

Ed.

155. Nefndarálit

[86. mál]

um frv. til laga um Framkvæmdastofnun ríkisins.

Frá minni hl. fjárhagsnefndar.

Eins og frumvarp um Framkvæmdastofnun ríkisins liggur fyrir á þskj. 96 ásamt breytingartillögum meiri hl. fjárhagsnefndar á þskj. 154 er ljóst, að stefnt er að meiri afskiptum stjórnvalda af athafnalífinu og pólitískri íhlutun en kunnugt er um í nokkru vestrænu ríki. Með frumvarpinu er ekki stefnt að því að taka upp hagnýta áætlunargerð, hagrannsóknir og stjórn fjárfestingarmála, eins og í veðri er látið vaka. Fyrrverandi ríkisstjórn tók þau vinnubrögð upp í stjórn þjóðarbúskaparins, og síðasta endurskipulagning á þessu sviði var gerð með lögum nr. 66/1966, um Framkvæmdasjóð Íslands, Efnahagsstofnun og Hagráð, og með lögum nr. 69/1966, um Atvinnuþjófnumarsjóð.

Á það er lögð rík áherzla í athugasemdum við frumvarpið, að með þeirri nýju skipan, sem þar er gert ráð fyrir, sé stefnt að betri samræmingu og samstarfi aðila og stofnana en áður hefur verið. Sannleikurinn er þó sá, að stefnt er í gagnstæða átt að mörgu leyti. Í stjórn Efnahagsstofnunarinnar sitja nú fulltrúar frá Hagstofu Íslands, fjármálaráðuneytinu, Seðlabanka Íslands og Framkvæmdasjóði. Þessi skipan stjórnarinnar hefur tryggt náið samstarf þessara aðila í áætlunar- og skýrslugerð, sem bæði Efnahagsstofnunin og þessir aðilar hafa unnið að. Í gegnum Hagráð hefur Efnahagsstofnunin haft beint samráð við fulltrúa atvinnugreina. Þá hefur Efnahagsstofnunin skipað oddamann í yfirnefnd Verðlagsráðs sjávarútvegsins og formann stjórnar Framleiðnisjóðs landbúnaðarins og átt fulltrúa í Rannsóknaráði ríkisins. Allt þetta átti nú að falla niður, án þess að nokkurt annað formlegt samband kæmi í staðinn, þótt breytingartillögur meiri hl. bæti þar nokkuð um.

Framkvæmdastofnunin er samkvæmt frumvarpinu þrjár deildir. Tvær þeirra, hagrannsóknadeild og áætlanadeild, eru nú innan sömu stofnunar, Efnahagsstofnunarinnar. Hin þriðja, lánadeild, felur í sér sameiningu tveggja sjóða, Framkvæmdasjóðs og Atvinnuþjófnumarsjóðs, sem staðið hafa í nánú sambandi við Efnahagsstofnunina og Seðlabankann, m. a. með því móti, að Framkvæmdasjóður hefur átt fulltrúa í stjórn Efnahagsstofnunarinnar. Um aukið samband eða samvinnu verður því ekki að ræða vegna tilkomu hinnar nýju stofnunar. Á hinn bóginn er skorið á tengsl, sem nú eru fyrir hendi, bæði við Seðlabanka, Hagráð, fjármálaráðuneyti, Rannsóknaráð og samtök atvinnugreina. Ákvæði, sem frumvarpið hefur að geyma um samvinnu lánastofnana í 14. og 15. gr., fela ekki annað í sér en þegar eru starfsvenjur þessara stofnana. Ákvæði 35. gr., sem miðar að því að komast hjá tvíverknaði í upplýsinga-

söfnun, er út í bláinn, þar sem hlutaðeigandi stofnanir gæta þess vandlega, að um tvíverknað sé ekki að ræða, og engin dæmi mun að finna um slíkt.

Loks má á það benda, að skipulag Framkvæmdastofnunar ríkisins torveldar allt samstarf við aðra aðila vegna pólitískrar uppbyggingar hennar. Minni hl. fjárhagsnefndar leggur því til, að frumvarpið verði fellt. Ef svo fer ekki, vill hann þó freista þess að sniða af frumvarpinu verstu vankantana með þeim breytingartillögum, sem hann flytur á sérstöku þingskjali.

Í frv. felst aðeins ein meginbreyting frá því kerfi um hagrannsóknir, áætlunargerð og stjórn fjárfestingarmála, sem nú ríkir. Í stað Efnahagsstofnunarinnar, sem lýtur stjórn embættismanna undir beinni yfirstjórn forsætisráðherra og í nánum tengslum við aðra ráðherra, á að setja á laggirnar Framkvæmdastofnun ríkisins. Verður hún geysilegt bákn, sem skal lúta daglegri stjórn þriggja pólitískra eftirlitsmanna stjórnarflokkanna, sem hlotið hafa heitið „kommissarar“ manna á meðal að austrænni fyrirmynd. Til marks um það ofurvald, sem þessum pólitísku „kommissörum“ er veitt í frumvarpinu, er, að verksvið þeirra er ekki skilgreint til neinnar hlitar, og ekki verður annað séð en þeim sé einum ætlað að gefa umsagnir um einstakar lánsúmsóknir frá einkaaðilum eða sveitarfélögum og fái þannig vald til að „ræða“ úmsóknnum að vild. Geta þeir þannig í framkvæmdinni haft sömu óheillaáhrifin á athafnalífið í landinu og lamandi haftakerfi hefur áður haft. Ef ekki er verið að sækjast eftir slíkum pólitískum afskiptum af athafnalífinu, væru hinir pólitísku „kommissarar“ með öllu óþarfir. Af þeim ástæðum er lagt til á þskj. 156, að í stað þeirra fari forstöðumenn deilda með daglega stjórn Framkvæmdastofnunar ríkisins, enda er það eðlilegast, að sérmenntaðir menn og hlutlausir hafi það starf með höndum, þar sem pólitísk afskipti af útlánum til fjárfestingar í atvinnulífinu eru óæskileg. Þar á að leggja hlutlaust hagkvæmnismat til grundvallar.

Fyrir allöngu var ríkisstjórnun, hér á landi ljóst, að til þyrfti að vera aðili, sem hefði á hendi rannsókn á þjóðarbúskapnum og væri ríkisstjórninni til ráðuneytis í efnahagsmálum. Í fyrstu var reynt að leysa vandann með því að kalla til sérfræðinga, sem störfuðu takmarkaðan tíma að athugunum eða tillögugerð á þessu sviði. Þannig kvöddu ríkisstjórnir Hermanns Jónassonar 1934—1939 og 1956—1958 til erlenda sérfræðinga í þessu skyni.

Á síðari árum var þessari starfsemi komið fyrir í föstu formi hjá ákveðinni stofnun, og var það gert fyrst með tilkomu Efnahagsmálaráðuneytisins 1959 og síðar Efnahagsstofnunarinnar 1962. Í 13. gr. núgildandi laga um Framkvæmdasjóð Íslands, Efnahagsstofnun og Hagráð eru ákvæði um hagrannsóknadeild, sem annist hagfræðilegar athuganir fyrir ríkisstjórnina, Seðlabankann og aðra opinbera aðila, eftir því sem um semst. Jafnframt er kveðið svo á, að deildin sé ríkisstjórninni til ráðuneytis í efnahagsmálum. Í frv. um Framkvæmdastofnun ríkisins er hagrannsóknadeildin fjarlægð ríkisstjórninni. Henni ber ekki skylda til að vera ríkisstjórninni til ráðuneytis í efnahagsmálum, og hún á ekki að hafa frumkvæði að athugunum fyrir ríkisstjórnina, heldur framkvæma þær eftir því, sem, um er beðið. Hún á að vera hluti stofnunar, sem lýtur annarri stjórn en ríkisstjórnarinnar. Þess vegna verður ekki um náð samband milli ríkisstjórnarinnar og hagrannsóknadeildar að ræða, sem er forsenda góðs ráðuneytis í efnahagsmálum. Sú þjónusta, sem hagrannsóknadeildin á að inna af hendi, er yfirleitt framkvæmd í nálægum löndum af deildum í fjármálaráðuneytinu, t. d. í Noregi, Svíþjóð og Englandi, eða af sérstöku stofnunum, eins og í Danmörku og var um skeið í Svíþjóð. Í Bandaríkjunum gegnir þriggja manna ráð sérfræðinga, sem heyrir beint undir forsetann, þessu sama hlutverki. Hér á landi hefur Efnahagsstofnunin annað þetta hlutverk, en jafnframt verið hlutlaus upplýsingasafnari og miðlari, sem allir aðilar hafa getað treyst. Óþarft er að tíunda mikilvægi slíkrar stofnunar hér á landi. Því er lagt til með hliðsjón af framansögðu, að Efnahagsstofnunin starfi áfram að öðru leyti en því, að áætlunargerð falli undir verksvið Framkvæmdastofnunar ríkisins. Ef sú

tillaga verður samþykkt við 2. umræðu, munu þar af leiðandi breytingartillögur verða fluttar við lög nr. 66/1966 og við frv. við 3. umræðu.

Jafnframt er lagt til, að Hagrád starfi áfram. Þar koma saman fulltrúar stjórn-málaflokka, atvinnuvega, launþega og vinnuveitenda til þess að bera saman ráð sín. Efnahagsstofnunin hefur sem ópólitískur aðili lagt fyrir Hagrád ýtarlegar skýrslur um ástand og horfur í þjóðarbúskapnum hverju sinni. Þar hefur því verið vettvangur upplýsingamiðlunar og skoðanaskipta fyrrgreindra aðila, þar sem margt gagnlegt hefur komið fram. Frekar sýnist því ástæða til að efla Hagrád og lagfæra þá ann-merka, sem fram hafa komið í starfsemi þess, en alls ekki að leggja það niður.

Frumvarpið um Framkvæmdastofnun ríkisins fjallar að miklu leyti um áætlunar-gerð. Í athugasemdum við frumvarpið er talað um eflingu atvinnuveganna „með skipulegum áætlunavinnubrögðum“ og sagt, að stefnt sé að því, „að íslenzkur þjóðar-búskapur þróist í framtíðinni með skipulegum hætti“. Í ræðum fulltrúa ríkisstjórn-arinnar og í greinum stuðningsblaða hennar hefur einnig mikið verið um áætlunir og áætlunargerð talað sem eins konar allra meina bót. Í frumvarpinu sjálfu og athuga-semðum við það er þó hvergi að finna neina skilgreiningu á því, hvað áætlunargerð sé né hvernig eigi að heita henni. Enn síður er slíkar upplýsingar að finna í áður-nefndum ræðum og blaðagreinum. Þó er hér síður en svo um einfalt mál að ræða, heldur óvenju flókið. Ekki virðist óeðlilegt að ætlast til þess, að þeir, sem allan vanda telja sig geta leyst á grundvelli áætlana og áætlunargerðar, geri skilmerkilega grein fyrir, hvað í þessu felist.

Áætlunargerð var mjög rædd hér á landi á árunum milli 1930 og 1940. Eftir styrjöldina, eða á árunum 1945—50, hafði ríkisvaldið mikil afskipti af starfsemi hagkerfisins til þess að laga það að nýjum og erfiðum aðstæðum eftir styrjöldina. Á hvorugu þessara tímabila var þó gerð alvarleg tilraun til áætlunargerðar, enda má telja, að skortur á hagrænum upplýsingum og reyndum sérfræðingum hafi úti-lokað þetta með öllu. Á árunum 1950—1960 beindist athyglin hér á landi sífellt að aðkallandi efnahagsvandamálum og voru ekki gerðar tilraunir til að vinna að áætlunargerð. Ríkisstjórn Hermanns Jónassonar hafði að visu ákveðið að hefja undirbúning áætlunargerðar og sett nefnd manna til að starfa að því verkefni á árinu 1958, en vegna vaxandi sundurþykkis innan ríkisstjórnarinnar tók sú nefnd aldrei til starfa. Allt, sem unnið hefur verið að áætlunargerð hér á landi, hefur því verið unnið á áratugnum 1960—1970, á valdatíma fyrrverandi ríkisstjórnar.

Þetta starf var fólgið í gerð þjóðhags- og framkvæmdaáætlunar fyrir árin 1963—1966, er fór fram á árunum 1961—1962, gerð árlegra framkvæmda- og fjár-öflunaráætlana fyrir opinberar framkvæmdir og fjárfestingarlánasjóði frá og með árinu 1963, gerð langtímaáætlana um samgöngumál og menntamál á vegum Efnahagsstofnunarinnar og hlutaðeigandi ráðuneyta, gerð byggðaáætlana fyrir Vestfirði, Norðurland og Austfirði og gerð athugana og áætlana um þróun einstakra atvinnugreina á vegum Efnahagsstofnunarinnar og hlutaðeigandi ráðuneyta, einkum um þróun iðnaðarins í sambandi við inngöngu Íslands í EFTA. Jafnframt var reynt að gera sér sem gleggsta grein fyrir eðli áætlunargerðar og hvernig unnt væri og skynsamlegt að heita áætlunargerð við íslenzkar aðstæður. Kemur þetta fram í fyrsta kafla Þjóðhags- og framkvæmdaáætlunarinnar fyrir árin 1963—1966 og í þeirri ræðu, sem þáverandi forsætisráðherra, Ólafur Thors, flutti á Alþingi, þegar sú áætlun var lögð fram. Í skýrslu sinni um framkvæmda- og fjáröflunaráætlun fyrir árið 1967, er flutt var í sameinuðu Alþingi 7. apríl 1967, gerði Magnús Jóns-son, þáverandi fjármálaráðherra, grein fyrir þróuninni á áætlunartímabilinu 1963—66, jafnframt lýsti hann viðhorfum ríkisstjórnarinnar til áætlunargerðar almennt. Á þessu ári, 1967, fóru einnig fram á vegum Efnahagsstofnunarinnar ýtarlegar athuga-nir á því, hvernig heppilegast væri að vinna að áætlunargerð hér á landi. Í því skyni kom hingað í heimsókn erlendur sérfræðingur í áætlunargerð, Albert Water-ston frá Alþjóðabankanum í Washington. Voru á því ári einnig haldnar ráðstefnur

um áætlunargerð og umræður um þetta efni fóru fram í Hagráði. Niðurstöður þessara athugana birtust í skýrslu Waterstons: „Tillögur um hagnýta áætlunargerð á Íslandi“, frá 20. nóvember 1967 og í „Áliti og tillögum um áætlunargerð“, sem stjórn Efnahagsstofnunarinnar gekk frá 26. marz 1968. Voru helztu niðurstöður athuganna þær, að sú áætlunargerð, sem reynzl hefði hagnýttust bæði hér á landi og í öðrum löndum, sé, auk fjárlagagerðar, annars vegar gerð almennra þjóðhagsáætlana og áætlana um opinberar framkvæmdir til eins eða tveggja ára, hins vegar gerð áætlana um einstakar greinar atvinnulífs og opinberra framkvæmda og þjónustu til langs tíma, þ. e. yfirleitt fimm til tíu ára. Jafnframt þyrftu áætlanirnar til langs tíma um einstakar greinar framkvæmda og atvinnulífs að styðjast við almennt yfirlit um þróun efnahagsmála á því tímabili, sem þær fjölluðu um, og tengjast fjárlögum og árlegum framkvæmdaáætlunum. Báðar þessar skýrslur voru ræddar í Hagráði 9. apríl 1968 og lagðar fram á Alþingi ásamt skýrslu fjármálaráðherra um framkvæmda- og fjáröflunaráætlun fyrir árið 1968 í sameinuðu Alþingi 18. apríl það ár.

Á þeim rúmu þremur árum, sem liðin eru síðan þessar athuganir voru gerðar, hefur sífellt verið unnið að áætlunargerð í samráði við þá stefnu, sem mörkuð var. Hinir miklu efnahagsörðugleikar árána 1968—69 drógu þó nokkuð úr þessu starfi, þar sem einbeita þurfti sér að bráðum aðgerðum til að sigrast á þeim erfiðleikum. Á þessu tímabili hefur verið lokið við gerð almennrar og yfirgrípsmikillar samgönguáætlunar, er m. a. var undanfari hraðbrautagerðar, haldið hefur verið áfram áætlunargerð á sviði menntamála, sem nú fer að mestu fram í menntamálaráðuneytinu sjálfu, lokið hefur verið áætlun um þróun Háskóla Íslands, lokið hefur verið áætlun um þróun iðnaðarins á næstu 10 árum á vegum iðnaðarráðuneytisins og í samvinnu við Efnahagsstofnunina, lokið hefur verið viðtækri upplýsingasöfnun og athugun, er miðar að endurskoðun stefnunnar í landbúnaðarmálum, gengið hefur verið frá Norðurlandsáætlun og samgönguáætlun fyrir Austfirði og starf hafið að nýju við Vestfjarðaáætlun. Þá hafa miklar framfarir átt sér stað í undirbúningi opinberra framkvæmda, eftir að lög um það efni höfðu verið sett. Síðast, en ekki sízt hafa lánastofnanir, bæði sjóðir og bankar, tekið upp ný vinnubrögð við meðferð og undirbúning lánsúmsókna, er fela í sér miklu viðtækari og nákvæmari áætlunargerð um rekstur fyrirtækja og undirbúning framkvæmda en áður tíðkaðist. Allt eru þetta einmitt þau atriði, sem mest áherzla var lögð á í áður nefndum skýrslum.

Á því leikur því ekki vafi, að á undanfórnum 10 árum og ekki sízt s. l. þrjú ár hafa orðið miklar framfarir í áætlunargerð hér á landi. Þær framfarir eru byggðar á traustum grunni, þar sem þær felast í því, að margir aðilar, bæði opinberir aðilar, lánastofnanir og fyrirtæki, hafa tekið að beita áætlunargerð. Jafnframt hafa ráðuneyti og Efnahagsstofnunin mótað áætlanir sem almennt yfirlit um stefnu og þróun, sem orðið hefur hlutaðeigandi stjórnvöldum, stofnunum, atvinnugreinum og fyrirtækjum leiðarvísir, án þess að þurft hafi að beita gerræðisfullu valdboði.

Því miður eru ekki horfur á, að það frumvarp, sem hér liggur fyrir, muni stuðla að áframhaldandi þróun heilbrigðrar og hagnýtrar áætlunargerðar á Íslandi. Þer margt til þess. Í fyrsta lagi eru hugmyndir þær um áætlunargerð, sem fram koma í frumvarpinu og í úmsögnum þeirra manna, er að því standa, óskilmerkilegar, óákveðnar og beinlínis mótsagnakenndar. Í öðru lagi hlýtur það skipulag og stjórn Framkvæmdastofnunarinnar, sem frumvarpið gerir ráð fyrir, að torvelda samvinnu um áætlunargerð við ráðuneyti og samtök atvinnugreina í stað þess að auðvelda hana. Í þriðja lagi stefnir frumvarpið að því, að áætlunargerð færist sem mest til einnar stofnunar, sem ráði yfir viðtæku og allt að gerræðisfullu valdi, í stað þess, að áætlunargerðin fari sem mest fram hjá einstökum ráðuneytum, opinberum stofnunum, lánastofnunum, samtökum og fyrirtækjum.

Í 3. mgr. 12. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því, að Framkvæmdastofnunin

geti með valdboði skyldað allar lánastofnanir og opinbera sjóði til þess að lána ótilgreindar upphæðir til hvers konar ótilgreindra framkvæmda. Með þessu er dregið saman í hendur hinna pólitísku „kommissara“ og ríkisstjórnarinnar slíkt fjármálalegt ofurvald, að það á sér enga hliðstæðu nema í einræðisríkjum. Þetta er andstætt öllum fyrri yfirlýsingum stjórnarflokkanna um dreifingu valdsins og aukin áhrif almennings og byggðarlaganna. Í 1. mgr. 12. gr. er á hinn bóginn ákvæði um, að hið opinbera samræmi útlán allra opinberra stofnlánasjóða. Minni hlutinn telur rétt, að það verði gert hér eftir, eins og verið hefur á síðustu árum, með samningum við viðkomandi lánastofnanir. Því leggur minni hlutinn til, að 3. mgr. 12. gr. verði felld úr frv.

Í frv. er lagt til, að breytt sé um nafn á Atvinnuþjófnum sjóði og hann kallaður Byggðasjóður. Sjóðurinn á m. a. að láta gera og framkvæma byggðaaætlanir, eins og tekið var upp í tíð fyrrverandi ríkisstjórnar, og stuðla að eðlilegri byggðaðróun. Gert er ráð fyrir í frumvarpinu, að stjórn Byggðasjóðs verði sú sama og Framkvæmdastofnunar ríkisins með þeim annmörkum, sem á því eru vegna áhrifa hinna pólitísku „kommissara“. Einsýnt er, að stjórn Framkvæmdastofnunarinnar mun hafa ærnu hlutverki að gegna, þar sem eru lánveitingar Framkvæmdasjóðs og hvers konar áætlunar- og skýrslugerð stofnunarinnar. Vegna mikilvægis Byggðasjóðs og framkvæmdar heilbrigðrar byggðastefnu í landinu er því rík ástæða til, að Byggðasjóður lúti sérstakri stjórn, er þá mundi verða valin með tilliti til þess sérstaka hlutverks, sem hann á að gegna. Er því lagt til í breytingartillögum á þskj. 156, að kosin verði sérstök stjórn fyrir Byggðasjóð og þannig komið til móts við byggðarlögin. Mun það og hafa vakað fyrir ríkisstjórninni við myndun hennar að hafa þennan hátt á, eins og í málefnsamningi hennar segir. Eðlilegt sýnist einnig, að stjórn Byggðasjóðs hafi samráð við landshlutasantök sveitarfélaga við ráðstöfun fjár úr sjóðnum.

Þótt minni hl. nefndarinnar flytji þær breytingartillögur, sem hér hefur verið greint frá, er rétt að ítreka að lokum andstöðu við frv. í heild, þar sem með frv. er flutt vald, sem nú er dreift meðal einstaklinga, félagasamtaka, sveitarfélaga og stofnana víðs vegar á landinu, og fengið í hendur fámennrar, flokkspólitískrar miðstjórnar í Reykjavík.

Alþingi, 7. des. 1971.

Geir Hallgrímsson, Halldór Blöndal.
frsm.