

Tillaga til þingsályktunar

um rannsókn á þróun valds og lýðræðis.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Össur Skarphéðinsson,
Guðmundur Árni Stefánsson, Lúðvík Bergvinsson,
Mörður Árnason, Björgvin G. Sigurðsson.

Alþingi ályktar að fram skuli fara rannsókn á þróun valds og lýðræðis í íslensku samfélagi. Könnuð verði áhrif þeirrar þróunar síðustu 20 árin og metið hvaða áhrif hún kann að hafa á komandi árum. Markmiðið verði að fá sem gleggsta mynd af því hvort þrískipting ríkisvaldsins sé orðin óljós í framkvæmd og meta áhrif þess á lýðræðisþróunina og samfélagið í heild. Einnig verði skoðað hvort völd embættismanna hafi aukist meira en eðlilegt getur talist og hvaða áhrif fjölmiðlar hafa haft á þróun stjórn mála og samfélagið í heild.

Við rannsóknina verði jafnframt lagt mat á hvort og að hve miklu leyti völd hafa færst frá kjörnum fulltrúum til einkaaðila, m.a. með breytingu á efnahagslegu valdi í krafti tilfærslu eigna og fjármagns og hvort ákvarðanir og fjárfestingar stórra valdablokka í atvinnu- og fjármálalífi hafi nú verulega meiri áhrif en áður á afkomu og þróun þjóðarbúsins. Lagt verði mat á framhald þessarar þróunar fyrir efnahags- og atvinnulíf og með tilliti til eigna- og tekjutilfærslna í þjóðfélaginu.

Forsætisráðherra skipi nefnd sem í sitji fimm fulltrúar háskóla. Háskóli Íslands tilnefni tvo fulltrúa og verði annar þeirra formaður nefndarinnar. Háskólinn í Reykjavík, Háskólinn á Akureyri og Viðskiptaháskólinn á Bifröst tilnefni einn fulltrúa hver. Verkefni nefndarinnar verði að hafa umsjón með verkinu og fái hún heimild til að kalla til sérfræðinga til að vinna að rannsókninni. Nefndin leggi verkefnaáætlun og fjárhagsramma fyrir forsætisráðherra sem geri tillögur til Alþingis um nauðsynleg fjárframlög til verksins. Nefndin skili áfanga- skýrslum eftir því sem verkinu miðar fram og skal rannsókninni lokið eigi síðar en 1. janúar 2008.

Greinargerð.

Mikil umræða hefur orðið á umliðnum áratugum um þróun valds og lýðræðis og tilfærslur fjármagns í íslensku samfélagi. Þrískipting ríkisvaldsins hefur þótt óljós í framkvæmd og einnig er um það rætt að ákvarðanir sem máli skipta fyrir þjóðarþúið séu í auknum mæli að færast frá vettvangi stjórn mála yfir á vettvang fjármála- og atvinnulífs. Þá telja margir að vald embættismanna hafi aukist verulega og að kjörnir fulltrúar þjóðarinnar hafi fært þeim meira vald til ákvörðunar en eðlilegt er. Í þessari tillögu er lagt til að þetta sé kannað rækilega. Jafnframt er lagt til að metið sé vald fjölmiðla og áhrif þeirra á samfélagsþróunina, en í sambærilegri rannsókn sem unnin hefur verið í þremur öðrum norrænum ríkjum var þessi þáttur einnig hluti viðfangsefnisins. Það er skoðun flutningsmanna að brýnt sé orðið að leggja mat á þessa þróun og fá af henni heildarmynd, þannig að hægt sé að bregðast við ef ástæða þykir til.

Með rannsókn sérfræðinga væri hægt að leggja mat á hvort slík tilfærsla hafi orðið á valdmörkum þeirra þriggja valdþátta sem stjórnskipunin byggist á að stöðir lýðræðis og góðrar stjórnskipunar í landinu hafi veikst. Jafnframt yrði varpað skýru ljósi á þróun valda- og eignasambjöppunar og hvaða áhrif meiri háttar ákvarðanir stórra valdablokka í fjármála- og atvinnulífi hafa haft og geta haft á atvinnulífið, á afkomu heimila og þjóðarbúið í heild. Í framhaldi af þessari rannsókn væri síðan ástæða til að skoða hvort tilfærsla fjármagns og valds hafi leitt til verulegrar gliðunar á eigna- og tekjuskiptingunni í þjóðfélaginu og stuðlað að aukinni stéttskiptingu.

Hér er um nokkuð viðamikil verk að ræða, sem flutningsmenn telja í ljósi þróunar í samfélaginu á síðustu árum að brýnt sé að ráðast í. Til greina kom að flytja um þetta mál tvær tillögur. Annars vegar um að athuga þrískiptingu ríkisvaldsins, hvort hún sé orðin óglögg í framkvæmd og hvaða áhrif það hafi á lýðræðisþróunina, jafnframt því sem áhrif embættismannavalds og fjölmiðlavalds yrðu metin. Hins vegar um rannsókn á hvort og að hvaða leyti valdatilfærsla hafi orðið frá kjörnum fulltrúum þjóðarinnar yfir til stórra valdablokka með sambjöppun eigna, valds og fjármagns og hvaða áhrif það hafi haft og geti haft á atvinnulífið og þjóðarheildina. Þar sem markmið beggja þátta er að leggja mat á valdatilfærslu í samfélaginu og áhrif hennar á lýðræðisþróunina og samfélagið í heild varð það niðurstaðan að flytja um málið eina tillögu. Mat flutningsmanna er að það skapi betri samfellu í verkið og meiri möguleika á heildarsýn yfir mögulegar valdatilfærslur. Það verður síðan í verkahring þeirrar fimm manna nefndar sem hefur yfirumsjón með verkinu hvernig verktilhögun verður og hvort og hvernig þessi verkefni verða brotin upp í vinnu að þessari rannsókn. Mikilvægt er einnig að nefndin verði sýnileg í störfum sínum, t.d. með því að halda málþing og opna fundi um viðfangsefnið, og að hún skili eins og kostur er áfangaskýrslum um þróun verkefnisins.

Rannsókn á þróun valds og lýðræðis í Noregi, Danmörku og Svíþjóð.

Upplýsingaþjónusta Alþingis hefur að beiðni flutningsmanna tekið saman stutta lýsingu á sambærilegum rannsóknnum sem fram hafa farið á þróun valds og lýðræðis í Noregi, Danmörku og Svíþjóð. Rannsóknirnar í þessum löndum beindust að stöðu valds og lýðræðis við upphaf 21. aldar. Hvati rannsóknanna voru þær miklu breytingar sem hafa orðið á viðkomandi samfélögum með aukinni alþjóðavæðingu og breytingum á skyldum ríkisvaldsins, t.d. vegna minni afskipta af viðskiptalífínu. Norðmenn og Danir fóru mjög líkar leiðir í sínum rannsóknnum. Ríkin luku þessum rannsóknnum árið 2003. Höfðu þær þá staðið í 5–6 ár. Svíar unnu sína rannsókn í tvennu lagi og nokkru fyrr en í Noregi og Danmörku. Í Noregi hafði Óslóarháskóli yfirumsjón með verkefninu en norska Stórþingið samþykkti ályktun í desember árið 1997 þess efnis að staða valds og lýðræðis í Noregi yrði rannsökuð og útlistuð. Í Danmörku hafði þingið einnig frumkvæði að rannsókn á stöðu lýðræðis og valds en í rannsóknarhópnum voru fimm fulltrúar sem allir voru prófessorar við háskóla í Danmörku. Áður var skipuð þingnefnd til að hefja athugun á stöðu þessara mála og setja ramma fyrir rannsóknina.

Ein af helstu ástæðum þess að ráðist var í rannsóknina í Danmörku var að þingið óttaðist að það væri að missa völd. Niðurstaða rannsóknarinnar er á annan veg. Þar kemur fram að danska þingið hafi aukið völd sín á kostnað framkvæmdarvaldsins, m.a. með aukinni sérhæfingu þingmanna, auk þess sem fjöldi minnihlutastjórna í Danmörku hefur haft þessi áhrif. Á hinn bóginn hafa dómstólarnir veikt völd þingsins og sama gildir um Noreg. Þannig hafi dómsvaldið styrkst á kostnað löggjafarvaldsins með aukinni þátttöku hins fyrrnefnda í mótun laga og túlkun stjórnarskrár.

Niðurstaða norsku rannsóknarinnar er m.a. að fulltrúalýðræðið sé í tilvistarkreppu. Fram kemur einnig að stéttaskipting hafi aukist, sérstaklega eftir kynþáttum. Athyglisvert er einnig að áhrif ákveðinna hópa hafa breyst með auknum áhrifum sérstakra tengsla milli áhrifa-mikilla einstaklinga í þjóðlífinu. Jafnframt hafi staða lýðræðisins breyst með meiri áhrifum frá ákveðnum hópum sem ekki eru endilega lýðræðislega kjörnir.

Bæði í norsku og dönsku rannsóknarniðurstöðunum er lögð mikil áhersla á að líta til þeirra breytinga sem einkavæðing ríkisfyrirtækja hefur haft á lýðræði og völd í þjóðfélaginu. Mikil völd hafa flust til einkaaðila og er leitast við að sjá hvaða áhrif það hefur haft. Í norsku lokaskýrslunni kemur fram að vöxtur markaðarins hafi ekki leitt til dreifingar valds heldur frekar meiri áhrifa af fákeppni. Í dönsku skýrslunni kemur fram að máttur fjöldasamtaka á borð við stjórnmalaflokka og verkalýðsfélög hafi minnkað. Á hinn bóginn hafi ítök samtaka sem myndast um ákveðin málefni aukist. Jafnframt kemur fram að áhrif fjölmiðla hafi aukist mikið á undanförunum árum og leggja þeir nú oft línurnar hvað varðar pólitísk baráttumál, en fjölmiðlar myndi nú tengsl milli almennings og stjórnmalamanna á sama hátt og stóru stjórnmalaflokkarnir gerðu áður fyrr.

Þrískipting valdsins.

Í þrískiptingu ríkisvaldsins á Alþingi að vera valdamesta stofnunin með fjárveitinga- og löggjafarvaldið. Alþingismenn sækja umboð sitt í lýðræðislegum kosningum til þjóðarinnar. Framkvæmdarvaldið starfar svo í skjóli meiri hluta Alþingis og dómsvaldið er skipað af framkvæmdarvaldinu (dómsmálaráðherra). Verksvið löggjafar-, framkvæmdar- og dómsvalds er svo skýrt afmarkað í stjórnarskránni. Á því hafa verið skiptar skoðanir í umræðu undanfarinna ára hvort verulegar breytingar hafi orðið á valdmörkum þessara þriggja stöða stjórnskipunar landsins.

Umræðan snýst um það hvort löggjafarvaldið sé sífellt að veikjast á sama tíma og framkvæmdarvaldið styrkist. Er þar átt við framsal Alþingis á valdi í lögum og víðtækar reglugerðarheimildir framkvæmdarvaldinu til handa, auk þess sem löggjafarvaldinu sé gert stöðugt erfiðara að sinna eftirlitshlutverki sínu með framkvæmdarvaldinu. Sömuleiðis telja sumir að eðli forsetaembættisins hafi breyst en um það eru mjög deildar meiningar. Þróunin hefur líka verið í þá átt að frumkvæði og undirbúningur laga er að langmestu leyti í höndum framkvæmdarvaldsins. Ýmsir líta svo á að þetta fyrirkomulag sé eðlilegt en aðrir telja þetta merki um veikleika löggjafarvaldsins. Sömuleiðis er það gagnrýnt að vald embættismanna sé orðið meira en eðlilegt er og að þess gæti í alltof ríkum mæli að bæði framkvæmdarvaldið og löggjafarvaldið færi ákvörðunarvald sitt í hendur embættismönnum. Vitnað er til þess að þeir útfæri iðulega stefnu stjórnvalda með því að þeir undirbúi þingmál, séu nefndum löggjafarþingsins til ráðgjafar um breytingar og endanlega gerð laga og séu síðan oft þeir aðilar í stjórnsýslunni sem hafa með höndum framkvæmd og eftirlit. EES-samningurinn hefur einnig verið nefndur og þótt flestir viðurkenni að hann hafi haft mjög jákvæð áhrif á efna-hags- og atvinnulíf, þá er það engu að síður ljóst að hann hefur átt sinn þátt í að veikja löggjafarþingið en styrkt jafnframt embættis- og framkvæmdarvaldið.

Skýringarnar á styrk framkvæmdarvaldsins felast vafalaust ekki síst í því að stjórnar-meirihlutinn sem styður ríkisstjórnina á hverjum tíma unni því að framkvæmdarvaldið hafi undirtökin á löggjafarþinginu. Það er því að mestu stjórnarandstaðan ein sem reynir að standa vörð um stöðu löggjafarþingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu og átökin verða því á hverjum tíma milli stjórnarandstöðu og framkvæmdarvaldsins. Í grein eftir Friðgeir Björns-son í Tímariti lögfræðinga frá í maí 1999 sem ber heitið „Tvískipt ríkisvald?“ er m.a. vikið að því að ekki sé fjarri lagi að segja að handhöfn bæði framkvæmdarvalds og löggjafarvalds

sé hjá ríkisstjórn með forsætisráðherra í broddi fylkingar í flestu því sem einhverju máli skiptir.

Vissulega má benda á leiðir sem farnar hafa verið til að reyna að styrkja stöðu þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu. Má þar nefna bættu stöðu þingmanna við störf í fastanefndum Alþingis eftir að nefndasvið þingsins var styrkt verulega með því meðal annars að auka þar mannafla og fá þar lögfræðinga til starfa.

Ýmsar breytingar á þingsköpum voru líka til þess ætlaðar að styrkja stöðu þingsins. Má þar nefna að 1991 var tekið upp í þingsköp að nefndir gætu að eigin frumkvæði fjallað um önnur mál en þau sem þingið vísar til þeirra. Í reynd hefur þetta ákvæði litlu sem engu skilað frekar en 39. gr. stjórnarskrárinnar sem kveður á um rannsóknarvald þingnefnda. Þingið þarf að samþykkja að koma á fót rannsóknarnefndum skv. 39. gr. stjórnarskrárinnar. Meiri hlutinn hefur nær undantekningarlaust stöðvað tillögur um að settar yrðu á fót slíkar rannsóknarnefndir, enda er þeim oft ætlað að rannsaka gjörðir valdhafa sem þá starfa í skjóli meiri hluta þingsins. Þrátt fyrir að ýmsar aðrar tillögur hafi verið settar fram til að styrkja stöðu þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu hafa þær ekki náð fram að ganga.

Ástæða er einnig til að nefna grein sem fyrrverandi forseti Alþingis, Ólafur G. Einarsson, ritar í Tímarit lögfræðinga í mars 1997 um samskipti löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Þar fjallar Ólafur um ýmislegt sem lýtur að stjórnsýslu þingsins og segir m.a. að tilhneigingar gæti hjá framkvæmdarvaldinu til að hafa bein afskipti af stofnunum Alþingis, þ.e. Ríkisendurskoðun, umboðsmanni Alþingis og Alþingi sjálfu, með flutningi stjórnarfrumvarpa. Ólafur segir óásættanlegt að fulltrúar framkvæmdarvaldsins flytji lagafrumvörp sem varða innri málefni þingsins og stofnana þess. Ágreiningur sé milli Alþingis og framkvæmdarvalds um fjárhagslegt sjálfstæði Alþingis sem stofnunar. Fram kemur í greininni að oddvitar framkvæmdarvaldsins hafi vilja túlka það svo að Alþingi eigi undir forsætisráðuneytið (framkvæmdarvaldið) að sækja í málefnum er varða stjórnsýslu og rekstur þingsins. Slík túlkun fái ekki staðist, því hún gangi í berhögg við þau grundvallarrök sem búi að baki 2. gr. stjórnarskrárinnar um aðgreining ríkisvaldsins og eigi sér heldur ekki efnislega stoð í lögum um Stjórnarráð Íslands. Ólafur segir að forsætisráðuneytið geti ekki í krafti reglugerðar-ákvæðis um Stjórnarráð Íslands tekið sér vald sem gefur því rétt til íhlutunar um innri málefni Alþingis.

Einnig má benda á að það hlýtur að ganga í berhögg við þrískiptingu valdsins samkvæmt stjórnarskránni og við sjálfstæði Alþingis sem stofnunar, hinnar valdamestu í hinu þrískipta ríkisvaldi samkvæmt stjórnskipun landsins, að það sé forsætisráðherra sem kallar saman Alþingi og slítur því. Meðan Alþingi hefur ekki fullkomið sjálfstæði gagnvart framkvæmdarvaldinu verða valdmörkin óljós og hingað til hefur framkvæmdarvaldið nýtt sér það til að styrkja stöðu sína gagnvart löggjafarþinginu.

Mikið hefur líka verið rætt og ritað um hvort dómstólarnir séu í auknum mæli að fíkra sig inn á verksvið löggjafarvaldsins með íhlutun í gegnum dómsniðurstöður. Því til stuðnings er bent á niðurstöðu dómstólanna í umdeildum málum, svo sem í máli Öryrkjabandalagsins gegn Tryggingastofnun ríkisins, Valdímarsmálinu svokallaða og Vatnseyrarmálinu. Friðgeir Björnsson orðar það svo í Tímariti lögfræðinga í október 2001: „Það eru ekki ýkja mörg ár síðan þær raddir voru uppi að dómstólar væru hallir undir stjórnvöld, þ.e. dæmdu þeim í vil á hæpnum forsendum. Reyndar heyrast þær enn en eru fáar og hjáróma. Blaðið hefur snúist við og nú eru uppi háværar raddir sem segja að dómstólar fari offari gegn öðrum greinum ríkisvaldsins og gæti ekki valdmarka sinna gagnvart þeim. Dómstólar leggi löggjafa og stjórnvöldum skyldur á herðar sem þau beri ekki lögum samkvæmt.“ Í grein Friðgeirs kemur fram að umræðan snúist um það hvort dómstólar, og þá sérstaklega Hæstiréttur sem æðsti

dómstóll landsins, taki sér í dómum sínum lagasetningarvald og gangi þannig á stjórnarskrárvarinn rétt löggjafans.

Grundvallarágreiningur er um hvort og að hve miklu leyti dómstólar geta tekið sér lagasetningarvald eða mótað nýjar lagareglur. Til að gefa hér mynd af því er rétt að vitna til skoðana Sigurðar Líndals, fyrrverandi prófessors við lagadeild Háskóla Íslands, og Jóns Steinars Gunnlaugssonar, hæstaréttarlögmanns og prófessors við lagadeild Háskólans í Reykjavík.

Í grein Sigurðar í Tímariti lögfræðinga frá júlí 2002 er gerð grein fyrir því að lengi hafi því verið hafnað að dómstólar ættu hlut að lagasetningu, en nú sé það ekki deilumál lengur; hlutur dómstóla fari vaxandi. Sigurður ræðir um eðlismun á lagasetningu dómstóla og löggjafans og segir orðrétt: „Nú verða dómstólar að eyða óvissu með því að skerpa á óskýrum ákvæðum eða setja nýjar reglur til fyllingar þar sem þörf er.“ Óhjákvæmilegt sé að dómstólar setji reglur, segir Sigurður: „Þá gerist það einnig að löggjafanum séu mislagðar hendur og það komi í hlut dómstóla að lagfæra löginn eða jafnvel í undantekningartilfellum að víkja þeim til hliðar. Óútkljáð er hinsvegar hversu langt dómstólar geta gengið og hvar mörkin liggja að þessu leyti milli lagasetningarvalds og dómsvalds.“

Jafnframt kemur þetta fram í grein Sigurðar Líndals: „Sá sem vefengir lagasetningarvald dómstólanna er að einhverju leyti háður alræðishyggju einveldis- og upplýsingaaldar þar sem sett lög einvaldsins voru eina viðurkennda réttarheimildin. Við lýðræðisskipan hljóta samkvæmt þessu allar réttarheimildir að eiga sér stoð, beint og óbeint, í vilja meirihluta kjósenda – arftaka einvaldsins – eins og hann birtist hverju sinni, en þær svara síðan spurningum um öll álítaefni. Hlutverk dómstóla verður þá ekki annað en að finna svarið sem þar liggur ljóst fyrir eða kann að leynast.“

Í grein í Úlfjótí, 2. tbl., árið 2002 skrifar Jón Steinar Gunnlaugsson um valdmörk dómstóla. Í þeirri grein kemur fram að hlutverk dómstólanna sé að finna réttarheimildina sem við á en ekki að setja nýja reglu, og ekki sé hægt að fallast á kenningar um að hlutverk dómstólanna sé að móta nýjar réttarreglur. Orðrétt segir Jón Steinar: „Að mínu mati felur þetta í sér kjarna þess ágreinings, sem virðist vera fyrir hendi meðal íslenskra lögfræðinga um valdmörk dómstólanna og hlutverk þeirra.“ Jón segir í greininni að starf dómara við úrlausn á réttarágreiningu hljóti að beinast að því að leita uppi réttarheimildina sem við á og beita henni en ekki að búa til nýja, og segir að dómstólar eigi ekki að setja lög. Vísar hann m.a. til 61. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að dómendur skuli í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögnum. Jón Steinar vísar í greininni til þess að kenningum um heimild dómstóla til að setja nýjar lagareglur fylgdu gjarnan hugmyndir um heimildir þeirra til að breyta túlkun á stjórnarskránni frá einum tíma til annars. Um þetta segir Jón að dómstólar hafi ekki fremur en almenni löggjafinn vald til að breyta stjórnarskránni. Orðrétt kemur þetta fram í greininni: „Þeir, sem tala fyrir þessum kenningum um breytilegar lögskýringar, eru í raun og veru aðeins að mæla með því að stjórnsmálabaráttan og hvers kyns önnur þjóðfélagsleg átök færast inn á vettvang dómstóla.“

Það er skoðun flutningsmanna að í rannsókn sem ætlað er að varpa ljósi á hvort skil þrískiptingar ríkisvaldsins séu orðin óljós og ef til vill óæskileg sé full ástæða til að leggja mat á hvaða breytingar hafi orðið á valdmörkum dómstóla og löggjafarþings, og líta til þess grundvallarágreinings sem uppi er um hvort og að hve miklu leyti dómstólarnir hafa tekið sér lagasetningarvald eða mótað nýjar lagareglur sem áhrif hafa á niðurstöðu í dómsmálum.

Í dönsku, norsku og sænsku rannsókninni um þróun valds og lýðræðis, sem áður var getið, voru völd og áhrif fjölmiðla metin, en fjölmiðlar hafa stundum verið nefndir fjórða valdið. Metin voru áhrif þeirra á samfélagsþróunina og var niðurstaðan sú að áhrif fjölmiðla hafi

aukist mikið á undanföllum árum og leggja þeir nú oft línurnar hvað varðar pólitísk baráttumál. Bent er á að fjölmiðlar myndi nú tengsl milli almennings og stjórnmalámalanna á sama hátt og stóru stjórnmalaflokkarnir gerðu áður fyrir. Flutningsmenn telja því ástæðu til að áhrif og völd fjölmiðla verði könnuð í þessari rannsókn. Í því sambandi er rétt að nefna að í yfirlýsingu forseta Íslands frá 2. júní þegar hann synjaði fjölmiðlalögunum staðfestingar kemur m.a. fram að fjölmiðlar séu svo mikilvægir í lýðræðisskipan nútímans að þeir séu tíðum nefndir fjórða valdi. Margir telji að fjölmiðlarnir hafi meiri áhrif á hið raunverulega lýðræði sem þjóðir búa við en formlegar reglur um valdmörk helstu stofnana.

Áhrif af tilfærslu valds og fjármagns á samfélagið og lýðræðisþróunina.

Markmið þingsályktunartillögunnar er einnig að lagt verði mat á hvort og að hve miklu leyti valdatilfærsla hefur orðið frá kjörnum fulltrúum þjóðarinnar yfir til einkaaðila í atvinnulífinu. Þar á að líta til þess hvort samþjöppun eigna, valds og fjármagns hjá einkaaðilum hafi leitt til þess að ákvarðanir og fjárfestingar stórra valdablokka í atvinnu- og fjármálalífi hafi verulega meiri áhrif en áður á afkomu þjóðarbúsins. Ef svo er þarf að meta hvort þessi þróun sé til hagsbóta fyrir þjóðarheildina og afkomu þjóðarbúsins og að hve miklu leyti hún skili sér til að bæta stöðu efnahags- og atvinnulífsins almennt og stöðu heimila og velferðarkerfisins.

Þannig verði reynt að draga fram hvort arðsemi við þá miklu samþjöppun eigna og fjármagns sem átt hefur sér stað síðustu ár í viðskiptalífinu skilar sér með ásættanlegum hætti til þjóðarbúsins eða áhrifin séu fyrst og fremst gífurleg eigna- og fjármagnstilfærsla til nokkurra valdablokka sem séu smám saman að eignast Ísland. Hagsmuna- og stjórnunartengsl milli keppinauta verða líka æ algengari í atvinnulífinu og hafa myndast markaðsráðandi fyrirtækjablokkir sem tengjast eigna- og stjórnunarlega í öllum helstu atvinnugreinum, þ.m.t. á fjölmiðlamarkaði. Vöxtur lífeyrissjóðanna hefur líka verið gífurlegur, en eignir þeirra eru nú að nálgast 1.000 milljarða kr. og skiptir fjárfestingarstefna lífeyrissjóðanna gífurlegu máli fyrir allt efnahagslífið og uppbyggingu lífeyriskerfis landsmanna. Tilgangur þessarar tillögu er jafnframt að draga fram hvað ákvarðanir og fjárfestingar valdablokkanna í viðskiptalífinu, þ.m.t. hjá lífeyrissjóðunum, geta haft á efnahagslífið, stöðu smærri fyrirtækja og heimilanna í landinu og hvort þær skipti orðið meira málið fyrir þjóðarþúið en ýmsar aðgerðir stjórnvalda.

Gífurleg breyting hefur orðið í atvinnu- og fjármálalífi á umliðnum árum með sívaxandi alþjóðavæðingu og fjármagnsflutningum milli landa og mikilli einkavæðingu. Má í raun líkja því við byltingu. Íslenskt viðskiptaumhverfi er sífellt að verða alþjóðlegra. Staða valds og eigna í viðskiptalífinu hefur líka breyst frá því að valdablokkirnir í atvinnulífinu voru aðeins tvær og höfðu báðar ítök og áhrif í stjórnmalunum. Þróunin hefur orðið jákvæð að því leyti að dregið hefur úr óeðlilegu sambandi stjórnála og atvinnulífs með minni þátttöku ríkisins í atvinnulífinu, en jafnframt hefur almennur minni möguleika á að hafa áhrif á þróunina gegnum kjörna fulltrúa sína. Þá má ætla að það sé út af fyrir sig jákvæð þróun að valdablokkirnir í atvinnu- og viðskiptalífi eru nú fleiri en áður var, sem ætti að tryggja meiri samkeppni og draga úr óheppilegum tengslum slíkra blokka við einstaka stjórnmalaflokka og stjórnmalamenn.

Hvaða einkunn sem menn vilja gefa þróuninni síðustu áratugi er ljóst að átt hefur sér stað gífurleg eigna- og valdatilfærsla í þjóðfélaginu, einkum nú í upphafi 21. aldar. Fjárfestingar nokkurra valdablokka í atvinnulífi og á fjármagnsmarkaði eru í stærðum sem fáir hefðu getað gert sér í hugarlund fyrir aðeins örfáum árum. Útrás þeirra fylgir líka gífurlegt fjármagnsflæði milli landa og skipta ákvarðanir Seðlabanka Evrópu orðið meira máli fyrir afkomu

Þessara fyrirtækja en ákvarðanir Seðlabanka Íslands. Nýlega mátti lesa í fréttum að miðað við það sem er í undirbúningi í fjárfestingum nokkurra þessara valdablokka á næstunni megi gera ráð fyrir 200 milljarða kr. fjárfestingum á næstu mánuðum. Einnig hefur komið fram í fréttum að Baugur hafi stigið fyrstu skrefin til yfirtöku á Big Food Group, en kaupverð með skuldum er 94 milljarðar kr. Frá því var greint að samanlagt yrði velta fyrirtækja undir stjórn Baugs jöfn landsframleiðslu Íslendinga eða um 800 milljarðar kr. gangi kaupin eftir. Mikilvægt er að hlutlaust mat verði lagt á það hvaða sóknarfæri felast í þessum miklu umbreytingum sem orðið hafa í atvinnulífinu fyrir efnahags- og atvinnulífið og samfélagið í heild.

Sú þróun er eðlileg að ríkisvaldið sé ekki í atvinnurekstri þar sem samkeppni ríkir, en á umliðnum árum hefur ríkið jafnt og þétt verið að losa um eignatök á ríkisfyrirtækjum. Aukin alþjóðleg samkeppni og upplýsingabyltingin hefur auk óheftra fjármagnsflutninga milli landa gjörbreytt viðskiptaumhverfinu hér á landi sem annars staðar og hefur ásamt aukinni markaðsvæðingu stuðlað að auknum hagvexti í þjóðfélaginu. Hér á landi hefur þessi þróun líka komið fram í miklum kaupaukum og kaupréttarsamningum hjá forstjórum og öðrum stjórnendum í efra lagi viðskiptalífsins, og skiptir það fé nú tugum og hundruðum milljóna sem komið getur í hlut hvers og eins. Fjármagnstekjur endurspeglu líka þróunina en á sl. ári komu $\frac{2}{3}$ allra fjármagnstekna hjá hjónum og sambúðarfólki í hlut 1% fjármagnseigenda og $\frac{3}{4}$ allra fjármagnstekna einstaklinga komu í hlut 1% allra fjármagnseigenda eða 587 einstaklinga. Launamismunur virðist því hafa margfaldast hér á landi sem annars staðar. Meta þarf hvort söfnun auðs og valds á fárra manna hendur hefur líka aukið misréttið í kjörum fólks.

Markmið þessarar tillögu er því einnig að mat verði lagt á það hvaða áhrif þróun valds og mikil tilfærsla eigna og fjármagns hefur haft í þjóðfélaginu og leggja mat á framhald þessarar þróunar fyrir afkomu þjóðarbús, velferðarþjónustu, heimila og atvinnulífs. Með því að varpa skýrara ljósi á þá þróun sem orðið hefur á tilfærslu á völdum og fjármagni er betur hægt að meta áhrifin á lýðræðisþróunina og samfélagið í heild sinni.