



STORTINGET

Innst. 372 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra finanskomiteen

Meld. St. 3 (2017–2018)

Innstilling fra finanskomiteen om Statsrekneskapen 2017

Til Stortinget

1. Innledning

1.1 Hovudtrekk i statsrekneskapen

Finansdepartementet legg med dette fram meldinga om statsrekneskapen for 2017.

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 2016 til 2017 og overført løyving frå 2017 til 2018. 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.

Det er lagt vekt på å forklare avvik mellom budsjett og rekneskap. Budsjettutviklinga gjennom 2017 fram til nysalderinga er nærare omtalt i Prop. 28 S (2017–2018) Ny saldering av statsbudsjettet 2017.

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.

1.1.1 Hovudtal

Dei samla utgiftene vart 1 612,3 mrd. kroner, medan inntektene før statslånemidlar vart 1 577,4 mrd. kroner. Overskot før lånetransaksjonar i statsrekneskapen og netto lånepostar (post 90–99) gjev eit brutto finansieringsbehov på 34,9 mrd. kroner. Dette er postert på kapittel 5999 Statslånemidlar, slik at samla inntekter medrekna statslånemidlar òg vert 1 612,3 mrd. kroner.

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.

Det oljekorrigerte underskotet i 2017 vart 222,8 mrd. kroner, medan statsrekneskapen vart gjort opp med eit overskot på 8,6 mrd. kroner.

Overskotet i Statens pensjonsfond vart 140,1 mrd. kroner. Til saman vert statsrekneskapen og Statens pensjonsfond gjorde opp med eit overskot på drygt 148,6 mrd. kroner i 2017.

1.1.2 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.

Med utgangspunkt i statsrekneskapen for 2017 er bruken av petroleumsinntekter i 2017 no rekna til 214,0

mrd. kroner, målt ved det strukturelle, oljekorrigerte underskotet. Dette er om lag 11,6 mrd. kroner mindre enn i saldert budsjett 2017, der det strukturelle, oljekorrigerte underskotet vart rekna til 225,6 mrd. kroner. Det strukturelle, oljekorrigerte underskotet svarar til 7,5 pst. av no anslått trend-BNP for Fastlands-Noreg i 2017 og til 2,8 pst. av Statens pensjonsfond utland ved inngangen til 2017.

Eit strukturelt, oljekorrigert underskot på 214,0 mrd. kroner er 3,4 mrd. kroner mindre enn rekna i nysaldert budsjett.

1.1.3 Utviklinga i det oljekorrigerte underskotet

1.1.3.1 UTVIKLINGA I REKNESKAPEN FRÅ 2016 TIL 2017

Samla overskot i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond auka med 35,6 mrd. kroner, frå 113,0 mrd. kroner i 2016 til 148,6 mrd. kroner i 2017. Overskotet i statsbudsjettet før lånetransaksjonar auka med 4,4 mrd. kroner, medan overskotet i Statens pensjonsfond auka med 31,2 mrd. kroner. Auken i overskotet i Statens pensjonsfond har si årsak i den netto kontantstraumen frå petroleumsverksemda som vart 43,1 mrd. kroner høgare enn i 2016, overføringa til statsbudsjettet som vart 18,9 mrd. kroner høgare, og rente- og utbyteinntektene i Statens pensjonsfond som vart 7 mrd. kroner høgare enn i 2016. Det oljekorrigerte underskotet auka med 14,4 mrd. kroner frå 2016 til 2017.

Utgiftene utanom petroleum og lånetransaksjonar auka med 36,0 mrd. kroner, frå 1 218,3 mrd. kroner i 2016 til 1 254,3 mrd. kroner i 2017.

Samla utgifter i 2016 og 2017 fordelte på postgrupper etter utgiftsart for Driftsutgifter, Nybygg, anlegg, Overføringar til andre og Utlån, gjeldsavdrag syner endra samansetjing som følgje av omorganiseringar og strukturendringar i statsbudsjettet mellom dei to åra. Det er ein nedgang i statens samla Driftsutgifter på om lag 16 mrd. kroner og ein nedgang i Nybygg, anlegg på om lag 8 mrd. kroner. Dette må sjåast i samanheng med auken i Overføringar til andre. Budsjetteringa av jernbane og til dels veg er lagd om og gjekk tidlegare inn i statens eigne drifts- og investeringsutgifter. Dette vert no budsjettert som tilskot på 70-post. I 2017 er òg kyrkja skilt ut frå staten og får no tilskot på 70-post, mot tidlegare å inngå i statens eigne driftsutgifter. Ein nedgang i driftsutgiftene på om lag 6 mrd. kroner under Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) kjem hovudsakleg av at budsjetteringa av pensjonspremien i staten vart lagd om i 2017. Pensjonspremien vert frå 2017 budsjettert og rekneskapsført som utgift på dei einskilte budsjettkapitla, medan dette tidlegare vart handsama sentralt under ASD/SPK sine budsjettkapittel.

1.1.3.2 UTVIKLINGA FRÅ SALDERT TIL NYSALDERT BUDSJETT

Inntektsløyvingane utanom lånetransaksjonar for 2017 vart 39,3 mrd. kroner høgare i nysaldert budsjett enn i saldert budsjett, medan utgiftsløyvingane vart 18,0 mrd. kroner lågare. Utanom petroleumsverksemda vart inntektene 8,6 mrd. kroner høgare i nysaldert budsjett enn i saldert budsjett, medan utgiftene vart 19,5 mrd. kroner lågare. Samla gav dette eit oljekorrigert underskot på 231,4 mrd. kroner i nysaldert budsjett for 2017, som er 28,1 mrd. kroner mindre enn i saldert budsjett.

Av 8,6 mrd. kroner i høgare inntekter kjem av 3,0 mrd. kroner av høgare skatte- og avgiftsinntekter. Inntektene under statens forretningsdrift auka med 0,2 mrd. kroner, og rente- og utbyteinntektene utan Statoil auka med 2,7 mrd. kroner. Andre inntekter under departementa auka òg med 2,7 mrd. kroner. Av desse er 0,8 mrd. kroner tilbakeføring av driftskreditt frå helseforetaka, knapt 1,1 mrd. kroner er ymse inntekter på kap. 5309 som for det meste er inntekter frå frekvensauksjonar, knapt 0,6 mrd. kroner er inntekter under folketrygda og knapt 0,3 mrd. kroner er annan inntektsauke. Utgiftene vart 19,5 mrd. kroner lågare. Renteutgiftene vart 2,8 mrd. kroner lågare, stønader i folketrygda medrekna utgifter til dagpengar vart 10 mrd. kroner lågare, medan andre utgifter netto vart 6,7 mrd. kroner lågare, medrekna nedsetjinga på kapittel 2309 Ymse utgifter i nysalderinga.

Budsjettutviklinga gjennom 2017 fram til nysalderinga er omtalt nærare i Prop. 28 S (2017–2018) Ny saldering av statsbudsjettet 2017.

1.1.3.3 UTVIKLINGA ETTER NYSALDERINGA

I statsrekneskapen for 2017 er det oljekorrigerte underskotet 222,8 mrd. kroner. Dette er 8,6 mrd. kroner mindre enn i nysalderinga og 36,7 mrd. kroner mindre enn i saldert budsjett. Som del av BNP for Fastlands-Noreg er endringane i det oljekorrigerte underskotet små, høvesvis -0,3 pst. og -1,3 pst. Det vil alltid vere uvisse knytt til framskrivingar av budsjettal og andre makroøkonomiske tal, og endringane i 2017 skil seg ikkje frå det som har vore normale avvik dei siste 30 åra.

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 2017 gjort opp med eit overskot på 8,6 mrd. kroner. Inntektene utanom petroleumsinntekter auka med 6,1 mrd. kroner, frå 1 025,4 mrd. kroner til 1 031,5 mrd. kroner. Utgiftene utanom petroleumsverksemda minka med 2,5 mrd. kroner, frå 1 256,8 mrd. kroner til 1 254,3 mrd. kroner.

Departementa har rapportert 0,9 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 -1,4 mrd. kroner må sjåast i samanhengen med bruken av meirinntektsfullmakter i departementa og forvaltninga og anna endring i overført, unytta løyving.

1.1.3.3.1 Overført, unytta løyving til 2018

Frå 2016 til 2017 vart det overført unytta løyvingar, utanom lånetransaksjonar og statleg petroleumsværksemd, på til saman 13,5 mrd. kroner, medan overførte løyvingar frå 2017 til 2018 er på 14,5 mrd. kroner. Det er ein auke på 1,0 mrd. kroner. Medrekna 50,0 mill. kroner overført på lånepostar til 2017 vert det ein auke på 949 mill. kroner.

Det er Kunnskapsdepartementet (0,5 mrd. kroner) og Justis- og beredskapsdepartementet (0,4 mrd. kroner) som har hatt størst auke i overført, unytta løyving, og Utanriksdepartementet (-0,3 mrd. kroner) som har hatt størst nedgang i overført, unytta løyving. Dei andre departementa har ein samla auke i overførte løyvingar på 0,3 mrd. kroner. Det er ikkje overført unytta løyving på postar med lånetransaksjonar (90-postar) til 2018.

1.1.4 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 petroleumsværksemda 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 utgiftene vert utrekna, står i kapittel 3 i nasjonalbudsjettet.

For saldert budsjett 2017 er den reelle, underliggjande veksten i utgiftene i statsbudsjettet rekna til 1,8 pst. I revidert nasjonalbudsjett for 2017 vart han rekna til 2,6 pst. Med utgangspunkt i statsrekneskapen for 2017 er veksten rekna til 1,9 pst.

1.1.5 Lånetransaksjonar og finansieringsbehov

Samanlikna med rekneskapen for 2016 har finansieringsbehovet minka med knapt 13,4 mrd. kroner, frå 48,2 mrd. kroner i 2016 til 34,9 mrd. kroner i 2017. Utlån og aksjeteikning m.m. minka med 38,8 mrd. kroner, medan tilbakebetalingane auka med 6,3 mrd. kroner. Overskotet før lånetransaksjonar betra seg med 4,4 mrd. kroner, slik at det netto finansieringsbehovet vart 49,5 mrd. kroner mindre enn i 2016. Det var ein auke i betalt

avdrag på statsgjelda på 36,2 mrd. kroner i 2017 samanlikna med 2016. Endringane i gjeldsavgiftar må sjåast i samanheng med avdragsprofilen på statsgjelda.

Utgiftene til utlån vart 4,0 mrd. kroner høgare enn venta ved nysalderinga. Meirutgiftene under Statens pensjonskasse, bustadlånsordninga svarar til 7,2 pst. av løyvinga, medan meirutgiftene under Statens lånekaske og Husbanken svarar til høvesvis 0,4 og 4,2 pst. Mindreutgiftene på lån frå Eksportkredittordninga svarar til 9,9 pst. av løyvinga, medan mindreutgiftene på lån frå Innovasjon Noreg svarar til 1,9 pst. av løyvinga. Føretakskapitalen i Bane NOR SF vart fastsett til 7,7 mrd. kroner, som er 4,2 mrd. kroner meir enn i budsjettet, jf. fullmakt frå Stortinget til å utgiftsføre og inntektsføre på kap. 1356 og 4356 endelege beløp knytte til overføring av Rom Eiendom AS frå NSB AS til Bane NOR SF.

Tilbakebetalingane vart 4,3 mrd. kroner høgare enn venta i nysalderinga.

Netto utlån vart dermed 0,3 mrd. kroner lågare enn i nysaldert budsjett. Sidan rekneskapen syner eit overskot på 8,6 mrd. kroner, vart netto finansieringsbehov 8,9 mrd. kroner mindre enn i nysaldert budsjett.

Avdrag på innanlandsk statsgjeld i 2017 vart 51,0 mrd. kroner som i budsjettet, og brutto finansieringsbehov er dermed òg 8,9 mrd. kroner mindre enn i nysaldert budsjett. Lånetransaksjonar knytte til petroleumsværksemda vert dekte med overføring frå Statens pensjonsfond utland. Det vart rekneskapsført lånetransaksjonar knytte til petroleumsværksemda i 2017 for utbyteaksjar i Statoil ASA. Verknaden på nettofinanstansaksjonar knytte til petroleumsværksemda overført til Statens pensjonsfond utland var null.

Statens lånebehov og behovet for lånefullmakter kan avvike frå finansieringsbehovet. 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. Dette er nærare omtalt i framlegg for Stortinget om fullmakt til å ta opp statslån. Det var i 2017 ingen store overføringar av kapital til eller frå tilskotsfond.

1.1.6 Skattar og avgifter frå Fastlands-Noreg

Statsrekneskapen for 2017 syner at dei samla inntektene frå skattar og avgifter frå Fastlands-Noreg utgjorde 943,6 mrd. kroner i 2017, ein auke på 26,8 mrd. kroner eller 2,9 pst. frå året før.

I statsrekneskapen for 2017 vart dei samla skatte- og avgiftsinntektene frå Fastlands-Noreg om lag 8,0 mrd. kroner høgare enn i saldert budsjett. I samband med revidert nasjonalbudsjett 2017 vart anslaget sett ned 3,8 mrd. kroner. Ved nysalderinga av 2017-budsjettet er berekna skatte- og avgiftsinntekter frå Fastlands-Noreg 938,6 mrd. kroner, som er 3,0 mrd. kroner meir enn i saldert budsjett. Samla inntekter frå skattar og avgifter frå

Fastlands-Noreg vart i statsrekneskapen 5,0 mrd. kroner høgare enn i nysaldert budsjett.

Av dei samla skatte- og avgiftsinntektene frå Fastlands-Noreg på 943,6 mrd. kroner i statsrekneskapen for 2017 utgjorde skatt på inntekt og formue medrekna finansskatten 254,3 mrd. kroner. Dette var 5,8 pst. høgare enn i 2016. Trygdeavgift og arbeidsgjevaravgift utgjorde 313,5 mrd. kroner i 2017, ein auke på 2,8 pst. frå året før. Inntektene frå meirverdiavgifta auka med 0,5 pst., til 267,4 mrd. kroner i 2017. Den låge veksten må mellom anna sjåast i samband med redusert bokført meirverdiavgift knytt til innførsel av varer, som følgje av endringar i meirverdiavgiftslova, jf. omtale i Prop. 1 LS (2016–2017), punkt. 9.2. Det er òg avklart at kjøp av infrastrukturtenester frå Bane NOR SF ikkje er meirverdiavgiftspliktig omsetjing. Frå 2016 til 2017 auka andre særavgifter og tollinntekter med 2,8 pst., frå 105,4 mrd. kroner til 108,3 mrd. kroner.

1.1.7 Utgifter og inntekter frå petroleumsvirksemda – Statens pensjonsfond utland

Utgiftene til petroleumsvirksemda skriv seg frå investeringar i statens direkte deltaking i petroleumsvirksemda (SDØE). Utgiftene til petroleumsvirksemda vart 26,6 mrd. kroner i 2017. Inntektene frå petroleumsvirksemda 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 petroleumsvirksemda og CO₂-avgifta vart 71,2 mrd. kroner i 2017. Inntektene frå SDØE vart 114,8 mrd. kroner, medan utbyte frå Statoil ASA i 2017 vart 8,4 mrd. kroner. Samla inntekter frå petroleumsvirksemda vart dermed 194,4 mrd. kroner i 2017, og netto kontantstraum frå petroleumsvirksemda vart 167,8 mrd. kroner. Det er 29,6 mrd. kroner meir enn i saldert budsjett og 0,4 mrd. kroner meir enn i nysaldert budsjett.

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 petroleumsvirksemda. Netto avsetjing til fondet i 2017 vart -63,5 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, Fredric Holen Bjørdal, Svein Roald Hansen, Ingrid Heggø, Åsunn Lyngedal og Rigmor Aasrud, fra Høyre, Elin Rodum Agdestein, lederen Henrik Asheim, Mudassar Kapur, Vetle Wang Soleim og Aleksander Stokkebø, fra Fremskrittspartiet, Sivert Bjørnstad, Jan Steinar Engeli Johansen og Helge André Njåstad, fra Senterpartiet, Sigbjørn Gjelsvik og Trygve Slagsvold Vedum, fra Sosialistisk Venstreparti, Kari Elisabeth Kaski, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, fra Miljøpartiet De Grønne, Per Espen Stoknes, og fra Rødt, Bjørnar Moxnes, tar omtalen til orientering og viser for øvrig til Dokument 1 fra Riksrevisjonen, som blir behandlet i kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Komiteen har for øvrig ingen merknader.

3. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes enstemmig.

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

vedtak:

Meld. St. 3 (2017–2018) – Statsrekneskapen 2017 – vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 31. mai 2018

Henrik Asheim

leder og ordfører