

Frumvarp til laga

um Þjóðhagsstofnun.

Flm.: Oddný G. Harðardóttir, Albertína Friðbjörg Elíasdóttir, Ágúst Ólafur Ágústsson,
Guðjón S. Brjánsson, Guðmundur Andri Thorsson,
Helga Vala Helgadóttir, Logi Einarsson.

1. gr.

Fela skal sérstakri stofnun að fylgjast með árferði og afkomu þjóðarbúsins, vinna að hagrannsóknnum og vera ríkisstjórn og Alþingi til ráðuneytis í efnahagsmálum.

Stofnunin nefnist Þjóðhagsstofnun og heyrir undir Alþingi.

Alþingi kýs forstjóra til sex ára í senn. Hann skal hafa lokið framhaldsprófi í hagfræði og hafa þekkingu á íslensku efnahagslífi. Hann má ekki vera alþingismaður. Forsætisnefnd Alþingis tilnefnir fulltrúa við kosninguna. Aðrar tilnefningar þingmanna skulu berast forseta Alþingis svo tímanlega að unnt sé að kanna kjörgengisskilyrði áður en kosning fer fram.

Ef forstjóri andast eða verður af öðrum sökum ófær um að gegna starfi sínu framvegis skal Alþingi kjósa forstjóra að nýju. Sama hátt skal hafa á ef forstjóri fær að eigin ósk lausn frá starfi sínu eða tveir þriðju hlutar þingmanna samþykkja að víkja honum úr starfi.

Við tímabundin forföll forstjóra setur forseti Alþingis staðgengil til að gegna starfinu meðan forföll vara.

2. gr.

Meðal verkefna Þjóðhagsstofnunar er:

1. Að færa Þjóðhagsreikninga.
2. Að semja þjóðhagsspár og -áætlanir.
3. Að semja og birta opinberlega tvisvar á ári, vor og haust, yfirlitsskýrslur um þróun þjóðarbúskaparins og horfur í þeim efnunum, þar á meðal um framleiðslu, neyslu, fjárfestingu, viðskipta- og greiðslujöfnuð, verðlag og kaupgjald, atvinnu og tekjur almennings, húsnæðismarkað, afkomu atvinnuvega og fjármál hins opinbera. Auk þess skal stofnunin koma niðurstöðum athugana sinna á einstökum þáttum efnahagsmála fyrir almenningssjónir eftir því sem kostur er.
4. Að annast hagfræðilegar athuganir og skýrslugerð um efnahagsmál.
5. Að annast upplýsingaöflun og skýrslugerð um efnahagsmál fyrir ríkisstjórn og alþjóðastofnanir á sviði efnahagsmála eftir því sem ríkisstjórnin ákveður og fyrir opinberar stofnanir eftir því sem um semst.
6. Að láta alþingismönnum og nefndum Alþingis í té upplýsingar og skýrslur um efnahagsmál.
7. Að veita aðilum vinnumarkaðarins upplýsingar um efnahagsmál og annast fyrir þá hagfræðilegar athuganir eftir því sem um semst.

3. gr.

Skylt er að veita Þjóðhagsstofnun þær upplýsingar sem hún óskar eftir og þarf á að halda vegna starfsemi sinnar. Nýtur hún í þeim efnum sömu réttinda og Hagstofa Íslands og sömu viðurlög liggja við ef út af er brugðið.

Stofnunin skal hafa samráð við Hagstofu Íslands og aðra aðila, sem safna hliðstæðum upplýsingum, í því skyni að komast hjá tvíverknaði.

4. gr.

Kostnaður vegna starfa Þjóðhagsstofnunar greiðist úr ríkissjóði samkvæmt lögum þessum.

5. gr.

Nánari ákvæði um framkvæmd þessara laga og starfsemi Þjóðhagsstofnunar er heimilt að setja með reglugerð.

6. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2021.

Greinargerð.

Frumvarp þetta er flutt í fjórða sinn en var síðast lagt fram á 150. löggjafarþingi (925. mál). Fyrsti flutningsmaður málsins þá var Oddný G. Harðardóttir, þingmaður Samfylkingarinnar, en Valgerður Bjarnadóttir, fyrrverandi þingmaður Samfylkingarinnar, var fyrsti flutningsmaður málsins á 145. löggjafarþingi.

Með frumvarpinu er lagt til að stofnuð verði Þjóðhagsstofnun til að fylgjast með árferði og afkomu þjóðarbúsins, vinna að hagrannsóknum og vera ríkisstjórn og Alþingi til ráðuneytis í efnahagsmálum. Í ljósi núverandi ástands í efnahagsmálum er brýnt fyrir Alþingi að hafa aðgengi að hlutlausri greiningu aðila sem tengist þinginu til að meta aðgerðir í efnahagsmálum og samspil þeirra.

Við umfjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á málinu á 146. löggjafarþingi bárust nefndinni tvær umsagnir vegna málsins. Í annarri umsögninni var lögð áhersla á mikilvægi þess að fulltrúar almennings sem og kjósendur hefðu aðgang að traustum upplýsingum um horfur í efnahagsmálum. Of mikil áhersla væri lögð á hagræn sjónarmið og sérþekkingu í opinberri stefnumótun og þyrfti að taka mið af sérþekkingu úr öðrum vísindagreinum. Einnig væri verkaskipting óljós samkvæmt frumvarpinu á milli stofnana og ráðuneyta að því er varðaði söfnun upplýsinga, skýrslugerð og framkvæmd spálíkana. Nokkur sérþekking væri til staðar hjá ráðuneytum og stofnunum sem ekki væri til staðar hjá Alþingi og mikilvægt væri að tryggja að bæði þingmenn og kjósendur hefðu aðgang að traustum upplýsingum um árangur og framkvæmd laga og framtíðarhorfur. Þá var einnig talið að sjálfstæði Þjóðhagsstofnunar væri ekki nægjanlega vel tryggt með frumvarpinu og færi betur á að forstjóri væri ráðinn með annarri leið sem tryggði betur sjálfstæði slíkrar stofnunar, heldur en að forstjóri væri ráðinn af forsætisnefnd Alþingis. Lögð er til sú breyting frá fyrri framlagningu að forstjóri stofnunarinnar sé kosinn af Alþingi og er það til samræmis við lög um aðrar eftirlitsstofnanir þingsins og kjör umboðsmanns Alþingis og ríkisendurskoðanda. Þar sem um yrði að ræða nýja eftirlitsstofnun þingsins er mikilvægt að trúnaður og traust ríki á milli Alþingis og forstjóra stofnunarinnar. Eðlilegt er því að þingið hafi beina aðkomu að kjöri hans, en með þessu yrði það ekki einvörðungu á hendi forsætisnefndar heldur þingsins alls.

Í hinni umsögninni var því lýst að mikilvægt væri að fjölga þjóðhagslíkönum sem notast væri við, sér í lagi í tengslum við opinber fjármál og áhrif þeirra á efnahagsþróun. Einnig

þyrfti að styrkja greiningargetu opinberra aðila á efnahagssviði, á afleiðingum einstakra atburða og aðgerða. Var bent á að ýmsir möguleikar væru í boði í þessum efnunum.

Á árunum 1974–2002 var starfandi þjóðhagsstofnun sem heyrði undir forsætisráðherra og „átti að fylgjast með árferði og afkomu þjóðarþúsins, vinna að hagrannsóknunum og vera ríkisstjórn og Alþingi til ráðuneytis í efnahagsmálum“. Ákvörðun þáverandi forsætisráðherra um að leggja niður Þjóðhagsstofnun hefur alla tíð verið mjög umdeild. Með þessu frumvarpi er lagt til að sú stofnun verði aftur sett á stofn árið 2021.

Alþingi samþykkti einróma 28. september 2010 þingsályktun um viðbrögð Alþingis við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010. Þar eru talin upp 12 atriði sem þarf að endurskoða eða undirbúa löggjöf um. Ellefta atriði þeirrar upptalningar hljóðar svo: „Stofnuð verði sjálfstæð ríkisstofnun sem fylgist með þjóðhagsþróun og semji þjóðhagsspa.“ Í *Skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis* frá september 2010 kemur fram í kafla 2.1 að þingmannanefndin leggi til að slík stofnun starfi á vegum Alþingis og hafi það hlutverk að meta og gefa út spár fyrir efnahagslífið á sama hátt og Þjóðhagsstofnun gerði til 1. júlí 2002.

Í 1. bindi í *Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna árið 2008* segir í 4. kafla, um efnahagslegt umhverfi og innlenda efnahagsstjórnun, þ.e. kafla 4.8, Ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis: „Nauðsynlegt er að auka samvinnu ríkisfjármála og Seðlabankans við hagstjórnaraðgerðir þannig að annarri stefnunni sé ekki beitt markvisst gegn hinni líkt og gert var undanfarin ár þegar ríkisfjármálin miðuðu stöðugt að því að auka á ójafnvægið og ofþensluna og láta Seðlabankanum einum eftir að glíma við afleiðingarnar. Til þess að skapa hlutlausan grundvöll fyrir samhæfingu efnahagsstefunnar mætti fela sjálfstæðri ríkisstofnun það hlutverk að spá fyrir um efnahagshorfurnar og meta ástand efnahagsmála og líklega þróun að gefnum forsendum um mismunandi efnahagsstefnu. Mikilvægt er í slíku samstarfi að virða sjálfstæði Seðlabankans til ákvarðanatöku og beitingar stýritækja sinna en nokkuð hefur skort á það að ráðherrar hafi tekið nægt tillit til stefnu Seðlabankans.“ Það er löngu tímabært að Alþingi bregðist við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og skýrslu þingmannanefndarinnar, sem fjallaði um hana, og endurreisi Þjóðhagsstofnun.

Þegar Þjóðhagsstofnun var lögð niður voru ákveðin verkefni hennar, m.a. færsla þjóðhagsreikninga og gerð þjóðhagsspar og þjóðhagsáætlana, færð yfir til Hagstofu Íslands. Verði þetta frumvarp að lögum þarf að breyta lögum um Hagstofu Íslands til samræmis svo að verkefni þessara tveggja stofnana skarist ekki.

Með lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, var sett á stofn fjármálaráð. Í athugasemdum við frumvarpið segir: „Mikilvægt er að tryggja að fram fari eins hlutlægt mat og kostur er á forsendum stefnumörkunar í opinberum fjármálum. Því er lögð til sú breyting að sjálfstætt fjármálaráð leggi mat á það hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun séu í samræmi við annars vegar þau grunngildi sem talin eru upp í 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins og hins vegar fjármála-reglu skv. 7. gr. frumvarpsins. Frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir að fjármálaráð greini hvort fjármálaáætlun og framkvæmd hennar sé samkvæmt fjármálastefnu. Til að tryggja gagnsæi og aðgang almennings að niðurstöðum ráðsins skal það birta álitgerðir sínar opinberlega.“

Virkt stjórnun opinberra fjármála er háð því hversu aðgengilegar upplýsingar um markmið, forsendur, framkvæmd og áhrif fjármálastefnu almennt eru. Til að stjórnun opinberra fjármála sé árangursrík þarf samstillingu og samkvæmni þessara þátta. Hlutverk fjármálaráðs er að greina þetta samspil og meta hvort það sé rökrétt og uppfylli þær kröfur sem grunngildin og fjármála-reglan fela í sér og fjármálastefnan hvílir á. Fjármálaráð er fyrst og fremst faglegt

råd sem beitt þeirri aðferðafræði sem best er talin á sviði hagvísinda við greiningu og rökstuðning í álitagerð sinni. Ráðið skal stuðla að gagnsæi í umræðu um þróun opinberra fjármála. Óháð álitagerð fjármálaráðs er grundvallaratriði í þessu samhengi.“

Fjármálaráð er þriggja manna ráð. Til að það geti sinnt hlutverki sínu er nauðsynlegt að það fái upplýsingar og greiningar frá stofnun sem er óháð stjórnvöldum. Með þessu frumvarpi er lagt til að Þjóðhagsstofnun annast upplýsingaöflun og skýrslugerð fyrir fjármálaráðið. Þannig er hlutlægni þess betur tryggð en ef stjórnvöld sjá um það eins og gert er ráð fyrir skv. 13. gr. laga um opinber fjármál. Í athugasemdum við frumvarpið um opinber fjármál segir: „Til þess að vinna fjármálaráðs verði skilvirk innan setts tímafrests er nauðsynlegt að ráðið hafi greiðan aðgang að gögnum hjá Hagstofu Íslands, Seðlabanka Íslands og fjármála- og efnahagsráðuneytinu sem varða forsendur þeirra áætlana sem ráðinu er ætlað að leggja mat á.“ Ljóst er að fjármála- og efnahagsráðuneytið lýtur pólitísku valdi og er því ekki óvilhellt ráðandi stjórnvöldum á hverjum tíma. Með því að setja á stofn sjálfstæða stofnun sem heyrði undir Alþingi til að fjalla um efnahagsmál væri tekinn af allur vafi um pólitísk áhrif á þær forsendur sem fjármálaráðið byggði vinnu sína á.

Það tíðkast að hafa fjármálaráð í löndunum í kringum okkur en þau þjóna mismunandi hlutverki. Í athugasemdum við frumvarp um opinber fjármál kemur eftirfarandi fram: „Ráðin eru mjög mismunandi milli þjóðríkja, sums staðar gera þau kostnaðarmat á stefnumálaflókka og lagafrumvörpum, en annars staðar, svo sem í Svíþjóð, er hlutverk þeirra takmarkað við álitgjöf á forsendum fjármálaáætlunar og fjárlagafrumvarps.“ Það gæti því verið hlutverk Þjóðhagsstofnunar að gera kostnaðarmat á stefnumálaflókka, enda eitt af hlutverkum hennar samkvæmt frumvarpi þessu að láta alþingismönnum í té upplýsingar um efnahagsmál og það gæti átt við um kostnað af stefnu þeirra eða frumvörpum sem þeir leggja fram.

Samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál er starfrækt á grundvelli samstarfsáttmála á milli ríkis og sveitarfélaga. Nefndinni er falið að afla gagna um stöðu efnahagsmála og þróun fjármála ríkis og sveitarfélaga og skila árlegri greinargerð um efnahagsmál, þróun fjármála ríkis og sveitarfélaga, kjaramál o.fl. til undirbúnings samráðsfundum með ráðherra og ráðherra sveitarstjórnarmála. Þá skal nefndin, ef þess er óskað, veita umsögn um tillögur til breytinga á fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga og/eða tekjustofnum sveitarfélaga. Eðlilegt er að þetta starf færist til sjálfstæðrar stofnunar sem fjallar um efnahagsmál.

Vissulega er umhverfið breytt frá því að Þjóðhagsstofnun starfaði. Samtök aðila vinnu- markaðarins, hvort heldur er launafólks eða atvinnurekenda, annast greiningar í efnahagsmálum en einnig eru öflugar greiningardeildir innan bankanna og aðrar stofnanir, svo sem Viðskiptaráð, sem láta sig varða greiningar á efnahagshorfum. Allt eru þetta hagsmunasamtök af einhverju tagi og óábyrgt að láta sem ekki komi til greina að greiningar geti verið litaðar af hagsmunum þessara fyrirtækja, stofnana eða samtaka. Þess vegna er brýnt að í landinu sé stofnun sem treysta má með nokkurri vissu að dragi ekki taum ákveðinna hagsmunaafla í þjóðfélaginu heldur hafi þjóðarhagsmuni að leiðarljósi.