

Sp.

## 162. Tillaga til þingsályktunar

[140. mál]

um iðnaðarstefnu.

(Lögð fyrir Alþingi á 104. löggjafarþingi 1981)

Með tilliti til líklegra breytinga í atvinnulífi landsmanna á næstu árum og vaxandi hlutdeildar iðnaðar í atvinnuöryggi og lífskjörum þjóðarinnar ályktar Alþingi að stuðla beri að framkvæmd iðnaðarstefnu, sem hafi eftirfarandi **meginmarkmið**:

### I.

1. Að skapa iðnaðinum almenn skilyrði fyrir heilbrigðan rekstur fyrirtækja og að ýta undir frumkvæði til nýrra átaka og nýjunga í framleiðslu.
2. Að örva framleiðni í íslenskum iðnaði þannig að framleiðnistig hans verði sambærilegt við það, sem gerist í helstu viðskiptalöndum, og skilyrði skapist fyrir bætt lífskjör.
3. Að stuðla að hagkvæmri fjárfestingu til að fjölga störfum í iðnaði og tryggja fulla atvinnu með hlíðsjón af aðstæðum í öðrum atvinnugreinum og áætlunum um fjölda fólks á vinnumarkaði.
4. Að leggja sérstaka áherslu á að efla iðnað á þeim sviðum, þar sem innlendir samkeppnisyfirburðir geta nýst til arðbærrar framleiðslu á vörum og þjónustu, jafnt fyrir heimamarkað sem til útflutnings.
5. Að nýta sem best þá möguleika til iðnaðarframleiðslu sem felast í innlendum orkulindum og efla innlenda aðila til forystu á því sviði. Orkufrekar iðnaður verði þáttur í eðlilegri iðnþróun í landinu og jafnframt verði lögð áhersla á úrvinnslu iðnaðar í tengslum við hann.
6. Að bæta starfsskilyrði og auka áhrif starfsfólks á vinnustöðum, og koma í veg fyrir skaðleg áhrif af völdum iðnvæðingar á náttúru landsins og umhverfi.
7. Að tryggja forræði landsmanna yfir íslensku atvinnulífi og auðlindum, og stuðla að æskilegri dreifingu iðnaðar og jafnvægi í þróun bygðar í landinu.

### II.

Meðal **leiða** til að ná ofangreindum markmiðum eru vegvísandi áætlanir, er taki til einstakra iðngreina og verkefna í nýiðnaði svo og opinberar aðgerðir, sem í aðalatriðum miði að eftirfarandi:

- 1) Bætt verði aðstaða til iðnrekstrar með því að búa iðnaði sömu starfsskilyrði og öðrum höfuðatvinnuvegum. Í því skyni verði álagning opinberra gjalda samræmd milli atvinnuvega og iðnfyrirtækjum tryggt jafnræði varðandi aðgang að rekstrar- og framleiðslulánum.
- 2) Við gengisávarðanir verði tekið tillit til samkeppnisstöðu iðnaðarins jafnt á heimamarkaði sem erlendis.
- 3) Lánasjóðir iðnaðarins verði eflir með því að rýmka heimildir þeirra til lántöku, og þeim þannig gert kleift að takast á við stærri verkefni og að auka verulega þátttöku sína í fjármögnun á umbótum og nýsköpun í iðnaði. Arðsemi fjárfestinga sé að öðru jöfnu ráðandi um veitingu fjárfestingarlána.
- 4) Fjármagn til rannsókn- og þróunarstarfsemi verði aukið og fyrirtæki örvuð til aðgerða í þeim efnum.
- 5) Þjónustustofnanir iðnaðarins verði eflar og starfsemi þeirra lögð að breyttum þörfum, er m. a. miðist við að efla fræðslu og stuðla að aukinni framleiðni, nýsköpun í iðnaði og útflutningi iðnaðarværa. Jafnframt verði reynt að tryggja sem best samstarf iðnfyrirtækja og þjónustustofnana.

- 6) Ríkisvaldið stuðli að uppbyggingu fjármagnsfreks nýiðnaðar, m. a. orkufreks iðnaðar er hagnýti innlenda orku og hráefni. Slíkur iðnaður lúti virku íslensku forræði og taki mið af æskilegri atvinnu- og byggðapróun og umhverfisvernd.
  - 7) Nýting orkulinda og verðlagning orku miði að því að skapa innlendum iðnaði vaxtar- móguleika og bættu samkeppnisstöðu.
  - 8) Stjórn á iðnrekstri ríkisins verði samræmd og gerð markvissari með tilliti til iðnþróunar. Þannig verði skipulagslegt forræði slíks iðnaðar í höndum aðila, er hafi fjárhagslegt bolmagn til að undirbúa og standa fyrir arðvænlegum nýiðnaðarverkefnum. Jafnframt verði almenningi gefinn kostur á að gerast beinn eignaraðili að iðnfyrirtækjum.
  - 9) Stuðlað verði að iðnþróun í landshlutunum, m. a. með starfsemi iðnráðgjafa á vegum samtaka sveitarfélaga eða iðnþróunarfélaga.
  - 10) Iðngarðar verði byggðir með lánafyrirgreiðslu til sveitarfélaga eða samtaka í iðnaði.
  - 11) Útflutningsviðleitni fyrirtækja verði örvuð.
  - 12) Innkaupum opinberra aðila verði hagað á þann veg að þau örvi innlandan iðnað og iðnþróun.
  - 13) Felld verði niður aðflutningsgjöld á aðföngum þess iðnaðar sem á í samkeppni við erlenda aðila.
  - 14) Iðnaður á heimamarkaði fái aðstöðu til verðlagningar innan ramma verðlagslaga með hliðsjón af því, sem gerist um innfluttar samkeppnisvörur.
  - 15) Í því skyni að auka fjárfestingu í iðnaði verði stuðlað að eðlilegri eiginfjármýndun fyrirtækja.
  - 16) Stuðlað verði að aukinni samvinnu stjórnenda og starfsfólks fyrirtækja í samráði við samtök launafólks og atvinnurekenda í iðnaði. Leitað verði rekstrarforma, sem miði að auknum réttindum og ábyrgð starfsfólks á vinnustað í þeim tilgangi að efla lýðræði í atvinnurekstri og ná betri árangri í framleiðslu.
  - 17) Framhaldsnám og tæknimenntun taki mið af æskilegri iðnþróun, m. a. með aukinni samvinnu milli skóla og stofnana og samtaka iðnaðarins. Aukin áhersla verði lögð á fullorðinsfræðslu bæði á sviði verkunnáttu og stjórnunar.
  - 18) Upplýsingasöfnun og rannsóknir varðandi hag og þróunarhorfur í iðnaði verði eflar.
  - 19) Mótuð verði stefna um verktakastarfsemi, sem m. a. geri innlendum aðilum kleift að annast meiriháttar verklegar framkvæmdir. Samkeppnisstaða innlendra verktaka gagnvart erlendum aðilum verði jöfnuð.
  - 20) Rík áhersla verði lögð á bætt starfsumhverfi, og að koma í veg fyrir óæskilega röskun umhverfis af völdum iðnrekstrar. Samstarf stjórnvalda og aðila í iðnaði verði aukið til að ná því markmiði, svo og til að tryggja nauðsynlegar mengunarvarnir.
- Við framkvæmd þeirra fjölbættu verkefna sem þingsályktunartillaga þessi gerir ráð fyrir, þurfa stjórnvöld, samtök iðnaðarins og aðrir aðilar að stilla saman krafta sína. Iðnaðarráðuneytið hafi forystu um að samræma aðgerðir til að greiða fyrir framgangi þessarar stefnu.

Athugasemdir við þingsályktunartillögu þessa.

### 1. Bakgrunnur:

Tillaga til þingsályktunar um iðnaðarstefnu var fyrst lögð fram skömmu fyrir þinglok vorið 1979, en kom þá ekki til umræðu. Hún var aftur lögð fram haustið 1979 en var þá ekki rædd vegna skjótra þingslita. Á síðasta Alþingi var hún flutt að nýju með breytingum og komst þá til nefndar, en hlaut ekki afgreiðslu. Við flutning þingsályktunartillögunnar nú hefur verið tekið tillit til nokkurra atriða sem fram komu við umfjöllun um hana á síðasta Alþingi.

Um þinglega meðferð tillögunnar má hafa í huga fyrirmæli laga nr. 13/1979 um stjórn efnahagsmála þar sem segir m. a. „Ráðuneyti einstakra atvinnuvega skulu hafa forgöngu um gerð atvinnuvegaáætlana hvert á sínu sviði“ (22. gr.) og „Ríkisstjórnin leggur atvinnuvegaáætlanir fyrir Alþingi sem þingsályktunartillögur eða lagafrumvörp eftir því sem við á.“ (24. gr.).

Efnisatriði þessarar greinargerðar eru í aðalatriðum hin sömu og áður, en tekið er tillit til þess að áherslur á einstaka þætti hafa nokkuð breyst. Á ýmsum sviðum hafa þegar hafist aðgerðir í anda tillögunnar. Þar má m. a. nefna lagabreytingar um sjóði iðnaðarins og eflingu þeirra með auknu fjármagni. Þá hefur tekjum af aðlögunargjaldi verið ráðstafað til verkmenntunar, hagræðingar og markaðsaðgerða í stærstu greinum iðnaðarins og til margra annarra iðnþróunarverkefna. Staða iðnaðar með hliðsjón af öðrum höfuðgreinum atvinnulífsins er í athugun með það í huga að tryggja honum sambærileg starfsskilyrði. Nýlega hefur Starfsskilyrðanefnd skilað áfangaskýrslu til ríkisstjórnarinnar og er þar að finna ítarlega úttekt og samanburð á starfsskilyrðum atvinnuveganna.

## **2. Tilgangur þingsályktunartillögunnar.**

Með tillögu þeirri til þingsályktunar, sem hér er lögð fram, er gerð tilraun til þess að móta samræmda stefnu í iðnaðarmálum af hálfu hins opinbera og fá fram skýra afstöðu Alþingis til þess, hver eigi að vera þáttur iðnaðar í þeirri þróun atvinnulífs sem sýnist nauðsynleg á næstu árum. Mikilvægt er að skapa samstöðu um þær aðgerðir sem nauðsynlegar eru taldar eigi iðnaðurinn að geta gegnt því hlutverki að verða ein meginundirstaða framfara í atvinnu- og efnahagslífi á komandi árum.

Þess er vænst að með skýran vilja Alþingis í þessu máli að bakhjarli, geti stjórnvöld og stofnanir og samtök iðnaðarins tekið með virkum hætti á þeim vandamálum sem enn standa í vegi fyrir eðlilegri þróun iðnaðar og búið honum hagstæðari skilyrði til vaxtar.

## **3. Tillögur Samstarfsnefndar um iðnþróun.**

Í september 1978 skipaði iðnaðarráðherra nefnd 9 manna með víðtæk tengsl og reynslu í iðnaðarmálum og skyldi nefndin m. a. hafa það hlutverk að undirbúa fyrir iðnaðarráðuneytið drög að iðnaðarstefnu, sem hafa mætti til hliðsjónar við opinbera stefnumótun á þessu sviði. Í þeirri þingsályktunartillögu, sem hér er lögð fram, hefur í meginatriðum verið tekið mið af tillögum nefndarinnar. (Iðnaðarstefna — Álit Samstarfsnefndar um iðnþróun, maí 1979).

## **4. Horfur í atvinnumálum — staða iðnaðar.**

Margt bendir til að Íslendingar séu á tímamótum í atvinnumálum þar sem hagnýta þurfi mun fjölbættari kosti en hingað til. Þannig verði auk öflugs sjávarútvegs og fiskiðnaðar að koma til fjölbreyttur iðnaður, sem m. a. byggir á og vaxi upp af þeirri þekkingu og reynslu sem við höfum öðlast í hefðbundnum atvinnugreinum hingað til. Af öðrum þáttum, sem rennt geta stöðum undir öflugna innlenda iðnþróun, má nefna ýmsar hráefnaauðlindir og innlenda orku, svo og ýmis önnur náttúruskilyrði og hugvit, til að framleiða samkeppnishæfar iðnaðarvörur til heimanota og útflutnings.

Þessu nýja hlutverki sínu fær iðnaðurinn ekki valdið nema til komi breytt viðhorf gagnvart málefnum hans og að honum verði markvisst sköpuð skilyrði til vaxtar.

Í álit Samstarfsnefndar um iðnþróun (Iðnaðarstefna, maí 1979) kemur fram að nú ríkir meiri óvissa um þróun í atvinnumálum og varðandi atvinnuöryggi á næstu árum en áður hefur verið talið, og gætu framundan verið miklar breytingar á þróun atvinnulífs og skiptingu vinnuafis í landinu eftir atvinnugreinum.

Að mati byggðadeildar Framkvæmdastofnunar ríkisins má í aðalatriðum rekja líkurnar fyrir slíkum breytingum til þeirra þátta, sem hér greinir:

- 1) Líklegt er að fleira fólk komi á vinnumarkaðinn en áður hefur verið talið, m. a. vegna aukinnar þátttöku kvenna í atvinnulífinu.
- 2) Fækkun fólks við landbúnaðarstörf gæti orðið meiri en áður hefur verið gert ráð fyrir.
- 3) Fjölgun starfa í iðnaði hefur orðið mun hægari en áður var áætlað, og hefur starfsfólki í iðnaði fækkað hlutfallslega gagnstætt því sem ráð var fyrir gert.
- 4) Líklegt er talið, að hlutur starfa í byggingariðnaði af heildarvinnuafli í landinu dragist nokkuð saman á næstunni.
- 5) Störfum í sjávarútvegi muni ekki fjölga verulega á næstu árum, þar sem auknum afla verði væntanlega mætt með aukinni hagræðingu í fiskvinnslustöðvum og með bættri nýtingu framleiðslugetunnar.
- 6) Talsvert hefur verið um brottflutning fólks af landinu á undanförunum árum. Nam hann um 3500 manns á ári, 1976 og 1977, og var það 1000 fleiri en fluttust til landsins hvort ár. Á árinu 1978 fluttust um 700 manns brott af landinu umfram aðflutta, á árinu 1979 525 manns og á árinu 1980 nam hliðstæð tala 540 manns.

Á næstu árum verður að efla og byggja upp arðvænlegan iðnað, með mikilli framleiðni, til að mæta framangreindum breytingum í atvinnulífi landsmanna.

Líkurliga benda til, að iðnaður þurfi að taka við a. m. k. 2500 manns til viðbótar á næstu 3 árum og um 2000—2500 að auki fram til ársins 1988, eða alls um 4500—5000 miðað við að þátttaka kvenna í atvinnulífi haldi áfram að vaxa svo sem verið hefur. Hugsanlega gæti þörf fyrir ný störf orðið mun meiri, ef veruleg aukning yrði á framleiðni í iðnaði og fækkun í einstökum greinum hans. Aukinn hlutur þjónustu gæti þó vegið nokkuð hér á móti.

Á undanförunum árum hefur mikið verið rætt um nauðsyn iðnþróunar og að breikka þurfi undirstöður efnahagslífsins. Stjórnvöld hófu alvarlegar tilraunir við skipulega stefnu-mótun í iðnaðarmálum í byrjun sjöunda áratugarins, m. a. í tengslum við inngöngu Íslands í EFTA. Síðan hafa öðru hvoru verið gerðar tilraunir til skipulegra átaka s. s. með tækniaðstoð Sameinuðu þjóðanna upp úr 1970, störfum Iðnþróunarnefndar 1973—75, iðnkynning-arstarfsemi 1976—77 og margháttuðum aðgerðum síðustu ár.

Þrátt fyrir þessa viðleitni hefur vantað samræmda iðnaðarstefnu af hálfu hins opinbera.

Á árunum 1968 til 1973 varð veruleg aukning á framleiðslu í sumum greinum iðnaðar. Í þeim greinum sem tölulegar upplýsingar liggja fyrir um lét nærri að heildarframleiðslan tvöfaldaðist. Eftir 1973 hefur vöxtur iðnaðarframleiðslu hins vegar verið hægari og jafnvel borið á samdrætti sum árin.

Svipaða sögu er að segja um þróun framleiðni í iðnaði. Hún jókst hröðum skrefum á árunum 1968 til 1973, en hefur síðan vaxið mun hægar og jafnvel staðnað hin síðari ár. Eins og nú horfir dragast Íslendingar aftur úr öðrum þjóðum í framleiðni í iðnaði, þrátt fyrir að fjárfesting í iðnaði hafi haldist nokkuð jöfn allt tímabilið. Afleiðing þessa birtist m. a. í því að iðnaðurinn hefur ekki verið samkeppnisfær um vinnuafli, m. a. vegna lakari launakjara.

Frá árinu 1970 hefur iðnaðurinn mætt vaxandi samkeppni af völdum innflutnings eftir afnám tolla og minnkandi innflutningshöft. Þótt aðeins hafi í undantekningartilvikum orðið verulegur samdráttur í framleiðslu af völdum innflutnings, hefur aðstaða innlendra framleiðenda þrengst á markaðnum og ekki orðið framleiðsluaukning hjá mörgum þeirra. Aðlögunartíminn í kjölfar EFTA-aðildar nýttist ekki sem skyldi, m. a. vegna ófullnægjandi aðgerða til stuðnings iðnaði, örrar verðbólguþróunar og alþjóðlegra efnahagserfiðleika í kjölfar olíuverðhækkana, svo og vegna þess að iðnfyrirtæki voru illa í stakk búin til að taka þátt í þeirri endurskipulagningu framleiðslu sem EFTA-aðild kallaði á.

Nauðsynlegt er að menn líti fordómalaust á þann sérstaka vanda, sem leiðir af sambýli iðnaðar við sjávarútveg. Þar eð sjávarútvegurinn hefur haft alla yfirburði sem aðalútflutningsatvinnuvegur landsmanna og í reynd verið burðarásinn í hagvexti hérlendis fram á síðustu ár, hafa ákvarðanir um meginatriði í efnahagsmálum ráðist mjög af hagsmunum og aðstæðum hans. Þannig ræðst gengi íslensku krónunnar og þar með afurðaverð útflutnings-

iðnaðar og samkeppnisverð á innfluttum iðnaðarvörum fyrst og fremst af afkomu og viðskiptakjörum sjávarútvegsins. Eftir afnám verndartolla og innflutningshafta skiptir þetta atriði sköpum fyrir iðnaðinn.

Þetta sambýli iðnaðar og sjávarútvegs hefur haft meiri áhrif á þróunarmöguleika iðnaðar en margir gera sér grein fyrir og að líkindum reynst afdrifaríkara en breytingar af völdum erlendra samkeppni. Eitt af grundvallaratriðum fyrir árangursríkari iðnþróun er því, að komið verði á jafnræði með þessum atvinnuvegum á þeim sviðum er máli skipta til að skapa vaxtarforsendur fyrir iðnað.

#### 5. Leiðir að markmiðum.

Eftirfarandi meginviðhorf til iðnþróunar liggja að baki tillögum þeim sem fram koma í þingsályktunartillögunni:

- 1) Að vinna þurfi að iðnþróun með samhæfðu átaki fyrirtækja, samtaka og stofnana iðnaðarins og opinberra aðila.
- 2) Að leggja verði mikla áherslu á þróun iðnaðar á næstu árum, með sérstöku tilliti til aukins útflutnings iðnaðarvara.
- 3) Að búa þurfi iðnaðinum hagstæð vaxtarskilyrði með því að jafna aðstöðu hans og annarra atvinnuvega. Þegar teknar eru ákvarðanir um aðalatriði efnahagsmála verði sérstaklega gætt að áhrifum þeirra á iðnaðinn.
- 4) Að skapa þurfi þannig jarðveg fyrir iðnþróun að frumkvæði sem flestra fái notið sín við margbreytileg viðfangsefni og horft sé til sem flestra kosta, en ekki eingöngu byggt á afmörkuðum sviðum iðnaðar.
- 5) Að lögð verði áhersla á að efla sérstaklega þær greinar og fyrirtæki, sem hafa góð vaxtarskilyrði og geta tryggt varanlega samkeppnisyfirburði. Iðnaður með háa framleiðni getur að jafnaði greitt góð laun og þannig valdið miklum margföldunaráhrifum á atvinnu í þjónustugreinum. Endurmeta þarf stöðu greina, sem fara halloka í samkeppni, en gjalda varhug við óraunhæfri aðstoð eða verndaraðgerðum.
- 6) Að kanna sérstaklega með hvaða hætti verði unnt að nýta orkulindir landsins þannig að landsmenn haldi forræði í þeirri uppbyggingu og að hún samrýmist að öðru leyti þjóðfélagslegum markmiðum, sem víðtæk samstaða getur tekist um.
- 7) Að stuðla að aðlögun og nýsköpun í iðnaði með því að hvetja til vöruþróunar, markaðsleitar og rannsókn- og þróunarstarfsemi í fyrirtækjum. Slíkar aðgerðir séu örvaðar, m. a. með fjárhagslegri aðstoð hins opinbera, tæknilegum stuðningi frá stofnunum iðnaðarins og aðgerðum í skattamálum.
- 8) Að auðvelda iðnaðinum að takast á við stærri verkefni en hingað til og styðja sveitarfélög til að greiða fyrir iðnþróunaraðgerðum í landshlutunum, t. d. með ráðningu sérhæfðra starfsmanna og byggingu iðngarða.
- 9) Að stuðla að nýsköpun í iðnaði m. a. með því að ríkið eitt sér eða í samvinnu við aðra aðila taki þátt í stofnun meiriháttar nýiðnaðarfyrirtækja. Stjórn ríkisins á eigin atvinnurekstri þarf að samræma og gera hana markvissari. Athuga ber það form að setja eignarforræði yfir helstu fyrirtækjum í ríkiseign á eina hendi. Gera þarf auknar arðsemiskröfur til ríkisfyrirtækja og ráðstafa mætti arði af slíkum fyrirtækjum til þróunar og uppbyggingar nýiðnaðar.
- 10) Að auka áhrif starfsfólks á eigið vinnuumhverfi og efla skilning þess á daglegum viðfangsefnum og stöðu sinni í framleiðslunni. Þessi viðleitni getur stuðlað að bættum rekstrarárangri fyrirtækja, og jafnframt vakið starfsfólk til umhugsunar um félagslegt inntak vinnunnar.
- 11) Að forðast að vaxandi iðnaður leiði til óæskilegrar röskunar á náttúru landsins og félagslegu umhverfi. Iðnvæðing og aukin framleiðsla má ekki verða á kostnað heilbrigðs umhverfis eða skynsamlegrar nýtingar auðlinda.

- 12) Að tryggja að breytingar á atvinnuháttum stuðli að sem bestu jafnvægi í þróun byggðar í landinu og ekki skapist misvægi sem leiði til verulegrar byggðaröskunar. Sérstaklega þarf að huga að iðnaði, sem treyst geti búsetu í sveitum og smáum byggðakjörnum og aukið fjölbreytni í atvinnuframboði.

#### **6. Framkvæmd iðnaðarstefnu.**

Skortur á samhæfingu á störfum og stefnu hinna fjölmörgu aðila, sem í reynd hafa áhrif á gang mála, er sá þáttur sem öðrum fremur hefur staðið í vegi fyrir æskilegri þróun iðnaðar. Í fámennu og tiltölulega fjármagnsvana þjóðfélagi ber brýna nauðsyn til sameiginlegs átaks margra aðila, til að koma umbótum í framkvæmd. Á sviði iðnþróunar hefur vöntun á stefnumörkun haft í för með sér sundurvirkni í störfum opinberra stofnana, sem iðnaðinum þjóna, lánasjóða iðnaðarins og samtaka hans, með þeim afleiðingum að ekki hefur tekist að koma ýmsum nauðsynjamálum fram.

Að fenginni afstöðu Alþingis til þeirra stefnumiða sem sett eru fram í þessari þingsályktunartillögu, þurfa stjórnvöld og samtök iðnaðarins og aðrir aðilar, er málið varðar, að samstillta krafta sína og hrinda þeim aðgerðum í framkvæmd sem tillagan felur í sér, m. a. með breytingu á löggjöf, aðgerðum í iðngreinum og einstökum fyrirtækjum.

Sú reynsla, sem fengist hefur af starfi Samstarfsnefndar um iðnþróun til þessa, bendir til að þar sé æskilegt samstarfsform til að tengja þá aðila, sem láta sig málefni iðnaðarins varða.

Í framhaldi af mótun iðnaðarstefnu skiptir miklu að skapa sem víðtækasta samstöðu um framkvæmd hennar og tryggja að einstök mál verði farsælega til lykta leidd.

Iðnaðarráðuneytið mun beita sér fyrir framgangi iðnaðarmálefna innan stjórnkerfisins og hafa um þau efni m. a. samráð við hagsmunasamtök í iðnaði.