

Tillaga til þingsályktunar

um mótun sjálfbærrar iðnaðarstefnu.

Flm.: Smári McCarthy, Björn Leví Gunnarsson, Halldóra Mogensen,
Helgi Hrafn Gunnarsson, Jón Þór Ólafsson, Líneik Anna Sævarsdóttir,
Silja Dögg Gunnarsdóttir, Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.

Alþingi ályktar að fela ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra að vinna að mótun sjálfbærrar iðnaðar- og atvinnustefnu með tilliti til breyttra aðstæðna í þjóðfélaginu og í helstu viðskiptalöndum. Stefnan verði unnin í víðtæku samstarfi við aðila í atvinnulífi og iðnaði, talsmenn umhverfisverndar og framtíðarnefnd forsætisráðherra. Við gerð stefnunnar verði sérstaklega litið til þess hvernig bæta megi framleiðni, fjölbreytni og sjálfbærni íslensks iðnaðar. Ráðherra kynni nýja stefnu fyrir maí 2021.

Greinargerð.

Með tillögu þessari er lagt til að Alþingi álykti að fela ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra að koma á fót nefnd sem vinni að opinberri iðnaðarstefnu. Tillaga þessi var lögð fram á 149. löggjafarþingi (975. mál) en náði ekki fram að ganga. Tillagan hefur verið lítillega uppfærð. Sambærileg tillaga til þingsályktunar um endurskoðun iðnaðarstefnu var jafnframt lögð fram á 115. löggjafarþingi af Stefáni Guðmundssyni (91. mál). Að mati flutningsmanna á upprunaleg greinargerð tillögunnar enn að langmestu leyti við, þrátt fyrir að 29 ár séu liðin frá framlagningu hennar, og fylgir hún því óbreytt í lok þessarar greinargerðar.

Um iðnaðarstefnu Íslands.

Ísland er í dag ekki með eina eiginlega iðnaðarstefnu heldur margar ólíkar stefnur sem snúa að vissum þáttum atvinnumála, án þess að nokkur heildstæð stefna endurspegli heildarmyndina. Til að mynda hefur gildandi byggðastefna ákveðna eiginleika iðnaðarstefnu í bland við velferðarstefnu og stefnu um byggðafestu. Þá hefur ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra skipað stýrihóp um mótun heildstæðrar nýsköpunarstefnu fyrir Ísland sem átti að skila álitinu sínu fyrir 1. maí 2019. Sú stefna, sem ber heitið *Nýsköpunarlandið Ísland*, var kynnt 4. október 2019. Að öðru leyti er helst að finna formlega birtingarmynd stefnu ríkisstjórnarinnar hverju sinni í gildandi fjármálaáætlun, í formi aðgerða á málefnasviðum sem snúa að atvinnuvegum landsins. Því má segja að Ísland skorti iðnaðarstefnu sem fjallar á breiðan hátt um hvaða atvinnuvegi landsins á að styðja við og á hvaða hátt, einkum þeim sem snúa að útflutningi.

Að mati flutningsmanna er hugtakið iðnaðarstefna að ýmsu leyti gallað, því það býr til hugrenningatengsl við mengandi stóriðju. Þó fjallar iðnaðarstefna frekar um þá iðn sem íbúar landsins fást við í stórum dráttum og hvernig samhengi þess skuli vera við markmið ríkisins um þróun hagkerfisins og hagsældar fyrir almenning.

Síðast var lagður grundvöllur fyrir iðnaðarstefnu á Íslandi með þingsályktun um iðnaðarstefnu árið 1979. Eftirfylgni með þeirri vinnu hefur ekki verið áberandi hin síðari ár, enda

hefur iðnþróun undanfarna áratugi fyrst og fremst litast af óbilandi trú stjórnvalda á áframhaldandi vænleika hvalreka hagkerfisins sem bar til Íslands stórútgærdir, áliðnað, banka-bransa, makríl og nú nýlega ferðamannastraum, en slíkri handahófskenndri nálgun verður seint ruglað saman við hagstjórn.

Flutningsmenn tillögunnar telja nauðsynlegt að iðnaðarstefnu verði að hugsa til langs tíma og í henni sett fram skýr framtíðarsýn. Slík framtíðarsýn má þó ekki standa í tómarúmi, iðnaðarstefnan þarf einnig að varða leiðina, með mælanlegum viðmiðum, ef einhver von á að vera til þess að uppfylla framtíðarsýn stefnunnar. Flutningsmenn vilja einnig benda á mikilvægi þess að iðnaðarstefnan sé ekki einungis lögð fram með tilliti til efnahags þjóðarinnar heldur taki mið af líffræðilegum fjölbreytileika Íslands og hamfarahlýnun jarðar.

Kúvendning ríkjandi hugmyndafræði um iðnaðarstefnu.

Ríkjandi kennisetningar segja að ríkið eigi ekki að skipta sér af atvinnulífínu nema í því formi að tryggja lága skatta, hæfilega menntaðan starfskraft og samkeppnishæft regluverk. En þrátt fyrir takmarkanir á beinni ríkisaðstoð í EES-samningnum eru flest samanburðarlönd Íslands, sem og Evrópusambandið, með virka stýringu á fjármunum, svo sem rannsóknarfé og fríðindum í samræmi við langtímaáætlanagerð.

Í bók Mariönu Mazzucato, *The Entrepreneurial State*, segir að „okkur er stöðugt sagt að ríkið eigi að hafa takmarkað hlutverk í hagkerfinu sökum þess að það getur ekki 'valið sigurvegara', hvort sem 'sigurvegararnir' eru ný tækni, gearar eða tiltekin fyrirtæki. En það sem litið er framhjá er að í mörgum þeirra tilfella þar sem ríkinu 'mistókst' var það að reyna að gera eitthvað mun erfðara en það sem mörg einkafyrirtæki gera: annað hvort að framleggja líftíma þroskaðs atvinnuvegs, eða með virkum hætti að hleypa af stokkunum nýjum tæknigeirum.“ (Sjá bls. 25). Síðar segir: „Árum saman höfum við vitað að nýsköpun er ekki bara afleiðing framlaga til rannsókna og þróunar, heldur afleiðing þeirra stofnana sem stuðla að því að ný þekking dreifist í gegnum hagkerfið.“ (Sjá bls. 207).

Í ritgerð sinni, *Industrial Policy: New Wine in Old Bottles*, gengur Kevin Carson lengra og bendir á að „nærtækasta líkanið fyrir sjálfbæran iðnað er í Emilia-Romagna. Í því ríkasta héraði Ítalíu búa 4,2 milljónir manna og þar er framleiðsla grundvölluð á 'sveigjanlegum framleiðslunetum' lítilla fyrirtækja, frekar en risavaxinna verksmiðja og lóðrétt samþættra fyrirtækja. [...] Virðis kedjur eru mestmegnis staðværar, sem og markaðurinn. Hagkerfi héraðsins er því ekki jafn viðkvæmt fyrir hagsveiflum vegna offramleiðslu til að ná niður einingakostnaði án tillits til eftirspurnar. Þótt stór hluti framleiðslu Emilia-Romagna fari til útflutnings yrðu iðnfyrirtæki þar fyrir mun minni áhrifum af alþjóðlegu hagkerfishruni en sambærileg fyrirtæki í Bandaríkjunum.“

Það liggur beint við að með því að nýta sér eiginleika iðnaðarlíkansins í Emilia-Romagna mætti stuðla að meiri byggðafestu, minni hagsveiflum, og draga úr staðbundnum áföllum vegna samdráttar í einstökum geirum eða vegna gjaldþrota einstakra fyrirtækja.

Það liggur beint við að með því að nýta sér eiginleika iðnaðarlíkansins í Emilia-Romagna mætti stuðla að meiri byggðafestu, minni hagsveiflum, og draga úr staðbundnum áföllum vegna samdráttar í einstökum geirum eða vegna gjaldþrota einstakra fyrirtækja.

Það er ljóst að án iðnaðarstefnu sem hlúir að skýrum efnahagslegum, samfélagslegum og umhverfislegum markmiðum verður þessi samtvinning kraftmikillar nýsköpunar og álagspóls hagkerfisins ekki til nema hugsanlega fyrir slysi. Enn fremur getur ekkert land án heildstæðrar atvinnu- og iðnaðarstefnu lagt raunsætt mat á skilvirkni aðgerða gegn loftslagsbreytingum í ljósi þess að yfirsterkari hvatar gætu verið til staðar sem ýta undir frekari losun.

Sjálfbærni og framleiðni.

Að því leyti sem þessi þingsályktunartillaga vikur frá upprunalegri þingsályktunartillögu Stefáns Guðmundssonar gerir hún það með því að leggja áherslu á að nefndin fjalli um sjálfbærni og framleiðni frekar en starfsskilyrði íslensks iðnaðar. Þetta er gert vegna þess að starfsskilyrðin eru enn að mörgu leyti brothætt, m.a. sökum lítillar aðsóknar í iðnnám, lágs fjárfestingarstigis á Íslandi og ófullnægjandi starfsskilyrða íslenskra fyrirtækja. Eigi að síður snúa áskoranir iðnaðar á fyrri hluta 21. aldar þó einkum að tvennu: hvernig skuli ná að auka framleiðni að því marki að hún haldi í við framleiðni annarra OECD-ríkja sem njóta góðs af gríðarlegri stærðarhagkvæmni, sem fámenni Íslands býður ekki upp á, og hvernig íslenskur iðnaður geti samræmst alþjóðlegum markmiðum um sjálfbærni, einkum þó í ljósi loftslagsbreytinga.

Upprunaleg greinargerð tillögunnar.

Með fyrrnefndri þingsályktunartillögu um endurskoðun iðnaðarstefnu, sem lögð var fram á 115. löggjafarþingi, fylgdi svohljóðandi greinargerð:

„Þann 21. september 1978 skipaði þáverandi iðnaðarráðherra samstarfsnefnd um iðnþróun sem hafði það hlutverk m.a. að vera ráðherra til ráðgjafar um mótun heildarstefnu í iðnaðarmálum og að efla samstarf innan iðnaðarins um að hrinda í framkvæmd þeim aðgerðum sem samstaða næðist um í nefndinni og á vettvangi ríkisstjórnar og Alþingis. Í maí 1979 skilaði nefndin mjög áhugaverðri og ítarlegri skýrslu sem síðar var birt sem fylgiskjal með tillögu iðnaðarráðherra til þingsályktunar um iðnaðarstefnu. Þar segir m.a.:

„Með tillögum þeim, sem hér fara á eftir, er stefnt að því að skapa íslenskum iðnaði hagstæð vaxtarskilyrði með samræmdum aðgerðum af hálfu ríkisins, sveitarfélaga, opinberra stofnana, samtaka atvinnulífsins og fyrirtækja í iðnaði. Með tillögunum er reynt að samræma þau öfl sem mest áhrif hafa á mótun iðnaðar í þá átt að hagnýta innlendar aðstæður til arðbærrar framleiðslu fyrir innlendan markað og til útflutnings og auka framleiðni iðnaðarins og efla hann til að mæta vaxandi samkeppni á heimsmarkaði og hagnýta þau tækifæri sem greiðari alþjóðaverslun býður upp á.“

Frá því að þessi skýrsla var lögð fram hefur margt breyst í íslensku þjóðlífi og ýmsar breytingar eru í sjónmáli sem gefa tilefni til að endurmeta stefnuna í iðnaðarmálum.

Þeir samningar, sem nú hafa verið gerðir um Evrópskt efnahagssvæði, munu hafa mjög víðtæk áhrif á íslenskan iðnað. Sú alþjóðlega samkeppni, sem nú er stefnt að, gerir mjög auknar kröfur til iðnaðarins. Því er nú svo nauðsynlegt að móta markvissa og skilvirka iðnaðarstefnu sem ekki aðeins hvetur til nýsköpunar í iðnaði heldur þarf hún einnig að bæta samkeppnisstöðu, auka vöruþróun og markaðsrannsóknir íslensks iðnaðar.

Algjör stefnubreyting hefur orðið í sjávarútvegi og landbúnaði frá því að skýrslan var gerð og Alþingi samþykkti ályktunina. Er þar átt við stjórn fiskveiða með mjög hefta sókn til hafsins og hina ströngu framleiðslustýringu og framleiðslutakmarkanir í landbúnaði. Það má öllum ljóst vera sem hugleiða stöðu atvinnuvega þjóðarinnar að þeir standa nú á krossgötum nýrra leiða. Því er nú skynsamlegt og reyndar mjög nauðsynlegt að endurmat fari fram á iðnaðarstefnunni.

Með samstarfi stjórnvalda við samtök iðnaðarins sjálfs og þeirra er þar starfa má vissulega vænta að betri árangur náist í þessari atvinnugrein og skilningur aukist á mikilvægi iðnaðar og vaxtarmöguleikum hans.

Mikilvægi iðnþróunar hefur aukist frá því sem var, sérstaklega þegar litið er til landsbyggðarinnar, því enn er mannaflí á Íslandi í vexti og því verður starfstækifærum að fjölga.

Auk þeirra breytinga, sem gerst hafa innan lands, eru í sjónmáli breytingar í viðskiptalöndum okkar sem hvort tveggja í senn munu skapa ný vandamál og nýja möguleika.

Með allt þetta í huga virðist augljóst að Ísland verður að hafa iðnaðarstefnu sem hæfir þessum nýju aðstæðum og því er þessi tillaga flutt.“