

# **Innst. S. nr. 243.**

(1996-97)

**Innstilling fra Stortingets presidentskap om reformer av Stortingets  
behandling av stats- og nasjonalbudsjettet.**

# Innst. S. nr. 243.

(1996-97)

## Innstilling fra Stortingets presidentskap om reformer av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet.

Til Stortinget.

Stortingets budsjettreformutvalg ble oppnevnt av Presidentskapet 21. mars 1996. Som medlemmer ble oppnevnt stortingsrepresentantene Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, Gudmund Restad, Per-Kristian Foss, Paul Chaffey og Odd Holten, og to medlemmer etter forslag fra Regjeringen: Statsråd Gunnar Berge og direktør Åge Danielsen. Etter regjeringsskiftet 25. oktober 1996 ble statsråd Gunnar Berge erstattet av statsråd Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, og stortingsrepresentant Bjørnar Olsen ble oppnevnt som nytt medlem.

Utvalget fikk som mandat å:

1. Beskrive budsjettbehandlingens formål og rolle som del av Stortingets samlede virksomhet.
2. Vurdere budsjettbehandlingens i forhold til ivaretagelse av overordnede og langsiktige økonomiske hensyn.
3. Vurdere budsjettbehandlingens i forhold til bruk av ressurser, herunder tid og organisering. Vurderingen bør også omfatte den nåværende voteringsordning, herunder behandlingen av mindretallsforslag.
4. På bakgrunn av drøftingen under pkt. 1, 2 og 3 fremmes forslag om eventuelle reformer med sikte på forenkling og effektivisering, med særlig vekt på tiltak som kan styrke hensynet til helhet og langsiktighet ved budsjettbehandlingens. Det bør herunder fremmes forslag om tiltak som begrenser den nåværende tendens til flere fulle budsjettbehandling av samme budsjett.
5. Utforme nødvendige forslag til endringer av lov- og regelverk som følge av foreslåtte tiltak under pkt. 4.
6. Vurdere endringer i ressursbehov og fordeling som følge av de foreslåtte tiltak under pkt. 4.

Budsjettreformutvalget la fram sin innstilling 20. mars 1997. Innstillingen er trykt som vedlegg til denne innstilling. Tilrådingen er enstemmig.

### SAMMENDRAG AV UTVALGETS TILRÅDINGER

Budsjettbehandlingens forenkles ved at den nåværende salderingen faller bort. Hensynet til helheten i budsjettet må ivaretas allerede fra begynnelsen av budsjettbehandlingens. Fagkomiteenes behandling styrkes i og med at behandlingen av faginnstillingene skal være endelig.

Ved behandlingen av finansinnstillingen gjøres med bindende virkning et samlet rammevedtak for stats- og trygdebudsjettet, forutsetningsvis bestående av 23 netto utgiftsrammer og 2 inntektsrammer. Rammene fastsettes ved en og samme votering i plenum.

Antall rammeområder og hvilke budsjettkapitler hvert rammeområde omfatter, blir bestemt av Stortinget etter innstilling fra arbeidsordningskomiteen, i forbindelse med hvert års budsjett. Rammeområdene etableres i hovedsak innenfor nåværende fordeling av saksområder mellom stortingskomiteene. Det etableres en egen ramme for utbytte som behandles av finanskomiteen. Ikke noe rammeområde skal deles mellom flere komiteer.

I innstillingen fra arbeidsordningskomiteen forutsettes det også tatt stilling til om deler av budsjettet skal holdes utenfor rammesystemet. Utvalget foreslår at avstemningskapitlene 2800/5800 Statens petroleumsfond og 5999 Statslånemidler, samt lånetransaksjonene, behandles av finanskomiteen utenfor rammesystemet. For øvrig forutsettes alle budsjettkapitler lagt under et rammeområde.

Ved behandlingen av bevilgninger innen hvert rammeområde kan det ikke fremmes forslag som går utover det rammebeløp som er fastsatt gjennom vedtak i Stortinget ved avslutningen av finansdebatten. Forslag om bevilgninger innenfor et rammeområde skal omfatte alle kapitler og poster innenfor området. I Stortinget kan det ikke voteses særskilt over enkelte deler av et slikt forslag.

Ved behandlingen av komiteenes budsjettinnstillinger fattes konstitusjonelt bindende (endelige) budsjettvedtak på kapittel og post, dvs. at salderingen av budsjettet (nåværende Budsjett-innst. S. II og S. III) bortfaller.

For behandlingen av budsjettproposisjoner i budsjettåret, herunder samleproposisjon i tilknytning til Revidert nasjonalbudsjett, innføres regler i forretningsordenen om at det kan voteres over «pakker», dvs. at forslag under flere kapitler skal kunne kjedes sammen og voteres over ved en samlet votering.

Regjeringen skal legge fram forslag om nasjonalbudsjett og statsbudsjett senest tre dager etter Stortingets åpning, dvs. ca. 5. oktober i år uten stortingsvalg, og om lag en uke senere i år med stortingsvalg. Senest 10. november forutsettes Regjeringen å fremme eventuelle tilleggspolisjoner til budsjettet og oppdatere skatte- og avgiftsanslag og anslag på regelbundne utgifter m.v. i en tilleggsmelding eller egen melding.

Høringer i forbindelse med budsjettbehandlingen skal i hovedsak være avsluttet innen 10. november. Opplegget for høringer i forbindelse med budsjettbehandlingen foreslås endret slik at det i tillegg til høringer i de enkelte komiteer arrangeres «felleshøringer» som er åpne for alle stortingsrepresentanter, eventuelt også for politiske rådgivere.

Finanskomiteens innstilling (Budsjett-innst. S. I - finansinnstillingen) med forslag til rammevedtak fordelt på de enkelte rammer, skal foreligge senest 20. november. Innen en uke deretter skal rammene vedtas av Stortinget i plenum.

Samtidig med finansinnstillingen avgir finanskomiteen Budsjett-innst. S. nr. 1 som omfatter bl.a. skatter og avgifter, herunder tollavgifter, utbytte, samt kommunenes og fylkeskommunenes rammetilskudd og skattøre.

Komiteenes øvrige budsjettinnstillinger skal behandles av Stortinget innen 15. desember. Finanskomiteens innstilling, nåværende Budsjett-innst. S. nr. 6, utvides noe, bl.a. med samlet behandling av alle 90-poster (i hovedsak lånetransaksjoner), Statens petroleumfond og statslånemidler. Denne innstilling behandles sist av fagkomiteinnstillingene.

Det samlede statsbudsjett trykkes i «Blå bok» (som utgis av Stortingets administrasjon) så snart som mulig etter at budsjettbehandlingen er avsluttet.

Revidert nasjonalbudsjett forenkles og konsentreres om justeringer i årets budsjett. Revidert nasjonalbudsjett og en eventuell tilhørende samleproposisjon skal fremmes senest 15. mai i budsjettåret. Finanskomiteens innstilling om Revidert nasjonalbudsjett, Budsjett-innst. S. II, avgis senest annen fredag i juni.

Ordningen med nysaldering medio desember i budsjettåret opprettholdes, uten nærmere regelfesting. Statsregnskapet legges fram i mars/april og behandles i vårsesjonen.

I Gul bok eller nasjonalbudsjettet legges fram budsjettframskrivninger som gir Stortinget anledning til å vurdere budsjettutviklingen flere år framover.

Bevilgningsreglementets § 10 om oppretting og inn- dragning av stillinger foreslås opphevet.

Utvalget tilrår at Regjeringen legger fram forslag om en systematisk sammenslåing av budsjettkapitler. Spesifikasjonen i budsjettet foreslås forenklet slik at det bare blir en driftspost og en investeringspost under hvert kapittel. Også sammenslåing av tilskuddsposter anbefales vurdert.

Utvalget foreslår at den budsjettekniske ekspertise i Stortinget utbygges ved et serviceapparat tilknyttet finanskomiteens sekretariat. Det forutsettes at denne budsjettekspertisen gjøres tilgjengelig også for andre komiteer og for partigruppene. Bevilgningene til partigruppene bør styrkes for å gi gruppene mulighet til å utvikle kompetanse innenfor budsjettarbeid. Det bør anskaffes nye dataløsninger for oppfølging av budsjettbehandlingen.

Dessuten anbefaler utvalget at det blir vurdert nærmere om føringen av statlig forretningsdrift og statlig petroleumsvirksomhet i statsbudsjettet bør endres, i forhold til kontantprinsippet. Det bør vurderes om det kan være hensiktsmessig at noen flere virksomheter får anledning til å fravike bruttoprinsippet. Presentasjonsmåten i budsjettokumentene bør forbedres, herunder bør det vurderes hvordan budsjettinnstillingene kan gjøres mer brukervennlige og informative. Det bør vurderes om visse beløpsgrenser i skatteloven bør flyttes til Stortingets skattevedtak, og om proposisjonen om tollavgifter bør inngå i proposisjonen om skatter og avgifter.

Utvalgets forslag til stortingsvedtak går ut på

- å endre § 2 og oppheve §§ 3 og 10 i Bevilgningsreglementet,
- å endre §§ 19 og 22 tredje ledd i Stortingets forretningsorden, med virkning fra 1. oktober 1997.

## UTTALELSER OM UTVALGETS INNSTILLING

Presidentskapet oversendte innstillingen til partigruppene med anmodning om uttalelse innen 25. april 1997. Videre ble innstillingen sendt til Regjeringen v/statsministerens kontor, med opplysning om at dersom det fra Regjeringens side skulle være ønskelig å komme med kommentarer til innstillingen, ba Presidentskapet om å få tilsendt disse innen samme dato. Endelig ble innstillingen sendt Riksrevisjonen til orientering.

Presidentskapet har mottatt følgende uttalelser:

### Brev 25. april 1997 fra Regjeringen v/statsministeren:

«På vegne av Regjeringen vil jeg få komme med følgende merknader:

### 1. Forslag vedrørende den interne behandlingsrutinen i Stortinget av St prp nr 1

Regjeringen har med interesse registrert forslagene om ny behandlingsrutine for St prp nr 1. Stortinget vil først med bindende virkning gjøre et samlet rammevedtak for hele statsbudsjettet inklusive folketrygden bestående av 23 netto utgiftsrammer og 2 inntektsrammer. Deretter fremmer de enkelte fagkomiteene forslag til disponering av hver sine rammer, men de har ikke anledning til å foreslå endring av rammene. Ved behandlingen av komiteenes budsjettinnstillinger fattes konstitusjonelt bindende vedtak på kapittel og post, slik at den nåværende form for saldering av budsjettet bortfaller.

Stortinget bestemmer selv opplegget for sin budsjettbehandling. Regjeringen vil imidlertid få gi sin positive tilslutning til den foreslåtte nyordning, som synes å kunne gi en mer strukturert og helhetlig budsjettbehandling.

Regjeringen vil likevel peke på viktigheten av at det ved fordelingen av de enkelte rammer i fagkomiteene på kapitler og poster legges vekt på prinsippet om realistisk budsjettering slik at f.eks. regelstyrte utgiftsposter ikke underbudsetteres og slik at ikke anslag på inntektsiden budsetteres med for høye beløp.

Regjeringen vil også understreke at en ser det som svært viktig at Stortinget ved behandlingen av inntektsrammen som gjelder utbytter, følger opp den utbyttepolitikk som er fastlagt for hvert selskap. Det vesentlige i denne sammenheng vil være at det gjennomføres en utbyttepolitikk som sikrer forutsigbarhet og langsiktighet.

Utvalget gjør oppmerksom på at Stortinget har valgt en fordeling av arbeidsområder for sine fagkomiteer som ikke fullt ut stemmer overens med fordelingen av arbeidsoppgaver mellom departementene. Regjeringen er enig med utvalget i at dette ikke er til hinder for at Gul bok kan legges fram innholdsmessig som nå. Det vil bli vurdert om det i Gul bok etter hvert kan tas inn summeringer for de kapitler som inngår i hver av rammene, basert på fjorårets fordeling.

Det tas til etterretning at nyordningen i tilfelle medfører at regjeringen senest den 10. november kan fremme proposisjoner om eventuelle tillegg til budsjettforslaget og melding om oppdatering av skatte- og avgiftsanslag og anslag på regelbundne utgifter. Videre forutsettes St prp nr 1 fremmet senest 3 dager etter Stortingets åpning, unntatt i de år det er stortingsvalg. Regjeringen vil ta en slik tidsplan til følge.

### 2. Forslag vedrørende revidert nasjonalbudsjett og proposisjoner om endringer på statsbudsjettet

Regjeringen har merket seg at det i Stortingets forretningsorden foreslås innført en regel om at stortingsmelding om revidert nasjonalbudsjett og eventuell samleproposisjon om endringer på statsbudsjettet skal fremmes senest 15. mai. Regjeringen har ingen innvending mot dette.

Regjeringen vil vurdere opplegget for revidert nasjonalbudsjett på bakgrunn av Utvalgets uttalelse om at det bør forenkles og konsentreres om justeringer i årets budsjett.

Regjeringen har merket seg at ordningen med nysaldering medio desember i budsjettåret foreslås opprettet, uten nærmere regelfesting.

### 3. Forslag vedrørende statsregnskapet

Utvalget anbefaler at statsregnskapet legges fram i mars/april og behandles i vårsesjonen, men uten at dette regelfestes. Under pkt. 3.1.2 tilrås at foredragsde-

len av regnskapet bygges ut slik at en i større grad kan følge budsjettutviklingen på viktige politikkområder.

Regjeringen har ingen innvending mot Utvalgets anbefaling om at St meld nr 3 legges fram i mars/april. I St meld nr 3 er det i de seinere år gitt omtale av en del viktige politikkområder, og det er intensjonen å bygge denne omtalen videre ut.

### 4. Forslag om framtidige budsjettvurderinger for flere år

Utvalget foreslår at det i Gul bok eller Nasjonalbudsjettet legges fram budsjettframskrivninger slik at Stortinget på dette grunnlag får anledning til å vurdere budsjettutviklingen for flere år framover.

I pkt. 3.1.5 i innstillingen peker Utvalget på at erfaringene fra perioden 1970 - 1986 tilsier at en ikke gjennomfører langtidsbudsjettering som redskap for langsiktig økonomisk styring. Regjeringen er enig i denne vurdering, og har ingen innvending mot at en i disse dokumentene gir vurderinger av budsjettutsiktene på mellomlang sikt. Dette vil i noen grad måtte forankres i vurderinger i det fireårige Langtidsprogram.

### 5. Forslag om budsjettets inndeling i kapitler og poster

Regjeringen har merket seg at Utvalget fastslår at Stortingets bindende budsjettvedtak er knyttet til den enkelte post under hvert kapittel. Det foreslås imidlertid en forenkling både i kapittel- og poststrukturen.

For statlige virksomheter foreslås at postspesifikasjonen snarest mulig forenkles, slik at postene 01 og 11 slås sammen til en felles post for driftsutgifter, og at postene 45 og 46 slås sammen til en felles post for investeringsutgifter utenom nybygg.

Dersom dette blir vedtatt av Stortinget i juni d.å., vil det etter regjeringens mening kunne gjennomføres allerede i budsjettforslaget for 1998. En sammenslåing av postene 01 og 11 og postene 45 og 46 vil imidlertid gjøre det nødvendig med en ny kontoplan på underpostnivå, til bruk i regnskapet. Ifølge bevilgningsreglementets § 13, 2. ledd, er det Finansdepartementet som fastsetter dette. Det er allerede satt i gang arbeid med en ny underpoststruktur.

Utvalget foreslår videre at en systematisk sammenslåing av kapitler blir nærmere vurdert og presentert for Stortinget i en særskilt proposisjon uavhengig av årets budsjettproposisjon. Det bes også vurdert sammenslåing av enkelte tilskuddsposter.

Regjeringen vil foreta en slik gjennomgang, som imidlertid må ta noen tid.

### 6. Forslag om å oppheve bevilgningsreglementets § 10 om stillinger

Som påpekt av utvalget har stillingssystemet i dag liten eller ingen betydning for styring av veksten i driftsutgifter, siden ikke alle stillinger budsetteres fullt ut. Regjeringen er derfor enig i at dagens stillingssystem oppheves.

Informasjon til Stortinget om hvor mange statstjenestemenn m m som faktisk blir lønnet over virksomhetens driftsbudsjett kan, som foreslått av Utvalget, gis ved en omlegging av den bemanningsstatistikk som i dag legges fram som vedlegg 3 i St prp nr 1 (Gul bok). Den bør da inneholde tall for løpende termin. Det kan også være behov for en oversikt over de toppadministrative stillinger i hver virksomhet. Regjeringen vil vurdere hvordan dette skal gjennomføres som ledd i de administrative direktiver for utarbeidelse av budsjettforslaget og gjennomføringen av det vedtatte budsjett.

### 7. Spørsmål som Utvalget anbefaler vurdert nærmere

Ifølge innstillingens pkt. 4.2 anbefaler Utvalget at følgende spørsmål vurderes nærmere:

- endringer i føringen av investeringer i statlig forretningsdrift og statlig petroleumsvirksomhet
- større adgang til å fravike bruttoprinsippet i enkelttilfelle
- forbedring av presentasjonsmåten i budsjettokumentene
- flytting av visse beløpsgrenser i skatteloven til Stortingets skattevedtak og inkorporering av tollavgiftsproposisjonen i skatte- og avgiftsproposisjonen.

Endret føring av investeringer i statlig forretningsdrift og statlig petroleumsvirksomhet vil bli vurdert.

Når det gjelder større adgang til å fravike bruttoprinsippet for enkelte statlige virksomheter, er det blitt fremmet enkelte forslag av denne type i de seinere år. Spørsmålet ble omtalt generelt i St prp nr 65 (1990-91) om endringer i statens budsjettssystem, pkt. 4. Finansdepartementet pekte der på at forslag om å innføre en slik ordning må komme som en logisk konklusjon på en utredning om en friere stilling for vedkommende institusjon, hvor det er vedkommende institusjons spesielle situasjon som står i fokus. Økt bruk av nettobudsjettering blir vurdert som et mulig virkemiddel når det etter initiativ fra vedkommende fagdepartement eller Finansdepartementet eller Planleggings- og samordningsdepartementet settes i gang utredning av omorganisering av en statsinstitusjon som generelt bør ha noe større grad av frihet enn vanlig.

Forbedring av presentasjonsmåten i budsjettproposisjonene er en kontinuerlig prosess. For 1997 har Finansdepartementet foretatt en vesentlig omlegging av innholdet i Gul bok. Det arbeides også med en mer systematisk presentasjon av informasjon overfor Stortinget i de enkelte fagproposisjoner, bl a i lys av de bestemmelser som nylig er fastsatt i økonomireglement for staten og tilhørende funksjonelle krav.

Utvalget ønsker at det allerede i Revidert nasjonalbudsjett til våren blir lagt fram en vurdering av eventuell flytting av vedtakspunkter fra skattelovproposisjonen til proposisjonen om skatte- og avgiftsvedtak og eventuell inkorporering av proposisjonen om tollavgifter i samme proposisjon. Regjeringen vil legge fram en slik vurdering.»

### Brev 24. april 1997 fra Arbeiderpartiets stortingsgruppe:

«Saken ble behandlet på Arbeiderpartiets gruppemøte 23. april 1997. Følgende vedtak ble vedtatt: «Gruppa slutter seg til budsjettgruppens syn og innstilling.»»

### Brev 24. april 1997 fra Høyres stortingsgruppe:

«Høyres stortingsgruppe har behandlet innstillingen og slutter seg til forslagene fra utvalget.

Høyre vil imidlertid påpeke at vår tilslutning er betinget av at forslagene samler bred tilslutning i Stortinget hos de øvrige parter.»

### Brev 25. april 1997 fra Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe:

«Sosialistisk Venstrepartis foreløpige innspill til «Innstilling fra utvalget for vurdering av reformer av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet»:

Sosialistisk Venstreparti vil innledningsvis peke på følgende:

1. Det er store innvendinger i Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe mot at finanskomiteen innstiller og Stortinget behandler finansinnstillingen før fagkomiteene har hatt tid til å behandle budsjettet og har avholdt alle høringer. Det betyr at skepsisen til innstillingens hovedpunkter om bindende rammer og fjerning av saldering er stor.
2. Dagens norske budsjettssystem står seg meget godt i en internasjonal sammenlikning. Det skårer etter vår vurdering høyt i forhold til de målsettingene som er trukket opp i utvalgets innstilling (langsiktig opprettholdbar budsjettpolitikk, effektiv ressursbruk, demokratisk behandling og rasjonell budsjettprosess).
3. Dersom det legges opp til rammebudsjettering mener Sosialistisk Venstreparti fagkomiteene må behandle statsbudsjettet parallelt med finanskomiteen.
4. Sosialistisk Venstreparti vil anbefale at det legges opp til strengere frister for avgivelser i budsjettprosessen og at hovedtrekkene i kommuneøkonomien vedtas på et tidligere tidspunkt.

Sosialistisk Venstreparti vil for øvrig fremholde følgende forhold til de konkrete forslagene og innspillene fra «Budsjettreformutvalget»: (Nummereringen henviser til de respektive punktene i budsjettreformutvalgets innstilling.)

## 2. MÅL

### 2.2 Langsiktig og opprettholdbar budsjettpolitikk:

Etter Sosialistisk Venstrepartis oppfatning ligger det i denne målformuleringen, slik den er skissert opp i utvalgets innstilling, også klare politiske vurderinger og veivalg. Blant annet gjelder dette avveiningen mellom en «passiv» pengepolitikk og en «aktiv» finanspolitikk. Sosialistisk Venstreparti har bl.a i fjorårets finansinnstilling pekt på alternative måter å innrette og dosere både penge- og finanspolitikken på.

Budsjettreformutvalget legger etter vår vurdering for stor vekt på behovet for å føre en stram finanspolitikk i overskuelig framtid. En alternativ sparepolitikk til finansplasseringer utenlands, ved å investere en større andel av overskuddet til innenlandske produktive- og langsiktige samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter, vil i tradisjonell budsjetteknisk forstand kunne fremstå som en (for) ekspansiv budsjett- eller finanspolitikk.

Sosialistisk Venstreparti er enig i målsettingen om at budsjettpolitikken skal legges opp slik at den er langsiktig og opprettholdbar, men går i mot en forståelse av at dette er ensbetydende med «stram finanspolitikk». Vi ønsker derfor ikke å støtte formuleringer som støtter opp under en slik forståelse av målsettingen.

### 2.3 Effektiv ressursbruk

Sosialistisk Venstreparti er enig i utvalgets understreking av at statsbudsjettet bør bidra til kostnadseffektiv bruk av samfunnets ressurser slik at målene bør søkes oppnådd på den måten som er rimeligst for samfunnet.

Vi vil likevel peke på at det kan ligge ulike politiske vurderinger til grunn i forhold til hva som er riktig utforming på budsjettene - både i form og i innhold - når det gjelder denne målsettingen.

#### 2.4 Demokratisk behandling

Sosialistisk Venstreparti er enig i at budsjettbehandlingen må legges opp slik at viljen til flertallet i Stortinget får gjennomslag både når det gjelder helhet og enkeltdeler i budsjettet. Utvalget stiller spørsmål ved om behandlingen av de enkelte kapitler og poster har fått en for stor plass slik at summen av disse enkeltbeslutningene som helhet betraktet ikke i tilstrekkelig grad fremkommer som resultat av flertallets vilje. Sosialistisk Venstreparti vil stille spørsmålsteget ved om de foreslåtte endringene i utvalgets innstilling tipper for langt over i andre retningen. En utdyping av dette synspunktet følger i tilknytning til utvalgets forslag.

Sosialistisk Venstreparti slutter seg forøvrig til det som utvalget uttaler om denne målsettingen.

#### 2.5 Rasjonell budsjettprosess

Sosialistisk Venstreparti slutter seg til de vurderinger som utvalget kommer med under dette kapitlet, men vil peke på at mye av skylden for at salderingsrundene har blitt kritisert faller på Regjeringen (e).

Sosialistisk Venstreparti er for øvrig enig i at fristene bør innskjerpes og overholdes i sterkere grad enn hva som har vært tilfelle de senere årene.

### 3. VURDERINGER

#### 3.1.1 Alternative opplegg for budsjettprosessen i Stortinget

«Utvalget tilrår Stortinget ved behandlingen av finansinnstillingen gjør et bindende rammevedtak bestående av 23 netto utgiftsrammer og 2 inntektsrammer...»

Sosialistisk Venstreparti mener det kan være grunn til å se på løsninger som gir større muligheter til å flytte penger mellom områder enn det de 23 utgiftsrammene og 2 inntektsrammene forutsetter.

Opplegget som reformutvalget foreslår betyr at fagkomiteene ikke kan fravike den beløpsramme som er fastsatt gjennom vedtak i Stortinget ved avslutningen av finansdebatten, men at det vil være anledning til å gjøre endringer innenfor rammen.

Sosialistisk Venstreparti mener at en eventuell reform i større grad bør gi anledning til å gjøre endringer mellom områder som for eksempel miljø på den ene siden og energi på den andre siden. Eller mellom forsvar og utenrikspolitikk - for å nevne et par relevante behov for økt fleksibilitet som ikke vil bli omfattet av det forslaget utvalget har kommet fram til.

Sosialistisk Venstreparti ser det som viktig at også partier som ikke inngår i en budsjettavtale kan få innflytelse over enkeltområder i budsjettet slik dagens system gir anledning til, og mener at den foreslåtte reformen ikke i tilstrekkelig grad ivaretar dette hensynet.

«Utvalget tilrår at det ved behandlingen av budsjettproposisjoner i budsjettåret, herunder samleproposisjonen i tilknytning til revidert nasjonalbudsjett, bør være adgang til å fremme forslag til votering av «pakker»...»

Sosialistisk Venstreparti mener også her - i tråd med den ovenstående - at det må gis anledning til større

fleksibilitet i prioriteringene mellom budsjettområdene enn det utvalget legger opp til.

#### 3.1.2 Framdriften i budsjettbehandlingen

«Utvalget foreslår at budsjettbehandlingen om høsten konsentreres til en runde. Revidert nasjonalbudsjett og en eventuell samleproposisjon i mai beholdes. Opplegget innebærer, som nevnt foran, at salderingsproposisjonen faller bort.»

Sosialistisk Venstreparti viser til at en absolutt forutsetning for en slik modell er at fagkomiteene kommer inn på et tidligere tidspunkt enn i dag slik at de kan være med på å legge rammene som fremgår av finansinnstillingen. Dersom denne forutsetningen svekkes, vil også fagkomiteens makt bli betydelig redusert. På den annen side vil fagkomiteens stilling bli styrket ved at deres innstillinger gjøres endelige.

Sosialistisk Venstreparti mener det er mulig å oppnå mye av Budsjettreformutvalgets intensjoner på dette punktet uten at salderingen nødvendigvis må fjernes. For eksempel er det mulig innenfor dagens system å skjærpe kravene til at frister blir fulgt, og det er mulig å skille ut enkeltelementer av budsjettet - som hovedtrekkene i kommuneøkonomien - for å vedta disse endelig på et tidligere tidspunkt enn i dag.

Sosialistisk Venstrepartis holdning til hvorvidt salderingen bør fjernes avhenger av hvilken innretning øvrige deler av reformen får - bl.a. hvorvidt de foreslåtte 23 utgiftsrammene og 2 inntektsrammene blir stående som foreslått, eller om det blir tatt hensyn til bl.a. de innsigelser som det er redegjort for i dette «høringsnotatet».

«Utvalget foreslår at det i tilknytning til stats- og nasjonalbudsjettet om høsten legges fram analyser av langtidsbudsjettkarakter, men uten at det gjøres vedtak om langtidsbudsjett...»

Sosialistisk Venstreparti slutter seg til dette forslaget.

«Hovedrammene for kommunesektorens økonomi fastsettes endelig samtidig med Stortingets vedtak av budsjettene. Vedtaket om kommuneøkonomien skal omfatte rammeoverføringene og den kommunale skattøren.»

Sosialistisk Venstreparti slutter seg til at hovedrammene for kommunesektorens økonomi bør fastsettes endelig på et tidligere tidspunkt enn i dag.

«Utvalget mener at stats- og trygderegnskapet bør legges fram i mars/april slik at Stortinget kan behandle regnskapet i vårsesjonen. Foredragsdelen av regnskapet bør bygges ut slik at en i større grad kan følge budsjettutviklingen på viktige politikkområder.»

Sosialistisk Venstreparti slutter seg til dette.

#### 3.1.3 Innretningen av et rammebudsjettssystem

Sosialistisk Venstreparti mener det er grunn til å se på alternative måter å utforme rammene på slik at det gis muligheter til i større grad å prioritere på tvers av fagområdene, enn det som de 23 utgiftsrammene gir anledning til.

#### 3.2.2 Rollefordelingen mellom finanskomiteen og fagkomiteene ved behandlingen av eventuelle samleproposisjoner og ved behandlingen av revidert budsjett

Sosialistisk Venstreparti vil peke på at en rekke saker som burde ha vært fremmet av fagdepartement og behandlet av fagkomite, i for stor grad har blitt behand-

let i stats- eller nasjonalbudsjettet. Sosialistisk Venstreparti mener det er en fordel av «tunge» saker ikke behandles i budsjettssammenheng, men underlegges egen behandling i en fagkomite.

### 3.3.4 Budsjettekspertise

Sosialistisk Venstreparti er i utgangspunktet positivt innstilt til de vurderinger og anbefalinger som utvalget gjør i dette avsnittet, men vil peke på at enkelte av våre innsigelser i dette «høringsnotatet» også vil kunne få konsekvenser for utformingen av servicefunksjonene i Stortinget.

## 4. UTVALGETS TILRÅDNINGER

Sosialistisk Venstreparti viser til de kommentarer som er gitt under de ovenstående enkeltpunktene i dette «høringsnotatet».

### Brev 30. april 1997 fra Kristelig Folkepartis stortingsgruppe:

«I hovedsak kan man se fordeler i budsjettprosedyrekomiteens forslag fordi det vil kunne gi en enklere budsjettbehandling i Stortinget, og at det med de antydde tidsfrister for behandlingen vil være lettere å gi klarere signaler om hva som blir de økonomiske rammene for kommunene og andre.

Det er imidlertid riktig å ha en viss åpenhet for at det kan være nødvendig å høste praktiske erfaringer i Stortinget før den nye budsjettprosedyren fastlegges endelig. Det vil være uheldig om virkningen av budsjett-rammevedtakene oppleves som et hinder for at det politiske flertall i fagkomiteene kan få fram sine egentlige prioriteringer. Spesielt i en situasjon der budsjettet legges fram av en mindretallsregjering kan det være helt nødvendig å ha nok fleksibilitet for å kunne få et flertall bak salderingen av budsjett.

Kristelig Folkepartis stortingsgruppe forutsetter at det må være bredt flertall bak en omlegging og at det i første omgang føres inn som en prøveordning på f.eks. 2 år.»

### Brev 7. mai 1997 fra Senterpartiets stortingsgruppe:

«Senterpartiets stortingsgruppe er delt, særlig når det gjelder spørsmålet om faste rammer og fjerning av salderingen. Siden ordningen med faste rammer nylig er innført i den svenske riksdagen kan det være en fordel å avvente større praksis med denne reformen i Sverige før man innfører et tilsvarende system i Stortinget.

Stortingsgruppa vil se det som en fordel dersom kommuneøkonomien blir fastlagt på et tidligere tidspunkt om høsten av hensyn til budsjettprosessen i fylkeskommuner og kommuner. En løsning kan være en tidligere åpning av Stortinget i de år da det ikke er valg til Stortinget, jf. det forslaget som er fremmet om en endring av Grunnloven med dette siktemål.»

### Brev 28. april 1997 fra Riksrevisjonen:

«Vi viser til Presidentskapets brev av 17. april 1997 vedlagt ovennevnte innstilling til orientering. Innstillingen er gjennomgått, og vi har merket oss de endringer som foreslås. Riksrevisjonen har ingen spesielle merknader til forslaget, men vi ønsker å kommentere to forhold.

### Stortingets behandling av statsregnskapet

Som det fremgår av innstillingens pkt. 3.1.2 mener utvalget at stats- og trygde regnskapet bør legges frem i mars/april slik at Stortinget kan behandle regnskapet i vårsesjonen.

Statsregnskapet behandles i dag om høsten, men før Riksrevisjonens revisjonsmerknader foreligger i Dokument nr. 1 som blir lagt frem for Stortinget i månedsskiftet oktober/november. Dokumentet blir normalt behandlet i mars/april det påfølgende år. Eventuell behandling av statsregnskapet i vårsesjonen etter regnskapsårets utløp vil således ikke påvirke Riksrevisjonens rapportering i forhold til nåværende praksis.

Som Presidentskapet er kjent med utreder Riksrevisjonen for tiden ny lov og instruks for Riksrevisjonen. I den forbindelse vil også rapporteringen til Stortinget bli vurdert, både når det gjelder form, innhold og tidspunktet for rapporteringen. Vi ser det slik at ideelt sett burde Stortinget få et revidert statsregnskap til behandling. Regnskapet kunne da behandles sammen med Riksrevisjonens beretning/rapportering. Dersom Stortinget skulle ønske en slik fremtidig behandling, må tidspunktet for behandling av statsregnskapet ses i sammenheng med når Riksrevisjonens beretning kan foreligge. En slik revisjonsberetning antas i tilfelle å få en annen form enn nåværende Dokument nr. 1 og vil ventelig foreligge på et tidligere tidspunkt enn i dag. Riksrevisjonen vil eventuelt komme tilbake til dette når disse spørsmål er nærmere avklart i utredningsarbeidet.

### Spesifikasjon av statsbudsjettet

Riksrevisjonen har merket seg at utvalget under pkt. 3.5 tilrår at det for statlige virksomheter blir foretatt forenklinger i postspesifikasjonen slik at hvert kapittel føres opp med en driftspost (eventuelt en særskilt post 21 i visse tilfelle) og en investeringspost. Utvalget mener også at det kan være grunnlag for å foreta en viss sammenslåing av kapitler under hvert departementet, og tilrår at Regjeringen legger fram forslag om en systematisk sammenslåing i en særskilt proposisjon. For tilskuddsposter tilrår utvalget at en sammenslåing av poster vurderes samtidig med en sammenslåing av kapitler.

Generelt er det Stortingets budsjettvedtak, med den spesifikasjon på kapittel og post som følger av budsjettvedtaket, og med eventuelle resultatkrav på andre premisser knyttet til vedtaket, som utgjør utgangspunktet for Riksrevisjonens revisjon. Vi vil peke på at en sammenslåing av kapitler og poster vil ha tilsvarende innvirkning på spesifikasjonsnivået ved revisjonen. Spesielt er det viktig for Riksrevisjonens resultatoppfølging, bl.a. i tilknytning til tilskudd, at Stortingets vedtak om formål og resultatkrav er knyttet til det spesifikasjonsnivået som Stortinget ønsker på oppfølgingen.»

### Brev 14. mai 1997 fra Kommunenes Sentralforbund:

«Stortingets budsjettvedtak har stor betydning for kommunesektoren. 80-85 % av sektorens inntekter blir fastlagt av Stortinget via skattøre og bevilgningsvedtak.

Den sene behandling av statsbudsjettet i Stortinget har alltid skapt problemer for budsjettprosessen i kommuner og fylkeskommuner. Problemene ble særlig aktualisert sist høst, ikke minst på bakgrunn av den store usikkerheten rundt skattørene.

Utvalget som vurderte reformer av Stortingets budsjettbehandling har nå foreslått at Finanskomiteen skal avgi innstilling om skattøre/rammetilskudd senest 20. november med vedtak senest 27. november. Vedtak om bevilgning til øremerkede tilskudd har frist først 15. desember.

Det første element innebærer en viss forbedring i forhold til dagens opplegg. Med tanke på at de fleste kommuner og fylkeskommuner vedtar sine budsjetter medio desember er imidlertid 27. november for sen dato for avklaring av skattører og rammetilskudd. (2/3 av kommunesektorens løpende inntekter!). Avklaringer av øremerkede tilskudd vil ikke nå budsjettprosessen i kommuner og fylkeskommuner med 15. desember som vedtaksdato.

På denne bakgrunn vil KS be Stortinget vurdere å framskynde fristen for behandling av rammer av særlig betydning for kommunesektoren.»

### PRESIDENTSKAPETS MERKNADER

På grunnlag av de skriftlige uttalelsene fra Stortingets partigrupper som er sitert foran, og drøftelser med gruppelederne, fremmer Presidentskapet innstilling til Stortinget om at forslagene fra Budsjettreformutvalget om endringer i Stortingets forretningsorden og Bevilgningsreglementet blir vedtatt og satt kraft 1. oktober 1997, som en prøveordning for valgperioden 1997-98 - 2000-2001. Ordningen forutsettes evaluert senest i vårsesjonen 2001.

Presidentskapets medlem Edvard Grimstad viser til de innvendinger mot Budsjettreformutvalgets innstilling som er kommet fra flere stortingsgrupper. Dette medlem mener at det burde ha vært innhentet flere erfaringer fra Sverige og foretatt en nærmere drøfting av bl.a. fagkomiteenes rolle før den endelige beslutning fattes.

Dette medlem konstaterer imidlertid at det er et flertall i Presidentskapet som går inn for å vedta endringer i tråd med Budsjettreformutvalgets innstilling, men som en forsøksperiode for neste stortingsperiode.

Dette medlem mener det er uheldig at det er et nyvalgt Storting som skal innføre den nye budsjettprosessen, og vil bl.a. påpeke at det ikke finnes noen administrativ erfaring for dette. Dette medlem viser i denne sammenheng til at Budsjettreformutvalget mente det var avgjørende nødvendig å styrke den administrative kapasiteten både i tilknytning til finanskomiteen og i tilknytning til partigruppene i forbindelse med gjennomføring av den nye budsjettordningen. Dette medlem kan vanskelig se at det er mulig å få dette til før høstsesjonen.

Dette medlem mener også det vil være en fordel for forsøket dersom det blir et sammenligningsgrunnlag med både den nåværende budsjettordningen og forslaget fra Budsjettreformutvalget.

Dette medlem foreslår derfor en kortere forsøksperiode enn Presidentskapets flertall. Dette medlem fremmer forslag om at endringene under I og II

skal tre i kraft fra 1. oktober 1999 og gjelde inntil 30. september 2001.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

«III. skal lyde:

Endringene under I og II trer i kraft 1. oktober 1999 og gjelder inntil 30. september 2001.»

Presidentskapets medlem, Magnar Sortåsløkken, viser til at Sosialistisk Venstreparti stortingsgruppe i sin uttalelse uttrykker klar skepsis til vesentlige sider ved forslaget. Dette medlem støtter disse synspunktene.

Dette medlem kan vanskelig se at det er gode argumenter for å gjøre vedtak om endrede budsjetttrutiner i denne stortingsperioden. Dette medlem hadde derfor primært sett at beslutningen ble overlatt til det Stortinget som møtes høsten 1997. Dette medlem konstaterer imidlertid at det er flertall i Presidentskapet for å ta en avgjørelse i inneværende periode.

Dette medlem konstaterer videre at det i Presidentskapet er et flertall for å vedta endringer i tråd med Budsjettreformutvalgets innstilling, og tar dette til orientering.

Dette medlem er imidlertid meget betenkt over å gjennomføre endringene allerede fra høsten 1997. Dette medlem vil særlig peke på at det er et nytt Storting, med nye representanter i finans- såvel som i fagkomiteene, som skal gjennomføre en budsjettprosess som det heller ikke finnes administrativ erfaring for. Dette kommer i tillegg til at høstsesjonen etter et stortingsvalg er meget spesiell, der mye tid først i sesjonen «går tapt» på grunn av godkjenning av fullmakter, konstitueringer i tingene og i gruppene, plasseringer i komiteer, «opplæring» av nye representanter i formell såvel som i mindre formell betydning, osv. Det vil etter dette medlem sitt syn være uhyre lite rom for uforutsette hendelser - situasjoner som ikke går helt slik Budsjettreformutvalget har tenkt seg. Dette medlem antar at slike innkjøringsproblemer nødvendigvis vil måtte komme når en så omfattende budsjettbehandlingsreform skal gjennomføres.

Dette medlem vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

«III skal lyde:

Endringene under I og II trer i kraft på det tidspunkt som bestemmes av det Storting som trer sammen 1. oktober 1997.»

Når det gjelder utvalgets forslag om endringer i Forretningsordningen og Bevilgningsreglementet, viser Presidentskapet til utvalgsinnstillingen og har ingen ytterligere merknader.

Dessuten har utvalget en rekke forslag og anbefalinger som ikke kommer til uttrykk i forslag til vedtak. En del av anbefalingene forutsettes i første omgang vurdert av Regjeringen. Dette gjelder bl.a.:



- Revidert nasjonalbudsjett forenkles og konsentres om justeringer i årets budsjett.
- Ordningen med nysaldering medio desember i budsjettåret opprettholdes, men uten nærmere regelfesting.
- Stortingsmeldingen om statsregnskapet legges fram i mars/april. I tillegg bør her kunne gjengis resultater av større undersøkelser/evalueringer som er gjennomført innenfor utvalgte områder.
- I Gul bok eller nasjonalbudsjettet legges fram budsjettframskrivninger, slik at Stortinget på dette grunnlag får anledning til å vurdere budsjettutviklingen flere år framover.
- I en særskilt proposisjon bør Regjeringen legge fram forslag om en systematisk sammenslåing av budsjettkapitler. For statlige virksomheter bør postspesifikasjonen forenkles slik at det under hvert kapittel bare blir en driftspost og en investeringspost. Også sammenslåing av tilskuddsposter bør vurderes.
- Presentasjonsmåten i Gul bok og fagproposisjonene bør forbedres. Utvalget har en rekke anbefalinger på dette området. Videre nevnes at trykktiden av alle budsjettdokumenter er for lang.
- Det bør vurderes om føringen i statsbudsjettet av statlig forretningsdrift og statlig petroleumsvirksomhet bør endres i forhold til kontantprinsippet.
- Det bør vurderes om det kan være hensiktsmessig at noen flere virksomheter får anledning til å fravike bruttoprinsippet.
- Det bør vurderes om visse beløpsgrenser i skatte-loven bør flyttes til Stortingets skattevedtak, og om proposisjonen om tollavgifter bør inngå i proposisjonen om skatter og avgifter.

Presidentskapet forutsetter at disse forslagene og anbefalingene blir vurdert av Regjeringen, før Regjeringen eventuelt følger dem opp overfor Stortinget.

I tilknytning til forslaget om rammesystemet foreslår utvalget etablert 23 netto utgiftsrammer og 2 inntektsrammer, og foreslår hvilke kapitler som skal høre under hver ramme og hvilken komite som skal behandle den enkelte ramme. Utvalget foreslår at visse kapitler skal behandles av finanskomiteen utenfor rammesystemet. Alle utbyttekapitler foreslås samlet i en inntektsramme og behandlet av finanskomiteen. Det foreslås at finanskomiteens nåværende Budsjett-innst. S. nr. 6 utvides noe, bl.a. med samlet behandling av alle 90-poster (i hovedsak lånetransaksjoner), Statens petroleumsfond og statslånemidler, og at denne innstilling behandles sist av fagkomiteinnstillingene.

Presidentskapet bemerker at ifølge forslaget til endring av FO § 22 skal arbeidsordningskomiteen avgi innstilling til Stortinget om rammeområder. Også fordelingen av budsjettkapitlene på de enkelte komiteer og rekkefølgen for behandlingen av fagkomiteinnstillingene fastsettes av arbeidsordningskomiteen. Derfor må arbeidsordningskomiteen vurdere utvalgets forslag

på dette området. Utvalgets forslag innebærer noen avvik i forhold til gjeldende regler og praksis når det gjelder saksfordelingen mellom komiteene, uten at FO § 12 er foreslått endret. Slike avvik kan gjøres ved vedtak i henhold til FO § 22 om fordeling av budsjettkapitlene mellom komiteene, men på lengre sikt bør dette i tilfelle følges opp med endringer i § 12.

Utvalget mener at høringer i forbindelse med budsjettbehandlingen i hovedsak bør være avsluttet innen 10. november. Opplegget for høringer foreslås endret slik at det i tillegg til høringer i de enkelte komiteer arrangeres «felleshøringer» som er åpne for alle stortingsrepresentanter, eventuelt også for politiske rådgivere. Utvalget anbefaler også at komiteene stiller seg friere til å avvise henvendelser om høringer, og på den annen side innkaller organisasjoner og annen ekspertise når det anses hensiktsmessig.

Presidentskapet bemerker at forslaget om siste dato for komitehøringene må vurderes av komiteene selv, så lenge det ikke tas inn regler i FO. Det samme gjelder anbefalingen om å stille seg friere til å avvise henvendelser om høringer osv. Forslaget om «felleshøringer» må etter Presidentskapets oppfatning vurderes nærmere før det i tilfelle kan settes i verk, bl.a. fordi man i denne forbindelse kan komme inn på løsninger som krever endring i FO.

Utvalget anbefaler at det samlede statsbudsjett blir trykt i «Blå bok» så snart som mulig etter at budsjettbehandlingen i Stortinget er avsluttet. Stortingets kontor har ansvaret for utgivelsen av «Blå bok», og Presidentskapet forutsetter at anbefalingen blir fulgt opp.

Utvalget ber Presidentskapet vurdere å igangsette et arbeid med sikte på å gjøre budsjettinnstillingene mer brukervennlige og informative. Spesielt nevnes stikkordregister, at standpunkter i større grad bør presenteres i tabeller, og at det bør bli bedre presentasjon av fraksjonenes helhetlige alternativer. Presidentskapet vil vurdere anmodningen, men viser til at det primært er den enkelte komite som avgjør hvordan innstillingene skal utformes, innenfor de rammer som er satt i FO.

Stortingssekretariatet foretar nå den løpende innlegging av resultatet av budsjettbehandlingen i STORBOS (Stortingets budsjettoppfølgingssystem). Utvalget påpeker at dersom rammebudsjettering innføres slik utvalget foreslår, vil det være behov for daglig ajourføring av behandlingen, og det vil bli nødvendig å tilføre ytterligere budsjetteknisk ekspertise. Det vil også bli behov for slik kapasitet når det gjelder å bistå parti-gruppene og komiteene med råd i budsjettekniske spørsmål, herunder oppstilling av forslag, krav til inndekning, analyse av årsvirkning og andre økonomiske virkninger av forslag. Budsjettssystemet bør gi parti-gruppene adgang til Gul bok og til verktøy for å foreta egne analyser og budsjettberegninger. Partigruppene bør kunne legge inn sine alternativer i systemet etter hvert som disse offentliggjøres. Utvalget foreslår at den budsjettekniske ekspertise i Stortinget utbygges

ved et serviceapparat tilknyttet finanskomiteens sekretariat. Det forutsettes at denne budsjettekspertisen gjøres tilgjengelig også for andre komiteer og for partigruppene. Bevilgningene til partigruppene bør styrkes for å gi gruppene mulighet til å utvikle kompetanse innenfor budsjettarbeid. Det er behov for et nytt datasystem for oppfølging av budsjettbehandlingen, og utvalget tilrår at dette er på plass før behandlingen av budsjettet høsten 1997.

Presidentskapet viser til utkastet til vedtak IV, der det foreslås opprettet to nye engasjementsstillinger for å utføre arbeid av bl.a. budsjetteknisk art. Presidentskapet vil vurdere nærmere den organisatoriske tilknytning for stillingene. Presidentskapet forutsetter at de to stillingene kan utlyses med sikte på tiltredelse tidlig i høstsesjonen 1997 og med tilsetning ut prøveperioden.

Det er allerede tatt initiativ til å utarbeide et nytt dataprogram for oppfølging av budsjettbehandlingen. Forslaget om økte bevilgninger til partigruppene vil bli vurdert i sammenheng med budsjettet for 1998.

## FORSLAG FRA MINDRETALL

### Forslag fra Presidentskapets medlem Edvard Grimstad:

#### Forslag 1

III skal lyde:

Endringene under I og II trer i kraft 1. oktober 1999 og gjelder inntil 30. september 2001.

### Forslag fra Presidentskapets medlem Magnar Sortåsløkken:

#### Forslag 2

III skal lyde:

Endringene under I og II trer i kraft på det tidspunkt som bestemmes av det Stortinget som trer sammen 1. oktober 1997.

## PRESIDENTSKAPETS TILRÅDING

Presidentskapet viser til ovenstående og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

I.

I Bevilgningsreglementet gjøres følgende endringer:

§ 2 første og annet ledd skal lyde:

Kongens forslag til budsjett for den påfølgende budsjettermin skal overleveres Stortinget innen tre dager etter Stortingets åpning. De tilhørende vedlegg bør legges fram samtidig.

Forslag fra Kongen om tillegg til eller endringer i budsjettforslaget for den kommende budsjettermin bør

redegjøre for forslaget innpassning i Regjeringens samlede opplegg til budsjett for neste år.

§§ 3 og 10 oppheves.

II.

I Stortingets forretningsorden gjøres følgende endringer:

§ 19 skal lyde:

*Kongelig proposisjon om statsbudsjett for det påfølgende budsjettår legges fram for Stortinget innen tre dager etter Stortingets åpning, jf. § 2 i Bevilgningsreglementet. Samtidig legges fram stortingsmelding om nasjonalbudsjettet.*

*Senest den 20. november skal finanskomiteen avgir innstilling (Budsjett-innst. S. I) om nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet, med forslag til rammevedtak for bevilgninger i samsvar med inndeling i rammeområder fastsatt av Stortinget i henhold til § 22 tredje ledd. Forslaget til bevilgningsvedtak som utformes i innstillingen eller framsettes ved behandlingen av den, skal inneholde beløp for alle rammer, og kan ikke gå under rammenivå. I Stortinget kan det ikke voteres særskilt over enkelte deler av et slikt forslag.*

*Finanskomiteen avgir samtidig innstilling vedrørende skatter og avgifter og rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner.*

*Stortinget skal behandle disse innstillingene innen en uke etter avgivelse. Stortingets rammevedtak er bindende for den etterfølgende budsjettbehandling samme år.*

*Deretter skal fagkomiteene avgir innstilling om bevilgninger innen de rammeområder de er tildelt. Forslag til bevilgningsvedtak som utformes i en slik innstilling eller fremsettes ved behandlingen av den, skal omfatte alle kapitler og poster innenfor det enkelte rammeområde, og kan ikke gå utover de rammer Stortinget har vedtatt. I Stortinget kan det ikke voteres særskilt over enkelte deler av et slikt forslag.*

*Fagkomiteenes budsjettinnstillinger skal behandles av Stortinget senest den 15. desember. De budsjettvedtak Stortinget gjør ved behandlingen av disse innstillingene, er endelige.*

*Eventuell kongelig samleproposisjon om endringer i statsbudsjettet legges fram senest den 15. mai i budsjettåret, sammen med stortingsmelding om Revidert nasjonalbudsjett. Finanskomiteen avgir innstilling om disse (Budsjett-innst. S. II) senest annen fredag i juni.*

*Ved behandling av endringer i statsbudsjettet i budsjettåret kan det ikke voteres særskilt over enkelte deler av et forslag, dersom forslagsstilleren motsetter seg dette.*

§ 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

teen innstilling om fordelingen av budsjettkapitlene på de enkelte komiteer og om rammeområder, jf. § 19.

III.

Endringene under I og II trer i kraft 1. oktober 1997 og gjelder inntil 30. september 2001.

IV.

I Stortingets administrasjon opprettes fra og med 1. september 1997 og til og med 30. juni 2001, to nye engasjementsstillinger for bl.a. å utføre arbeid av budsjetteknisk art.

Oslo, i Stortingets presidentskap, den 5. juni 1997.

**Kirsti Kolle Grøndahl.**

**Edvard Grimstad.**

**Jan P. Syse.**

**Gunnar Skaug.**

**Magnar Sortåsløkken.**

**Dag Jostein Fjærvoll.**

Vedlegg

**Innstilling fra utvalget for vurdering  
av reformer av Stortingets behandling av  
stats- og nasjonalbudsjettet.**

**(Oppnevnt av Stortingets presidentskap 21. mars 1996.)**

## INNHold

<b>1. Grunnlaget</b> .....	7
1.1 Innledning og sammendrag .....	7
1.1.1 Budsjettreformutvalgets oppnevning og mandat .....	7
1.1.2 Utvalgets arbeid .....	7
1.2 Det statlige budsjettssystemets historie .....	8
1.2.1 Statsbudsjettets behandling i plenum .....	8
1.2.2 Sammenholdt eller oppsplittet budsjettbehandling i Stortinget .....	8
1.2.3 Budsjettets spesifisering .....	8
1.2.4 Nasjonalbudsjett, langtidsbudsjettering og trygdebudsjett .....	9
1.2.5 Forvaltningsmessige reformer .....	9
1.2.6 Reformen i Regjeringens interne budsjettprosesser .....	9
1.2.7 Tidsplan for budsjettbehandling .....	10
1.3 Lovgrunnlaget for budsjettbehandling .....	12
1.3.1 Grunnloven .....	12
1.3.2 Bevilgningsreglementet .....	12
1.3.3 Forretningsordene .....	13
1.4 Budsjettbehandling i andre land .....	13
1.4.1 Utviklingen i OECD-landenes budsjettssystemer .....	13
1.4.2 Budsjettbehandling i Danmark .....	14
1.4.3 Budsjettbehandling i Sverige .....	14
1.4.4 Budsjettbehandling i Nederland .....	15
1.5 Forskning på parlamentariske budsjettprosesser .....	16
<b>2. Mål</b> .....	16
2.1 Innledning .....	16
2.2 Langsiktig opprettholdbar budsjettpolitikk .....	16
2.3 Effektiv ressursbruk .....	17
2.4 Demokratisk behandling .....	18
2.5 Rasjonell budsjettprosess .....	18
<b>3. Vurderinger</b> .....	18
3.1 Hovedlinjene for budsjettprosessen i Stortinget .....	18
3.1.1 Alternative opplegg for budsjettbehandling .....	18
3.1.2 Framdriften i budsjettbehandling .....	19
3.1.3 Innretningen av et rammebudsjettssystem .....	20
3.1.4 Budsjettbehandling i plenum .....	23
3.1.5 Budsjettvedtak som er bindende over flere år .....	24
3.2 Organiseringen av budsjettbehandling i Stortinget .....	24
3.2.1 Rollefordelingen mellom finanskomiteen og fagkomiteene ved behandling om høsten .....	24
3.2.2 Rollefordelingen mellom finanskomiteen og fagkomiteene ved behandling av eventuelle samleproposisjoner og ved behandling av revidert budsjett .....	25
3.2.3 Behandlingen av stortingsdokumenter med store økonomiske konsekvenser .....	25
3.3 Stortingets arbeidsform .....	25
3.3.1 Formene for politisk samspill om budsjettet .....	25
3.3.2 Gruppernes forberedelse til budsjettbehandling .....	25
3.3.3 Høringer .....	26
3.3.4 Budsjettekspertise .....	26

3.3.5	Forbedringer i budsjettdokumentene .....	27
3.4	Budsjettprinsipper .....	28
3.4.1	Kontantprinsippet .....	28
3.4.2	Prinsipper for hvilke tiltak og virksomheter som statsbudsjettet skal omfatte .....	29
3.4.2	Prinsipper for bruk av brutto- eller nettobudsjettering i statsbudsjettet .....	29
3.4.4	Skatte-, avgifts- og tollvedtakene i budsjettet .....	30
3.5	Spesifikasjon av statsbudsjettet i kapitler og poster .....	31
3.5.1	Innledning .....	31
3.5.2	Oppdeling i kapitler .....	31
3.5.3	Postspesifikasjon .....	31
3.6	Opphevelse av bevilgningsreglementets § 10 om oppretting og inndragning av stillinger .....	33
<b>4.</b>	<b>Utvalgets tilrådninger .....</b>	<b>34</b>
4.1	Foreslåtte endringer .....	34
4.2	Spørsmål som anbefales vurdert nærmere .....	35
<b>5.</b>	<b>Forslag til regelendringer .....</b>	<b>35</b>
5.1	Bevilgningsreglementet .....	35
5.2	Stortingets forretningsorden .....	35

## ***Til Stortingets presidentskap***

Stortingets budsjettreformutvalg ble oppnevnt av Stortingets presidentskap 21. mars 1996 for å vurdere reformer i behandlingen av nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet.

Utvalget legger med dette fram sin utredning. Utvalgets tilrådninger er enstemmige på alle punkter, og fremgår av kap. 4.

Oslo, den 20. mars 1997.

**Gudmund Restad,**  
leder.

**Paul Chaffey**

**Åge Danielsen**

**Per-Kristian Foss**

**Odd Holten**

**Bjørnar Olsen**

**Karl Eirik Schjøtt-Pedersen**

---

**Gunnar Hals  
Harald Grønn  
Ole Hovland**

# Innstilling fra utvalget for vurdering av reformer av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet.

(Oppnevnt av Stortingets presidentskap 21. mars 1996.)

## 1. GRUNNLAGET

### 1.1 Innledning og sammendrag

#### 1.1.1 Budsjettreformutvalgets oppnevning og mandat

Utvalget ble oppnevnt av Stortingets presidentskap 21. mars 1996. Utvalget ble gitt følgende sammensetning:

Storingsrepresentant Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, leder  
Storingsrepresentant Gudmund Restad  
Storingsrepresentant Per-Kristian Foss  
Storingsrepresentant Paul Chaffey  
Storingsrepresentant Odd Holten  
Statsråd Gunnar Berge  
Direktør Åge Danielsen

Som sekretærer for utvalget ble oppnevnt:  
Komitésekretær Gunnar Hals, hovedsekretær  
Storingssekretær Harald Grønn  
Ekspedisjonssjef Ole Hovland

Etter regjeringsskiftet 25. oktober 1996 ble statsråd Gunnar Berge erstattet av statsråd Karl Eirik Schjøtt-Pedersen som medlem oppnevnt etter forslag fra Regjeringen. Storingsrepresentant Bjørnar Olsen ble oppnevnt som nytt medlem etter forslag fra Arbeiderpartiets stortingsgruppe. Storingsrepresentant Gudmund Restad ble i presidentskapets møte 28. november 1996 oppnevnt som ny leder av utvalget.

Utvalget fikk i mandat å:

1. Beskrive budsjettbehandlingens formål og rolle som del av Stortingets samlede virksomhet.
2. Vurdere budsjettbehandlingens i forhold til ivaretagelse av overordnede og langsiktige økonomiske hensyn.
3. Vurdere budsjettbehandlingens i forhold til bruk av ressurser, herunder tid og organisering. Vurderingen bør også omfatte den nåværende voteringsord-

ning, herunder behandlingen av mindretallsforslag.

4. På bakgrunn av drøftingen under pkt. 1, 2 og 3 fremmes forslag om eventuelle reformer med sikte på forenkling og effektivisering, med særlig vekt på tiltak som kan styrke hensynet til helhet og langsiktighet ved budsjettbehandling. Det bør herunder fremmes forslag om tiltak som begrenser den nåværende tendens til flere fulle budsjettbehandlinger på samme budsjett.
5. Utforme nødvendige forslag til endringer av lov- og regelverk som følge av foreslåtte tiltak under pkt. 4.
6. Vurdere endringer i ressursbehov og fordeling som følge av de foreslåtte tiltak under pkt. 4.

Utvalget kan etter vanlige regler om innhenting av forhåndssamtykke om dekning av utgifter innhente uttalelser/bistand fra andre og gjennomføre studiereiser. Utvalget skal avgi innstilling innen 20. mars 1997.

Styret i Senterpartiets stortingsgruppe vedtok i møte 27. februar 1996 å be om at utvalget også vurderer tidspunktet for Stortingets budsjettbehandling, særlig sett i forhold til budsjettbehandlingens på andre forvaltningsnivåer.

#### 1.1.2 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt 10 møter. Utvalget har møtt følgende politikere og embetsmenn med erfaring fra budsjettbehandling, forskere og andre ressurspersoner:

Forsker Roar Bergan, tidligere komitésekretær Håkon Bingen, departementschef Anders Eldrup (Danmark), stortingsrepresentant Carl I. Hagen, stipendiat Leif Helland, konsernsjef, tidligere finansråd Tormod Hermansen, tidligere finansminister Per Kleppe, departementsrådgiver Per Molander



(Sverige), professor Trond Nordby, rådgiver Dag Omholt, professor Asbjørn Rødseth, departementsråd, tidligere finansminister Ulf Sand, tidligere sentralbanksjef Hermod Skånland, professor Erling Steigum og fylkesmann, tidligere statsminister Kåre Willoch.

Utvalget har dessuten hatt møter med Kommunenes Sentralforbund ved forbundets leder Halvdan Skard og med Riksrevisjonen ved riksrevisor Bjarne Mørk Eidem.

Utvalget har hatt to studiereiser; til Stockholm 10. juni 1996 og til København, Paris og Haag 15.-19. september 1996. Utvalget hadde møter med representanter for bl.a. nasjonalforsamlingene og finansdepartementene i Sverige, Danmark og Nederland. I Paris besøkte utvalget OECD.

Utvalgets mandat kan gi grunnlag for å drøfte en rekke ulike problemstillinger. Med den tid som har vært til rådighet har utvalget valgt å konsentrere drøftingene om de deler av budsjettbehandlingen som det særlig har vært aktuelt å foreslå endringer i. På enkelte områder anbefaler utvalget videre utredninger.

## 1.2 Det statlige budsjettssystemets historie

### 1.2.1 Statsbudsjettets behandling i plenum

Det norske statsbudsjettssystemets historie, slik vi kjenner det i dag, begynner med Norges Grunnlov av 1814. Grunnloven bygde på maktfordelingsprinsippet, med et skille mellom den lovgivende og utøvende makt. Grunnlovens § 75 la ansvaret for statsfinansene til Stortinget. Grunnloven ga imidlertid ikke umiddelbart Stortinget uinnskrenket makt over statsbudsjettet og statens finanser. Budsjettssystemet har gjennomgått en rekke forandringer fra 1814. I forrige århundre var drivkraften i endringsprosessen i vesentlig grad maktkampen mellom Stortinget og den utøvende makt.

Etter Grunnloven av 1814 var det forutsatt at statsbudsjettet skulle behandles som lovsak, dvs. i det tokammerale system - Odels- og Lagting. Det første Stortinget gikk over til en vedtaksform som ikke kunne nullifiseres ved et kongelig veto, og budsjettet ble fra 1815 behandlet i plenum. Gjennom forfatningsstridene i forrige og begynnelsen av dette århundre styrket Stortinget sin maktstilling i forhold til Regjeringen. Stortinget har sammenlignet med mange andre parlamenter en sterk maktstilling i budsjettbehandlingen, og det står fritt til å øke eller redusere Regjeringens budsjettforslag.

### 1.2.2 Sammenholdt eller oppsplittet budsjettbehandling i Stortinget

På det første Stortinget ble det vedtatt en forretningsorden som la til grunn at sakene skulle fordeles på åtte komiteer. Komiteene skulle forberede sakene og fremme forslag til vedtak. Hver representant ble medlem av én komité. Dette er særegent for det norske Stortinget. På det første Storting ble budsjettet behandlet av én komité, komiteen for finans-, skatte-,

bank- og tollvesen. I 1827 ble gasje- og pensjons-spørsmål skilt ut og overført til en egen komité.

I 1836 ble spørsmål om fordeling av budsjettssakene tatt opp på mer prinsipielt grunnlag. Det ble fra enkelte hevdet at budsjettssakene burde fordeles på de enkelte fagkomiteer og at dette ville gi raskere saksbehandling, større kontrollmulighet for Stortinget og mindre spillerom for regjeringen. Mot dette ble det hevdet at overblikket over budsjettet som helhet ville gå tapt. Innføringen av årlige stortingssamlinger (vedtatt i 1869) førte til økte krav om at fagkomiteene måtte få ansvaret for sine særbudsjetter. I løpet av 1880-årene ble utposjoneringen av budsjettet ført til ende. Motkreftene mot denne ordningen gjorde seg gjeldende allerede fra den tid.

På slutten av 1800-tallet ble det fremmet forslag om å legge alle budsjettssaker til én stor komité. I 1927 ble finanskomiteen utvidet til en stor komité med 35 medlemmer, hvor kjernen var formennene i fagkomiteene. Dette skulle være en overordnet budsjettkomité. Nåværende ordning med at fagkomiteenes budsjettinnstillinger bare skal være foreløpige, og at Stortingets budsjettbehandling skal avsluttes med et endelig budsjettoppgjør etter innstilling fra finanskomiteen, stammer fra denne tid (1928). Komiteen besto imidlertid bare i sju år. Da ble samordningsoppgavene ført til finanskomiteen.

### 1.2.3 Budsjettets spesifisering

Fra 1814 bevilget Stortinget budsjettet i runde summer. Fra 1835 ble budsjettet stadig mer spesifisert, og Stortinget så dette som et middel til større innflytelse over og mer kontroll med Kongen (etter hvert regjeringen). Under finansdebatten 1911 ble det opplyst at det var mellom 1 700 og 1 800 avstemningsposter i statsbudsjettet. Det ble reist krav om reformer, men kravet ble avvist. I St.prp. nr. 144 for 1958 Om endringer i statens budsjett- og regnskapssystem og i bevilgningsreglementet, jf. Innst. S. nr. 11 (1959-60), inviterte Regjeringen Stortinget til å vurdere inndelingen av budsjettet. Revisjonen av budsjettoppstillingen som fulgte etter Stortingets behandling førte imidlertid ikke til nevneverdig reduksjon av antall poster. Stortinget sa seg ved behandlingen av Innst. S. nr. 176 (1990-91), jf. St.prp. nr. 65 (1990-91) om endringer i statens budsjettssystem, enig i at underpostoppstillingene under post 01, 11 og 21 som generell ordning kunne avskaffes fra og med budsjettet for 1992. Finanskomiteen viste imidlertid i innstillingen til at Stortinget til enhver tid måtte ha anledning til å gi alle de spesifiseringer i budsjettet som er nødvendig for at Stortingets prioriteringer skal komme til uttrykk.

Generelt kan det sies at det i Stortinget alltid har gjort seg gjeldende store betenkeligheter når det gjelder en mer omfattende omlegging av bevilgningsreglementet og budsjettbehandlingen, og særlig har det vært sterk motstand mot å redusere antallet kapitler/poster i budsjettframlegget.

### 1.2.4 Nasjonalbudsjett, langtidsbudsjettering og trygdebudsjett

Det første ordinære nasjonalbudsjettet ble lagt fram for Stortinget i februar 1947. I nasjonalbudsjettene trekkes hovedlinjene i Regjeringens økonomiske politikk opp. Dette skjer på grunnlag av en omfattende gjennomgang av situasjonen og utsiktene for norsk og internasjonal økonomi. Etter en del overveielser ble nasjonalbudsjettet fra starten behandlet sammen med statsbudsjettet, og det ble etter hvert av alle tatt i bruk som virkemiddel for å sikre en samlet og konsekvent vurdering av den økonomiske politikken.

Siden 1948 har det vært utarbeidet langtidsprogrammer, som fra og med 1954 har dekket stortingsperiodene. Hovedtall for rullerende langtidsstatsbudsjett (fire år) ble offentliggjort i Gul bok i årene 1970 til 1986.

Som del av statsbudsjettet for terminen 1973 ble det lagt fram et særskilt trygdebudsjett, med brutto utgifter og inntekter i Gul bok. Fra 1983 ble folketrygdens inntekter og utgifter innarbeidet i det ordinære kontoplan-systemet for statsbudsjettet, som fra da av betegnes statsbudsjettet medregnet folketrygden.

### 1.2.5 Forvaltningsmessige reformer

Stortinget vedtok i 1985 en rekke endringer i bevilgningsreglementet jf., St.prp. nr. 52 og Innst. S. nr. 135 (1984-85), som bygget på forslag fra det såkalte Haga-utvalget (NOU 1984:23 Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem). Endringene ga hjemmel for større frihet i budsjetttdisponeringen, bl.a. til å overføre inntil 5 pst. av ubrukt driftsbevilgning fra ett år til et annet, og til å omdisponere mellom postene for driftsutgifter.

Et gjennomgående tema i reformer etter denne tid har vært å gi større frihet til de enkelte virksomheter, samtidig som det har blitt stilt større krav til resultater (mål- og resultatstyring). I tråd med dette har det de siste årene også vært foretatt endringer i statsinstitusjoners tilknytningsformer. En rekke institusjoner er blitt frigjort fra deler av de budsjettrettslige regler som gjelder for ordinære statsorganer.

### 1.2.6 Reformen i regjeringens interne budsjettprosesser

Regjeringen Gerhardsen begynte i 1965 å fastsette rammer for budsjettbehandling for 1966. Bakgrunnen var at man ville vurdere ettårsbudsjettet i lys av hva som kunne gjennomføres i løpet av langtidsprogramperioden på fire år. Utgangspunktet for de første rammene var således det spesifiserte fireårsbudsjett som Finansdepartementet utarbeidet som ledd i arbeidet med langtidsprogrammet 1966-69.

Fra gammelt av ble fagdepartementenes bidrag til første fase av statsbudsjettarbeidet utformet som et «råbudsjett» og sendt til Finansdepartementet med en presentasjon av stoffet etter samme mønster som i den senere fagproposisjon, dvs. med spesifisering på

kapittel, post og underpost og tilhørende detaljerte kommentarer.

Deretter ble det hvert år utarbeidet rullerende fireårsbudsjetter.

Hovedtall for de 3 siste år i 4-årsperioden ble hvert år offentliggjort i Gul bok i perioden 1970-1986.

Etter 1986 har 4-årstall bare vært utarbeidet som et praktisk hjelpemiddel for intern bruk i departementene, og for å utarbeide hovedtall til langtidsprogrammene.

Ved den årlige budsjettbehandlingen ble det holdt regjeringskonferanse etter at Finansdepartementet hadde satt sammen råbudsjettet for samtlige departementer. Finansministeren la på disse konferansene fram prinsipielle retningslinjer for vurdering av eventuelle forslag om økning av budsjetttrammen.

Etterpå ble det holdt bilaterale budsjettkonferanser mellom Finansdepartementet og hvert av de øvrige departementer.

Fram til 1990 deltok både finansministeren og vedkommende fagstatsråd i budsjettkonferansene. Finansministeren anså seg normalt for å ha adgang til å fortolke de prinsipielle retningslinjer relativt romslig, dersom en fagstatsråd argumenterte sterkt for enkeltforslag som også finansministeren innså hadde politisk betydning.

Når en fagstatsråd ikke kunne godta den løsning som finansministeren bestemte seg for under budsjettkonferansen, kunne fagstatsråden henvide den enkelte sak til regjeringsbehandling. Det var ikke noe forbud mot at en fagstatsråd selv etter budsjettkonferansen kom med politiske utspill som medførte nye bevilgningsbehov og forlangte å få satt forslaget på regjeringens dagsorden.

Regjeringskonferansene i siste fase av budsjettarbeidet ble til dels holdt både i juni og i august. Når det gjaldt utgiftssiden besto dagsorden av liste med enkeltsaker som vedkommende fagstatsråd, unntaksvis også finansministeren, hadde henvist til regjeringsbehandling. Disse listene ble mer og mer omfattende etter som årene gikk.

Den manglende seriøsitet knyttet til rammene kom først og fremst av at departementene i disse årene opplevde at de stadig vekk fikk godkjent tilleggsforslag utover rammene, enten i de bilaterale budsjettkonferanser eller regjeringskonferansen. Prosedyren med bilaterale budsjettkonferanser førte i seg selv til den oppfatning at det var finansministeren, ikke regjeringen, som var den som bestemte rammene.

Etter hvert gikk det inflasjon i antall enkeltsaker som ble henvist til regjeringsbehandling om sommeren. Nesten all oppmerksomhet hos regjeringsmedlemmene ble festet ved hvert enkelt forslag, og det var uhyre vanskelig å få regjeringen som kollegium til å oppfylle en målsetting for den totale utgiftsvekst.

Dette førte til at det ble innført flere endringer i prosedyrene ved utarbeidelse av budsjettforslaget for 1991:

1. Det ble innført rammekonferanser (jf. Halvorsbøle) ved begynnelsen av budsjettprosessen.
2. De bilaterale budsjettkonferansene ble fjernet. Derved ble det klart at rollespillet ikke lenger besto i å overtale finansministeren til å øke rammen p.g.a. ønskelige enkeltsaker. Det er nå klart at det er regjeringen som fastsetter rammen for hvert departementet. Det framgår også tydelig av måten vedtakene protokolleres på.
3. Fagstatsråder står ikke lenger fritt til å komme med politiske utspill uten begrensning eller på et hvilket som helst tidspunkt. Det avsettes en reserve, «profilpott», til nye satsinger. Ordningen med profilpott medfører
  - at satsingstiltak må presenteres i god tid,
  - at hele regjeringen skal delta i vurderingen av hvilke tiltak som den enkelte statsråd kan fremme,
  - at summen av slike forslag skal holdes innenfor den ramme som er satt på forhånd for den totale utgiftsvekst.
4. Et fagdepartement kan nå - bortsett fra helt unntaksvis - regne med å beholde innsparinger/reduksjoner som det selv oppdager/tar initiativ til.

Når det gikk så lang tid før man eliminerte svakhetene i det systemet som ble innført i 1965 kan det ha kommet av at finansministrene relativt sjelden kunne påberope seg makroøkonomiske forhold som medførte at Norge måtte foreta sterke innstramninger i statsutgiftene. I 1965-1971 var det politisk rom for store økninger i skatter og avgifter. I de påfølgende år medførte først forventning om kommende petroleumsinntekter og deretter de faktiske petroleumsinntekter at ingen for alvor oppfattet det slik at det var nødvendig å være sterkt tilbakeholdende i utgiftsveksten. Dessuten ble det med sikte på å oppnå full sysselsetting lagt til grunn at utgiftene måtte økes. Dette medførte at fagdepartementene ble bedt om å fremme tilleggsforslag. Det ble gjort forsøk på å begrense veksten, jf. St.meld. nr. 8 (1974-75), men dette medførte liten effekt for budsjettbehandlingen de påfølgende år.

Erfaringene med det system for rammebudsjettering som ble etablert i forbindelse med budsjettforslaget for 1991, synes i hovedsak å ha vært gode, sett både fra fagdepartementenes og Finansdepartementets side. For fagdepartementene har det vært viktig at de, innenfor de tildelte rammer, er gitt større frihet til å disponere midlene mellom sine forskjellige oppgaver ut fra egne prioriteringer. Samtidig har systemet medført at departementene først sent i prosessen har fordelt rammene på kapitler og poster, og dermed unngått runden med revisjoner nødvendig gjort av nye regnskapstall, politiske signaler fra Stortinget m.v. Systemet har dermed bidratt til bedre betingelser for politisk styrbarhet på de enkelte departementsområder.

Samtidig har den nå etablerte praksis med at regjeringen allerede under rammekonferansen avsetter midler til en særskilt profilpott gitt både den enkelte statsråd og regjeringen som kollegium muligheten for å gi det samlede budsjettopplegg den ønskede profil. Dette har bidratt til å vektlegge regjeringen som kollegial beslutningsaktør.

For Finansdepartementet har den viktigste fordel med rammesystemet vært en bedre utgiftsstyring i budsjettarbeidet.

Det system for rammebudsjettering som ble etablert ved utarbeidelsen av 1991-budsjettet, er med mindre justeringer blitt videreført. I en intern evaluering av budsjettssystem og budsjettprosess som Finansdepartementet fikk gjennomført i 1995-96, ble det bl.a. konkludert med følgende:

«Retningslinjene og «kjørereglene» for budsjettprosessen oppfattes som hensiktsmessige og ryddige. I perioden fra 1992 til 1995 har uenigheten mellom Finansdepartementet og fagdepartementene blitt mindre på en rekke områder. Dette tyder på at systemet er blitt innkjørt, og har høy legitimitet.»

Utvalget konstaterer at de reformer som er gjennomført internt for Regjeringens budsjettbehandling siden 1990 synes å ivareta hensynet til langsiktighet og helhet i budsjettbehandlingen. Utvalget finner ikke grunn til å tilrå endringer i dette systemet.

### 1.2.7 Tidsplan for budsjettbehandlingen

#### Tidsplan for Regjeringens arbeid med stats- og nasjonalbudsjettet

(t=budsjettåret)

##### Rammekonferanse

Utsendelse av første budsjettskriv til departementene	ca. 20. nov. (t-2)
Departementenes frist for innlevering av materiale til konsekvensjusteringen <sup>1)</sup> og forslag til nye tiltak/opptrapping av tiltak i budsjettåret	ca. 25. jan. (t-1)
Regjeringens første rammekonferanse	ca. 10. mars (t-1)

##### Justeringskonferanse

Utsending av Hovedbudsjettskriv	ca. 20. mars (t-1)
Departementenes frist for innlevering av justeringsmateriale	ca. 20. april (t-1)
Regjeringens andre rammekonferanse med fastleggelse av endelige rammer	månedsskiftet mai/juni (t-1)

*Sluttprofilering/fremleggelse av budsjettet*

Utsendelse av Tillegg til Hovedbudsjettsskriv	ca. 10. juni (t-1)
Departementenes frist for innlevering av rammefordelingsforslaget	månedsskiftet juli/august (t-1)
Regjeringens vurdering av budsjettforslaget med fordeling av profilavsetningen <sup>2)</sup>	månedsskiftet aug./sept. (t-1)
Fagproposisjonene i statsråd	medio sept. (t-1)
Gul bok i statsråd	ca. 20. sept. (t-1)
Stats- og nasjonalbudsjettet legges fram for Stortinget	primo okt. (t-1)

*Salderingen*

Utsendelse av rundskriv vedrørende tilleggsproposisjoner og saker som skal inn i salderingsproposisjonen	ultimo sept. (t-1)
Departementenes frist for innmelding av saker til salderingsproposisjonen	ca. 10 nov. (t-1)
Salderingsproposisjonen legges fram	ultimo nov. (t-1)
Budsjettet vedtas endelig i Stortinget	ca. 20. des. (t-1)

*Revidert nasjonalbudsjett/tilleggsbevilgninger 1. halvår*

Utsendelse av rundskriv vedrørende tilleggsbevilgninger i vårsesjonen	ca. 20. februar (t)
Departementenes frist for innmelding av saker som skal fremmes i vårsesjonen	primo april (t)
Revidert nasjonalbudsjett/samleproposisjon/fagproposisjoner fremmes	ca. 10 mai (t)

*Nysaldering/tilleggsbevilgninger 2. halvår*

Utsendelse av rundskriv vedrørende tilleggsbevilgninger i høstsesjonen/nysaldering av budsjettet	primo sept. (t)
Departementenes frist for innmelding av saker som skal fremmes i høstsesjonen/nysalderingen	medio oktober (t)
Fagproposisjonene legges fram	1. halvdel av november (t)
Nysalderingsproposisjonen fremmes	primo des. (t)
Nysaldert budsjett vedtak i Stortinget	ca. 20. des. (t)

*Statsregnskapet*

Utsendelse av rundskriv vedrørende statsregnskapet/overføring av ubrukte bevilgninger	medio des. (t)
Departementenes frister for innsendelse av tallmateriale til statsregnskapet	flere frister i jan./feb. (t+1)
Departementenes frister for innsendelse av tekstomtale til statsregnskapsmeldingen/samt forklaringer til statsregnskapet til Riksrevisjonen	primo mars (t+1)
Meldingen om statsregnskapet legges fram <sup>3)</sup>	medio mai (t+1)

1) Konsekvensjusteringen er et teknisk budsjett basert på en videreføring av politikken for inneværende år, hensyn tatt til demografiske endringer, vekst i pensjonsytelser, videreføring av byggeprosjekter m.v.

2) Profilavsetningen er en egen budsjettavsetning som fordeles helt til slutt i den interne budsjettprosessen for å gi budsjettet den ønskede politiske profilen.

3) Når det nye statsregnskapssystemet tas i bruk vil meldingen om statsregnskapet bli lagt fram noe tidligere.

***Tidsplan for Stortingets arbeid med stats- og nasjonalbudsjettet***

(t= budsjettåret)

*Budsjett-innst. S. I Finansinnstillingen*

Finanstale - budsjettet legges fram for Stortinget	primo oktober (t-1)
Finanskomiteen behandler Budsjett-innst. S. I	medio/ultimo oktober (t-1)
Høringer vedrørende budsjettet	
Partiene legger fram sine budsjettalternativer	ultimo oktober (t-1)
Budsjett-innst. S. I avgis	innen utgangen av oktober (t-1)
Finansdebatt (vanligvis 2 dager)	primo november (t-1)

*Fagkomitébehandling*

Fagkomiteene forbereder behandlingen av sine respektive innstillinger	medio/ultimo oktober (t-1)
Fagkomiteene avgir sine innstillinger, og disse behandles fortløpende i Stortinget	ca. 6.-25. november (t-1)

*Budsjett-innst. S. II og S. III Salderingen*

Salderingsproposisjonen legges fram  
 Finanskomiteen behandler salderingsproposisjonen. Høringer  
 Finanskomiteen avgir Budsjett-innst. S. II og S. III  
 Salderingsdebatt

ultimo november (t-1)

medio desember (t-1)

ca. 20. desember (t-1)

*Budsjett-innst. S. IV Revidert nasjonalbudsjett m/samleproposisjon*

RNB/Samleproposisjon/fagbudsjetter fremmes for Stortinget  
 Finanskomiteen behandler RNB og samleproposisjon  
 Fagkomiteene behandler eventuelle fagproposisjoner  
 Høringer

(1. halvår)

ca. 10. mai (t)

15. mai - 10. juni

Budsjett-innst. S. IV Revidert nasjonalbudsjett, samt innstilling til  
 samleproposisjon avgis fra finanskomiteen

medio juni (t)

Stortingets behandling i plenum av Budsjett-innst. S. IV samt  
 finanskomiteens innstilling til samleproposisjon

ca. 20. juni (t)

*Nysaldering/tilleggsbevilgninger 2. halvår*

Fagproposisjoner behandles av fagkomiteene  
 Nysalderingsproposisjonen legges fram  
 Nysalderingsproposisjonen behandles av finanskomiteen som avgir innstilling  
 Nysalderingen behandles i plenum i Stortinget

ultimo nov./primo des. (t)

primo desember (t)

medio desember (t)

ca. 20. desember (t)

*Statsregnskapet*

Meldingen om statsregnskapet legges fram  
 Finanskomiteen avgir innstilling til statsregnskapet  
 Stortinget behandler statsregnskapet

medio mai (t+1)

ultimo oktober (t+1)

primo november (t+1)

**1.3 Lovgrunnlaget for budsjettbehandlingen***1.3.1 Grunnloven*

Gjennom Grunnloven er Stortinget tillagt myndigheten til å pålegge skatter, avgifter, toll og andre offentlige byrder og til å bevilge midler som må til for å dekke statens utgifter. Denne lovfestingen finnes i Grunnloven § 75, som også slår fast at skatter og andre inntektsbringende byrder ikke må gjelde utover 31. desember i det påfølgende år. Av dette følger at Stortinget heller ikke med bindende virkning kan vedta budsjetter som går ut over nærmeste budsjettår.

Bestemmelsene i Grunnloven betyr at dersom Stortinget eksempelvis skulle ønske å vedta bindende langtidsbudsjett (for f.eks. 3 år), kan ikke det gjøres uten at en først har forandret Grunnloven. Stortinget kan selvfølgelig vedta langtidsbudsjett, men slike vedtak vil kun være politiske målsettinger og ikke forfatningsrettslig bindende vedtak.

Videre er det fastsatt gjennom konstitusjonell sedvanerett at bevilgningsmyndigheten utøves av Stortinget i plenum. Mange nasjonalforsamlinger gjør budsjettvedtak i lovs form. For Stortinget ble det tidlig klart at bevilgningsvedtakene skulle gjøres av Stortinget i plenum og ikke som lov.

Det vil heller ikke være anledning for Stortinget til å gi Regjeringen fullmakter som innebærer at Stortinget gir fra seg bevilgningsmyndigheten eller retten til å pålegge skatter, avgifter osv.

For kontrollen med Regjeringens forvaltning av Stortingets vedtak bestemmer Grunnloven i § 75 bokstav k at det skal utnevnes fem revisorer. Det regel-

verk som styrer riksrevisjonens virksomhet er loven om statens revisjonsvesen og under den Instruks for statsrevisjonen og tre andre spesifikke instruks vedtatt av Stortinget. Det pågår for tiden arbeid med sikte på endring av dette regelverket.

*1.3.2 Bevilgningsreglementet*

Lang praksis og senere vedtatte regler har ført til at det nå finnes et relativt instruktivt regelverk for Stortingets budsjettbehandling. Dette dreier seg om Bevilgningsreglementet og Stortingets forretningsorden. Bevilgningsreglementet fastsetter regler for utformingen av budsjettet innholdsmessig og kvalitativt, mens det i forretningsordenen først og fremst finnes regler om behandlingsprosessen i Stortinget. Bevilgningsreglementet ble første gang fastsatt i 1928, mens det fram til da gjennom praksis hadde utviklet seg et regelverk som ikke var samlet i et reglement.

Tidspunktet for fremleggelse av Regjeringens forslag til budsjett er fastsatt i reglementet, dessuten at det i budsjettforslaget skal gis en beskrivelse av de resultater en vil oppnå og redegjøres for resultatene for siste regnskapsår. Et budsjett skal være fullstendig, dvs. omfatte samtlige utgifter og inntekter som staten har. Det skal være ført etter bruttoprinsippet, både utgifter og inntekter skal være med hver for seg, men det er gjort et unntak når det gjelder utgifter til utskifting av utstyr. Da er det anledning til å benytte nettobudsjettering.

Andre sentrale bestemmelser er at bevilgninger bare gjelder for ett år (Jf. Grunnloven § 75 bokstav a), at de

ikke må overskrides og at det ikke må omdisponeres mellom poster. Her er det likevel unntak i bevilgningsreglementet, bl.a. er det tillatt å overføre 5 pst. av driftsbevilgning til neste budsjett-termin, mens over-skridelser kan foretas etter nærmere bestemte regler og innenfor forholdsvis snevre rammer. Det kan overføres mellom 01- og 11-postene.

Bevilgningsbegrepet er knyttet til den enkelte post. Det er vedtaket knyttet til den enkelte post som er konstitusjonelt bindende. En del budsjettinnstillinger er kun stilt opp med totalt beløp pr. kapittel, men det forutsettes likevel en fordeling på de underliggende poster ved at det i innstillingen vises til og gis tilslutning til proposisjonens (St.prp. nr. 1) fordeling med de endringer som måtte gå fram av premissene i innstillingen.

Hovedregelen om at Stortinget ikke kan gjøre bindende budsjettvedtak for mer enn ett år av gangen har likevel noen unntak som tilsynelatende kan se ut til å være i strid med dette. Stortinget kan gi regjeringen hjemmel til å forplikte staten flere år fram i tiden ved bestillings-, tilsagns- og garantifullmakter, når staten pådrar seg forpliktelser ved byggekontrakter og ved at personale nødvendigvis må tilsettes utover ett år. Stortingets vedtak som gir hjemmel til regjeringen gjøres da i form av såkalte «romertallsvedtak», det vil si vedtak som kommer som tillegg til de ordinære bevilgningsvedtak og utfyller disse.

### 1.3.3 Forretningsordenen

Stortingets forretningsorden har utviklet seg ut fra regler for organisering og saksbehandling som ble fastsatt og praktisert helt tilbake til det første Storting fra 1814.

Stortingets forretningsorden fastsetter at Regjeringens budsjettforslag fordeles på de faste komiteer etter nærmere spesifisering av saksområder som hører under de enkelte komiteer. Det er arbeidsordningskomiteen som innstiller overfor Stortinget om fordelingen av budsjettkapitlene. I § 19 i Forretningsordenen er det nærmere regler for finanskomiteens behandling av nasjonal-, stats- og trygdebudsjettet. Det fastsettes at den foreløpige finansinnstillingen skal avgis innen utgangen av oktober og hva den skal inneholde, om lag når finansdebatten skal avholdes og fra omtrent hvilket tidspunkt fagkomiteens budsjettinnstillinger skal behandles. Videre er det slått fast at finanskomiteen kan foreslå endringer i fagkomiteens forslag til bevilgninger. Det er også tatt inn nærmere bestemmelser om innholdet i finanskomiteens salderingsinnstillinger og innstillingen om revidert nasjonalbudsjett.

## 1.4 Budsjettbehandlingen i andre land

### 1.4.1 Utviklingen i OECD-landenes budsjettssystemer

Drivkreftene bak reformene i offentlig sektor de senere årene har bl.a. vært

- behov for budsjettmessig konsolidering i etterkant av en periode med svekkede offentlige finanser,

bl.a. som følge av den internasjonale lavkonjunkturen

- behov for å omdefinere/klargjøre offentlig sektors rolle i økonomien, særlig som følge av en sterk økning i de kravene som stilles til kvalitet på og omfang av de tjenestene som tradisjonelt har vært produsert av det offentlige
- globaliseringen av økonomien
- økt tempo i den teknologiske og sosiale utviklingen i samfunnet

De svar som er gitt på disse utfordringene har i hovedsak vært rettet inn mot:

- økt fleksibilitet og desentralisert beslutningsmyndighet, for å gjøre offentlig sektor bedre i stand til å reagere på endringer i omgivelsene og omstille seg
- fokus på kostnadseffektivitet og oppnådde resultater
- en klarere oppfatning av offentlig sektors todelte rolle som forvalter og tjenesteproducent

De endringene som er skjedd de siste årene i OECD-landenes budsjettssystemer har en rekke felles trekk. Noen viktige elementer omtales i det følgende.

### Rammebudsjettering og resultatstyring

Generelle erfaringer fra OECD-landene tyder på at en budsjettprosess som involverer hele regjeringen er bedre egnet til å fremme samarbeid og konsistent politikkutforming enn det som er tilfelle ved en bilateral budsjettprosess. I bilaterale budsjettprosesser blir budsjetttopplegget for det enkelte departement avgjort i drøftinger/forhandlinger mellom fagdepartementet og Finansdepartementet (jf. den regjeringsinterne budsjettprosessen i Norge fram til 1990). Regjeringen behandler uenighet i større saker. Materialet fra OECD gir imidlertid liten detaljert innsikt i de regjeringsinterne budsjettprosessene.

De enkelte statlige virksomhetene i mange land har fått større adgang til selv å disponere tildelte budsjett-rammer. I alle land er budsjettet i utvikling fra bare å være en hjemmel for offentlig ressursbruk til å bli et verktøy for å oppnå organisatoriske forbedringer og bedre effektivitet. Foreløpig har denne utviklingen kommet lengst når det gjelder driftsutgiftene, og har i betydelig mindre grad berørt utbetalinger av tilskudd. I de landene som har gått lengst har ledelsen for offentlige virksomheter fått vide fullmakter til å disponere de midlene de får tildelt, mot at de også tar ansvaret for å nå visse produksjons- eller resultatmål.

Ingen land har tatt i bruk resultatstyring på en slik måte at de resultatene en virksomhet oppnår får direkte konsekvenser for de ressursene som tildeles (New Zealand er det landet som har gått lengst i denne retningen). De fleste landene ser først og fremst på bruk av resultatinformasjon som et verktøy for å oppnå bedre kostnadseffektivitet i de enkelte virksomhetene.

Sammen med innføringen av resultatstyring er det

en viss utvikling i retning av at parlamentene stemmer over bevilgninger fordelt på færre poster, samtidig som regjeringens/departementenes adgang til å flytte bevilgninger mellom poster og overføre bevilgninger til senere år utvides.

#### *Flerårig budsjettering*

Flerårig budsjettering ble i flere land innført på 60- og 70-tallet, som et verktøy for å fordele veksten i offentlige budsjetter på politikkområder. De flerårige budsjettene hadde dermed en ekspansiv virkning, noe som gjorde dem mindre egnet etter hvert som det ble behov for å dempe veksten og foreta innstramminger. På denne bakgrunn ble statusen til disse budsjettene i mange land endret i løpet av 80-tallet, fra planer til anslag på utgifter i kommende år gitt en uendret politikk. På denne måten har de flerårige budsjettene de siste årene på ny fått en viktig funksjon, ved at de bidrar til å klargjøre hvilken handlefrihet de politiske myndighetene har innenfor gitte målsettinger for størrelsen på de samlede utgiftene i kommende år.

#### *Personell*

Restriksjoner på antall ansatte i sentralforvaltningen er svært utbredt. I de fleste landene ligger restriksjonen på det samlede antallet statsansatte (ofte med unntak for offentlig forretningsdrift), mens fordelingen av antall ansatte på de enkelte virksomhetene styres indirekte gjennom lønnsbevilgninger. Enkelte land (f.eks. Japan og USA) har brukt denne typen restriksjoner for å gjennomføre en planmessig nedtrapping av antall ansatte i sentralforvaltningen.

Utvalget har etter henvendelse til utenriksministeren innhentet oversikt over budsjettbehandlingen i OECD-landene. Oversikten følger som uttrykt vedlegg til denne innstillingen.

#### *1.4.2 Budsjettbehandlingen i Danmark*

Budsjettprosessen kan deles i tre hovedfaser:

- Regjeringens utarbeidelse av budsjettforslaget
- Folketingets behandling av budsjettet
- Gjennomføringen av budsjettet

Et viktig element i det danske budsjettssystemet er et flerårig rammesystem. Folketinget vedtar formelt gjennom finansloven i desember kun rammene for neste år, men det ligger ved fullt ajourførte budsjetter for de tre påfølgende kalenderår.

Administrasjonen tar utgangspunkt i de flerårige budsjettprogrammene når budsjettarbeidet starter opp i januar året før budsjettåret. Som i Norge fastlegger den danske regjeringen i mars utgiftspolitiske måltall på bakgrunn av en samfunnsøkonomisk analyse. Utgiftsrammen - herunder nødvendige innsparinger - blir fordelt på departementsnivå. Fagdepartementene leverer så sitt budsjettforslag til Finansministeriet i begynnelsen av mai. En mindre «omprioriteringsreserve» fordeles også i denne fasen. Budsjettforslaget

gjøres ferdig på regjeringsnivå i juni. Samtidig fastlegges rammene for kommunesektoren gjennom forhandlinger med kommunenes organisasjoner. Tilskuddet til kommunene forelegges Folketingets Finansutvalg for godkjenning.

Det danske statsbudsjettet skal vedtas i lovs form. Regjeringens budsjettlovsforslag legges frem i slutten av august. Budsjettet behandles bare av Finansutvalget og ikke av Folketingets fagutvalg (fagkomiteer).

Finansutvalget stiller en rekke spørsmål til ministrene. I oktober fremlegger finansministeren tekniske endringsforslag til finanslovsforslaget. Disse gjennomgås også i Finansutvalget. I løpet av høsten gjennomføres det politiske forhandlinger om budsjettet under regjeringens ledelse. Forhandlingene munner normalt ut i en finanslovavtale mellom regjeringen og ett eller flere opposisjonspartier slik at det sikres et flertall.

Finanslovavtalen medfører ofte at finansministeren må fremme inntil flere hundre endringsforslag til finanslovsforslaget omkring 1. desember. I den avsluttende avstemning i plenum i Folketinget stemmes det over endringsforslag som kan få flertall og deretter resten av finanslovsforslaget samlet.

Danmark har forlatt systemet med bevilgning på postnivå. Det bevilges på kapittelnivå. Det er langt flere kapitler enn i det norske budsjettet slik at antall bevilgninger utgjør om lag 2/3 av antallet hos oss.

I gjennomføringen av budsjettet har departementene betydelige frihetsgrader

- det er store muligheter til å overføre midler mellom ulike driftskapitler
- på driftsområdet er det nesten ubegrenset adgang til å overføre midler til neste finansår (i Norge begrenset til 5 pst.)
- på hele driftsområdet benyttes det konsekvent et nettobevilgningsprinsipp

Folketingets finansutvalg kan samtykke til tilleggsbevilgninger som kompenseres ved besparelser på andre områder, eller ved trekk på reservene. Finansdepartementet har vetorett når det gjelder forslag om tilleggsbevilgninger fra fagdepartementene. Alle tilleggsbevilgningsforslag (pluss og minus) samles opp i et tilleggsbevilgningslovsforslag som fremmes formelt i februar året etter budsjettåret. Tilleggsbevilgningslovsforslaget er en ren registrering av Finansutvalgets vedtak gjennom året, departementenes overføringer mellom ulike bevilgninger og en rekke tekniske forhold.

#### *1.4.3 Budsjettbehandlingen i Sverige*

Riksdagen og den svenske regjeringen har de siste årene foretatt omfattende endringer i den statlige budsjettprosessen.

Regjeringen skal hvert år, senest den 15. april, legge fram en proposisjon som gir en vurdering av de økonomiske utsiktene for inneværende år og de tre påfølgende år. I vårproposisjonen fastlegges et tak for de offentlige utgiftene for de nærmeste tre årene. Utgifts-



taket er utformet i nominelle kroner, og skal ikke påvirkes av eventuelle endringer i inflasjonsforutsetningene. Eneste unntaket er gjort for renter på statsgjelden. Opplegget forutsetter at regjeringen hver vår legger fram forslag om utgiftstak for et nytt kalenderår slik at taket hele tiden omfatter en treårsperiode.

Hensikten er at Riksdagen allerede på våren skal ta stilling til de foreslåtte utgiftstak. I vårproposisjonen gir regjeringen en foreløpig anvisning på hvordan utgiftene for neste år skal fordeles på 27 utgiftsområder. Før proposisjonen fremmes, skjer det politiske drøftinger med sikte på å skape flertall for forslaget.

Kommunesektorens beregnede utgifter inngår i ordningen med utgiftstak. Regjeringen gir i vårproposisjonen retningslinjer for kommunenes økonomiske utvikling for kommende 3-årsperiode. Dette legger grunnlaget for det kommunale budsjettarbeidet som skjer om høsten. Vårproposisjonen etter denne ordningen ble første gang fremmet i 1996.

Regjeringen skal legge fram det konkrete budsjettforslaget for neste år senest 20. september. Forslaget skal være komplett, og det skal ikke fremmes ytterligere forslag utover høsten. Budsjettmessig legges det til grunn et bruttobudsjetteringsprinsipp med visse unntak. Utgiftene fordeles som nevnt på 27 utgiftsområder. Det redegjøres for eventuelle endringer i skatte-reglene. For øvrig er skatteinntektene i budsjettet å betrakte som best mulig anslag.

Hovedregelen for budsjettbehandlingen i Riksdagen er at finansutskottet behandler skatteopplegget, det totale utgiftsnivået og fordelingen på utgiftsområdene. De enkelte fagkomiteer behandler sammensetningen av utgiftene innenfor ett eller flere utgiftsområder.

Fagkomiteene skal uttale seg om rammene for hvert utgiftsområde til finansutskottet. Finansutskottet tar stilling til forslagene og legger fram *ett* forslag til Riksdagen i midten av november.

Riksdagen tar i ett vedtak en samlet stilling til utgiftsnivå, fordeling av utgifter på utgiftsområde, endringer i skatt og avgifter samt en beregning av statens inntekter.

Når denne beslutningen er tatt, skal fagkomiteene legge fram forslag om hvordan virksomheten skal innrettes og utgiftene fordeles innenfor hvert utgiftsområde. Fagkomiteene kan omfordele utgifter. Eventuelle nye tiltak må kostnadsberegnes og dekkes ved reduksjoner på andre områder.

En fagkomité kan ikke på egen hånd fremme forslag som overstiger den tildelte rammen for et utgiftsområde. Da må saken tilbake til finansutskottet som så eventuelt kan fremme saken for Riksdagen.

Fagkomiteenes forslag til fordeling av utgiftene skal være klar i begynnelsen av desember. Etter debatt i Riksdagen skal det fattes beslutning om fordelingen av utgiftene. Vedtakene gjelder utgifter for ett år. Når alle fagkomiteenes forslag er behandlet, er budsjettet vedtatt like før jul.

I gjennomføringen av budsjettet kan det i løpet av året oppstå behov for tilleggsbevilgninger. Dette gjel-

der for eksempel bevilgninger som er beste anslag på utgifter for et gitt regelverk. Øker utgiftsbehovet tærer dette automatisk på neste års ramme. Det er regjeringens ansvar å følge utviklingen for de ulike utgiftskategoriene. Regjeringen skal en gang pr. kvartal ta stilling til eventuelle tiltak som er nødvendig for å justere budsjettet og eventuelt fremme forslag for Riksdagen. Dette skjer normalt enten i vårproposisjonen i april eller i budsjettproposisjonen i september.

#### 1.4.4 Budsjettbehandlingen i Nederland

Nederland har tradisjonelt et system med koalisjonsregjeringer som har flertall i Parlamentet. Det brukes lang tid på regjeringdannelse. 3-5 måneder er vanlig. I denne prosessen utarbeides det et dokument med regjeringens planer for valgperioden. Planene er meget detaljerte slik at dette legger sterke føringer på politikken. Budsjettreformen var en del av denne regjeringserklæringen.

Regjeringserklæringen legger politiske rammer for nivået på utgiftene. Det innebærer at når budsjettet behandles i nasjonalforsamlingen holdes utgiftene innenfor de opptrukne rammene, men sammensetningen av utgiftene kan endres under behandlingen. Det vil også stride mot erklæringen å foreslå økte utgifter som har økte skatter som motpost.

Også i Nederland har det i de siste årene skjedd betydelige endringer i behandlingen av budsjettet. Kok-regjeringen tok over i 1994 og introduserte et nytt budsjettssystem bestående av 4 hovedelementer:

a)

Det ble for perioden 1995-98 etablert et utgiftstak for tre hovedkategorier av utgifter

- sosiale trygdeordninger
- helseutgifter
- andre statlige utgifter.

Utgiftstakene har karakter av å være overordnede politiske beslutninger som bare justeres ved endringer i anslagene på veksten i BNP. Alle andre endringer i økonomiske størrelser skal ikke påvirke utgiftstakene.

b)

Det ble utviklet en ny indikator for å måle skatetrykket og gitt løfter om betydelige skattelettelser for perioden 1995-1998.

c)

Skatteinntektene kan variere innenfor et snevert intervall, fordi regjeringen også har måltall for budsjettunderskuddet. Reduserte skatteinntekter som gir økt underskudd, vil resultere i at det iverksettes tiltak for å styrke budsjettet. Økte skatteinntekter vil resultere i reduserte skattesatser og nedbetaling av statlig gjeld. Engangsinntekter - for eksempel salg av offentlig eiendom - gir ikke grunnlag for å redusere skattesatsene.



d)

Et viktig element i den nye budsjettprosessen er at prognosene skal baseres på realistiske og nøkterne økonomiske forutsetninger. Det hindrer hyppige justeringer og skaper stabilitet i prosessen. De økonomiske prognosene utarbeides av et sentralt «planleggingsbyrå» utenfor Finansdepartementet. Partiene i Parlamentet bruker også planleggingsbyrået for å kostnadsberegne sine forslag. Finansdepartementet kan bruke egne prognoser, men vil i praksis basere seg på materialet fra det sentrale planleggingsbyrået.

Det nye budsjettssystemet har konkrete regler for hvordan eventuelle overskridelser i løpende termin skal dekkes inn, hvor mye som kan overføres fra et år til det neste og hvordan endringer i BNP-veksten skal påvirke utgiftsrammene.

### 1.5 Forskning på parlamentariske budsjettprosesser

Utvalget har innhentet en utredning fra professor Bjørn Erik Rasch og stipendiat Leif Helland, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Utredningen, «Reformer i Stortingets budsjettbehandling?», følger som uttrykt vedlegg til innstillingen.

I utredningen er det bl.a. gitt en sammenfatning av teoretiske resultater og empiriske analyser fra nyere forskning på parlamentariske budsjettprosesser. Utvalget viser til dette.

## 2. MÅL

### 2.1 Innledning

Utvalget mener at eventuelle endringer av budsjettbehandling bør ta utgangspunkt i mål om at budsjettbehandling skal bidra til en

- langsiktig opprettholdbar budsjettpolitikk,
- effektiv ressursbruk,
- demokratisk behandling og
- rasjonell budsjettprosess.

Disse hensynene kan til en viss grad stå i motstrid til hverandre, og det må under drøftingen av tiltak foretas en avveining med sikte på å komme fram til en balanse som alt i alt kan være tilfredsstillende.

Utvalget vil, når det gjelder slike avveininger, gå ut fra at ansvarsfordelingen mellom Storting og Regjering, og mellom finanskomiteens og fagkomiteenes rolle i budsjettbehandling i hovedsak bør være som nå.

### 2.2 Langsiktig opprettholdbar budsjettpolitikk

Budsjettpolitikken, eller finanspolitikken, er sammen med penge- og valutapolitikken og inntektspolitikken de viktigste virkemidlene i den økonomiske politikken. Regelverk og retningslinjer for utforming av statsbudsjettet og budsjettbehandling bør derfor så langt mulig reflektere målsettingene for den økonomiske politikken samt stimulere til effektiv res-

sursbruk i forvaltningen, samtidig som en ivaretar Stortingets rolle som bevilgende myndighet.

Budsjettpolitikken skal blant annet ivareta følgende hensyn:

- Med en pengepolitikk som i hovedsak er innrettet med sikte på stabilitet i kronekursen, er finanspolitikken det viktigste virkemidlet i stabiliseringspolitikken. Finanspolitikken kan dempe svingningene i økonomien, både gjennom aktive budsjetttiltak og gjennom skattesystemet og andre automatiske stabilisatorer som stimulerer etterspørselen i nedgangsperioder og virker tilstrammende i oppgangsperioder.
- Finanspolitikken bør ta hensyn til den usikkerheten som knytter seg til utviklingen i budsjettet og økonomien for øvrig. Blant annet bør budsjettpolitikken innrettes slik at en kan motstå svingninger i oljeprisen uten å måtte foreta store nedskjæringer hvis oljeprisen skulle falle.
- Budsjettpolitikken må ha et langsiktig perspektiv, i den forstand at hovedtrekkene ved budsjettets utgiftsside og skattesystemet skal kunne videreføres uten at dette fører til en uforsvarlig utvikling i statens nettogjeld. I vurderingen av hva som er en forsvarlig budsjettbalanse på kort sikt bør en derfor bl.a. ta hensyn til at offentlige utgifter til alderspensjonistene vil øke sterkt etter århundreskiftet, samtidig som statens inntekter fra petroleumsvirksomheten ventes å avta.

Budsjettindikatorer basert på tall for et enkeltår gir et ufullstendig bilde når en skal vurdere den langsiktige opprettholdbarheten av finanspolitikken. Indikatorene gir heller ikke noe svar på hvordan finanspolitikken vil påvirke framtidige generasjoner sammenliknet med de generasjonene som lever i dag. Som et svar på dette har det internasjonalt og i Norge skjedd et omfattende arbeid de siste årene med å utvikle såkalte «generasjonsregnskap». Generasjonsregnskapet er et beregningsopplegg for å analysere de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av finanspolitikken. Resultatene av generasjonsregnskapsberegninger vil i stor grad avhenge av hvilke forutsetninger som legges til grunn, blant annet om realrenten og veksttaket i økonomien. Beregningene korrigeres ikke for den usikkerheten som særlig kan knyttes til framtidige petroleumsinntekter. Utvalget viser til at generasjonsregnskapsberegningene som har vært lagt frem de tre siste årene har vist meget forskjellige resultater når det gjelder langsiktige konsekvenser av de årlige budsjettforslag. Dette har bl.a. sammenheng med at verdien av petroleumsmoen stadig har blitt oppjustert. Utvalget mener derfor at den langsiktige styring (i tillegg til generasjonsregnskap) må baseres på en rekke indikatorer og at det må legges stor vekt på den årlige utgiftsstyring og tilpasning av de offentlige utgifter innen landets samlede økonomiske virksomhet.

Tradisjonelt har Stortinget under budsjettbehand-

lingen ikke foretatt store endringer i Regjeringens samlede økonomiske opplegg. Det har i situasjoner med mindretallsregjeringer eller regjeringer utgått fra flere partier vært vanlig at regjeringspartiet/partiene har forhandlet seg fram til en budsjettløsning med basis i et flertall eller vekslende flertall i Stortinget. De siste årene har disse budsjettoppkjørene hatt vesentlig større omfang enn tidligere, både med hensyn til netto økning av utgiftene og når det gjelder flytting av midler innenfor budsjettet. Mens budsjettendringene inntil 1994 normalt ble holdt innenfor 1 mrd. kroner, har nivået på budsjettmessige endringer de siste årene økt betydelig.

Både høsten 1994 og høsten 1996 var det meget omfattende behandling av budsjettet i salderingen, i 1996 også med store endringer i forhold til de vedtak som var gjort ved fagkomiteens behandling tidligere på høsten.

Utvalget antar at det også i årene fremover vil kunne være vanlig at Regjeringen utgår fra et mindretall i Stortinget. Samtidig vil det trolig i mange år komme store inntekter fra petroleumsvirksomheten. Det kan ventes store overskudd på statsbudsjettet i årene fremover. Det vil alltid være uløste oppgaver i samfunnet. En økonomisk hovedutfordring på lengre sikt vil være økende behov innenfor helse, eldreomsorg og økende offentlige pensjonsforpliktelser. Forventningene om muligheter til å øke bevilgningene til ulike formål må antas å øke når overskuddet på budsjettet er stort.

En situasjon med store offentlige økonomiske reserver vil stille store krav til den finanspolitiske styring for å unngå overoppheting og press i økonomien. Det blir også viktig å finne en hensiktsmessig balanse mellom privat og offentlig sektor.

Utvalget mener det er viktig at langsiktige hensyn blir ivaretatt i budsjettbehandlingen, og at prosedyrene for budsjettprosessen i Stortinget bør legges opp med sikte på å oppnå dette.

Utvalget vil understreke at det både av hensyn til statens langsiktige økonomiske utfordringer og av hensyn til den løpende aktivitetsstyringen må legges stor vekt på utgifts- og inntektsstyring i det årlige budsjettarbeidet ved utformingen av statsbudsjettet. Budsjettallene bør fortsatt suppleres med finanspolitiske indikatorer som belyser ulike underliggende eller langsiktige sider ved finanspolitikken.

### 2.3 Effektiv ressursbruk

Det har i lang tid vært et mål at statsbudsjettet skal bidra til effektiv ressursbruk. Den finanspolitiske komité pekte i 1965 på at statsbudsjettet hadde en administrativ funksjon som hjelpemiddel for å drive den statlige virksomheten så effektivt som mulig. Samtidig pekte komiteen på at en slik administrativ funksjon var vanskelig å skille fra statsbudsjettets politiske funksjon, som bl.a. var knyttet til å tilfredsstille fellesbehovene og påvirke inntektsfordelingen. Komiteen viste i den forbindelse til at statsbudsjettet

bare var ett av virkemidlene for å oppnå slike politiske hovedmål.

Statsbudsjettets oppgaver i å oppnå effektiv ressursbruk eller samfunnsøkonomisk effektivitet kan deles i tre mål:

- Statsbudsjettet skal bidra til kostnadseffektiv bruk av samfunnets ressurser.
- Statsbudsjettet skal bidra til å realisere samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter.
- Statsbudsjettet skal bidra til en god fordeling av samfunnets ressurser.

Det første av disse målene er det enkleste og minst kontroversielle. I korthet sier det at ethvert mål bør oppnås ved bruk av minst mulig ressurser. De ressursene vi «sparer» ved slik effektiv drift kan i stedet benyttes til å oppnå andre mål, og kostnadseffektivitet innebærer dermed at vi ikke sløser med ressurser som kan anvendes produktivt i andre sammenhenger. Det er i den forbindelse viktig å være oppmerksom på at statsbudsjettet bør bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser, og ikke bare statens. Dette har bl.a. betydning når vedtak i statsbudsjettet påvirker ressursbruken også i privat sektor.

Målet om at statsbudsjettet skal bidra til å realisere samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter er vanskeligere enn målet om kostnadseffektivitet. Et viktig utgangspunkt er likevel at kostnadseffektivitet ikke er tilstrekkelig godt mål dersom vi realiserer prosjekter og reformer som ingen vil ha. Det er derfor nødvendig at alle prosjektér og reformer som realiseres gjennom statsbudsjettet i en viss forstand må avstemmes mot ønsker og mål hos dem prosjektene og reformene omfatter. En samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse er en systematisk fremgangsmåte for å tilpasse ulike mål og ønsker til de ressursene som er tilgjengelige. Analysen kan bidra til å gi et beslutningsgrunnlag for politiske myndigheter.

Avstemmingen av mål og ønsker vil ofte innebære at noen grupper vil tjene, mens andre vil tape, i det minste relativt sett. Dette innebærer at det må foretas bevisste fordelingspolitiske valg. For større prosjekter eller reformer må slike valg først foretas av regjeringen, og i siste instans av Stortinget. I statsbudsjettet er det mulig å beskrive de fordelingsmessige konsekvensene av et tiltak for å gi et grunnlag for beslutninger.

Et viktig utgangspunkt for effektiv ressursbruk i tilknytning til statsbudsjettet er de kravene som i 1985 ble tatt inn i §§ 2 og 13 i bevilgningsreglementet om at de resultatene som tilsiktes oppnådd skal beskrives i budsjettforslaget, og at det skal opplyses om oppnådde resultater. Et sentralt virkemiddel for å realisere disse kravene er det nye økonomireglementet for statsforvaltningen.

Økonomireglementets hovedbestemmelse i § 3 fastslår at hvert departement innenfor sine ansvarsområder skal fastsette mål- og resultatkrav, samt rapportere på en hensiktsmessig måte om oppnådde resultater.

Departementene skal videre påse at det utarbeides metoder og resultatindikatorer/-kriterier som skal brukes som ledd i vurderingen av om virksomheten ved rapportperiodens utløp viser resultater i samsvar med det som er fastsatt. Mål- og resultatbeskrivelser av overordnet karakter må tas inn i departementenes fagproposisjoner. I det nye reglementet blir det presisert at krav om målformulering, oppfølgingskriterier, resultatrapportering, kontroll og evaluering også gjelder tilskuddsbevilgninger og garantiordninger.

Det er utvilsomt rom for å forbedre dagens budsjett-dokumenter både når det gjelder rapportering om kostnadseffektiv drift og beslutningsgrunnlaget for valg mellom ulike prosjekter og reformer.

Utvalget vil understreke at statsbudsjettet bør bidra til kostnadseffektiv bruk av samfunnets ressurser, dvs. at målene bør søkes oppnådd på den måten som er rimeligst for samfunnet. Budsjettokumentene bør derfor inneholde analyser av tiltak både på forhånd og i etterhånd når det gjelder kostnadseffektivitet.

## 2.4 Demokratisk behandling

Som nevnt foran, under avsnitt 1.2.1 og 1.5.1 er den bevilgende myndighet tillagt Stortinget. Dette prinsippet må ikke kunne fravikes. Budsjettbehandlingen må legges opp slik at viljen til flertall i Stortinget får gjennomslag både når det gjelder helheten og de enkelte deler av budsjettet. Den nåværende budsjettprosedyre gir liten mulighet til innledningsvis å sette helheten i budsjettopplegget til votering. Det kan således stilles spørsmål ved om behandlingen av de enkelte kapitler og poster har fått for stor plass og at summen av disse enkeltbeslutningene som helhet betraktet ikke i tilstrekkelig grad fremkommer som resultat av flertallets vilje.

Utvalget mener at hensynet til helheten enkelte ganger ikke blir tilstrekkelig vektlagt i beslutningsprosessen og at dette fører til at det samlede resultat av budsjettbehandling kan avvike fra viljen til stortingsflertallet. Utvalget mener derfor at helheten bør tillegges større vekt i budsjettprosessen.

Demokratisk behandling forutsetter at vedtak fattes på velinformert grunnlag, både når det gjelder sakenes innhold og konsekvenser og når det gjelder politiske standpunkter. Det er viktig at partier, komiteer og de enkelte representanter i Stortinget har ressurser tilgjengelig for å skaffe seg et best mulig beslutningsgrunnlag. Det er også viktig at forslag som er til behandling i Stortinget ligger til behandling så lenge at det som er i ferd med å skje blir kjent for dem som kan bli berørt og slik at det gis mulighet for offentlig debatt om sakene.

## 2.5 Rasjonell budsjettprosess

Budsjettbehandlingen bør avvikles på så kort tid som ansees som forsvarlig. Hittil har budsjettbehandlingen i Stortinget foregått gjennom 2 ½ måned om høsten. Dette er et såpass langt tidsspenn at forutsetningene for behandlingen, bl.a. når det gjelder anslag

for skatteinngang og andre økonomiske størrelser, endrer seg under behandlingen. Slike tekniske endringer kan føre til at den politiske kursen må endres under behandlingen.

Utvalget har fått mange henvendelser fra kommuner om at budsjettbehandlingen i Stortinget avsluttes så sent at det ikke er mulig å overholde kommunelovens bestemmelse om at årsbudsjett for kommunene skal vedtas før årets utgang, året før budsjettåret. Utvalget viser til at mange beslutningstakere både i privat og offentlig sektor også er avhengig av Stortingets budsjettvedtak før de selv kan legge årsplaner. En for tidlig avslutning av Stortingets behandling, med sikte på å imøtekomme disse hensyn fullt ut, ville kunne medføre at budsjettet var foreldet ved iverksettingen i januar, og at den dermed fikk større behov for budsjettendringer i løpet av våren eller ved behandlingen av revidert budsjett. Utvalget mener imidlertid at en så langt mulig må søke å legge til rette for at vedtak om skattøre og rammeoverføringer til kommunene vedtas så tidlig som mulig i prosessen.

Utvalget mener at nåværende budsjettprosess ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å strukturere Stortingets arbeid med budsjettet. Budsjettavklaringen henger år om annet i luften hele høsten og dette skaper usikkerhet i arbeidet med de enkelte deler av budsjettet. Først ved salderingen like oppunder jul skjer den endelige avklaringen. En avklaring av hovedlinjer i tidlig fase av behandlingen ville gi et fastere grunnlag for behandlingen av budsjettets enkelte deler. Dersom fagkomitébehandlingen år etter år blir overprøvd og endret i en salderingsrunde, er det fare for at fagkomiteene etter hvert vil legge mindre alvor og innsats i sin behandling, noe som en må anta vil redusere kvaliteten i fagkomiteenes tilrådninger. Utvalget vil under vurderingen av tiltak legge vekt på at fagkomiteene skal få et så klart mandat for sin behandling som mulig.

Budsjettbehandling under parlamentariske forhold som nødvendiggjør forhandlinger mellom to eller flere partier med sikte på flertall vil vanskelig kunne innpasses i et klart forutsigbart mønster. Ved store budsjettoppgjør i Stortinget har det imidlertid ofte skjedd at frister for avgivelse av innstillinger og for utlegging før behandling i Stortinget brytes. Dette skaper fra tid til annen et inntrykk av uryddighet. Derfor legges det også vekt på tiltak som kan styrke sannsynligheten for at frister overholdes.

## 3. VURDERINGER

### 3.1 Hovedlinjene for budsjettprosessen i Stortinget

#### 3.1.1 *Alternative opplegg for budsjettbehandlingen*

Stortinget har hittil behandlet budsjettet kapittel for kapittel ved behandlingen av fagkomiteenes innstillinger. De endelige konstitusjonelt bindende budsjettvedtak gjøres på postnivå ved behandlingen av Budsjett-innst. S. III.

Helheten i budsjettbehandlingen har for det første vært søkt ivaretatt gjennom behandlingen av finans-

innstillingen, hvor fraksjoner og eventuelt konstallasjoner har lagt fram samlede opplegg for behandlingen. Det har ikke i forbindelse med finansinnstillingen vært votert over budsjettoppleggene. Helheten har dessuten vært søkt ivaretatt ved at finanskomiteen ved behandlingen av Budsjett-innst. S. II (salderingen) har kunnet foreslå endringer i de vedtak som er gjort under behandlingen av fagkomiteenes budsjetter.

Med de endringer som har vært foretatt ved behandlingen av Budsjett-innst. S. II har budsjettet blitt vedtatt ved at flertallet i Stortinget har sluttet seg til at «de foreløpige vedtak gjøres endelige». De siste årene har dette vedtaket vært gjort ved behandlingen av Budsjett-innst. S. III.

Opposisjonspartier har enkelte ganger stilt sitt samlede budsjettalternativ opp mot forslaget om å gjøre de foreløpige vedtak endelige. Disse forslagene har aldri oppnådd flertall.

Salderingen har hittil gitt en siste mulighet til å avveie hensynet til helhet og langsiktighet mot hensynene til de enkeltformål som har fått påplussninger under behandlingen av fagkomiteenes budsjetter.

Svakheten ved denne prosedyren er for det første at avveiningen av helheten først skjer ved salderingen av budsjettet etter at en har sett resultatet av alle foreløpige vedtak. For det andre har salderingsoppgjøret kommet så sent at det har skapt problemer for andre beslutningstakere. Særlig gjelder dette kommunesektoren. For det tredje at budsjettbehandling i fagkomiteene kommer i uheldig lys dersom det er behov for store endringer for å ivareta helheten ved salderingen. For det fjerde kan seriøsiteten i fagkomiteenes arbeid bli svekket ved at de vedtak som fattes på grunnlag av komiteenes innstillinger kun er foreløpige og vil kunne bli endret ved salderingen. *Utvalget tilrår derfor at salderingen avskaffes.* Dette kan imidlertid bare skje dersom en ivaretar de langsiktige hensyn og avklarer hovedlinjene i budsjettopplegget før en tar nærmere stilling til detaljene i fagkomiteene.

For å styrke helheten i budsjettbehandling har utvalget vurdert følgende alternativer når det gjelder forslagsbehandling/votering:

- a) Votering over helhetlige alternativer ved innledningen til budsjettbehandling
- b) Votering over en bindende ramme før detaljbehandling av budsjettet tar til. Rammen fordeles bindende mellom ulike områder, jf. det svenske systemet. De bindende rammene fastsettes i ett og samme vedtak av Stortinget i plenum.
- c) Votering over «pakker» av forslag. Det forutsettes at forslagsstillerne kan kreve at det skal voteres samlet over hver pakke, dvs. at «pakkene» ikke splittes opp ved voteringen dersom forslagsstillerne motsetter seg det.
- d) Ulike kombinasjoner av alternativene over. Det kan både stilles krav om vedtak av bindende ramme og være adgang til pakkevotering over poster innenfor rammene.

*Utvalget tilrår at Stortinget ved behandlingen av finansinnstillingen gjør et bindende rammevedtak bestående av 23 netto utgiftsrammer og 2 inntektsrammer, jf. alternativ b.*

Ved sin behandling må den enkelte fagkomité ikke fravike den beløpsramme som er fastsatt gjennom vedtak i Stortinget ved avslutningen av finansdebatten, men det vil være anledning til å gjøre endringer innenfor rammene.

Den skisserte løsning til ny budsjettprosedyre forutsetter at det stilles bestemte krav til utforming av forslag. Et forslag må dekke alle kapitler og poster innenfor en ramme, og økninger på noen poster må motsvares av tilsvarende reduksjoner på andre poster.

*Utvalget tilrår at det ved behandlingen av budsjettproposisjoner i budsjettåret, herunder samleproposisjonen i tilknytning til revidert nasjonalbudsjett, bør være adgang til å fremme forslag til votering av «pakker», jf. alternativ c) foran.*

I tråd med den endring i Stortingets budsjettbehandling som utvalget tilrår, vil det være nødvendig å fastsette nærmere regler knyttet til forslagsretten og utformingen av forslag. Representantenes forslagsrett er fastsatt i Grunnloven, men det finnes ikke der nærmere bestemmelser om hvordan forslag skal behandles i Stortinget eller hvordan de skal være utformet. I den grad slike forhold er fastsatt i formelle regler, finnes de i Stortingets forretningsorden.

Det vil etter den nye ordningen måtte stilles bestemte krav til utformingen av forslag og utvalget har vurdert om slike krav kan komme i konflikt med representantenes forslagsrett. Utvalget mener at de foreslåtte regler vil ligge klart innenfor Grunnlovens rammer og konstitusjonell sedvanerett.

Det vises for øvrig til notat av 12. februar fra Stortingets kontor om spørsmålet. Notatet følger som trykt vedlegg til denne innstillingen.

*Utvalget vil derfor tilrå at det tas inn i forretningsordenen regler som gir hjemmel for at det ved behandlingen av Budsjett-innst. S. I Finansinnstillingen skal voteres samlet over hele budsjettet fordelt på 23 netto utgiftsrammer og 2 inntektsrammer. Ved fagkomiteens behandling av statsbudsjettet skal det voteres samlet over kapitler og poster innenfor de fastsatte delrammer.*

*Utvalget vil dessuten tilrå at det tas inn i forretningsordenen regler om at det ved behandling av endringer i statsbudsjettet i budsjettåret ikke kan voteres særskilt over enkelte deler av et forslag dersom forslagsstilleren motsetter seg dette.*

*Utvalget foreslår en særskilt behandling av lånetransaksjoner og enkelte andre avstemmingskapitler (kap. 2800/5800 Statens petroleumsfond og kap. 5999 Statens lånemidler).*

### 3.1.2 Framdriften i budsjettbehandling

Utvalget har drøftet følgende hovedalternativer for budsjettbehandling:

- En budsjettbehandling. Dette innebærer at både salderingsproposisjonen og revidert budsjett faller bort. Det kan da unntaksvis ved særlige behov fremmes proposisjon med nye forslag.
- Behandlingen om høsten konsentreres til én runde, mens revidert budsjett beholdes.
- Som nå med budsjettframlegg, full salderingsrunde og revidert budsjett om våren, samt nysaldering om høsten i budsjettåret.

I tilknytning til disse hovedalternativene har utvalget vurdert hvordan Stortinget mest hensiktsmessig kan drøfte mellomlangsigtede og langsiktige utviklingstrekk i økonomien og de statlige finanser. Utvalget har også vurdert ønskene fra kommunesektoren om å få fastsatt rammene for kommuneøkonomien på et tidligere tidspunkt. Dette må også avveies mot kommunesektorens betydning for den samlede styringen av økonomien.

*Utvalget foreslår at budsjettbehandlingen om høsten konsentreres til én runde. Revidert nasjonalbudsjett og en eventuell samleproposisjon i mai beholdes. Opplegget innebærer, som nevnt foran, at salderingsproposisjonen faller bort.*

Regjeringen forutsettes å legge fram stats- og nasjonalbudsjettet innen tre dager etter Stortingets åpning, dvs. ca. 5. oktober i år uten stortingsvalg, og om lag en uke senere i år med stortingsvalg. Finanskomiteen vil trenge noe mer tid til sitt arbeid enn under dagens ordning. Finanskomiteens innstilling med forslag om samlet ramme fordelt på delrammer avgis senest 20. november. Rammene skal innen en uke vedtas av Stortinget og være bindende for den videre komitébehandling.

Regjeringen kan fremme eventuelle tilleggsproposisjoner til budsjettet og oppdatere skatte- og avgifts-anslag og anslag på regelbundne utgifter m.v. i et tilleggsnummer eller egen melding. Slike dokumenter må imidlertid være fremmet senest 10. november slik at finanskomiteen kan ta hensyn til disse i sin innstilling. Justering av anslag m.v. etter dette må normalt utstå til Revidert nasjonalbudsjett i mai.

Fagkomiteenes budsjettinnstillinger skal behandles innen 15. desember. Vedtakene knyttet til fagkomiteenes innstillinger vil være endelige. Det samlede statsbudsjett trykkes i «Blå bok» så snart som mulig etter at budsjettbehandlingen er avsluttet. I «Blå bok» inngår som i dag også de romertallsvedtak Stortinget har fattet ved behandlingen av budsjettinnstillingene.

Revidert nasjonalbudsjett og en eventuell samleproposisjon med bevilgningsendringer skal fremmes senest 15. mai i budsjettåret, og konsentreres om gjennomføringen av inneværende års budsjett.

Den langsiktige virkningen av den økonomiske politikken krever økt oppmerksomhet. Dette kan delvis ivaretas gjennom behandlingen av Regjeringens langtidsprogram. Det synes likevel å være behov for en mer løpende oppdatering av de langsiktige økonomiske perspektivene. *Utvalget foreslår at det i tilknyt-*

*ning til stats- og nasjonalbudsjettet om høsten legges frem analyser av langtidsbudsjettkarakter, men uten at det gjøres vedtak om langtidsbudsjett, jf. pkt. 3.1.5.*

Kommunesektorens økonomi utgjør en vesentlig del av den totale økonomien og må derfor ses i nær sammenheng med det samlede budsjettopplegget. Av hensyn til kommunenes og fylkeskommunenes eget budsjettarbeid må endelig vedtak om rammeoverføring og skattøre skje vesentlig tidligere enn hittil.

*Hovedrammene for kommunesektorens økonomi fastsettes endelig samtidig med Stortingets vedtak av budsjettammene. Vedtaket om kommuneøkonomien skal omfatte rammeoverføringene og den kommunale skattøren. Vedtak om øremerkede bevilgninger vil skje i tilknytning til fagkomiteenes fordeling av utgiftsrammene innen de enkelte områdene. Utvalget mener at kommuneøkonomiproposisjonen fortsatt bør fremlegges om våren og utvalget viser til at denne på et tidlig tidspunkt i kommunenes budsjettforberedelse gir en viss avklaring av utsiktene for kommende år.*

Utvalget mener at det ikke er aktuelt å avvikle ordningen med nysaldering av inneværende års budsjett i desember. Blant annet tilsier ønsket om best mulig anslag på regnskap, hensynet til retningslinjene for petroleumsfondet og hensynet til en siste samordning av bevilgningsendringer under ulike departementer at nysalderingen opprettholdes som en praktisk ordning.

*Utvalget mener at stats- og trygde-regnskapet bør legges fram i mars/april slik at Stortinget kan behandle regnskapet i vårsesjonen. Foredragsdelen av regnskapet bør bygges ut slik at en i større grad kan følge budsjettutviklingen på viktige politikkområder.*

### 3.1.3 Innretningen av et rammebudsjettssystem

Utvalget har vurdert flere alternativer for inndeling av budsjettammer.

Et problem som en umiddelbart støter på i denne forbindelse er at regjeringen og Stortinget har valgt ulik inndeling av arbeidsområder, dvs. at departementsstrukturen avviker betydelig fra komitéstrukturen i Stortinget. Ideelt sett burde Stortingets og regjeringens inndeling av arbeidsområder vært sammenfallende, idet det ikke umiddelbart synes å være særtrekk ved Stortingets oppgaver og virksomhet som tilsier en annen organisering enn det som er naturlig ut fra regjeringens oppgaver og virksomhet.

Utvalget tar imidlertid utgangspunkt i at regjering og Storting har utviklet ulikt organisasjonsmønster. Utvalget vil også peke på at enkelte saksområder organisert under flere departementer er holdt innenfor en komité i Stortinget. Dette gjelder bl.a. deler av forskningssektoren.

Utvalget antar at det ikke vil være aktuelt i forbindelse med iverksetting av en budsjettreform fra høsten 1997 å foreslå harmonisering av regjeringens og Stortingets organisering. Utvalget mener dessuten at det bør legges opp til et system som i minst mulig grad legger bindinger på Stortingets og regjeringens mulig-

het til hver for seg å organisere sin virksomhet på den måte som anses hensiktsmessig.

Utvalget antar imidlertid at et rammebudsjettssystem etter hvert vil kunne føre til at inndelingen av ansvarsområder i Stortinget og regjeringen nærmer seg hverandre.

Målet må være mest mulig helhet og sammenheng i de saksområder som den enkelte komité får tildelt gjennom fordelingen av budsjettkapitler.

Utvalget har også vurdert om rammer kan fordeles etter programområder. Programområdeinndelingen har imidlertid ikke fått så sentral praktisk betydning for budsjettssystemet som forutsatt da den ble innført. Programområdene har etter hvert i stor grad blitt tilpasset departementsinndelingen. Nåværende programområdeinndeling medfører langt på vei de samme problemer som departementsinndelingen med hensyn til å danne grunnlag for rammefordeling i Stortinget.

Utvalget er kommet til at det i første omgang bør etableres rammeområder ved å ta utgangspunkt i arbeidsordningskomiteens fordeling av kapitler på komiteene i Stortinget. Dette innebærer at regjeringen legger frem Gul bok innholdsmessig som nå, og at arbeidsordningskomiteen umiddelbart fordeler kapitlene på rammeområder som grunnlag for finanskomiteens arbeid.

Utvalget mener at rammene bør fastsettes som nettosummer for hvert område, dvs. på følgende form:

Rammeområde A	
Utgiftskapitler $A_1 + A_2 + \dots + A_n$	= kr uuu
- Inntektskapitler $a_1 + a_2 + \dots + a_m$	= kr iii
<hr/> Rammer for område A	<hr/> = kr sss

Det samlede rammevedtak består av 23 netto utgiftsrammer og 2 inntektsrammer. Summen av rammene gir statsbudsjettets overskudd/underskudd før overføring til/fra petroleumsfondet.

For nærmere oversikt over rammeområdene vises til vedlegg 2.

*Utvalget tilrår at statens utbyttepolitikk blir vurdert samlet og at dette gjøres ved at alle utbyttekapitler samles i én inntektsramme og behandles av en komité (finanskomiteen).*

Dette gjelder 80-poster under følgende kapitler:

- Kap. 5622 Grunnfondskapital i Postbanken BA,
- kap. 5623 Aksjer i SAS Norge ASA,
- kap. 5630 Aksjer i Norsk Eiendomsinformasjon AS,
- kap. 5631 Aksjer i A/S Vinmonopolet,
- kap. 5632 Aksjer i A/S Norsk Medisinaldepot,
- kap. 5640 Aksjer i Telenor AS,
- kap. 5651 Aksjer i selskaper under Landbruksdepartementet,
- kap. 5652 Innskuddskapital i Statskog SF,
- kap. 5655 Aksjer i Den norske stats oljeselskap a.s.,
- kap. 5656 Aksjer i selskaper under Nærings- og handelsdepartementets forvaltning,

- kap. 5680 Innskuddskapital i Statnett SF,
- kap. 5682 Innskuddskapital i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (jf. kap. 2420),
- kap. 5690 Utbytte av statens kapital i Norges kommunalbank,
- kap. 5691 Avkastning på bevilget kapital i Statens bankinvesteringsfond,
- kap. 5692 Utbytte av statens kapital i Den nordiske Investeringsbank.

Utvalget mener at rammen for utbytte bør behandles i finanskomiteens Budsjett-innst. S. nr. 1.

Utvalget mener videre at det vil være hensiktsmessig å behandle alle 90-poster (i hovedsak lånetransaksjoner) under ett og til slutt i budsjettbehandling. Det vises i denne forbindelse til omtale av utgifts- og inntektsføring av 90-poster under avsnitt 3.4.2. Utvalget mener at 90-postene bør behandles av finanskomiteen i Budsjett-innst. S. nr. 6.

Ut fra denne tilnærming vil det etter nåværende fordeling av kapitler samt noen justeringer som er spesifisert nedenfor kunne fordeles følgende 25 rammer på Stortingets komiteer, jf. vedlegg 2:

#### **Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen**

*(3 rammer) (Budsjett-innst. S. nr. 2)*

Ramme 1 Komiteens kapitler under Planleggings- og samordningsdepartementet samt kap. 664 Pensjonstrygden for sjømenn og kap. 666 Avtalefestet pensjon (AFP) (Sosialdepartementet). Kap. 1560 Pristilskudd overføres fra finanskomiteen. Komiteens kapitler under Finansdepartementet foreslås overført til finanskomiteen (Budsjett-innst. S. nr. 6)

Ramme 2 Komiteens kapitler under Barne- og familiedepartementet, samt kap. 2530 Fødselspenger og adopsjonspenger under folketrygden. (Sosial- og helsedepartementet).

Ramme 3 Komiteens kapitler under Kulturdepartementet.

#### **Utenrikskomiteen**

*(1 ramme) (Budsjett-innst. S. nr. 3)*

Ramme 4 Komiteens kapitler under Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Miljøverndepartementet. («Svalbardbudsjettet», som ikke er en del av det ordinære statsbudsjettet, legges ikke inn i rammevedtak. Dette anbefales fortsatt behandlet av utenrikskomiteen - Budsjett-innst. S. nr. 14 (tidligere nr. 15).)

#### **Justiskomiteen**

*(1 ramme) (Budsjett-innst. S. nr. 4)*

Ramme 5 Komiteens kapitler under Justisdepartementet.

**Kommunalkomiteen***(2 rammer) (Budsjett-innst. S. nr. 5)*

Ramme 6 Komiteens kapitler under Kommunal- og arbeidsdepartementet, unntatt kap. 571 og 572 (rammetilskuddene til kommuner og fylkeskommuner). Kap. 2310 Ekstraordinære sysselsettingstiltak.

Ramme 7 Kap. 2540 - 2543 under folketrygden (stønad under arbeidsløse til fiskere og fangstmenn, dagpenger, statsgaranti for lønnskrav ved konkurs m.v. og ytelser til yrkesrettet attføring).

**Forsvarskomiteen***(1 ramme) (Budsjett-innst. S. nr. 7)*

Ramme 8 Komiteens kapitler under Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet og Statens forretningsdrift.

**Næringskomiteen***(3 rammer) (Budsjett-innst. S. nr. 8)*

Ramme 9 Komiteens kapitler under Nærings- og handelsdepartementet, samt kap. 5608 Renter av lån til statsforetak under Nærings- og handelsdepartementet som overføres fra finanskomiteen, og kap. 2425 SND (Kommunaldepartementet) danner en ramme.

Ramme 10 Komiteens kapitler under Fiskeridepartementet danner en ramme.

Ramme 11 Komiteens kapitler under Landbruksdepartementet samt kap. 5609 Renter av selskaper under Landbruksdepartementet og kap. 5571 Totalisatoravgift, som overføres fra finanskomiteen, danner en ramme.

**Energi- og miljøkomiteen***(3 rammer) (Budsjett-innst. S. nr. 9)*

Ramme 12 Komiteens kapitler under Nærings- og handelsdepartementet

Ramme 13 Komiteens kapitler under Olje- og energidepartementet

Ramme 14 Komiteens kapitler under Miljøverndepartementet

**Kontroll- og konstitusjonskomiteen***(1 ramme) (Budsjett-innst. S. nr. 10)*

Ramme 15 Komiteens kapitler danner en ramme.

**Sosialkomiteen***(2 rammer) (Budsjett-innst. S. nr. 11)*

Ramme 16 Komiteens kapitler under Sosial- og helsedepartementet. Kap. 5527 Driftoverskudd i A/S Vinmonopolet overføres fra finanskomiteen.

Ramme 17 Komiteens kapitler under folketrygden.

**Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen***(1 ramme) (Budsjett-innst. S. nr. 12)*

Ramme 18 Komiteens kapitler under Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet.

**Samferdselskomiteen***(1 ramme) (Budsjett-innst. S. nr. 13 (tidligere nr. 14))*

Ramme 19 Komiteens kapitler under Samferdselsdepartementet, Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet.

**Finanskomiteen***(Samlet rammeforslag + 6 rammer)*

Finanskomiteen avgir Budsjett-innst. S. I (Finansinnstillingen) hvor komiteen fremmer forslag til rammevedtak. Finanskomiteen avgir dessuten to innstillinger som fagkomité, Budsjett-innst. S. nr. 1, som avgis og behandles samtidig med finansinnstillingen og Budsjett-innst. S. nr. 6 som avslutter budsjettbehandlingen om høsten.

*(4 rammer) Budsjett-innst. S. nr. 1*

Ramme 20 Kap. 571 Rammetilskudd til kommuner, kap. 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner og de kommunale skatteørene.

Ramme 21 Tilfeldige utgifter/inntekter (kap. 2309/5309)

Ramme 24 Kap. 5700 Folketrygdens inntekter, kap. (inntektsramme) 5501 Skatter på formue og inntekt kap. 5507 Skatt og avgift på utvinning av petroleum, samt kapitler vedrørende avgifter, herunder tollavgifter, kap. 5511 (jf. nåværende Budsjett-innst. S. nr. 13 og S. nr. 16).

Ramme 25 Statsbudsjettets kapitler som gjelder utbytte (80-poster) (inntektsramme)

*(2 rammer) Budsjett-innst. S. nr. 6*

Ramme 22 Kap. 123 A/S Eksportfinans og kap. 2460 GIEK under Næringsdepartementet danner en ramme.

Ramme 23 Komiteens kapitler under Finans- og tolldepartementet, herunder de kapitler som foreslås overført fra Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen.

Det vises til vedlegg 2 for nærmere oversikt.



Ved behandlingen av Budsjett-innst. S. nr. 6 behandles budsjettets 90-poster (i hovedsak lånetransaksjoner).

Ved behandlingen av Budsjett-innst. S. nr. 6 behandles også avstemningskapitlene 5800 Statens Petroleumsfond og kap. 5999 Statslånemidler. Utvalget antar at det også vil være hensiktsmessig å behandle kap. 2800 Statens Petroleumsfond i tilknytning til kap. 5800, og at det ikke bør gjøres bindende rammevedtak innledningsvis for disse tre kapitler. Det kan dessuten i Budsjett-innst. S. nr. 6 være nødvendig å ta inn tekniske justeringer av enkelte poster som følge av vedtak fattet under behandlingen av fagkomiteenes innstillinger.

Følgende kapitler som hittil har vært behandlet av finanskomiteen anbefales i Budsjett-innst. S. nr. 6 overført til følgende komiteer:

Kap. 1560 Pristilskudd til - familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, kap. 5527 Driftsoverskudd i A/S Vinmonopolet m.m. til sosialkomiteen, kap. 5609 Renter av selskaper under Landbruksdepartementet, kap. 5571 Totalisatoravgift og kap. 5608 Renter av lån til statsforetak under Næringsdepartementet overføres til næringskomiteen.

### 3.1.4 Budsjettbehandlingen i plenum

Ved første gangs behandling av statsbudsjettet i plenum, finansdebatten, foreligger finansinnstillingen og forslag om skatter, avgifter og rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Etter den foran anbefalte omlegging av budsjettprosessen vil finansinnstillingen inneholde forslag til rammer. Det samlede rammevedtaket består som nevnt av 23 netto utgiftsrammer og 2 inntektsrammer som er tilpasset de enkelte komiteers ansvarsområder. Vedtak av rammer gjøres i en samlet votering.

Forslag til vedtak fra flertall (innstillingen), settes opp slik:

«Statsbudsjettet for budsjetterterminen 1. januar - 31. desember 199? bevilges med slik fordeling på de rammer som går fram av Innst. S. nr. ? (199?-9?) (fra arbeidsordningskomiteen):

1.	kr xx 000 000 000
2.	kr x 000 000 000
3.	kr yy 000 000 000
.....	
25.	kr ii 000 000 000

Sum. kr zz 000 000 000» (som er statsbudsjettets overskudd/underskudd før lånetransaksjoner før overføring til/fra Statens petroleumsfond.)

Mindretallsforslag settes opp slik:

«Statsbudsjettet for budsjetterterminen 1. januar - 31. desember 199? fordeles på delrammer som i forslaget til vedtak i Budsjett-innst. S. I med følgende endringer:

Ramme 1: kr x 0 000 000 000

Ramme 3: kr x 000 000 000

Ramme 9: kr y 0 000 000 000

Sum kr tt 000 000 000 (endring i overskudd før lånetransaksjoner)

I det forslag til budsjettbehandling som utvalget tilrår vil det altså bli votert over alternativer som omfatter fullstendige rammer. Det innebærer at det gjennom regelfesting i Stortingets forretningsorden vil måtte bestemmes at alle forslag på dette stadiet i behandlingen skal settes opp på samme måte og at det bare vil kunne voteres over slike helhetlige forslag. Forslag skal ikke angi økninger/reduksjoner i forhold til regjeringens forslag i Gul bok, men de respektive fraksjoner fører opp avvik som egne forslag representerer i forhold til flertallsinnstillingen.

Etter at rammer er vedtatt bør det sendes en formell melding i form av brev til de enkelte komiteer om hvilke beløp som gjelder de rammer de skal behandle. Det kan eventuelt vurderes om en slik meddelelse skal sendes fagkomiteene via referat i plenum.

Når fagkomiteene behandler sine respektive deler av budsjettet vil det være med utgangspunkt i en eller flere rammer som er vedtatt i plenum, som redegjort for over. Det vil være anledning til å gjøre endringer innenfor den enkelte ramme men det må i tilfelle skje uten at det vedtatte rammebeløp endres. Utgiftsøkninger må dekkes inn med tilsvarende reduksjoner, evt. økt inntekt innenfor vedkommande ramme. Det må regelfestes i Forretningsordningen at alle forslag som fremmes i tilknytning til fagkomiteenes budsjettbehandling ikke må fravike den vedtatte ramme. Videre må det her på samme måte som ved behandling av finansinnstillingen, formuleres helhetlige forslag, dvs. at hvert forslag må dekke alle kapitler og poster innenfor den enkelte ramme. Det betyr at en samlet ramme ikke kan vedtas gjennom «delvedtak» som støttes av vekslende fraksjoner.

De enkelte rammene kan imidlertid bli vedtatt med vekslende sammensetning av hvilke fraksjoner som står bak vedtaket av hver ramme.

Når innstillingens (flertallets) forslag til vedtak skal formuleres i fagkomiteenes budsjettinnstillinger vil det kunne skje etter samme mønster som nåværende ordning, men med den endring at bevilgningsforslagene føres opp på postnivå. Innføring av postnivå i det endelige vedtaket ved behandlingen av fagkomiteenes budsjettinnstillinger vil være mest korrekt når disse voteringene blir de endelige og konstitusjonelt bindende. Etter dagens ordning skjer det endelige vedtaket i Budsjett-innst. S. III og dette vedtaket gjøres på postnivå. Vedtak på postnivå vil gjøre at det ikke oppstår uklarhet om hvilke beløp som bevilges til den enkelte post.

Ved formulering av mindretallsforslag vil utvalget tilrå følgende modell:



«Statsbudsjettet for 199? vedrørende de kapitler og poster som behandles i Budsjett-innst. S. nr. ? vedrørende ramme nr. ? bevilges med de beløp som går fram av innstillingens forslag til vedtak, med følgende avvik:

kap. xxx	post yy	bevilges med.. kr	xx 000 000
kap. nnn	post xx	bevilges med.. kr	mm 000 000 000
	post bb	bevilges med.. kr	kk 000 000

osv.»

Mindretallsforslag vil etter dette forholde seg til innstillingens utkast til vedtak og ikke som nå til Gul bok. Summen av forslag til endringer må summere seg til null.

De endringene i budsjettprosedyrene som utvalget anbefaler vil føre til en betydelig reduksjon av antall voteringer i plenum.

### 3.1.5 Budsjettvedtak som er bindende over flere år

Et tiltak som kan bidra til bedre økonomisk styring er å vedta langtidsbudsjetter som gir oversikt over og binder bevilgninger til store utgiftsområder og tiltak/reformer som vil kreve store, eventuelt økende utgifter over en lengre periode i framtid. Utvalget har vurdert hvorvidt det er hensiktsmessig å åpne for en slik praksis og om de konstitusjonelle reglene tillater innføring av bindende langtidsprogram.

Når Grunnloven bestemmer at Stortinget bare kan pålegge skatter, avgifter, toll og andre offentlige byrder for ett år om gangen følger det logisk at også utgiftssiden i budsjettet kun gjelder for ett år. Det vil altså ikke med forfatningsrettslig bindende virkning kunne gjøres budsjettvedtak som skal gjelde 2, 3, 4 eller flere år. Dersom det skulle være ønskelig å operere med gyldige budsjetter som dekker flere enn ett år, må Grunnloven endres. Utvalget finner ikke grunn til å anbefale slik grunnlovsendring.

Dersom det ikke gjøres endringer i Grunnloven vil regler om langtidsstatsbudsjett måtte tas inn i Forretningsordenen og Bevilgningsreglementet. Det betyr samtidig at et flertall i prinsippet til enhver tid vil kunne fravike regelverket, enten gjennom å sette Forretningsordenen ut av kraft og/eller ved å vedta endringer i Bevilgningsreglementet.

Forretningsordenen har en egen bestemmelse i § 64 om at bestemmelser kan settes ut av kraft med 2/3 flertall. Dersom det skjer etter forslag fra presidenten er det tilstrekkelig med alminnelig flertall. Bevilgningsreglementet vil kunne endres med alminnelig flertall.

Selv om slik regelfesting altså vil ha en kvalitativt annen status enn en grunnlovsbestemmelse og relativt lett vil kunne endres, er det grunn til å regne med at det vil være et tilstrekkelig grunnlag for å innføre en ordning med politisk forpliktende vedtak som i kraft av sin eksistens vil ha mulighet til å fungere etter hensikten.

Utvalget vil peke på at det i sin tid var store forventninger knyttet til innføringen av rullerende 4-årsbud-

sjetter (Langtidsstatsbudsjett) fra 1970. Ordningen ble avvirket i 1986, og utvalget mener erfaringene fra denne perioden tilsier at en ikke gjeninnfører langtidsbudsjettering som redskap for langsiktig økonomisk styring. Raske svingninger i økonomien gjør det lite hensiktsmessig med bindende flerårsbudsjetter. *Utvalget foreslår imidlertid at det legges fram budsjettframskrivninger i tilknytning til Gul bok eller nasjonalbudsjettet slik at Stortinget på dette grunnlag får anledning til å vurdere budsjettutviklingen for flere år framover.*

## 3.2 Organiseringen av budsjettbehandlingen i Stortinget

### 3.2.1 Rollefordelingen mellom finanskomiteen og fagkomiteene ved behandlingen om høsten

For den interne organisering av arbeidet i Stortinget har utvalget vurdert følgende alternativer:

- Samle hele budsjettbehandlingen i én komité. Dette kan være dagens finanskomité, en særskilt budsjettkomité eller en utvidet finanskomité. Fagkomiteene vil da ikke ha noen rolle i budsjettarbeidet.
- Fagkomiteenes merknader sendes til finanskomité/budsjettkomité. Det er finanskomiteen/budsjettkomiteen som fremmer en samlet innstilling om budsjettet til Stortinget. Her har fagkomiteene en rolle, men mindre enn i dag.
- Fagkomiteene behandler budsjettet innenfor rammer fastsatt av plenum. Finanskomiteens samordning ved salderingen faller bort. All behandling etter at rammene er fastsatt skjer i fagkomiteene.
- Som nå - fagkomiteene fremmer innstilling uten samordning gjennom finanskomiteen. Finanskomiteen behandler alene salderingsinnstillingen og koordinerer budsjettbehandlingen gjennom finansinnstillingen og salderingsinnstillingen.

Utvalget mener at både hensynet til helhet og langsiktighet i behandlingen, hensynet til demokratisk behandling og til rasjonell behandling tilsier at en velger alternativ c. Det er viktig at fagkomiteene fortsatt får en sentral rolle i budsjettbehandlingen.

Utvalget vil i denne forbindelse understreke at budsjettbehandlingen ved siden av å skulle føre fram til formelle budsjettvedtak også er viktig når det gjelder Stortingets kontrollfunksjon overfor Regjeringen. Gjennom budsjettbehandlingen i fagkomiteene tilføres Stortinget dessuten kunnskap som også kommer til nytte og inngår i beslutningsgrunnlaget ved behandlingen av andre saker i Stortinget.

Fagkomiteene vil ved alternativ c) få stor rådighet over behandlingen innenfor sine respektive områder, og denne behandlingen vil ikke som i dag bli overprøvet av finanskomiteen i etterhånd.

Fagkomitébehandling vil også gi en vesentlig bredere kontaktflate mot publikum/opinionen under budsjettbehandlingen enn det er mulig å få til om behandlingen konsentreres i finanskomiteen.

### 3.2.2 Rollefordelingen mellom finanskomiteen og fagkomiteene ved behandlingen av eventuelle samleproposisjoner og ved behandlingen av revidert budsjett

Fra tid til annen oppstår det diskusjon om regjeringens forslag bør framlegges fra fagdepartement med påfølgende behandling i fagkomité, eller om forslagene bør legges fram i samleproposisjoner, jf. Revidert nasjonalbudsjett eller eventuelt bevilgningsproposisjonen som følger dette.

Fagkomiteene kan oppfatte det som en tilsidesettelse dersom saker de har arbeidet med inngår i samleproposisjoner, Revidert nasjonalbudsjett eller budsjettproposisjonen som følger Revidert nasjonalbudsjett. På den annen side tilsier hensynet til helhet og oversikt i behandlingen at budsjettendringer gjennom året ses i sammenheng, både i regjeringen og i Stortinget. Samleproposisjoner gir god mulighet for dette.

Stortinget vil til enhver tid stå fritt til å fordele saken til den komité det finner hensiktsmessig. Dette gjelder også deler av budsjettmeldinger og proposisjoner. Dersom salderingsproposisjonen tas bort slik utvalget anbefaler, vil problemstillingen som er reist foran, bare være aktuell i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett. Utvalget mener at saker som presenteres i «meldingsform», og som ikke er av sektorovergripende karakter eller har nær sammenheng med andre saker som fremmes i samme melding eller samleproposisjon, bør fremmes av fagdepartementet og behandles av fagkomité. Det samme kan gjelde for enkelte budsjettsaker. Utvalget vil imidlertid advare mot en for sterk oppsplitting av budsjettbehandlingen om våren. Hoveddelen av endringer bør fremmes i samleproposisjon, i tilknytning til Revidert nasjonalbudsjett, slik at endringene kan ses i sammenheng innenfor ett budsjettoppgjør.

### 3.2.3 Behandlingen av stortingsdokumenter med store økonomiske konsekvenser

Det legges jevnlig fram stortingsmeldinger som får betydelige langsiktige budsjettkonsekvenser. Dette gjelder bl.a. på samferdselssektoren (veg, jernbane og luftfart), folketrygden, reformer innenfor utdanning og forskning m.m. Utvalget mener det også kan være behov for stortingsmeldinger med langsiktig økonomisk perspektiv innenfor andre områder, f.eks. for petroleumsvirksomheten og sykehussektoren. Slike meldinger behandles løsrevet fra de helhetlige budsjetttrundene, og de kan dermed representere et finanspolitisk styringsproblem. En løsning på dette kan være å sende alle stortingsmeldinger med budsjettmessige konsekvenser til finanskomiteen til uttalelse før innstilling avgis fra fagkomité. Dette har også vært gjort i enkelte tilfeller.

En åpenbar grunn til å gjøre dette er at finanskomiteen ofte har representasjon fra flere partier enn det fagkomiteene har. Disse partiene får dermed også delta i arbeidet med innstillingen. Imidlertid viser erfaringen at oversendelse av saker mellom komiteene ofte får et rituell preg. Den politiske samordning fin-

ner sted mellom partigruppene uavhengig av komitéinndelingen. Innføring av regel om at saker med omfattende økonomiske konsekvenser også skal behandles av finanskomiteen vil derfor neppe føre til vesentlige endringer når det gjelder resultatet av behandlingen. Utvalget mener at det i denne forbindelse kan være av større betydning å styrke Stortingets budsjettekspertise, jf. avsnitt 3.3.4.

## 3.3 Stortingets arbeidsform

### 3.3.1 Formene for politisk samspill om budsjettet

Formene for politisk samspill i budsjettprosessen har betydning for utformingen av den økonomiske politikken. Samspillet kan utformes på ulike måter som bl.a. angår:

- omfanget av avtaler mellom partier som inngår i en regjering eller i regjeringens parlamentariske grunnlag
- om budsjettforhandlingene ledes fra regjeringssiden eller stortingssiden i regjeringspartiet(ene)
- om forlik er altomfattende eller begrenset, og om forlikspartene i tillegg fremmer egne forslag.

Det politiske samspillet i budsjettforhandlingene vil avhenge bl.a. av regjeringens parlamentariske grunnlag og den aktuelle politiske situasjon. En flertallsbasert regjering vil selvsagt stå friere i forhold til å finne budsjettløsninger enn regjeringer utgått av ett eller flere partier med et mindretall bak seg i Stortinget. Budsjettforhandlingene i Stortinget initieres av regjeringspartiets/partienes fraksjon(er) i finanskomiteen. Dersom det ikke blir løsning innenfor komiteen, vil forhandlingene som regel bli ført opp til parlamentarisk nivå. Om nødvendig vil også finansministeren, statsministeren og eventuelt partiledere delta.

I Danmark står finansministeren sentralt i forhandlingene om budsjettet, og både der og i Sverige, etter at det nå er innført vårproposisjon, er det omfattende kontakt med mulige samarbeidspartnere før budsjettet legges fram. I Nederland har det, med få unntak, etter krigen bare vært flertallsregjeringer, som gjerne er dannet etter månedslange forhandlinger. Hovedlinjene i budsjettpolitikken forhandles der i forbindelse med avklaring av regjeringens parlamentariske grunnlag.

Avtaler tidlig i prosessen kan gjøre budsjettarbeidet mer forutsigbart, men utvalget vil ikke gi konkrete råd på dette punkt utover det som følger av selve forslaget om endringer i budsjettbehandlingen i Stortinget.

### 3.3.2 Gruppenes forberedelse til budsjettbehandlingen

Enkelte partier avholder budsjettforberedende konferanser om våren og gjennomfører en budsjettprosess parallelt med Regjeringens behandling vår og høst. Høsten 1996 la partiene fram sine budsjettalternativer på pressekonferanser og i finanskomiteen mandag 21. oktober. Dette dannet utgangspunkt for forhandlingene mellom finanskomiteens fraksjoner fram mot avgivelse av finansinnstillingen en uke senere. Med et

rammebudsjetteringssystem slik utvalget foreslår vil partiene måtte styrke arbeidet med forberedelsen og koordineringen av budsjettbehandlingen.

### 3.3.3 Høringer

Det gjennomføres et stort antall høringer i forbindelse med budsjettbehandlingen. De fleste komiteene mottar delegasjoner til høring etter anmodning fra landsomfattende organisasjoner med relevant interesse i forhold til den sak som behandles. Det er naturligvis en fare for at denne behandlingsmåten kan bidra til å fordreie perspektivet til fordel for ressurssterke organisasjoner. For å oppnå større grad av likebehandling kunne en henvise alle til bare å fremlegge sitt syn for komiteene i brev form. I denne forbindelse vises det til at finansutvalget i det danske Folketinget ikke mottar verken brev eller arrangerer høringer i forbindelse med budsjettbehandlingen.

Utvalget mener det er viktig at det er god kontakt mellom Stortinget og interesserte organisasjoner og personer under budsjettbehandlingen. Dette gir underlag for komiteenes og gruppenes behandling og det spres på denne måten også sakkunnskap og begrunnelser for de standpunktene som tas. Høringene inngår som en organisert del av informasjonsutvekslingen mellom Stortinget og publikum. Utvalget mener dette er viktig, bl.a. også ved at det bidrar til motekspertise i forhold til den ekspertise som er knyttet til Regjeringen. Utvalget mener at denne kontaktformen bør utvikles videre.

Av og til har det vært reist kritikk med påstand om at høringene får et riuelt preg og at informasjonsutvekslingen ikke står i forhold til den tid som anvendes. Dersom det innføres større grad av rammebudsjettering, slik det er skissert foran, må en vente at det vil bli større pågang om høringer med finanskomiteen. Dersom høringene skal gjennomføres etter samme opplegg som hittil, vil dette kunne sprengte komiteens kapasitet. Ett alternativ kan være å henvise de fleste anmodninger om høringer til de aktuelle fagkomiteene, jf. at samordning av standpunkter skjer i og mellom partigruppene.

Utvalget vil tilrå at opplegget for høringene i forbindelse med budsjettet samordnes og endres. En løsning kan være at hver organisasjon som har bedt om det får avsatt tid til høring og at alle interesserte representanter i Stortinget, eventuelt også politiske rådgivere, har adgang til høringene. Dermed vil en til en viss grad unngå at organisasjonene går fra komité til komité, og fra partigruppe til partigruppe, og en kan få en mer rasjonell arbeidsdeling innenfor partigruppene og mellom komiteene. Hver komité må selvsagt som nå i tillegg ha adgang til å avholde egne høringer. Utvalget mener at komiteene i Stortinget bør stille seg friere til å avvise henvendelser om høringer i tilfeller hvor det ikke anses hensiktsmessig å avholde høring, og på den annen side innkalle organisasjoner og annen ekspertise når det anses hensiktsmessig. Utvalget er kjent med at enkelte komiteer gjør dette også i dag.

Utvalget vil understreke at virksomheter underlagt departementene ikke skal møte i noen av Stortingets organer uten at vedkommende statsråd er informert, og at henvendelser fra Stortinget til en ytre etat normalt skal skje gjennom departementet, jf. notat 3. mars 1994 fra Statsministerens kontor.

Høringer i forbindelse med budsjettbehandlingen bør i hovedsak være avsluttet ca. 10. november, dvs. før finanskomiteen begynner på sluttbehandlingen av finansinnstillingen.

### 3.3.4 Budsjettekspertise

Stortinget har ingen egen utredningsenhet slik en ofte finner i andre nasjonalforsamlinger. Stortingets presidentskap oppnevnte høsten 1996 et utvalg for å vurdere styrking av Stortingets utredningskapasitet. Stortingsrepresentant Øystein Djupedal er leder for utvalget, som er forutsatt å avgi innstilling i april 1997.

Stortingets vurdering av budsjettframlegget har stort sett foregått ved at det stilles spørsmål fra komiteene og partigrupper til statsrådene. Det har vært hevdet at denne arbeidsmåten har den svakhet at svarene kan bli farget av Regjeringens politiske interesse i vedkommende sak, og at Stortinget burde ha egen uavhengig fagekspertise til rådighet. Stortinget står selvsagt fritt til å innhente informasjon hvor som helst, og det finnes eksempler på at en i enkelte tilfeller har engasjert eksperter utenfor Stortinget. Det synes imidlertid å være stor oppslutning om ordningen med at det i hovedsak er fagstatsrådene som besvarer spørsmål til budsjettet. Dette gir et felles utgangspunkt for behandlingen som statsrådene hver på sitt område også står politisk ansvarlig for. Dette bidrar til at de politiske, og ikke de tekniske/beregningsmessige sidene ved saksforholdene kommer i forgrunnen under behandlingen.

Statistisk sentralbyrå bidrar under budsjettbehandlingen med analyser for finanskomiteens fraksjoner når det gjelder skatte- og avgiftsspørsmål. Dette gjøres fortrolig overfor hver enkelt gruppe. Fra høsten 1991 har Statistisk sentralbyrå dessuten gitt teknisk bistand til å foreta makroøkonomiske modellberegninger etter forespørsel fra partigruppene i Stortinget. Finansdepartementet har i brev 22. november 1990 til finanskomiteen forutsatt at partigruppene og ikke Statistisk sentralbyrå må innestå for forutsetningene og dermed også for resultatene av disse analysene. Utvalget mener det vil styrke kvaliteten i budsjettbehandlingen om partigruppenes mulighet til å utnytte denne ordningen forbedres, f.eks. ved at gruppene tilføres midler til å styrke sin fagekspertise.

Stortingssekretariatet foretar nå den løpende innlegging i STORBOS (Stortingets budsjettoppfølgingssystem) av resultatet av budsjettbehandlingen. Dersom rammebudsjettering med vedtak av rammer i begynnelsen av budsjettprosessen innføres slik utvalget foreslår, vil det være behov for daglig ajourføring av behandlingen. Dersom en skal etablere et slikt system

vil det være nødvendig å tilføre ytterligere budsjetteknisk ekspertise på nivå med det en har i Finansdepartementets budsjettsekretariat. Det vil også være behov for slik kapasitet når det gjelder å bistå partigruppene og komiteene med råd i budsjettekniske spørsmål, herunder oppstilling av forslag, krav til inndekning, analyse av årsvirkning og andre økonomiske virkninger av forslag, herunder virkningstall for endringer i skatte- og avgiftssatser.

Budsjettssystemet bør gi partigruppene adgang til Gul bok og til verktøy for å foreta egne analyser og budsjettberegninger. Partigruppene bør kunne legge inn sine alternativer i systemet etter hvert som disse offentliggjøres og Stortingets vedtak og det enkelte partis standpunkter under hver post vil kunne registreres etter hvert som behandlingen avvikles.

Et slikt system vil også gi oversikt til enhver tid over de forskjellige alternativenes samlede utgifter og inntekter og dermed også budsjettbalanse samt en standardisert framstilling av de enkelte partiers samlede budsjettopplegg. Det bør også gi bistand til å utarbeide årsvirkningstall for de enkelte gruppenes alternativer. Utbygging av det tekniske støtteapparatet må skje på en slik måte at det ikke rokker ved det ansvar fagdepartementene har i dag for å tallfeste økonomiske virkninger av politikkendringene.

*Utvalget vil tilrå at et slikt serviceapparat bør etableres som en del av budsjettreformen, og skje ved en viss utbygging av finanskomiteens sekretariat. Dessuten bør bevilgningene til partigruppene styrkes for å gi gruppene mulighet til å utvikle kompetanse innenfor budsjettarbeid.*

Innenfor det såkalte STORBOS-prosjektet har Stortinget lagt inn Gul bok på elektronisk form i en egen database på Stortingets edb-anlegg.

STORBOS-systemet bygger på et «gammelt» programmeringsverktøy som ikke passer inn i Stortingets nåværende PC-nettverk. *Det er behov for et nytt system for oppfølging av budsjettbehandlingen, og utvalget tilrår at dette bør være på plass før behandlingen av budsjettet høsten 1997.*

### 3.3.5 Forbedringer i budsjettokumentene

Det er i løpet av de siste årene foretatt forbedringer i fremstillingen av regjeringens budsjettforslag i St.prp. nr. 1 (Gul bok). Hensikten med fremstillingen i Gul bok er å gi Stortinget et best mulig beslutningsgrunnlag for budsjettarbeidet; herunder å gi oversikt over statens utgifter, inntekter, den finansielle stilling samt å gi grunnlag for å vurdere om de tiltak som foreslås kan gi de ønskede resultater. Med denne bakgrunn er det fortsatt mulig å få til forbedringer i det materiale som utarbeides for Stortinget.

Sammendraget av budsjettforslaget under hvert departement i Gul bok gir ikke godt nok grunnlag for å vurdere om tidligere års bevilgninger har gitt de ønskede resultater, eller hvilke resultater det tas sikte på å oppnå ved hjelp av de foreslåtte bevilgningene. Det er heller ikke alltid lett å se sammenhengen mel-

lom hovedprioriteringene/satsingene i budsjettforslaget og omtalen under det enkelte departement. Omtalen i Gul bok av de enkelte departementers budsjettforslag varierer mye og bør samordnes bedre.

Et annet problem ved dagens departementsomtale, er at det verken ut fra den verbale omtale eller ut fra de beløp som er gjengitt, er enkelt å danne seg et bilde av om det sates mer eller mindre innenfor departementets område sammenlignet med foregående termin.

For at Gul bok skal gi et best mulig beslutningsunderlag for neste års budsjett, og ut fra et ønske om at Gul bok ikke bør bli for omfangsrik, bør departementsomtalen i Gul bok i størst mulig grad binde sammen omtalen av hovedsatsingene i budsjettet med de ulike prioriteringer som gjøres under det enkelte departement. Ut fra en slik tanke bør omtalen av resultater av tidligere gitte bevilgninger ikke prioriteres i departementsomtalen i Gul bok. Denne omtalen bør fortsatt henvises til fagproposisjonene.

Det har gjennom lengre tid vært arbeidet med forbedringer av fagdepartementenes budsjettproposisjoner. Målet har dels vært å få klarere frem hovedprioriteringer og hovedsatsningsområder i det enkelte departements budsjettframlegg. Dels har det vært å klargjøre formål med bevilgningsforslagene samt rapportere om oppnådde resultater. Siktetpunktet har vært å gi Stortinget et bedre og mer oversiktlig beslutningsdokument.

En gjennomgang av departementenes fagproposisjoner viser imidlertid fortsatt stor variasjonsbredde i innhold og utforming. Mange av proposisjonene er voluminøse uten at dette bidrar til større klarhet mht. formål med bevilgninger og oppnådde resultater. Omtalen av prioriterte områder og deres utvikling over tid kan også klart forbedres.

I Gul Bok gis det en samlet oversikt over hovedprioriteringer i statsbudsjettet og en oversikt over bevilgningene til utvalgte politikkområder over tid. Tilsvarende oversikter med nødvendig omtale av utviklingen over tid bør innarbeides i fagproposisjonene. Utfordringen her vil være å redusere det detaljpreget en del fagproposisjoner har i dag.

Departementenes arbeid med forbedret målangivelse og omtale av resultatindikatorer/oppnådde resultater har for enkelte departementer ført til en betydelig utvidet omtale av slike forhold i proposisjonen. Generelt er det imidlertid fortsatt betydelige forbedringsmuligheter mht. mest mulig presis angivelse av hva som skal oppnås med den enkelte bevilgning eller overføringsordning. Mye av omtalen er dessuten på et detaljnivå og av en karakter som hører hjemme i det enkelte fagdepartements styring av underliggende virksomheter. Denne omtalen må søkes løftet ut av fagproposisjonene. Fagproposisjonene bør omtale formål med bevilgningene og hva som faktisk er oppnådd og planlegges oppnådd på mer overordnet nivå.

Utvalget mener at det fortsatt under alle poster bør gis tall for foregående års regnskap, inneværende års

vedtatte budsjett, samt forslag med forklarende tekst om endringer. Det bør generelt gis beskrivelse av konsekvensene av fjorårets vedtak samt helårsvirkning og evt. langtidsvirkning av forslag for neste år. Disse opplysningene bør også gis i forbindelse med fremlegging av budsjettforslag i Stortinget.

Budsjettproposisjonen og komiteenes innstillinger bør gjøres bedre tilgjengelig som oppslagsdokumenter, bl.a. bør de utstyres med stikkordregister. Meldingene, proposisjonene og innstillingene i forbindelse med budsjetttrundene bærer preg av å være produsert under høyt tidspres. Trykketiden for disse dokumentene er for lang og det tar derfor for lang tid før interesserte rekker å gjøre seg kjent med innholdet. Budsjettinnstillingene kan forbedres ved at standpunkter i større grad presenteres i tabeller. Det bør også bli en bedre presentasjon av fraksjonenes helhetlige alternativer. *Utvalget mener presidentskapet bør vurdere å igangsette et arbeid med sikte på å gjøre budsjettinnstillingene mer brukervennlige og informative.*

Stortingmeldingen om statsregnskapet bør som i dag gjengi statens regnskaper. I tillegg bør en her kunne gjengi resultatet av større undersøkelser/evalueringer som er gjennomført innenfor utvalgte politikkområder, jf. krav i nytt økonomireglement. Omtalene vil da delvis skifte fra år til år. Det vises for øvrig til at utvalget under avsnitt 3.1.2 foreslår at stats- og trygderegnskapet skal legges fram i mars/april og behandles av Stortinget i vårsesjonen.

### 3.4 Budsjettprinsipper

#### 3.4.1 Kontantprinsippet

Dagens bevilgningssystem og -reglement bygger på bruk av kontantprinsippet. Dette innebærer at utgifter regnskapsføres på utbetalingstidspunktet mens inntekter inntektsføres på innbetalingstidspunktet. Det er altså ikke noen form for periodisering av utgifter og inntekter. Utgiftene og inntektene følger betalingsstrømmene. Etter kontantprinsippet vil statsbudsjettet for det enkelte år vise planlagte utbetalinger i budsjettperioden og forventede innbetalinger samt opplåning i perioden. Dette vil gjelde både lønns- og andre driftsutgifter, investeringer og overføringer til andre, herunder andre statsregnskap (fond), samt nedbetaling av gjeld.

Alternativt kunne en benyttet regnskapsprinsippet med periodisering i forhold til når kostnad påløper og inntektskrav oppstår, herunder aktivering av investeringer med senere avskrivning i forhold til forbruket av kapitalgoder.

Fortrinnet ved kontantprinsippet er at dette er enkelt å benytte for statens mange regnskapsførere. Det er samtidig oversiktlig både for den enkelte bruker, fagdepartementet og Stortinget. Ved bruk av dette prinsippet behøver en heller ikke forholde seg til spørsmål om riktige avskrivningsprinsipper på tvers av hele staten. Ved bruk av kontantprinsippet vil statsbudsjettet (og regnskapet) vise statens totale inn- og utbetalinger gjennom året samt finansieringsbehovet.

En hovedinnvending mot kontantprinsippet er at det ikke gir et riktig bilde av en virksomhets kostnader og dermed at det gir dårlig styringsinformasjon. Det er da først og fremst det forhold at investeringer ikke aktiveres med senere årlig avskrivninger i forhold til forbruk av kapitalgodet som kan trekkes fram. Dette er selvsagt riktig på virksomhetsnivå hvor virksomheter forbruker kapitalgoder i sin vare- og tjenesteproduksjon.

I statens nye økonomiregelverk har en tatt hensyn til dette. I regelverket er det åpnet opp for at de statlige virksomheter som har behov for det, kan benytte regnskapsprinsippet i sitt internregnskap. Dette betyr at slike virksomheter kan aktivere investeringer og senere kostnadsføre avskrivninger - og rapportere styringsinformasjon hvor slike kostnader inngår til sitt overordnede departement. Virksomhetene kan også inntektsføre og kostnadsføre på et tidligere tidspunkt enn hva som følger av bruk av kontantprinsippet.

De fleste statlige virksomheter har verken omfattende lagerbeholdninger eller stort forbruk av kapitalgoder i sin virksomhet. Det vil videre være relativt stabile rammer på driftsutgiftene fra år til år. For slike virksomheter vil bruk av kontantprinsippet gi nødvendig styringsinformasjon fra regnskapet.

Når en har valgt å føre statsregnskapet etter kontantprinsippet i motsetning til de fleste private bedrifter som følger regnskapsprinsippet, skyldes dette også at en har ønsket å bruke statsbudsjettet i den innenlandske konjunkturstyringen. Et utgiftsbasert statsregnskap gir en oversikt over statskassens samlede etterspørsel etter varer og tjenester og dermed over den delen av tilgjengelige ressurser i samfunnet som offentlig sektor legger beslag på. Konjunkturstyring vil også i kommende år være et viktig formål ved fastlegging av de samlede rammene for statsbudsjettets utgifter. En tilnærming til et mer kostnadsrelatert regnskap vil lett svekke bruken av statsregnskapet til dette formålet.

Tidvis har det vært tatt til orde for en delvis overgang til føring av statsregnskapet etter regnskapsprinsippet. Dette kan lett gi et regnskap som verken gir et godt uttrykk for den makroøkonomiske styringen eller et samlet mål for offentlig tjenesteyting. Dette hensynet tilsier at en fortsatt baserer seg på kontantprinsippet som en hovedregel ved føring av statsregnskapet.

En bør imidlertid vurdere hvilke tilpasninger det er mulig å foreta uten at statsbudsjettet som finanspolitisk instrument svekkes. For at statsbudsjettet skal være et best mulig instrument for finanspolitikken, bør flest mulig av Stortingets beslutninger gjenspeiles i statsbudsjettets samlede utgifter og i overskuddet. Investeringene i statlig forretningsdrift som har blitt vedtatt av Stortinget er bl.a. derfor inkludert i statsbudsjettets utgifter. En gradvis fristilling av forretningsdriften i forhold til parlamentarisk styring har medført at statlig forretningsdrifts investeringer i mindre grad enn før blir ført i statsbudsjettet. I dag omfatter investeringer i forretningsdrift i hovedsak statlig petroleumsvirksomhet, Statsbygg og Luftfartsverket.

Andre betraktninger enn rent stabiliseringspolitiske kan imidlertid tilsi at investeringer i forretningsdrift føres som en finansiell plassering og ikke som en utgift:

- Investeringene er en finansplassering i den forstand at den vil gi framtidige inntekter i form av renter og utbytte.
- Investeringene tilbakebetales etterhvert som investeringene avskrives i forretningsdriften.
- Investeringene aktiveres i kapitalregnskapet og inngår der som en finansiell aktiva.
- I internasjonale sammenligninger, bl.a. i Maas-tricht-kriteriene, betraktes disse investeringene som finansinvesteringer og ikke som en realinvestering for forvaltningen.
- Størstedelen av disse investeringene gjelder statlig petroleumsvirksomhet der det ikke fastsettes årlige investeringsrammer ut fra den løpende konjunkturstyringen da dette er store prosjekter som må planlegges og gjennomføres over flere år.

*Utvalget mener Regjeringen på denne bakgrunn bør vurdere om føringen av statlig forretningsdrift og statlig petroleumsvirksomhet i statsbudsjettet bør endres.*

#### 3.4.2 Prinsipper for hvilke tiltak og virksomheter som statsbudsjettet skal omfatte

##### *Fullstendighetsprinsippet*

Bevilgningsreglementets § 4 slår fast at statsbudsjettet skal omfatte samtlige statsutgifter og statsinntekter i budsjett-terminen, det såkalte «fullstendighetsprinsippet». Da bevilgningsreglementet ble vedtatt i 1959 var det imidlertid en klar forutsetning at dette er begrenset til de inntekter og utgifter som Stortinget skal behandle ved årlige bevilgningsvedtak.

Når Stortinget i lovs form eller ved særskilt vedtak oppretter statsaksjeselskap, statsforetak, stiftelser eller selskap organisert etter særskilte lover, følger som automatisk konsekvens at selskapets brutto utgifter og inntekter ikke skal tas med i statsbudsjettet. I den grad staten har transaksjoner i forhold til slike statselskaper, må utgifter og inntekter bevilges og føres opp på statsbudsjettet. Utgiftene kan gjelde aksjekapital, andre kapitalinnskudd eller lån til selskapene, jf. omtale av 90-poster nedenfor. Hovedsakelig skal imidlertid slike selskaper finansieres ved lån på låne markedet. Eventuelt tilskudd føres på vanlig måte under en 70-post. Inntektene fra slike selskaper vil hovedsakelig bestå av renter, aksjeutbytte o.l. (under inntektspost 80-89) samt tilbakebetaling fra selskapene av eventuelle lån (under en 90-post).

Statlige fond står i en annen stilling, og holdes som gruppe prinsipielt ikke utenfor statsbudsjettet. I 1959 var det enighet om at inntekter og utgifter i fond som er rent statlige burde registreres i statsbudsjettet og statsregnskapet, eventuelt oppheves. Dette er gjennomført i stor utstrekning. Finansdepartementet har i St.prp. nr. 1 (1996-97) Gul bok side 62 gjort opp-

merksom på at det er i ferd med en evaluering av samtlige fondskonstruksjoner for bl.a. å vurdere enda større grad av innpassing på statsbudsjettet.

For noen virksomheter kan det være slik at den totale aktivitet som staten er ansvarlig for ikke registreres i statsbudsjettet og bevilgningsregnskapet. Men dersom statens netto utgiftsbelastning blir tatt med på statsbudsjettets utgiftsside, er dette heller unntak fra bruttoprinsippet enn fra fullstendighetsprinsippet. Som eksempel kan nevnes vegarbeider som utføres ved forskutterte midler fra kommuner og fylkeskommuner eller ved finansiering av bompengeselskaper. Videre har man en gruppe virksomheter med netto driftstilskudd over post 50 som er omtalt nedenfor.

##### *Utgifts- og inntektsføring over eller under «streken» i statsbudsjettet*

Statsbudsjettet omfatter nå foruten driftsutgifter, investeringer og overføringer også lånetransaksjoner, som føres under postnummer 90-99. Dette er kapitaltransaksjoner i form av utlån, aksjeinnskudd og andre kapitalinnskudd samt nedbetaling av statsgjeld, og på inntektssiden tilbakebetaling til staten av lån og kapitalinnskudd. Dette registreres i statens kapitalregnskap. For å skille denne type utgifter og inntekter fra de øvrige (under postnummer 1-89) brukes ofte for enkelthets skyld begrepet «over streken» om postnummer 1-89 og «under streken» om postnummer 90-99. Dette gir seg bl.a. uttrykk i hovedoversikten som innleder forslag til vedtak i Gul bok. I Gul bok for 1997 er budsjettbalansen «over streken» vist nederst på side 70, mens lånetransaksjonene «under streken» står nederst på side 71.

Utvalget vil understreke at 90-postene ikke er utgifter eller inntekter i vanlig forstand, men kapitaltransaksjoner som ikke påvirker statsbudsjettets balanse. Av dette følger det at økte inntekter eller reduserte utgifter som føres som 90-poster ikke kan dekke opp budsjettsvekkelser «over streken», dvs. budsjettsvekkelse i form av økninger i de ordinære utgiftene eller redusert skatte- og avgiftsinntekter.

#### 3.4.2 Prinsipper for bruk av brutto- eller nettobudsjettering i statsbudsjettet

##### *Dagens hovedregel - bruttoføring*

Det norske statsbudsjettet er hovedsakelig basert på bruttoprinsippet, jf. bevilgningsreglementets § 4, annet ledd, om at «utgifter og inntekter (føres) opp med brutto beløp». I den spesifiserte oppstilling av Stortingets bevilgningsvedtak føres utgiftspostene for en virksomhet (eller en gruppe av virksomheter) opp under ett kapittel på statsbudsjettets utgiftsside, og inntektspostene under et særskilt kapittel på statsbudsjettets inntektsside. I hovedoppstillingen summeres alle utgiftsposter på en side og alle inntektsposter på en annen side.

Inntil 1985 medførte dette at det ikke var adgang for statlige virksomheter (unntatt forvaltningsbedriftene) til å disponere inntekter utover det som var bevilget.



Siden er det innført en viss adgang til å overskride bevilget budsjett når det foreligger større inntekter enn bevilget. Fullmakt til å disponere merinntekt kan gis av fagdepartementet (for mindre beløp) eller av Finansdepartementet. Dermed er det gitt åpninger som fjerner rigiditeten i bruttoprinsippet for alle statlige virksomheter med ordinære driftsinntekter. De har nå stimulans til å utnytte inntektsmuligheter innenfor rammen av de mål og oppgaver som er fastsatt i statsbudsjettet. Det ligger imidlertid fortsatt en begrensning i regelen i bevilgningsreglementets § 7, om at bare 5 pst. av ubrukt bevilgning, inklusive ubrukt merinntekt, kan overføres fra ett år til neste.

#### *Bruk av nettobudsjettering*

Nettobudsjettering praktiseres i dag hovedsakelig på to måter. For den gruppe statlige virksomheter som betegnes som «forvaltningsbedrifter» (kap. 2445-kap. 2481), er unntaket fra bruttoprinsippet uttrykkelig hjemlet i bevilgningsreglementets § 6, tredje ledd. Bestemmelsen gjelder driftsbudsjettet og forstås slik at Stortingets bindende bevilgningsvedtak er knyttet til netto driftsresultat under en post med kode nr. 24. Brutto driftsinntekter og driftsutgifter, avskrivning og renter til staten, samt eventuelle fondsavsetninger føres imidlertid også opp i Stortingets formelle budsjettvedtak, som en slags underposter. Investeringsutgifter for forvaltningsbedriftene føres opp brutto på vanlig måte, under kontogruppe 30-49.

Denne oppstilling av driftsbudsjettet markerer at forvaltningsbedriftene har større disponeringsmyndighet over inntekter enn andre virksomheter, men også større ansvar hvis inntektene blir lavere enn budsjettet. Forvaltningsbedriftsformen innebærer imidlertid at Stortinget og vedkommende departement som premiss for bevilgningene kan fastlegge investeringsprogram og gi direktiver om hvordan driften skal foregå. Av den grunn har en rekke store forvaltningsbedrifter fått akseptert av Regjeringen og Stortinget at de må ha en større grad av frihet i form av aksjeselskap eller selskap i henhold til særlov eller lov om statsforetak. Siden 1991 er følgende forvaltningsbedrifter omgjort på denne måten: Statsbanenes trafikkdel, Postverket, Televerket; Statskraftverkene, Statens kantiner, Stats-skogene og en del av Statens kornforretning.

Noen få virksomheter har, etter særskilt behandling i Stortinget i hvert tilfelle, fått unntak fra bevilgningsreglementets § 4 om nettobudsjettering i form av netto driftsbevilgning på en 50-post. Inntekter og brutto utgifter registreres i disse tilfeller bare i virksomhetens internregnskap utenfor bevilgningsregnskapet. Det medfører at virksomheten kan bruke eksterne inntekter fullt ut i tillegg til overføring av netto driftsbevilgning, som også vil bli en inntektspost i internregnskapet. Et regnskapsmessig «overskudd» ved utgangen av terminen disponeres av virksomheten i påfølgende år. Et eventuelt «underskudd» må virksomheten selv dekke i påfølgende termin. Bruttotall fra virksomhetens regnskap framkommer altså ikke i stats-

regnskapet, men Stortinget forutsettes å bli orientert om dette i premissene for den årlige bevilgning. De skal i hovedsak følge reglene for statlige virksomheter i de funksjonelle krav som Finansdepartementet har fastsatt i medhold av økonomireglementets § 2.1.

Denne løsning er innført for Norges forskningsråd og i de senere år for Forsvarets forskningsinstitutt og forskningsinstitutter under Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Landbruksdepartementet.

Utvalget vil ikke foreslå at hovedregelen i § 4 endres for det store antall statlige virksomheter. Det er nødvendig at Stortinget gir både brutto utgiftsbevilgning og brutto inntektsbevilgning for i hovedtrekk å kunne styre omfanget av aktiviteten ved statlige virksomheter. *Utvalget mener imidlertid at det bør vurderes om det kan være hensiktsmessig at noen flere virksomheter gis anledning til å fravike bruttoprinsippet, jf. det som er sagt foran om forvaltningsbedriftene og utgiftsbevilgning i form av overføring på en 50-post.*

Det er viktig at informasjon om ordinære virksomheters inntektsforhold kan presenteres på en enkel måte. Det skjer mest hensiktsmessig ved at inntektene posteres brutto på postnivå i bevilgningsregnskapet. Dette informasjonsbehovet veier tyngre enn den eventuelle ulempen ved at Stortinget for hver virksomhet må vedta bevilgninger under et inntektskapittel i tillegg til utgiftskapitlet.

Statlige virksomheter kan få fullmakt til å disponere merinntekt enten av sitt fagdepartement (for mindre beløp) eller av Finansdepartementet. Virksomhetene har gjennom denne ordningen anledning til å utnytte inntjeningsmuligheter innenfor rammen av de mål og oppgaver som er fastsatt for virksomheten. Dagens system synes hensiktsmessig og dekkende for virksomhetenes behov.

#### *3.4.4 Skatte-, avgifts- og tollvedtakene i budsjettet*

I dag er skatte-, avgifts- og tollvedtak basert på forslag fremlagt i henholdsvis Ot.prp. nr. 1 Skatteopplegget, St.prp. nr. 1 Skatte- og avgiftsvedtak og St.prp. nr. 1 Tollavgifter.

I Ot.prp. nr. 1 presenteres justeringer av beløpsgrenser som er fastsatt i skatteloven og som må følge den formelle saksgangen som gjelder for lover. Dette gjelder blant annet grensene for klassefradrag, minstefradrag og foreldrefradrag. Justeringene omtales nærmere i nasjonalbudsjettet. I de to stortingsproposisjonene presenteres henholdsvis skattesatser og avgifter m.v. og tolltariffer. Også disse omtales nærmere i nasjonalbudsjettet.

*Utvalget ser det som ønskelig å få vurdert om visse beløpsgrenser i skatteloven bør flyttes til Stortingets skattevedtak og om tollavgiftsproposisjonen bør inngå i skatte- og avgiftsproposisjonen.*

*Utvalget mener det er ønskelig å få lagt fram slike vurderinger i Revidert nasjonalbudsjett våren 1997, med sikte på at justeringer kan foretas i høstens skatte- og avgiftsproposisjon.*

### 3.5 Spesifikasjon av statsbudsjettet i kapitler og poster

#### 3.5.1 Innledning

Spesifikasjonen av det norske statsbudsjettet er basert på en gjennomgående inndeling i kapitler og poster, jf. bevilgningsreglementets § 7, første setning. Det formelle bevilgningsbegrepet (Stortingets bindende vedtak) er knyttet til beløpet under den enkelte post under hvert kapittel.

Imidlertid har någjeldende praksis for kapittel- og postspesifikasjon ført til at budsjettet er delt opp i svært mange vedtakspunkter uten at det systematisk er vurdert om hvert enkelt av disse er nødvendig for at Stortingets bindende fullmakt/pålegg skal komme til uttrykk. Det vedtatte budsjett for 1996 har i alt 1 473 poster, fordelt med 763 poster for drifts- og investeringsutgifter for statlige virksomheter, og 710 poster for tilskudd/andre overføringer og lånetransaksjoner.

Budsjettreformutvalget har derfor vurdert om spesifikasjonen i statsbudsjettet kan gjøres mindre detaljert uten å bryte med Stortingets behov for å gi bindende instruksjoner til regjeringen om statens utgifter og inntekter. Det har vært reist spørsmål om Stortingets formelle vedtak kunne uttrykkes i en sum for hvert kapittel, uten postspesifikasjon. Utvalget anser ikke dette som noen aktuell løsning. I det følgende er det vurdert dels om antall kapitler kan reduseres, dels om postspesifikasjonen under det enkelte kapittel kan forenkles.

#### 3.5.2 Oppdeling i kapitler

Oppdelingen i kapitler er blitt vurdert konkret for det enkelte departement. Oppdelingen blir revurdert fra tid til annen, men det er nå mange år siden det har vært en systematisk gjennomgang.

De underliggende prinsipper som er lagt til grunn for kapittelinndelingen har blitt formulert slik av Finansdepartementet (jf. Veiledning i statlig budsjettarbeid, del I, pkt. 5.1 og 5.2):

- utgifter og inntekter skal ha hvert sitt kapittel, med gjensidig henvisning
- hvert kapittel skal bare omfatte utgifter eller inntekter til ett «formål»
- kapittelinndelingen skal korrespondere med den administrative inndeling, slik at hvert kapittel helst disponeres bare av en virksomhet eller en likeartet gruppe av virksomheter

Departementene har på flere områder foreslått, og fått akseptert, en oppdeling i flere kapitler enn det som synes nødvendig av hensyn til Stortingets behov for å gjøre bindende vedtak. Bakgrunnen kan ha vært å lette departementets arbeid med å fordele bevilgninger på flere administrative enheter/ virksomheter, og å unngå sammenblanding av ansvar for flere virksomhetsledere på samme kapittel.

Det er foretatt et begrenset studium av det danske statsbudsjettet. Der har man innenfor hvert departe-

ment en oppdeling på såkalte «hovedområder» (som likner på vår programkategori) og «aktivitetsområder» (kapittel). Det enkelte kapittel (aktivitetsområde) er på flere områder - men ikke alle - mer omfattende i Danmark enn i Norge. Følgende oppstilling viser noen eksempler på antall kapitler på noenlunde sammenliknbare ansvarsområder.

	Norge	Danmark
Utdanning og forskning	39	39
Utenriksformål, inkl. bistand	39	9
Miljøvern	15	13
Forsvaret	21	6
Rettsvesen, politi og kriminalomsorg	21	5

Utvalget mener det kan være grunnlag for å foreta en viss sammenslåing av kapitler innenfor hvert departement. Det er vanskelig å gi noen mer presise retningslinjer for dette enn det som er referert foran. I stor utstrekning vil arbeidet bestå i en skjønnsmessig vurdering av om flere kapitler gjelder samme eller forskjellige «formål». Det bør legges vekt på å få en oppdeling som tilfredsstiller Stortingets behov for å markere hva som ut fra en konstitusjonell og politisk vurdering anses for å være forskjellige formål.

Utvalget tilrår at Regjeringen legger fram forslag om en systematisk sammenslåing av kapitler i en særskilt proposisjon uavhengig av årets budsjettproposisjon. Da kan Stortinget uttrykke sin oppfatning om den nye strukturen uten at det reiser problemer med at det må flyttes beløp mellom kapitler i forhold til regjeringens forslag.

En slik sammenslåing nødvendiggjør ingen endring i bevilgningsreglementet.

#### 3.5.3 Postspesifikasjon

Om spesifikasjonen i poster er det i dag bare én regel som formelt er vedtatt av Stortinget, nemlig bevilgningsreglementets § 5 om at det skal være 4 «avdelinger» for:

1. Driftsutgifter
2. Investeringsutgifter
3. Overføringer
4. Lånetransaksjoner

Dette angir en artsgruppering i hovedgrupper. Den ytterligere oppdeling som ligger til grunn for kodesystemet i den detaljerte postnummerering er utarbeidet av Finansdepartementet, i praksis godkjent av Stortinget ved at postspesifikasjonen i St.prp. nr. 1 er lagt til grunn for Stortingets budsjettvedtak i samsvar med Innst. S. III.

I den videre vurdering omtales poster for statlige drifts-/investeringsutgifter og for tilskudd hver for seg, da de har noe ulik karakter. Postene for lånetransaksjoner er så fåtallige at de ikke omtales særskilt.



### Statlige virksomheters drifts- og investeringsutgifter

For statlige virksomheter er standard oppdeling av driftsutgifter fastsatt slik:

- 01 Lønn og godtgjørelser
- 11 Varer og tjenester, og eventuelt også
- 21 Spesielle driftsutgifter, for driftsutgifter som ikke er en naturlig del av vanlig drift,
- (oppdragsvirksomhet eller tidsbegrensede prosjekter).

Standard oppdeling av investeringsutgifter har følgende gjennomgående poster:

- 30 Nybygg
- 45 Store utstyrsinnkjøp
- 46 Ekstraordinært vedlikehold

Den standardiserte oppdeling i postene 01 og 11 er basert på at man har ansett det ønskelig å hente tall som angir fordelingen på lønn og på kjøp av varer og tjenester på en enkelt måte fra det øverste nivå i bevilgningsregnskapet. Siden postoppdelingen i regnskapet må følge budsjettet er budsjettallene på postnivå blitt spesifisert ut fra dette statistikkhensyn. Med det planlagte elektroniske system for rapportering til det sentrale bevilgningsregnskap vil man imidlertid raskt kunne hente de nødvendige artsspesifikasjoner på regnskapets underpostnivå, som det fortsatt skal rapporteres på. Etter at Stortinget vedtok en regel i bevilgningsreglementets § 11 om at det kan omdisponeres mellom driftsposter, er det allerede nå slik at beløpene under hver av disse postene ikke lenger gir uttrykk for Stortingets bindende vedtak.

Antall poster for driftsutgifter kan halveres ved å slå sammen postnr. 01 Lønn og godtgjørelser og postnr. 11 Varer og tjenester. Det kan gjøres uten å endre bevilgningsreglementet. Kontoplanen for underposter må omarbeides av Finansdepartementet slik at man innenfor den nye driftsposten får noen underposter for lønn og andre for kjøp av varer og tjenester. Dette vil være i samsvar med systemet i det danske og svenske statsbudsjettet.

En annen problemstilling er om det er nødvendig å opprettholde post nr. 21 Spesielle driftsutgifter som særskilt post. Denne posten brukes nå bare i begrenset grad, dels der man bruttofører inntekter og utgifter ved oppdragsvirksomhet, og dels til større tidsbegrensede prosjekter som det er uhensiktsmessig å ta inn i de vanlige driftspostene.

For byggebevilgninger må det fortsatt være en særskilt post. Slike bevilgninger er allerede nå stort sett samlet under Statsbygg.

Bevilgninger til større utstyrsanskaffelser og ekstraordinært vedlikehold under postene 45 og 46 er i dag gjort overførbare. Denne adgang bør opprettholdes for å opprettholde en fleksibilitet for at bevilgningen kan utnyttes mest mulig effektivt. Derfor må slike investe-

ringsbevilgninger ha eget postnummer. Man kan imidlertid slå sammen post 45 og 46.

*Utvalget vil tilrå at man for statlige virksomheter forenkler postspesifikasjonen slik at hvert kapittel føres opp med én driftspost (eventuelt en særskilt post 21 i visse tilfeller) og én investeringspost. Da vil man kunne redusere antallet poster fra 763 til ca. 400 med den kapittelinndeling man har i 1996. Når man dessuten slår sammen kapitler for likeartede formål vil antall poster bli ytterligere redusert.*

### Tilskudd og andre overføringsordninger

For tilskudd og andre overføringsordninger er standard oppsplitting i poster bestemt av følgende ytterligere artsgruppering:

- 50 Andre statlige regnskap
- 60 Overføring til kommuner
- 70 Andre overføringer

Mange kapitler kan imidlertid ha flere poster både i 50-, 60- og 70-gruppen. Det er fastsatt etter en konkret vurdering under det enkelte kapittel, dels ut fra administrative hensyn (det gir klarere administrative linjer når man har en post for hver ordning) eller Stortingets ønske om i vedtaks form å markere hva som skal gå til bestemte tilskuddsordninger.

I St.prp. nr. 144 (1959), der det någjeldende system ble lansert, uttalte Finansdepartementet at det antok at Stortinget var mer opptatt av en detaljert spesifikasjon av overføringsposter enn av driftsposter. Behovet for en postspesifikasjon som markerer hver enkelt stor tilskuddsordning er nå blitt forsterket ved den vekt som er lagt på en grundig formålspresisering, rapportering, kontroll og evaluering av den enkelte tilskuddsordning, jf. Dokument nr. 3:1 (1994-95) om departementenes tilskuddsforvaltning og Innst. S. nr. 80 (1994-95). Forvaltningens plikter i denne sammenheng er blitt sterkt understreket i det nye økonomireglement for staten med tilhørende funksjonelle krav.

I det danske statsbudsjettet synes det også å være slik at tilskudd har en langt større grad av postoppdeling enn driftsutgiftene har, med til dels relativt små beløp.

Det må antas at en storstilt sammenslåing av tilskuddsposter vil reise konstitusjonelle og politiske spørsmål i større utstrekning enn sammenslåing av poster for statens drifts- og investeringsutgifter. Likevel vil man nok også på dette område kunne slå sammen poster som er opprettet bare for å ivareta administrative hensyn.

*Utvalget vil tilrå at en sammenslåing av tilskuddsposter vurderes samtidig med en sammenslåing av kapitler.*

Utvalget vil understreke at innføring av rammebudsjettering og en forenkling av budsjettets spesifikasjon ikke er ment å skulle begrense Stortingets mulighet til å benytte detaljert spesifisering i tilfeller hvor dette anses hensiktsmessig. Utvalget viser i denne forbin-

delse til at spørsmålet om tolking av Stortingets budsjettvedtak senest ble berørt i Innst. S. nr. 176 (1990-91) om endringer i statens budsjettssystem. Her ble bl.a. kommentert Finansdepartementets forslag om å sløyfe underposter til postene 01, 11 og 21 i fagproposisjonene. Komiteen sa seg enig i dette, men viste til at Stortinget til enhver tid vil måtte ha anledning til å gi alle de spesifikasjoner som er nødvendige for at Stortingets prioriteringer skal komme til uttrykk. Utvalget er enig i at spesifiseringsgraden må vurderes ut fra hva som er hensiktsmessig for å få en mest mulig effektiv formidling av informasjon mellom Storting og regjering i budsjettprosessen.

Utvalget vil videre understreke at de endringer som foreslås i budsjettbehandlingen ikke er ment å skulle svekke betydningen av budsjettvedtak i forhold til komiteenes merknader til budsjettet. Selv om behandlingen av budsjettet forenkles bør det fortsatt legges til grunn at styringen i hovedsak skal skje gjennom vedtak og ikke gjennom merknader.

I enkelte tilfeller kan det være aktuelt å knytte premisser til budsjettvedtak ved supplerende romertallsvedtak. Dette kan f.eks. gjelde målformuleringer i tilknytning til en bevilgning. Utvalget mener dette kan være et nyttig instrument. Imidlertid må også slike supplerende vedtak være underlagt kravet om realistisk budsjettering, dvs. at en må være påpasselig med ikke å supplere budsjettvedtakene med flere mål enn det er budsjettmessig dekning for innenfor vedkommende post.

### 3.6 Opphevelse av bevilgningsreglementets § 10 om oppretting og inndragning av stillinger

Bevilgningsreglementets § 10 fastslår at stillinger opprettes og inndras av Stortinget, og at det skjer ved at det samlede antall stillinger under hvert kapittel endres under budsjettbehandlingen. I praksis foregår det på den måten at det i budsjettproposisjonen tas inn en oversikt over antall eksisterende stillinger for hvert kapittel, med tilføyelse av eventuelle forslag om oppretting eller inndragning. Dersom Stortinget i sitt budsjettvedtak ikke endrer beløpet under post 01 Lønn og godtgjørelser, eller vedkommende stortingskomité ikke har merknader til stillingsoversikten, anses Stortinget for å ha gitt nødvendig samtykke til at de angitte stillinger opprettes eller inndras.

Til og med 1985 hadde stillingsoversiktene selvstendig bevilgningsrettslig betydning, siden det var en fast ordning at det under lønnsposten skulle føres opp full lønn til alle stillinger. Når en stilling først var opprettet var man forpliktet til å føre opp lønn til denne hvert år framover, hvis ikke stillingen uttrykkelig ble foreslått inndratt.

Som følge av adgangen til å omdisponere mellom postene 01 og 11, blir det fra og med 1986 ikke lenger budsjettert med lønn til alle eksisterende stillinger. Hver virksomhet har selv ansvar for hvert år å vurdere i hvilken grad ledige stillinger kan besettes innenfor rammen av årets lønnsbevilgning og en realistisk vur-

dering av kommende års budsjetttramme. De innstramninger som i noen år har vært foretatt på driftspostene 01 og 11 har ikke vært fulgt opp av tilsvarende inndragning av stillinger. I de fleste etater er situasjonen derfor at man ikke har lønnsmidler til å besette alle stillinger. Som påpekt i NOU 1989:5 En bedre organisert stat, oppstår det lett misforståelser, uoversiktighet og spenninger når budsjettproposisjonene oppgir et høyere stillingsantall enn det som virksomhetene har budsjettmessige muligheter for å fylle. Det totale antall stillinger blir lett oppfattet som et mål som tilsiktes oppnådd, noe som i visse situasjoner kan virke hindrende for nødvendig tilpassing til virksomhetens faktiske ressursituasjon.

For Stortinget er det utifredsstillende at det hvert år inviteres til oppretting av nye stillinger uten å ha informasjon om hvor mange av de tidligere opprettede stillinger som det faktisk er lønn til innenfor lønnsbevilgningen. Stillingssystemet har i dag liten eller ingen betydning for styring av veksten i driftsutgifter, siden ikke alle stillinger budsjetteres fullt ut. I dag ligger styringen i lønnsbevilgningene til de statlige virksomheter.

*Utvalget vil derfor foreslå at man opphever bestemmelsen i bevilgningsreglementets § 10 om Stortingets oppretting og inndragning av stillinger.* I NOU 1989:5 ble det innvendt at en opphevelse av denne bestemmelse måtte føre til endring av tjenestemannslovens § 10 om at inndragning av stilling er oppsigelsesgrunn. Nå vil imidlertid stillingsbegrepet ikke forsvinne fordi om man opphever bevilgningsreglementets § 10. Stillingbegrepet har også en arbeidsrettslig side. Det gir seg bl.a. uttrykk ved at begrepet brukes i arbeidsmiljøloven, som ikke har noen referanse til statens (eller kommunesektorens) bevilgningsssystem. Det antas derfor at opphevelse av bevilgningsreglementets § 10 ikke reiser vesentlige problemer i forbindelse med den framtidige praktisering av tjenestemannslovens § 10.

Budsjettreformutvalget mener Regjeringen må kunne ta hånd om disse problemstillingene uten store vansker. Ulempene ved dagens detaljerte saksbehandling av stillinger både i forvaltningen og i Stortinget er så store at det nå er nødvendig å ta med en opphevelse av bevilgningsreglementets § 10 som ledd i de samlede endringer av budsjettssystemet som foreslås.

Stortinget må fortsatt få informasjon om hvor mange statstjenestemenn m.m. som faktisk blir lønnet over virksomhetenes driftsbudsjett. Det kan f.eks. gjøres ved en omlegging av den bemanningsstatistikk som i dag legges fram som vedlegg 3 i St.prp. nr. 1 (Gul bok). I dag er oversikten lite å jour fordi data innhentes pr. 1. oktober året før St.prp. nr. 1 legges fram. Dette tellingstidspunktet må kunne endres til en dato i vårhalvåret samme år som Gul bok utarbeides. Det kan også være behov for en oversikt over de toppadministrative stillinger i hver virksomhet. Regjeringen bes vurdere dette som ledd i de administrative direktiver for utarbeidelse av budsjettforslaget.

## 4. UTVALGETS TILRÅDNINGER

### 4.1 Foreslåtte endringer

Utvalget tilrår at budsjettbehandlingen i Stortinget forenkles ved at den nåværende salderingen faller bort, jf. pkt. 3.1. Hensynet til helheten i budsjettopplegget må ivaretas allerede fra begynnelsen av budsjettbehandlingen. Fagkomiteens behandling styrkes i og med at behandlingen av faginnstillingene skal være endelig.

Utvalget tilrår derfor at det i Stortingets forretningsorden innføres bestemmelse om at det ved behandlingen av finansinnstillingen med bindende virkning gjøres et samlet rammevedtak for stats- og trygdebudsjettet bestående av 23 netto utgiftsrammer og 2 inntektsrammer. Rammene fastsettes ved en og samme votering i plenum, jf. pkt. 3.1.

Rammene fastsettes i samssvar med regler hjemlet i ny bestemmelse i forretningsordenen. Rammene etableres i hovedsak innenfor nåværende fordeling av saksområder mellom stortingskomiteene, jf. pkt. 3.1.

Det etableres en egen ramme for utbytter som behandles av finanskomiteen, jf. pkt. 3.1.3.

Avstemningskapitlene 2800/5800 Statens petroleumfond og 5999 Statslånemidler, samt lånetransaksjonene, behandles av finanskomiteen utenfor rammesystemet.

Ved behandlingen av rammer kan det ikke fremmes forslag til endring av det beløp som er fastsatt for vedkommende ramme gjennom vedtak i Stortinget ved avslutningen av finansdebatten. Forslag om disponering av rammer behandles ved en samlet votering, jf. pkt. 3.1.3.

Utvalget foreslår at det ved behandlingen av komiteenes budsjettinnstillinger fattes konstitusjonelt bindende (endelige) budsjettvedtak på kapittel og post, dvs. at salderingen av budsjettet (nåværende Budsjettinnst. S. II og S. III) bortfaller, jf. pkt. 3.1.2.

Denne prosedyren gjelder ved budsjettbehandlingen om høsten.

For behandlingen av budsjettproposisjoner i budsjettåret, herunder samleproposisjon i tilknytning til Revidert nasjonalbudsjett, foreslår utvalget at det innføres regler i forretningsordenen om at det kan votes over «pakker», dvs. at forslag under flere kapitler skal kunne kjedes sammen og votes over ved én votering, jf. pkt. 3.1.

Regjeringen forutsettes å legge fram nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet senest tre dager etter Stortingets åpning, dvs. ca. 5 oktober i år uten stortingsvalg, og om lag en uke senere i år med stortingsvalg.

Regjeringen kan senest 10. november fremme eventuelle tillegg til budsjettet og oppdatere skatte- og avgiftsanslag og anslag på regelbundne utgifter m.v. i en tilleggs melding eller egen melding, jf. pkt. 3.1.2.

Høringer i forbindelse med budsjettbehandlingen skal i hovedsak være avsluttet innen samme dato, jf. pkt. 3.3.3.

Utvalget foreslår at opplegget for høringer i forbindelse med budsjettbehandlingen endres, slik at det i tillegg til høringer i de enkelte komiteer arrangeres

«felleshøringer» som er åpne for alle stortingsrepresentanter, eventuelt også for politiske rådgivere, jf. pkt. 3.3.3.

Finanskomiteens innstilling (Budsjettinnst. S. I - finansinnstillingen) med forslag til rammevedtak fordelt på de enkelte rammer skal foreligge senest 20. november. Rammene skal så innen en uke vedtas av Stortinget i plenum, jf. pkt. 3.1.2.

Samtidig med finansinnstillingen avgir finanskomiteen Budsjettinnst. S. nr. 1 vedrørende skatter og avgifter, herunder tollavgifter, utbytte, samt kommunenes og fylkeskommunenes rammetilskudd og skattøre. Nåværende Budsjettinnst. S. nr. 13 (Avgifter) og Budsjettinnst. S. nr. 16 (Tollavgifter) bortfaller, jf. pkt. 3.1.2.

Komiteenes budsjettinnstillinger skal behandles innen 15. desember. Finanskomiteens innstilling, nåværende Budsjettinnst. S. nr. 6 utvides noe, bl.a. med samlet behandling av alle 90-poster (i hovedsak lånetransaksjoner), Statens petroleumfond og statslånemidler. Denne innstillingen behandles sist av fagkomitéinnstillingene, jf. pkt. 3.1.3.

Det samlede statsbudsjett trykkes i «Blå bok» så snart som mulig etter at budsjettbehandlingen er avsluttet. I «Blå bok» inngår som i dag også de romertallsvedtak Stortinget har fattet ved behandlingen av budsjettinnstillingene, jf. 3.1.2.

Revidert nasjonalbudsjett forenkles og konsentreres om justeringer i årets budsjett. Revidert nasjonalbudsjett og en eventuell tilhørende samleproposisjon skal fremmes senest 15. mai i budsjettåret. Finanskomiteens innstilling til Revidert nasjonalbudsjett, Budsjettinnst. S. II avgis innen medio juni, jf. pkt. 3.1.2.

Utvalget anbefaler at ordningen med nysaldering medio desember i budsjettåret opprettholdes, men uten nærmere regelfesting, jf. pkt. 3.1.2.

Utvalget anbefaler at statsregnskapet legges frem i mars/april og behandles i vårsesjonen, jf. pkt. 3.1.2.

Utvalget foreslår at det i Gul bok eller nasjonalbudsjettet legges fram budsjettframskrivninger slik at Stortinget på dette grunnlag får anledning til å vurdere budsjettutviklingen for flere år framover, jf. pkt. 3.1.2 og 3.1.5.

Utvalget foreslår at bevilgningsreglementets § 10 om oppretting og inndragning av stillinger oppheves, jf. pkt. 3.6.

Utvalget foreslår forenklinger av statsbudsjettets spesifikasjon, bl.a. slik at det kun blir én driftspost og én investeringspost under hvert kapittel, jf. pkt. 3.5.3.

Utvalget foreslår at den budsjettekniske ekspertise i Stortinget bør utbygges og at det må anskaffes nye dataløsninger for oppfølging av budsjettbehandlingen. Utvalget foreslår at et slikt serviceapparat bør tilknyttes finanskomiteens sekretariat. Det forutsettes at denne budsjettekspertisen gjøres tilgjengelig også for andre komiteer og for partigruppene. Bevilgningene til partigruppene bør styrkes for å gi gruppene mulighet til å utvikle kompetanse innenfor budsjettarbeid, jf. pkt. 3.3.4.

#### 4.2 Spørsmål som anbefales vurdert nærmere

- Utvalget mener Regjeringen bør vurdere endringer i føringen av statlig forretningsdrift og statlig petroleumsvirksomhet i statsbudsjettet, jf. pkt. 3.4.1.
- Utvalget mener det bør vurderes om det kan være hensiktsmessig at noen flere virksomheter får anledning til å fravike bruttoprinsippet, men utvalget vil ikke foreslå at hovedregelen om bruttoføring, jf. bevilgningsreglementets § 4, endres for det store antall statlige virksomheter, jf. pkt. 3.4.3.
- Utvalget mener presentasjonsmåten i budsjettokumentene bør forbedres, herunder at det bør vurderes hvordan budsjettinnstillingene kan gjøres mer brukervennlige og informative, jf. pkt. 3.3.5.
- Utvalget mener det bør vurderes bl.a. om visse beløpsgrenser i skatteloven bør flyttes til Stortingets skattevedtak og om tollavgiftsproposisjonen bør inngå i skatte- og avgiftsproposisjonen, jf. pkt. 3.4.4.

### 5. FORSLAG TIL REGELENDRINGER

#### 5.1 Bevilgningsreglementet

Budsjettreformutvalget viser til det som står foran og anbefaler følgende forslag til endringer i Bevilgningsreglementet:

1. § 2 første og annet ledd gis følgende ordlyd: «Kongens forslag til budsjett for den påfølgende budsjett-termin skal overleveres Stortinget innen tre dager etter Stortingets åpning. De tilhørende vedlegg bør legges fram samtidig. Forslag fra Kongen om tillegg til eller endringer i budsjettforslaget for den kommende budsjett-termin bør redegjøre for forslaget innpassning i regjeringens samlede opplegg til budsjett for neste år.»
2. Bevilgningsreglementets §§ 3 og 10 oppheves.

#### 5.2 Stortingets forretningsorden

Budsjettreformutvalget viser til det som står foran og anbefaler følgende forslag til endringer i Stortingets forretningsorden:

«I.

§ 19 skal lyde:

Kongelig proposisjon om statsbudsjett for det påfølgende budsjettår legges fram for Stortinget innen tre dager etter Stortingets åpning, jf. § 2 i Bevilgnings-

reglementet. Samtidig legges fram stortingsmelding om nasjonalbudsjettet.

Senest den 20. november skal finanskomiteen avgi innstilling (Budsjett-innst. S. I) om nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet, med forslag til rammevedtak for bevilgninger i samsvar med inndeling i rammeområder fastsatt av Stortinget i henhold til § 22 tredje ledd. Forslag til bevilgningsvedtak som utformes i innstillingen eller framsettes ved behandlingen av den, skal inneholde beløp for alle rammer, og kan ikke gå under rammenivå. I Stortinget kan det ikke votes særskilt over enkelte deler av et slikt forslag.

Finanskomiteen avgir samtidig innstilling vedrørende skatter og avgifter og rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner.

Stortinget skal behandle disse innstillingene innen en uke etter avgivelse. Stortingets rammevedtak er bindende for den etterfølgende budsjettbehandling samme år.

Deretter skal fagkomiteene avgi innstilling om bevilgninger innen de rammeområder de er tildelt. Forslag til bevilgningsvedtak som utformes i en slik innstilling eller fremsettes ved behandlingen av den, skal omfatte alle kapitler og poster innenfor det enkelte rammeområde, og kan ikke gå utover de rammer Stortinget har vedtatt. I Stortinget kan det ikke votes særskilt over enkelte deler av et slikt forslag.

Fagkomiteenes budsjettinnstillinger skal behandles av Stortinget senest den 15. desember. De budsjettvedtak Stortinget gjør ved behandlingen av disse innstillingene, er endelige.

Eventuell kongelig samleproposisjon om endringer i statsbudsjettet legges fram senest den 15. mai i budsjettåret, sammen med stortingsmelding om Revidert nasjonalbudsjett. Finanskomiteen avgir innstilling om disse (Budsjett-innst. S. II) senest annen fredag i juni.

Ved behandling av endringer i statsbudsjettet i budsjettåret kan det ikke votes særskilt over enkelte deler av et forslag, dersom forslagsstilleren motsetter seg dette.

§ 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 og om rammeområder, jf. § 19.

II.

Endringene under I trer i kraft 1. oktober 1997.»

**Vedlegg 1****Brev fra Stortingets kontor til Budsjettreformutvalget datert 12. februar 1997.****Noen spørsmål i tilknytning til stortingsrepresentantenes forslagsrett**

Sekretariatet i utvalget har anmodet Stortingets kontor om et notat om enkelte problemstillinger i tilknytning til forslagsretten.

Ifølge Grunnlovens § 76 har Odelstingets medlemmer og Kongen i statsråd rett til å fremsette lovforslag. Grunnloven bestemmer ikke noe om hvem som har forslagsrett når det gjelder vedtak av Stortinget i plenum, men etter analogi fra det som er bestemt om lover, er det lagt til grunn at alle stortingsrepresentantene har forslagsrett, foruten Kongen i statsråd. Grunnloven har ikke andre regler om retten til å fremsette forslag eller om utformingen av forslag, men Stortingets forretningsorden har noen slike regler.

For at forslagsretten skal ha en realitet, må forslagsstilleren ha krav på at vedkommende ting behandler forslaget og beslutter hvilken skjebne det skal få. Man kan spørre om det ikke følger av forslagsretten at tinget også må ta stilling til innholdet i forslaget, men verken ifølge FO eller praksis eksisterer det en slik generell plikt for Stortinget og Odelstinget. Som et eksempel på dette kan nevnes den praksis at noen Dokument nr. 8-forslag blir vedtatt vedlagt protokollen. Videre FO § 28 tredje ledd bokstav a, hvoretter forslag ved referat kan sendes regjeringen uten realitetsvotering, og samme ledd bokstav e, hvoretter forslag ved referatet kan «avvises eller ikke tas under behandling». Dessuten vises til FO § 30 annet ledd, hvoretter tinget med 2/3 flertall kan vedta å sette ut av kraft bestemmelsene i samme ledd om at forslagsstilleren kan kreve realitetsvotering.

En begrensning av forslagsretten følger også av FO § 47, der hovedregelen er at når en sak er avgjort, må den ikke bringes fram igjen eller tas opp på nytt i samme samling. Begrunnelsen for dette ligger både i hensynet til at Stortinget skal slippe å behandle samme sak om igjen med korte mellomrom, og hensynet til at borgerne og forvaltningen må kunne innrette seg etter vedtak i Stortinget. Det må være opplagt at det ikke er i strid med Grunnloven å ta inn i FO en slik begrensning av forslagsretten, fordi denne begrensningen har en fornuftig hensikt og ikke kan sies å innskrenke forslagsretten i urimelig grad.

Dette synspunktet kan etter vår mening gis et generelt uttrykk: Det vil ikke være i strid med Grunnloven eller konstitusjonell sedvanerett å ta inn i FO regler som begrenser eller regulerer forslagsretten, når formålet er fornuftig. Man kan likevel ikke ta inn i FO regler som fratår noen representant dennes forslagsrett eller innskrenker denne retten i et urimelig omfang eller på en urimelig måte. Derfor må det vurderes konkret i forhold til de begrensninger som er aktuelle, om begrensningen går for langt. Denne vurderingen må bli skjønsmessig.

Vi tilføyer for ordens skyld at dersom Stortinget vedtar begrensninger i forslagsretten i form av regler i FO, ut fra de generelle prinsipper som er skissert ovenfor, vil det bli vanskelig å hevde at slike begrensninger vil være i strid med Grunnloven eller konstitusjonell sedvanerett, fordi det skjønn som Stortinget (eventuelt dets flertall) har utøvet i denne forbindelse, langt på vei må være avgjørende.

De spørsmål utvalgets sekretariat har reist, er, slik vi har oppfattet det, følgende:

1) Dersom finansinnstillingen skal konkludere med forslag til vedtak om utgiftsramme for det enkelte «programområde» e.l. og en total utgiftsramme, kan det da kreves at alle forslag i denne sak må omfatte samtlige delrammer og ikke kan gå under dette nivå?

2) Dersom hver fagkomites innstilling må holde seg innenfor den eller de delrammer som Stortinget har vedtatt, kan det da kreves at alle bevilgningsforslag i disse saker må omfatte en hel delramme, dvs. hele «programområdet» e.l., og at de herunder må holde seg innenfor de beløp Stortinget har vedtatt?

Vi legger til grunn at eventuelle slike bestemmelser om hvordan forslag må utformes i de forskjellige stadier av budsjettbehandlingen vil ha et fornuftig formål, og vi kan ikke se at de vil innebære en urimelig sterk begrensning av representantenes forslagsrett, når man ser på hele budsjettprosessen. Vi mener derfor at det må være anledning til å gi slike regler i FO.

3) Et tredje spørsmål som er reist, er, så vidt vi forstår, følgende: Når et forslag under budsjettbehandlingen inneholder flere deler, kan forslagsstilleren da kreve samlet votering over hele forslaget, eller kan andre representanter kreve særskilt votering over deler av forslaget? Denne problemstillingen har av og til vært aktuell også tidligere, ved budsjettbehandlingen kanskje særlig i forhold til forslag om å nedsette et kapittel med like stort beløp som et annet kapittel foreslås forhøyet, når forslagsstilleren ser disse endringer i sammenheng. Dersom forslagsstilleren ikke har hatt innvendinger mot et ønske om særskilt votering over deler av et forslag, har nok presidenten latt foreta særskilt votering. Har forslagsstilleren motsatt seg oppsplittet votering, har praksis trolig vært varierende. Etter gjeldende regler, jf. FO § 43 annet ledd annet punktum, bør det i slike tilfelle kanskje overlates til forsamlingen å avgjøre spørsmålet om særskilt eller samlet votering («Voteringsordningen må være oppgitt og godtatt på forhånd»). På den annen side kan det være så nær sammenheng mellom forskjellige deler av et forslag at det vil være urimelig å tilsidesette forslagsstillers ønske om samlet votering. Andre representanters interesser må anses godt nok ivarettatt ved at de kan fremsette sine egne forslag.

Vi ser ikke noe til hinder for å ta inn i FO en bestemmelse om at forslagsstilleren kan kreve samlet

votering over et forslag. En slik bestemmelse bør i denne omgang begrenses til budsjettbehandlingen, for det er ikke opplagt at en slik regel lar seg anvende uten problemer på alle andre områder. Man kan spørre

hva som er «et forslag», i motsetning til flere forslag. På bakgrunn av gjeldende regler er det nærliggende å svare at det som i en innstilling er samlet under ett forslagsnummer, må regnes som ett forslag.

## Vedlegg 2

### Oversikt over utvalgets forslag til rammer basert på vedtatt budsjett (S III) 1997

Utvalget har i punkt 3.1.3 foreslått hvordan budsjettet skal inndeles i rammer basert på arbeidsordningskomiteens fordeling av kapitler på komiteene i Stortinget i forbindelse med behandlingen av 1997-budsjettet.

Nedenfor følger en oversikt som viser antall og størrelser på rammer for den enkelte komite basert på vedtatt budsjett (S III) 1997. Sumlinjen i tabellen viser

- statsbudsjettets utgifter ekskl. lånetransaksjoner og overføring til Statens petroleumsfond,
- statsbudsjettets inntekter ekskl. tilbakebetalinger og overføring fra Statens petroleumsfond,

- statsbudsjettets overskudd med negativt fortegn (rammene er nettorammer definert som utgifter - inntekter),
- samlede utlån m.v.,
- samlede tilbakebetalinger m.v., og
- finansieringsbehovet.

En detaljert oversikt over hvilke kapitler og poster som inngår i de ulike rammene følger som uttrykt vedlegg til rapporten.

**Statsbudsjettet for 1997 (S III) fordelt på komiteer i samsvar med utvalgets forslag til rammeinndeling  
1 000 kroner**

Komité	Ramme nr.	Postene 01-89			Postene 90-99		
		Utgifter	Inntekter	Rammevedtak	Utgifter	Inntekter	Nettobeløp
Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen	1	10 046 929	1 245 003	<b>8 801 926</b>			
	2	24 298 645	30 700	<b>24 267 945</b>			
	3	3 011 782	1 272 655	<b>1 739 127</b>			
Utenrikskomiteen	4	11 711 309	41 669	<b>11 669 640</b>			
Justiskomiteen	5	8 583 372	1 764 264	<b>6 819 108</b>			
Kommunalkomiteen	6	12 611 064	442 465	<b>12 168 599</b>			
	7	12 157 000	0	<b>12 157 000</b>			
Forsvarskomiteen	8	24 382 986	1 281 623	<b>23 101 363</b>			
Næringskomiteen	9	3 494 713	775 599	<b>2 719 114</b>			
	10	490 339	27 226	<b>463 113</b>			
	11	13 396 291	555 642	<b>12 840 649</b>			
Energi- og miljøkomiteen	12	345 880	26 080	<b>319 800</b>			
	13	-7 447 665	25 190 700	<b>-32 638 365</b>			
	14	2 306 823	145 096	<b>2 161 727</b>			
Kontroll- og konstitusjonskomiteen	15	661 571	6 447	<b>655 094</b>			
Sosialkomiteen	16	18 608 525	2 318 649	<b>16 289 876</b>			
	17	117 834 400	2 206 000	<b>115 628 400</b>			
Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen	18	29 934 647	1 755 284	<b>28 179 363</b>			
Samferdselskomiteen	19	17 729 287	2 171 639	<b>15 557 648</b>			
Finanskomiteen	20	46 080 948	0	<b>46 080 948</b>			
	21	3 493 050	170 661	<b>3 322 389</b>			
	22	190 000	0	<b>190 000</b>			
	23	21 471 450	21 457 259	<b>14 191</b>			
	24	0	361 455 175	<b>-361 455 175</b>			
	25	0	5 638 802	<b>-5 638 802</b>			
Låntransaksjoner m.v.					70 057 332	31 021 332	39 036 000
<b>Sum</b>		<b>375 393 346</b>	<b>429 978 668</b>	<b>-54 585 322</b>	<b>70 057 332</b>	<b>31 021 332</b>	<b>39 036 000</b>