

203

Finansministeriet. København, den 15. april 1997.

a. Finansministeriet anmoder om Finansudvalgets tilslutning til at implementere nye regnskabsprincipper for statsgældsforvaltningen fra finansåret 1998. Principperne foreslås at gælde for såvel statsgælden som for Den Sociale Pensionsfond samt for de genudlån, der administreres under statsgældsforvaltningen i Danmarks Nationalbank. Virkningen af de nye regnskabsprincipper skønnes at være en regnskabsteknisk forbedring af statens DAU-saldo på ca. 480 mio. kr. i 1998, når der bortses fra selve principændringen. Prisen for udvikling og implementering af nye edb-systemer til styring af de nye regnskabsprincipper vil blive ca. 1,6 mio. kr. ekskl. moms, som afholdes af den til Finansministeriet, Departementet, afsatte bevilling på finansloven for 1997.

b. De gældende regnskabsprincipper for statsgældsforvaltningen har været anvendt i en længere årrække, og principperne er ikke fuldt ud tilpasset i takt med udviklingen af låneinstrumenter og ændringer i tilrettelæggelsen af statsgældspolitikken. Ved overgang til de foreslåede regnskabsprincipper er det målet at tilvejebringe et mere retvisende billede af de reelle omkostninger ved statsgældsforvaltningen i et givent år, herunder at tilvejebringe en mere direkte sammenhæng mellem udviklingen i statsgælden og udgifterne på denne.

De foreslåede nye principper indebærer i hovedtræk, at der som hovedregel anvendes et driftsøkonomisk omkostningsprincip i stedet for det betalings-/terminsprincip, der hidtil har været hovedreglen.

De foreslåede ændringer kan opdeles i følgende *hovedelementer*:

1) Periodisering af rentestrømme

Efter gældende principper er bogføringstidspunktet sammenfaldende med betalings-/terminstidspunktet. Dvs. at betalingstidspunktet er afgørende for, i hvilket regnskabsår der sker udgiftsførelse. Det foreslås i stedet som hovedregel at periodisere rentestrømmene efter et optjeningsprincip, dvs. at renteudgiften på et givent lån vil henføres til den periode, lånet har været optaget i, uafhængigt af det faktiske betalings-/terminstidspunkt. Herved fjernes de udsving i statens renteudgifter, der alene skyldes ændringer af terminstidspunkt på de optagne lån.

2) Periodisering af emissionskurstab/-gevinster

Efter gældende principper fordeles emissionskurstab/-gevinster i takt med afdragene på lånene. Eftersom hovedparten af statslånene er stående lån, hvor lånet tilbagebetales i sin helhed på udløbstidspunktet, indebærer dette princip, at hovedparten af emissionskurstabsene er blevet udskudt til udløbstidspunktet.

Det foreslås i overensstemmelse med det nye periodiseringsprincip for rentestrømmene også at fordele emissionskurstab/-gevinster, så de direkte henføres til den periode, lånet har været optaget i.

Det foreslås konkret at anvende matematisk kursopskrivning som fordelingsprincip. Princippet indebærer, at den samlede udgift, dvs. renter og emissionskurstab, der i et givent år

kan henføres til et lån, svarer til den årlige effektive forrentning af lånet på optagelsestidspunktet.

Efter gældende principper er de regnskabsførte udgifter afhængige af, hvilken nominel rente staten har valgt at udstede statsobligationerne med. Ved et matematisk kursopskrivningsprincip bliver det alene den markedsbestemte effektive rente på optagelsestidspunktet, der får betydning for de regnskabsførte udgifter.

Princippet er imidlertid beregningsteknisk kompliceret, og såfremt det i implementeringsfasen viser sig mere ressourcekrævende at håndtere dette princip end forventet, vil der i stedet blive anvendt et mere simpelt lineært fordelingsprincip, hvor emissionskursgevinster/-tab blot fordeles med lige store andele over lånets løbetid.

Forskellen mellem de to principper vil i praksis være mindre betydningsfuld.

3) Periodisering af valutakurstab/-gevinster

Efter gældende principper bogføres realiserede valutakurstab/-gevinster ikke som hovedregel på driftsbudgettet. Det foreslås at medtage alle realiserede kursgevinster/-tab på driftsbudgettet, da disse fra en driftsøkonomisk betragtning må betragtes som en del af den samlede omkostning af et valutalån.

Det understreges dog, at det foreslåede princip vil betyde, at omkostningerne på udlandsgælden i større omfang end hidtil vil variere med valutakursudviklingen.

Urealiserede valutakursgevinster/-tab vil som hidtil alene konteres direkte på status.

4) Nye regnskabsprincipper for de af statsgældsforvaltningen administrerede aktiver - herunder for Den Sociale Pensionsfond

Aktiverne under statsgældsforvaltningen består dels af statens beholdning af egne statspapirer, dels af Den Sociale Pensionsfonds formue, der er placeret i danske obligationer. Hertil kommer, at der under statsgældsforvaltningen administreres en række genudlån, herunder til eks. Storebæltsforbindelsen A/S og Ørestadsselskabet I/S.

Hidtil har regnskabsprincipperne for aktiverne under statsgælden afvejet fra de anførte principper for statsgælden, idet aktiverne bl.a. er optaget til gns. købsværdi og kursgevinster/-tab er bogført efter et realisationsprincip. Fremover vil der blive anvendt samme princip for både aktiver og passiver, hvorved der for aktiverne fremover skal ske periodisering efter op-tjeningsprincip for renterne, et matematisk (evt. lineært) fordelingsprincip for kursgevinster/-tab og et realisationsprincip for evt. valutakurstab/-gevinster.

5) Afvigelser fra de anførte hovedregler

De foreslåede regnskabsprincipper vil ikke umiddelbart kunne finde anvendelse for alle typer af låneinstrumenter. Således eksisterer der finansielle låneinstrumenter, herunder såkaldte strukturerede lån, hvor eksempelvis den optjente renteudgift eller den matematiske kursopskrivning, der kan henføres til en given periode, ikke er veldefineret.

Der er i statsgældsforvaltningens regi ikke optaget lån af denne type, medmindre betalingerne er fuldt afdækkede via finansielle instrumenter (f.eks. swaps), dvs. udbetalingerne modsvares af helt tilsvarende indbetalinger. For disse særlige lån, hvor det anvendte regnskabsprincip derfor er uden betydning for de registrerede nettoudgifter, vil betalingstidspunktet som hidtil anvendes som periodiseringsprincip.

Skulle staten fremover indgå i uafdækkede transaktioner af den omtalte type, vil der imidlertid i overensstemmelse med Budgetvejledningen og med de generelt foreslåede nye principper blive foretaget skøn over de optjente udgifter/indtægter, der kan henføres til en given regnskabsperiode.

6) Overgangsregler

For at undgå, at implementeringen af de nye regnskabsprincipper får teknisk betingede engangskonsekvenser i implementeringsåret, vil der ske anvendelse af Budgetvejledningens adgang til, at teknisk betingede ændringer i forbindelse med skift af regnskabsprincip ikke

opføres på finanslov eller statsregnskab, men i stedet optages ved note som primokorrektion til statsregnskabet status i det år, hvor ændringen gennemføres, dvs. 1998.

Konsekvensen af overgangsreglerne er, at driftsresultatet for 1998 og fremefter vil afspejle de indtægter og udgifter, der vil gælde, såfremt de foreslåede nye principper også havde været gældende før 1998.

Det betyder konkret, at der vil være emissionskurstab/-gevinster, der under de nuværende principper ville have været udgiftsført i løbet af en kortere eller længere periode, men som under de foreslåede principper ikke vil blive udgiftsført. Som eksempel kan nævnes, at 7-8 mia. kr. af den nuværende beholdning af emissionskurstab på den indenlandske statsgæld ikke bliver udgiftsført, men som under gældende principper var blevet udgiftsført i perioden til år 2024. Der vil i lighed med de fordelte emissionskurstab være renteudgifter, der under de foreslåede principper ikke bliver udgiftsført. For den indenlandske statsgæld og Den Sociale Pensionsfond drejer det sig eksempelvis om et beløb på samlet set ca. 10 mia. kr.

Statuskorrektioner ændrer ikke statsgælden, da denne opføres til nominel værdi.

7) DAU-virkning af de nye principper

Virkningen på statens DAU-saldo består af flere elementer.

Ved overgang til nye regnskabsprincipper vil DAU isoleret set forbedres af, at en del af den nuværende beholdning af emissionskurstab på statsgælden ikke bliver udgiftsført som fordelte emissionskurstab, ligesom en andel af de nuværende renteudgifter ikke udgiftsføres, jf. afsnit 6. I modsat retning trækker dog, at der i forhold til gældende principper vil ske fremrykning af emissionskurstab for såvel tidligere optaget som ny gæld. For aktivsiden, og herunder Den Sociale Pensionsfond, vil virkningerne være modsatte. DAU-saldoen påvirkes herudover af, at realiserede valutakurstab/-gevinster fremover medtages på driftsbudgettet.

Sammenfattende kan opstilles følgende grove skøn over DAU-effekterne i 1998 og 1999:

(negative tal = merudgift eller mindreindtægt)

	DAU-forbedring iflg. nye principper mio. kr.	
	1998	1999
Indenlandsk statsgæld i alt	-606	-646
– Renteudgifter	851	-1474
– Emissionskurstab	-1457	828
Udenlandsk statsgæld i alt	1050	270
– Renteudgifter	250	0
– Emissionskurstab	212	-10
– Realiserede valutakurstab	588	280
Den Sociale Pensionsfond i alt	33	281
– Renter	567	682
– Kursgevinster	-534	-401
I alt netto	477	-95

Der forventes samlet set en regnskabsbetinget forbedring af statens DAU-saldo i 1998 på ca. 480 mio. kr., mens der i 1999 samlet set forventes en forværring på ca. 100 mio. kr. Det understreges, at der er tale om særdeles usikre skøn, og at der af ressourcemæssige årsager er anvendt et lineært fordelingsprincip for emissionskurstab/-gevinster i modsætning til det primært anbefalede matematiske kursopskrivningsprincip. Vedrørende beregningen af de anførte realiserede valutakurstab, hvortil der knyttes forholdsvis stor usikkerhed, er anvendt valutakursen pr. ultimo 1996.

8) Øvrige mindre ændringer

Definition af udenlandsk og indenlandsk gæld

Hidtil er statens ECU-lån optaget på Københavns Fondsbørs, opført under betegnelsen indenlandsk gæld. Det foreslås, at disse ECU-lån fremover konteres som udenlandsk gæld, idet definitionen af indenlandsk gæld herefter bliver mere klar som værende »lån i danske kroner optaget i Danmark«. Det understreges, at betegnelsen udenlandsk gæld ud over ren valutagæld fortsat også vil dække over lån i danske kroner emitteret i udlandet.

Statusposter

Det foreslås, at aktiverne i overensstemmelse med det anbefalede princip for kursopskrivning fremover bogføres til matematisk kursopskrevet værdi. Mht. statsgælden foreslås af forsigtighedshensyn at fastholde den nominelle værdiopgørelse på status.

Der vil i noteform til statsregnskabet anføres såvel den nominelle værdi, den matematisk kursopskrevne værdi som den aktuelle kursværdi af aktiver og passiver inden for statsgældsadministrationen.

Specielle risici

Hidtil er der i publikationen »Statens Låntagning og Gæld« blevet redegjort for de af statens finansielle transaktioner, til hvilke der potentielt kan knyttes særlige risici.

Fremover vil der også i statsregnskabet under »andre garantier m.v.« blive anført omfanget af de af statsgældsforvaltningen indgåede specielle finansielle transaktioner, herunder swaps, terminkontrakter m.v.

9) Implementering og udgifter

Danmarks Nationalbank, der er statens agent på statsgældsforvaltningens område, forestår det praktiske arbejde med udvikling og implementering af de nye regnskabsprincipper, men Finansministeriet afholder udgifterne til eksterne konsulenter vedrørende systembeskrivelse, design, konstruktion og implementering m.v.

Bankernes edb-central (BEC) har udarbejdet projektforslag og pristilbud. De samlede udviklingsomkostninger til systemet vil udgøre ca. 1,6 mio.kr. (excl. moms). BEC er Nationalbankens eksterne leverandør af edb-serviceydelser og er valgt, fordi de herigennem må antages at have bedst forudsætninger for at forestå projektet, herunder for at integrere de nye systemer med Nationalbankens p.t. anvendte systemer.

10) Sammenhæng med anvendte regnskabsprincipper i staten

De foreslåede regnskabsprincipper adskiller sig fra de principper, der i øvrigt finder anvendelse på statsregnskabet. Således er det eksempelvis ikke hovedreglen, at renteudgifter og renteindtægter periodiseres efter et optjeningsprincip, ligesom der normalt ikke sker fordeling af kursgevinster/-tab m.v.

Det forhold, at statsgældsforvaltningen udgør et meget betydeligt og samtidig velafgrænset budgetområde berettiger imidlertid, at der på dette område implementeres særlige regler, der fra en driftsøkonomisk betragtning giver et mere retvisende billede af de reelle omkostninger af statsgælden.

De foreslåede nye regnskabsprincipper vil som følge af forskellen til de øvrige områder på statsregnskabet blive præciseret af Finansministeriet i relation til statsgældsområdet og udmøntet i regnskabsinstruksen på området.

Rigsrevisionen har tilsluttet sig de her i hovedtræk skitserede forslag til nye regnskabsprincipper for statsgældsforvaltningen.

- c. Finansministeriet søger Finansudvalgets tilslutning i lyset af de foreslåede regnskabsprincippers betydning for statens driftsbudget og i lyset af, at de foreslåede principper generelt vil afvige fra de principper, der finder anvendelse på andre områder inden for statsregnskabet, hvor der anvendes et udgiftsprincip og ikke et omkostningsprincip.

- e. Under henvisning til ovenstående anmoder Finansministeriet om Finansudvalgets tilslutning til fra 1.1.1998 at implementere nye regnskabsprincipper for statsgældsforvaltningen efter ovenstående retningslinjer.

MOGENS LYKKETOFT

/ Per Bremer Rasmussen

Til Finansudvalget.