

Nd.

758. Nefndarálit

[270. mál]

um frv. til l. um heimild fyrir ríkisstjórnina til að taka lán vegna framkvæmda-áætlunar fyrir árið 1972.

Frá 1. minni hl. fjárhagsnefndar.

Í skýrslu fjármálaráðherra um framkvæmda- og fjáröflunaráætlun fyrir árið 1972 er, eins og venja hefur verið, gerð grein fyrir þróun efnahagsmála að undanförunu og horfum í því efni. Þetta yfirlit sýnir ljóslega þann meginvanda, sem við er að glíma í efnahagsmálum landsins. Þessi vandi er fólgin í því, að þrátt fyrir mikinn vöxt þjóðartekna er rík tilhneiging til þess, að ráðstöfun þessara tekna til neyzlu og fjárfestingar vaxi enn örar en þjóðartekjurnar sjálfar. Afleiðingin verður halli á viðskiptajöfnuði við önnur lönd, skuldasöfnun erlendis og minnkun gjaldeyrisforða. Þróunar í þessa átt varð greinilega vart á árinu 1971. Það ár var eitt allra bezta ár, sem komið hefur hér á landi. Talið er, að þjóðarframleiðsla hafi vaxið um 9.5% frá árinu 1970 og þjóðartekjur um 12.5%. Á hinn bóginn jókst einkaneyzla um 15%, fjármunamyndun um hvorki meira né minna en 42% og ráðstöfun þjóðartekna í heild um 21%. Af þessu leiddi, að sá afgangur, sem verið hafði í viðskiptajöfnuði landsins árin 1969 og 1970, snerist í halla, sem nam hvorki meira né minna en 4000 millj. kr. Ýmsar sérstakar aðstæður, svo sem mikill innflutningur skipa og flugvéla og aukning útflutningsbirgða, áttu þó þátt í að mynda þennan halla, og kemst fjármálaráðherra að þeirri niðurstöðu, að áætla megi þann halla, sem ekki byggist á slíkum sérstökum aðstæðum, 700—800 millj. kr. Segir fjármálaráðherra í skýrslu sinni, að þetta geti „tæplega talizt viðunandi niðurstaða með tilliti til hinna hagstæðu ytri skilyrða“. Er í þessum ummælum sannarlega ekki tekið djúpt í árinu.

Á árinu 1972 er samkvæmt skýrslu fjármálaráðherra gert ráð fyrir, að þjóðartekjur vaxi enn um 5—7% frá árinu 1971. Ljóst er, enda látið að því liggja í skýrslunni, að þessi áætlun er mjög óviss, þar sem ekki er unnt að sjá fyrir aflabrogð og nokkrar blikur eru á lofti, að því er snertir þróun verðlags á útflutningsvörum okkar. Getur því í þessu efni brugðið til beggja vona. Aftur á móti eru allar horfur á, að einkaneyzla vaxi álíka mikið og á s. l. ári, þ. e. um 15%, og veruleg aukning verði á innlendum þáttum fjármunamyndunar, þannig að fjármunamyndunin í heild verði að minnsta kosti álíka mikil og árið á undan þrátt fyrir minni innflutning skipa og flugvéla. Með þessu móti mundi ráðstöfun þjóðartekna aukast um ekki minna en 10—11% á árinu, eða mun meira en aukning þjóðartekna verður samkvæmt þeim tiltölulega hjartsýnu forsendum, sem valdar hafa verið. Hallinn á viðskiptajöfnuði mun því ekki minnka, heldur fara vaxandi og afleiðingin verða aukin skuldasöfnun og þverrandi gjaldeyrisforði í eindæma góðæri.

Um þessar horfur segir fjármálaráðherra svo í skýrslu sinni: „Allt bendir til, að enn verði að gera ráð fyrir mikilli aukningu innflutnings á þessu ári, væntanlega á bilinu 18—20%, þótt gert sé ráð fyrir verulega minni innflutningi skipa og flugvéla en áður. Verður þess því tæplega varizt, að viðskiptahallinn verði álíka mikill eða jafnvel nokkru meiri en á síðasta ári, án þess að jafnframt gefist jafnmikið tilefni til erlendar lántöku til mótvægis. Verður að sæta því, þótt nokkuð gangi á gjaldeyrisforðann á árinu, í von um, að miði í jafnvægisátt með næsta ári.“

Hér er sannarlega farið hægt í sakirnar. Allar þær upplýsingar, sem fyrir liggja í skýrslunni sjálfri, ásamt því, sem alkunnugt er um ört vaxandi verðbólgu í landinu og viðbrögð almennings við þeirri þróun, benda eindregið til þess, að viðskiptahallinn muni ekki standa í stað, heldur aukast. Hefur jafnvel verið húizt við, að gjaldeyrisforðinn kynni að rýrna um helming á einu ári, nema mjög auknar og óvenjulegar erlendar lántökur komi til skjalanna. Engin ástæða er heldur til að ætla, að þessi þróun snúist við af sjálfu sér, eins og ummæli fjármálaráðherra þó virðast geta

gefið til kynna. Þvert á móti má búast við, að sífellt sigi meir á ógæfuhliðina, meðan fylgt er óbreyttri stefnu.

Til þess að unnt sé að glíma við þann vanda efnahagsmálanna, sem að framan er lýst, er nauðsynlegt, að fylgt sé ákveðinni og samræmdri stefnu, sem náí til allra þátta efnahagslífsins. Verðstöðvunin, sem fyrrverandi ríkisstjórn kom, á í nóvember 1970, hafði meðal annars þann tilgang að búa í haginn fyrir slíka almenna stefnumótun. Núverandi ríkisstjórn virðist hins vegar annaðhvort ekki hafa skilið nauðsyn slíkrar stefnumótunar eða ekki náð tökum á henni, nema hvort tveggja sé. Flestar þær ráðstafanir, sem ríkisstjórnin framkvæmdi, fyrst eftir að hún tók við völdum, stefndu í átt til aukinnar þenslu í efnahagsmálum og meiri halla á viðskiptajöfnuði í stað hins gagnstæða. Afnáam á greiðslum í verðjöfnunarsjóð sjávarútvegsins, á meðan útflutningsverð var enn hækkandi, og afgreiðsla fjárlaga með meiri hækkunum útgjalda en dæmi eru til um áður, skiptu mestu máli í þessu sambandi. Einstakar hækkanir gjalda og skatta, sem síðan hafa verið framkvæmdar, hafa hins vegar lítil þýðingu til að stemma stígu við þenslunni, þar sem þær eru ekki liðir í almenntri og samræmdri stefnu, sem getur vakið tiltrú á því, að árangur náist.

Sú framkvæmda- og fjáröflunaráætlun, sem nú er lögð fram, er með sama markinu brennd og aðrar aðgerðir ríkisstjórnarinnar. Hún felur í sér mikla aukningu útgjalda og ráðstafanir til fjáröflunar innanlands og utan, sem hljóta að auka þann vanda, sem við er að etja, í stað þess að draga úr honum. Jafnframt felur áætlunin ekki í sér neitt skipulegt val á milli framkvæmda og verkefna, sem ætti þó að vera annar megintilgangur slíkrar áætlunar.

Núverandi ríkisstjórn hefur látið mjög í veðri vaka, að áætlanagerð skuli aukin og eflað og framkvæmdum raðað í forgangs röð, þannig að þær, sem mikilvægari væru, gengju fyrir öðrum. Eins og alkunnugt er, var ný stofnun, Framkvæmdastofnun ríkisins, sett á laggirnar í því skyni að vinna að þessum málum undir yfirstjórn sjö manna þingkjörinnar stjórnar og þriggja manna framkvæmdaráðs stjórnar-flokkanna sjálfra, hinna svokölluðu „pólitisku kommissara“.

Sú framkvæmda- og fjáröflunaráætlun, sem nú er lögð fram, er fyrsta áætlun, sem runnin er undan rifjum hinnar nýju stofnunar. Ekki ber þó þessi áætlun nein merki um bætt vinnubrögð eða eflingu áætlunargerðar frá því, sem áður var, nema síður sé. Skýrsla fjármálaráðherra er óvenju seint á ferðinni, lögð fram í þinglok, hinn 5. maí, en var lögð fram 18. marz á s. l. ári. Að formi til fylgir skýrslan nákvæmlega þeim skýrslum, sem fyrrverandi fjármálaráðherra hefur gefið um margra ára skeið. Innihald skýrslunnar, áætlunin sjálf og frumvarpið til laga um heimild fyrir ríkisstjórnina til að taka lán vegna framkvæmdaáætlunar 1972 bera þess hins vegar glögg merki, að hvorki hin nýja stofnun né ríkisstjórnin sjálf hefur náð neinum tökum á því verkefni, sem fyrir liggur. Verkefnið er að meta framkvæmdagetuna í ljósi almenns ástands og þróunar efnahagsmála og velja framkvæmdir innan þess ramma, sem það mat setur. Þetta er vandasamt verkefni, sem samhentri ríkisstjórn hefur þó tekizt að leysa þolanlega á undanförunum árum. Nú bregður hins vegar svo við, að engin alvarleg tilraun er gerð til að finna raunhæfan ramma fyrir framkvæmdagetuna. Á sama tíma sem vinnuafllsskortur er meiri en um langt skeið og ekki eru horfur á, að unnt sé að reka sjávarútveg og iðnað með fullum afköstum af þeim sökum, er stefnt að aukningu framkvæmda, sem samkvæmt mati fjármálaráðherra kallar á 1000 manna aukningu, sem valda mundi vaxandi erfiðleikum hjá undirstöðuáttvinnuvegunum. Á sama tíma sem minnkandi sparnaður í landinu torveldar bönkum að fullnægja þörf atvinnuveganna fyrir rekstrarfé á að tífalda sölu spariskírteina og annarra skuldabréfa og draga þannig miklar fjárhæðir frá bönkum og sparisjóðum. Á sama tíma og viðskiptajöfnuður landsins er með miklum halla er stefnt að auknum framkvæmdum, sem ásamt vaxandi neyzlu munu, samkvæmt mati fjármálaráðherra sjálfs, leiða til 18—20% aukningar innflutnings á þessu ári, enda þótt gert sé ráð fyrir minni innflutningi skipa og flugvéla en árið áður.

Hvorki skýrsla fjármálaráðherra né frumvarpið um lántökuheimildina bera þess merki, að nokkur alvarleg tilraun hafi heldur verið gerð til þess að velja á milli

framkvæmda og viðfangsefna. Enga röksemdafærslu eða skýringar er að finna fyrir þeirri ráðstöfun fjár, sem áætlunin gerir ráð fyrir. Vinnubrögðin hafa meira að segja verið svo handahófskennd, að meiri háttar misræmis gæti á milli frumvarpsins og greinargerðar þess annars vegar og skýrslu fjármálaráðherra hins vegar. Þannig gerir frumvarpið ráð fyrir mun minni erlendri lánsfjáröflun en skýrsla fjármálaráðherra og annarri skiptingu þess fjár. Kemur þetta fram á eftirfarandi yfirliti:

**Erlend lánsfjáröflun vegna framkvæmda- og fjáröflunaráætlunar 1972.**

	Samkv. frv. um heimild til lántöku m.kr.	Samkv. framkv.- og fjáröfl.áætl. í skýrslu fjármálaráðherra m.kr.
Lán frá Iðnþróunarsjóði vegna skipasmiða	—	50
Erlent lán til Fiskveiðasjóðs .....	330	330
— — — Áburðarverksmiðju .....	56	56
— — — Laxárvirkjunar .....	81	81
— — — til flutningslínu raforku á Norðurlandi .....	60	—
— — — Lánasj. sveitarfélaga vegna hitaveituf framkvæmda .....	—	70
— — — Byggðasjóðs vegna togara- lána .....	—	45
Samtals	527	632

Til viðbótar þessu misræmi er í vegáætlun gert ráð fyrir 50 millj. kr. innlendri og hugsanlega meiri háttar erlendri lántöku, sem ekkert tillit er tekið til, hvorki í frumvarpinu né í skýrslu fjármálaráðherra.

Erlendar lántökur munu því aukast hraðar en sem nemur aukningu þjóðar-tekna. Greiðslubyrðin út á við eykst meir en nokkru sinni fyrr, og af því mun leiða minnkandi möguleika til frekari lánsfjáröflunar vegna brýnustu verkefna framtíðarinnar.

Ekki er unnt að draga aðra ályktun af þessum vinnubrögðum en að innan stjórnarinnar og innan Framkvæmdastofnunarinnar hafi í sífellu togast á mismunandi sjónarmið, án þess að tekið hafi að ná almennri yfirsýn yfir viðfangsefnið og samræma sjónarmiðin innan marka raunhæfrar framkvæmdagetu. Í samræmi við þetta er sú „framkvæmdaáætlun“, sem hér er lögð fram, í rauninni engin áætlun, heldur hrærigrautur alls konar fyrirætlana. Verkið, sem leysa þarf af hendi, hin raunverulega áætlunargerð, er óunnið, og er það auðsjáanlega ekki á færi ósamstæðrar og forustulausrar ríkisstjórnar að leysa það af hendi.

Með hliðsjón af framanrituðu munum við undirritaðir ekki standa að samþykkt frumvarpsins, en flytjum hins vegar ásamt öðrum nefndarmönnum breytingar- tillögur við frv. vegna framkvæmda, sem við teljum, að ekki eigi að sitja á hak- anum, eins og virðist hafa verið gert ráð fyrir, þar sem flest þau verkefni þola enga bið og taka hefði átt meira tillit til þeirra en gert hefur verið við samningu frumvarpsins.

Alþingi, 12. maí 1972.

Matthias Á. Mathiesen, Matthias Bjarnason.  
frsm.