

## Frumvarp til laga

um Þjóðhagsstofnun.

Flm.: Valgerður Bjarnadóttir, Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir,  
Guðmundur Steingrímsson, Birgitta Jónsdóttir, Oddný G. Harðardóttir,  
Ólína Kjerúlf Þorvarðardóttir, Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.

### 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. Forsætisnefnd Alþingis ræður forstjóra til sex ára í senn.

### 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 fyrir ríkisstjórn og alþjóðastofnanir á sviði efnahagsmála eftir því sem ríkisstjórnin ákveður og fyrir opinberar stofnanir eftir því sem um semst.
5. Að annast upplýsingaöflun og skýrslugerð fyrir fjármálaráð, sbr. lög um opinber fjármál, og fyrir samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga, sbr. 128 gr. sveitarstjórnarlaga.
6. Að láta alþingismönnum og nefndum Alþingis í té upplýsingar og skýrslur um efnahagsmál.
7. Að veita aðilum vinnuamarkaðarins 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 því efni 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. janúar 2017.

## Greinargerð.

Á árunum 1974–2002 var starfandi þjóðhagsstofnun sem heyrði undir forsætisráðherra og „átti að fylgjast með árferði og afkomu þjóðarbúsins, vinna að hagrannsóknum 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 2017.

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 þjóðhagsspá.“ 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 I. 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 þjóðhagsspár 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 stofnanna 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 álitserðir sínar opinberlega.

Virk 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 grunnildin og fjármála-reglan fela í sér og fjármálastefnan hvílir á. Fjármálaráð er fyrst og fremst faglegt ráð sem beitir þeirri aðferðafræði sem best er talin á sviði hagvísinda við greiningu og rökstuðning í álitserð sinni. Ráðið skal stuðla að gagnsæi í umræðu um þróun opinberra fjármála. Óháð álitserð 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 óvilhált 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 hlutverkum. Í athugasemdum við frumvarp um opinber fjármál kemur eftirfarandi fram: „Ráðin eru mjög mismunandi milli þjóðríkja, sums staðar gera þau kostnaðarmat á stefnum stjórnmálaflokka og lagafrumvörpum, en annars staðar, svo sem í Svíþjóð, er hlutverk þeirra takmarkað við álitsergjöf á forsendum fjármálaáætlunar og fjárlagafrumvarps.“ Það gæti því verið hlutverk Þjóðhagsstofnunar að gera kostnaðarmat á stefnum stjórnmálaflokka, enda eitt af hlutverkum hennar samkvæmt frumvarpi þessu að láta alþingismönnum í té upplýsingar um efnahagsmál og því ekki um kostnað af stefnu þeirra eða frumvörpum sem þeir leggja fram.

Samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál er starfrækt á grundvelli samstarfs-sáttmála 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 er barnaskapur í besta falli 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 hagsmunaafli í þjóðfélaginu heldur hafi þjóðarhagsmuni að leiðarljósi.