



Innst. 365 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Meld. St. 3 (2016–2017)

Innstilling fra finanskomiteen om Statsrekneska- pen 2016

Til Stortinget

1. Sammendrag

Meldinga omfattar statsrekneskapen med ein løyvingerekneskap og ein kapitalrekneskap. Løyvingerekneskapen syner samla løyving og rekneskap for kvar post i statsbudsjettet. Under utgiftspostane ser ein òg overført løyving frå 2015 til 2016 og overført løyving frå 2016 til 2017. Kapitalrekneskapen syner statens eigedelar, gjeld og eigenkapital. Meldinga inneheld òg oversyn over rekneskapen for Svalbard, statens garantiansvar, tilsegns- og bestillingsfullmakter og oversyn over aksjar som staten eig.

Meldinga gjer greie for løyvingane i statsbudsjettet og for dei rekneskapsførte tala. Det er lagt vekt på å forklare avvik mellom budsjett og rekneskap. Budsjettutviklinga gjennom 2016 fram til nysalderinga er nærare omtalt i Prop. 34 S (2016–2017) Ny saldering av statsbudsjettet 2016.

I kapittel 1 er det gjort greie for hovudelementa i statsrekneskapen og budsjettpolitikken. Dette omfattar mellom anna bruken av petroleumsinntekter, veksten i statsutgiftene og statens skatte- og avgiftsinntekter frå Fastlands-Noreg og frå petroleumsverksemda. Lånetransaksjonar og finansieringsbehov vert òg omtalt. Kapittel 2 tek føre seg områda til kvart departement for seg. I kapittel 3 er rekneskapen til Statens pensjonsfond omtalt, og i kapittel 4 er det gjort greie for statens balanse og finanspostar.

1.1 Hovudtal

Tabell 1.1 syner statsrekneskapen 2016 etter postgrupper i statens kontoplan for høvesvis utgifter og inntekter. Dei samla utgiftene vart 1 534,6 mrd. kroner, medan inntektene før statslånemidlar vart 1 486,3 mrd. kroner. Overskot før lånetransaksjonar i statsrekneskapen og netto lånepostar (post 90–99) gjev eit brutto finansieringsbehov på 48,2 mrd. kroner. Dette er postert på kapittel 5999 Statslånemidlar, slik at samla inntekter medrekna statslånemidlar òg vert 1 534,6 mrd. kroner.

Tabell 1.2 syner samla eigedelar, gjeld og eigenkapital slik det går fram av balansen (kapitalrekneskapen). Avslutningskontoen (eigenkapitalen) auka i 2016 med 85,4 mrd. kroner. Det meste av auken skriv seg frå Statens pensjonsfond. Overskotet før lånetransaksjonar aukar eigenkapitalen, og eigenkapitalen går ned som følge av at overføringane av unytta løyving til neste budsjettermin aukar. Anna endring i eigenkapitalen er nærare omtalt i kapittel 4.

Det oljekorrigerte underskotet går fram av netto utgifter og inntekter (post 1–89) utanom kontantstraum frå petroleumsverksemda og overføringane til og frå Statens pensjonsfond utland (SPU). Underskotet vert dekt med ei overføring frå SPU til statsbudsjettet som svarar til det oljekorrigerte underskotet slik det vart rekna i nysaldert budsjett.

Av tabell 1.1 går det fram at det oljekorrigerte underskotet i 2016 vart 208,4 mrd. kroner, medan statsrekneskapen vart gjort opp med eit overskot på 4,1 mrd. kroner.

Tabell 1.3 syner endring i kapitalen til Statens pensjonsfond og samanhengen med overskot, valuta-kursregulering og realiserte og urealiserte vinstar og tap.

Overskotet i Statens pensjonsfond vart 108,9 mrd. kroner. Til saman vert statsrekneskapen og Sta-

tens pensjonsfond gjorde opp med eit overskot på 113,0 mrd. kroner i 2016.

1.2 Budsjettpolitikken og det strukturelle, oljekorrigerte underskotet

Bruken av petroleumsinntekter vert målt ved det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskotet. I utrekninga av dette underskotet tek ein mellom anna omsyn til at ein del av statens inntekter og utgifter varierer med konjunkturane og med endringar i rekneskapstilhøve, sjå boks 1.1.

Med utgangspunkt i statsrekneskapen for 2016 er bruken av petroleumsinntekter i 2016 no rekna til 196,6 mrd. kroner, målt ved det strukturelle, oljekorrigerte underskotet. Dette er om lag 1,3 mrd. kroner meir enn i saldert budsjett 2016, der det strukturelle, oljekorrigerte underskotet vart rekna til 195,2 mrd. kroner. Det strukturelle, oljekorrigerte underskotet svarar til 7,2 pst. av no anslått trend-BNP for Fastlands-Noreg i 2016 og til 2,6 pst. av Statens pensjonsfond utland ved inngangen til 2016.

I saldert budsjett 2016 vart anslaget på det strukturelle, oljekorrigerte underskotet rekna til 195,2 mrd. kroner, medan det strukturelle, oljekorrigerte underskotet no er rekna til 196,6 mrd. kroner. Dette er 3,3 mrd. kroner mindre enn rekna i nysaldert budsjett.

1.3 Utviklinga i det oljekorrigerte underskotet

Tabell 1.4 gjev eit samla oversyn over inntektene, utgiftene, oljekorrigert overskot og overskotet i statsbudsjettet, statsrekneskapen og Statens pensjonsfond i 2015 og 2016.

1.3.1 Utviklinga i rekneskapen frå 2015 til 2016

Samla overskot i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond minka med 111,9 mrd. kroner, frå 225,0 mrd. kroner i 2015 til 113,0 mrd. kroner i 2016. Overskotet i statsbudsjettet før lånetransaksjonar auka med 3,4 mrd. kroner, medan overskotet i Statens pensjonsfond minka med 115,3 mrd. kroner. Ei viktig årsak er at den netto kontantstraumen frå petroleumsverksemda vart 93,5 mrd. kroner lågare enn i rekneskapen for 2015 og at overføringa til statsbudsjettet vart 26,5 mrd. kroner høgare enn i 2015. Det oljekorrigerte underskotet auka med 23,1 mrd. kroner frå 2015 til 2016.

1.3.2 Utviklinga frå saldert til nysaldert budsjett

Inntektsløyvingane utanom lånetransaksjonar for 2016 vart 94,1 mrd. kroner lågare i nysaldert budsjett enn i saldert budsjett, medan utgiftsløyvingane vart 8,2 mrd. kroner lågare. Utanom petroleumsverksemda vart inntektene 10,7 mrd. kroner lågare i nysaldert budsjett enn i saldert budsjett, medan utgiftene vart

7,2 mrd. kroner lågare. Samla gav dette eit oljekorrigert underskot på 212,5 mrd. kroner i nysaldert budsjett for 2016, som er 3,5 mrd. kroner høgare enn i saldert budsjett.

Auken i det oljekorrigerte underskotet frå saldert til nysaldert budsjett vart 3,5 mrd. kroner. Inntektene vart 10,7 mrd. kroner lågare. Dette kjem av 15,3 mrd. kroner lågare skatte- og avgiftsinntekter. Rente- og utbyteinntektene minka med 1,7 mrd. kroner, overføringa frå Noregs Bank auka med 11,8 mrd. kroner, tilbakeføring av driftskreditt frå helseføretaka vart sett ned med 4,2 mrd. kroner, medan andre inntekter under departementa auka med 1,4 mrd. kroner. Utgiftene vart 7,2 mrd. kroner lågare. Renteutgiftene vart 0,2 mrd. kroner lågare, medan andre utgifter netto vart om lag 7 mrd. kroner lågare, medrekna nedsetjinga på kapittel 2309 Ymse utgifter i nysalderinga.

Budsjettutviklinga gjennom 2016 fram til nysalderinga er omtalt nærare i Prop. 34 S (2016–2017) Ny saldering av statsbudsjettet 2016.

1.3.3 Utviklinga etter nysalderinga

I statsrekneskapen for 2016 er det oljekorrigerte underskotet 208,4 mrd. kroner. Dette er 4,1 mrd. kroner mindre enn i nysalderinga og 0,6 mrd. kroner mindre enn i saldert budsjett, jf. tabell 1.4. Som del av BNP for Fastlands-Noreg er endringane i det oljekorrigerte underskotet små, høvesvis -0,2 pst. og 0 pst. Det vil alltid vere uvisse knytt til framskrivingar av budsjettal og andre makroøkonomiske tal, og endringane i 2016 skil seg ikkje frå det som har vore normale avvik dei siste 30 åra. Sjå boks 1.2 om uvisse i budsjettanslaga.

Tilbakeføringa frå Statens pensjonsfond utland til statsbudsjettet vart endeleg fastlagd i nysaldert budsjett for å dekkje det venta oljekorrigerte underskotet. På denne bakgrunnen vert statsrekneskapen for 2016 gjord opp med eit overskot på 4,1 mrd. kroner. Inntektene utanom petroleumsinntekter auka med 1,2 mrd. kroner, frå 1 008,7 mrd. kroner til 1 009,9 mrd. kroner. Utgiftene utanom petroleumsverksemda minka med 3,0 mrd. kroner, frå 1 221,2 mrd. kroner til 1 218,3 mrd. kroner. Sjå tabell 1.5 og 1.6 for detaljar.

Medrekna i desse tala er standardrefusjonar som ikkje vert budsjetterte med beløp på løyvingane i nysaldert budsjett. Frå 2015 er desse førte som utgiftsreduksjonar i rekneskapen og utgjorde om lag 2,6 mrd. kroner. Dette er refusjonar frå mellom anna arbeids- og velferdsetaten og folketrygda som dekkjer utgifter til arbeidsmarknadstiltak i statlege verksemdar, løn under fødsels- og adopsjonspermisjon, løn til lærlingar og løn under sjukdom. Medrekna er òg meirinntekter på løyvingar med meirinntektsfullmakter som heimlar meirutgifter i departementa og forvaltninga.

Overførte, unytta løyvingar frå 2016 til 2017 vart 3,0 mrd. kroner høgare enn overføringane frå 2015 til 2016, noko som medverkar til lågare utgifter i rekneskapen. Overføringane i forsvaret auka og kan forklare om lag 1 mrd. kroner av auken i overførte, unytta løyvingar og kjem for det meste av mindre materiellinnkjøp i Forsvaret.

Departementa har rapportert 1,2 mrd. kroner i meirinntekter på ymse budsjettpostar som det er knytt meirinntektsfullmakter til. Nokre departement har høve til å utføre oppdragsverksemd mot refusjon av utgiftene. Andre inntekter under departementa vart om lag som budsjettet.

Spesifiserte endringar i utgiftene og andre netto endringar i utgiftene på -1,1 mrd. kroner må sjåast i samanhengen med bruken av meirinntektsfullmakter i departementa og forvaltninga, og anna endring i overført, unytta løyving.

OVERFØRT, UNYTTA LØYVING TIL 2017

Frå 2015 til 2016 vart det overført unytta løyvingar, utanom lånetransaksjonar og statleg petroleumsverksemd, på til saman 10,6 mrd. kroner, medan overførte løyvingar frå 2016 til 2017 er på 13,5 mrd. kroner. Medrekna 50,0 mill. kroner overført på lånepostar vert det ein auke på knapt 3,0 mrd. kroner.

Det er særleg Forsvarsdepartementet (1,0 mrd. kroner) og Helse- og omsorgsdepartementet (1,0 mrd. kroner) som har ein stor auke i overført, unytta løyving og Samferdselsdepartementet (-1,0 mrd. kroner) som har ein stor nedgang i overført, unytta løyving. Dei andre departementa har ei samla auke i overførte løyvingar på 2 mrd. kroner. Hovudgrunnane er materiellkjøp i Forsvaret, investeringstilskotet til omsorgstenester til kommunane og Jernbaneverket under Samferdselsdepartementet. Det er overført 50,0 mill. kroner i unytta løyving som lånetransaksjon under kap. 0950, post 95 Eigenkapitalinnskot til Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS.

Tabell 1.2 i vedlegg 1 i meldinga gjev eit meir detaljert oversyn over endra overføring per departement.

1.4 Veksten i utgiftene i statsbudsjettet

Utviklinga i utgiftene i statsbudsjettet frå år til år kjem til uttrykk ved den reelle, underliggjande veksten. I den reelle, underliggjande veksten i utgiftene vert det korrigert for utgifter til dagpengar, renter og petroleumsverksemda og for visse rekneskapstilhøve og ekstraordinære endringar. Ved utrekninga av den reelle, underliggjande veksten i utgiftene vert det òg korrigert for prisendringar, slik at talet er uttrykk for volumendringar knytte til driftsutgiftene, investeringane og overføringane i statsbudsjettet. Nærare omtale av korleis den reelle, underliggjande veksten i ut-

giftene vert utrekna, står i kapittel 3 i nasjonalbudsjettet.

For saldert budsjett 2016 er den reelle, underliggjande veksten i utgiftene i statsbudsjettet rekna til 3,2 pst. I revidert nasjonalbudsjett for 2016 vart han rekna til 3,5 pst. Med utgangspunkt i statsrekneskapen for 2016 er veksten rekna til 2,6 pst. Tal for reell, underliggjande utgiftsvekst dei siste ti åra går fram av tabell 1.8.

1.5 Lånetransaksjonar og finansieringsbehov

Tabell 1.9 syner utviklinga i finansieringsbehovet i statsbudsjettet. Samanlikna med rekneskapen for 2015 har finansieringsbehovet minka med 47,1 mrd. kroner, frå 95,3 mrd. kroner i 2015 til 48,2 mrd. kroner i 2016. Utlån og aksjeteikning m.m. minka med 18,3 mrd. kroner, medan tilbakebetalingane minka med 19,8 mrd. kroner. Overskotet før lånetransaksjonar betra seg med 3,4 mrd. kroner slik at netto finansieringsbehovet vart 1,9 mrd. kroner mindre enn i 2015. Det var ein nedgang i betalt avdrag på statsgjelda på 45,1 mrd. kroner i 2016 samanlikna med 2015. Endringane i gjeldsavdrag må sjåast i samheng med avdragsprofilen på statsgjelda.

Utgiftene til utlån vart om lag 4,3 mrd. kroner lågare enn venta ved nysalderinga. Endringar i utlån frå nysaldert budsjett går fram av tabell 1.10.

Meirutgiftene under Statens pensjonskasse, bustadlånsordninga svarar til 1,5 pst. av løyvinga. Mindreutgiftene på lån frå Eksportkredittordninga svarar til 22,1 pst. av løyvinga, medan mindreutgiftene på lån frå Husbanken, Lånekassa og Innovasjon Noreg svarar til høvesvis 8,3 pst., 0,4 pst. og 0,1 pst. av løyvinga.

Tilbakebetalingane vart 37 mill. kroner lågare enn det var venta i nysalderinga. Endringar i tilbakebetalingar frå nysaldert budsjett går fram av tabell 1.11.

Netto utlån vart dermed 4,3 mrd. kroner lågare enn i nysaldert budsjett. Sidan rekneskapen syner eit overskot på 4,1 mrd. kroner, vart netto finansieringsbehov 8,4 mrd. kroner mindre enn i nysaldert budsjett.

Avdrag på innanlandsk statsgjeld i 2016 vart 14,8 mrd. kroner som i budsjettet, og brutto finansieringsbehov er dermed òg 8,4 mrd. kroner mindre enn i nysaldert budsjett. Lånetransaksjonar knytte til petroleumsverksemda vert dekte med overføring frå Statens pensjonsfond utland. Det vart rekneskapsført lånetransaksjonar knytte til petroleumsverksemda i 2016 for utbyteaksjar i Statoil ASA. Verknaden på nettofinanstransaksjonar knytte til petroleumsverksemda overført til Statens pensjonsfond utland var null.

Statens lånebehov og behovet for lånefullmakter kan avvike frå finansieringsbehovet som går fram av

tabell 1.9. Grunnen er at ein ved utforming av lånefullmakter tek omsyn til einskilde lånetransaksjonar som inngår i lånebehovet, men som ikkje har likviditetseffekt. Det gjeld til dømes ved overføring av kapital til og frå tilskotsfond som infrastrukturfondet. Dette er nærare omtalt i framlegg for Stortinget om fullmakt til å ta opp statslån. Det vart i 2016 overført 30 mrd. kroner i kapital til infrastrukturfondet og 14,3 mrd. kroner til klimafondet. Fullmakt til å ta opp statslån i 2016 og endring i statsgjelda går fram av vedlegg 3, tabell 3.1 i meldinga.

1.6 Skattar og avgifter frå Fastlands-Noreg

Statsrekneskapen for 2016 syner at dei samla inntektene frå skattar og avgifter frå Fastlands-Noreg utgjorde 916,8 mrd. kroner i 2016, ein auke på 24,2 mrd. kroner eller 2,7 pst. frå året før.

I statsrekneskapen for 2016 vart dei samla skatte- og avgiftsinntektene frå Fastlands-Norge om lag 15,4 mrd. kroner lågare enn i saldert budsjett. I samband med Revidert nasjonalbudsjett 2016 vart anslaget sett ned 12,7 mrd. kroner. Ved nysalderinga av 2016-budsjettet er berekna skatte- og avgiftsinntekter frå Fastlands-Noreg sett ned med endå 2,5 mrd. kroner. Samla inntekter frå skattar og avgifter frå Fastlands-Noreg vart i statsrekneskapen om lag 0,1 mrd. kroner lågare enn i nysaldert budsjett.

Av dei samla skatte- og avgiftsinntektene frå Fastlands-Noreg på 916,8 mrd. kroner i statsrekneskapen for 2016 utgjorde skatt på inntekt og formue medrekna arveavgifta 240,3 mrd. kroner. Dette var 0,8 pst. høgare enn i 2015. Trygdeavgift og arbeidsgjevaravgift utgjorde 304,9 mrd. kroner i 2016, ein auke på 1,8 pst. frå året før. Inntektene frå meirverdiavgifta auka med 5,5 pst., til 266,2 mrd. kroner i 2016. Frå 2015 til 2016 auka andre særavgifter og tollinntekter med 2,7 pst., frå 102,6 mrd. kroner til 105,4 mrd. kroner. Sjå detaljar i meldinga vedlegg 1, tabell 1.1 og løyvingsrekneskapen i vedlegg 2, tabell 2.2.

1.7 Utgifter og inntekter frå petroleumsverksemda – Statens pensjonsfond utland

Utgiftene til petroleumsverksemda skriv seg frå investeringar i statens direkte deltaking i petroleumsverksemda (SDØE). Utgiftene til petroleumsverksemda vart 27,8 mrd. kroner i 2016. Inntektene frå petroleumsverksemda omfattar skatt og avgift på utvinning, aksjeutbyte frå Statoil ASA og inntekter frå SDØE. Inntektene frå SDØE er for det meste driftsresultat og kalkulatoriske avskrivningar og renter. Dei

samla innbetalte skattane og avgiftene frå petroleumsverksemda og CO₂-avgifta vart 47,6 mrd. kroner i 2016. Inntektene frå SDØE vart 94,3 mrd. kroner, medan utbyte frå Statoil ASA i 2016 vart 10,7 mrd. kroner. Samla inntekter frå petroleumsverksemda vart dermed 152,6 mrd. kroner i 2016, og netto kontantstraum frå petroleumsverksemda vart 124,8 mrd. kroner. Det er 79,3 mrd. kroner mindre enn i saldert budsjett og 3,1 mrd. kroner meir enn i nysaldert budsjett, jf. tabell 1.12.

Overføringa frå Statens pensjonsfond utland til statsbudsjettet over kapittel 5800 vert rekneskapsført i samsvar med stortingsvedtaket i nysaldert budsjett, medan overføringa til fondet over kapittel 2800 er tilpassa netto kontantstraum frå petroleumsverksemda. Netto avsetjing til fondet i 2016 vart minus 87,7 mrd. kroner som er overført frå fondet til statskassa. I kapittel 3 er det gjort nærare greie for resultat og verdiutvikling i Statens pensjonsfond utland.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lisbeth Berg-Hansen, Tore Hagebakken, Irene Johansen, Marianne Marthinsen, Torstein Tvedt Solberg og Truls Wickholm, fra Høyre, Solveig Sundbø Abrahamsen, Svein Flåtten, Sigurd Hille, Heidi Nordby Lunde og Siri A. Meling, fra Fremskrittspartiet, Hans Andreas Limi, Roy Steffensen og Kenneth Svendsen, fra Kristelig Folkeparti, lederen Hans Olav Syversen, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, fra Venstre, Terje Breivik, og fra Sosialistisk Venstreparti, Snorre Serigstad Valen, tar omtalen til orientering, og viser for øvrig til Dokument 1 fra Riksrevisjonen, som blir behandlet i kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Komiteen har ellers ingen merknader.

3. Komiteens tilråding

Komiteen viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Meld. St. 3 (2016–2017) – Statsrekneskapen 2016 – vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 30. mai 2017

Hans Olav Syversen

leder og ordfører