Innst. S. nr. 209

(2005-2006)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

St.meld. nr. 3 (2005-2006)

Innstilling fra finanskomiteen om statsregnskapet medregnet folketrygden for 2005

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Meldinga omfattar statsrekneskapen medrekna folketrygda med ein løyvingsrekneskap og ein kapitalrekneskap. Løyvingsrekneskapen viser samla løyving og rekneskap for kvar post i statsbudsjettet. For utgiftspostane visast òg overført løyving frå 2004 til 2005 og overført løyving frå 2005 til 2006. Kapitalrekneskapen viser staten sine eigedelar, gjeld og eigenkapital. I tillegg inneheld meldinga oversikter over rekneskapen for Svalbard, staten sitt garantiansvar, tilsegns- og bestillingsfullmakter og ei oppgåve over aksjar som staten eig.

Dei samla inntektene i statsrekneskapen for 2005 er 860,8 mrd. kroner, medan utgiftene er 650,1 mrd. kroner. Lånetransaksjonar er då ikkje rekna med. Statsbudsjettet sine netto inntekter frå petroleumsverksemda er 275,5 mrd. kroner, fordelt med 297,0 mrd. kroner i inntekter og 21,4 mrd. kroner i utgifter. Nettoinntektene frå petroleumsverksemda blei overførte til Statens petroleumsfond. Dei samla inntektene utan petroleumsverksemda og lånetransaksjonar er på 563,8 mrd. kroner, medan utgiftene er på 628,6 mrd. kroner. Statsrekneskapen viser dermed eit oljekorrigert underskott på 64,8 mrd. kroner.

Det strukturelle, oljekorrigerte underskottet for 2005 er berekna til 56,0 mrd. kroner. Dette er 10,4 mrd. kroner lågare enn anslaget i Nasjonalbudsjettet 2005, der det strukturelle underskottet i 2005 var berekna til 66,4 mrd. kroner.

Ved nysalderinga av statsbudsjettet for 2005 blei det lagt til grunn eit oljekorrigert underskott på 70,6 mrd. kroner. Dette blei overført frå Statens petroleumsfond i tråd med Stortinget sitt budsjettvedtak på kap. 5800. Statsrekneskapen for 2005 blir dermed gjort opp med eit overskott på 5,8 mrd. kroner. Av dette er 6,9 mrd. kroner auka inntekter, medan utgiftene auka med vel 1,0 mrd. kroner samanlikna med anslaga i nysaldert budsjett 2005.

Forutan nettoinntektene som blei overførte frå statsbudsjettet, viser rekneskapen for Statens petroleumsfond 36,9 mrd. kroner i renteinntekter og utbyte. Det samla overskotet i Statens petroleumsfond blei dermed 241,8 mrd. kroner i 2005. Samla sett blir statsrekneskapen og Statens petroleumsfond gjort opp med eit overskott på 247,6 mrd. kroner i 2005. Ved utgangen av 2005 var den bokførte verdien av Statens petroleumsfond 1 390,1 mrd. kroner. Det er 378,6 mrd. kroner meir enn ved utgangen av 2004. Ut over overskottet i Petroleumsfondet er auken på 136,8 mrd. kroner. Av dette gjeld 12,5 mrd. kroner inntekter frå statens sal av aksjar i Statoil, medan netto kursgevinstar har gjort sitt til at kapitalen i fondet auka med ytterlegare 124,3 mrd. kroner i 2005.

Eit fleirtal i Stortinget slutta seg våren 2001 til retningslinjer for den økonomiske politikken som inneber at petroleumsinntektene gradvis blir fasa inn i økonomien, om lag i takt med venta realavkastning av Statens petroleumsfond. Budsjettpolitikken skal medverke til ei stabil utvikling i norsk økonomi. Intensjonen bak retningslinjene er å sørgje for ein jamn auke i bruken av petroleumsinntektene til eit langsiktig forsvarleg nivå. Samstundes opnar dei for at handlefridomen som petroleumsinntektene gir, kan brukast til å stimulere produksjon og sysselsetjing i periodar med høg og aukande arbeidsløyse. Motsett vil det være naudsynt å halde attende i budsjettpolitikken i periodar med høg kapasitetsutnytting og presstendensar i økonomien. Bruken av petroleumsinntekter kan målast ved det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskottet. Ved utrekning av det strukturelle, oljekorrigerte underskottet blir det teke omsyn til at delar av statens inntekter og utgifter endrar seg med konjunkturane og til endringar i rekneskapstilhøve, sjå boks 1.1 i meldinga.

Med utgangspunkt i statsrekneskapen for 2005 er bruken av petroleumsinntekter i 2005 nå rekna til 56,0 mrd. kroner, målt ved det strukturelle, oljekorrigerte underskottet. Dette inneber at meirbruken av petroleumsinntekter ut over venta realavkasting i Statens petroleumsfond var 15,5 mrd. kroner i 2005. Det strukturelle underskottet svarer til 4,0 prosent av trend-BNP for Fastlands-Noreg.

Endringane i statsbudsjettet som blei foreslått i samband med Revidert nasjonalbudsjett 2005, innebar at anslaget for det strukturelle underskottet blei redusert med 1,1 mrd. kroner, frå 66,4 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2005 til 65,3 mrd. kroner i Revidert nasjonalbudsjett 2005. Utgiftene til overføringane i folketrygda blei redusert vesentleg, og samstundes blei tala for skattar og avgifter frå Fastlands-Noreg redusert.

Frå Revidert nasjonalbudsjett 2005 til nysaldert budsjett for 2005 blei det strukturelle underskottet redusert med om lag 2 mrd. kroner til 63,3 mrd. kroner, mellom anna som følgje av ny informasjon om utviklinga i skatteinntektene.

Med utgangspunkt i statsrekneskapen for 2005 er det faktiske, oljekorrigerte underskottet redusert med 5,8 mrd. kroner samanlikna med nysaldert budsjett for 2005, jf. nærare omtale i tabell 1.1 i meldinga. Det strukturelle, oljekorrigerte underskottet er redusert med 7,3 mrd. kroner samanlikna med nysaldert budsjett, 1,5 mrd. kroner meir enn reduksjonen i det oljekorrigerte underskottet. Denne skilnaden må mellom anna sjåast i samanheng med ny informasjon om utviklinga i norsk økonomi som tyder på at dei faktiske skatteinntektene i 2005 låg lenger under normalnivået enn anslått i nysaldert budsjett. Berekningane viser dermed ei litt gunstigare utvikling i det underliggande (strukturelle) nivået på skattane enn i dei faktiske skatteinntektene.

Tabell 1.2 i meldinga gjev ei samla oversikt over inntektene, utgiftene og overskottet på statsbudsjettet, statsrekneskapen og Statens petroleumsfond gjennom 2005.

Samla overskott i statsbudsjettet og Statens petroleumsfond auka med 90,2 mrd. kroner, frå 157,4 mrd. kroner i 2004 til 247,6 mrd. kroner i 2005. Dette må sjåast i samanheng med ei vesentleg auke i staten sine inntekter frå petroleumsverksemda. Om ein ser bort frå petroleumsverksemda auka inntektene med 39,5 mrd. kroner, medan utgiftene auka med 25,0 mrd. kroner. Samla sett inneber det at det oljekorrigerte underskottet blei redusert med 14,5 mrd. kroner frå 2004 til 2005.

Netto kontantstraum frå petroleumsverksemda auka med 72,1 mrd. kroner, frå 203,4 mrd. kroner i 2004 til 275,5 mrd. kroner i 2005. Statens petroleumsfond sine renteinntekter og utbyte auka med 3,6 mrd. kroner.

Inntektsløyvingane utan lånetransaksjonar for 2005 auka med 78,0 mrd. kroner frå saldert til nysaldert budsjett. Utgiftsløyvingane utan lånetransaksjonar blei reduserte med 4,3 mrd. kroner i same periode. Sett bort frå petroleumsverksemda var inntektene 0,4 mrd. kroner lågare i nysaldert budsjett enn i saldert budsjett, medan utgiftene var 4,2 mrd. kroner lågare. Samla gav dette eit oljekorrigert underskott på 70,6 mrd. kroner i nysaldert budsjett for 2005, noko som er 3,7 mrd. kroner lågare enn i saldert budsjett.

Nedgangen i det oljekorrigerte underskottet frå saldert til nysaldert budsjett må sjåast i samanheng med vesentleg lågare utgifter til sjukepengar og andre sjukdomsrelaterte stønadsordningar i folketrygda. Samla sett blei utgiftene under folketrygda sett ned med 4,0 mrd. kroner frå saldert budsjett til nysalderinga. I tillegg bidrog høgare utbytebetalingar frå aksjeselskap der staten eig aksjar og netto renteendringar til å redusere det oljekorrigerte underskottet med om lag 1,0 mrd. kroner. Reduserte skatte- og avgiftsinntekter med 1,0 mrd. kroner trekte i motsatt retning.

I Gul bok 2005 var anslaget for den reelle, underliggjande veksten i utgiftene på statsbudsjettet vel 1 3/4 prosent. Anslaget for den nominelle, underliggjande veksten i utgiftene var på 5,2 prosent. Anslaget var uendra i Revidert nasjonalbudsjett 2005.

I nysaldert budsjett for 2005 blei den reelle, underliggjande veksten i utgiftene på statsbudsjettet rekna til 2 prosent. Med utgangspunkt i statsrekneskapen for 2005 er veksten rekna til 1 1/4 prosent, dvs. ei nedjustering med 3/4 prosentpoeng. Knapt 1/2 prosentpoeng av denne nedjusteringa er knytt til lågare nominelle utgifter i statsrekneskapen enn anslått i nysaldert budsjett. Dette må sjåast i samanheng med at det i anslaget for den reelle, underliggjande utgiftsveksten i nysalderinga på vanleg måte blei teke omsyn til meirutgifter som blir motsvara av meirinntekter under departementa. Dette inneber at utgiftene i rekneskapen er om lag 2 1/2 mrd. kroner lågare enn lagt til grunn for anslaget på den underliggjande veksten i utgiftene i nysalderinga. Drygt 1/4 prosentpoeng av nedjusteringa er knytt til at foreløpige nasjonalrekneskapstal for 2005 viser noko sterkare prisstiging på statlege kjøp av varer og tenester enn tidligare lagt til grunn.

Tabell 1.3 i meldinga viser utviklinga i finansieringsbehovet til statsbudsjettet.

Samanlikna med rekneskapen for 2004 er lånebehovet redusert med 37,1 mrd. kroner, frå 39,1 mrd. kroner i 2004 til 2,0 mrd. kroner i 2005. Reduksjonen i lånebehovet har samanheng med at gjeldsavdraga var 47,0 mrd. kroner lågare i 2005 enn i 2004. Endringa i gjeldsavdraga er knytt til forfallsstrukturen på innanlandske statslån.

Utgiftene til utlån blei om lag 0,1 mrd. kroner lågare enn anslått ved nysalderinga.

Tilbakebetalingane blei 1,6 mrd. kroner lågare enn rekna med ved nysalderinga.

Netto utlån blei dermed 1,5 mrd. kroner høgare enn i nysaldert budsjett. Av di rekneskapen viser eit overskott på 5,8 mrd. kroner, blei statsbudsjettet sitt netto finansieringsbehov 4,3 mrd. kroner lågare enn lagt til grunn ved nysalderinga av budsjettet.

Avdrag på innanlandsk statsgjeld blei om lag som budsjettert i nysaldert budsjett. Brutto finansieringsbehov blei dermed redusert med til saman 4,3 mrd. kroner sett i forhold til det nysalderte budsjettet.

Statsrekneskapen for 2005 viser at dei samla skatte- og avgiftsinntektene frå Fastlands-Noreg auka frå 480,0 mrd. kroner i 2004 til 517,9 mrd. kroner i 2005,

svarande til ein auke på 37,9 mrd. kroner eller 7,9 prosent. Auken i dei samla skatte- og avgiftsinntektene var høgare enn i 2003 (0,3 prosent) og 2004 (4,1 prosent), og noko høgare enn for perioden 1998-2002, då skatte- og avgiftsinntektene frå Fastlands-Noreg steig med 6,5 prosent i årleg gjennomsnitt.

Rekneskapstala viser at samla skattar og avgifter frå Fastlands-Noreg blei om lag 1,6 mrd. kroner høgare enn anslått i saldert budsjett for 2005, og om lag 2,6 mrd. kroner høgare enn lagt til grunn i nysaldert budsjett for 2005. Oppjusteringane etter nysalderinga kjem blant anna av relativt høge innbetalingar av restskatt frå personar og føretak mot slutten av 2005. Også inntektene frå meirverdiavgifta blei noko høgare enn det som var lagt til grunn i nysalderinga.

Av dei samla skatte- og avgiftsinntektene på 517,9 mrd. kroner i statsrekneskapen for 2005 utgjorde skatt på inntekt og formue 131,8 mrd. kroner. Frå 2004 til 2005 auka inntektene frå skatt på inntekt og formue med 10,3 prosent. Den høge veksten kjem i stor grad av at inntektene frå skattlegging av føretak har auka med over 30 prosent, etter ein nedgang dei to føregåande åra. Reduserte satsar i skattlegginga av personar, mellom anna satsar for toppskatt og minstefrådrag, trekkjer isolert sett i retning av moderat vekst i skatteinngangen frå personlege skattytarar.

Trygdeavgift og arbeidsgjevaravgift utgjorde 157,6 mrd. kroner i 2005, ein auke på 5,2 prosent frå året før.

Inntektene frå meirverdiavgifta steig med 9,4 prosent til 150,3 mrd. kroner i 2005. Auken må sjåast på bakgrunn av ein generell auke i satsane for meirverdiavgift frå 2004 til 2005.

Andre særavgifter og tollinntekter utgjorde til saman 78,2 mrd. kroner i 2005. Dette er 6,7 prosent meir enn i 2004. Auken i særavgifter er særleg knytt til auka omsetning av motorkjøretøy, samt at elektrisitetsavgifta blei lagt om med verknad frå andre halvår 2004.

Frå saldert til nysaldert budsjett auka inntektene frå petroleumsverksemda med 78,4 mrd. kroner, medan utgiftene til petroleumsverksemda blei reduserte med 0,1 mrd. kroner. Den netto kontantstraumen frå petroleumsverksemda auka dermed med 78,5 mrd. kroner, frå 204,5 mrd. kroner til 283,0 mrd. kroner. Det er i hovudsak høgare oljeprisar enn lagt til grunn i saldert budsjett som forklarar dette. Anslaget for renteinntekter og utbytte i Statens petroleumsfond auka med 1,3 mrd. kroner frå saldert til nysaldert budsjett. Anslaget for overføringa frå Petroleumsfondet til statsbudsjettet gjekk ned med 3,5 mrd. kroner. Samla sett innebar dette ei betring av balansen for Petroleumsfondet med 83,6 mrd. kroner.

Statsbudsjettet sine netto inntekter frå petroleumsverksemda blei 7,5 mrd. kroner lågare enn lagt til grunn i nysaldert budsjett. Nettoinntektene gjekk ned frå 283,0 mrd. kroner til 275,5 mrd. kroner, jf. tabell 1.2 i meldinga. Inntektene frå statleg petroleumsverksemd, petroleumsskattar og CO_2-avgift blei 9,1 mrd. kroner lågare, medan investeringsutgiftene blei 1,6 mrd. kroner lågare.

Det er overført 70,6 mrd. kroner frå Statens petroleumsfond. Dette inneber at netto overføring til Statens petroleumsfond for 2005 samla sett er 7,5 mrd. kroner lågare i rekneskapen enn ein rekna med i det nysalderte budsjettet. Netto kontantstraum fråtrekt overføringa frå fondet til statsbudsjettet blir dermed 204,9 mrd. kroner i 2005.

Frå nysaldert budsjett gjekk renteinntektene og utbytet i fondet ned frå 40,9 mrd. kroner til 36,9 mrd. kroner. Samla blei overskottet i Petroleumsfondet dermed 241,8 mrd. kroner i 2005, noko som er 11,5 mrd. kroner lågare enn anslått i nysaldert budsjett.

Samanlikna med verdien ved utgangen av 2004, aukar verdien i Petroleumsfondet ytterlegare med 12,5 mrd. kroner frå sal av aksjar i Statoil og med 124,3 mrd. kroner frå netto kursgevinstar. Samla sett auka Petroleumsfondet dermed med 378,6 mrd. kroner. Ved utgangen av 2005 var den bokførte verdien av Statens petroleumsfond 1 390,1 mrd. kroner, medan verdien ved utgangen av 2004 var 1 011,5 mrd. kroner.

Overføringa frå Statens petroleumsfond til statsbudsjettet over kap. 5800 blir rekneskapsført i samsvar med Stortinget sitt vedtak i nysaldert budsjett, medan overføringa til fondet over kap. 2800 er tilpassa kontantstraumen. Denne praksisen for overføring frå Statens petroleumsfond og rekneskapsføring på kap. 5800 er følgt også i rekneskapen for 2005. Riksrevisjonen har i Dokument nr. 1 om resultatet av den årlege revisjonen og kontrollen for budsjetterminen 2004 stilt spørsmål til denne føringsmåten. Stortinget behandla Kontroll- og konstitusjonskomiteen si innstilling til Dokument nr. 1 den 4. april 2006, og Finansdepartementet vil kome attende til Stortinget i saka.

I kapittel 2 i meldinga er det gitt nærare omtale av områda til dei einskilde departementa. I kapittel 3 er det gjort greie for rekneskapen til Statens Petroleumsfond. I kapittel 4 er staten sin balanse og finanspostar omtala.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Marianne Aasen Agdestein, Rolf Terje Klungland, Torgeir Micaelsen, Reidar Sandal, lederen Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Eirin Kristin Sund, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Ulf Leirstein, Jørund Rytman og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Svein Flåtten, Peter Skovholt Gitmark og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Magnar Lund Bergo og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, og fra Venstre, Lars Sponheim, viser til at meldingen gjelder statsregnskapet medregnet folketrygden for 2005, og at det i meldingen også er gitt en orientering om resultatregnskapet for Statens Petroleumsfond for 2005. Komiteen tar meldingen til orientering. Komiteen viser til at det i Dokument nr. 1 fra Riksrevisjonen, som behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen, rapporteres helhetlig om departementenes forvaltning og

gjennomføring av budsjettene. Dokument nr. 1 omfatter resultatet av både regnskapsrevisjonen, selskapskontrollen og departementenes oppfølging av tidligere rapporterte forhold.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet konstaterer at fra saldert til nysaldert budsjett så økte petroleumsinntektene med 78,4 mrd. kroner. Den netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten økte dermed med 78,5 mrd. kroner, fra 204,5 mrd. kroner til 283,0 mrd. kroner. Statsregnskapet er gjort opp med et overskudd på 5,8 mrd. kroner. Disse medlemmer mener at begge disse forhold viser at den økonomiske handlefriheten er betydelig større enn det Regjeringen hevder. Disse medlemmer fastholder at budsjettpolitikken ikke er godt egnet til å jevne ut svingninger i økonomien, eller detalj- eller finstyre den. Regjeringens frykt for mindre justeringer i statsbudsjettets utgifts- og inntektsside er betydelig overdrevet.

Disse medlemmer konstaterer også at man siden handlingsregelen ble innført i 2001, har lagt seg til en ny tolkning av den, nemlig at riktig bruk av oljepenger i norsk økonomi, er den som regjeringen til enhver tid finner forsvarlig. Siden 2001 har det vært brukt over 100 mrd. kroner mer enn handlingsregelen skulle tilsi.

Disse medlemmer mener det er forsvarlig å bruke mer penger enn handlingsregelen tilsier. Debatten om bruk av midler fra petroleumsvirksomheten burde heller være en debatt om hva man ønsker å bruke på drift og hva man ønsker å benytte til konkrete investeringer. Og når man diskuterer investeringer så er det forsvarlig å vurdere investeringer i realkapital, fremfor kun å konsentrere seg om investeringer i utenlandske selskaper, gjennom aksjer og obligasjoner. Dagens bruk av handlingsregelen tar ikke hensyn til hvordan pengene blir brukt, kun ensidig fokus på hvor mye man bruker. Disse medlemmer mener at man bør avvikle handlingsregelen, siden den ikke blir fulgt.

Disse medlemmer ønsker også en annen innretning av finanspolitikken. Ved å bruke mer midler til skatte- og avgiftslettelser og mindre på direkte offentlig forbruk, vil dette bedre effektiviteten i økonomien og bidra til lavere prisvekst og lavere renter.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

St.meld. nr. 3 (2005-2006) - om statsrekneskapen medrekna folketrygda for 2005 - vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 7. juni 2006

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
leder og ordfører

www.stortinget.no Lobo Media AS