

Dokument nr. 8:10.

(1998-99)

Forslag fra stortingsrepresentant Carl I. Hagen om gjeninnføring av det tidligere system for Stortingets behandling av statsbudsjettet.

Til Stortinget.

Bakgrunn

Gjennom flere tiår har Stortinget uten store problemer mottatt regjeringens forslag til statsbudsjett, behandlet dette i innstilling fra finanskomiteen og andre komiteer og vedtatt et statsbudsjett. Som følge av at enkelte mente det var visse uheldige sider ved systemet, bl.a. at det ikke ble votert over helheten og rammene, men enkeltvis over enkeltkapitler og enkeltskatter og enkeltavgifter, ble det oppnevnt en komité til å utrede et nytt system. Basert på innstillingen til denne komité og etter Presidentskapets innstilling til denne, vedtok Stortinget et nytt system mot bl.a. stemmene til Fremskrittspartiet.

Det nye systemet er lite gjennomtenkt og stappfullt av såkalte hull.

For det første er det både mulig og sannsynlig at det med det nye system ikke blir vedtatt noe budsjett overhodet. Det fordres nemlig at et flertall i Stortinget må bli enig om hele statsbudsjettet, men det mangler den nødvendige mekanisme for å få dette til. I kommuneloven som styrer den samme problemstilling for landets kommunestyre, er det inntatt den nødvendige bestemmelse om at dersom ingen helhetlige budsjettforslag får flertall ved første voteringsrunde skal det foretas tvungen alternativ votering mellom de forslag som oppnådde flest stemmer i første voteringsrunde. Det sikrer at det blir vedtatt et kommunebudsjett. I Stortinget er det hevdvunnen eller konstitusjonell sedvane at ingen enkeltrepresentant skal bli tvunget til å stemme for noe vedkommende er imot. Følgelig er det tilstrekkelig for å stoppe en alternativ votering mellom to forslag at en representant varsler at vedkommende vil stemme mot begge forslag. Dette er opplyst fra presidenten i stortingssalen ved en lang rekke anledninger de siste tiår og har aldri vært forsøkt omgjort fra Stortingets side, men tvert om vært meget respektert og understreket som en viktig demokratisk rettighet.

For det andre er ikke vedtak om et statsbudsjett selv med det nye systemet med 24 ulike inntekts- og utgiftsrammer en enkelt votering, slik forslagsstillerne til det nye systemet i sin kunnskapsmangel om

Stortingets voterings- og behandlingssystemer innbilte seg. Innenfor rammene, særlig inntektsrammene, ligger det nemlig enkeltvedtak om diverse avgifter og ofte også lovendringsvedtak. Det samme gjelder alle lovfastede og rettighetsbestemte utgiftsvedtak. Dette betyr at dersom et rammevedtak forutsetter lovvedtak eller endringer i regelverket for en avgift eller at en utgiftsendring forutsetter en endring i en lov eller et regelverk så behøver ikke støtte til rammevedtaket medføre støtte til den resulterende lov eller regelverksendring. Dette kommer spesielt inn i bildet dersom støtte til rammevedtaket skyldes utenforliggende forhold som for eksempel et kabinettsspørsmål. Hvis et slikt forhold er grunnen til støtte må kabinettsspørsmålet gjentas ved hver eneste votering i forslag som må følges opp med lov- eller regelverksendringer dersom ikke flertall kan oppnås ved frivillig støtte. Selve hovedformålet med det nye budsjettssystemet om en helhetlig vurdering av statsbudsjettets rammer i en makroøkonomisk sammenheng er således ikke fulgt opp i praksis i det meget mangelfulle nye budsjettssystem.

For det tredje vil rammevedtak ikke hindre forskjellige flertall i den enkelte komité fra å endre radikalt det som var selve formålet for de partier som stod sammen om de opprinnelige rammevedtak, med mindre en klar avtale sikrer støtte til viktige og avgjørende enkeltsaker.

For det fjerde medfører tenkningen i det nye budsjettssystemet at de makroøkonomiske størrelser er langt viktigere enn alle de hundrevis av enkeltsaker som er tatt opp i et statsbudsjett. Dette er et betydelig demokratiproblem ved at et klart flertall i enkeltsaker kanskje ikke medfører vedtak i samsvar med flertallets synspunkter.

Gjeninnføring av gammelt system

Det system for Stortingets budsjettbehandling som fungerte på 50-, 60-, 70- og 80-tallet har ikke de svakheter som det nye system medfører. Ved behandling og votering over de enkelte kapitler og underposter kom Stortingets syn på de enkelte politiske

områder frem. Ved behandlingen av regjeringens salderingsproposisjon og den endelige behandlingen av salderingsinnstillingen sikret alltid Stortinget et endelig statsbudsjettvedtak i samsvar med Stortingets flertallsoppfatning. Sett med en regjering eller andres øyne kan det selvsagt være et vedtak som i sluttsum ikke var slik man ønsket seg eller foretrakk, men det ble et vedtak på godt eller vondt. Det nuværende system sikrer intet budsjettvedtak i det hele tatt og bør derfor endres ved at det tidligere og hevdvunne gjeninnføres.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

I.

I Bevilgningsreglementet gjøres følgende endringer:

§ 2 annet ledd skal lyde:

Forslag fra Kongen om tillegg til eller endringer i budsjettforslaget for den kommende budsjettermin bør redegjøre for de endringer forslaget medfører for salderingen av budsjettet.

§ 3 skal lyde:

§ 3. *Stortingets budsjettvedtak.*

Dersom ikke annet er uttrykkelig sagt, skal Stortingets budsjettvedtak regnes for foreløpige inntil det samlede budsjettoppgjør er endelig vedtatt.

II.

I Stortingets forretningsorden gjøres følgende endringer:

§ 19 skal lyde:

Finanskomiteen skal avgi foreløpig innstilling om nasjonalbudsjettet, statsbudsjettet og trygdebudsjettet (Budsjett-innst. S. I).

Den skal være avgitt innen utgangen av oktober.

Innstillingen skal inneholde:

- a. merknader om de retningslinjer for ivaretagelse av de offentlige oppgaver som regjeringen trekker opp i dokumentene om nasjonalbudsjettet, statsbudsjettet og trygdebudsjettet;
- b. merknader om de virkemidler - budsjettpolitikk, kredittpolitikk m.v. - som regjeringen akter å bruke;
- c. merknader om statsbudsjett- og trygdebudsjettforslag og hvorledes de tilfredsstillende fellesbehovene, hvorledes de vil påvirke den private inntektsfordeling, hvorledes de må antas å påvirke den økonomiske og sosiale utvikling, herunder

den økonomiske vekst og i hvilken utstrekning de bidrar til å skape balanse mellom den totale etterspørsel og totale tilbud;

- d. merknader om de retningslinjer for ivaretagelse av de offentlige oppgaver for de nærmeste år som regjeringen trekker opp i langtidstatsbudsjett og langtidstrygdebudsjett.

Stortingets behandling av denne innstilling (finansdebatten) tar til ca. 5. november.

Fagkomiteene skal så langt det er råd samle sine budsjettforslag i ett hefte. Samle-innstillingene skal i tillegg til forslag i de enkelte saker, gi en samlet vurdering av den budsjettpolitikk som føres på området, herunder langtidstatsbudsjettene og en kort redegjørelse for eventuelle endringer som komiteen foreslår og for dissensforslag.

Finanskomiteen kan foreslå endringer i fagkomiteenes forslag til bevilgninger.

Stortingets behandling av disse innstillinger tar til ca. 7. november.

Finanskomiteen avgir ca. 12. desember endelig innstilling om nasjonalbudsjettet, statsbudsjettet og trygdebudsjettet (Budsjett-innst. S. II og S. III). Budsjett-innst. S. II skal inneholde:

- a. uttalelse om nasjonalbudsjettet, statsbudsjettet og trygdebudsjettet;
- b. uttalelse om og eventuelle forslag til endringer i foreløpig vedtatte bevilgninger;
- c. forslag til vedtak for ennå ikke foretatte bevilgninger.

Budsjett-innst. S. III skal inneholde det endelige forslag til statsbudsjett og trygdebudsjett, ordnet etter kapitler og titler.

Finanskomiteen avgir i mai innstilling (Budsjett-innst. S. IV) om melding om det reviderte nasjonalbudsjett for samme år. Innstillingen skal inneholde:

- a. merknader om den økonomiske situasjon og den økonomiske politikk som føres;
- b. merknader om statsbudsjettet, trygdebudsjettet, kredittpolitikken og andre virkemidler som ledd i stabiliseringspolitikken.

§ 22 tredje ledd første punktum skal lyde:

Etter at den kongelige proposisjonen om statsbudsjettet med de enkelte departementers særbudsjetter er lagt fram for Stortinget, avgir arbeidsordningskomiteen innstilling om fordelingen av budsjettkapitlene på de enkelte komiteer.

III.

Endringene under I og II trer i kraft straks. De tidsfrister som er angitt i forretningsordenens § 19 annet, tredje, sjette og syvende ledd gjelder likevel ikke i 1998.