

um frv. til l. um ríkisábyrgðir.

Frá 1. minni hl. fjárhagsnefndar.

Fjárhagsnefnd ræddi stjórnarfrumvarp þetta allmikið, en ekki tókst heildar-samkomulag í nefndinni um afgreiðslu þess.

Niðurstaðan varð sú, að meiri hl. nefndarinnar, stjórnarstuðningsmennirnir þrír, sem í nefndinni eru (JP, MJ, og ÓB), ákváðu að leggja til, að frumvarpið verði samþykkt með dálitlum breytingum. Við minnihlutamennirnir (BjörnJ og KK) töldum breytingar þær, sem meiri hl. vildi fallast á, ekki fullnægjandi og skilum hvor sínu álit.

Ég tel viðeigandi, að sett sé löggjöf um ríkisábyrgðir. Þær eru orðnar svo gildur þáttur og mikilsverður í framfarasókn þjóðarinnar, að tímabært er að setja um þær lögbundnar höfuðreglur. Hins vegar er ekki vandalaust að marka þessari þýðingarmiklu starfsemi svið og setja henni ákveðin takmörk, án þess að hún missi við það gildi það, er hún hefur haft og þarf að hafa fyrir athafnalífið í landinu og jafnvægi í byggð þess.

Ég er frumvarpinu samþykkur í ýmsum atriðum, en get þó ekki mælt með því óbreyttu.

Ég tel breytingartillögur meiri hlutans til bóta, en mikið vanta á, að þær séu fullnægjandi til lagfæringar.

Þess vegna flyt ég breytingartillögur við frumvarpið á sérstöku þingskjali.

Stuðningur sá, sem ríkið hefur veitt til þjóðþrifa með ríkisábyrgðum á síðustu áratugum, er ómetanlegur. Með þeirri aðstoð hefur verið komið upp höfnum, dráttarbrautum, skipum, fiskiðjuverum, hraðfrystihúsum, sildar- og fiskimjölsverksmiðjum, vinnslustöðvum landbúnaðarvara, vatnsveitum, rafveitum, hitaveitum, byggingarsjóðum fyrir almennung, stúdentagörðum, lánasjóði stúdenta, flugsamgöngum o. s. frv.

Fyrir ábyrgð ríkisins hefur tekizt að fá lánsfé til framkvæmdanna. Vegna framkvæmdanna hefur svo framleiðsla og atvinna aukizt, lífspægindi skapazt og aðstaða til menningarlífs.

Féð hefði ekki fengizt án ríkisábyrgða vegna þess, að lántakendurnir sjálfir hafa ekki haft þær tryggingar að setja fyrir lánunum, sem lánveitendurnir hafa talið nægilega öruggar. Ríkisábyrgðirnar hafa ráðið úrslitum, stundum gert herzlumuninn sem viðbótartrygging, — stundum verið aðaltrygging.

Allir landsmenn hafa beint eða óbeint notið þessarar ábyrgðarstarfsemi ríkisins, og telja má, að hún hafi hreint og beint bjargað ýmsum stöðum úti á landi frá því að fara í auðn.

Ljóst virðist mér, að ekki verði hjá því komizt að fara þá leið til meiri háttar framfara og uppbyggingar á komandi árum, að þjóðfélagsheildin veiti framtaki landsmanna í ýmsum greinum aðstoð með ríkisábyrgðum, hjálpi þannig þeim, sem vilja hjálpa sér sjálfir, en skortir tryggingar, sem bankar telja fullnægjandi fyrir sig.

Það getur engum dulizt, sem les þetta stjórnarfrumvarp um ríkisábyrgðir, að stefna sú, er þar ríkir, er að þrengja í stórum stíl þessa leið frá því, sem verið hefur. Segja má, að þetta sé í samræmi við efnahagsmálastefnu ríkisstjórnarinnar, en það er ekki síður viðsjárvert þess vegna.

Ef frumvarpið verður gert að lögum án verulegra breytinga, er hætta á, að þessi leið verði fáum fær og sizt þeim, sem aðrar leiðir eru lokaðar og hennar þurfa þar af leiðandi mest með. Mun í þeim efnunum, eins og auðskilið er, fyrst og fremst kreppa að þeim, sem búsettir eru utan þéttbýlisins.

Svo mjög á að þrengja leiðina, að ríkisstjórnin hefur ekki séð sér fært að láta reglur frumvarpsins ná til ríkisábyrgða vegna hafnargerða. — Eru þær ábyrgðir undanþegar með bráðabirgðaákvæði í frumvarpinu, og skal, eins og þar er sagt, „heimilt að veita ríkisábyrgðir vegna lána til hafnargerða eftir reglum, sem farið hefur verið eftir hingað til“.

Ekki er út á þessa undantekningu vegna hafnargerðanna að setja. En það, að hún er gerð, talar glögglega sínu máli um, að tilgangur frumvarpsins er, að tekið skuli upp breytt viðhorf til annarra frá því, sem verið hefur hingað til.

Langt er frá því, að ég líti svo á, að ekki þurfi að gæta hófs í veitingu ríkisábyrgða. Hægt er auðvitað að misnota þær, eins og flest annað, þó að gott sé, meðan rétt er á haldið.

Ég mæli síður en svo með því, að þeir aðilar, sem lánin fá á ríkisábyrgð, fái

að komast upp með það að vanrækja af ásetningi skil á lánunum í trausti þess, að ríkið borgi fyrir þá og heimti ekki endurgreiðslu af þeim. En hitt tel ég ekki bráðan voða, — eða á móti eðli þessarar ábyrgðarstarfsemi þjóðarheildarinnar, — þó að eitthvað lendi á ríkissjóði vegna ábyrgðanna um stundarsakir eða alveg, ef illa gengur raunverulega. Og fráleitt tel ég t. d., að ríkið láti lánardrottna ganga að og eyðileggja nauðsynlegt fyrirtæki, sem það hefur stutt með ábyrgð að komið væri á fót, þó að í vanskil lendi fyrir óhöpp eða það, sem ætla má að sé tímabundinn mótgangur.

Þetta hlýtur vitanlega að verða matsefni hverju sinni. Um það má ekki setja ósveigjanlegar reglur í lög.

Á það verður aftur á móti Alþingi ófrávikjanlega að leggja ríka áherzlu að veita ekki heimildir til ríkisábyrgðar nema vegna þjóðþrifaframkvæmda, sem ekki fást nægileg lán til að öðrum kosti og tímabært er fyrir þjóðfélagið að gerðar séu. Sé þessa gætt við veitingu ríkisábyrgða, fæst réttur grundvöllur.

Skal nú vikið að þeim ákvæðum frumvarpsins, sem ég tel að breyta eigi og flyt tillögur um að breytt verði.

2. gr. frumvarpsins hljóðar svo:

„Ríkissjóður má ekki ganga í sjálfskuldarábyrgð, nema slíkt sé sérstaklega ákveðið í lögum þeim, sem ábyrgð heimila.“

Í greinargerð frumvarpsins segir, eins og rétt er:

„Munur á sjálfskuldarábyrgð og svonefndri einfaldri ábyrgð er sá, að þegar um sjálfskuldarábyrgð er að ræða, getur skuldareigandi gengið beint að ábyrgðarmanni, ef eigi er greitt á réttum gjalddaga. Ef ábyrgð er einföld, verður að þrautreyna, að skuldari geti ekki innt greiðslu af höndum, áður en ábyrgðarmaður er krafinn.“

Enn fremur segir í greinargerðinni:

„Felst þá jafnframt í 2. gr. frumvarpsins sú lögskýringarregla, að þar sem eftirleiðis verður rætt um ábyrgð ríkissjóðs í lögum, sé átt við einfalda ábyrgð.“

Í greininni, eins og hún er orðuð, er gengið út frá, að einföld ríkisábyrgð verði aðalreglan framvegis, en sjálfskuldarábyrgð frekar undantekning. Hingað til hefur þetta verið öfugt, enda munu lánsstofnanir varla fást til að lána gegn annarri ríkisábyrgð en sjálfskuldarábyrgð.

Þar að auki tel ég betur í samræmi við tilgang ríkisábyrgðastarfseminnar, að hún sé í formi sjálfskuldarábyrgða og ríkið ákvarði, hvort að skuldunautum sé gengið, ef þeir lenda í vanskilum, eða þeim hjálpað til að gera skil og halda áfram starfseminni, sem ríkið veitti þeim ábyrgðaraðstoðina til að koma á fót.

Loks er á það að líta, að Alþingi hefur gefið út ábyrgðaheimildir í eitt skipti fyrir mörg, sem gilda fyrir ókominn tíma, t. d. að því er snertir vatnsveitur og hitaveitur, svo að dæmi séu nefnd. Þar er ekki tekið fram, að um sjálfskuldarábyrgðir sé að ræða, og skv. 2. gr. frv., ef að lögum yrði óbreytt, bæri þar af leiðandi að líta svo á, að heimildirnar séu aðeins til einfaldrar ábyrgðar, en þess konar ábyrgð mundi ekkert gildi hafa fyrir fyrirtækin, af því að þau mundu varla hafa veðhæfar tryggingar að setja, að mati lánveitenda.

Með 2. grein, eins og hún hljóðar, er stefnt að því að gera þá hjálparstarfsemi, sem ríkisábyrgðirnar hafa verið við framfarirnar í landinu, miklu ófullkomnari eftirleiðis.

Ég legg til, að greinin umorðist þannig, að gengið sé út frá, að sjálfskuldarábyrgðir séu aðalreglan, enda er annað þýðingarlítið. Með þeirri umorðun falla hinar áður nefndu, útgefnu heimildir undir greinina sem sjálfskuldarábyrgðaheimildir, eins og þær hafa verið í framkvæmd og þurfa að vera áfram, ef þær eiga að vera nokkurs virði handa þeim, sem þær hafa verið veittar fyrir.

Samkvæmt 4. gr. frumvarpsins á ríkissjóður að taka allhátt áhættugjald af þeim, sem hann gengur í ábyrgð fyrir.

Ég tel ekki viðeigandi eftir eðli málsins, að ríkissjóður afli sér tekna á þennan hátt, og legg því til, að grein þessi falli niður.

Þess skal getið, að stjórn Sambands ísl. sveitarfélaga var sent frumvarpið til umsagnar. Hún lagði til, að fallið yrði frá kröfum um áhættu- og ábyrgðargjöld, þegar sveitarfélög eiga í hlut. Tillaga þessi frá stjórn sveitarfélagasambandsins er réttmæt, — og ríkissjóður á ekki að taka gjald af neinum fyrir það eitt að ábyrgjast fyrir hann til þjóðþrifa.

Í 5. gr. frumvarpsins er svo fyrir mælt, að ef ábyrgðargreiðsla fellur á ríkissjóð, megi fjármálaráðuneytið halda eftir til skuldajafnaðar greiðslum, sem aðili kann að eiga að fá frá ríkissjóði, hvaða tegundar sem eru.

Mér finnst þetta of harkalegt ákvæði gagnvart sveitarfélögum og legg til, að vissar tegundir greiðslna verði undanteknar, svo sem framlög ríkisins til skóla.

Samkvæmt 7. gr. frumvarpsins er fjármálaráðherra heimilað að fela einhverjum ríkisbankanum að vera fjármálaráðuneytinu til aðstoðar við afgreiðslu ríkisábyrgða, athuga „rækilega fjárhag þeirra, er leita eftir ábyrgð, og að því búnu gera tillögur til ráðuneytisins um, hversu snúast beri við beiðni umsækjanda. Þá skal og bankinn fylgjast með rekstri þeirra aðila, er ríkissjóður hefur gengið í ábyrgð fyrir.“

Enginn vafi er á því, að ráðherrann má án sérstakrar lagaheimildar leita aðstoðar bankans í þeim efnum, sem hér um ræðir, ef hann vill. Heimild greinarinnar hefur því ekki aðra þýðingu en þá að gefa í skyn, að þetta sé vilji löggjafans.

Ég er mótfallinn því, að Alþingi gefi út slíka viljayfirlýsingu. Bankasjónarmið á ekki nema að takmörkuðu leyti við, þegar um veitingu ríkisábyrgða er að ræða. Ég flyt þess vegna breytingartillögu við 7. gr.

Þá er 8. gr. frumvarpsins. Þar er gert ráð fyrir, að ráðherra geti með reglugerð ákveðið, að ríkisábyrgð megi ekki fara fram úr tilteknum hundradshluta, miðað við matsverð fasteignar.

Ég tel réttara, að Alþingi sjálft ákveði hámarkið í sambandi við hverja heimild, sem það gefur til ríkisábyrgðar. Legg ég því til, að áminnzt ákvæði greinarinnar falli niður.

Framangreindar breytingar á frumvarpinu tel ég nauðsynlegar til þess að gera það við hæfi þeirrar mikilsverðu starfsemi, sem ríkisábyrgðirnar eru og þurfa að vera fyrir framfarir í landinu, framleiðsluaukningu, atvinnusköpun og jafnvægi í byggð landsins.

Samkvæmt framansögðu legg ég til, að frumvarpið verði samþykkt með þeim breytingum, sem ég hef nefnt og flyt tillögur um á sérstöku þingskjali, svo og með sumum þeim breytingartillögum, er meiri hlutinn flytur, en um þær mun ég ræða í framsögu.

Alþingi, 4. febr. 1961.

Karl Kristjánsson.