

## Tillaga til þingsályktunar

um undirbúning að gerð þjóðhagsáætlana til langs tíma.

Flm.: Steingrímur J. Sigfússon, Guðmundur Steingrímsson,  
Helgi Hrafn Gunnarsson, Oddný G. Harðardóttir.

Alþingi ályktar að fela forsætisráðherra, fyrir hönd framkvæmdarvaldsins, að hefja undirbúning að gerð þjóðhagsáætlana til langs tíma á Íslandi. Í því skyni verði m.a.:

- a. þróuð, eða eftir atvikum löguð að íslenskum aðstæðum, hagfræðilíkön og spálíkön sem geri kleift að vinna langtímaspár um líklega þjóðhagsframvindu í landinu næstu áratugi og út þessa öld; í því sambandi verði hugað sérstaklega að mikilvægum þáttum í fjármálakerfinu, svo sem þróun lífeyrisskuldbindinga og ávöxtun eignasafns lífeyrissjóðakerfisins,
- b. greindir mikilvægustu áhrifavaldar líklegar og/eða mögulegar þjóðhagsframvindu á Íslandi næstu tvo til þrjú áratugi og út öldina,
- c. greind sérstaklega líkleg og/eða möguleg þróun félagslegra, umhverfislegra og lýðfræðilegra þátta sem hluta af forsendum slíkrar langtímaáætlanagerðar,
- d. greindir sérstaklega styrkleikar og veikleikar Íslands með tilliti til náttúru og umhverfis- aðstæðna, auðlinda, landfræðilegrar legu, landrýmis, fólksfjölda og mannauðs og annarra efnislegra og óefnislegra þátta sem áhrif kunna að hafa við slíka langtímaáætlanagerð,
- e. sett fram dæmi um mögulega kynslóðareikninga þar sem borið er saman hlutskipti núlifandi kynslóða, þeirra sem byggja munu landið að þremur áratugum liðnum, og kynslóðanna sem verða á dögum við lok þessarar aldar,
- f. skoðað hvernig verkefninu verði best fyrir komið og hverjum skuli fela að annast gerð, birtingu og reglubundna endurskoðun þjóðhagsáætlana til langs tíma.

Forsætisráðherra skipi verkefnisstjórn til að undirbúa verkefnið og kalli á þann vettvang fulltrúa frá mennta- og vísindasamfélaginu, vinnumarkaðnum, sveitarfélögum og almanna-samtökum, auk fulltrúa ráðuneyta og stofnana.

Forsætisráðherra, í samráði við fjármála- og efnahagsráðherra, leggi fyrir Alþingi innan árs frá samþykkt þessarar ályktunar tímasetta og útfærða verkáætlun, ásamt kostnaðarmati, til endanlegrar samþykktar.

### Greinargerð.

Tillaga þessi var flutt á 144. löggjafarþingi (355. mál) og gekk þá til efnahags- og viðskiptanefndar að lokinni fyrstu umræðu. Nefndin sendi málið út til umsagnar og bárust nokkur svör sem almennt voru jákvæð og mæltu nokkrir aðilar sterklega með samþykkt tillögunnar. Á lokadögum þingsins vannst hins vegar ekki tími til að útkljá málið og því er það nú endurflutt ásamt þeirri greinargerð sem því fylgdi og hér fer á eftir. Í greinargerðinni hafa þó tölulegar upplýsingar og umfjöllun um önnur þingmál verið uppfærðar.

Markmið þessarar þingsályktunartillögu er að stuðla að því að aflað verði haldbærra gagna um forsendur þjóðhagsáætlana til langs tíma fyrir íslenskt samfélag, unnið að gerð slíkra áætlana og þeim beitt við stefnumótun í samfélagsmálum.

Vandaðar langtímaáætlanir geta haft mikilvæga þýðingu fyrir hagstjórn og aðra ákvarðanatöku. Gagnaöflun vegna þeirra verður til þess að vitneskja fæst um auðlindaforða samfélagsins – eignir þess í efnislegum og óefnislegum gæðum – og borin eru kennsl á ógnir og sóknarfæri eftir því sem unnt er. Þjóðhagsáætlanir til langs tíma fela þannig í sér í senn stöðumat og viðleitni til að segja fyrir um líklega þróun og móta viðbrögð við henni og eftir atvikum hafa jákvæð áhrif á hana eftir því sem unnt er. Ekki þarf að fjölyrða um að aðstæður geta breyst og stundum breytast þær vissulega fyrirvaralítið. Áföll dýnja yfir, ýmist af völdum skammsýnna manna eða breytinga á náttúrufari eða náttúruhamfara. Á góðæristímum gengur allt í haginn á yfirborðinu en oft fylgir þeim þensla og óráðsía og jafnvel hrun í kjölfarið. Hvert og eitt samfélag þarf nauðsynlega að geta tekist á við góða tíma og slæma og verið þess umkomið að nýta þau tækifæri sem þjóðast á farsælan hátt, sem og að taka áföll og erfiðleika föstum tókum.

Gerð og beiting langtímaáætlana um þjóðarhag felur í sér viðleitni til að vinna gegn skammtímahugsun, hvatvísi og ábyrgðarleysi í stjórnámálum samtímans. Haldbær vitneskja um stöðu auðlinda og auðlindanýtingar ætti til dæmis að vinna gegn óskynsamlegum ákvörðunum um ráðstöfun þjóðarauðsins. Greinargóðar upplýsingar um tekjudreifingu ættu að sama skapi að koma að góðum notum þegar unnið er gegn efnalegri misskiptingu og þeim samfélagsmeinum sem hún veldur jafnan.

Þjóðhagsáætlun til langs tíma getur vissulega reynst haldgóð stoð við ákvarðanatöku en leysir þó að sjálfsögðu ekki stjórn málin og stjórn málamennina frá því hlutverki sínu að ráða fram úr samfélagsmálum í umboði kjósenda eins og þeim er best lagið. En bæði kjósendum og stjórn málamönnum verður hlutverk sitt ljósara og úrræðin sem unnt er að grípa til greinast betur ef fyrir liggur vönduð þjóðhagsáætlun sem byggist á markmiðum um farsæld, sjálfbæra þróun og sátta kynslóðanna.

Sérhver kynslóð nýtur góðs af verkum fyrri kynslóða og glímir við afleiðingar afglapa hennar. Sérhverri kynslóð ber að sjá sjálfri sér farborða með þeim hætti að það rýri ekki eða eyði tækifærum þeirra sem á eftir koma til hins sama. Til að þessi framvinda geti orðið eðlileg og án stórfelldra átaka milli kynslóðanna er afar mikilvægt að höfð séu í heiðri sjónarmið um sjálfbærni og lífshætti sem tryggja framtíðina en ógna henni ekki. Einnig þar koma þjóðhagsáætlanir til langs tíma að góðum notum, sem og kynslóðareikningarnir sem hér er lagt til að verði gerðir henni samfara.

Að sjálfsögðu ber ekki að lesa í flutning tillögu þessarar á þann hátt að ekkert í þessa veru hafi áður verið gert, sé gert eða áformað. Á einstökum sviðum glíma fjölmargir aðilar við að rýna inn í framtíðina og spá fyrir um líklega þróun. Í 9. gr. frumvarps til laga um opinber fjármál, sem lagt var fram á síðasta þingi og hefur nú verið lagt fram að nýju (148. mál), eru ákvæði um skýrslu ráðherra til Alþingis á þriggja ára fresti um ýmsa þætti sem miklu varða fyrir hagræna þróun til næstu ára litið og einnig að einhverju leyti lengra inn í framtíðina. Verður það starf vitaskuld bæði marktækara og auðveldara ef fyrir liggja þær upplýsingar sem gerð langtímaáætlunar krefst og viðmið og markmið hafa verið gerð ljós á þeim vettvangi. Hagstofan uppfærir spár um líklegan íbúafjölda á Íslandi næstu áratugina, áætlanagerð á sviði samgöngu- og orkumála byggist á gefnum forsendum eða spám um þróun umferðar og orkunotkun, í heilbrigðisáætlun er reynt að meta þjónustuþörfina samfara fjölgun aldraðra og þannig mætti áfram telja. En flestar slíkar áætlanir horfa aðeins nokkur ár, eða í mesta lagi

rúman áratug, fram í tímann. Þær falla hvergi saman í eina þjóðhagslega heild, eina langtíma-þjóðhagsáætlun eða þjóðhagsspá en þannig gætu þær nýst enn betur en nú er raun á.

Á efnahagssviðinu er nærtækt að taka þær aðstæður sem teiknast hafa upp á Íslandi frá og með efnahagshruninu 2008 til dagsins í dag. Skuldir ríkisins eru nú um 65% af vergri landsframleiðslu. Á undangengnum sex erfiðleikaárum hefur safnast upp umtalsverð fjárfestingarþörf í innviðum samfélagsins. Má í því sambandi nefna vegakerfið sem liggur undir skemmdum vegna ónógs viðhalds, aðkallandi þörfina á nýrri byggingu fyrir Landspítala og þörf á frekari fjárfestingum í aðstöðu til hjúkrunar og umönnunar aldraðra. Jafnaugljóst og það er að ýmsar slíkar innviðafjárfestingar urðu að víkja til hliðar meðan róinn var lífróður út úr mestu erfiðleikunum í kjölfar hrunsins er einnig á hreinu að uppsafnaðri þörf á þessu sviði verður að mæta fyrr en síðar. Í reynd hefur fjárfestingu og uppbyggingu á mörgum sviðum, sem samfélagið þarf á að halda til framtíðar litið, einungis verið skotið á frest af illri nauðsyn. Þetta allt saman þarf að greina og taka með í reikninginn.

Á sviði efnahags- og ríkisfjármála bíða áskoranir sem m.a., og ekki síst, tengjast breyttri aldurssamsetningu þjóðarinnar. Efnahagsleg stærð lífeyrissjóðanna er slík að fjárfestingar þeirra og ávöxtun hefur mikið vægi í samfélaginu svo ekki sé nú talað um áhrif þeirra á lífskjör eftirlaunafólks, skatttekjur ríkis og sveitarfélaga og útgjöld í almannatryggingakerfinu á komandi áratugum. Því er gert ráð fyrir að þessir þættir verði greindir sérstaklega, sbr. a-lið í tillögugreininni.

Um fyrri viðleitni stjórnvalda til að rýna inn í framtíðina með eitthvað sambærilegum hætti og hér er lagt til mætti að sjálfsögðu fjalla í löngu máli en verður ekki gert. Þó skal ekki látið hjá líða að minnst hins merka starfs sem Steingrímur Hermannsson, þáverandi forsætisráðherra, setti af stað vorið 1984 undir heitinu Ísland næsta aldarfjórðung. Þá var sett á stofn viðamikil nefnd – framkvæmdanefnd um framtíðarkönnun – á vegum forsætisráðuneytisins „[...] til þess að vekja umræður um langtímasjónarmið í þjóðmálum og auðvelda fólki, fyrirtækjum og stjórnvöldum að móta stefnu til langs tíma“ eins og segir í aðfaraorðum ritsins *Gróandi þjóðlíf. Mannfjöldi, heilbrigði byggð og umhverfi og framtíðarsýn æskufólks fram yfir aldamót*, sem gefið var út í Reykjavík árið 1987 og fjallar um hluta af starfi nefndarinnar, en þetta rit var eitt fjögurra sem gefið var út í þessu skyni. Framkvæmdanefndin kallaði fjölda sérfræðinga til verka og vann að mörgu leyti prýðilegt starf. Til dæmis er athyglisvert nú, þegar svo mikið er fjallað um heilbrigðismál sem raun hefur orðið á, að lesa þann kafla ritsins sem ber heitið heilbrigði og lífshættir þar sem fjallað er á knappan en greinargóðan hátt um merkingu ýmissa mikilvægra hugtaka í umræðu um heilbrigðismál, horfur um heilsufarslegt ástand þjóðarinnar og rekstur heilbrigðiskerfisins.

En það var þá og nú er annar áratugur 21. aldar senn að verða hálfnaður og áskoranir og viðfangsefni íslenskra þjóðmála til framtíðar litið mörkuð ýmsu sem síðan hefur gerst. Að sjálfsögðu getur verið akkur í greiningarvinnu fleiri aðila en hins opinbera. Má í því sambandi nefna úttekt ráðgjafarfyrirtækisins McKinsey & Company á íslensku efnahags- og atvinnulífi, skýrslur Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD, og fleira af því tagi. En slíkt getur aldrei komið í staðinn fyrir vinnu sem unnin er á forsendum íslensks samfélags og af okkur sjálfum, Íslendingum. Tillaga þessi gengur út á að koma vinnu á þessu sviði í vandaðan og vel undirbúinn farveg í breiðu samstarfi framkvæmdarvalds og löggjafarvalds með virkri þátttöku hagsmunaaðila og almennasamtaka. Er rétt að hafa hugfast að aðgengi að upplýsingum er forsenda allrar þekkingar og því meira sem vandað er til verka við söfnun upplýsinganna og framsetningu þeirra, þeim mun betri ætti ákvarðanatataka og skipulag á grundvelli þeirra upplýsinga að geta orðið. Langtímaáætlun á borð við þá sem hér er lagt til að verði gerð nýtist að sjálfsögðu ekki einungis stjórn mála- og embættismönnum heldur einnig,

og ef til vill ekki síður, stjórnendum fyrirtækja í einkarekstri, fræðimönnum af ýmsu tagi, fjölmiðlafólki og í raun öllum almenningi. Yrði hún þannig til að styrkja og efla lýðræðislega ákvarðanatöku á mörgum mikilvægum sviðum. Vonandi geta allir sem málið varðar fallist á þá nálgun sem hér er lögð til, aðrir en þá þeir sem alls ekki sjá neina þörf fyrir vinnu af þessu tagi.