

## Redovisning av och rapportering om statsskulden – en uppföljningsrapport

Fi2002/2930

### Sammanfattning

Förändringen av statsskulden som den redovisas av Riksgäldskontoret genomfördes som planerat från årsskiftet. I denna rapport redogör Riksgäldskontoret, i samråd med Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån, för de åtgärder som Riksgäldskontoret och övriga myndigheter vidtagit i samband med omläggningen och hur rapporteringen för närvarande går till. Slutsatsen är att omläggningen skett smidigt.

Rapporten tar även upp ett antal frågor som väcktes i fjolårets regeringsrapport, men som ännu inte fått något slutligt svar. För det första föreslås att den konsoliderade statsskulden ska redovisas löpande, inte enbart i samband med att årsredovisning för staten presenteras. Vidare föreslås en praktisk lösning på hur denna rapportering kan gå till, som inte leder till merarbete. För det andra återkommer förslaget att Riksgäldskontoret ska tas ifrån uppgiften som statistikansvarig myndighet.

### 1 Uppdraget och rapportens disposition

I regleringsbrevet för 2003 uppdrar regeringen åt Riksgäldskontoret att, i de delar som berör myndigheten, fr.o.m. 2003 genomföra de förslag till ny redovisning av statsskulden som Riksgäldskontoret presenterade i en regeringsrapport i augusti 2002. Vidare får Riksgäldskontoret i uppdrag att ”senast den 23 maj 2003 redovisa vidtagna åtgärder och i samråd med övriga berörda myndigheter (ESV och SCB) beskriva hur statsskulden framdeles redovisas och presenteras”.

Förändringen av statsskulden som den redovisas av Riksgäldskontoret genomfördes som planerat från årsskiftet. I denna rapport redogör Riksgäldskontoret för de åtgärder som Riksgäldskontoret och övriga myndigheter vidtagit i samband med omläggningen och hur rapporteringen för närvarande går till.

Riksgäldskontoret tar även upp ett antal frågor som väcktes i fjolårets regeringsrapport, men som ännu inte fått något slutligt svar. De rör förändringar

som föreslogs i rapporten men som inte kan genomföras av Riksgäldskontoret och därmed inte omfattas av det uppdrag som regeringen lämnar i regleringsbrevet.

Rapporten är upplagd som följer. I avsnitt 2 redovisar Riksgäldskontoret de praktiska åtgärder som vidtagits för att införa det nya skuldmåttet och för att hantera övergången mellan det gamla och det nya måttet. Avsnitt 3 behandlar åtgärder för att sprida information om statsskulden i allmänhet och det nya måttet i synnerhet. I avsnitt 4 diskuteras framtida redovisning och presentation av statsskulden, i första hand frågan vilket skuldmått som ska lyftas fram i mer generella beskrivningar av statsskulden och statens finansiella ställning, och hur detta rent praktiskt ska beräknas. Slutligen väcker Riksgäldskontoret i avsnitt 5 på nytt frågan om Riksgäldskontoret ska förbli statistikansvarig myndighet.

## **2 Omläggningen av Riksgäldskontorets skuldredovisning**

Det nya skuldmåttet infördes vid årsskiftet. Det innebär att det officiella måttet på statsskulden per den 31 december 2002 beräknades enligt den gamla definitionen och skulden mätt på det nya sättet redovisades officiellt första gången i Riksgäldskontorets månadsrapport ”Den svenska statsskulden” per den 31 januari 2003. Omläggningen föranledde diverse åtgärder i Riksgäldskontorets interna system för framtagande av siffror över statsskulden, men Riksgäldskontoret ser ingen anledning att ta upp dessa i den här rapporten. Enligt Riksgäldskontorets bedömning fungerade omläggningen i allt väsentligt smidigt från teknisk synpunkt.

Riksgäldskontoret valde att redovisa båda skuldmåtten för samma datum endast för den 31 december. Detta görs inte i den officiella statistikpublikationen, som endast innehåller kvalitativa upplysningar om att redovisningen lagts om, utan i information på Riksgäldskontorets nätplats, pressmeddelanden etc. Praktiskt tar sig detta t.ex. uttryck i att Riksgäldskontoret i diagram över statsskulden konsekvent redovisar två staplar per den 31 december 2002. Före detta datum redovisas endast det gamla måttet och efter detta datum endast det nya måttet. Utgången av 2002 fungerar således som brytpunkt i tidsserien för statsskulden.

För det fall att någon skulle efterlysa en längre serie över statsskulden har Riksgäldskontoret ur sin redovisning tagit fram inofficiell information om hur stor skulden mätt på det nya sättet skulle ha varit vid årsskiftena från 1998 och framåt. Några sådana frågor har dock hittills inte riktats till Riksgäldskontoret.

## **3 Informationsinsatser**

### **3.1 Riksgäldskontoret**

Riksgäldskontoret har vinnlagt sig om att löpande sprida information om de förändringar som har skett. Det arbetet inleddes med ett pressmeddelande redan när förslaget lämnades till regeringen i augusti 2002. Sedan regeringen aviserat att den avsåg att följa regeringsrapportens förslag beskrev Riksgäldskontoret det nya måttet och dess konsekvenser för den redovisade statsskuldens storlek i det nummer av ”Statsupplåning – prognos och analys” som Riksgäldskontoret gav ut i oktober 2002. I samband med att statsskulden för den 31 december presenterades redovisade Riksgäldskontoret även skulden mätt på det nya sättet i ett pressmeddelande med en särskild kommentar till omläggningen. En motsvarande förklaring lämnades i pressmeddelandet när det nya måttet per den

31 januari redovisades officiellt, liksom i Riksgäldskontorets årsredovisning som lämnades i februari.

Genom att den redovisade skulden ökade med hela 88 miljarder kronor under januari månad, vilket vid sidan av den ändrade definitionen bl.a. berodde på ett säsongsmässigt stort budgetunderskott under januari, fick Riksgäldskontoret också en del frågor från allmänheten i samband med att januarsiffran presenterades. De följande månaderna har frågorna kring statsskulden och dess storlek inte varit fler än normalt.

Riksgäldskontoret har därutöver skrivit en kortfattad förklarande text kring statsskulsdefinitioner, både den som Riksgäldskontoret redovisar och övriga begrepp som allmänheten kan tänkas stöta på i debatt och medier, med länkar till andra myndigheter som lämnar information om offentliga finanser. Texten finns tillgänglig på Riksgäldskontorets webbplats i anslutning till sidor där statsskulden redovisas och presenteras. Detta ansluter till ett förslag som lämnades i fjolårets regeringsrapport om förbättrad och ömsesidigt länkad information om statsskulden på berörda myndigheters nätplatser.

Riksgäldskontoret har även reviderat de texter som beskriver den svenska statsskulsstatistiken på IMF:s webbplats Dissemination Standards Bulletin Board (<http://dsbb.imf.org>) så att de avspeglar egenskaperna hos det nya skuldmåttet. Texterna har lämnats till Riksbanken för vidare befordran till IMF.

### **3.2 Ekonomistyrningsverket (ESV)**

ESV:s rapport Budgetprognos 2003:1 innehåller ett särskilt temaavsnitt med rubriken ”Nya statsskulsbegrepp 2003”. Där presenteras de nya statsskulsbegreppen med utgångspunkt i fjolårets rapport samt hur omläggningen påverkat skuldens storlek vid årsskiftet.

I budgetprognosen har ESV valt att redovisa den okonsoliderade skulden som huvudbegrepp främst därför att den är mest relevant som förklaringsfaktor för statsskulsräntornas utveckling. Skulden redovisas dels i diagrammet ”Okonsoliderad statsskuld i miljarder kronor och i procent av BNP1980-2006”, dels i tabellform med motsvarande skuldnivå i miljarder kronor 2002-2006. I en not till år 2003 anges: ”Till följd av ändrat skuldbegrepp från och med 2003 är skulden 44 miljarder kronor högre vid ingången av 2003 än vid utgången av 2002 (motsvarande 1,8 procent av BNP).” För ytterligare förklaringar hänvisas till det ovan nämnda temaavsnittet.

I särskild faktaruta informeras om den konsoliderade statsskulden. Det anges att den från och med 2002 är cirka 40 miljarder kronor lägre än den redovisade okonsoliderade statsskulden (motsvarande 1,7 procent av BNP) och att skillnaden i huvudsak uppstod under andra halvåret 2002 då några myndigheter omvandlade inlåning i Riksgäldskontoret till statspapper.

### **3.3 Statistiska centralbyrån (SCB)**

Statsskuldmåttet som det beräknas i finansräkenskaperna enligt EU:s förordning för nationalräkenskaper 2223/96 (ENS95) ingår i den officiella statistiken. Förordningen avser skulden per årsskifte, men en kompletterande förordning avseende kvartalsdata kommer inom kort (Quarterly Government Financial Statistics). Skulden redovisas brutto, är i princip marknadsvärderad och kan

redovisas såväl icke konsoliderad som konsoliderad. Några särskilda insatser för anpassning till det nu officiella skuldbegreppet eller för information har inte bedömts som nödvändiga.

I Sveriges statistiska databaser, SSD, har Riksgäldskontorets månadsvisa redovisning av statsskulden lagts in som en fortsättning på den hittillsvarande långa serien över statsskulden. Den nya definitionen som innebär en nivåjustering har kommenterats i förklarande text i databasen.

#### **4 Framtida redovisning och presentation av statsskulden**

För Riksgäldskontorets del föranleder införandet av ett nytt skuldmått inte i sig några ändringar i hur statsskulden presenteras. Riksgäldskontoret redovisar den okonsoliderade skuldens storlek per den sista i varje månad. Det görs i rapporten ”Den svenska statsskulden” (som ingår i den officiella statistiken), i en rapport över Riksgäldskontorets balansräkning, samt i ett pressmeddelande, där samtidigt utfallet för statens lånebehov under den föregående månaden presenteras. Data för tidigare perioder finns tillgängliga på Riksgäldskontorets nätplats. Som framgår av fjolårets rapport bedömer Riksgäldskontoret att detta även framöver är tillfyllest för att förklara och beskriva Riksgäldskontorets verksamhet.

En annan fråga är vilken roll den okonsoliderade statsskulden bör spela i presentationer av statens finanser som inte är direkt kopplade till statskuldsförvaltningen. I fjolårets rapport argumenterade Riksgäldskontoret för att det konsoliderade måttet konsekvent borde användas som generellt skuldmått, på det sätt som numera görs i regeringens budgetpropositioner. Skälen för att ge den konsoliderade skulden en mer framträdande roll är alltså giltiga. För detta talar även att skillnaden mellan de båda måtten har ökat från 2,4 till 39 miljarder kronor till följd av omflyttningen av vissa myndigheters kontoinnehav i Riksgäldskontoret till reguljära statsobligationer.

En följd av den föreslagna ändringen är att den information om statsskulden som lämnas via IMF:s system Special Data Dissemination Standard (SDDS) bör avse den konsoliderade skulden, inte som nu den okonsoliderade. SDDS ställer dock krav på minst kvartalsvis rapporteringen av statsskulden. Eftersom en fullständig konsolidering av den svenska statsskulden endast görs en gång per år i samband med upprättandet av årsredovisning för staten, uppkommer frågan hur konsolideringen ska hanteras i SDDS-systemet.

Den enklaste lösningen – i meningen att den inte förutsätter ytterligare informationsinhämtning och -bearbetning – är att använda den senaste siffran för myndigheters statspappersinnehav för att beräkna ett ungefärligt mått på den konsoliderade skulden. Mer konkret skulle man således justera den aktuella månadssiffran för den okonsoliderade skulden med en konsolideringspost som hämtas från den senaste årsredovisningen för staten. Eftersom de myndigheter som står för huvuddelen av konsolideringsposten – Kärnavfallsfonden och Insättningsgarantinämnden – har stabila totala statspappersinnehav torde denna metod ge en god approximation av den faktiska konsoliderade skulden. I sammanhanget kan det vara värt att notera att hela konsolideringsposten motsvarar ungefär 3 procent av statsskulden.

Skulle konsolideringsposten förändras påtagligt mellan två årsskiften, t.ex. till följd av en institutionell omläggning som i samband med kontoomvandlingen vid halvårsskiftet 2002, bör detta avspeglas i rapporteringen under året. Det kan dock

antas att sådana ändringar sker sällan, och väcker tillräcklig uppmärksamhet ändå, varför det framstår som överflödigt att etablera särskilda rutiner för hanteringen av dylika händelser.

Alternativet är att räkna fram konsolideringsposten oftare än en gång per år. Detta är fullt möjligt, men skulle kräva ytterligare arbetsinsatser av ESV. Med hänsyn till att förändringarna i konsolideringsposten från kvartal till kvartal – av ovan nämnda skäl – sannolikt kommer att vara små är det tveksamt om detta merarbete är motiverat.

Mot denna bakgrund föreslår Riksgäldskontoret och ESV att konsolideringen görs på basis av information som hämtas ur årsredovisning för staten. Denna lösning kan genomföras av myndigheterna utan särskilda beslut av regeringen medan alternativet att göra en formell konsolidering kvartalsvis förutsätter ett uttalat uppdrag från regeringen till ESV.

## **5 Riksgäldskontorets uppgift som officiell statistikmyndighet**

Bedömningen att den okonsoliderade statsskulden inte bör ha en så framträdande roll i presentationer av statens skuldsättning ledde i fjolårets rapport till slutsatsen att Riksgäldskontorets skuldmått inte längre bör ingå i den officiella statistiken. Riksgäldskontoret konstaterade vidare att det inte är av nämnvärd vikt för användarna av information om statsskulden huruvida en viss uppgift har status av officiell statistik eller ej. Tillförlitligheten i uppgifterna säkerställs på andra sätt. Mot denna bakgrund föreslog Riksgäldskontoret att, i det fall det bedöms vara viktigt att ha ett statsskuldmått i den officiella statistiken, skuldmåttet enligt nationalräkenskaperna, som redan ingår i detta system, ska användas. Övrig skuldrapportering, av Riksgäldskontoret och ESV, bör skötas vid sidan av det officiella statistikregelverket.

I rapporten konstaterade Riksgäldskontoret vidare att om detta förslag genomförs är Riksgäldskontoret endast ansvarigt för officiell statistik om statens lånebehov. Eftersom lånebehovet är identiskt med statsbudgetens saldo (med omvänt tecken) för vilket ESV är statistikansvarig myndighet, ansåg Riksgäldskontoret att det var överflödigt att låta Riksgäldskontoret kvarstå som officiell statistikmyndighet. Information om hur lånebehovet finansieras, som inte återfinns i ESV:s rapportering, kan hämtas ur Riksgäldskontorets löpande rapportering. Inte heller i detta avseende är det viktigt för användarna huruvida informationen har status som officiell statistik.

Denna fråga har inte berörts i regeringens handläggning av fjolårets rapport. Enligt Riksgäldskontorets bedömning är de skäl som då anfördes alltjämt giltiga. Riksgäldskontoret föreslår därför att regeringen tar bort Riksgäldskontoret som statistikansvarig myndighet för både statsskuld och statens lånebehov i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

---

Beslut i detta ärende har fattats av riksgäldsdirektören Thomas Franzén, efter föredragning av chefsekonomen Lars Hörngren. I den slutliga beredningen har även avdelningschefen Svante Andersson medverkat. Samråd har skett med Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån.

Thomas Franzén

Lars Hörngren

Kopia:  
Ekonomistyrningsverket  
Statistiska centralbyrån