

Nefndarálit

um frumvarp til laga um Þjóðarsjóð.

Frá 1. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Hugmyndin um stofnun þjóðarsjóðs til ráðstöfunar við meiri háttar áföll samfélagsins er ekki slæm og undir hana getur 1. minni hluti efnahags- og viðskiptanefndar tekið. Útfærsla fjármála- og efnahagsráðherra í frumvarpinu er hins vegar ámælisverð að mati 1. minni hluta, svo sem varðandi úthýsingu á rekstri þjóðarsjóðs til einkaaðila á fjármálamarkaði, hugtakanotkun, gildissvið, fjármögnun sjóðsins eingöngu með arði af orkufyrirtækjum í eigu ríkisins og stofnun sjóðsins á tímum þegar ríkissjóður glímir við ófjármagnaðar skuldbindingar.

Fjármögnun Þjóðarsjóðs.

Það kemur á óvart að eingöngu tekjur af orkuauðlindinni eigi að renna í sjóðinn en ekki tekjur af öðrum auðlindum, svo sem veiðigjaldi af nytjastofnum sjávar. Tekjur af veiðigjaldi eru hreinar auðlindatekjur og því rökrétt að þær rynnðu í sjóð frekar en tekjur af fjármagni ríkisins í orkufyrirtækjum.

Almennt virðast aðrir fullveldissjóðir byggjast á auðlindum og því er sú spurning áleitinn hvers vegna nytjastofnar sjávar eru undanskildir í þessu fyrsta skrefi. Sama á við um tekjur af komu erlendra ferðamanna. Þannig gæti sjóðurinn orðið sveiflujöfnunarsjóður og tekjur tengdar við útflutningsgreinar. Þegar vel árar verði safnað í sjóðinn en mögulegt að taka úr honum þegar illa gengi.

Nærtækasta skýringin á því að þessi sjóður er ekki skilgreindur sem auðlindasjóður er að stjórnarflokkarnir telji að innan þeirra náist ekki samstaða um að lýsa nytjastofna sjávar sem þjóðareign og að rentan af henni renni í þjóðarsjóð. Þessi skýring fær byr undir báða vængi í nefndaráli meiri hlutans þar sem fram kemur að meiri hlutinn telji nauðsynlegt að ljúka vinnu við viðbót auðlindaákvæðis í stjórnarskrána áður en ákvörðun um að arður eða tekjur af öðrum sameiginlegum auðlindum en orkuauðlindinni renni í sjóðinn.

Með því að stíga þetta skref án þess að nytjastofnar sjávar fylgi með er verið að skilja á milli auðlinda sem eru í ævarandi þjóðareign, þ.e. nytjastofna sjávar annars vegar og orkuauðlinda í eigu hins opinbera hins vegar. Mun eðlilegra væri að tekjur af takmörkuðum auðlindum rynnðu í þjóðarsjóð frekar en tekjur af endurnýjanlegum auðlindum líkt og á við um norska olíusjóðinn.

Tímasetning.

Ríkissjóður ber enn mikinn vaxtakostnað og erfitt er að rökstyðja að fjármagna eigi sjóðsöfnun á meðan að slíkt varir. Enda er ákvæði í frumvarpinu um að gera hann tímabundið óvirkan eða eins og segir í greinargerð með frumvarpinu um bráðabirgðaákvæði þess: „Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er jafnframt kveðið á um það í bráðabirgðaákvæði í frumvarpinu að árleg framlög í Þjóðarsjóð verði tímabundið lægri en arðgreiðslutekjurnar þar sem hluta þeirra verði varið annars vegar til átaks í uppbyggingu hjúkrunarrýma

og hins vegar til eflingar á nýsköpun atvinnuveganna. Þar sem nýttur verður tiltekinn hluti nýrra tekna til þessara tímabundnu sérverkefna mun sú ráðstöfun engin áhrif hafa á afkomu ríkissjóðs.“

Þetta gerir sjóðinn að gegnumstreymissjóði eða öllu heldur að bókhaldslykli í fjárhagskerfi ríkisins næstu þrjú árin. Það eitt og sér er ágætismál en ekki tilefni til mikilla upphröpana eða samþykktar frumvarpsins.

Í tillögum sem settar voru fram í skýrslu auðlindastefnunefndar til Alþingis í september 2012 var lagt til að settur yrði upp auðlindareikningur þar sem teknar yrðu saman allar tekjur þjóðarinnar af auðlindum hennar. Í skýrslunni segir m.a. þetta: „Því leggur nefndin til að í þeim tilfellum þar sem auðlindaarður stafar af nýtingu endurnýjanlegra auðlinda verði ekki um eiginlega sjóðsöfnun að ræða heldur verði arðinum ráðstafað með sýnilegum hætti í verkefni og málaflokka af fjárveitingavaldinu. Til að ná umræddum sýnileika leggur Auðlindastefnunefnd til að settur verði upp sérstakur Auðlindareikningur. Þar verði birtar tekjur þjóðarinnar af auðlindum sínum, þ.e. auðlindaarðurinn eða sá hluti auðlindarentunnar sem til verður vegna nýtingar auðlinda í eigu eða umsjón ríkisins og það gerir tilkall til fyrir hönd þjóðarinnar. Gert er ráð fyrir því að Auðlindareikningur verði hluti af ríkisreikningi auk þess að vera birtur sérstaklega með fjárlagafrumvarpi ásamt greinargerð. Sýnileiki ráðstöfunar auðlindaarðsins felst svo í því að sérgreining tekna á Auðlindareikningi og ráðstöfun þeirra til verkefna og málaflokka verði hluti fjárlaga.“

Í skýrslu auðlindastefnunefndar er einnig lagt til að undirbúningur verði hafinn að stofnun Auðlindasjóðs sem ávaxti þann hluta auðlindaarðsins sem stafar af nýtingu óendurnýjanlegra auðlinda, sbr. markmiðin með stofnun „Lífeyrissjóðs norsku þjóðarinnar“.

Í framhaldi af og í samræmi við tillögur Auðlindastefnunefndar var að frumkvæði fjármálaráðherra Samfylkingarinnar sett ákvæði um auðlindareikning inn í frumvarp til laga um opinber fjármál og er það ákvæði nú í 56. gr. laga nr. 123/2015 sem hefur fyrirsögnina „Gerð ríkisreiknings“. Í 2. mgr. greinarinnar kemur m.a. fram að fyrri hluti ríkisreiknings, sem nær yfir fjárreiður A-hluta ríkissjóðs í heild, skuli innihalda yfirlit sem sýni tekjur ríkissjóðs af nýtingu auðlinda í ríkiseigu og vegna takmarkaðra réttinda sem stjórnvöld ráðstafa (7. tölul.). Enn hefur ákvæði 56. gr. ekki öll komið til framkvæmda en 1. minni hluti telur að lagasetning um Þjóðarsjóð eigi í það minnsta að biða þar til ákvæði 7. tölul. 2. mgr. 56. gr. laga um opinber fjármál hefur verið uppfyllt. Einnig er mikilvægt að gefa ráðrúm til vandaðri vinnubragða og að auðlindarentuskattur verði lagður á öll raforkufyrirtækin í landinu.

Umsýsla Þjóðarsjóðs.

Í frumvarpinu er lagt til að einkaaðilar á fjármáلامarkaði sjái um að gæta Þjóðarsjóðs og ávaxta hann. 1. minni hluti geldur varhug við slíkum hugmyndum og verði frumvarpið samþykkt er afar mikilvægt að umsýsla með honum verði í Seðlabanka Íslands. Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til norska olíusjóðsins og látið að því liggja að fyrirmynd útfærslunnar sé sótt til norska olíusjóðsins. Það er hins vegar af og frá. Má t.d. benda á að síðasta haust var ákveðið að halda eignastýringu norska sjóðsins áfram innan sjálfstæðrar einingar í norska seðlabankanum.

Fyrsti minni hluti telur afar slæma hugmynd að útvista bæði rekstri og áhættustýringu á stórum sjóði í ríkiseigu til einkaaðila. Meðal þeirrar fyrirsjáanlegu hættu sem það skapar eru hagsmunaárekstrar, freistnivandi og markaðsþjögun.

Fjármálaeftirlitið vakti athygli á því í sinni umsögn að það að útvista bæði rekstri og áhættustýringu væri talið óskynsamlegt og að samkvæmt tilskipunum Evrópuþingsins og ráðsins 2009/65/EB og 2011/61/ESB ætti í tilfelli lífeyrissjóða og verðbréfasjóða að hýsa

annað hvort innan stofnunarinnar. Þessi ábending er réttmæt þrátt fyrir að aðstæður Þjóðarsjóðs séu aðrar, ekki síst í ljósi þess að Seðlabanki Íslands hentar vel til að hýsa Þjóðarsjóð og er fullfær um að sinna hvoru tveggja.

Um hugtakanotkun og gildissvið.

Í umfjöllun um auðlindamál er mikilvægt að gera greinarmun á fjármagnstekjum annars vegar og auðlindatekjum eða auðlindarentu hins vegar. Þær fyrrnefndu eru komnar til vegna þeirrar fjárfestingar sem ráðist hefur verið í, svo sem vatnsaflsvirkjunar eða fiskiskips, en þær síðarnefndu eru komnar til vegna þeirrar auðlindar sem viðkomandi fjárfesting nýtir og leiðir til hærri arðsemi en við á um aðrar greinar með sambærilega rekstraráhættu.

Í frumvarpinu, lagatexta sem og greinargerð, virðist þessu tvennu vera blandað saman. Arðgreiðslur frá orkufyrirtækjunum eru blanda fjármagnstekna og auðlindatekna.

Ekki er skynsamlegt að fjármagnstekjur ríkisins af þessari fjárfestingu fari í sjóð frekar en aðrar ríkistekjur. Miklu eðlilegra væri að ríkið legði auðlindarentuskatt á orkufyrirtæki og að tekjur af honum rynnu í slíkan sjóð. Fyrirmynd að slíkri skattlagningu er í norskrí löggjöf. Skattlagningin nærði þá einnig til einkafyrirtækja og gæfi því meira af sér. Athygli vekur að í frumvarpinu er einkafyrirtækjum sem nýta orkuauðlindir hlíf.

Ósátt um Þjóðarsjóð.

Á þessu nefndarálit 1. minni hluta má sjá að ekki ríkir þverpólitísk sátt um stofnun Þjóðarsjóðs eins og lagt er til í frumvarpinu um sjóðinn. 1. minni hluti minnir á að fjármála- og efnahagsráðherra lagði áherslu á að málið yrði afgreitt í sátt. Í ræðu við fyrstu umræðu um málið í þingsal tók ráðherra fram að málið byggðist „í raun og veru alfarið á samstöðu í þingi og til lengri framtíðar vegna þess að til lítils er að leggja af stað í þetta mikla langferð sem sjóðsöfnun sem þessi er ef það er gert í átökum og menn eru ósammála um grundvallaratriði þannig að ólíklegt er að sáttin eða meirihlutaviljinn haldist til lengri tíma.“

Meiri hluti efnahags- og viðskiptanefndar leggur til að málið verði samþykkt þrátt fyrir harða gagnrýni frá 1. minni hluta.

Alþingi, 17. maí 2019.

Oddný G. Harðardóttir,
frsm.

Smári McCarthy.