

Frumvarp til laga

um Efnahagsstofnun.

Flm.: Steingrímur J. Sigfússon, Atli Gíslason, Álfheiður Ingadóttir,
Árni Þór Sigurðsson, Jón Bjarnason, Kolbrún Halldórsdóttir,
Katrín Jakobsdóttir, Þuríður Backman, Ögmundur Jónasson.

1. gr.

Efnahagsstofnun starfar á vegum Alþingis. Hún skal fylgjast með árferði og afkomu þjóðarbúsins, vinna að hagrannsóknum, vera Alþingi og ríkisstjórn til ráðuneytis og sveitarfélögum, aðilum vinnumarkaðarins, fræðimönnum, fag- og fræðastofnunum og öðrum aðilum til aðstoðar eftir því sem efni standa til.

Efnahagsstofnun er engum háð í störfum sínum.

2. gr.

Verkefni Efnahagsstofnunar eru:

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, afkomu atvinnuvega og fjármál hins opinbera. Auk þess skal stofnunin koma niðurstöðum athugana sinna á einstökum þáttum efnahagsmála og þeirra rannsókna sem hún að eigin frumkvæði kys að ráðast í fyrir almenningssjónir, eftir því sem kostur er.
4. Þá skal stofnunin annast hagfræðilegar athuganir og skýrslugerð fyrir Alþingi og ríkisstjórn og eiga samskipti við alþjóðastofnanir á sviði efnahagsmála eftir því sem nánar verður um samið.
5. Enn fremur skal Efnahagsstofnun láta alþingismönnum, nefndum Alþingis og þingflokkum í té upplýsingar og skýrslur um efnahagsmál og vera Alþingi sem fjárveitinga- og fjárstjórnarvaldi almennt til ráðuneytis.
6. Einnig skal Efnahagsstofnun veita aðilum vinnumarkaðarins upplýsingar um efnahagsmál og annast fyrir þá hagfræðilegar athuganir, eftir því sem um semst.
7. Þá skal stofnunin sinna þeim verkefnum sem henni kunna að vera falin í öðrum lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum.

3. gr.

Efnahagsstofnun er heimilt að krefja stjórnvöld, stofnanir, fyrirtæki og einstaklinga í atvinnurekstri um gögn og upplýsingar sem hún þarfnast vegna starfsemi sinnar. Nýtur hún í þessu efni sömu réttinda og Hagstofa Íslands og sömu viðurlög liggja við ef út af er brugðið, sbr. lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007. Efnahagsstofnun

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

4. gr.

Kostnaður af starfsemi Efnahagsstofnunar greiðist úr ríkissjóði.

5. gr.

Forsætisnefnd Alþingis ræður forstöðumann Efnahagsstofnunar að undangenginni auglýsingu til fimm ára í senn. Forstöðumaður Efnahagsstofnunar skal hafa lokið háskólaprófi í þjóðhagfræði eða hliðstæðu námi. Hann ræður annað starfsfólk stofnunarinnar.

Forsætisnefnd Alþingis getur, að fengnu samþykki Alþingis, vikið forstöðumanni Efnahagsstofnunar úr starfi.

Laun forstöðumanns Efnahagsstofnunar skulu ákveðin af kjararáði.

6. gr.

Þagnarskylda ríkir um allar upplýsingar sem Efnahagsstofnun safnar og snerta tilgreinda einstaklinga eða lögaðila. Slíkar upplýsingar skulu teljast trúnaðargögn og skulu einvörðungu notaðar til þess að sinna verkefnum stofnunarinnar.

Starfsfólki Efnahagsstofnunar er skylt að halda trúnað og gæta fyllstu þagmælsku um öll trúnaðargögn, trúnaðarupplýsingar og trúnaðarmál sem það verður áskynja í starfi sínu og leynt skulu fara, sbr. 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Þagnarskylda helst þótt hlutaðeigandi láti af störfum.

7. gr.

Forsætisnefnd Alþingis setur nánari reglur um starfsemi Efnahagsstofnunar að undangengnu samráði við forstöðumann og fulltrúa starfsmanna stofnunarinnar.

8. gr.

Í framhaldi af setningu laga þessara skal endurskoða lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007, og eftir atvikum ákvæði annarra laga sem tilefni er til.

9. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Þegar í framhaldi af setningu laga þessara skal ráðinn forstöðumaður Efnahagsstofnunar. Hann hefur heimildir til að ráða stofnuninni starfsfólk og útvega henni húsnæði og skal kostnaður sem til fellur af þessum sökum innan ársins 2008 greiðast úr ríkissjóði af fjáráukalögum. Reglubundin starfsemi stofnunarinnar skal hefjast 1. janúar 2009, í samræmi við heimildir í fjárlögum þess árs.

II.

Frá gildistöku laga þessara til ársloka 2010 skal starfa stjórnvöldum til ráðuneytis sérstakt þjóðhagsráð, skipað af forsætisráðherra með einum fulltrúa frá hverjum þingflokki á Alþingi, einum fulltrúa frá hverjum eftirfarandi aðila: Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fjármálafyrirtækja, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja og Sambandi

lífeyrissjóða. Ráðið skal vera undir forustu formanns sem bankastjórn Seðlabanka Íslands skipar. Tilnefna skal til setu í ráðinu í hverju tilviki bæði karl og konu og skal forsætisráðherra hlutast til um að fullt kynjafnvægi ríki við val á endanlegri samsetningu ráðsins.

Meðal verkefna þjóðhagsráðs skal vera að veita stjórnvöldum ráðgjöf, meta framvindu og horfur í þjóðarbúskapnum og gefa mánaðarlega álit um stöðu mála. Einnig skal ráðið skoða hvernig styrkur lífeyrissjóðanna megi best nýtast innan hagkerfisins, t.d. í samhengi við framtíðarskipan húsnæðismála og til að virkja innlendan skuldabréfamarkað, en þó þannig að lífeyrissparnaður landsmanna sé ætíð tryggður eins og best er mögulegt.

Þjóðhagsráði er heimilt að ráða sér starfsmenn og kaupa sérfræðiþjónustu eftir þörfum og greiðist kostnaðurinn úr ríkissjóði. Þá skal Efnahagsstofnun vera þjóðhagsráði sérstaklega til aðstoðar og veita starfi þess stuðning.

Greinargerð.

Grundvöllur að góðri hagstjórn hlýtur að felast í hlutlausum og greinargóðum upplýsingum til stjórnvalda, embættismanna og annarra sem fara með efnahagsmál hér á landi. Í þeim efnahagsþrengingum sem því miður sér hvergi fyrir endann á verður sífellt mikilvægara að hagstjórn byggist á traustum undirstöðum. Enginn neitar því nú lengur að alvarleg mistök hafi verið gerð á undanförunum árum í hagstjórn landsins sem þjóðin geldur nú fyrir, m.a. með himinhárr verðbólgu, óstöðugu gengi og okurvöxtum. Þá er gríðarleg aukning erlendra skulda þjóðarbúsins að undanförunu mikið áhyggjuefni. Án þess að fullyrt sé að hvaða marki skortur á hlutlægum og greinargóðum upplýsingum hafi átt sinn þátt í áðurnefndum hagstjórnarmistökum er augljóst að við úrlausn vandans verður slík upplýsingagjöf seint ofmetin.

Þegar Þjóðhagsstofnun var skyndilega lögð niður árið 2002 var það gert undir því yfirsikni að hún væri óþörf og að verkefnum hennar væri betur komið annars staðar. Talað var um að fjármálaráðuneytið, Hagstofan, Seðlabanki Íslands, aðilar vinnumarkaðarins og jafnvel greiningardeildir banka gætu sinnt þessum verkefnum betur og á hagkvæmari hátt. Annað hefur komið á daginn. Í fyrsta lagi var ekki að sjá að neinn sparnaður væri í flutningi verkefna frá Þjóðhagsstofnun. Í fjárlögum ársins 2002 var 132 millj. kr. varið til Þjóðhagsstofnunar en 144 millj. kr. var varið ári seinna til þeirra verkefna sem fluttust frá stofnuninni.

Í öðru lagi setur það ýmsa aðila, ekki síst stjórnarandstöðuna, í óþægilega aðstöðu að þurfa að reiða sig á upplýsingagjöf og þjóðhagsspár fjármálaráðuneytisins. Þótt þau verkefni séu unnin af sjálfstæðri einingu innan fjármálaráðuneytisins og án efa á faglegum forsendum er það engu að síður gert á vegum framkvæmdarvaldsins og heyrir undir pólitískan ráðherra. Vegna lokunar Þjóðhagsstofnunar fengu greiningardeildir bankanna auk þess aukið vægi, en þótt starf þeirra sé að sjálfsögðu gagnlegt verður ekki framhjá því litið að þær starfa innan bankanna og eru því í allt annarri aðstöðu en sjálfstæð stofnun. Í frumvarpi þessu er hins vegar lagt til að Efnahagsstofnun starfi í skjóli Alþingis, verði engum háð í störfum sínum og þar með eins sjálfstæð og kostur er.

Í þriðja lagi hefur verið gagnrýnt að aðgengilegar upplýsingar um tekjudreifingu og ójöfnuð er ekki lengur til að dreifa í opinberum skýrslum og skjölum. Slíkar tölur skorti tilfinnlega þegar umræða um ójöfnuð var sem mest og einu tölurnar sem almenningur og fræðimenn höfðu aðgengi að voru tölur frá fjármálaráðuneytinu, því sama ráðuneyti og verið var að gagnrýna fyrir að hafa stuðlað að ójafnri tekjuskiptingu með skattalækkunum. Áhöld eru einnig um hvort nægilega góðar upplýsingar komi frá þeim aðilum sem ætlað var að taka við hlutverki Þjóðhagsstofnunar og hvort slík upplýsingagjöf þyrfti ekki að vera á einni hendi til að veita nægilega góða heildarmynd. Hagstjórn þarf eðli málsins samkvæmt að taka mið

af mörgum ólíkum en samverkandi þáttum og því þarf hagstjórnarráðgjöf einnig að vera heildstæð fremur en sundurleit og tilviljanakennd.

Frumvarp þetta gerir ráð fyrir stofnun Efnahagsstofnunar sem vera skal óháð stofnun sem heyrir undir Alþingi. Hlutverk hennar er að fylgjast með árferði og afkomu þjóðarbúsins, vinna við hagrannsóknir og útgáfu þjóðhagsspár og -áætlana. Efnahagsstofnunin skal vera Alþingi, ríkisstjórn, sveitarfélögum, aðilum vinnumarkaðarins, fræðimönnum og fag- og fræðastofnunum til ráðgjafar og aðstoðar um efnahags- og þjóðhagsmál.

Slík stofnun mun meðal annars tryggja jafnt aðgengi þingmanna allra flokka, óháð því hverjir þeirra eiga aðild að ríkisstjórn, og styður þannig við fjárlaga- og fjárstjórnarvald Alþingis, um leið og það leggur betri grunn að starfi nefnda og þingflokka. Stuðningur við stofnun af því tagi sem hér er lagt til hefur komið úr mörgum og ólíkum áttum. Þórður Friðjónsson, forstjóri Kauphallar Íslands, tók núverið undir mikilvægi stofnunar af þessu tagi (DV mánudaginn 9. apríl 2008). Hið sama gildir um Jónas Haralz, fyrrverandi bankastjóra Seðlabanka Íslands sem sagði í Fréttablaðinu mánudaginn 8. september 2008: „Það vantar góða ráðleggjandi stofnun til að starfa með stjórnmalamönnum og aðstoða þá við að ná utan um heildarmyndina. Þjóðhagsstofnun gegndi því hlutverki.“ Þorvaldur Gylfason, prófessor í hagfræði, hefur margoft gagnrýnt að Þjóðhagsstofnun var lögð niður og hefur hvatt til að hún verði endurreist (sjá t.d. Fréttablaðið fimmtudaginn 7. ágúst 2008). Fjölmargir þingmenn ríkisstjórnarflokkanna hafa nýverið lýst því yfir að endurreisa eigi Þjóðhagsstofnun, þeirra á meðal eru Ágúst Ólafur Ágústsson, varaformaður Samfylkingarinnar, Lúðvík Bergvinsson, þingflokksformaður Samfylkingarinnar, og Árni Páll Arnason, þingmaður Samfylkingarinnar. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, formaður Samfylkingarinnar, hefur auk þess sagt að mistök hafi verið að leggja Þjóðhagsstofnun niður (Morgunblaðið, 22. september 2008). Þá er rétt að taka fram að þegar Þjóðhagsstofnun var lögð niður á sínum tíma með frumvarpi til laga um brottfall laga nr. 54/1974 (þskj. 1153, 709. mál 127. löggjafarþings) greiddu allir viðstaddir þingmenn stjórnarandstöðunnar – þ.e. Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, Samfylkingarinnar og Frjálslynda flokksins – atkvæði gegn frumvarpinu. Þingmenn Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs mótmæltu því harðlega á sínum tíma að Þjóðhagsstofnun skyldi lögð niður og hafa talað fyrir því að hún yrði endurreist, m.a. í 9. gr. í frumvarpi til laga um ráðstafanir í efnahagsmálum á sl. vori (þskj. 774, 486. mál 135. löggjafarþings).

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að Efnahagsstofnun verði sjálfstæð stofnun sem starfi í skjóli Alþingis. Stjórn-sýsluleg staða stofnunarinnar verði því svipuð og staða umboðsmanns Alþingis og Ríkis-endurskoðunar samkvæmt lögum þar um.

Um 2. gr.

Verkefni Efnahagsstofnunar eru að mestu leyti til þau verkefni sem Þjóðhagsstofnun sinni áður. Þó er nýmæli að Efnahagsstofnun getur sjálf haft frumkvæði að rannsóknum og upp-lýsingagjöf til almennings sbr. 3.tölul. Þá er gert ráð fyrir að hlutverk Efnahagsstofnunar verði víðtækara en hlutverk Þjóðhagsstofnunarinnar gömlu og að hún þjónusti fleiri aðila, t.d. óháð félagasamtök af ýmsu tagi, sbr. ákvæði 1. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að Efnahagsstofnun hafi ákveðnar heimildir til þess að krefja aðila um gögn og upplýsingar svo stofnunin geti rækt hlutverk sitt. Eru heimildir stofnunar-

innar í samræmi við heimildir Hagstofu Íslands í lögum nr. 163/2007 og þær heimildir sem Þjóðhagsstofnun hafði. Þá er í ákvæðinu lagt til að Efnahagsstofnun hafi samráð við Hagstofu Íslands og aðra aðila sem safna hliðstæðum upplýsingum. Eðlilegt er slíkt sé gert til þess að koma í veg fyrir tvíverknað. Ákvæði þetta er að mestu í samræmi við 3. gr. laga nr. 54 frá 1974 um Þjóðhagsstofnun.

Um 4. gr.

Erfitt er að meta kostnað af rekstri Efnahagsstofnunar á þessu stigi en ljóst er að starfsemi stofnunarinnar gæti fljótlega orðið svipuð að umfangi og starfsemi Þjóðhagsstofnunar var áður. Eins og fram kemur í greinargerðinni hér að ofan var kostnaður við Þjóðhagsstofnun 132 millj. kr. í fjárlögum ársins 2002 þegar hún var lögð niður og búast mætti við sambærilegum kostnaði miðað við núverandi verðlag. Að sjálfsögðu er reiknað með að eftir því sem verkefni færast til Efnahagsstofnunar dragi úr útgjöldum annarra stofnana sem sinna starfi hennar nú, einkum Hagstofunnar, og því ætti viðbótarkostnaður ríkissjóðs ekki að verða umtalsverður.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að forsætisnefnd Alþingis ráði forstöðumann Efnahagsstofnunar og að hann skuli hafa háskólapróf í þjóðhagfræði eða hliðstæðri grein. Þá er einnig gert ráð fyrir að forsætisnefnd geti vikið forstöðumanni frá störfum en að fengnu samþykki Alþingis þó.

Um 6. gr.

Ákvæðið gerir ráð fyrir því að þagnarskylda ríki um upplýsingar sem Efnahagsstofnun safnar og snerta einstaklinga og lögaðila. Þá er einnig tiltekið í ákvæðinu að starfsmönnum nýrrar Efnahagsstofnunar beri að halda trúnað og gæta þagmælsku í samræmi við 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Er hér áréttuð nauðsyn þess að gæta trúnaðar og þagnarskyldu um viðkvæmar upplýsingar sem veittar eru Efnahagsstofnun og er ákvæðið í samræmi við lög um Hagstofu Íslands og skyldur þeirrar stofnunar.

Um 7. gr.

Í ákvæðinu felst að reglur frá forsætisnefnd komi í stað reglugerðar frá ráðuneyti enda mun slík reglugerð ekki verða sett þar sem Efnahagsstofnun heyrir beint undir Alþingi en ekki undir ráðherra. Eðlilegt er því að haft sé samráð við forstöðumann og starfsmenn til að tryggja áhrif þeirra á málefni sem snúa að starfsemi þeirra.

Um 8. gr.

Stofnun Efnahagsstofnunar kallar óhjákvæmilega á könnun á stöðu og verkefnum Hagstofu Íslands meðal annars. Þá getur einnig verið þörf á fleiri lagabreytingum og er kveðið á um slíkt í ákvæði þessu.

Um 9. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Brýn nauðsyn er á að starf nýrrar Efnahagsstofnunar hefjist sem fyrst og því er kveðið á um að undirbúningur geti hafist strax við samþykkt laganna en gert er ráð fyrir að reglubundin starfsemi hefjist í ársbyrjun 2009.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Ákvæðið er að mestu leyti samhljóða 9. gr. í frumvarpi til laga um ráðstafanir í efnahagsmálum (þskj. 774, 486. mál 135. löggjafarþings). Greininni fylgdi eftirfarandi athugasemd:

„Þörf er á víðtæku samstarfi allra helstu burðarása íslensks þjóðarbúskapar til að glíma við þau viðfangsefni sem við blasa í efnahagslífinu. Til að slíkt þjóðarsáttarandrúmsloft skapist og samræmdur taktur náist í hagstjórn þarf víðtækt samráð og samvinnu allra stjórn-málaflokka og helstu hagsmunaaðila á vinnumarkaði, í atvinnulífi og á fjármálamarkaði. Því er lagt til að skapa, næstu tvö árin a.m.k., slíkan samráðsvettvang, þjóðhagsráð, þar sem fulltrúar stærstu hagsmunaaðila landsins vinni með stjórnvöldum, veiti ráðgjöf og fylgist með framvindu aðgerða sem miði að því að endurheimta efnahagslegan stöðugleika.“