uppgick till 676 miljarder med hänsyn till kron/valutaswapparna.

3) Upplupna ränteutgifter och kostnader ingår i måttet marknadsvärderad statsskuld.

4) Statsskulden värderad till rådande marknadsränta ingår i måttet marknadsvärderad statsskuld. I Riksgäldskontorets internredovisning bokförs marknadsvärdena löpande varje månad.

5) Eliminering av andra statliga myndigheters innehav av statspapper, har gjorts med 2,4 miljarder.



Riksgäldskontoret
103 74 STOCKHOLM

Statsskulden – hur och av vem ska den mätas?

SCB har anmodats lämna särskilt yttrande efter samråd med Riksgäldskontoret.

SCB välkomnar initiativet att se över de olika skuldbegreppen i den officiella statistiken. I rapporten diskuteras sex olika mått på statsskulden. SCB beräknar och publicerar/rapporterar två av dessa.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Detta skuldmått konstruerades i samband med Maastrichtavtalet 1993 avseende ett av EMU-kriterierna för offentliga underskott (Council Regulation 3605/93). För det andra konvergenskravet, finansiella sparandet (net lending/borrowing) fanns ett färdigdefinierat begrepp i den tidigare manualen för nationalräkenskaper, ESA79. Detta var inte fallet med skulden eftersom ESA79 inte omfattade balansräkningar och ställningsvärden.

Kännetecknande för den konsoliderade bruttoskulden är:

- att den omfattar hela den offentliga sektorn och redovisas utan uppdelning på delsektorerna stat, kommun och socialförsäkring
- att den är nominellt värderad
- att vissa skuldinstrument saknas (handelskrediter, uppskjutna betalningar, finansiella derivat)
- att tillgångar inte beaktas

Begreppet konsoliderad bruttoskuld har kritiserats främst på analytiska grunder – att skuldbegreppet inte är konsistent med det finansiella sparandet, att den är nominellt värderad, att skuldökning kan döljas genom upplåning i ej ingående skuldinstrument. Den konsoliderade bruttoskulden har ändå fått stort genomslag i Europa eftersom den är ett konvergenskriterium för EMU och kan jämföras med andra EU-länder och kandidatländerna. Skulden är dessutom ganska lätt att mäta.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld beräknas av SCB årsvis och rapporteras till EU-kommissionen via finansdepartementet två gånger per år. En preliminär version rapporteras den sista februari och en definitiv den sista september. SCB:s ansvar är att beräkna historiska data fram t.o.m. senaste utfallsår medan finansdepartementet svarar för prognosåret t+1.

Marknadsvärderad skuld (ESA95)

Det andra skuldbegreppet som beräknas av SCB är den marknadsvärderade skulden enligt ESA95. Den redovisas års- och kvartalsvis i finansräkenskaperna. Årsdata rapporteras till Eurostat senast den sista september år t+1, i en konsoliderad och en okonsoliderad version.

Kännetecknande för den marknadsvärderade skulden är:

- att den redovisas uppdelad på delsektorerna stat, kommun och socialförsäkring.
- att den genomgående är marknadsvärderad när det gäller överlåtbara instrument som värdepapper, däremot inte för direkta lån, inlåning m.m. Här gäller nominell värdering.
- att den redovisas tillsammans med finansiella tillgångar så att finansiell nettoförmögenhet kan beläggas.
- att den ofta redovisas ihop med transaktioner (finansiellt sparande)

Sverige är ett av ganska få länder som redovisar ESA-skulden kvartalsvis. En EU-förordning angående bl.a. kvartalsvis redovisning av den offentliga sektorns tillgångar och skulder, transaktioner och ställningsvärden är på gång. Den kommer att implementeras fram t.o.m. år 2005. Den första etappen avser staten med rapporteringsstart i år. Därefter följer socialförsäkring och den kommunala sektorn. Specifikationen av låneinstrument sker i ESA-termer. Vissa instrument är fördelade på innehavarsektorer.

Den nya statistiken kan inte ersätta den nuvarande officiella statistiken på månadsbasis, dels är den kvartalsvis, dels får man räkna med att det tar 3 – 4 månader innan den publiceras. Ändå får man kanske räkna med att det marknadsvärderade skuldbegreppet blir mer etablerat och får en högre status än för närvarande.

SCB:s synpunkter

1. SCB har inga invändningar mot det resonemang som leder fram till de tre skuldbegreppen – konsoliderad och okonsoliderad statsskuld respektive statsskulden enligt nationalräkenskaperna och som bland annat innebär att det nuvarande officiella statsskuldmåttet försvinner.

2. När det gäller konsolidering är det viktigt att notera att konsolidering på delsektornivå ger mycket små effekter jämfört med konsolidering för hela den offentliga sektorn. Konsolideringen totalt inom den offentliga sektorn, dvs. där socialförsäkringssektorns innehav av statspapper elimineras uppgår till mellan 10 och 15 % av BNP medan konsolideringen inom den statliga sektorn kan mätas i promille av BNP.
3. SCB instämmer också i att statsskulden enligt nationalräkenskaperna med fördel kan användas som skuldefinition i den officiella statistiken. Det ska dock noteras att detta mått bör ses som en del av statens balansräkning, dvs. även tillgångarna bör beaktas. Annars finns risk för att finansiella derivat överdriver statens utestående skuld.
4. SCB noterar med tillfredsställelse att Riksgäldskontoret kommer att fortsätta sprida uppgifter om statsskuldens fördelning på skuldinstrument som hittills. Denna källa tillsammans med de kompletterande uppgifter som SCB får löpande från Riksgäldskontoret är mycket värdefull för sammanställning av finansräkenskaperna och för beräkning av den offentliga sektorns konsoliderade skuld i konvergenskravsrapporteringen (EDP).
5. SCB ser gärna att Riksgäldskontorets uppgifter om statsskulden i Sveriges Statistiska Databaser, SSD kan fortsätta att indateras som hittills, även om källan inte längre har beteckningen officiell statistik. Trots de begreppsmässiga bristerna finns en fördel att inte bryta de mycket långa månadsvisa tidsserierna i databasen.

Detta ärende har avgjorts av avdelningschef Staffan Wahlström och avdelningsdirektör Bo Bergman, föredragande.

STATISTISKA CENTRALBYRÅN
Avdelningen för ekonomisk statistik

Staffan Wahlström

DATUM
2002-08-13
ESV DNR
11-517/2002
HANDLÄGGARE
Ingemar Härneskog



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Riksgäldskontoret

103 74 STOCKHOLM

Samrådsyttrande: Riksgäldskontorets rapport Statsskulden – hur och av vem ska den mätas och redovisas?

Enligt regeringsbeslut den 16 maj 2002 (Fi 2002/1955) skall Riksgäldskontoret (RGK) se över de skilda skuldbegrepp som används för att beskriva statens skuldsättning samt lämna förslag på hur användningen och presentationen av de olika skuldbegreppen kan förtydligas. Rapport skall lämnas efter samråd med bl.a. Ekonomistyrningsverket (ESV). ESV har fått en preliminär version av RGK:s rapport, och lämnar följande yttrande.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis tillstyrker ESV i allt väsentligt RGK:s förslag om beräkning och presentation av statsskulden med anpassning till EU-principer. Den okonsoliderade statsskulden bör redovisas månadsvis av RGK, på det sätt RGK föreslår. Konsoliderad statsskuld bör tas fram av ESV i samband med årsredovisningen för staten och även redovisas i budgetpropositionen. Här finns dock anledning att lyfta fram vissa oklarheter när det gäller avgränsningen av staten. När det gäller statistikansvar och publicering av officiell statistik rörande statsskulden, är det enligt ESV:s uppfattning tillräckligt att Statistiska centralbyråns (SCB) redovisning av statsskulden enligt nationalräkenskaperna (NR) klassificeras som officiell statistik.

Statsskuldbegreppet och skuldens värdering

ESV delar RGK:s bedömning att det vore en förbättring jämfört med dagens definition av statsskulden att ta med instrument kopplade till skuldskötselåtgärder. Dessutom ger det en mer konsekvent redovisning i förhållande till de räntor som redovisas. Förutom att det som RGK skriver är mer relevant vid analys av anslaget Räntor på statsskulden, gäller detta även vid analys av de finansiella kostnaderna i årsredovisningen för staten.

ESV kan i övrigt se både för- och nackdelar med de olika detaljkonsekvenser förslagen innebär. En principiell nackdel är att nollkupongobligationer

får större påverkan på statsskulden än kupongobligationer. ESV förordar därför i princip värdering till upplupet anskaffningsvärde som metod. En viktig fördel är dock anpassningen till EU-principer. ESV finner därför sammantaget inte anledning att invända mot förslaget.

För att undvika påverkan på periodens resultat är det dock för nollkupongobligationer viktigt att de räntor som avser perioden fram till förfallodagen tas upp som tillgång (periodavgränsningspost).

Vid beräkning av statsskulden skulle man i princip kunna argumentera för att andra myndigheters än RGK upplåning skulle ingå i statsskulden, exempelvis affärsverks skulder. ESV har dock inget sådant förslag.

I rapporten (avsnitt 3.1, not 5) förs ett resonemang om att myndigheters tillgodohavanden i RGK (som är en del av RGK:s skulder) inte ingår i statsskulden. ESV delar den bedömningen. Det finns dock anledning att notera att det även finns annan inlåning, från statliga bolag, som inte heller ingår i skulden.

En fråga som inte tas upp i rapporten och som behöver klargöras är hur historiken över statsskulden ska presenteras i olika tidsserier om statsskuldbegreppet förändras.

Årsredovisning för staten och budgetpropositionen m.m.

Som RGK anger i rapporten använder ESV i sitt underlag och regeringen i redovisningen till riksdagen den konsoliderade statsskulden i årsredovisningen för staten. Det avser statens balansräkning, där således skulder och fordringar inom staten är eliminerade med den avgränsning av staten som regeringen beslutat för detta ändamål. ESV instämmer i att så bör vara fallet även i fortsättningen. Om det okonsoliderade statsskuldbegreppet ändras i enlighet med förslaget så att skuldskötselinstrument inkluderas, följer att även den på detta sätt konsoliderade statsskulden bör redovisas inklusive skuldskötselinstrument.

Det är som RGK anger lämpligt att bl.a. i budgetpropositionen redovisa den konsoliderade statsskulden. Det finns dock anledning att där även redovisa den okonsoliderade skulden för att ge en fullständig bild, bl.a. eftersom anslaget för räntor på statsskulden även innehåller statsinterna räntor. ESV anser att det även i budgetprognoser och vid redovisning av statsbudgetens utfall kan vara motiverat att informera om statsskulden, såväl konsoliderad som okonsoliderad. Eftersom både konsoliderad och okonsoliderad statsskuld därmed kommer att redovisas i olika sammanhang, finns knappast anledning att på det sätt som RGK föreslår generellt sätta ett av begreppen före det andra som Statsskulden. I stället bör man helt enkelt ange om man talar om konsoliderad eller okonsoliderad statsskuld.

Publicering och statistik

Officiell statistik om statsskulden

Frågan om löpande rapportering enligt IMF:s standard och frågan om vilket statsskuldmått som bör klassificeras som officiell statistik, är som RGK skriver inte väsentligt för läsaren av varken budgetpropositionen eller årsredovisningen för staten, och inte heller för användaren av RGK:s månadsvis redovisade information om statsskulden. Som framgår uppfyller SCB:s publicering av nationalräkenskapsuppgifter IMF-kraven på kvartalsvis publicering av uppgifter om statsskulden, och utgör dessutom officiell statistik. ESV delar därför RGK:s bedömning att Statsskulden enligt NR som den enda definition med status av officiell statistik är den mest lämpliga ordningen. Det finns då inte behov av någon annan statistikansvarig myndighet för just statsskulden. Okonsoliderad och konsoliderad statsskuld kommer ändå att publiceras i flera olika sammanhang.

Här har främst diskuterats hur uppgifter om den totala statsskulden publiceras. För att på ett fullständigt tillfredsställande sätt uppfylla IMF:s krav på framför allt specifikationer av skulden, är det samtidigt viktigt att RGK fortsätter att löpande publicera uppgifter om statsskulden på det sätt som görs nu och som avsikten är enligt RGK:s rapport. Med hänsyn till detaljeringsgraden i dessa uppgifter kan de endast redovisas av RGK. Det finns dock inte något direkt behov av att den informationen ska vara klassificerad som officiell statistik. Här kan man jämföra med ESV:s publicering av statsbudgetens månadsutfall, som är anpassad till IMF:s krav men som inte ingår i serien Sveriges officiella statistik.

Löpande publicering av konsoliderad eller okonsoliderad statsskuld

RGK publicerar idag månadsvis den okonsoliderade statsskulden, dvs. utan avdrag för myndigheters innehav av statspapper, och kommer att fortsätta göra detta. Med de förändrade reglerna kommer myndigheternas innehav att öka. Därför blir den konsoliderade skulden mer intressant. Det innebär dock inte att enbart detta är intressant, eftersom den okonsoliderade skulden är det som RGK arbetar med i sin skuldförvaltning och det vanligen inte har någon betydelse för RGK:s förvaltning om det är en statlig myndighet eller någon annan som innehar obligationer.

Myndigheternas innehav kan förväntas förändras relativt långsamt. De förändringar som sker har inte på kort sikt avgörande betydelse för den uppföljning som olika användare gör. ESV bedömer det därför tillräckligt att uppgift om den konsoliderade statsskulden på det sätt den nu beräknas publiceras i årsredovisningen för staten en gång om året, precis som idag. Skulle regeringen finna det angeläget kan den beräknas två gånger om året. ESV

anser inte att det finns behov av att beräkna konsoliderad statsskuld oftare än så.

Anslaget Räntor på statsskulden avser samtliga räntor, oavsett om de går till statliga innehavare av statsobligationer eller till andra. Anslagsutfallet är således ”okonsoliderat”. Det är därför mest konsekvent att använda den okonsoliderade skulden som referens till dessa ränteutgifter.

Avgränsning av staten

ESV beräknar som RGK anger konsoliderad statsskuld i samband med årsredovisningen för staten. Det görs enligt den avgränsning av staten som regeringen bestämt för just det ändamålet. Avgränsningen innebär bl.a. att Allmänna pensionsfonden (AP-fonden) och Premiépensionsmyndigheten (PPM) inte ingår i staten, medan de allmänna försäkringskassorna ingår i staten. Avgränsningen i det sammanhanget utgår från tanken om ”den juridiska enheten staten”, men den har modifierats. AP-fonden och PPM är numera statliga myndigheter och torde därför annars ingå i den juridiska enheten. De allmänna försäkringskassorna är däremot egna juridiska personer. Att strikt utgå från begreppet juridisk enhet är således inte relevant för närvarande, utan avgränsningen bör beslutas särskilt vilket också skett.

I samband med regeringens avgränsningsbeslut för årsredovisningen för staten har konstaterats ett ytterligare utredningsbehov rörande främst AP-fonden och PPM. Någon sådan utredning har såvitt ESV känner till inte genomförts. I regeringens beslut har även angetts att AP-fonden och PPM inte omfattas p.g.a. att ålderspensionssystemet bör hanteras på ett enhetligt sätt. I pågående utvecklingsarbete när det gäller statsbudgeten och budgetlagen m.m., kommer det att finnas behov av att ta ställning till avgränsningen. Ett skäl är att eftersom den nya Riksrevisionen enligt förslag ska granska regeringens årsredovisning för staten till riksdagen, bör avgränsningen sannolikt regleras i lag. Enligt vad ESV erfarit pågår f.n. arbete med förslag till förändringar i budgetlagen som även berör hithörande frågor.

När de nya reglerna för vissa myndigheters innehav av statspapper förbättrats, har regeringen och RGK dock förutsatt att PPM:s innehav av statsobligationer elimineras, dvs. att PPM konsolideras som en del av staten. Däremot har det inte varit aktuellt att konsolidera AP-fonden. Synsättet är här därmed ett annat än det som gällt i samband med årsredovisningen för staten.

Det finns således behov av att samlat överväga frågan om avgränsning av staten, så att avgränsningen blir den mest ändamålsenliga. Starka skäl talar för att PPM med hänsyn till bl.a. pensionsmedlens speciella karaktär inte bör ses som en del av staten. ESV har tidigare i andra sammanhang framfört den ståndpunkten. Mot bakgrund av den osäkerhet som finns, är det enligt

ESV:s bedömning inte heller rimligt att i någon form av löpande (månads- eller kvartalsvis) redovisning publicera konsoliderad statsskuld förrän avgränsningsfrågan lösts på ett långsiktigt stabilt sätt.

Kvalitet och service till användarna

ESV anser som nämnts att SCB:s statistik över statsskulden enligt NR är tillräcklig som officiell statistik. Om regeringen ändå inte skulle finna den tillräcklig, är det enligt ESV:s uppfattning lämpligt att den myndighet som dagligen arbetar med statsskuldens förvaltning och har all bakgrundsinformation, också svarar för att månadsvis redovisa statsskuldens storlek och de olika delkomponenterna. RGK har bättre förutsättningar än ESV att lämna snabb och korrekt information till statistikanvändarna. Det är troligen inte rationellt att den specialkompetens som krävs upprätthålls hos båda myndigheterna. Detta talar således för att eventuell officiell statistik över statsskulden utöver den som SCB publicerar i NR-termer också i fortsättningen bör komma från RGK.

En annan sida av servicen till användarna är begripligheten. ESV anser att det finns risk för otydlighet och missförstånd om både okonsoliderad och konsoliderad statsskuld publiceras varje månad eller kvartal, dessutom med liten skillnad mellan beloppen. Det är därför tillräckligt med RGK:s uppgifter om okonsoliderad statsskuld löpande. Att NR-skulden publiceras kvartalsvis är inte samma nackdel. Skillnaden mot övriga begrepp är större och användarna är sannolikt mer specialiserade.

Behov av regelförändringar

Oavsett hur den löpande publiceringen av uppgifter om statsskulden organiseras, måste kraven på myndigheterna utökas. Med den stora ökning av statliga myndigheters innehav som blir följderna av att Insättningsgarantinämnden och Kärnavfallsfondens styrelse nu kommer att köpa statspapper, blir det inte tillräckligt att eliminera innehavet på det förenklade sätt som man hittills gjort det utan det måste göras mer exakt. Myndigheter som innehar statspapper (mellan 10 och 20 myndigheter totalt, men de flesta med små belopp) måste åläggas att lämna uppgift om nominellt värde av innehaven utöver bokfört värde. Om konsoliderad statsskuld redovisas en eller två gånger om året kan detta göras i årsredovisning och eventuellt delårsrapport. Ska den konsoliderade statsskulden eventuellt publiceras månadsvis eller kvartalsvis med full exakthet, krävs däremot rapportering varje månad. Här krävs viss utredning om exakt vilka regeländringar som behövs, men de bör kunna göras i ESV:s föreskrifter till förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Regeländringarna kan därefter införas med ett par månaders förberedelse.

ESV:s sammanfattande bedömning angående publicering och statistik

ESV bedömer att den okonsoliderade statsskuld som RGK publicerar är mest intressant löpande. Det är tillräckligt att beräkna den konsoliderade statsskulden mer sällan. På kort sikt är en övergång till konsoliderad statsskuld som månadsvis redovisat huvudsakligt mått knappast heller rimlig, beroende på de oklarheter som finns om statens avgränsning.

ESV bör årsvis (och eventuellt halvårsvis) beräkna konsoliderad statsskuld med den avgränsning av staten som regeringen bestämmer. Myndigheters innehav av statspapper förväntas öka engångsvis i samband med de nu förändrade reglerna. Därför kommer ett ökat uppgiftslämnande om bl.a. nominellt innehav av olika typer av statspapper från myndigheterna, att bli nödvändigt för att det ska bli möjligt att med god kvalitet beräkna konsoliderad statsskuld i samband med årsredovisning och eventuellt delårsrapport. Ett införande kräver därför viss förberedelsestid så att föreskrifter för myndigheternas uppgiftslämnande kan tas fram och beslutas.

SCB bör vara statistikansvarig myndighet för uppgifter om statsskulden och det innebär att i den officiella statistiken är det nationalräkenskapernas statsskuldbegrepp som kommer att bli gällande. RGK:s månadsvis publicering av information om statsskulden är dock viktig för att ge en fullt tillfredsställande bild.

Det blir därmed endast RGK:s uppgift om okonsoliderad statsskuld som kommer att publiceras varje månad. Att denna okonsoliderade skuld därmed fortsätter att vara det mått som publiceras mest frekvent och kanske för vissa användare det som används mest, hindrar inte att regeringen i information om statsbudgeten och i årsredovisningen för staten redovisar konsoliderad statsskuld och i bedömningar av statens ekonomiska ställning lägger huvudvikten vid den uppgiften.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Bo Jonsson. Föredragande har varit enhetschef Ingemar Härneskog. I den slutliga handläggningen har även deltagit direktör Maria Kain, experten Svante Hellman samt utredarna Eva Engberg och Curt Johansson.

Bo Jonsson

Ingemar Härneskog