

På parti med miljøet?

*Stortingspartienes miljø-
og utviklingsinnsats under
behandlingen av statsbudsjettene
for 1998 og 1999*

Av Steinar Johannesen



Framtiden i våre hendes forskningsinstitutt

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	5
2. METODE.....	8
3. BRUNDTLANDKOMMISSJONENS ANBEFALINGER.....	12
4. PARTIENE OG STATSBUJETTET	15
4.1 PARTIENES BEVILGNINGSFORSLAG TIL MILJØ- OG UTVIKLINGSSAKER	15
4.2 PARTIENES INNSATS I FORHOLD TIL BRUNDTLANDKOMMISSJONENS ANBEFALINGER.....	24
4.3 DISSE ER ENIGE OM BEVILGNINGSFORSLAG.....	27
FOTNOTER	30
KILDER.....	31

*Rapporten er godkjent av Framtiden i våre hendes forskningsinstitutt (FIFI).
Ansvarlig redaktør Tor Traasdahl.*

Sammendrag

Mellompartiene har tatt miljøpause i regjeringsposisjon. SV er stadig det partiet som ønsker størst bevilgninger til miljø og utviklingsformål av stortingspartiene. Dette er to av konklusjonene i vår undersøkelse av partienes bevilgningsforslag til miljø- og utviklingssaker på statsbudsjettet.

SV stadig best

Dette er femte gang Framtiden i våre hender (FIVH) gir ut en rapport om partienes miljøvalg på stortinget. Rekkefølgen av partiene er akkurat det samme som i tidligere undersøkelser. SV ønsker å bruke mer penger på miljø- og utviklingsformål enn de andre partiene. For de to siste budsjettårene ligger partiets forslag til bevilgninger til et bredt utvalg av disse sakene i gjennomsnitt 22 prosent høyere enn de faktiske bevilgningene foregående år. Etter SV følger de nåværende regjeringspartiene KrF, SP og Venstre. Disse ønsker 7 prosent høyere bevilgninger enn foregående år. Hakk i hæl følger AP med forslag om 5 prosent økning. Deretter kommer Høyre, som foreslår kutt på én prosent. Fremskrittspartiet ønsker 29 prosents nedskjæring i forhold til foregående års bevilgninger til miljø- og utviklingssaker. Dette skyldes i første rekke forslag om meget drastiske kutt i bistandsbudsjettet. I miljøsakene alene ligger partiet mye nærmere de andre, men også her kommer det klart dårligst ut i vår undersøkelse.

Mellompartiene best i opposisjon

I stortingsperioden 1993-97 foreslo de tre partiene i Bondevikregjeringen til dels store bevilgningsøkninger til flere miljø- og utviklingssaker. Disse partiene foreslo i gjennomsnitt 10 prosent høyere bevilgninger enn AP som da satt i regjering. De to siste årene med KrF, SP og Venstre i posisjon har det vært liten eller ingen forskjell i bevilgningsforslagene i forhold til AP. Dette skyldes i vesentlig grad lavere bevilgningsforslag fra de tre regjeringspartienes side. Fordi regjeringen er i mindretall på Stortinget, er det grunn til å anta at forslagene har vært tilpasset det som syntes mulig å få vedtatt. Det må presiseres at vi her snakker om mellompartienes prinsipale forslag, det vil si forslagene som kom før det ble inngått budsjettforlik med FrP og Høyre. Da ble flere av disse sakene beskåret ytterligere. Og mellompartiene er nå oftere enig med AP om bevilgningene enn tidligere – mens de sjeldnere er enige med SV. Særlig SP og Venstre har fått lite igjen på miljøområdet for å delta i regjeringen. Begge disse partiene foreslo større bevilgninger enn KrF i flere saker da alle tre var i opposisjon.

Sakene hvor mellompartiene ønsket gjennomgående klart større bevilgninger til miljø- og utviklingssaker enn AP-regjeringen i foregående stortingsperiode var energiøkonomisering, CO₂-avgift, Statens forurensningstilsyn, internasjonalt miljøvernssamarbeid, jernbaneformål, miljøvernforskning og u-hjelp. De to siste årene har AP og mellompartiene vært mer eller mindre på linje i disse sakene. Det synes med andre ord å være mye lettere for mellompartiene å satse på miljø i opposisjon enn i regjering. Dette kan illustreres med noen eksempler:

- *KrF og u-hjelp:* KrF uttrykte for 10 år siden en målsetting om å opprettholde og øke den norske bistanden. Partiet har foreslått klare påplussinger til dette formålet hvert eneste budsjett siden – med to unntak: 1991- og 99-budsjettet. Begge gangene satt partiet i regjering.

- *Senterpartiet og energiøkonomisering:* De to siste årene i opposisjon foreslo Senterpartiet økninger på 500-700 prosent i enøk-bevilgningen. I regjering har partiet på det meste bare foreslått å øke denne bevilgningen med 40 prosent, noe for øvrig det tidligere regjeringspartiet AP støttet.
- *Venstre og CO2-avgiften:* I opposisjon har Venstre ønsket mer enn en dobling av CO2-avgiften. Den største økningen partiet har vært med på å foreslå i regjering er 14 prosent siste år.

AP går mot venstre

Gjennom flere år har det vært en tendens til at AP sjeldnere stiller seg sammen med FrP i synet på bevilgninger til miljø- og utviklingssaker over statsbudsjettet. Samtidig har tilfellene hvor Ap er enig med SV om bevilgninger i denne typen saker tiltatt. Denne tendensen synes å være videreført de to siste budsjettårene. AP ser altså ut til å gli mot venstre i budsjettsaker om miljø og utvikling.

SV og Høyre nærmere hverandre enn Høyre og FrP

De to siste budsjettårene har SV og Høyre vært oftere enige i størrelsen på miljø- og utviklingsbevilgninger på statsbudsjettet enn Høyre og FrP. Dette tyder på at det største skillet i miljø- og utviklingspolitikken på Stortinget går mellom FrP på den ene siden og de øvrige partiene på den andre. Men enigheten mellom Høyre og SV skal ikke overdrives. I mange og store saker står disse partiene langt fra hverandre. Begge uttrykte for 10 år siden at drivhuseffekten var en av de viktigste miljøutfordringene. I budsjettssammenheng er tiltak mot klimaendringer fulgt opp langt sterkere av SV enn av Høyre. Dette gjelder saker som NSB, CO2-avgift og riksveginvesteringene.

FrP møter seg selv i døra

For 10 år siden erklærte FrP prinsippet "forurensere betaler" som sin viktigste rettesnor i miljøpolitikken. Dette partiet foreslår likevel svært ofte langt lavere satser i miljøbegrunnede avgifter enn de andre partiene. I 99-budsjettet gjelder det blant annet autodieselavgift, bensinavgift og miljøavgift på plantevernmidler. Mineraloljeavgift og flypassasjeravgift foreslår partiet å fjerne helt. Det kan synes som om partiet i praktisk politikk likevel ikke mener det er så viktig at forurensere betaler. Partiet synes også siste år å ha glemt sin gamle fanesak på miljøområdet, SFT. For første gang i løpet av de siste ti årene foreslår partiet lavere bevilgninger til forurensningskontroll enn regjeringen.

1. Innledning

Det er nå tolv år siden Brundtlandkommisjonen la fram sin rapport om verdens miljø- og fattigdomsproblemer - "Vår felles framtid". Framtiden i våre hender (FIVH) har foran hvert valg siden 1991 undersøkt stortingspartienes oppfølging av denne rapporten ved å måle deres innsats i miljø- og utviklingspolitikken. Årets undersøkelse – den femte i rekken - søker å besvare følgende hovedspørsmål:

A) Hvordan har partienes miljø- og utviklingsinnsats i behandlingen av statsbudsjettene vært siden valget i 1997, og hvordan har utviklingen partiene imellom vært i forhold til undersøkelsesperioden for øvrig, det vil si årene 1988-97?

For å utfylle bildet fra denne delen av undersøkelsen er også følgende problemstilling tatt med:

B) Hvilke partier har oftest vært enige om bevilgningene til miljø- og utviklingssaker siden valget i 1997, og hvordan har utviklingen vært i forhold til årene 1988-97?

Saksutvalget er i årets utgave av undersøkelsen betydelig større enn i foregående utgaver. Dette for å få et bredest mulig grunnlag å trekke konklusjoner på. Resultatene fra de to siste årene vil dermed ikke være direkte sammenliknbare med de fra undersøkelsesperioden for øvrig. Men det vil likevel være mulig å sammenlikne de mange enkeltsakene som også var med før.

I tidligere utgaver av undersøkelsen har også en gjennomgang av partienes stemmegivning i en del miljø- og utviklingssaker utenom statsbudsjettet vært med. Denne biten er kuttet ut i år, blant annet fordi et større saksutvalg i budsjettssammenheng har gjort undersøkelsen mer ressurskrevende.

Alle partiene er opptatt av miljø og utvikling

Brundtlandkommisjonens perspektiver fikk tverrpolitisk oppslutning under Det norske stortings behandling av saken. Forsommeren 1989 avgå kommunal – og miljøvernkomiteen en innstilling om regjeringens forslag til oppfølging av "Vår felles framtid". Der heter det i fellesmerknadene: "Det internasjonale samfunn vil ha behov for en felles analyse av hvilke problemer man står overfor og for en felles forståelse av hvordan man skal møte utfordringene. Verdenskommisjonens rapport er et slikt grunnlag som det internasjonale samfunn kan bygge på." (Innst. S. nr. 273 1988/89 s.20). I sine særmerknader uttrykker partiene – riktignok med forskjellige ord – for det første at miljøvern er viktig, for det andre at miljøproblemene er en stor trussel mot livsmiljøet og for det tredje at situasjonen krever handling (1). Det var også bred enighet om noen av de mest sentrale virkemidlene for å redde miljøet: Prinsippet om at forurenser skal betale nevnes av så og si samtlige partier i komitéinnstillingen og den påfølgende stortingsdebatten. Det samme gjelder nødvendigheten av internasjonalt samarbeid på grunn av forurensningens grenseoverskridende karakter.

Men de ulike partienes merknader om slike virkemidler er ikke uten ideologiske nyanseforskjeller. For eksempel ønsker både Arbeiderpartiet og Høyre å bruke avgifter for å bedre miljøet, men synet på markedskreftene uttrykkes ulikt av de to partiene: I Arbeiderpartiets verden er det "ingen mulighet for at markedsmekanismen alene kan ta vare på miljøet på en forsvarlig måte". Løsningen er at "markedet styres (Innst.S.nr.273/88-89:10), blant annet gjennom avgifter. I Høyres verden skal avgifter sørge for "at markedskreftene brukes i miljøets tjeneste"(Innst.S.nr.273/88-89:12). Likedan med internasjonalt samarbeid: Mens Høyre understreker "hvor viktig EF med sine samarbeidsorganer og sin overnasjonale

myndighet er i miljøarbeidet” (Innst.S.nr.273/88-89:12), framholder Senterpartiet ”at EF i stor grad har fungert som ein bremsande faktor” (Innst.S.nr.273/88-89:17) i det samme arbeidet.

Det er altså ikke vanskelig å avlese den ideologiske fargen på merknadene til innstillingen og innleggene i den påfølgende debatten: Miljøvern ja takk, men på vårt eget partis premisser. Arbeiderpartiet ser miljøvernet som en bestanddel i det sosialdemokratiske velferdsprosjektet: ”Økonomisk utvikling, full sysselsetting og godt miljø må være bærebjelkene i en politikk for videreutvikling og utdyping av velferdssamfunnet” (Innst.S.nr.273/88-89:10). Tradisjonelle Høyre-verdier som personlig ansvar og økonomisk vekst har fått en sentral plass også i partiets miljøpolitikk: ”Høyre legger stor vekt på det personlige ansvar hver og en av oss har for å bedre miljøsituasjonen – fordi økt personlig ansvar er en forutsetning for å lykkes. (... ..) Uten økonomisk vekst makter vi ikke å løse våre miljøoppgaver” (Innst.S.nr.273/88-89:12). Kristelig Folkeparti vier u-landenes situasjon stor plass i sine komitémerknader, og understreker ”det spesielle ansvar industrilandene har, både gjennom bistand til utviklingsland og ved å rydde opp i egne problemer, (for å) ivareta jordens miljø- og ressursgrunnlag” (Innst.S.nr.273/88-89:14). Kristelig Folkepartis verdiprofil skinner også igjennom i miljøvernarbeidet: Det må i følge dette partiet også ”legges større vekt på ikke-materielle livsverdier” (Innst.S.nr.273/88-89:14).

Distriktenes og primærnæringsenes interesser er sammenfallende med miljøets, skal vi tro Senterpartiet: ”For å oppnå ei berekraftig utvikling, må ein også arbeide aktivt mot sentralisering av busetjing og næringsliv. (...) Senterpartiet meiner ein god miljøpolitikk må byggje på at arealressursane skal forvaltast med tanke på ettertida. Det er derfor viktig å ta heile Norge i bruk og å verne om dyrka og dyrkbar jord i landbruksproduksjonen” (Innst.S.nr.273/88-89:16). Sosialistisk Venstreparti er mindre ideologiske i sine komitémerknader enn de andre partiene, men finner likevel plass til kritikk av militærvesenet og kapitalismen: Som kommentar til at regjeringen går inn for en realvekst i forsvarsutgiftene på 6 milliarder kr. mot bare 600 millioner foreslått avsatt til et internasjonalt klimafond, bemerker partiet: ”Regjeringa meiner altså det er 10 gonger viktigare å auke det norske forsvarsbudsjettet ... , enn å bidra til å redde klimaet på jorda” (Innst.S.nr.273/88-89:19). Partiet vil også ”peike på at utviklingslanda i liten grad har høve til å betre sin eigen situasjon dersom den kapitalistiske verdsøkonomien får halde fram med å velte byrdene over på dei fattige landa” (Innst.S.nr.273/88-89:44). Fremskrittspartiet var i denne stortingsperioden ikke representert i komitéen, men markerte seg i debatten om komitéens innstilling. Her kobler partiet miljøvern med forsvar av (den private) eiendomsretten: ”Det er jo mangel på eiendomsrettsforvaltning av luft, vann, jord elver og innsjøer som har gjort det mulig for mange å drive forurensning uten at det koster noe som helst” (St.forh. 88-89:4585).

Det at partiene for det første er enige om at miljøvern fortjener en framtreddende plass på dagsordenen, men for det andre er uenige om hvordan en god miljøpolitikk ser ut, passer bra med resultatene fra Bernt Aardals studie ”Energi og miljø”. I denne undersøkelsen av energi- og miljøspørsmålenes stilling i partiprogrammene fra 1977-93 gjør han blant annet disse to funnene: ”Analysen viser at ny økologisk kunnskap og innsikt sprer seg til samtlige partier, også til tradisjonelle vekstpartier som Høyre og Arbeiderpartiet.” (Aardal 93:163). Dessuten ”styrker analysen av partiprogrammene det jeg har kalt forankringsperspektivet, fordi partiene i så stor grad integrerer energi- og miljøpolitikken med andre stridsspørsmål og interessegrupper som de fra før av har et nært forhold til.” (Aardal 1993:165). Partienes ideologiske forankring blir styrende for utformingen av miljøpolitikken deres. Det nye saksfeltet tilpasses gamle ideologiske kart.

Partiene er nok enige i at noe må gjøres med miljøproblemene, men hvor raske og omfattende tiltak miljøtrusselen krever er det delte meninger om. På hver sin ytterfløy i dette spørsmålet står Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet. SV krever umiddelbar handling, spesielt i

forhold til trusselen om global oppvarming: ”Komitéen sitt medlem frå Sosialistisk Venstreparti viser til sine merknader om sterkare innsats mot CO₂-utsleppa og meiner vi har kunnskap nok til å sette inn naudsynte tiltak” (Innst.S.nr.273/88-89:23). Fremskrittspartiet står for en mer utpreget ”vente og se”- holdning: Partiet anser også drivhuseffekten som den største potensielle miljøtrusselen på lang sikt, men understreker usikkerheten om hvor reell den faktisk er: ”Denne usikkerhet, sammen med det faktum at det i dag forskes intenst på området gjør at vi bør vente noe før drastiske tiltak settes i gang” (St.forh. 88-89:4586). Kristelig Folkeparti er også ute og krever rask handling, blant annet med henvisning til advarsler fra Lester Brown i Worldwatch Institute. De andre partiene sier ikke noe spesielt om behovet for rask handling i sine merknader, men mener alle at miljøvern krever økt satsing framover og at Norge skal være en pådriver i internasjonalt miljøarbeid.

Partiene kommer også med konkrete utsagn om hvilke områder innen miljøvern og utviklingspolitikk de ønsker å satse på. I dette avsnittet skal jeg trekke fram noen eksempler på slike utsagn, for siden å kunne sammenholde dem med den innsatsen partiene faktisk har gjort i disse sakene i budsjettssammenheng på Stortinget. Dette er ikke ment som noen systematisk oversikt, men som smakebiter. Det er heller ikke alltid like lett å finne budsjettkapitler som dekker de områdene partiene vil prioritere. Fortrinnsvis er det valgt saker som partiene selv mener er de viktigste – i den grad dette er angitt i merknadene. Både Høyre, SV og Fremskrittspartiet kommer med slike angivelser. For de andre partiene kan nok utvalget være noe mer tilfeldig. Arbeiderpartiets medlemmer i komiteen mener at ”nye miljøskader skal forebygges gjennom skjerpede krav til utslipp, systematisk bruk av miljøavgifter, utvikling av miljøteknologi, større satsing på energiøkonomisering, bedre avfallshandtering og gjenvinning” (Innst.S.nr.273/88-89:11). Etter Høyres mening må vi først ”ta fatt på de alvorligste miljøutfordringene. Forurensningssiden – særlig miljøgifter, utslipp som bidrar til klimaendringer, arbeidet for å redde Nordsjøen og ozonlaget vil ha topp prioritet” (Innst.S.nr.273/88-89:12). Kristelig Folkeparti er det partiet som bruker mest plass på u-landene i sine merknader: ”Det må være et mål å holde oppe og øke den norske bistanden både av hensyn til ressursforvaltningen i det enkelte u-land og av hensyn til den betydningen u-hjelpen kan ha for det globale miljø og den samlede mulighet til å ernære en økende verdensbefolkning” (Innst.S.nr.273/88-89:13). Senterpartiet er blant annet opptatt av energi: ”Energiøkonomisering må stå sentralt i energipolitikken, og det må arbeidast meir aktivt for å utnytte energiøkonomiseringspotensialet på 20 Twh pr. år” (Innst.S.nr.273/88-89:16). SVs medlem i komiteen konsentrerer ”sine generelle merknader til dei deler av meldinga som er viktigast for å kunne stoppe dei alvorlegaste miljøtruslane vi står overfor både lokalt og i global samanheng, m.a. klimaendringane” (Innst.S.nr.273/88-89:17). Fremskrittspartiet kjører fram ”forurensar betaler” som sin hovedsak: ”Det som er hovedsynspunktet til Fremskrittspartiet når det gjelder miljøvern er at man lager et system bygd på at det skal koste å forurense, eller at det skal være forbudt å forurense” (St.forh. 88-89:4585).

2. Metode

Problemstilling A)

Som mål på partienes miljø- og utviklingsinnsats benyttes deres bevilgningsforslag til et utvalg av denne typen saker i statsbudsjettet. De enkelte partienes prosentvise endringsforslag i de aktuelle sakene beregnes i forhold til bevilgning over foregående års statsbudsjett. Det tas ikke hensyn til inflasjon. Hvert partis gjennomsnittlige endringsforslag for alle sakene til sammen framkommer ved å veie endringene i hver sak i forhold til denne sakens faktiske størrelse på foregående års budsjett. Det gjennomsnittlige endringsforslaget hvert år gir grunnlag for den endelige rangeringen av partienes innsats i miljø- og utviklingspolitikken (tab 4.1.5-4.1.8). Det partiet som har ønsket størst påplusninger til denne typen saker kommer best ut. Unntaket her er påplusningsforslag til vegbevilgningene, som betraktes som negativt for miljøet. Denne forutsetningen diskuteres nærmere under. Siden referansepunktet for partienes endringsforslag hele tiden er foregående års bevilgning til samme sak, måles ikke bare partienes innbyrdes forhold av denne metoden, men også utviklingen i stortingsflertallets vilje til å bruke penger på miljø og utvikling.

Kilder til partienes endringsforslag i saksutvalget vårt har vært budsjettinnstillingene fra følgende komiteer:

- Energi- og miljøkomiteen
- Familie-, administrasjons- og kulturkomiteen
- Samferdselskomiteen
- Næringskomiteen
- Utenrikskomiteen
- Finanskomiteen

I 1997 innførte Stortinget en ny behandlingsprosedyre for statsbudsjettet. Nå deles budsjettet opp i rammeområder – 24 i alt - og det vedtas først en bevilgningsramme for hvert område. Denne rammen ligger fast, og partiene har ikke anledning til å foreslå bevilgninger som går ut over denne rammen, selv om de skulle finne inndekning for det på andre rammeområder. Dette legger sterke begrensninger på partienes mulighet til å tilgodese hjertesaker i de endelige budsjettinnstillingene fra komiteene. I forhold til undersøkelsens formål vil det derfor være mest riktig å bruke partienes prinsipale forslag – hvordan partiene ønsker å disponere budsjettmidlene forut for rammevedtakene. I noen tilfeller har ikke enkelte partier tallfestet sine prinsipale forslag i budsjettinnstillingene. Dette har vanskeliggjort datainnsamlingen i forhold til tidligere undersøkelser. Ofte er det likevel beskrevet med ord hvilke prioriteringer partiene prinsipalt ønsket å gjøre. Disse opplysningene – sammen med partienes forslag til rammevedtak for det aktuelle området – har stort sett gjort det mulig å få en god pekepinn på de opprinnelige forslagene. I resultatene er det nærmere redegjort for disse tilfellene.

Metoden som beskrevet over, er ikke fri for problemer. I det følgende skal det pekes på tre problematiske forhold:

- Måleproblemet
- Saksutvalget
- Forholdet posisjon/opposisjon

Måleproblemet:

Er det gitt at viljen til å bruke offentlige midler på miljø- og utviklingsformål er det beste målet på partienes innsats innen disse saksfeltene? For det første handler ikke miljø- og utviklingspolitikk bare om bevilgninger over statsbudsjettet. Noen vil kunne hevde at god næringspolitikk er god miljøpolitikk - økonomisk sunne bedrifter vil ha større mulighet til å ta miljøhensyn. Eller de vil si at friere handel er den beste u-hjelp. For det andre dreier miljø og utvikling seg også om holdninger og verdier. Enkelte vil mene at det verdisynet politikken deres bygger på er vel så viktig som bevilgninger. Ved å understreke enkeltmenneskets og bedriftenes eget ansvar for miljøet, tones betydningen av politikernes pengebruk ned. For det tredje er bevilgningene over store og sammensatte kapitler i saksutvalget, som utviklingshjelp, jernbane- og vegformål ikke nødvendigvis udelt positive eller negative for eksempel miljøet. Støtte til industriutvikling i tredje verden kan medføre økte lokale utslipp, bygging av jernbane betyr ofte store naturinngrep og enkelte vegprosjekter kan dempe lokal støy- og forurensningsbelastning.

Alle disse innvendingene har avgjort noe for seg. Svært mange politiske vedtak har virkninger for miljøet - på godt og vondt. Andre aktørers handlinger er ofte vel så viktige som politikernes i forhold til miljøet. Et godt formål kan ofte komme i konflikt med andre gode - som for eksempel å bygge en ny jernbanetrase eller ta vare på en våtmark. Men for den første innvendingens vedkommende, vil virkningene av ulike politiske partiers innsats være vanskelig å måle. De vil ofte være indirekte og spre seg utover lang tid, og politiske vedtak og utforming av praktisk politikk vil ofte være kompromisser mellom flere partier. Det kan være vanskelig å avgjøre hvem som har bidratt med hva. Det ligger derfor langt utenfor rammene for en rapport som dette å forfølge problemstillinger av typen: Hva har den samlede næringspolitikken å si for miljøet? Innvending nummer to er først og fremst av ideologisk karakter. Betydningen av ideologi er det også ytterst vanskelig å få grep om. Derfor kan slike innvendinger likeså gjerne brukes av politikere til å skjule seg bak for å slippe og gjøre noe mer konkret for eksempel i forhold til miljøproblemer. Det ligger derfor utenfor denne rapportens rammer å skulle ta stilling til virkningen av de enkelte partienes ideologier i miljø- og utviklingspolitikken. Det ville lett ende opp i synsing og spekulasjon. Men i innledningen er det tatt med en del sitater fra denne undersøkelsens utgangspunkt – Stortingets behandling av regjeringens forslag til oppfølging av "Vår felles framtid". Disse sitatene kan for det første gi en pekepinn om hvilke ideologiske forskjeller det er mellom de norske partiene i synet på miljø- og utviklingspolitikken. Og for det andre kan de si noe om hvilke sider ved dette store saksfeltet de ulike partiene vektlegger. Den tredje innvendingen kunne vært møtt ved å gå de enkelte postene under hver store sak nærmere etter i sømmene. Men det ville vært en svært ressurskrevende oppgave å finne opplysninger om miljøkonsekvensene i den grad slikt finnes om hver enkelt u-hjelpsprosjekt, hver enkelt veg- og jernbaneutbygging. Det er ikke mulig å få til dette innenfor rapportens rammer.

Vi må nøye oss med å regne u-hjelp som i hovedsak positiv for utvikling og miljø i tredje verden, jernbanebevilgninger alt overveiende til fordel for miljøet, og påplusninger i vegbudsjettet som i hovedsak negativt for samme formål. Det siste ut fra en svært sannsynlig sammenheng mellom økt vegbygging og vekst i trafikken.² Det må da tas høyde for at enkelte prosjekter innen de tre nevnte saksfeltene også kan medføre motsatte virkninger. Rapporten tar altså ikke til orde for at det ikke går an å gjøre en god politisk innsats for miljøet også utenom bevilgningssaker. Men vi må ut fra de tilgjengelige ressursene til rapporten nøye oss med å bruke den indikatoren på vilje til å tilgodese miljø- og utviklingsformål som er lettest å måle, nemlig bevilgningsforslagene.

Saksutvalget:

Rapportens saksutvalg ble fastlagt i 1991, forut for den første utgaven av denne rapporten. Bare saker knyttet til momenter i Brundtlandkommisjonens rapport som det er realistisk at norske partier kan ha noen innflytelse over, ble tatt med. Dette utvalget ble forsøkt holdt konstant gjennom de tre neste undersøkelsene for å muliggjøre sammenlikning fra gang til gang. Er det gitt at de sakene som for åtte år siden ble utpekt som de mest aktuelle, også er det i dag? For det første har det skjedd visse endringer i budsjettoppsettet med betydning for utvalget. For eksempel inneholder kapittel 1442 "Vannmiljø-, avfalls- og spesialavfallstiltak" mye av det samme som det tidligere kapitlet "Særlige tiltak mot forurensninger" (1448). Det førstnevnte kapitlet har på sin side i siste års budsjett byttet navn til "Miljødata, forurensning og miljøeffektivitet". For det andre har det falt fra enkelte saker. Dette gjelder blant annet kapitlet "Forskning og utvikling av andre energikilder"/"Energiforskning" (1822), som forsvant etter 93-budsjettet. Disse to formålene har riktignok begge kommet inn i budsjettet igjen, men henholdsvis som post under enøk-kapitlet, og som eget kapittel med annet nummer. For det tredje har det kommet en god del helt nye kapitler og poster med betydning for miljø og utvikling. Av disse kan for eksempel nevnes "Bistand til Sentral- og Øst-Europa og internasjonale miljøtiltak", kap. 0197 fra og med 92-budsjettet og "Tilskudd til NOx-tiltak" i sjøfarten, kap. 0941, post 72 fra og med 96-budsjettet. Det førstnevnte kapitlet har også skiftet navn fra og med 99-budsjettet – til "Bistand til ikkeODA-godkjente land og internasjonale miljøtiltak" men innholdet er omtrent det samme som før. For det fjerde finnes det saker som kanskje allerede fra starten av undersøkelsen burde vært med. Dette gjelder for eksempel returordningen for bilvrak (nå under kap.1441, Statens forurensningstilsyn, men eget kapittel helt fram tom. 1998-budsjettet), og Direktoratet for naturforvaltning (1427), som blant annet går på vern av biologisk mangfold. Det at de aktuelle budsjettsakene stadig er i endring, og at flere saker er utelatt, gjør at saksutvalget er vesentlig utvidet i denne utgaven av undersøkelsen. Alle de mest relevante sakene på statsbudsjettet er nå forsøkt tatt med.³ Dette justeres for hvert nytt statsbudsjett. Siden utvalget da forhåpentligvis til enhver tid vil være dekkende for saksfeltet, vil resultatene i framtidige rapporter likevel kunne sammenliknes fra år til år uavhengig av bortfall og nye saker.

Forholdet mellom partier i posisjon og opposisjon:

Er det ikke slik at denne metoden favoriserer de partiene som ligger på ytterfløyene, og aldri behøver å ta ansvar for sine forslag? Hver eneste undersøkelse har gitt SV plassen som det mest miljø- og utviklingsvennlige partiet, mens FrP har inntatt en like sikker plass som det minst velvillige partiet overfor disse formålene. Hva ville skjedd om SV eller FrP hadde havnet i posisjon? Ville henholdsvis påplusninger og nedskjæringer vært like friske? En liten pekepinn får man ved å følge utviklingen i bevilgningsforslagene til Ap og mellompartiene gjennom hele perioden fra 1988-89. Disse partiene har byttet på å være i posisjon og opposisjon to ganger. Det kan virke som om regjeringsmakt virker noe hemmende på bevilgningsiveren, mens opposisjon slakker de økonomiske tøylene.⁴ Det kan derfor være grunn til å tro at metoden innebærer en viss favorisering av ytterpartier. Men avstanden mellom SV og Frp på hver sin side, og de andre partiene er såvidt stor at posisjonseffekten neppe ville oppveidd hele denne forskjellen. Den parlamentariske situasjonen spiller også inn. Gjennom hele undersøkelsesperioden fra 1988 og framover har det vært mindretallsregjeringer i Norge. Regjeringen får med andre ord ikke bevilget mer til et formål enn hva det er flertall for på Stortinget. Dette betyr at de faktiske bevilgningene i mange enkeltsaker blir mindre enn om regjeringen hadde hatt rent flertall alene. Og omvendt kan også bevilgningene i andre saker bli større enn om regjeringen var i flertall. Hva har den nye prosedyren for budsjettbehandlingen hatt å si for ytterpartienes forslag? Ingen forslag om store påplusninger eller nedskjæringer i enkeltsaker kommer lenger til avstemming i selve

Stortinget, da rammene allerede er vedtatt forut for komitebehandlingen. Dette synes likevel ikke å ha økt ”uansvarligheten ” ved framsetting av prinsipale forslag i de alternative budsjettoppleggene.

Problemstilling B)

For å utfylle bildet fra undersøkelsen av de enkelte partienes bevilgningsforslag i miljø- og utviklingssaker på statsbudsjettet, er også følgende problemstilling tatt med:

Hvilke partier har oftest vært enige om bevilgningene til miljø- og utviklingssaker siden valget i 1997, og hvordan har utviklingen vært i forhold til årene 1988-97?

Av saksutvalget følger kildematerialet til å besvare denne problemstillingen. De to siste årene framgår det stort sett av komitéinnstillingene hvilke prinsipale forslag de ulike partiene framsetter, og dermed hvilke partier som er enige om størrelsen på bevilgningene i disse sakene. Ut fra dette er det satt opp en oversikt ved hver budsjettbehandling over hvilke partier som oftest er enige. Men for noen partiers vedkommende mangler opplysninger om prinsipale bevilgningsforslag i noen saker. Disse har ikke kunnet bli med i oversikten. Utvidelsen av saksutvalget gjør også en direkte sammenlikning med resultatene fra de tidligere undersøkelsene vanskelig. Men det er mulig å følge utviklingen partiene imellom i de sakene som var med i utvalget tidligere også.

3. Brundtlandkommisjonens anbefalinger

Under siteres det sentrale anbefalinger fra Brundtlandkommisjonens rapport "Vår felles framtid". Dette danner grunnlaget for saker vi drøfter i denne rapporten. Det er lagt vekt på at anbefalingene skal være relevante for norsk politikk på de aktuelle områdene⁵. Tallene i parentes refererer til sidetall i den norske utgaven. Navn og nummer på kapitlene/postene viser til statsbudsjettet for 1999. Noen av kapitlene/postene har vært ført opp med andre navn og numre tidligere år.

Fattigdom:

"Fattigdom er både en viktig årsak til og en virkning av globale miljøproblemer. Derfor er det hensiktsløst å forsøke og løse miljøproblemer uten et bredere perspektiv, som omfatter årsakene til fattigdommen i verden og den internasjonale krisen". (14).

Krisens (i Afrika) årsak ligger også i et globalt økonomisk system som tar mer ut av et fattig kontinent enn det tilfører. Gjeldsbyrden som er så stor at mange land ikke har inntekter nok til å betale tilbake, tvinger afrikanske land som er avhengige av råvarehandel, til å overutnytte sitt dårlige jordsmonn..." (16-17)

Kapitler i statsbudsjettet: Administrasjon av u-hjelpen (kap.0140-0143), prioriterte land og regioner (kap.0150-0153), utvidet samarbeid (kap.0154-0160), bistand via internasjonale organisasjoner (kap.0161-0166) og øvrig bistand (kap.0190-0194). Til dels bistand til ikke-ODA-godkjente land og internasjonale miljøtiltak (kap.0197).

Drivhuseffekten:

Brundtland krever en strategi som går ut på "tilslutning til strategier som er nødvendige for å redusere skade og motvirke klimaendring og stigende havnivå" (132) ..bør mer øyeblikkelige tiltak settes i verk (mot drivhuseffekten)" (132)

Kapitler i statsbudsjettet: Utredninger vedrørende miljø, trafiksikkerhet m.v. (kap.1301, post 21), tilskudd til rasjonell og miljøvennlig transport (kap.1301, post 70), riksveginvesteringer (kap. 1320, post 30), NSB (kap. 1350, 1351), CO₂-avgift i petroleumsvirksomheten (kap. 5508), avgift på bensin (kap.5536, post 76), autodieselavgift (kap.5536, post 77), avgift på mineralolje (kap.5542, post 70), CO₂-avgift på mineralske produkter (kap.5543, post 70) og avgift på flyging av passasjerer (kap.5580). Til dels SFT (kap.1441), lokal og regional planlegging (kap.1463) og energiøkonomisering (kap.1825).

Energi:

"Energiøkonomisering må være spydspissen i en nasjonal energipolitisk strategi for bærekraftig utvikling." (22)

"De betydelige omlegginger som er nødvendige i forhold til det nåværende energiforbruksmønster, vil ikke kunne oppnås gjennom markedsmekanismer alene. I lys av den dominerende rolle regjeringene spiller som produsenter og forbrukere. Dersom de senere års framgang med hensyn til effektivisering av energiforbruket skal kunne fortsette, vil regjeringene måtte gjøre slik effektivisering til en klar målsetting ved fastsettelse av prisene på energi til forbruker." (22)

Selv om skatt på energi sjelden er innført for å stimulere til utforming og bruk av effektiviseringstiltak, kan dette bli resultatet hvis prisen stiger over et visst nivå." (148)

”En bærekraftig energipolitikk medfører tiltak for:

- energieffektivisering og – økonomisering, slik at sløsing med primærressursene reduseres til et minimum
- folks helse, farer for sikkerheten som energikildene innebærer må erkjennes
- vern av biosfæren og avverging av mer lokale former for forurensning.” (127)

Kapitler i statsbudsjettet: Energiøkonomisering (kap. 1825) og energiforskning (kap.1830).Til dels lokal og regional planlegging (kap.1463) og CO2-avgift (kap. 5508).

Forurensning:

”Bærekraftig utvikling forutsetter at de skadelige virkningene på luftkvalitet, vannkvalitet og andre naturelementer reduseres så mye som mulig slik at økosystemenes særegenhet opprettholdes.” (44)

”Alle stater bør iverksette tiltak som gir en akseptabel luftkvalitet.” (134)

”Det er avgjørende at industrien, regjeringen og publikum har klare målsettinger i arbeidet med industriforurensning og ressursforbruk.” (161)

Kapitler i statsbudsjettet: Positiv miljømerking (kap.862), tilskudd til Nox-tiltak (kap.941, post 72), SFT (kap.1441), miljødata, forurensning og miljøeffektivitet (kap.1442), miljøovervåking og akutt forurensning (kap.1443),), lokal og regional planlegging (kap.1463) og svovelavgift på mineralske produkter (kap.5543, post 71). Til dels utredninger vedrørende miljø, trafikksikkerhet m.v. (kap. 1301, post 21), tilskudd til rasjonell og miljøvennlig transport (kap.1301, post 70), riksveginvesteringer (kap. 1320, post 30), NSB (kap. 1350, 1351), avgift på bensin (kap.5536, post 76), autodieselavgift (kap.5536, post 77), avgift på mineralolje (kap.5542, post 70), CO2-avgift på mineralske produkter (kap.5543, post 70) og avgift på flyging av passasjerer (kap.5580)

Ozon-laget:

”Andre industrigasser truer med å tynne ut Jordens beskyttende ozonlag i den grad at tallet på krefttilfeller blant mennesker og dyr vil kunne øke sterkt, og næringskjeden i havet vil kunne bryte sammen.”

Kapitler i statsbudsjettet: SFT (kap.1441).

Avfall/gjenbruk:

”Overordnet politikk må være å redusere mengden avfall og omgjøre en økende mengde til ressurser for bruk og gjenbruk.” (166)

Kapitler i statsbudsjettet: Emballasjeavgift på vin, brennevin m.m. (kap.5526, post 73), emballasjeavgift på øl (kap.5526, post 74), grunnavgift på engangsemballasje for drikkevarer (kap.5526, post 75), emballasjeavgift på CO2-holdige alkoholfrie drikkevarer (kap.5556, post 71) og emballasjeavgift på CO2-frie alkoholfrie drikkevarer (kap.5578, post 71). Til dels SFT (kap.1441), miljødata, forurensning og miljøeffektivitet (kap. 1442) og lokal og regional planlegging (kap.1463).

Landbruk:

”En framtidig økning i produktivitet i både utviklede og utviklingsland bør bygge på metoder som kontrollerer bruken av vann og landbrukskjemikalier, og som bruker mer organisk gjødsel og biologiske metoder for bekjemping av skadedyr. Disse alternativene kan bare fremmes ved en landbrukspolitikk som bygger på økologiske realiteter.” (51)

”Derfor må regjeringene stimulere økt forbruk av organiske plantenæringsstoffer som et tillegg til kjemikalierne. Kontroll av skadedyr må også i større grad baseres på bruk av biologiske metoder.” (105)

Kapitler i statsbudsjettet: Statens landbrukstilsyn (kap. 1110), miljørettet prosjektarbeid (kap. 1140, post 77) miljøavgift på kunstgjødsel (kap. 5543, post 70) og miljøavgift på plantevernmidler (kap.5543, post 71).

Forskning:

”Høyeste prioritet må gis til forskning og utvikling av miljømessige og økologisk forsvarlige alternativer.” (22)

”Forskning, utvikling og prøveprosjekter bør tilføres nok kapital til å sikre rask utvikling og anvendelse.” (145)

Kapitler i statsbudsjettet: Miljøvernforskning (kap. 1410).

Internasjonalt samarbeid:

”Internasjonalt samarbeid blir stadig mer nødvendig for å styre den gjensidige økologiske og økonomiske avhengigheten.” (19)

Kapitler i statsbudsjettet: Internasjonalt samarbeid (kap. 1470). Til dels bistand til ikkeODA-godkjente land og internasjonale miljøtiltak (kap.0197).

Vern av mangfoldet i naturen

”Det nettverk av vernede områder verden vil trenge i framtiden, betyr at langt større områder må vernes i en eller annen form.” (21)

”Det er avgjørende for framtidig utvikling at mangfoldet i levende natur bevares. Planter, dyr og mikroorganismer må bevares i det miljø de er avhengig av for å eksistere.” (113)

”...de enkelte regjeringer bør ... stimulere til individuelt, samfunnsmessig og organisasjonsmessig ansvar for bevaring av genreservoarer.” (115)

”Myndighetene bør ta stilling til hvor mange flere områder det er nødvendig å verne, spesielt med tanke på hvordan slike områder kan bidra til å nå nasjonale utviklingsmål og sørge for bevaring av genreservoarer.” (123)

Kapitler i statsbudsjettet: Ressurs- og miljøtiltak i skogbruket (kap.1142, post 76), tilskudd til kalking og lokale fiskeformål (1406, post 70), naturvern og kulturminnevern (kap.1422), Statens naturoppsyn (kap.1426) og Direktoratet for naturforvaltning (kap.1427). Til dels lokal og regional planlegging (kap.1463).

I neste kapittel knyttes de enkelte partienes bevilgningsforsalg til de overnevnte saksområdene på statsbudsjettet opp mot Brundtlandkommisjonens anbefalinger.

4. Partiene og statsbudsjettet

4.1 Partienes bevilgningsforslag til miljø- og utviklingssaker

Her vil vi presentere partienes økonomiske prioriteringer i miljø- og utviklingssaker i forbindelse med statsbudsjettene for 1998 og 1999. Hovedresultatene fra budsjettene for årene 1988 til 1997 er presentert i samletabell 4.1.5 på side 21. For en mer utførlig oversikt over resultatene for disse årene, viser vi til tidligere utgaver av denne rapporten.

De følgende tabellene viser Regjeringens og de enkelte partienes budsjettforslag for budsjettårene 1998 og 1999:

Tabell 4.1.1: Bevilgning i 1997, regjeringens forslag for 1998 og endring fra 97 til 98 for et utvalg miljø- og utviklingssaker i statsbudsjettet⁶. Alle tall er i hele tusen kroner.

	Bevilgn.97	Regj.forsl. 98	Endring kr.	Endring i %
Fattigdom:				
Administrasjon av u-hjelpen	377030	419323	42293	11
Prioriterte land og regioner	2335500	2089500	-246000	-11
Utvidet samarbeid	1955465	2197862	242397	12
Bistand via int.organisasjoner	2843255	3284915	441660	16
Øvrig bistand	1524150	1902700	378500	25
Drivhuseffekten:				
Utredninger vedr. miljø m.m.	18900	12500	6400	-34
Tilsk. til rasj. og miljøvennl. transp.	36200	34200	-2000	-6
Riksveginvesteringer				
NSB	3923600	4283800	360200	9
CO2-avgift i petroleumsvirks.	3000000	3100000	100000	3
Autodieselavgift	3400000	3650000	250000	7
Avgift på mineralolje	1775000	1895000	120000	7
Avgift på kull og koks	12000	13000	1000	8
Avgift på flyging av passasjerer	657000	990000	333000	51
Avgift på bensin	10850000	11650000	800000	7
Energi:				
Energiøkonomisering	148000	193000	45000	30
Energiforskning	162700	186800	24100	15
Forurensning:				
Positiv miljømerking	2750	2500	-250	-9
Tilskudd til Nox-tiltak	7000	6500	-500	-7
SFT	370468	311222	-59246	-16
Vannmiljø- avfalls- og spes.avf.tilt.	82783	121572	38789	47
Miljøovervåking og akutt forurensn.	72464	56793	-15761	-22
Regional og lokal planlegging	60897	72889	11992	20
Avfall/gjenbruk:				
Ref.ordn. for spes.avf., bilvr. og sp.olje	174514	174514	0	0
Emballasjeavg. på vin, brennevin m.m.	54000	64000	10000	19
Emballasjeavgift på øl	15000	16000	1000	7
Grunnavg. på engangsemb. for dr.varer	154000	175000	21000	14
Emb.avg. på CO2-holdig alk.fri dr.varer	12000	13000	1000	8
Emb.avg. på CO2-fri alk.fri dr.varer	34000	36000	2000	6

	Bevilgn.97	Regj.forsl. 98	Endring kr.	Endring i %
Landbruk				
Statens landbrukstilsyn	63202	68729	5527	9
Miljørettet prosjektarbeid i jordbruket	20030	32954	12924	65
Miljøavgift på kunstgjødsel	165175	165175	0	0
Miljøavgift på plantevernmidler	22000	22000	0	0
Forskning:				
Miljøvernforskning	220225	231835	11610	5
Internasjonalt samarbeid:				
Bistand til Sentr.- og Øst-Europa m.m.	468464	468364	-100	0
Internasjonalt samarbeid m.m..	72472	73110	638	1
Vern av mangfoldet i naturen:				
Ressurs- og miljøtiltak i skogbruket	39640	26373	-13267	-34
Naturvern og kulturminnevern	7636	10384	2748	36
Statens naturoppsyn	0	61058	61058	
Direktoratet for naturforvaltning	334561	210279	-124282	-37
Tilskudd til kalking og lok. fiskeformål	118801	93101	-25700	-22

Det ble foreslått særlig store endringer fra 1997- til 1998-budsjettet blant annet i sakene "utredninger vedrørende miljø m.m.", "avgift på flyging av passasjerer", "vannmiljø- avfalls- og spesialavfallstiltak", "miljørettet prosjektarbeid i landbruket" og "Direktoratet for naturforvaltning". Nedskjæringsforslaget i den førstnevnte saken kom som følge av at arbeidet med Norsk veg- og trafikkplan, Norsk luftfartsplan og Norsk jernbaneplan - alle for 1998-2007 - var sluttført. Midlene på dette kapitlet i 97-budsjettet ble brukt til å lage utredninger som grunnlagsmateriale til disse samferdselsplanene. Det var for øvrig tverrpolitisk enighet om å foreta dette kuttet, jamfør tabell 4.1.2. Avgiften på flyging av passasjerer ble av Bondevikregjeringen foreslått omgjort fra en avgift per passasjer til en avgift per sete. Grunnet lavt passasjerbelegg på de avgiftsbelagte strekningene/rutene, økte statens anslåtte inntekt fra denne avgiften vesentlig. Den foreslåtte økningen på kapitlet "Vannmiljø-, avfalls- og spesialavfallstiltak" gjaldt utvidelse av aksjekapitalen med 66 millioner kroner i det halvstatlige selskapet Norsk avfallshandtering AS. Utvidelsen ble foreslått for å få fullfinansiert bygging av et behandlingsanlegg for organisk spesialavfall i Brevik. I forhold til 1997-budsjettet inneholdt forslaget til 98-bevilgning over kapitlet "Miljørettet prosjektarbeid i jordbruket" også tilskudd til ulike frivillige organisasjoner. Blant disse var 4H, Det kongelige selskap for Norges vel og Det norske hageselskap. Fra og med 98-budsjettet ble "Statens naturoppsyn" og "Vilt- og fisketiltak" skilt ut fra "Direktoratet for naturforvaltning" som egne kapitler. Derav det store nedskjæringsforslaget på dette kapitlet.

Tabell 4.1.2: Partienes forslag til prosentvise nedskjæringer/påplusninger på et utvalg miljø- og utviklingssaker på statsbudsjettet for 1998 i forhold til bevilgning 1997 og veidgj. snitt av bevilgningsforslagene¹⁸ for hvert parti.

	FrP	H ⁷	KrF	SP	V	AP	SV
Fattigdom:							
Administrasjon av u-hjelpen	-21	6	11	11	11	11	13
Prioriterte land og regioner	-90	-39	-11	-11	-11	-11	-1
Utvidet samarbeid	-81	4	12	12	12	15	17
Bistand via int.organisasjoner	-95	-8	16	16	16	13	27
Øvrig bistand	20	23	25	25	25	23	41
Drivhuseffekten:							
Utredninger vedr. miljø m.m.	-60	-34	-34	-34	-34	-34	-34
Tilsk. til rasj. og miljøvennl. transp.	-6	-6	-6	-6	-6	-6	-6
Riksveginvesteringer ⁸	-31	-27	0	0	0	0	7
NSB	-5	7	9	9	9	7	36
CO2-avgift i petroleumsvirks.	3	3	3	3	3	3	23
Autodieselavgift	-19	2	7	7	7	7	7
Avgift på mineralolje	7	7	7	7	7	7	29
Avgift på kull og koks	8	8	8	8	8	8	8
Avgift på flyging av passasjerer	-47	7	51	51	51	7	62
Avgift på bensin	-26	7	7	7	7	7	24
Energi:							
Energiøkonomisering	-28	17	30	30	30	17	166
Energiforskning	-5	15	15	15	15	15	629
Forurensning:							
Positiv miljømerking	-9	-9	-9	-9	-9	-9	-9
Tilskudd til Nox-tiltak	-7	-7	-7	-7	-7	-7	-7
SFT	-15	(-)	-16	-16	-16	-14	53
Vannmiljø- avfalls- og spes.avf.tilt.	-51	-33	47	47	47	-33	28
Miljøovervåking og akutt forurensn.	-42	-22	-22	-22	-22	-22	6
Regional og lokal planlegging	-38	7	20	20	20	7	220
Avfall/gjenbruk:							
Ref.ordn. for spes.avf., bilvr. og sp.olje	0	0	0	0	0	0	0
Emballasjeavg. på vin, brennevin m.m.	19	19	19	19	19	19	19
Emballasjeavgift på øl	7	7	7	7	7	7	7
Grunnavg. på engangsemb. for dr.varer	10	14	14	14	14	14	14
Emb.avg. på CO2-holdig alk.fri dr.varer	8	8	8	8	8	8	8
Emb.avg. på CO2-fri alk.fri dr.varer	6	6	6	6	6	6	6
Landbruk							
Statens landbrukstilsyn	9	9	9	9	9	9	9
Miljørettet prosjektarbeid i jordbruket	-45	15	65	65	65	65	65
Miljøavgift på kunstgjødsel	0	0	0	0	0	0	0
Miljøavgift på plantevernmidler	0	0	0	0	0	0	0
Forskning:							
Miljøvernforskning	-12	(-)	5	5	5	5	19
Internasjonalt samarbeid:							
Bistand til Sentr.- og Øst-Europa m.m.	-100	20	0	0	0	-11	98
Internasjonalt samarbeid m.m..	-7	1	1	1	1	1	139

	FrP	H ⁷	KrF	SP	V	AP	SV
Vern av mangfoldet i naturen:							
Ressurs- og miljøtiltak i skogbruket	-34	-34	-34	-34	-34	-34	-34
Naturvern og kulturminnevern	-42	36	36	36	36	36	36
Statens naturoppsyn ⁹	0	(-)	0	0	0	0	16
Direktoratet for naturforvaltning	-49	(-,+)	-37	-37	-37	-36	-19
Tilskudd til kalking og lok. fiskeformål	-11	-11	-22	-22	-22	-28	14
Veid gjennomsnitt	-30	(-1) ¹⁰	7	7	7	5	26

Den tidligere omtalte omleggingen av avgiften på flyging av passasjerer ble prinsipalt bare støttet av regjeringspartiene og SV. Både Høyre og AP ønsket en videreføring av den gamle beregningsmåten, kun med en prisjustering fra 1997-budsjettet. Også fullfinansiering av nytt spesialavfallsanlegg i Brevik ved hjelp av utvidet statlig aksjekapital var det kun mellompartiene som foreslo prinsipalt. Under følger to tilsvarende tabeller for budsjettåret 1999.

Tabell 4.1.3: Bevilgning i 1998, regjeringens forslag for 1999 og endring fra 98 til 99 for et utvalg miljø- og utviklingsaker i statsbudsjettet⁶. Alle tall er i hele tusen kroner.

	Bevilgn.98	Regj.forsl.	Endring kr.	Endring i %
Fattigdom:				
Administrasjon av u-hjelpen	419323	496184	76861	18
Prioriterte land og regioner	2089500	2127000	37500	2
Utvidet samarbeid	2203612	2143166	-60446	-3
Bistand via int.organisasjoner	3279165	3141600	-137565	-4
Øvrig bistand	1896200	1927850	31650	2
Drivhuseffekten:				
Utredninger vedr. miljø m.m.	12500	12800	300	2
Tilsk. til rasj. og miljøvennl. transp.	34200	40400	6200	18
Riksveginvesteringer				
NSB	4283800	4593000	309200	7
CO2-avgift i petroleumsvirks.	3500000	4000000	500000	14
Autodieselavgift	3830000	4425000	595000	16
Avgift på mineralolje	1665000	450000	-1215000	-73
Avgift på flyging av passasjerer	931500	940000	8500	1
Avgift på bensin	11300000	9950000	-1350000	-12
CO2-avgift på mineralske prod.	0	4200000	4200000	
Energi:				
Energiøkonomisering	193000	270500	77500	40
Energiforskning	186800	179600	-7200	-4
Forurensning:				
Positiv miljømerking	2500	2500	0	0
Tilskudd til Nox-tiltak	6500	6500	0	0
SFT	298722	586509	287787	96
Miljødata, forurensn. og miljøeff.	121572	49061	-72511	-60
Miljøovervåking og akutt forurensn.	56793	56393	-400	-1
Regional og lokal planlegging	69889	61059	-8839	-13
Svovelavgift på mineralske prod.	0	130000	130000	
	Bevilgn.98	Regj.forsl.	Endring kr.	Endring i %

Avfall/gjenbruk:

Emballasjeavg. på vin, brennevinm.m.	71000	76000	5000	7
Emballasjeavgift på øl	15000	16000	1000	7
Grunnavg. på engangsemb. for dr.varer	185000	200000	15000	8
Emb.avg. på CO2-holdig alk.fri dr.varer	11000	12000	1000	9
Emb.avg. på CO2-fri alk.fri dr.varer	39000	42000	3000	8

Landbruk

Statens landbrukstilsyn	68729	79698	10969	16
Miljørettet prosjektarbeid i jordbruket	32954	27524	-5130	-16
Miljøavgift på kunstgjødsel	165175	165175	0	0
Miljøavgift på plantevernmidler	22000	45000	23000	105

Forskning:

Miljøvernforskning	231835	228835	-3000	-1
--------------------	--------	--------	-------	----

Internasjonalt samarbeid:

Bistand til ikke ODA-godkj. land m.m.	415664	259300	-156364	-38
Internasjonalt samarbeid m.m..	73110	65786	-7324	-10

Vern av mangfoldet i naturen:

Ressurs- og miljøtiltak i skogbruket	26373	22633	-3740	-14
Naturvern og kulturminnevern	10384	8699	-1685	-16
Statens naturoppsyn	59058	60822	1764	3
Direktoratet for naturforvaltning	213279	257149	45555	21
Tilskudd til kalking og lok. fiskeformål	105100	100100	-5000	-5

Fra 1998- til 1999-budsjettet kom de største endringsforslagene blant annet i følgende saker: "Avgift på mineralolje", "energiøkonomisering", "miljødata, forurensning og miljøeffektivitet", "miljøavgift på plantevernmidler" og "bistand til ikke ODA-godkjente land". Avgiften på mineralolje besto tidligere av en CO2- og en svovelkomponent. Stortinget vedtok under behandlingen av proposisjonen om grønne skatter å overføre disse to komponentene til egne kapitler. Men regjeringen foreslo å innføre en grunnavgift på mineralolje for å unngå overgang fra elfyring til oljefyring. Forslaget om økt enøkbevilgning skyldtes i hovedsak sterkere satsing på introduksjon av ny energiteknologi og bioenergi, og økt opplæringsvirksomhet i den forbindelse. Forslaget om sterkt redusert bevilgning til "miljødata, forurensning og miljøeffektivitet" hadde sin årsak i det foregående budsjettets engangsoverføring til egenkapitalutvidelse i Norsk avfallshandtering AS. Plantevernmiddelavgiften er i ferd med å omlegges fra å ha basis i omsetningsverdi til å få basis i normerte arealdoser og midlenes risiko for helse- og miljøskader. Omleggingen vil på sikt innebære en avgiftssats 7-8 ganger høyere enn i 98-budsjettet. Det første skrittet ble foreslått tatt i 99-budsjettet. Forslag om lavere bistand til de ikke ODA-godkjente landene skyldtes hovedsakelig mindre støtte til atomsikkerhetstiltak, miljøtiltak og samarbeidsprogrammet for Sentral- og Øst-Europa.

Tabell 4.1.4: Partienes forslag til prosentvise nedskjæringer/påplusninger på et utvalg miljø- og utviklingssaker på statsbudsjettet for 1999 i forhold til bevilgning 1998 og veid gj.snitt av bevilgningsforslagene¹⁸ for hvert parti.

	FrP ¹¹	H	KrF	SP	V	AP ¹²	SV
Fattigdom							
Administrasjon av u-hjelpen	(-)	9	18	18	18	18	20
Prioriterte land og regioner	(-)	-24	2	2	2	2	9
Utvidet samarbeid	(-)	-12	-3	-3	-3	-3	-11
Bistand via int.organisasjoner	(-)	-22	-4	-4	-4	-4	0
Øvrig bistand	x	2	2	2	2	2	6
Drivhuseffekten:							
Utredninger vedr. miljø m.m.	-38	2	2	2	2	2	2
Tilsk. til rasj. og miljøvennl. transp.	-41	18	18	18	18	18	18
Riksveginvesteringer ⁸	-26	-14	7	7	7	2	11
NSB	-6	4	7	7	7	7	25
CO2-avgift i petroleumsvirks.	4	4	14	14	14	12	31
Autodieselavgift	-20	16	16	16	16	16	16
Avgift på mineralolje	-100	-100	-73	-73	-73	-100	-73
Avgift på kull og koks							
Avgift på flyging av passasjerer	-100	-12	1	1	1	-23	1
Avgift på bensin	-38	-12	-12	-12	-12	-12	-12
CO2-avgift på mineralske prod. ⁹	-8	0	0	0	0	0	47
Energi:							
Energiøkonomisering	-39	12	40	40	40	40	104
Energiforskning	-20	-4	-4	-4	-4	-4	157
Forurensning:							
Positiv miljømerking	0	0	0	0	0	0	0
Tilskudd til Nox-tiltak	0	0	0	0	0	0	0
SFT ¹³	93	85	96	96	96	x	144
Miljødata, forurensn. og miljøeff.	-68	-64	-60	-60	-60	x	-56
Miljøovervåking og akutt forurensn. ¹⁴	-27	-1	-1	-1	-1	x	28
Regional og lokal planlegging	-47	-20	-13	-13	-13	x	37
Svovelavgift på mineralske prod. ⁹	-39	0	0	0	0	0	0
Avfall/gjenbruk:							
Ref.ordn. for spes.avf., bilvr. og sp.olje							
Emballasjeavg. på vin, brennevin m.m.	4	7	7	7	7	7	7
Emballasjeavgift på øl	7	7	7	7	7	7	7
Grunnavg. på engangsemb. for dr.varer	5	8	8	8	8	8	8
Emb.avg. på CO2-holdig alk.fri dr.varer	9	9	9	9	9	9	9
Emb.avg. på CO2-fri alk.fri dr.varer	5	8	8	8	8	8	8
Landbruk:							
Statens landbrukstilsyn	16	16	16	16	16	9	16
Miljørettet prosjektarbeid i jordbruket	-58	-16	-16	-16	-16	-16	-16
Miljøavgift på kunstgjødsel	0	-91	0	0	0	0	21
Miljøavgift på plantevernmidler	105	105	105	105	105	105	127
Forskning:							
Miljøvernforskning	-21	-18	-1	-1	-1	x	10
	FrP ¹¹	H	KrF	SP	V	AP ¹²	SV

Internasjonalt samarbeid:

Bistand til ikke ODA-godkj. land mm. ¹⁵	x	1	-38	-38	-38	-30	-6
Internasjonalt samarbeid m.m..	-18	-10	-10	-10	-10	x	93

Vern av mangfoldet i naturen:

Ressurs- og miljøtiltak i skogbruket	-14	-14	-14	-14	-14	-14	-14
Naturvern og kulturminnevern	-58	-16	-16	-16	-16	x	32
Statens naturoppsyn	0	-10	3	3	3	x	20
Direktoratet for naturforvaltning	-9	18	21	21	21	x	35
Tilskudd til kalking og lok. fiskeformål	19	5	-5	-5	-5	x	24
Veid gjennomsnitt	(-27) ¹⁶	0	7	7	7	(5) ¹⁷	17

Bare mellompartiene og SV støttet prinsipalt den tidligere omtalte innføringen av grunnavgift på mineralolje. De andre partiene ønsket å fjerne den helt. Forslaget om å trappe opp plantevernmiddeavgiften fikk full oppslutning på Stortinget. SV ønsket til og med å gå enda hurtigere fram enn regjeringen. I forhold til bistand til Sentral- og Øst-Europa var det bare Høyre og til dels SV som ønsket å holde igjen på nedskjæringene.

I tabellene under er partienes endringsforslag i prosent oppsummert for hele undersøkelsesperioden fra 1988 og framover. Da tallene for de to siste budsjettårene ikke er direkte sammenliknbare med dem fra de fire foregående undersøkelsene, er disse skilt ut i egne tabeller. Tallene angir det veidde gjennomsnittet for de enkelte partienes prosentvise påplussnings- eller nedskjæringsforslag i forhold til foregående års bevilgning. Et positivt tall betyr samlet sett forslag om økede bevilgninger til sakene i utvalget, og jo større tall, jo større økninger. Omvendt med negative tall: Jo større tall, jo større nedskjæringsforslag samlet sett. Først presenteres resultatet for samtlige saker i utvalget, det vil si omkring 14 for årene 1988-97 og drøye 40 for de to siste. Deretter har vi skilt ut bare miljøraker, og satt opp tilsvarende tabeller for disse.

Miljø- og utviklingssaker:

Fra 1993-97 (fra og med budsjettåret 1994) var både Rød Valgallianse (RV) og Venstre representert med en enmannsgruppe på Stortinget. Ingen av disse partiene ble tatt med i den endelige rangeringen, da de ikke var på Stortinget fra starten av undersøkelsesperioden. Men innsatsen deres ble undersøkt, og omtalt i teksten i de to foregående rapportene. Ved valget i 1997 falt RV ut av Stortinget, mens Venstre kom inn med en større gruppe og ble representert i regjeringen. I og med at saksutvalget i undersøkelsen nå er vesentlig utvidet, og grunnlaget for en rangering ut fra hele undersøkelsesperioden dermed er borte, er det ingen grunn til å holde dette partiet utenfor rangeringen lenger. Det finnes derfor i tabellen under:

Tabell 4.1.5: Partienes forslag til prosentvise nedskjæringer/påplussninger til miljø- og utviklingssaker på statsbudsjettene fra 1988 til 1997, veid gjennomsnitt¹⁸.

År	SV	AP	SP	KrF	H	FrP
1988	25	3	4	4	-3	-28
1989	32	8	9	8	1	-26
1990	33	4	2	2	2	-27
1991	40	1	-1	-1	-1	-27
1992	36	7	10	10	-3	-28
1993	14	-1	5	2	-12	-26
1994	31	12	20	19	-1	-35
1995	10	-8	0	-4	-22	-43
1996	31	6	17	14	-4	-25
1997	21	-2	11	11	-10	-35
Pr.år	27	3	8	7	-5	-30

Tallene i parentes er beheftet med en viss usikkerhet. Det forelå ikke eksakte opplysninger om de aktuelle partienes forslag i alle sakene for de angjeldende budsjettårene. Det veidde gjennomsnittet måtte derfor anslås. For en mer utførlig beskrivelse av hvordan dette er gjort, vises det til fotnotene (7,11,12, se også tab 4.1.2 og 4.1.4.). I de to neste tabellene er bare miljøsakene trekt ut:

Bare miljøsaker:

For årene 1988-97 utgjorde miljøsakene stort sett omkring 60 prosent av de totale bevilgningene til alle sakene i utvalget. Siden utvidelsen av saksutvalget alt overveiende kom på miljøsidens fra og med budsjettåret 1998 har denne andelen i tabellen under steget til omkring 75 prosent.

Igen skyldes parentesene usikre tall på grunn av manglende opplysninger om bevilgningsforslag. Se fotnotene for nærmere forklaring.

Noen interessante poenger fra tabellene:

- Den store utvidelsen av saksutvalget ser ikke ut til å ha påvirket resultatene i noen særlig grad sammenliknet med tidligere år: Rekkefølgen av partiene er akkurat den samme, med SV og FrP plassert langt ute på hver sin side i forhold til de andre partiene.
- Men med det nye saksutvalget i denne rapporten er avstanden mellom AP og mellompartiene på den ene siden, og AP og Høyre på den andre siden tilsynelatende blitt mindre. Betraktes bare de sakene som var med i utvalget fra før, stemmer stadig det første: Mindre avstand mellom AP og mellompartiene. Dette skyldes nok blant annet at det har vært vanskelig for mellompartiene å følge opp sine påplussningsforslag fra opposisjonsperioden i regjeringssposisjon. Med andre ord bekrefter disse resultatene den posisjonseffekten som ble omtalt i metodekapitlet: Jo lenger et parti sitter fra regjeringskontorene, jo lettere er det å være raus overfor det man oppfatter som gode formål. Siden det dreier seg om en mindretallsregjering er det grunn til å tro at mellompartiene har tilpasset forslagene sine til det som er mulig å få vedtatt. Men for øvrig har mange av sakene fått enda mindre bevilgninger enn opprinnelig foreslått etter budsjettforlikene med Høyre og FrP.
- Delvis skyldes den minskede avstanden også en sterkere utviklingsatsing fra Ap – i posisjon. Jaglandregjeringens budsjettforslag for 1998 innebar nærmere ti prosent økning i u-hjelpsbudsjettet. På den annen side foreslo ikke AP som opposisjonsparti i 1999-

Tabell 4.1.6: Partienes forslag til prosentvise nedskjæringer/påplussninger til miljø- og utviklingssaker på statsbudsjettene for 1998 og 1999, veid gjennomsnitt¹⁸.

År	SV	AP	SP	V	KrF	H	FrP
1998	26	5	7	7	7	(-1)	-30
1999	17	-5	7	7	7	0	(-27)

Tabell 4.1.7: Partienes forslag til prosentvise nedskjæringer/påplussninger til miljøsaker på statsbudsjettene fra 1988 til 1997, veid gjennomsnitt¹⁸.

År	SV	AP	SP	KrF	H	FrP
1988	15	4	3	3	-4	-5
1989	30	11	12	10	7	-2
1990	28	1	-2	-2	-2	-9
1991	43	1	-1	-1	-2	-14
1992	41	8	14	14	4	-8
1993	18	1	6	3	-4	-10
1994	43	17	27	23	10	12
1995	9	-14	-5	-11	-22	-27
1996	41	4	19	14	-2	-5
1997	27	-7	11	11	-11	-14
Pr.år	30	3	8	6	-3	-11

Tabell 4.1.8: Partienes forslag til prosentvise nedskjæringer/påplussninger til miljøsaker på statsbudsjettene for 1998 og 1999, veid gjennomsnitt¹⁸.

År	SV	AP	SP	V	KrF	H	FrP
1998	27	4	6	6	6	(1)	-19
1999	22	(7)	9	9	9	4	(-15)

budsjettet noen vesentlige økninger til noen av sakene i utvalget. Det ser dermed ut som om AP beholder en moderat linje i budsjettsaker også utenfor regjeringskontorene.

- Den tilsynelatende tilnærmingen mellom Høyre og AP skyldes derimot hovedsakelig endringen i saksutvalget i denne rapporten, sammenlignet med de foregående rapportene. Om kun de sakene som er direkte sammenliknbare over tid trekkes inn, har aldri avstanden mellom disse to partiene vært større. Årsaken er hovedsakelig meget store påplusningsforslag til riksveginvesteringer fra Høyres side de siste to årene. Slike forslag kommer negativt ut i vår undersøkelse, og på grunn av veginvesteringenes størrelse teller de mye ved veiingen i det gamle og mer beskjedne saksutvalget. Hvordan avstanden mellom disse partiene ville utviklet seg om alle relevante saker hadde vært med fra begynnelsen av er det derfor vanskelig å mene noe om. Det må også tas visse forbehold for ufullstendige opplysninger om disse to partienes forslag i henholdsvis 1998-budsjettet (Høyre) og 99-budsjettet (AP).
- Spesielt må Venstre og SP sies å ha fått lite igjen for regjeringsmakten på miljøområdet. Begge disse partiene ønsket i den foregående stortingsperioden sterkere miljøstatsing på statsbudsjettet enn den tredje regjeringspartneren KrF. Det må presiseres at datamaterialet for Venstre ikke er helt systematisk for alle årene i foregående periode.
- SV fortsetter å foreslå høyere bevilgninger til bistand enn KrF. For noen år siden var det omvendt.

4.2 Partienes innsats i forhold til Brundtlandkommisjonens anbefalinger

Fattigdom

- Bistanden fikk et løft av stortingsflertallet i 1998, men sto på stedet hvil i 1999.
- De siste to årene har AP og mellompartiene vært så og si helt på linje i synet på u-hjelpens størrelse. Noen titalls millioner i forskjell mellom forslagene hvert år er helt ubetydelig i et budsjett på over ni milliarder kroner.
- SV ønsket store påplussninger oppå et allerede påplussset budsjett i 1998, men foreslo ikke noe vesentlig større bevilgninger enn regjeringen i 1999.
- FrP står helt alene med sitt standpunkt om å avvikle den statlige u-hjelpen på sikt. Partiet foreslår i tråd med dette drastiske reduksjoner i bistandsbudsjettet år etter år. Det betyr i og for seg ikke at FrP er i mot fattigdomsbekjempelse, men partiet ønsker en annen form for u-hjelp hvor det er opp til den enkelte selv å avgjøre om og hvor mye vedkommende skal gi, og hvem som skal motta det.
- Høyre ønsker også et noe lavere nivå på den norske bistanden enn stortingsflertallet. Dette partiet er opptatt av å få en mer effektiv u-hjelp hvor måloppnåelse og kvalitet vektlegges framfor størrelsen på bevilgningene.
- KrF uttrykte for ti år siden en målsetting om å opprettholde og øke norsk bistand, jamfør innledningen. Partiet har jevnt over foreslått økninger i u-hjelpsbudsjettet hvert år siden. De eneste unntakene er 91-budsjettet og 99-budsjettet, hvor bevilgningsforslagene sto på stedet hvil i forhold til foregående år. Begge gangene satt KrF i regjering. Det synes altså å være lettere for KrF å jobbe for denne målsettingen i opposisjon enn i posisjon.

Drivhuseffekten

- Venstre foreslo en dobling eller mer av CO₂-avgiften på oljevirkosomheten på sokkelen de første årene dette partiet igjen var representert på Stortinget etter 1993. I regjeringsposisjon går partiet inn for et vesentlig lavere avgiftsnivå enn hva det ønsket i opposisjon. Riktignok har stortingsflertallet sluttet opp om mindre økninger i avgiften hvert eneste år, slik at avstanden mellom Venstres opprinnelige ønsker og faktisk avgift ikke lenger er så stor. SV ønsket i 1998 en høyere sats enn de andre partiene, som da var på linje.
- Denne enigheten sprakk i 1999-budsjettet. Fremdeles ønsker SV høyest sats, men mellompartiene og til dels Ap foreslo økninger i satsen som H og FrP er ikke lenger kunne være med på.
- FrP og til dels også Høyre har de to siste årene foreslått store påplussninger i riksveginvesteringene, vesentlig begrunnet ut fra ønsket om mindre transportkostnader for næringslivet.
- I 1998 og -99 har Ap og mellompartiene vært så og si enige om bevilgningene til NSB. Midt på 90-tallet ønsket alle mellompartiene sterkere budsjettsatsing på jernbaneformål enn det daværende regjeringspartiet.
- Klimaendringene nevnes som spesielt viktige utfordringer både av Høyre og SV. For å få et overblikk over disse partienes innsats mot klimaendringer i budsjettsammenheng fra 1988 og framover er det riksveginvesteringene, NSB og fra 92-budsjettet CO₂-avgiften som er

indikatorsakene i denne undersøkelsen. Høyre har som oftest foreslått påplusninger i vegbudsjettet, mens SV som oftest har gått inn for moderate kutt. Spesielt de to siste årene er Høyres påplusningsforslag store. Gitt at økt vegbygging gir mer bilkjøring, jfr. fotnote nr.2, kommer SV bedre ut enn Høyre på dette kapitlet. SV har med unntak for et år konsekvent foreslått økte bevilgninger til jernbaneforvaltning. Også Høyre har de fleste årene gått inn for mer midler til NSB, men adskillig mer beskjedne økninger enn SV. Fom. 94-budsjettet har Høyre foreslått kun små økninger i CO₂-avgiften, mens SV har gått inn for kraftige økninger. Også på disse to områdene har dermed SV ønsket sterkere budsjettsatsing mot drivhuseffekten enn Høyre. De norske CO₂-utslippene har vokst betydelig gjennom 90-årene, med en politikk vesentlig nærmere Høyre enn SV i de tre nevnte sakene.

- FrPs syn på miljøbegrunnede avgifter rimer dårlig med partiets selverklærte hovedprinsipp i miljøpolitikken – i korthet at forurenser betaler. Partiet ønsket i 99-budsjettet å fjerne mineraloljeavgiften og flypassasjeravgiften helt. Partiet var alene om å foreslå kutt i autodieselavgiften og det foreslo kraftige kutt i bensinavgiften. Kuttforslagene begrunnes ofte med at avgiftene blir en ren pengemaskin for staten uten at den ønskede miljøeffekt oppnås. Siden det bare er for de to siste årene disse avgiftene er med i undersøkelsen, er det ikke mulig å si hvordan FrP har forholdt seg til miljøavgifter gjennom hele undersøkelsesperioden.

Energi

- Stortingsflertallet har plussset kraftig på enøk-bevilgningene de siste to årene, men de ligger stadig på et langt lavere nivå enn tidlig på 90-tallet.
- Men Bondevik-regjeringen har foreslått mindre økninger til dette formålet enn hva mellompartiene gjorde i opposisjon.
- FrP er det eneste partiet som de to siste årene har ønsket å skjære ned på enøk-bevilgningene i forhold til foregående år.
- På 98-budsjettet foreslo SV å avsette 1 milliard kroner til et fond for energiforskning. Dette forslaget ble ikke tatt opp igjen i 1999.
- Både AP og SP trekker i innstillingen om oppfølging av Brundtlandkommisjonens rapport fram energiøkonomisering som et satsingsområde, jfr. innledningen. Ser vi på disse to partienes forslag til enøk-bevilgninger fra 1988 og framover, viser det seg at de stort sett var enige om å styrke enøk-kapitlet fram tom. 1992-budsjettet. Deretter foreslo AP nedskjæringer tre år på rad, noe SP stort sett ikke fulgte. Fom 96-budsjettet har igjen begge partier gått inn for økt enøk-satsing. SP har riktignok moderert påplusningsforslagene betydelig som regjeringsparti de to siste årene. Sp gikk mao. midt på 90-tallet inn for vesentlig høyere enøk-bevilgninger enn Ap, men ikke når partiet selv siden kom i regjering.

Forurensning

- Forurensningskontroll – det vil i praksis si Statens forurensningstilsyn (SFT) - har vært FrPs store miljøsak fra starten av undersøkelsesperioden. Dette partiet går de to siste årene for første gang ikke lenger enn regjeringen i å foreslå bevilgninger til dette formålet. Med forbehold for at APs bevilgningsforslag til SFT for 1999 ikke er kjent, er det nå bare Høyre som ønsker å bruke mindre penger på dette kapitlet enn FrP.
- Totalt sett har bevilgningene til forurensningstiltak stadig skrumpet inn gjennom 90-årene – noe så og si alle partiene har stått bak. Dette kan skyldes flere forhold: Saken er ikke så populær som den var på 80-tallet. Store engangsutgifter til kommunale vann- og avløpsanlegg er allerede bevilget. Forurensningssituasjonen er bedret de siste 10 årene.

- Tiltaket positiv miljømerking er det full enighet om blant de undersøkte partiene.

Ozonlaget

- Se omtale av SFT under forurensningspunktet. Kontroll med de ozonskadelige utslippene er noe som i stor grad har lyktes.

Avfall/gjenbruk

- Dette handler delvis om SFT, men også om en rekke emballasjeavgifter som er innført for å redusere avfallsproblemet. Disse var ikke med i saksutvalget tidligere. På dette avgiftsområdet hersker det nesten full enighet om satsene mellom samtlige partier. I 1999 var det bare FrP som ikke ønsket en mindre prisjustering av avgiftssatsene.

Landbruk

- Med unntak for FrP var det full oppslutning blant stortingspartiene om å doble avgiften på plantevernmidler i 99-budsjettet.
- Det er også stort sett enighet om bevilgningene til staten landbrukstilsyn – bare AP ønsket en noe mindre påplussning enn de andre partiene i 1999.
- Høyre ønsker å avvikle miljøavgiften på kunstgjødsel.
- FrP foreslår som eneste parti kraftige kutt i miljørettet prosjektarbeid innen landbruket.

Forskning

- SV foreslår størst økninger til dette formålet, mens FrP vil ha de største kuttene.
- Også Høyre vil skjære noe ned på dette kapitlet.
- Bevilgningene til miljøvernforskning har stått på stedet hvil de siste par årene, etter økning gjennom flere år.

Internasjonalt samarbeid

- SV har foreslått betydelige økninger til dette formålet.
- Stortingsflertallet bestående av mellompartiene, AP og Høyre lot denne bevilgningen stå på stedet hvil i 1998-budsjettet, mens disse partiene kuttet i bevilgningen i 1999. Her må det tas forbehold om at APs forslag på dette kapitlet ikke er kjent siste år. Mellompartiene følger dermed ikke opp bevilgningsøkningene de foreslo i opposisjon.
- FrP ønsker å skjære ned disse bevilgningene kraftig.
- Høyre ønsker en langt sterkere satsing på miljøtiltak i Øst-Europa, herunder atomsikkerhet, enn stortingsflertallet. Spesielt i 1998-budsjettet markerte Høyre seg på denne saken.

Vern av mangfoldet i naturen

- Mellompartiene og AP ønsker de laveste bevilgningene til kalking mot sur nedbør.
- Dette er en sak som FrP og til dels Høyre satser på, men det er likevel SV som foreslår de største bevilgningene.
- Høyre er skeptisk til det nyopprettede Statens naturoppsyn, og ønsker nedskjæringer til dette formålet.

- Ressurs- og miljøtiltak har blitt kraftig beskåret to år på rad, med oppslutning fra samtlige partier.
- SV ønsker sterkere budsjettsatsing på Direktoratet for naturforvaltning (DN), mens FrP vil kutte i bevilgningen til dette formålet.

4.3 Disse er enige om bevilgningsforslag

I tabellene under er det talt opp antall saker fra utvalget hvor de ulike partiene er enige om størrelsen på bevilgningene. Partikonstellasjonene er rangert etter hvor hyppig enigheten har vært. De to siste budsjettårene er også i denne delen av rapporten skilt ut i egen tabell, på grunn av endringen i undersøkelsesopplegget. Fra 1988-97 var utvalget omkring 14 saker hvert år, mens det siden har vært drøye 40 saker.

Tabell 4.3.1: Forekomst av enighet mellom ulike partikonstellasjoner i synet på bevilgninger til 132 miljø- og utviklingssaker på statsbudsjettet i perioden 1988-97.

	1988-1993	1994	1995	1996	1997	1994-1997	Totalt
SP/KrF	66	5	7	6	10	28	94
AP/H	37	7	5	3	8	23	60
AP/KrF	43	3	3	4	4	14	57
AP/SP	43	2	2	3	3	10	53
AP/KrF/SP	41	2	2	3	3	10	51
H/FrP	33	6	4	3	1	14	47
AP/FrP	29	5	4	3	2	14	43
AP/H/FrP	23	5	3	2	1	11	34
KrF/FrP	27	1	2	2	0	5	32
SV/SP	12	2	3	6	7	18	30
SP/FrP	25	1	1	1	0	3	28
SV/KrF/SP	7	2	3	5	6	16	23
SV/AP	11	1	2	3	3	9	20
SV/FrP	5	0	1	1	0	2	7
Ant. saker	78	13	13	14	14	54	132

Resultatene for enkeltår fra den første delen av undersøkelsesperioden kan finnes i tidligere utgaver av denne rapporten. Begge de to siste årene har KrF, SP og Venstre sittet sammen i regjering, og dermed lagt fram identiske budsjettforslag. For enkelhets skyld er disse partiene slått sammen i tabellen under. En partikonstellasjon som ikke var med i tidligere undersøkelser er tilføyd: Høyre/SV.

For begge disse budsjettårene, men særlig for 1999, mangler det opplysninger om enkelte partiers bevilgningsforslag i flere saker. Det er derfor ingen av årene med like mange saker i denne oversikten som det er med i saksutvalget totalt.

Det er vanskelig å sammenlikne resultatene fra denne delen av undersøkelsen med tilsvarende resultater fra tidligere års undersøkelser. Saksutvalget er utvidet, og det mangler også opplysninger om bevilgningsforslagene til enkelte partier i saker som også tidligere var med. Men sett i sammenheng med resultatene for øvrig, og med visse forbehold er det likevel mulig å antyde noen poenger:

- Bildet som framkommer de to siste årene er grovt sett ikke så forskjellig fra tidligere undersøkelser: Mellompartiene er oftest enige – etter at de kom i regjering er samstemmigheten total.
- Denne delen av undersøkelsen synes å bekrefte tilnærmingen mellom AP og mellompartiene i miljø- og utviklingspolitikken. Særlig SP og AP virker å være enige om bevilgningene i en større andel av sakene de to siste årene, enn i perioden fra 1994-97. Dette inntrykket gjelder også når bare de sakene som har vært med i undersøkelsen fra tidligere år betraktes.
- Høyre og Ap synes også å være enige svært ofte.
- Mellompartiene og SV synes ikke å være like ofte enige som før. Dette er naturlig siden mellompartiene har blitt mer moderate i sine bevilgningsforslag i regjeringsposisjon.
- Resultatene kan tyde på at Ap siste to år har orientert seg mer mot venstre i miljø- og utviklingspolitikken enn i perioden før. Partiet synes nå å være enig med SV i en større andel av sakene enn med FrP. Før var det omvendt.
- Helt siden 1994 synes det som om APs enighet med FrP i denne typen saker har avtatt.
- SV og Høyre er de to siste årene oftere enige enn Høyre og FrP. Dette kan tyde på at det største skillet i miljø- og utviklingspolitikken går mellom Høyre og FrP. Dette synes å være et enda større skille enn mellom SV og de øvrige partiene.

Tabell 4.3.2: Forekomst av enighet mellom ulike partikonstellasjoner i synet på bevilgninger til 68 miljø- og utviklingsaker på statsbudsjettet i årene 1998 og -99. KrF, SP og Venstre er slått sammen under forkortelsen MP (mellompartiene).

	1998	1999	Total
MP	38	30	68
MP/AP	28	24	52
AP/H	27	18	45
MP/H	22	18	40
MP/SV	18	17	35
AP/SV	18	14	32
H/SV	16	15	31
FrP/H	16	9	25
AP/FrP	16	8	24
MP/FrP	16	8	24
AP/H/FrP	15	7	22
FrP/SV	13	6	19
Ant. saker	38	30	68

Fotnoter

- 1) Unntaket i så måte er SV, som hopper over de to første punktene og går direkte til det tredje – handling. SVs merknader er da også mer konkrete og mindre ideologiske enn de øvrige partienes.
- 2) Når det gjelder støtte til vegbygging, er det i følge sivilingeniør Jan Usterud Hansen i Transportøkonomisk institutt (TØI) ikke ført vitenskapelige bevis for at økt veibyging gir mer trafikk, og dermed mer forurensning. Men han sier at sannsynligheten for at så er tilfelle er ”meget stor”. Vi har derfor valgt å ta med støtte til vegbygging som et miljøfiendtlig tiltak. Forslag til økte vegbevilgninger gir minus i undersøkelsen.
- 3) I forbindelse med statsbudsjettet framlegger regjeringen en såkalt ”Grønn bok”. Denne gir en samlet oversikt over miljøstatsingen i statsbudsjettet. En miljøsak er i ”Grønn bok” definert videre enn i denne undersøkelsen. Sakene er delt inn i tre kategorier etter hvor stor andel av bevilgningen som er direkte miljørelatert. Det vil derfor være saker med svært liten miljøandel – ned mot 10 % - med i ”Grønn bok”. De fleste av sakene i vår undersøkelse kommer i ”Grønn bok”s kategori I – rene miljøtiltak – med en miljøandel på minst 2/3. Det betyr at ikke nødvendigvis alle sakene vi har med heller er 100 % miljø saker.
- 4) Slakkere økonomiske tøyler i opposisjon synes i mindre grad å gjelde AP enn mellompartiene gjennom undersøkelsesperioden.
- 5) Et viktig spørsmål som Brundtlandkommissjonen tok opp var det vestlige forbruksnivået. Kommisjonen sier at: ”En bærekraftig global utvikling krever at de som lever i overflod, tilpasser seg en livsstil i samsvar med Jordens økologiske forutsetninger, for eksempel i energiforbruk.” (18) ”Dyptgripende politiske endringer er nødvendige for å takle industrilandenes høye forbruksnivå”. (51) Men når det gjelder forbruk er det vanskelig å måle partienes innsats på Stortinget, fordi det er så mange faktorer som virker inn: importpriser, innenlandsk prisnivå, lønninger, skatter og avgifter, konkurransedyktighet osv. Vi har derfor valgt å se bort fra dette punktet i undersøkelsen.
- 6) Vi har brukt regjeringen Bondeviks forslag, og ikke det til regjeringen Jagland, som la fram det opprinnelige 1998-budsjettet.
- 7) For Høyres del mangler det tallfestede prinsipale forslag på kapitellnivå i innstillingen fra energi- og miljøkomiteen. Men Høyres prioriteringer er beskrevet i ord i merknadene. Det framgår hvor partiet ønsker å kutte (markert med -), hvor det vil plusse på (markert med +), og hvor det underforstått er enig med regjeringen (Jaglands) budsjettforslag.
- 8) Kapittel 1320 post 30, riksveginvesteringer inneholder også underposter hvor midler blant annet går til kollektivtiltak, dvs. at disse bevilgningene ikke utelukkende går til tilrettelegging for biltrafikk. Partiene tallfester som oftest ikke forslagene sine på underpostnivå. De forslår en samlet påplussning eller nedskjæring på hele posten som sådan. Men i merknadene er det ofte en nærmere angivelse av forslagene innretning. For eksempel gir både Høyre og Fremskrittspartiet klart uttrykk for at det er stamvegene som prioriteres i påplussningsforslagene deres. Vi regner derfor disse ekstra midlene for i sin helhet å være tiltenkt mer bilvegbygging. Det samme gjelder for øvrig denne posten i 99-budsjettet.
- 9) Dette kapitlet var nytt på statsbudsjettet for 1998. Partienes endringsforslag er derfor beregnet i forhold til regjeringens forslag samme år, siden det ikke finnes noen bevilgning foregående år. Det samme gjelder for de to nye sakene i 1999-budsjettet.
- 10) Totalt forslø Høyre ca. 66 millioner mindre over miljøverndepartementets rammeområde enn Bondevikregjeringen. Selv om vi ikke kjenner den nøyaktige disponeringen av Høyres miljøvern budsjett, utgjør dette likevel så lite at det ikke påvirker resultat i nevneverdig grad ved veiing mot all de andre sakene. Tallet -1 er derfor forholdsvis

- sikkert, men likevel satt i parentes fordi det ikke er samme nøyaktighet i beregningen som for de andre tallenes vedkommende.
- 11) Fremskrittspartiets prinsipale forslag til u-hjelpsbudsjett finnes ikke tallfestet på kapittelnivå i innstillingen fra utenrikskomiteen. Men partiet uttrykker i merknadene ønske om store reduksjoner i u-hjelpen (markert med -). Partiet foreslår som regel økt bevilgning til humanitær bistand under området øvrig bistand. Hvordan dette slår ut i 99-budsjettet vites ikke (markert med x).
 - 12) Aps prinsipale forslag til budsjett for energi- og miljøkomiteens rammeområder foreligger ikke tallfestet på kapittelnivå. Det framgår heller ikke klart av merknadene, med unntak for de to energisakene, hva partiet går inn for (markert med x).
 - 13) Kapitlet "Refusjonsordning for spesialavfall, bilvrak og spillolje (1449) er fom dette budsjettet slått sammen med SFT-kapitlet.
 - 14) Dette kapitlet het før "Vannmiljø-, avfalls og spesialavfallstiltak".
 - 15) Dette kapitlet het før "Bistand til Sentral- og Øst-Europa og internasjonal miljøtiltak".
 - 16) Ut fra Fremskrittspartiets forslag til rammebevilgning for utenriksdepartementet i 1999, framgår det at de ønskede reduksjonene i bistanden må være i nogenlunde samme størrelsesorden som i 1998. Under denne forutsetningen kan FrPs veidde gjennomsnitt, med en liten usikkerhet, beregnes til 27 %.
 - 17) Arbeiderpartiets forslag til bevilgning for miljøverndepartementets rammeområde ligger ca. 40 millioner lavere enn regjeringens. Selv om ikke partiets disponering av miljøbudsjettet er kjent, er dette tallet så lavt at resultatet ikke påvirkes i nevneverdig grad ved veing mot alle de andre sakene. Tallet 5 er derfor forholdsvis sikkert, men likevel satt i parentes fordi det ikke er samme nøyaktighet i beregningen som for de andre tallenes vedkommende.
 - 18) Hvert partis gjennomsnittlige endringsforslag for alle sakene til sammen framkommer ved å veie endringene i hver sak i forhold til denne sakens faktiske størrelse på foregående års budsjett. Det gjennomsnittlige endringsforslaget hvert år gir grunnlag for den endelige rangeringen av partienes innsats i miljø- og utviklingspolitikken.

Kilder

- Budsjettinnstilling S.nr.I, finanskomiteen 1997/98, Stortinget 1997.
- Budsjettinnstilling S.nr.1, finanskomiteen 1997/98, Stortinget 1997.
- Budsjettinnstilling S.nr.2, familie-, kultur- og administrasjonskomiteen 1997/98, Stortinget 1997.
- Budsjettinnstilling S.nr.3, utenrikskomiteen 1997/98, Stortinget 1997.
- Budsjettinnstilling S.nr.8, næringskomiteen 1997/98, Stortinget 1997.
- Budsjettinnstilling S.nr.9, energi- og miljøkomiteen 1997/98, Stortinget 1997.
- Budsjettinnstilling S.nr.13, samferdselskomiteen 1997/98, Stortinget 1997.
- Budsjettinnstilling S.nr.I, finanskomiteen 1998/99, Stortinget 1998.
- Budsjettinnstilling S.nr.1, finanskomiteen 1998/99, Stortinget 1998.
- Budsjettinnstilling S.nr.2, familie-, kultur- og administrasjonskomiteen 1998/99, Stortinget 1998.
- Budsjettinnstilling S.nr.3, utenrikskomiteen 1998/99, Stortinget 1998.
- Budsjettinnstilling S.nr.8, næringskomiteen 1998/99, Stortinget 1998.
- Budsjettinnstilling S.nr.9, energi- og miljøkomiteen 1998/99, Stortinget 1998.
- Budsjettinnstilling S.nr.13, samferdselskomiteen 1998/99, Stortinget 1998.
- Forhandlinger i Stortinget nr.308 1988/89, 14.juni 1989, Stortinget 1989.
- Innstilling S.nr.273 1988/89, Kommunal- og miljøvernkomiteen, Stortinget 1989.
- Stortingsproposisjon nr.1, 1997/98, Finansdepartementet, skatte-, avgifts- og tollvedtak, Stortinget 1997.
- Stortingsproposisjon nr.1, 1997/98, Barne- og familiedepartementet, Stortinget 1997.
- Stortingsproposisjon nr.1, 1997/98, Utenriksdepartementet, Stortinget 1997.
- Stortingsproposisjon nr.1, 1997/98, Landbruksdepartementet, Stortinget 1997.
- Stortingsproposisjon nr.1, 1997/98, Miljøverndepartementet, Stortinget 1997.
- Stortingsproposisjon nr.1, 1997/98, Olje- og energidepartementet, Stortinget 1997.
- Stortingsproposisjon nr.1, 1997/98, Samferdselsdepartementet, Stortinget 1997.
- Stortingsproposisjon nr.1, 1998/99, Finansdepartementet, skatte-, avgifts- og tollvedtak, Stortinget 1998.
- Stortingsproposisjon nr.1, 1998/99, Barne- og familiedepartementet, Stortinget 1998.
- Stortingsproposisjon nr.1, 1998/99, Utenriksdepartementet, Stortinget 1998.
- Stortingsproposisjon nr.1, 1998/99, Landbruksdepartementet, Stortinget 1998.
- Stortingsproposisjon nr.1, 1998/99, Miljøverndepartementet, Stortinget 1998.
- Stortingsproposisjon nr.1, 1998/99, Olje- og energidepartementet, Stortinget 1998.
- Stortingsproposisjon nr.1, 1998/99, Samferdselsdepartementet, Stortinget 1998.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling: Vår felles framtid. Tiden Norsk Forlag. Oslo 1987.
- Aardal, Bernt: Energi og miljø. Nye stridsspørsmål i møte med gamle strukturer. Institutt for samfunnsforskning. Oslo 1993.