



Dokument nr. 8:57

(2003-2004)

Privat forslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Ingebrigt S. Sørfonn, May Britt Vihovde, Bjørg Tørresdal og Torbjørn Hansen

Forslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Ingebrigt S. Sørfonn, May Britt Vihovde, Bjørg Tørresdal og Torbjørn Hansen om endringer i Stortingets forretningsorden og bevilgningsreglementet

Til Stortinget

BAKGRUNN

Stortingets budsjettssystem bygger bl.a. på prinsippet om realistisk budsjettering og at budsjettet skal omfatte samtlige statsutgifter og statsinntekter i budsjetterminen. Konsekvent praktisering av bevilgningsreglementet er en forutsetning for tillit til det politiske system, og for å ha tilfredsstillende forutsigbarhet og kontroll med offentlig ressursbruk. På samme bakgrunn bør enkeltvedtak som fattes av Stortinget ha forankring i ordinær budsjettbehandling.

Siden det nye budsjettssystemet ble vedtatt i 1997, har en i økende grad sett eksempler på at budsjett disiplinen i Stortinget er svekket. Det er eksempler på at bevilgningsreglementet brytes, på at et flertall i Stortinget samles om dyre løfter som ikke finansieres, og det fremmes forslag til endringer av budsjettet bare uker etter at det er vedtatt.

Dette har flere uheldige konsekvenser. Den mest direkte er at det dannes flertall for enkeltforslag som i sum sprenger rammen som er vedtatt. Dermed svekkes styringen med den økonomiske politikken. Den nye budsjettordningen i Stortinget er ment å avverge dette, men praksis har vist svakheter ved dagens ordning.

Praksisen med enkeltvedtak uten inndekning har også andre uheldige konsekvenser. Det skapes ofte inntrykk av at forslagene ikke har en kostnad, ved at det verken anvises eller tas ansvar for inndekningen.

På den måten forvitrer ansvaret - det mest grunnleggende ved utøvelse av politikk.

I det følgende tar forslagsstillerne opp en del punkter vedrørende måten budsjettsaker behandles på i Stortinget. Målet er å stramme inn regelverket, slik at intensjonen ved de endringer Stortinget tidligere har vedtatt, blir fulgt.

Behovet for å sikre en mer realistisk budsjettering

Ved flere tilfeller de senere årene er det fra ulike partier blitt fremmet forslag om økning av enkelte bevilgningsposter ved nysaldering av budsjettet. I flere tilfeller har dette dreid seg om bevilgninger som gjøres overførbare til etterfølgende år, og som etter forslagsstillerens vurdering åpenbart burde ha vært bevilget på etterfølgende års budsjett. Budsjettreformutvalget antok i 2000 at det ikke ville bli nødvendig å foreta regelendringer på dette området, men budsjettpraksis de senere år aktualiserer en revurdering av denne konklusjonen.

Utdrag fra innstillingen fra utvalget for evaluering av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet:

"Utvalget vil peke på at søly om bevilgning påføres stikkordet 'kan overføres' gir dette ikke unntak fra prinsippet om realistisk budsjettering som innebærer at bevilgning ikke skal settes høyere eller lavere enn det som antas å bli den faktiske inn- eller utbetaling for vedkommende termin. Dette er også pekt på av Riksrevisjonen flere ganger i de konstitusjonelle anførselsene. Ut fra hensynet til en hensiktsmessig budsjett- og økonomiforvaltning i staten ser imidlertid ikke utvalget det som aktuelt å avgrense mulighetene til overføringer av budsjettmidler mellom budsjetterminer i forhold til dagens situasjon.

Utvalget er av den mening at dersom bevilgningsreglementets regler om realistisk budsjettering og intensjonen bak disse overholdes, vil dette også være tilstrekkelig til å hindre at budsjettreformens ordninger med rammevedtak svekkes.

I de tilfellene der det likevel vedtas bevilgninger på inneværende års budsjett som høyst sannsynlig helt eller delvis vil komme til anvendelse på neste års budsjett, vil utvalget anbefale at det først gjøres eksplisitt vedtak om å fravike bevilgningsreglementet § 4 før slikt bevilgningsvedtak fattes, jf. Stortingets behandling av Innst. S. nr. 24 (2000-2001) 14. november 2000.

Utvalget vil generelt anbefale tilbakeholdenhet når det gjelder budsjettvedtak mot slutten av budsjettåret som kan påvirke de totale statlige utgiftene det påfølgende budsjettåret."

Ønsker Stortinget å foreta bevilgninger i nysalderingen på inneværende års budsjett, som høyst sannsynlig helt eller delvis vil komme til anvendelse på neste års budsjett, anbefales det, som gjengitt over, at det først gjøres eksplisitt vedtak om å fravike bevilgningsreglementet § 4 før slikt bevilgningsvedtak fattes. Et slikt vedtak ble for eksempel fattet ved vedtak om å bevilge en milliard kroner til medisinsk behandling i utlandet, jf. Stortingets vedtak av 14. november 2000. Stortinget bør dog etter forslagsstillernes oppfatning være forsiktig med å benytte seg av muligheten til å fravike bevilgningsreglementet, - hovedregelen må være at bevilgningsreglementet følges.

Det er flere eksempler i inneværende stortingsperiode på omstridte bevilgninger i nysalderingen med budsjettvirkninger i etterfølgende år, hvor det ikke har blitt foretatt eksplisitte vedtak om å fravike bevilgningsreglementet § 4. Et eksempel er nysalderingen av budsjettet for 2002. I svar på spørsmål fra finanskomiteen/Høyre av 17. desember 2002, vedrørende Innst. S. nr. 90 (2002-2003) - Innstilling fra finanskomiteen om nysaldering av statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002, skriver Finansdepartementet:

"Ut fra de opplysninger som er gitt til Stortinget bygger flertallets innstilling på mangelfulle forutsetninger når det gjelder beregning av merbehovet på kontantstøttekapittelet. (...) Det er således ingen ledige midler, slik flertallet legger til grunn. Flertallets forslag innebærer dermed en svekkelse av budsjettbalansen med 135 mill. kroner. (...) Det vil ikke under noen omstendighet være mulig å få utbetalt et drifttilskudd til barnehager innen utgangen av 2002. Det er også usikkert om det vil være teknisk mulig å utbetale driftstilskudd fra staten ved fylkesmennene til kommunene. Det vil derfor ikke under noen omstendighet være tid til forsvarlig saksbehandling av fordelingen av tilskuddsbeløp hos fylkesmennene."

Et annet eksempel er i nysalderingen av budsjettet for 2001, Innst. S. nr. 53 (2001-2002). Det konstitusjonelle kontor i Stortinget skriver om tilskudd til studentboligene og tilskudd til private skoler i et notat den 10. desember 2001 til kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, vedlegg 2, i Innst. S. nr. 53 (2001-2002):

"Ut fra merknadene i utkastet til innstilling, kan vi vanskelig se at de foreslåtte bevilgningene vil kunne komme til utbetaling inneværende år, og forslagene bør derfor ikke fremmes. Videre finner vi det prinsipielt betenkelig å bevilge penger for inneværende år og gjøre dem overførbare til neste år, samtidig som Stortinget er i ferd med å saldere budsjettet for neste år."

De her nevnte eksempler er bare noen utvalgte. Det kan også vises til at Stortinget ved tidligere anledninger har kritisert regjeringen for å fremme nye bevilgningsforslag i nysaldering, bl.a. i Innst S. nr. 65 (1997-98), hvor et flertall kritiserte regjeringen for å ha fremmet forslag om tilleggsbevilgninger på 1997-budsjettet, som de mente var innlysende ikke ville bli benyttet i 1997, men i det kommende året. Flertallet viste også til at regjeringen hadde hatt mulighet til å fremme disse forslagene under behandlingen av 1998-budsjettet.

Saker med budsjettkonsekvenser fremmet uavhengig av statsbudsjettet eller samleproposisjon i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett

De senere år har en del saker med budsjettkonsekvenser blitt fremmet gjennom private forslag, uten at det har vært samordnet med ordinær budsjettbehandling i statsbudsjettet, eller samleproposisjon om budsjettendringer som fremmes sammen med revidert nasjonalbudsjett.

Et eksempel på slike vedtak er vedtak om endring av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen (Innst. S. nr. 50 (2002-2003) om en gjennomgang av lovgivningen om konsesjonskraft).

Budsjettreformutvalget mente, ut fra en helhetsvurdering, at det ikke er hensiktsmessig å gjøre rammevedtak bindende gjennom budsjettåret.

Spørsmålet om hvordan Stortinget håndterer bevilgningsforslag gjennom året, bør etter forslagsstillernes oppfatning tas opp til ny vurdering, da nåværende praksis over tid kan undergrave Stortingets budsjettssystem.

I brev av 6. februar 2004 til representantene og komiteene skriver Stortingets presidentskap:

"Da Frøiland-utvalgets utredning om Stortingets kontroll med regjering og forvaltning ble behandlet av Stortinget 28. mai 2003, på grunnlag av kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst. S. nr. 210 (2002-2003), ble den sterke økningen i anmodningsvedtak de siste årene kommentert. (Anmodningsvedtak begynner vanligvis slik: "Stortinget ber regjeringen ..."). Det ble gjort 247 slike vedtak i stortingsåret 2002-2003.

Det ble spesielt pekt på at en del anmodningsvedtak viser seg å ha uforutsette konsekvenser eller kan ikke bli gjennomført, fordi forholdet ikke var tilstrekkelig utredet da vedtaket ble fattet. Etter Presidentskaps oppfatning er dette meget uheldig, ikke minst fordi det lett kan føre til svekket tillit til det politiske systemet. Derfor understreker Presidentskapet at det bør unngås å gjøre vedtak som pålegger regjeringen å sette i gang bestemte tiltak uten at forholdet er tilstrekke-

lig utredet. Forslaget til anmodningsvedtak bør i mange tilfeller heller formes som en anmodning om å utrede eller vurdere et nærmere angitt forhold. Slike vedtak innebærer at regjeringen må komme tilbake til Stortinget med resultatet av utredningen/-vurderingen. Derved vil Stortinget få et bedre grunnlag for å kunne gjøre operative vedtak.

Når det spesielt gjelder behandlingen av private forslag (Dok. 8-forslag), viser Presidentskapet til at FO § 29 annet ledd, som handler om komitébehandling av slike saker, har følgende bestemmelse i tredje punktum: "Er det behov for ytterligere utredning for realitetsstandpunkt tas, bør komiteen gi innstilling om at forslaget oversendes til utredning og uttalelse." Presidentskapet finner grunn til å minne komiteen om denne muligheten de har ved behandling av Dok. 8-forslag til å avgi innstilling om å oversende forslaget til regjeringen til utredning og uttalelse. Når regjeringen kommer tilbake til Stortinget med slik utredning/uttalelse, er forutsetningen at den blir sendt vedkommende fagkomité til behandling."

Dette brevet fra Stortingets presidentskap illustrerer problemet med dagens praksis. Forslagsstillerne mener man bør gå lenge renn denne anmodningen fra Presidentskapet og vurdere endringer i behandlingsmåten av private forslag. Det vil svekke tilliten til det politiske systemet dersom det ved behandling av statsbudsjettet eller revidert nasjonalbudsjett i en helhetlig sammenheng ikke blir funnet rom for de vedtak med budsjettvirkning som er blitt fattet utenom budsjettbehandling.

For å unngå svakhetene ved dagens praksis foreslås det endringer i Stortingets forretningsorden slik at alle private forslag som har budsjettkonsekvenser, oversendes regjeringen. Private forslag med budsjettkonsekvens kan kun kunne ut i at Stortinget ber regjeringen fremme sin vurdering. For å få presentert forslagene i en helhet foreslås det, med mindre flertallet eksplisitt ber om noe annet, at regjeringen fremmer sin vurdering i forbindelse med neste budsjettbehandling, det være seg statsbudsjettet eller revidert nasjonalbudsjett. I de tilfeller private forslag blir fremmet så kort tid før neste budsjettbehandling at det ikke vil være mulig å gi endelig behandling, kommer regjeringen med en foreløpig tilbakemelding.

Avklaring av ansvarsforhold mellom komitésekretær, Stortingets administrasjon og Stortingets president når det gjelder kvalitetssikring av innstillinger og voteringsgrunnlag

Spørsmålet om et forslag er i tråd med budsjettreglementet og Stortingets forretningsorden, må avklares før saken kommer til votering i Stortinget. I dag synes det uklart hvem som har ansvar for dette. Synspunktene fra både Det konstitusjonelle kontor i Stor-

tinget og Finansdepartementet, gjengitt ovenfor, illustrerer dette. Presidentskapet bør derfor avklare ansvarsforholdet mellom komitésekretæren, Stortingets administrasjon og Stortingets president når det gjelder kvalitetssikring av innstillinger og voteringsopplegg, for å unngå stadige budsjettreglementstvister.

Avslutningsvis, - det har i den offentlige debatt blitt tatt opp andre sider av budsjettssystemet enn de aspekter som blir berørt av de forslag som her er reist. Det vises bl.a. til professor Bjørn Erik Rasch sine vurderinger om voteringsystemet, publisert i "Budsjettbehandling i Stortinget - bør alternativ votering benyttes?", Maktutredningen, rapportserien, nr. 29. mai 2001. Forslagsstillerne vil derfor peke på muligheten for at Stortingets presidentskap, med et noe bredere utgangspunkt enn det som tas opp i dette forslaget, kan sette ned et ekspertutvalg som kan se på ulike sider av budsjettbehandling og håndtering av forslag med budsjettvirkning.

FORSLAG

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortingets presidentskap bes fremme forslag til endringer i Stortingets forretningsorden og/eller bevilgningsreglement for å sikre en mer realistisk budsjettering, herunder om det bør stilles strengere krav til vilkår og prosedyrer for å kunne fra-vike bestemmelsene i bevilgningsreglementet.
2. Stortingets forretningsorden endres slik at alle private forslag som har budsjettkonsekvenser, oversendes regjeringen. Med mindre flertallet eksplisitt ber om noe annet, forutsettes regjeringen å gi sin vurdering i forbindelse med neste budsjettbehandling, det være seg statsbudsjettet eller revidert nasjonalbudsjett. I de tilfeller private forslag blir fremmet så kort tid før neste budsjettbehandling at det ikke vil være mulig å gi endelig behandling, kommer regjeringen tilbake med en foreløpig tilbakemelding.
3. Stortingets presidentskap bes vurdere hvordan en bedre kan kvalitetssikre at innstillinger og voteringsgrunnlag er i tråd med bevilgningsreglementet og Stortingets forretningsorden, herunder avklare ansvarsforholdet mellom komitésekretær, Stortingets administrasjon og Stortingets president når det gjelder kvalitetssikring av innstillinger og voteringsgrunnlag.

25. mars 2004