



Alþingi
Nefndasvið Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 14.11.2019
Tilvísun: 201910-0048

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Þjóðarsjóð, 243. mál.

Alþýðusamband Íslands hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um Þjóðarsjóð, 243. mál.

Markmið frumvarpsins er stofnun Þjóðarsjóðs sem ætlað er að styrkja fjárhagslega getu ríkissjóðs til að mæta ófyrirséðum efnahagsáföllum. Fjármagna á sjóðinn með arðgreiðslum af nýtingu orkuauðlinda en áætlanir gera ráð fyrir að á komandi árum muni Landsvirkjun greiða út háar arðgreiðslur til ríkisins þannig að eignir sjóðsins gætu á næstu 15-20 árum numið 250-300 milljörðum króna sem jafngildir um 10% af landsframleiðslu. Alþýðusambandið tekur undir mikilvægi þess að ríkissjóður sé í stakk búinn til að mæta ófyrirséðum áföllum en hefur nokkrar efasemdir um stofnun Þjóðarsjóðs til að ná því markmiði á þessum tímapunkti.

Taka má undir ábendingar um að eðli Þjóðarsjóðs sé ekki ólíkt gjaldeyrisvarasjóði og í því samhengi hvort þörf sé á sérstökum sjóði með þeirri yfirbyggingu sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Þá eru sjónarmið um að réttara sé að nýta fjármuni sem ráðstafa á í Þjóðarsjóð til niðurgreiðslu skulda ríkissjóðs sem vissulega eykur getu ríkissjóðs til að mæta óvæntum efnahagsáföllum til framtíðar. Lífeyrisskuldbindingar í B-deild LSR námu 691 milljarði króna í lok árs 2018 sem jafngildir því að tryggingafræðileg staða sjóðsins hafi verið neikvæð um 73%. Í greinagerð frumvarpsins er rætt um að þessar skuldbindingar séu í reynd fjármagnaðar þar sem áætlun um 7 milljarða inngreiðslu ríkissjóðs á ári næstu áratugi muni nægja til tryggja að deildin fari ekki í þrot þar til skuldbindingarnar eru að fullu upp greiddar um árið 2060. Í þessum áætlunum er þannig gert ráð fyrir að umtalsverðum fjármunum verði ráðstafað ár hvert úr ríkisrekstrinum til að greiða þessar lífeyrisskuldbindingar og að ekki verði nein áföll sem hafi áhrif á getu ríkissjóðs til að standa skil á þeim eða á ávöxtun og eignir lífeyrissjóðsins og þar með tryggingafræðilega stöðu til framtíðar. ASÍ telur of langt gengið í að fullyrða að lífeyrisskuldbindingar B-deildar séu nánast fullfjármagnaðar og að rétt sé að horfa til þess hvort ekki skuli takmarka áhættu ríkissjóðs og draga úr útgjöldum til næstu áratuga með fjármögnun þeirra.

Fjárfesting hins opinbera hefur á undanförunum árum verið mjög takmörkuð og þrátt fyrir að bætt hafi verið í er hún enn sögulega lág sem hlutfall af landsframleiðslu. Hætta er á að þessi



staða muni hafa áhrif á getu hagkerfisins til framtíðar verðmætasköpunar. Þannig skýtur nokkuð skökku við að festa fjármuni í þjóðarsjóði á sama tíma og gríðarleg þörf er á fjárfestingu í samfélagsinnviðum, m.a. í samgönguinnviðum þar sem til stendur að innheimta milljarða í vegtolla á ári af almenningi.

Alþýðusambandið leggst gegn því að frumvarpið verði samþykkt í óbreyttri mynd og telur stofnun þjóðarsjóðs ekki forgangsmál við núverandi aðstæður.

Athugasemdir við einstaka þætti frumvarpsins:

3 gr. – Stjórn: Gert er ráð fyrir að stjórn sjóðsins sé skipuð fimm mönnum og að einkum skuli horft til reynslu og þekkingar af fjármálamarkaði og hagfræði við skipan þeirra. Ekki er gerð krafa um jafnan hlut kynjanna í stjórn sjóðsins með sambærilegum hætti og t.a.m í lögum um lífeyrissjóði og hlutafélög. Þetta skapar hættu á að stjórn sjóðsins verði einsleit hvað varðar bakgrunn og reynslu og of þröng sjónarmið ráði för í stefnumótun og ákvarðanatöku stjórnar varðandi rekstur og fjárfestingar sjóðsins. ASÍ telur mikilvægt að stjórnvöld gangi á undan með góðu fordæmi og tryggji með lögum að í stjórnnum opinberra fyrirtækja og stofnana sé kynjajafnrétti og fjölbreyttur bakgrunnur og reynsla stjórnarmanna tryggður.

4. gr. – Rekstur og umsýsla: Gert er ráð fyrir því að stjórn sjóðsins geri samning við utanaðkomandi aðila um vörslu, áhættustýringu og eignastýringu sjóðsins. Einu kröfurnar sem gerðar eru í ákvæðinu til þess aðila sem samið er við um þetta viðamikla verkefni er að viðkomandi hafi viðhlítandi sérþekkingu á erlendum fjármálamörkuðum. Eðlilegt hefði verið að löggjafinn setti fyllri kröfur og skilyrði t.a.m. um faglega hæfni og hæfi sem horfa skuli til þegar samið er við aðila sem ætlað er að fara með gríðarlega fjármuni í almanneigu.

5 gr. – Framlög og ávöxtun: Framlög til sjóðsins skulu vera tekjur ríkissjóðs af arðgreiðslum, leigutekjum og öðrum tekjum vegna nýtingar orkuauðlinda á forræði ríkisins. ASÍ áréttar afstöðu sína til þess að innheimta beri gjöld fyrir nýtingu af öllum sameiginlegum auðlindum þjóðarinnar. Í stefnu ASÍ í atvinnumálum er m.a. kveðið á um að „gegn leyfum komi endurgjald; í fyrsta lagi vegna kostnaðar ríkisins af rannsóknum og eftirliti með nýtingu auðlinda (þjónustugjald); í öðru lagi til að tryggja þjóðinni hlutdeild í umframarði sem nýting auðlinda í þjóðareign skapar (auðlindagjald); og í þriðja lagi, þar sem það á við, til að tryggja hagkvæma nýtingu (umhverfisfiskattur). Það er skoðun ASÍ að slíkt endurgjald eigi ekki einungis við um nýtingu orkuauðlinda, heldur nýtingu allra sameiginlegra auðlinda hvort sem er í sjávarútvegi, ferðaþjónustu eða öðrum greinum.

7. gr. – Matsnefnd: Gert er ráð fyrir að ráðherra skipi matsnefnd, þegar talið er að skilyrði fyrir framlagi úr þjóðarsjóði í ríkissjóð kunni að vera fyrir hendi, til að meta fjárhagslegan skaða ríkissjóðs af áfalli sem þjóðarbúið hefur orðið fyrir. Velta má því upp hvort ekki sé eðlilegra að matsnefnd sé skipuð á hverjum tíma líkt og stjórn en taki einungis til starfa ef



þær aðstæður skapast sem lýst er hér að ofan. Þetta minnar líkur á ágreiningi og hagnunaárekstrum um skipan matsnefndar þegar á reynir.

III kafli – Fjárfestingar: Ákvæði frumvarpsins um fjárfestingarstefnu og heimildir sjóðsins eru mjög opin og stjórn og ráðherra með reglugerðaheimild látið eftir nánast alfarið að setja ramma og skilyrði um þessa þætti. Þannig má nefna að stjórn sjóðsins er gert að útfæra fjárfestingarstefnu þar sem ávöxtun er háþyrð að teknu tilliti til hóflegar áhættu. Óljóst er þó hvað telst í hófleg áhætta í þessu samhengi. Þá er sjóðnum ekki ætlað að fjárfesta í „*fjármálagjörningum gefnum út af fyrirtækjum og stofnunum sem eru viðriðin starfsemi sem stangast á við góða siði*“. Hvað felst í þeim skilyrðum er óljóst og t.a.m. ekkert fjallað um að sjóðurinn skuli setja sér sérstaka stefnu um samfélagslega ábyrgðar fjárfestingar (e. ESG) og hvað grundvallarsjónarmiðum hún skuli byggja hana á. Eðlilegt er að löggjafinn komi að því að setja skýrari ramma og skilyrði um þessa þætti.

Þá telur ASÍ óeðlilegt að stjórn sjóðsins sé heimilt að lána verðbréf til fagfjárfesta til skortsölu. Ekki er tekið fram hvort slík lán geti farið til innlendra aðila þó sjóðnum sjálfum sé einungis ætlað að fjárfesta í erlendum eignum.

Virðingarfyllt,

Henný Hinz
hagfræðingur ASÍ