

um frv. til laga um ríkisábyrgðir.

Frá 2. minni hl. fjárhagsnefndar.

Fjárhagsnefnd hefur haft frv. þetta til athugunar, en ekki orðið sammála um afstöðu til þess. Vill meiri hl. n. (ÓB, MJ og JÞ) samþykkja frv. án teljandi breytinga, en undirritaður telur hins vegar, að frv. þurfi gagnræðra breytinga við, ef ekki á af samþykkt þess að stafa hætta fyrir atvinnuuppbyggingu í landinu, en ýmis frumvarpsákvæðanna gætu auðveldlega með tillitslausri framkvæmd verkað sem hemill á framkvæmdir og framfarir, með því að þau miða að því að herða á lánsfjárskortu og heimila ríkisvaldinu miklu harðari innheimtuaðferðir gagnvart þeim aðilum, sem verða fyrir fjárhagslegum áföllum, heldur en tíðkæpt hafa fram til þessa. Mundi slíkt að stjálfsögðu bitna harðast á atvinnurekstri og framkvæmdum í þeim byggðum landsins, þar sem einkafjármagn er minnst, en framkvæmdaþörfin mest.

Í 2. gr. frv. er gert ráð fyrir því, að ríkissjóður megi ekki ganga í sjálfskuldarábyrgð, nema slíkt sé sérstaklega ákveðið í lögum þeim, sem ábyrgð heimila. Greinilega er að því stefnt með þessu ákvæði, að hin almenna regla verði sú framvegis, að aðeins verði veittar almennar ábyrgðir, þ. e. a. s. að lánardrottinn verði jafnan að þrautreyna með aðför innheimtu skuldar, áður en til kasta ábyrgðarinnar kemur. Verði þessi háttur upp tekinn undantekningarlaust eða undantekningarlítið, sem ætla má eftir ákvæðum greinarinnar, hlýti það að leiða til þess, að ríkisábyrgðir tryggðu stórum verr en nú er, að þeir, sem þær hljóta, væru nokkru nær um lánamöguleika. Þannig má ætla, að venjuleg ábyrgð gagnvart erlendum lánnum yrði oftast haldlaus til lánsútvegunar. Þá eru og fjölmargar eða flestar framkvæmdir sveitarfélaga, sem ríkisábyrgða njóta, þess eðlis, að sölugildi þeirra er jafnvel margfalt minna en kostnaðarverð. En afleiðing þess er sú, að lánveitandi hlýtur að leggja áherzlu á sjálfskuldarábyrgðarformið gagnvart lánnum til slíkra aðila. Væri slíku ekki fullnægt, mundi það óhjákvæmilega leiða til þess, að sveitarfélög og aðrir almennir aðilar, sem örðugt eða ómögulegt ættu með að bjóða auðseljanleg veð, yrðu illa úti á hinum almenna lánamarkaði og kæmu tæpast til greina með að fá erlend lán.

Nú er í gildi fjöldi lagaheimilda um ríkisábyrgðir, og hafa þær undantekningarlítið verið notaðar á þann hátt, að sjálfskuldarábyrgðir hafa verið veittar samkv. þeim. Með ákvæðum 2. gr. frv. yrði öllum þessum lagaheimildum breytt, þannig að aðeins gæti orðið um einfaldar ábyrgðir að ræða samkvæmt þeim eftirleiðis, nema ný lög heimiluðu. Mundi þetta vafalaust verða til þess, að flestar núgildandi ábyrgðarheimildir yrðu lítilsvirði til að lyfta undir þær þjóðþrifaframkvæmdir, sem þær hafa á undanfórnum árum átt hinn mikilvægasta þátt í að hrinda áleiðis.

Með tilliti til þessa flyt ég brtt. við 2. gr. frv., þess efnis, að ábyrgðir þær, sem ríkið veitir, skuli vera sjálfskuldarábyrgðir, nema annað sé sérstaklega ákveðið í lögum. Með þessari breytingu væri það tryggt, að allar núgildandi heimildir héldu gildi sínu óbreyttu, en framvegis yrði það metið eftir aðstæðum, hvort heldur yrðu veittar sjálfskuldarábyrgðir eða einfaldar ábyrgðir.

Í 3. gr. frv. er svo ákveðið, að ekki megi veita neinum þeim aðila, sem skuldar ábyrgðargreiðslur eða er í vanskilum með ábyrgðarlán, ríkisábyrgð, nema um slíkar greiðslur hafi verið samið. Með hliðsjón af 6. gr. frv., sem útilokar samninga um vanskil, önnur en þau, sem þegar eru orðin, þýða þessi frumvarpsákvæði t. d., að bæjarfélag, sem ekki getur um stundarsakir staðið í fullum skilum á greiðslum, svo sem vegna togarakaupa eða byggingar fiskvinnslustöðvar, er með öllu útilokað frá lögheimilaðri aðstoð í formi ríkisábyrgða við allar aðrar framkvæmdir, hversu mikilvægar sem þær kunna að vera fyrir fjárhag bæjarfélagsins eða frá sjónarmiði almenningsþarfa. Slíkt tillitsleysi gæti ekki orðið neinum til hags. Miklu eðlilegra og farsælla hlýti að vera að meta réttilega orsakir vanskilanna og afleiðingar harkalegra aðgerða og haga aðgerðum í samræmi við slíkt mat. Gengur brtt. mín við 3. gr. frv. í þá átt.

Með 4. gr. frv. er fyrirhugað að leggja sérstakan skatt á alla þá, sem ríkisábyrgða njóta. Nemur skattur þessi 1% af ábyrgðarupphæð við veitingu ábyrgðar og að auki ½% á ári, svo lengi sem ábyrgðin varir, ef um sjálfskuldarábyrgð er að ræða. Hér er raunverulega um að ræða vaxtaækkun í nýju formi. Minni hluta fjhn. virðist hins vegar, að ekki sé bætandi á það vaxtaokur, sem nú er í gildi, og leggur því til, að ákvæðin um þessa nýju skattheimtu af framkvæmdum, sem eru það mikilvægar frá sjónarmiði almenningsheilla, að þeim er ákveðin sérstök fyrirgreiðsla með lögum, verði felld niður með öllu.

Dá eru í frv. ákvæði, sem heimila fjármálaráðuneytinu ótakmarkað vald til að halda eftir hvers konar greiðslum, sem ábyrgðaraðili á að fá frá ríkissjóði, ef sá hinn sami er í vanskilum með ábyrgðargreiðslur, og enn fremur um, að óheimilt sé að láta undan falla að ganga að veðum fyrir ábyrgðartímann, nema sérstök heimild Alþingis komi til.

Ákvæðum frv. um skuldajöfnuð er einkum eða eingöngu beint gegn sveitarfélögunum, sem lögum samkvæmt fá ýmiss konar árlegar greiðslur gegnum ríkissjóð, svo sem framlög til skóla, heilbrigðismála o. fl., ásamt greiðslum úr jöfnunarsjóði vegna hluta af söluskatti. Ekki verður séð, að á nokkurn hátt sé verjandi að svipta sveitarfélög lögbundnum greiðslum til óhjákvæmilegustu almennra þarfa, þótt fjárþröng orsaki vanskil á einstökum ábyrgðargreiðslum. Virðist nær lagi að hafa nauðsynlegt aðhald í því formi, að orsakir vanskila sveitarfélaganna og greiðslumöguleikar séu metnir, áður en til svo harkalegra aðgerða sé gripið.

Gert er ráð fyrir því, að ótilgreindum ríkisbanka verði falið að verða fjármálaráðuneytinu til aðstoðar við afgreiðslu ríkisábyrgða. Skal banki þessi m. a. hafa með höndum eftirlit með öllum fjárreiðum ábyrgðaraðila og gera tillögur til ráðuneytisins um, hversu því beri að snúast við ábyrgðarbeiðnum. Með þessum frumvarpsákvæðum er greinilega að því stefnt að gera hrein bankasjónarmið að ákvarðandi grundvallaratriðum í sambandi við veitingu ábyrgða af hálfu ríkissjóðs. Í framkvæmdinni mundi það þýða, að ábyrgðunum yrði hlutfallslega í æ ríkari mæli beint til hinna efnameiri aðila í þjóðfélaginu, en dregið að sama skapi eða meira úr þeirri aðstoð, sem í þeim felst til hinna, sem ekki ráða yfir miklu fjármagni. Ýmis önnur frumvarpsákvæði stefna til sömu áttar, svo sem áður er að vikið að nokkru.

Þegar til þess er lítið, hve ríkisábyrgðir til margvislegrar atvinnuuppbyggingar og framkvæmda hafa á undanförnum áratugum gegnt mikilvægu hlutverki í þjóðfélaginu, er auðsætt, að þar hefur verið um að ræða eitt mikilvægasta úrræði okkar fámennu og fjármagnslitlu þjóðar til þess að brjótast í gegnum erfiðleikana, sem óhjákvæmilega hefur þurft að yfirstíga til þess að gera mögulegar þær framfarir, einkum á sviði atvinnumála, sem hér hafa orðið. Því fer víðs fjarri, að þær forsendur, sem gert hafa ábyrgðir ríkisins til undirstöðuframkvæmda óhjákvæmilegar, séu nú brostnar og því sé fært að gerbreyta svo um stefnu sem hér er fyrirhugað, án þess að það leiði til hættulegs samdráttar í framkvæmdum og þá um leið versnandi afkomu þjóðarinnar sem heildar. En alveg sérstaklega mundi slík stefnubreyting verða hættuleg þeim byggðum landsins, þar sem fjármagnsmyndun hefur verið minnst og þörf er því brýnust á þeirri aðstoð, sem ríkisheildin getur veitt og verður að veita, án þess að í móti komi fullkomnar tryggingar fyrir því, að engin fjárhagsleg áhætta sé henni samfara.

Sú stefnubreyting, sem þetta frv. boðar, er af hálfu hv. ríkisstjórnar rökstudd með því, að ríkisábyrgðir séu nú orðnar óhæfilega miklar og vanskil vaxi ár frá ári og geti fyrr en varir reynzt óviðráðanleg. Það er rétt, að ábyrgðirnar eru miklar og sömuleiðis að vanskil hafa farið vaxandi, sérstaklega í tíð núv. hv. ríkisstjórnar. En rétt er þá jafnframt að hafa í huga, að af 30 flokkum ábyrgða, sem nú eru í gildi, hafa 15 reynzt algerlega áhættulausir til þessa og að vanskil í heild nema nú um 5% af heildarábyrgðarupphæð, eins og hún er nú, en að sjálfsögðu stórum minna, ef miðað er við allar veittar ábyrgðir, en tölur um þær eru ekki fyrir hendi. Þá er og athyglisvert, að látið hefur verið undir höfuð leggjast að kanna orsakir vanskila, sem orðið hafa, og byggja þetta frv. að nokkru á slíkri könnun, en slík könnun var eitt aðalatriði þeirrar þál., sem frv. verður rakið til. Liggja því ekki fyrir nein fullnægjandi rök fyrir því, að ekki væri unnt að draga mjög úr vanskilum án þess að grípa til svo harkalegra aðgerða og hættulegra sem þetta frv. gerir ráð fyrir. Á hinn bóginn verður að telja eðlilegt, að settar verði almennar reglur um veitingu ábyrgða af hálfu ríkissjóðs, m. a. til þess að hindra tilviljunarkennda og hlutdrægnislega notkun ábyrgðarheimilda, sem veittar eru með lögum, og til þess að koma í veg fyrir vanskil, eftir því sem unnt er, með aðgerðum, sem samrýmast alþjóðarhagsmunum. Í samræmi við þetta flyt ég breytingartillögur við frv. á sérstöku þingskjali.

Alþingi, 6. febr. 1961.

Björn Jónsson.