

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um Þjóðarsjóð.

Frá 2. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Hugmyndir um sérstakan Þjóðarsjóð, sem í renni tekjur ríkissjóðs af auðlindum á forræði ríkisins, hafa um langt skeið verið til umræðu. Við fyrstu sýn hljómar skynsamlega að beita slíkum sjóði til eins konar sveiflujöfnunar, þ.e. að grípa megi til innspýtingar úr sjóðnum inn í ríkisútgjöld ef óvænt efnahagsáfall verður. Neikvæðum áhrifum efnahagsniðursveiflu á fjárhag ríkissjóðs sé þá mætt með framlögum úr sjóðnum.

Þegar betur er að gáð er það mat 2. minni hluta að uppbygging slíks sjóðs hér á landi sé óþörf. Ekki sé því ástæða til að ráðast í þann kostnað sem óhjákvæmilega fylgir uppbyggingu og rekstri slíks sjóðs. Aðrir valkostir séu fyrir hendi sem séu hvort í senn hagkvæmari og heppilegri hér á landi. Í umsögnum sem nefndinni bárust um málið frá Alþýðusambandinu og Viðskiptaráði er að finna svipaðar hugleiðingar, þ.e. að stofnun slíks sjóðs sé mögulega óþörf eða ótímabær og þarfnist í það minnsta betri undirbúnings.

Ástæður fyrir efasemdum 2. minni hluta um stofnun Þjóðarsjóðs á þessum tímamarki eru í meginráttum eftirfarandi:

- Í fyrsta lagi er um að ræða tekjur af sjálfbærum auðlindum og því ekki fyrirsjáanlegt að tekjustreymi vegna þeirra taki enda í fyrirsjáanlegri framtíð.
- Í öðru lagi er lífeyriskerfi landsmanna þegar fjármagnað með sjóðsöfnun og er á alþjóðavísu með því öflugasta sem þekktist.
- Í þriðja lagi á Seðlabanki Íslands nú þegar öflugan gjaldeyrisvaraforða, sem þjóðarsjóðir eru í raun.
- Í fjórða lagi eiga lög um opinber fjármál að tryggja að stjórn ríkisfjármála sé ávallt með þeim hætti að ríkissjóður sé fullfær um að takast á við tímabundin áföll.
- Síðast en ekki síst er ófjármögnuð lífeyrisskuldbinding ríkissjóðs enn rúmlega 600 milljarðar kr. og mun hagkvæmara væri að láta viðbótartekjur sem þessar renna til þess að greiða hana hraðar niður. Slíkt væri auk þess hagkvæmara þar sem sjálfstæður þjóðarsjóður krefðist alltaf nokkurs tilkostnaðar í rekstri.

### Auðlindasjóðir – sjálfbær eða ósjálfbær nýting.

Nokkrar þjóðir heims starfrækja sambærilega sjóði. Þar má nefna norska olíusjóðinn sem er þeirra þekktastur. Meðal annarra landa með nokkurs konar þjóðarsjóði má nefna Kína, Sameinuðu arabísku furstadæmin, Kúveit, Sádi-Arabíu, Hong Kong, Singapúr, Katar, Kanada og Malasíu. Tilgangur þessara sjóða er í meginráttum að ávaxta tekjur af olíuauðlindum, gjaldeyrisvaraforða og/eða lífeyrissparnað.

Rökstuðningur fyrir olíusjóðum er augljós. Um er að ræða takmarkaða og óendurnýjanlega auðlind sem mun þrjóta og þar með hafa umtalsverð áhrif á tekjur viðkomandi ríkja. Því er lögð áhersla á sjóðasöfnun. Þau rök eiga hins vegar ekki við um Ísland. Við byggjum auðlindatengda afkomu okkar á sjálfbærri nýtingu jarðvarma, fallvatna og auðlinda sjávar auk

ferðapjónustu. Öll er þessi nýting sjálfbær á meðan henni er stýrt með skynsamlegum hætti. Ekki er því við öðru að búast en að þessar auðlindir muni skila þjóðinni umtalsverðum tekjum um ókomna tíð. Því er engin ástæða til að leggja sparnað til hliðar í sjóð til að tryggja framtíðarkynslóðum tekjur af auðlindanýtingu landsmanna.

### **Lífeyrissparnaður.**

Uppbygging öflugs lífeyriskerfis hér á landi á grundvelli sjóðsöfnunar hefur tekist mjög vel. Staðan nú er sú að eignir lífeyrissjóða landsmanna nema tæplega tvöfaldri landsframleiðslu sem er eitt hæsta hlutfall í heimi. Þegar jafnframt er tekið tillit til þess að íslenska þjóðin er ung í alþjóðlegum samanburði þá er staða okkar mjög góð. Ófjármögnuð lífeyrisskuldbinding B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins er hins vegar enn umtalsverð. Þess vegna væri í alla staði skynsamlegra og eðlilegra að greiða hana hraðar niður í stað þess að stofna til sjálfstæðs þjóðarsjóðar á móti þeirri skuldbindingu.

### **Gjaldeyrisvaraforði.**

Önnur algeng ástæða fyrir stofnun þjóðarsjóða er ávöxtun gjaldeyrisvaraforða þjóða. Uppbygging slíks forða hefur þegar farið fram hér á landi innan Seðlabanka Íslands sem fer með ávöxtun forðans. Sá gjaldeyrisvaraforði nemur nú liðlega fjórðungi af vergri landsframleiðslu og er ríflegur á alla hefðbundna mælikvarða slíks forða. Ekki er því sérstök þörf á því að byggja upp þjóðarsjóð til að styrkja gjaldeyrisvaraforða frekar.

### **Ríkisfjármál og viðmið um úttekt úr sjóðnum.**

Ný lög um opinber fjármál, nr. 123/2015, eiga að tryggja agaðri stjórnun ríkisfjármála en áður hefur tíðkast hér á landi. Gagnrýna má hvort tekist hafi að ná fram þeim meginmarkmiðum í ljósi mikillar útgjaldaaukningar á undanförunum árum. Óháð því er skuldastaða ríkisins þó sterk og engin ástæða til að ætla annað en að ríkissjóður sé vel í stakk búinn til að takast á við óvænt áföll.

Annar minni hluti fer ekki út í miklar efnislegar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins eða almennt fyrirkomulag á rekstri sjóðsins í ljósi þess að hann lýsir almennri andstöðu við stofnun slíks sjóðs og þar með við samþykkt frumvarpsins. Rétt er þó að benda á tvö lykilatriði. Annars vegar almenn skilyrði fyrir úttekt úr sjóðnum og hins vegar ákvæði til bráðabirgða um að framlög skuli vera lægri tímabundið til að fjármagna útgjöld ríkissjóðs.

Hvað fyrri þáttinn varðar er ljóst að áföll sem meta má til 5% af meðaltekjum ríkissjóðs eru algeng hér á landi og kallast réttara nafni íslensk hagsveifla. Á undanförunum fjórum áratugum hefur þetta viðmið alltaf verið rofið í niðursveiflu. Það er því augljóslega ekki til að takast á við óvenjuleg áföll, eins og sjá má á meðfylgjandi mynd á næstu síðu. Gögn eru sótt til Hagstofu Íslands.



Hins vegar er það óvenjuleg ráðstöfun að undanþiggja strax umtalsverðan hluta þeirra tekna sem ráðstafað er til sjóðsins til annarra verkefna. Þar er um að ræða hefðbundin fjárfestingarverkefni ríkissjóðs sem hvorki tengjast efnahagssveiflum né geta talist óvenjuleg eða tímabundin á neinn máta.

Í ljósi þess að ríkissjóður þarf á þessu fjármagni að halda til fjárfestinga og sér í lagi nú þegar ljóst er að forsendur fjármálaáætlunar ríkisstjórnarinnar eru brostnar má spyrja sig að því hvort ekki væri óhád öllu öðru skynsamlegra að fresta einfaldlega stofnun Þjóðarsjóðs og spara þann tilkostnað sem því mundi fylgja.

Með hliðsjón af þessum rökum leggst 2. minni hluti gegn samþykkt þessa frumvarps.

Alþingi, 17. maí 2019.

Þorsteinn Víglundsson.