

Frumvarp til laga

um Þjóðarsjóð.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

I. KAFLI Markmið og skipulag.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að treysta fjárhagslegan styrk ríkissjóðs til að mæta afleiðingum af meiri háttar ófyrirséðum áföllum sem þjóðarbúið verður fyrir.

2. gr.

Þjóðarsjóður.

Starfrækja skal sjálfstæðan sjóð í eigu íslenska ríkisins sem nefnist Þjóðarsjóður og heyrir stjórnarframsæðingunni undir ráðherra. Hlutverk sjóðsins er að varðveita og ávaxta fjármuni sem ríkissjóður leggur honum til í samræmi við lög þessi. Fjármunir þessir verða nýttir til að bæta ríkissjóði verulegt fjárhagstjón sem kann að verða við aðstæður sem tilgreindar eru í II. kafla.

3. gr.

Stjórn.

Þjóðarsjóður lýtur yfirstjórn fimm manna sem ráðherra skipar. Stjórnarmenn skulu búa yfir menntun, sérfræðipækkingu og starfsreynslu til að geta gegnt stjórnarsetu tilhlýðilega og skal þar einkum horft til reynslu og þekkingar á fjármálamarkaði og hagfræði. Stjórnarmenn skulu vera lögráða og hafa gott orðspor og mega aldrei hafa verið sviptir forræði á búi sínu eða, í tengslum við atvinnurekstur, hlotið dóm fyrir fjármunabrot samkvæmt almennum hegningarlögum, lögum á sviði fjármálamarkaðar eða öðrum lögum sem varða starfsemi félaga, eða sætt íþyngjandi stjórnvaldsviðurlögum sem einstaklingar eða fyrirsvarsmenn lögaðila á framan- greindum sviðum. Stjórnarmenn mega ekki taka að sér eða hafa með höndum nein störf sem geta verið til þess fallin að draga óhlutdrægni þeirra í efa. Þrír stjórnarmenn skulu tilnefndir af Alþingi, einn af forsætisráðherra og skipar ráðherra formann stjórnar án tilnefningar. Formaður skal skipaður til fimm ára en aðrir til þriggja ára í senn. Ekki er heimilt að skipa sama mann til setu í stjórninni oftari en tvisvar í röð. Hverfi stjórnarmaður úr stjórn áður en skipunartíma hans lýkur skal nýr stjórnarmaður skipaður í hans stað til loka skipunartímabilsins. Skipun stjórnarmanna verður ekki afturkölluð nema á grundvelli málefnaþregra og lögmætra sjónarmiða.

Stjórn sjóðsins hefur yfirumsjón með rekstri hans og fjárfestingum. Stjórnin ber ábyrgð á að fjárfestingum sé hagað í samræmi við samþykktu fjárfestingarstefnu skv. III. kafla, að við-

hlítandi áhættumat og áhættustýring sé fyrir hendi á hverjum tíma, að ávöxtun sjóðsins uppfylli lágmarkskröfur og að fjárfestingar byggist á góðu siðferði samkvæmt reglum í fjárfestingarstefnu fyrir sjóðinn.

Stjórnin skal án tafar gera ráðherra viðvart fái hún vitneskju um málefni eða atvik sem geta að mati hennar haft veruleg áhrif á fjárhagsstöðu og ávöxtun sjóðsins.

Stjórnin setur sér starfsreglur sem bornar skulu undir ráðherra til staðfestingar.

Ráðherra ákveður þóknun stjórnarmanna.

4. gr.

Rekstur og umsýsla.

Stjórn sjóðsins skal með samningi fela þar til bærum aðilum vörslu sjóðsins, áhættustýringu og eignastýringu. Sá aðili sem falið er að sinna eignastýringu skal hafa viðhlítandi sérþekkingu á erlendum fjármálamörkuðum. Í samningi skal mæla fyrir um greiðslur fyrir verkefni sem viðkomandi umsýsluaðila er falið að annast, heimildir hans og skyldur, svo sem á sviði eignastýringar, innra eftirlits og reglulegrar upplýsingagjafar til stjórnar um rekstur og fjárfestingar.

Eignastýringaraðila skal gert að tilkynna stjórn sjóðsins um frávik frá fjárfestingarstefnu og hvernig þau verða leiðrétt.

Kostnaður af rekstri sjóðsins greiðist af tekjum hans eða eigin fé.

Eigi síðar en 1. nóvember ár hvert skal stjórnin bera tillögu um rekstrar- og kostnaðaráætlun komandi árs, þ.m.t. vegna samninga um eignastýringu, undir ráðherra til samþykktar.

II. KAFLI

Fjármögnun og ráðstöfun.

5. gr.

Framlög og ávöxtun.

Veita skal framlög til Þjóðarsjóðs sem eru jafnhá öllum tekjum sem ríkissjóður hefur haft af arðgreiðslum, leigutekjum og öðrum tekjum vegna nýtingar orkuauðlinda á forræði ríkisins frá orkufyrirtækjum á næstliðnu ári, í samræmi við fjárheimildir sem Alþingi veitir í fjárlögum. Þá getur sjóðurinn veitt viðtöku og ávaxtað aðra fjármuni sem Alþingi ákveður að leggja til hans í fjárlögum.

Hagnaður og tekjur af fjármunaeign sjóðsins renna óskiptar til hans.

6. gr.

Ráðstöfun.

Verði ríkissjóður fyrir verulegum fjárhagslegum skakkaföllum af völdum ófyrirséðs áfalls sem þjóðarþúið hefur orðið fyrir eða sem stafa af því að stjórnvöld hafa óhjákvæmilega þurft að gera ráðstafanir til að bregðast við slíku áfalli er heimilt að veita ríkissjóði fé úr Þjóðarsjóði, sem nemur allt að helmingi eigna sjóðsins í lok næstliðins reikningsárs, enda svari áfall á fjárhag ríkissjóðs til a.m.k. 5% af meðaltekjum undanfarinna þriggja rekstrarára.

Að fengnu áliti matsnefndar skv. 7. gr. metur ráðherra hvort skilyrði fyrir framlagi úr Þjóðarsjóði í ríkissjóð vegna áfalls skv. 1. mgr. séu fyrir hendi. Telji ráðherra svo vera leggur hann fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um úthlutun úr Þjóðarsjóði. Samþykki Alþingi þingsályktunartillögu um greiðslu úr sjóðnum óskar ráðherra eftir viðeigandi heimildum í næstu fjárlögum. Á grundvelli samþykktara heimilda í fjárlögum skal stjórn Þjóðarsjóðs hafa umsjón með því að viðkomandi framlag verði greitt til ríkissjóðs á fjárlagaárinu. Stjórn sjóðsins er

heimilt, að höfðu samráði við ráðherra, að taka tillit til hagsmuna sjóðsins og verðmætis eigna hans við tímasetningu greiðslna.

7. gr.

Matsnefnd.

Ráðherra skipar þrjú nefndarmenn í matsnefnd samkvæmt tilnefningu Alþingis og skal einn þeirra skipaður formaður. Nefndin hefur það hlutverk að meta fjárhagslegan skaða ríkissjóðs af áfalli sem þjóðarbúið hefur orðið fyrir, þar á meðal kostnað vegna ráðstafana sem stjórnvöld hafa óhjákvæmilega þurft að grípa til af þeim sökum. Nefndin skal vera sjálfstæð í störfum sínum og þeir sem hana skipa hafa viðeigandi menntun og reynslu. Nefndin skal skipuð þegar ráðherra telur að skilyrði fyrir framlagi úr Þjóðarsjóði í ríkissjóð skv. 6. gr. kunni að vera fyrir hendi og skal ráðherra þá leggja fyrir nefndina upplýsingar um áætluð fjárhagsáhrif áfallsins. Á grundvelli þeirrar áætlunar og annarra upplýsinga sem nefndin telur þörf á að afla sér skilar hún mati sínu með álitserð til ráðherra innan sex vikna frá því að hún er skipuð.

Kostnaður af störfum nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

III. KAFLI

Fjárfestingar.

8. gr.

Fjárfestingarstefna.

Stjórn Þjóðarsjóðs framfylgir og útfærir nánar fjárfestingarstefnu sjóðsins sem ráðherra setur í reglugerð að fenginni tillögu stjórnar. Við ákvörðun fjárfestingarstefnu skal miða við að hámarka ávöxtun eigna sjóðsins að teknu tilliti til hóflegrar áhættu. Jafnframt skal tryggja dreifða áhættu af fjárfestingum eftir einstökum mótaðilum, atvinnugreinum, ríkjum, gjaldmiðlum og tegundum verðbréfa og fjárfestingargjörninga. Ekki skal fjárfest í fjármálagerningum sem gefnir eru út af fyrirtækjum eða stofnunum sem stunda eða eru viðriðin starfsemi sem stangast á við góða síði eins og nánar skal tilgreint í fjárfestingarstefnunni.

9. gr.

Fjárfestingarheimildir.

Sjóðnum er heimilt að fjárfesta í fjármálagerningum sem skráðir eru eða teknir hafa verið til viðskipta á skipulegum verðbréfamarkaði, verðbréfasjóðum, fjárfestingarsjóðum og fagfjárfestasjóðum, afleiðum tengdum fyrrgreindum fjármálagerningum og innlánnum lánastofnana.

10. gr.

Aðrar heimildir.

Sjóðnum er einungis heimilt að taka skammtímalán til að jafna sveiflur í greiðslustreymi sínu og má heildarupphæð lántöku aldrei vera hærri en einn tíundi af eignum sjóðsins. Lán má ekki taka með útgáfu og sölu á skuldabréfum eða öðrum endurgreiðanlegum skuldavíðurkenn-ingum til almennings.

Sjóðnum er heimilt að lána fjármálagerninga skráða á skipulegum verðbréfamarkaði í eigu sinni til fagfjárfesta honum til tekjuöflunar.

11. gr.

Takmarkanir.

Óheimilt er að fjárfesta í verðbréfum eða öðrum fjármálagerningum útgefnum í íslenskum krónum eða útgefnum af aðilum með lögheimili á Íslandi eða í eigu erlends aðila sem íslenskir aðilar eiga meira en tvo hundraðshluta í.

Óheimilt er að stofna til innlána hjá íslenskum fjármálastofnunum að frátöldum innlánsreikningi fyrir rekstrarfé til að standa straum af innlendum rekstrarkostnaði sjóðsins.

Óheimilt er að veðsetja eigur sjóðsins, að frátöldum veðtryggingum sem settar eru í tengslum við viðskipti í kauphöllum eða til tryggingar lántöku eða afleiðusamningum.

Óheimilt er að gangast í ábyrgð fyrir skuldbindingum annarra eða stofna til hvers konar ótakmarkaðra skuldbindinga.

IV. KAFLI

Ýmis ákvæði.

12. gr.

Upplýsingagjöf.

Stjórn sjóðsins semur og birtir ársreikning fyrir hvert reikningsár í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál. Ársreikningur skal endurskoðaður af ríkisendurskoðanda.

Eigi sjaldnar en ársfjórðungslega skilar stjórnin skýrslu til ráðherra um starfsemi sjóðsins, fjárfestingar og rekstur hans að öðru leyti. Skýrslan skal staðfest af ríkisendurskoðanda með könnunaráritun. Birta skal ársreikninga og ársfjórðungsskýrslur sjóðsins opinberlega. Ráðherra skal árlega gera Alþingi skriflega grein fyrir starfsemi sjóðsins.

13. gr.

Eignir Þjóðarsjóðs og skuldastaða ríkissjóðs.

Eignir Þjóðarsjóðs skulu dragast frá heildarskuldum hins opinbera við mat á því hvort markmið fjármálastefnu og fjármálaáætlunar samræmist skilyrði um skuldastöðu skv. 2. tölul. 7. gr. laga um opinber fjármál.

14. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra skal setja með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessara laga, þar á meðal um fyrirkomulag á framlögum ríkisins í sjóðinn, greiðslum úr honum til ríkissjóðs, upplýsingaskyldu sjóðsins, heimildir til útvistunar, stjórnarhætti, kostnað, áætlanagerð, fjárfestingarstefnu og áhættustýringu.

15. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2020.

16. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. Við 3. másl. 4. mgr. 3. gr. laga nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, bætist: að frátöldum tekjum vegna nýtingar orkufyrirtækja á auðlindum innan þjóðlendna, sem skal varið samkvæmt lögum um Þjóðarsjóð.

2. Á undan orðunum „Lánasjóður íslenskra námsmanna“ í 1. tölul. 5. mgr. 71. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, kemur: Þjóðarsjóður.
3. Á eftir orðinu „alþjóðastofnanir“ í 3. mgr. 2. gr. laga um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, nr. 94/1996, kemur: Þjóðarsjóður.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Stjórn sjóðsins skal skipuð innan tveggja mánaða frá gildistöku laganna. Þrátt fyrir 6. málsl. 1. mgr. 3. gr. skal skipunartíminn við fyrstu stjórnarskipan vera sem hér segir: Af þeim stjórnarmönnum sem tilnefndir eru af Alþingi skal einn skipaður til eins árs, annar til tveggja ára og þriðji til þriggja ára. Sá stjórnarmaður sem tilnefndur er af forsætisráðherra skal skipaður til þriggja ára og stjórnarformaður til fimm ára.

II.

Rekstrarkostnaður sjóðsins skal fjármagnaður úr ríkissjóði þar til sjóðurinn hefur tekið við fyrstu greiðslu skv. 1. mgr. 5. gr.

Þrátt fyrir ákvæði 5. gr. um framlög til Þjóðarsjóðs skulu árleg framlög til hans vera allt að 16 ma.kr. lægri á tímabilinu 2020–2024 en tekjur ríkissjóðs vegna nýtingar orkuauðlinda á forræði ríkisins frá orkufyrirtækjum á sama tímabili í því skyni að gera ríkissjóði kleift að fjármagna annars vegar frekari stuðning við sérstakt átak í uppbyggingu hjúkrunar- og dagdvalarrýma, sem nemi allt að 6 ma.kr. á tímabilinu, og hins vegar tímabundinn stuðning við nýsköpunarmál, sem nemi allt að 10 ma.kr. á tímabilinu.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í febrúar árið 2017 skipaði þáverandi forsætisráðherra sérfræðingahóp sem samkvæmt erindisbréfi var falið að semja drög að frumvarpi til laga um stöðugleikasjóð. Hópurinn skilaði drögum að frumvarpi sumarið 2018 sem áfram var unnið með í fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Í erindisbréfi sérfræðingahópsins sagði m.a. að fyrirséð væri að arður af orkuauðlindum á forræði ríkisins gæti vaxið mjög innan nokkurra ára, sér í lagi vegna meiri fjárhagslegs styrks og afskrifta fastafjármuna Landsvirkjunar. Markmið stöðugleikasjóðs yrði að byggja upp viðnám til að mæta fjárhagslegum áföllum án þess að það leiði til skuldasöfnunar eða ójafnvægis í hagkerfinu. Hlutverk hans yrði í fyrsta lagi að byggja upp þjóðhagslegan sparnað með því að taka við og ávaxta fjárhagslegar eignir ríkissjóðs sem til hans yrðu lagðar og í öðru lagi að ráðstafa fjármunum til ríkissjóðs í samræmi við ákvæði laga. Fjármögnun sjóðsins yrði með þeim hætti að til hans yrði ráðstafað fjárhagslegum arði ríkisins af orkuauðlindum, eftir atvikum í formi afnotagjalda, arðgreiðslna orkufyrirtækja, verðbréfa tengdum orkufyrirtækjunum eða í öðru formi. Meginforsenda ráðstöfunar úr sjóðnum yrði að samþykki Alþingis lægi fyrir.

Sérfræðingahópurinn skoðaði hvernig skilgreina skyldi tilgang sjóðsins og leitaði víða upplýsinga. Erindisbréf hópsins nefndi miklar áskoranir í opinberum fjármálum vegna hækkandi aldurs þjóðarinnar, aukinna velferðarútgjalda og innviðaupbyggingar auk markmiðsins um að byggja upp viðnám til að mæta fjárhagslegum áföllum án þess að það leiði til skuldasöfnunar eða ójafnvægis í hagkerfinu, sveiflujöfnun, varúðarsjónarmið og sjálfbærni opinberra fjármála, traust, lánshæfi, aga og kynslóðajöfnuð.

Í þessu sambandi er einnig ástæða til að nefna að í sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf, dags. 30. nóvember 2017, kom fram ásetningur um að Þjóðarsjóður yrði stofnaður utan um arð af auðlindum landsins og byrjað á orkuauðlindinni.

Viða um lönd eru starfræktir svokallaðir þjóðarauðssjóðir (e. Sovereign Wealth Funds) og til eru alþjóðleg samtök slíkra sjóða (e. International Working Group of Sovereign Wealth Funds). Þjóðarauðssjóðir eru fjárfestingarsjóðir sem ríki eiga og reka í ákveðnum tilgangi. Algengt er að þeir byggðist á tekjum af hrávöruútflutningi, gjarnan af óendurnýjanlegri hrávöru, svo sem olíu. Í meginatriðum eru til tvær gerðir sjóða, annars vegar sparnaðarsjóðir (e. savings funds) og hins vegar stöðugleikasjóðir (e. stabilization funds). Þeir fyrrnefndu tengjast gjarnan öldrun sjóða og þar af leiðandi fyrrsjáanlegum auknum opinberum útgjöldum, bæði lífeyrisgreiðslum og útgjöldum til heilbrigðismála. Tilgangur þeirra síðarnefndu er yfirleitt að jafna sveiflur í útflutningstekjum og þeir eru einkum til í hrávöruútflutningslöndum sem eru háð einni hrávöru, t.d. olíu, kopar, demöntum o.þ.h.

Á árinu 2008 voru fyrir tilstuðlan Alþjóðagjaldeyrissjóðsins samþykktar almennar reglur um þjóðarauðssjóði, svokölluð Santíagóviðmið (e. Sovereign Wealth Funds, Generally Accepted Principles and Practices – Santiago Principles). Þau kveða á um skýra lagalega og stjórnskipulega umgjörð um alla þætti í starfsemi slíkra sjóða, skýra markmiðssetningu, sjálfstæði, ábyrgð, heilbrigða ávöxtunarstefnu og gagnsæi. Reglurnar voru hafðar til hliðsjónar þegar frumvarp þetta var samið.

Í þessu sambandi er einnig ástæða til að nefna að ýmis dæmi eru um að stjórnvöld komi á fót áfallaviðbúnaðarsjóðum (e. Disaster Relief Funds), en þó einkum til þess að mæta náttúruhamförum. Slíkum sjóðum hefur almennt ekki verið skipað í flokk með þjóðarauðssjóðum, t.d. National Emergency Fund í Kostaríka, Fund for Natural Disasters í Mexíkó og Natural Disaster Fund í Nýja-Sjálandi. Alþjóðabankinn, Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og Efnahags- og framfarastofnunin hafa gefið út skýrslur þar sem fjallað er um heppilegt fyrirkomulag slíkra mála og var einnig litið til þess við undirbúning frumvarpsins. Skoðun á þessum málum hér á landi leiddi til þeirra niðurstöðu að ekki væri sama þörf og í sumum löndum fyrir sjóð sem væri til mótvægis við áhrif af nýtingu óendurnýjanlegrar auðlindar eða af ófjármöggnuðu lífeyriskerfi, eins og á frekar við um olíusjóð Noregs. Nánar er vikið að þessu síðar í greinargerðinni. Meðal annars þess vegna varð niðurstaðan sú að hlutverk sjóðsins ætti frekar að snúast um að veita viðnám við ytri stóráföllum sem örhagkerfi og smátt samfélag er viðkvæmara fyrir en gengur og gerist á meðal stærri þjóða. Með öðrum orðum, þótt hér hafi verið höfð nokkur hliðsjón af svonefndum þjóðarauðssjóðum og tilmælum AGS um regluverk fyrir slíka sjóði er ekki þar með sagt að fyrirhugaður Þjóðarsjóður falli beinlínis í þann flokk sjóða, sem reyndar eru afar fjölbreyttir hvað varðar tilgang og uppbyggingu, heldur eigi hann að ýmsu leyti meira sammerkt með áfallaviðbúnaðarsjóðum.

Með frumvarpinu er ætlunin að komið verði á fót varúðarsjóði, Þjóðarsjóði, til að mæta fátíðum efnahagslegum skakkaföllum sem þjóðarbúið getur orðið fyrir, t.d. vegna vistkerfisbrests eða náttúruhamfara. Frumvarpið gerir ráð fyrir að framlög í sjóðinn verði fjármöggnuð með auknum tekjum af arði frá orkufyrirtækjum sem horfur eru á að komi í hlut ríkissjóðs á komandi árum. Áformin fela í sér að ríkissjóður geti leyst til sín fé úr sjóðnum hafi hann orðið fyrir afkomubresti eða fjármagnað aðgerðir sem stjórnvöld hafa óhjákvæmilega þurft að grípa til vegna áfalls og ríkissjóður með því orðið fyrir verulegum fjárhagslegum skaða. Með stofnun Þjóðarsjóðs er því ætlunin að stuðla að stöðugleika í ríkisfjármálum og efnahagslegu öryggi þjóðarinnar.

Frumvarp sama efnis var lagt fram á 149. löggjafarþingi (þsjk. 594 – 434. mál) en ekki tókst að afgreiða það. Í frumvarpi þessu hefur verið tekið tillit til allra breytingartillagna sem meiri hluti efnahags- og viðskiptanefndar lagði fram við meðferð málsins á Alþingi en að öðru leyti eru ákvæði þess þau sömu og áður.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Viðbúnað þarf gegn stórum áföllum.

Í frumvarpinu er lagt til að komið verði á fót svonefndum Þjóðarsjóði. Sjóðnum verði ætlað að gegna því meginhlutverki að verða eins konar áfallavörn fyrir þjóðina þegar ríkissjóður verður fyrir fjárhagslegri ágiöf í tengslum við meiri háttar ófyrirséð áföll á þjóðarhag, annaðhvort vegna afkomubrests eða vegna kostnaðar við viðbragðsráðstafanir sem stjórnvöld hafa talið óhjákvæmilegt að grípa til í kjölfar áfalls eða til að varna því. Hér er átt við skakkaföll sem eru fátíð en sagan sýnir að geta riðið yfir á nokkurra áratuga fresti, m.a. stórfelldar náttúruhamfarir sem gætu stórlaskað byggð, samgönguinnviði, vatnsafls- og jarðhitavirkjanir og stóriðjuver, alvarleg mengunar- eða umhverfisslys, vistkerfisbreytingar, sjúkdómsfaraldra eða önnur áföll, og valdið þungbæru efnahagslegu tjóni umfram þann skaða sem tryggður er með öðrum hætti, svo sem með Náttúruhamfaratryggingu Íslands. Sem dæmi um slíka stóratburði sem orðið hafa má nefna náttúruhamfarir á borð við Skaftárelda og Móðuharðindin (1783–1785) eða Heimaeyjargosið (1973), vistkerfisbrest eins og hrun sildarstofnsins (1969) eða farsótt á borð við spænsku veikina (1918). Einnig gæti verið um að ræða atburði eða kringumstæður af allt öðrum toga, svo sem afleiðingar af stórfelldum netárásum á mikilvæga innviði landsins, hryðjuverk eða atburðarás af öðrum meiði sem nú er algerlega óþekkt eða ófyrirséð.

Um gæti verið að ræða áföll sem ríkissjóður hefði að óbreyttu ekki nægilegan fjárhagslegan styrk til að mæta án þess að það leiddi til verulegra samtímaáhrifa á velferð þegnanna vegna skertrar starfsemi hins opinbera eða hefði í för með sér skuldabyrði sem yrði þungbær um langa hríð. Þannig er í frumvarpinu gengið út frá langtímasjónarmiðum um uppbyggingu á mjög burðugum sjóði sem geti tekist á við afleiðingar af stórum, ófyrirséðum og fátíðum áföllum á opinber fjármál, fremur en að sjóðurinn sjálfur fjármagni beinlínis bætur vegna t.d. tjóns tiltekinnna atvinnugreina eða hópa. Allar viðbragðsráðstafanir verði þannig í höndum stofnana ríkisins með því stjórnskipulagi sem er til staðar í samfélaginu og ætlað er að kljást við slíka atburði, þ.e. á vegum stofnanakerfis stjórnsýslunnar og með tilstuðlan Alþingis, þ.m.t. með umfjöllun um fjárheimildir. Ófyrirsjáanleiki og óviss stærðargráða slíkra stóráfalla felur í sér að nær ógerlegt er fyrir stjórnvöld að undirbúa sig fyrir afleiðingarnar í vanalegri fjárlagagerð og fjárhagsáætlunum til meðallangs tíma á annan hátt en að sýna þá fyrirhyggju að standa fyrir viðeigandi sjóðssöfnun.

2.2. Nýjar tekjur af nýtingu orkuauðlinda falla til ríkissjóðs.

Það er einnig tilefni lagasetningar um stofnsetningu varúðarsjóðs að fyrirséð er að ríkissjóður muni á komandi árum geta haft umtalsverðar nýjar tekjur af arðgreiðslum eða auðlindaafnotagjöldum frá orkuvinnslufyrirtækjum vegna nýtingar á orkuauðlindum á forræði ríkisins, einkum frá Landsvirkjun. Þessar forsendur hafa skapast þar sem eiginfjárstaða fyrirtækisins hefur styrkst mikið á undanförunum árum, skuldastaða hefur lækkað niður í hóflegt horf, miklar afskriftir af mannvirkjum eru að baki og ekki horfur á mikilli fjárfestingarþörf á komandi árum. Fram undan er tímabil þar sem ekki virðist jafnmikil þörf á að styrkja fjárhagsstöðu fyrirtækisins enn frekar og hafa forsvarsmenn þess og aðrir á opinberum vettvangi sett fram hugmyndir og tillögur um að fyrirtækið skili í auknum mæli arði til ríkisins sem eiganda þess og orkuauðlindanna. Þessar viðbótartekjur gætu fallið til um langt árabil að því tilskildu að

raforkuverð haldist óbreytt eða hækki og að ekki verði þörf fyrir verulegar fjárfestingar í orkuvinnslu umfram það sem nú er fyrir séð og að aðrar slíkar forsendur sem eru ráðandi um fjárhag orkufyrirtækja bresti ekki.

Hér þarf þó að hafa í huga að ýmislegt getur haft áhrif á tekjur af þessum toga, svo sem breytingar í orkubúskap, sviptingar á alþjóðlegum orkumörkuðum og tæknibreytingar. Því er engin fullvissa fyrir þeim til langs tíma lítið. Hyggilegt þykir að þessar nýju tekjur verði ekki nýttar eins og hver annar tekjustofn til þess að standa undir reglubundnum ríkisútgjöldum. Í stað þess verði þeim varið til að byggja upp fjárhagslegan viðbúnað í Þjóðarsjóði til að bregðast við ófyrirséðum áföllum og stuðla að efnahagslegu öryggi þjóðarinnar til framtíðar. Sömu rök eiga ekki að öllu leyti við um aðrar tekjur ríkisins af nýtingu auðlinda, svo sem nytjastofna sjávar, þar sem þær renna nú þegar í ríkissjóð og standa undir reglulegum útgjöldum.

Ef ekki verður fyrir hendi sá viðbúnaður sem hér er lagður til verða stjórnvöld í verri stöðu til að bregðast við afleiðingum stórátalla sem ekki falla undir tryggingar Náttúruhamfaratryggingar Íslands, þ.m.t. þau sem ekki eru af völdum náttúruhamfara. Við slíkar aðstæður gæti komið til þess að ríkissjóður þyrfti að skerða starfsemi sína, hækka skatta umtalsvert eða skuldsetja sig meira en æskilegt getur talist. Jafnframt yrðu stjórnvöld síður í stakk búin til að grípa til nauðsynlegra aðgerða í kjölfar meiri háttar ófyrirséðs áfalls fyrir þjóðarhag. Láns-hæfismat hins opinbera og tiltrú og traust innlendra hagsmunaaðila og alþjóðastofnana á fjármálastjórn stjórnvalda gæti einnig orðið minna en ella þar sem sjálfbærni opinberra fjármála stæði ekki á jafn traustum grunni til lengri tíma lítið.

2.3. *Kringumstæður sem gefa síður tilefni fyrir stofnun Þjóðarsjóðs.*

Ísland er að ýmsu leyti í annarri stöðu en önnur lönd sem hafa stofnað þjóðarauðssjóði. Ólíkt því sem gerist víða annars staðar er hér á landi fyrir hendi öflugt kerfi lífeyrissjóða. Það þýðir að þjóðarbúið er mun betur en flest önnur lönd búin undir öldrun þjóðarinnar og vaxandi lífeyrisútgjöldum sem leiða af henni. Því er ekki sama þörf hér og víða annars staðar á að stofna sérstaka sjóði á vegum hins opinbera til þess að standa undir lífeyrisgreiðslum í framtíðinni. Þótt Ísland sé í hefðbundnum skilningi háð útflutningi á hrávöru, bæði sjávarafurðum og stóriðjuafurðum, þá eru aðstæður eigi að síður ólíkar því sem gerist í hrávöruútflutningslöndum sem stofnað hafa þjóðarauðssjóði. Þau eru gjarnan háð einni hrávöru, svo sem olíu. Íslenskur sjávarútvegur er afar fjölbreyttur, byggist á margvíslegum fisktegundum, veiðum, vinnslu og mörkuðum, sem til viðbótar skilvirku fiskveiðistjórnarkerfi felur í sér að sjávarútvegur er ekki undirseldur sveiflum af sama toga og einhæfar hrávörugreinar. Þótt álframleiðsla falli undir skilgreininguna á hrávöruframleiðslu hefur hún ekki verið alvarlegur sveifluvaldur í íslensku efnahagslífi og er heldur ekki ráðandi í útflutningi, þótt mikilvæg sé. Þjónusta við ferðamenn er orðin ein af meginstöðum íslensks þjóðarbúskapar og getur orðið fyrir skyndilegum breytingum af ýmsum ástæðum sem erfitt er að sjá fyrir.

Þá verður heldur ekki séð að brýnt tilefni sé til þess hér á landi að beita slíkum sjóði til að jafna velferð milli kynslóða þar sem umræddur arður stafar af endurnýjanlegum auðlindum ólíkt því sem á við um tekjur af takmörkuðum auðlindum á borð við olíu.

Með stofnsetningu Þjóðarsjóðs er ekki heldur áformað að koma á fyrirkomulagi sem stuðlar að efnahagslegum stöðugleika til skemmri eða meðallangs tíma með því að veita mótvægi við reglubundnar eða tímabundnar hagsveiflur. Ekki er þörf á slíkum viðbúnaði sem kæmi að einhverju marki í staðinn fyrir ráðstafanir sem stjórnvöld eiga að hafa með höndum með tilstuðlan fjármálastefnu hins opinbera og peningamálastefnu samkvæmt því fyrirkomulagi sem lögfest hefur verið með lögum um opinber fjármál og lögum um Seðlabanka Íslands. Með öðrum orðum, hvorki verður dregið á sjóðinn til að fjármagna aukinn ríkisrekstur, tilfærslur

til heimila eða framkvæmdir í þeim tilgangi að veða á móti efnahagslægð, né heldur verður hluta af afkomu ríkissjóðs veitt inn í sjóðinn í efnahagsuppgangi. Stjórn ríkissfjármála á að þjóna þessum hagstjórnarlegu þörfum með hefðbundnum hætti með því að skila afgangi og greiða niður skuldir í uppsveiflu en draga úr afgangi og jafnvel mynda halla og auka skuldir í niðursveiflu. Hætt er við því að sjóðmyndunin yrði ekki nægilega langvarandi og samfelld til að sjóðurinn yrði fullburða gagnvart meiri háttar áföllum ef hann væri nýttur reglubundið til almennrar hagsveiflujöfnunar. Sjóðnum er því ekki ætlað að vera farvegur fyrir fjármögnun á samtímaverkefnum til sveiflujöfnunar sem almennt ætti að fjármagna í gegnum árlegar fjármálaáætlanir stjórnvalda.

Í ljósi þess sem að framan greinir er ekki tilefni til að koma á fót sérstökum stöðugleika- eða sveiflujöfnunarsjóði og ekki heldur til þess að safna í sérstakan sjóð sem ætlað væri að standa undir lífeyrisgreiðslum í framtíðinni, líkt og ýmsar þjóðir hafa séð sig knúna til að gera. Í venjulegu efnahagslegu árferði og við venjulegar hagsveiflur á íslenskur þjóðarbúskapur ekki að verða fyrir mótbyr sem ekki verður ráðið við með hefðbundnum hagstjórnarviðbrögðum og -tækjum, þ.m.t. með áhrifum af svonefndum sjálfvirkum sveiflujöfnurum ríkissfjármála. Afkoman batnar í góðari og versnar þegar miður árar. Úrlausnarefnið er fremur að skapa nokkurs konar þrautavörn gegn fátíðum efnahagslegum stórtjónum, umfram þann viðbúnað sem þegar er fyrir hendi, sem ríkissjóður hefði að öðrum kosti ekki nægilegan fjárhagslegan styrk til að mæta.

2.4. Önnur möguleg ráðstöfun tekna af nýtingu orkuauðlinda.

Í stað þess að stofna sérstakan sjóð hefði getað komið til álita að haga stefnumörkun í ríkissfjármálum á þann veg að á hverju ári yrði fyrir hendi afgangur sem svaraði til umræddra tekna af orkuauðlindinni, auk annars afgangs af reglubundinni starfsemi. Honum væri varið til að halda áfram að greiða niður skuldir ríkissjóðs og efla þannig fjárhagsstyrk ríkisins til að kljást við óvænt áföll eða hamfarir. Sú leið er ekki talin fela í sér nægilega skýra umgjörð og afgerandi tilgang fyrir myndun fjármuna sem væru til taks samkvæmt sérstakri þinglegri meðferð þegar á þyrfti að halda. Sama á við ef slíkur afgangur væri látinn safnast upp í innstæðureikningum ríkissjóðs, auk þess sem slík ávöxtun yrði rýrari en í sérstökum fjárfestingarsjóði á erlendum mörkuðum. Þá þarf að hafa í huga að innan tíðar kann að hafa náðst það góður árangur í lækkun á skuldastöðu hins opinbera að skuldabréfaútgáfa ríkissjóðs nálgist það lágmark sem talið er vera heppilegt fyrir virkni fjármáلامarkaðar í landinu. Gangi fyrirbyggjandi áætlanir til næstu ára eftir eru horfur á því að áframhaldandi bati í nettóskuldum á mælikvarða skuldareglu laga um opinber fjármál þurfi áður en langt um líður að beinast meira að uppsöfnun peningalegra eigna en uppgreiðslu beinna skulda.

Í þessu sambandi er ástæða til að víkja einnig að óbeinum skuldum ríkissjóðs sem felast í ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum vegna eftirlaunaréttinda ríkisstarfsmanna. Til álita gæti komið að nýta viðbótartekjur frá orkufyrirtækjum til að mæta þeim. Hér þarf að líta til þess að eldri lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins (LSR) var lokað árið 1997 með þeim hætti að ríkisstarfsmönnum var gefinn kostur á því að færa sig yfir í nýja A-deild ætlaða öllum nýjum starfsmönnum sem réðu sig til starfa þaðan í frá. Þeir sem völdu að gera það ekki héldu óbreyttum réttindum í lokaðri B-deild. Lífeyrisiðgjald vinnuveitanda, ríkisins, var hækkað umtalsvert og átti það að tryggja að A-deild sjóðsins væri fullfjármögnuð til frambúðar. Með tíð og tíma kom hins vegar í ljós að tugmilljarða halli hafði myndast á tryggingafræðilegri stöðu deildarinnar, einkum vegna aldursamsetningar sjóðfélaga þegar hún tók til starfa. Ríkissjóður var talinn vera í bakabyrgð fyrir þeim kuldbindingum. Tekið var á þessum mikla vanda með samkomulagi ríkis og sveitarfélaga við viðkomandi stéttarfélög og lagasetningu í

framhaldi af því, sem tók gildi á árinu 2017. Samkomulagið fól m.a. í sér að ríkissjóður lagði inn í A-deildina mikla fjármuni, eða um 120 ma.kr., til uppgjörs á skuldbindingum sjóðsins þannig að þær eru nú taldar vera fullfjármagnaðar til frambúðar. Samhliða fullri fjármögnun skuldbindinga var ábyrgð launagreiðenda á réttindum í A-deildinni afnumin.

Hvað varðar B-deild LSR er uppbygging á lífeyrisréttindum og fjármögnun þeirra með allt öðrum hætti. Áætlað er að ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar deildarinnar með beinni ábyrgð ríkisins hafi verið orðnar um 620 ma.kr. í árslok 2017 þrátt fyrir verulegar forinn-greiðslur úr ríkissjóði allt frá árinu 1998, sem þó varð hlé á árin 2009–2016. Aftur voru hafnar forinn-greiðslur sem námu 5 ma.kr. frá árinu 2017 og hækka í 7 ma.kr. árlega frá árinu 2019 samkvæmt gildandi fjármálaáætlun til næstu fimm ára. Af hálfu LSR hafa verið gerðir sjóðs-streymisútreikningar á deildinni til langrar framtíðar. Þeir hafa leitt í ljós að ef forinn-greiðslur haldast óbreyttar í um 30 ár eftir 2019 fari deildin aldrei í þrot. Hún getur þá staðið skil á lífeyrisskuldbindingum sínum uns þær verða að fullu uppgreiddar um 2060. Með þessum ráð-stöfunum eru horfur á því að áður en langt um líður verði Ísland, eitt örfárra ríkja í heiminum, með traustar áætlanir um nánast fullfjármagnað og samræmt lífeyriskerfi fyrir alla landsmenn. Slík staða felur í sér afar þýðingarmikinn styrkleika til frambúðar fyrir fjármál hins opinbera.

2.5. Annar lögbundinn viðbúnaður.

Stórfellt tjón af völdum náttúruhamfara er sjaldgæft en sagan kennir okkur að umtalsverðar náttúruhamfarir geta orðið hér á landi og munu efalítið verða í framtíðinni. Þegar hefur verið byggður upp mikilvægur viðbúnaður í landinu og skylt er að váttryggja hjá Náttúruhamfara-tryggingu Íslands (áður Viðlagatrygging Íslands) allar húseignir og lausafé sem er brunatryggt hjá váttryggingafélagi sem hefur starfsleyfi hér á landi. Að auki tryggir Náttúruhamfara-trygging hitaveitur, vatnsveitur, skolpveitur, hafnarmannvirki og ýmsa aðra innviði. Að baki þessum tryggingum eru erlendar endurtryggingar. Raunar má ætla að styrkur Náttúruhamfara-tryggingar Íslands sé slíkur að tryggingar hennar dugi til þess að bæta verulega umfangsmeira tjón en orðið hefur síðustu eina til tvær aldir hið minnsta, ef undan er skilið eldgosíð í Vest-mannaeyjum 1973. Utan trygginga falla hins vegar stór samgöngumannvirki, svo sem megin-hluti vegakerfisins.

Þá getur orðið umtalsvert tjón í tengslum við afleidd áhrif hamfara, sem Náttúruhamfara-trygging bætir ekki. Þjóðarsjóður gæti gert stjórnvöldum kleift að takast á við afleiðingar þess hluta tjóns sem ekki fellur undir tryggingar Náttúruhamfara-tryggingar þannig að ríkissjóður kæmist hjá því að skuldsetja sig úr hófi fram til lengri tíma. Þá gæti sjóðurinn skapað svigrúm fyrir stjórnvöld til þess að grípa til annarra viðeigandi aðgerða sem nauðsynlegar kynnu að verða í kjölfar meiri háttar áfalls.

Þá má nefna að í lögum um opinber fjármál er gert ráð fyrir að í fjárlögum sé ávallt fyrir hendi varasjóður sem nemi a.m.k. 1% af heildarfjárheimildum. Það svarar nú til um 8,5 ma.kr. Sú fjárheimild er einkum ætluð til að mæta frávikum frá launa- og verðlagsforsendum fjárlaga, gengisáhrifum og ýmsum tilfallandi ófyrirséðum útgjaldamálum og umframgjöldum og getur yfirleitt ekki nýst nema í mjög takmörkuðum mæli fyrir ytri áföll þegar áhrif þeirra eru ekki umtalsverð.

Fjárhagslegur viðbúnaður til að mæta stóráföllum af öðrum völdum en náttúruhamförum er því ekki fyrir hendi í teljandi mæli hér á landi.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Efnisatriði frumvarpsins.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að auknar tekjur ríkissjóðs á komandi árum af arðgreiðslum og auðlindaafnotagjöldum frá orkuvinnslufyrirtækjum verði nýttar til að fjármagna framlög í sérstakan Þjóðarsjóð. Sjóðurinn hafi þann tilgang að gera ríkinu betur kleift að takast á við skakkaföll sem kunna að hljóta af t.d. náttúruhamförum, umhverfisslysum, vistkerfisbreytingum, farsóttum eða öðrum áföllum sem valda stórfelldu tjóni og milda þar með efnahagslegt áfall sem þjóðin yrði fyrir af völdum slíkra atburða. Sjóðnum verður með þessu móti ætlað að bæta viðbúnað ríkissjóðs vegna ófyrirséðra áfalla sem valda verulegu efnahagslegu tjóni. Starfræksla slíks varúðarsjóðs styður beint við grunnildi stefnumörkunar sem kveðið er á um í 6. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, þ.e. sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi, sbr. umfjöllun um þau í greinargerð frumvarps til þeirra laga.

Þannig er fyrirhugað að Þjóðarsjóður fái framlög úr ríkissjóði sem svari til tekna næstliðins árs af arðgreiðslum og leigugreiðslum frá orkuvinnslufyrirtækjum og að hann fjárfesti þá fjármuni einvörðungu í erlendum verðbréfum samkvæmt fjárfestingarstefnu sem stjórn sjóðsins setur með samþykki ráðherra. Framlöggin verði veitt með hliðsjón af tekjum af viðkomandi arðgreiðslum en ekki verði þó um að ræða svokallaða mörkun ríkistekna. Þá renni allar tekjur og hagnaður af fjármunaeign sjóðsins til hans. Gert verði ráð fyrir fjárreiðum sjóðsins í fimm ára fjármálaáætlunum fyrir hið opinbera og fjárlögum. Komi til ófyrirséðs áfalls af framangreindum toga, og að uppfylltum tilteknum skilyrðum og mati nefndar á fjárhagsáhrifum áfallsins, geti ráðherra lagt fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um að stjórn Þjóðarsjóðs úthluti til ríkissjóðs framlagi sem nemi allt að helmingi eigna sjóðsins vegna eins atburðar. Heimildir vegna slíkra framlaga og fjárreiðna sjóðsins að öðru leyti verði jafnframt settar með fjárlögum með atbeina Alþingis. Með þessu fyrirkomulagi er gert ráð fyrir að framlag úr Þjóðarsjóði greiðist eftir á þegar mat á umfangi tjóns fyrir ríkissjóð liggur fyrir frá sérstakri matsnefnd og að ríkissjóður geti því þurft að fjármagna kostnaðinn tímabundið.

Fyrirkomulag ráðstöfunar úr Þjóðarsjóði felur í sér það skilyrði að fjárhagstjón ríkissjóðs nemi a.m.k. 5% af meðaltekjum síðustu þriggja rekstrarára. Sérstakri matsnefnd verði falið að gefa álit á metnum kostnaðaráhrifum áfallsins. Tilgangurinn með lágmarksviðmiðinu er að einhver takmörkun verði á því svigrúmi sem stjórnvöld hafa á hverjum tíma til að sækja fjármuni úr sjóðnum vegna ófyrirséðra atvika sem hafa þó ekki veruleg fjárhagsáhrif. Æskilegt þykir að einhver mörk verði fyrir hendi til að varna ásókn ýmissa hagsmunaaðila vegna minni skakkafalla sem samfélagið þarf að geta þolað annað slag. Að öðru leyti hlýtur það að verða matskennt og háð forsendum hverju sinni hvort áfall telst vera af þeirri stærðargráðu og af þeim toga að ráðlegt þygi að ganga í sjóðinn. Frumvarpið gerir ráð fyrir að sú niðurstaða fái st með umfjöllun Alþingis. Þá kemur einnig til kasta þingsins að meta hvort ráðstafanir sem kann að hafa verið gripið til vegna áfalls hafi verið óhjákvæmilegar, eins og skilyrt er í 6. gr. frumvarpsins.

Þjóðarsjóðurinn verður eign íslenska ríkisins og verður færður í efnahagsreikning ríkissjóðs, enda felur hann í rauninni í sér tiltekið fyrirkomulag á stýringu og ávöxtun á afmörkuðum hluta af peningalegum eignum ríkissjóðs. Fjárhagsleg staða ríkisins batnar því sem stærð sjóðsins nemur. Gert er ráð fyrir að sjóðurinn komi til frádráttar skuldum ríkisins eins og aðrir sjóðir og innstæður við mat á skuldareglu skv. 7. gr. laga um opinber fjármál, og auki þannig svigrúm til að beina skuldastýringu meira í farveg sjóðsuppsöfnunar fremur beinnar skuldalækkunar, eins og þörf gæti orðið fyrir í framtíðinni. Með stofnun sjóðsins mun sjálfbærni og stöðugleiki opinberra fjármála styrkjast, traust aukast á íslenskt hagkerfi og þjóðarbúskap og þar með eflist láns hæfi ríkissjóðs og fleiri innlendra aðila sem það hefur áhrif á.

Fyrirhugað er að sett verði sérstök stjórn yfir sjóðinn sem fari með yfirstjórn hans. Stjórnin beri ábyrgð á rekstri sjóðsins, setji sér starfsreglur og geri tillögu um fjárfestingarstefnu hans til samþykktar af ráðherra á grundvelli viðmiða sem verði lögbundin í meginatriðum. Þannig er t.d. gert ráð fyrir að við mótun á fjárfestingarstefnu sjóðsins komi til skoðunar að svokölluð græn skuldabréf eða sjóðir samsettir úr þeim fái tiltekið vægi í eignasafninu, en nánari skýringar á slíkum skuldabréfum koma fram í skýringum við 9. gr. frumvarpsins. Þessu til viðbótar má nefna að gert er ráð fyrir að í fjárfestingarstefnu sjóðsins verði útilokaðir fjármálagæringar sem gefnir eru út af fyrirtækjum eða stofnunum sem stunda eða eru viðriðnar starfsemi sem telja má að stangist á við góða siði, svo sem nýtingu vinnuafls barna og framleiðslu og sölu vopna sem nýtt eru í hernaði. Með þessu fyrirkomulagi verði jafnframt gætt að armslengdar-sjónarmiðum, svo sem að ráðherra hafi ekki yfirstjórnunarvald með ákvörðunum stjórnar og hlutist ekki til um einstakar fjárfestingar, en einnig því að ráðherra geti rækt ábyrgð sína á því að stjórnin starfi samkvæmt lögum og í samræmi við ábyrga stjórnarhætti og fylgi viðhlítandi fjárfestingarstefnu.

Gert er ráð fyrir að daglegur rekstur sjóðsins verði hóflegur að umfangi og að kostnaður vegna sjóðsins greiðist af tekjum hans eða eigin fé. Í stórum dráttum verður annars vegar um að ræða þóknanir til stjórnar og annan kostnað við rekstur hennar og hins vegar umsýslu-greiðslur til eignastýringaraðila sem gert er ráð fyrir að verði samið við varðandi verðbréfa-kaup og sjóðsstýringu.

Gengið er út frá því að stjórnsýsluleg staða sjóðsins sem ríkisaðila feli í sér að starfsemi hans verði undanþegin tekjuskatti hér á landi og væntanlega einnig í öðrum löndum, a.m.k. þar sem tvísköttunarsamninga nýtur við. Auk þess er í frumvarpinu lagt til að sjóðurinn verði undanþeginn greiðslu fjármagnstekjuskatts.

Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er jafnframt kveðið á um það í bráða-birgðaákvæði í frumvarpinu að árleg framlög í Þjóðarsjóð verði tímabundið lægri en arð-greiðslutekjurnar þar sem hluta þeirra verði varið annars vegar til átaks í uppbyggingu hjúkr-unarrýma og hins vegar til eflingar á nýsköpun atvinnuveganna. Þar sem nýttur verður tiltek-inn hluti nýrra tekna til þessara tímabundnu sérverkefna mun sú ráðstöfun engin áhrif hafa á afkomu ríkissjóðs.

3.2. Umfang viðbúnaðarins – stærð sjóðsins.

Eðli málsins samkvæmt er með engu móti hægt að geta sér til um af nokkurri nákvæmni hversu stórt fjárhagslegt tjón gæti orðið af völdum áfalla sem hér eru höfð í huga. Vegna góðra trygginga sem þegar eru fyrir hendi virðist ekki ástæða til þess að leggja í þessum tilgangi til hliðar fjárhæð sem hleypur á jafnvirði tuga hundraðshluta af vergri landsframleiðslu. Fjár-munum umfram það sem réttlætanlegt er að leggja til hliðar væri betur varið til annarra verð-ugra viðfangsefna. Sjóðurinn ætti þó að verða nægilega stór til þess að ekki þurfi að nýta hann allan til að bregðast við einu áfalli, þ.e. að hann verði ekki tæmdur. Telja má, m.a. miðað við fyrri reynslu af ágjöf í opinberum fjármálum, að þörf sé fyrir slíkan sjóð þegar áfall er farið að nema nokkrum tugum milljarða króna, t.d. 50 ma.kr. umfram það sem kynni að vera borið af öðrum tryggingum. Miðað við það og að einungis væri gengið á helming eigna sjóðsins hverju sinni er talið skynsamlegt að stefnt verði að því að framtíðarstærð sjóðsins verði nálægt 250–300 ma.kr. eða nærri tíu hundraðshlutar af landsframleiðslu. Ætla má að tekið gæti um fimmtán til tuttugu ár að byggja upp slíkan sjóð miðað við að tekjur af arðgreiðslum eða leigu-gjöldum frá orkuvinnslufyrirtækjum geti aukist um langa hríð og renni óskertar í sjóðinn og varfærnar forsendur um ávöxtun þeirra.

Ekki er þó tilgreint í frumvarpinu hver eigi að verða framtíðarstærð sjóðsins. Hve hratt sjóðurinn vex er ýmissi óvissu háð, sérstaklega fjárhæð arðgreiðslanna sem getur sveiflast og bæði orðið meiri og minni en núverandi reikniforsendur gefa til kynna. Komi til útborgana úr sjóðnum á uppbyggingartíma hans mun það teyja fyrir vexti hans. Í þessu sambandi má líta til fordæmis Norðmanna þar sem stjórnmalaflokkarnir hafa staðið saman um að safna í olíusjóðinn án þess að ganga í hann til að mæta þörfum hins opinbera fyrir en nú að tuttugu árum liðnum þegar stærð hans er orðin um eða yfir 1 billjón Bandaríkjadala. Það verður á valdi stjórnvalda í framtíðinni að meta hvenær Þjóðarsjóður verður orðinn svo stór að tekjum sem honum eru ætlaðar verði betur ráðstafað í annað með því að breyta lögnum um sjóðinn.

3.3. Samantekt.

Samandregin eru markmið og leiðir frumvarpsins sem hér segir:

1. Byggja upp áfallavörn fyrir þjóðina vegna fjárhagslegrar ágjafar ríkissjóðs í tengslum við meiri háttar ófyrirséð áföll á þjóðarhag og milda þar með efnahagssamdrátt í kjölfar áfalls á þjóðarbúið.
2. Eftirfylgni áforma í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar um stofnun Þjóðarsjóðs og þess að hluta af umræddum fjármunum verði varið tímabundið til uppbyggingar á hjúkrunar-rýmum og til að efla nýsköpunarstarf.
3. Hagkvæm uppsöfnun og ávöxtum tiltekins hluta ríkistekna í mynd peningalegra eigna sem ætti að skila betri afrakstri en ella og leiðir til lækkunar á nettóskuldastöðu samkvæmt skuldareglu laga um opinber fjármál.
4. Fjármunum sjóðsins verði einvörðungu varið til fjárfestinga erlendis, sem er til þess fallið að dreifa fjárhagsáhættu þjóðarbúsins og varna því að sjóðurinn hafi bein áhrif á einstakar innlendar atvinnugreinar og fyrirtæki.
5. Stuðla að sjálfstæði sjóðsins og armslengdarfjarlægð frá stjórnsýslu og pólitískum mál-efnum líðandi stundar með tilliti til langtímahlutverks hans en jafnframt að gæta að stjórnskipulegri ábyrgð ráðherra og að hann geti rækt skyldur sínar varðandi eftirlit með starfrækslu og fjárreiðum sjóðsins.
6. Aðkoma Alþingis að úthlutunum úr sjóðnum til ríkissjóðs er tryggð með viðeigandi um- búnaði í samræmi við fjárstjórnarvald þingsins og fyrirkomulag við samþykkt fjármála- áætlana og setningu fjárlaga.
7. Með tíð og tíma hafi sjóðurinn jákvæð áhrif á mat sérhæfðra ráðgjafarfyrirtækja og fjár- málamarkaðarins á láns hæfi ríkissjóðs og fleiri innlendra aðila sem það hefur áhrif á og þar með dragi úr fjármagnskostnaði.

3.4. Alþjóðlegi ríkislífeyrissjóður Noregs.

Í Santíagóviðmiðunum, sem vísað er til í 1. kafla hér að framan, er lögð áhersla á rekstrar- leggt sjálfstæði þjóðarsjóða og gagnsæi í starfsemi þeirra, traust eftirlit og skýra lagaumgjörð, þar á meðal skiptingu ábyrgðar og valdheimilda milli stjórnvalda og stjórnenda sjóðs. Við- miðin mæla ekki fyrir um ákveðið stjórnskipulag. Val á stjórnskipulagi ræðst m.a. af tilgangi sjóða og stærð þeirra sem og stjórnskipunar- og stjórnsýslu hefðum í hverju ríki. Þjóðarsjóðir í Noregi, Ástralíu, Alaska, Nýja-Sjálandi og Chile eru meðal þeirra sem skora hæst í gæðamati sem unnið hefur verið með hliðsjón af áður nefndum viðmiðum. Stjórnskipulag þessara sjóða er ólíkt en við undirbúning frumvarpsins var stjórnskipulag norska olíusjóðsins, sem nú heitir Lífeyrissjóður ríkisins erlendis (n. Statens pensjonsfond utland), kannað sérstaklega og m.a. horft til nýlegrar skýrslu og tillagna nefndar um breytingar á lögum um seðlabanka Noregs (NOU 2017:13). Í skýrslunni eru m.a. settar fram tillögur um breytt stjórnskipulag norska

sjóðsins. Ákveðnir þættir í stjórnskipulagi hans henta hér á landi en aðrir ekki, eins og nánar er skýrt hér á eftir.

Samkvæmt lögum um norska lífeyrissjóðinn (n. Lov om Statens pensjonsfond, 21.12.2005 nr. 123) ber fjármálaráðherra ábyrgð á framkvæmd laganna og fer með yfirstjórn sjóðsins. Lögin sjálf eru efnisrýr en þar segir t.d. ekkert um fjárfestingarstefnu sjóðsins eða áhættustýringu heldur er ráðherra framselt ákvörðunarvald um þessi atriði. Samkvæmt lögunum skal fé sjóðsins varðveitt á reikningi í seðlabanka Noregs (n. Norges Bank) og skal bankinn annast fjárfestingar í eigin nafni fyrir andvirðið í samræmi við reglur sem ráðherra setur á grundvelli laganna. Ráðherra ákveður því fjárfestingarstefnuna í einstökum atriðum en rekstur sjóðsins og fjárfestingar eru á ábyrgð yfirstjórnar bankans. Bankinn er bundinn af þeim reglum sem fjármálaráðherra setur um umboð bankans (n. Mandat for forvaltning av Statens pensjonsfond utland). Í gildandi reglum er mælt fyrir um hlutverk bankans, kröfur um ábyrga stjórnarhætti, fjárfestingarstefnu sem bankinn á að útfæra nánar, áhættustýringu og innra eftirlit, opinbera upplýsingagjöf og samskipti við ráðuneytið. Einnig hefur ráðuneytið gefið út leiðbeiningar fyrir siðaráð sjóðsins og norska seðlabankann. Í leiðbeiningunum eru sett viðmið um í hvers konar fyrirtækjum sjóðurinn skuli ekki fjárfesta og um mat á fjárfestingarkostum.

Í áður nefndri skýrslu um breytingar á lögum um seðlabanka Noregs eru settar fram tillögur um breytingar á stjórnskipan sjóðsins. Þar er m.a. lagt til að sett verði á fót sjálfstæð stofnun um lífeyrissjóðinn sem heyri undir fjármálaráðuneytið og lúti sérstakri stjórn sem fjármálaráðherra skipar. Stofnunin á samkvæmt tillögunum að annast það hlutverk og fara með þá ábyrgð sem nú er í höndum seðlabankans. Rökin fyrir þessum breytingum lúta einkum að gríðarlegu umfangi sjóðsins og breyttu hlutverki seðlabankans frá því að lögin um norska sjóðinn voru sett. Sjóðurinn var lítil í upphafi og eðlilegt þótti að fela norska seðlabankanum umsjá hans, m.a. í því skyni að skapa armslengdarfjarlægð frá pólitískum yfirvöldum. Sjóðurinn stækkaði mjög hratt á árum sögulega hás olíuverðs fram til ársins 2014. Þar með varð umsjá hans mun fyrirferðarmeiri í starfsemi bankans og jafnframt mun flóknari og vandasamari fyrir yfirstjórn hans. Þá er í norsku skýrslunni bent á að seðlabankastarfsemin sem slík hafi líka breyst verulega frá því fyrir aldamót og sé orðin meira krefjandi, m.a. þar sem hún feli nú í sér peningastefnu með verðbólguþolmið og tilsjón með fjármálastöðugleika. Þess vegna er megin tillaga nefndarinnar sú að aðskilja skuli sjóðinn og bankann.

Nefndinni var einnig falið að gera tillögur fyrir áframhaldandi umsjón bankans með sjóðnum og setur því fram til vara tvær aðrar lausnir (n. modell B og C) sem fela í sér áframhaldandi tengsl bankans og sjóðsins en með nokkrum breytingum frá núverandi fyrirkomulagi. Nefndin leggur einnig til að sett verði í lögin almenn stefnumið varðandi fjárfestingar- og áhættustefnuna, m.a. að stefna skuli að hámarksávöxtun að teknu tilliti til réttlætanagerar áhættu. Samkvæmt tillögunum er þó gert ráð fyrir að frekari útfærsla fjárfestingarstefnunnar verði áfram hjá ráðherra. Norska ríkisstjórnin afréð í október 2018 að umsýsla olíusjóðsins yrði ekki komið fyrir hjá sjálfstæðri stofnun, líkt og nefndin hafði lagt til, heldur yrði hún áfram á vegum norska Seðlabankans. Fyrirkomulagið í Noregi var ekki lagt til grundvallar sem bein fyrirmynd við gerð þessa frumvarps og raskar niðurstaðan ekki þeim sjónarmiðum sem hér er byggt á varðandi vörslu og ávöxtun þessara tilteknu fjáreigna ríkissjóðs.

Í þessu frumvarpi er gengið út frá svipuðum sjónarmiðum um að fjárfestingarstarfsemi af þessum toga sé óskyld og samrýmist raunar ekki vel meginhlutverki Seðlabanka sem handhafa peningamálastefnunnar og gæti að einhverju marki beint kröftum og athygli bankastjórnar að öðru en lykilmálmáttum hans. Þá er einnig litið til þess að pólitísk ábyrgð ráðherra á rekstri sjóðsins verði jafnan fyrir hendi, sem færi ekki vel saman við það að umsýsla hans væri á vegum sjálfstæðrar bankastjórnar Seðlabankans. Þær aðstæður gætu skapast að svara þyrfti til

Alþingis, t.d. vegna áfalla á sjóðinn, en ekki þykir æskilegt að slíkt hlutverki standi nærri slíkri stofnun sem Seðlabankinn er. Þá krefst umsýsla með fjárfestingum sjóðsins sérhæfðar þekkingar á fjármálagerningum til langs tíma í tengslum við sjóðmyndun sem ekki er viðvarandi verkefni Seðlabankans. Í ljósi þess að starfsemi Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans hefur verið sameinuð eru frekari annmarkar á þeirri tilhögun að Seðlabankinn hefði umsýslu með Þjóðarsjóði, einkum í tengslum við eftirlitsskyldu bankans með fjármálafyrirtækjum sem kynni að vera falin umsýsla sjóðsins með samningum. Í þessu sambandi er einnig ástæða til að nefna að verið er að endurmeta reynslu af samningi við Seðlabankann um að hafa umsýslu með lánsfjármögnun ríkissjóðs í samræmi við stefnu og viðmiðunarreglur sem ráðuneytið setur, samskipti við láns hæfisfyrirtæki og erlendar lánastofnanir, ríkisábyrgðir, upplýsingagiöf um lánsfjármál til markaðsaðila o.fl. Þegar hefur verið ákveðið að samskipti við láns hæfisfyrirtæki verði framvegis á vegum ráðuneytisins. Á árinu verður einnig til skoðunar að færa umsýslu með lánsfjármálum ríkissjóðs og upplýsingamiðlun um hana aftur til ráðuneytisins eða til stofnunar á vegum þess.

Í frumvarpinu er því gert ráð fyrir að stjórn sjóðsins geri samninga án milligöngu annarra við verðbréfa- og eignastýringarfyrirtæki með viðeigandi sérfræðiþekkingu um verðbréfakaup og fjárvörslu samkvæmt settri fjárfestingarstefnu. Umfang sjóðsins verður ekki meira en svo, sérstaklega fyrst um sinn, að tilefni verði til að hafa mikinn umbúnað um þessa umsýslu. Fyrirkomulagið gæti til dæmis verið áþekkt því sem sumir lífeyrissjóðir hafa varðandi fjárfestingar sínar í erlendum verðbréfum.

3.5. Stjórnskipulag Þjóðarsjóðs.

Við val á formi og stjórnskipulagi sjóðsins var höfð hliðsjón af framangreindum viðmiðum um skýra skiptingu valdheimilda, gagnsæi og rekstrarlegt sjálfstæði, sem og hagkvæmni í rekstri. Eins og áður segir var m.a. litið til reynslu Noregs, en það stjórnskipulag sem hér er lagt til er þó um ýmis atriði ólíkt því norska. Það eru helst þrjú atriði sem skilja á milli. Í fyrsta lagi er lagt til í frumvarpinu að helstu viðmið um fjárfestingar verði lögbundin og framkvæmdarvaldinu þannig settur skýrari rammi en í norsku lögunum. Í öðru lagi er lagt til að sett verði sérstök stjórn yfir sjóðinn sem fari með yfirstjórn hans. Lagt er til að stjórnin verði skipuð fimm sérfræðingum á sviði fjármála og Alþingi tilnefni þrjá þeirra, forsætisráðherra einn og fjármála- og efnahagsráðherra skipi fimmta stjórnarmanninn, sem verði formaður stjórnar, án tilnefningar. Stjórnin beri ábyrgð á rekstri sjóðsins, setji sér starfsreglur og komi að mótun fjárfestingarstefnu hans á grundvelli lögbundinna viðmiða, sbr. III. kafla frumvarpsins. Í því að lögfesta viðmið um fjárfestingar felst meðal annars að ráðherra hlutast ekki til um einstakar fjárfestingar sjóðsins. Með þessu fyrirkomulagi og vali á stjórnarmönnum er annars vegar hugað að armslengdarsjónarmiðum þannig að rekstrarlegt sjálfstæði sjóðsins verði sem best tryggt með trúverðugum hætti og hins vegar er tryggt að nánari útfærsla fjárfestingarstefnu og eftirfylgd hennar verði með aðkomu sérfræðinga sem hafa þá reynslu og þekkingu sem eðlilegt er að gera kröfu um, með hliðsjón af tilgangi sjóðsins. Vegna þess að sjóðurinn mun gegna mikilvægu hlutverki og með hliðsjón af ábyrgð ráðherra er þó talið rétt að ráðherra setji fjárfestingarstefnuna með reglugerð og staðfesti starfsreglur stjórnar. Í samþykkt ráðherra felst að hann leggur mat á hvort fjárfestingarstefnan og starfsreglurnar samræmist lögum. Ráðherra er ekki ætlað að hafa frumkvæði að útfærslu fjárfestingarstefnunnar eða mótun starfsreglnanna en hins vegar má gera ráð fyrir því að í aðdraganda að samþykkt stefnunnar eigi stjórnin samráð við fjármála- og efnahagsráðuneytið til að samhæfa forsendur og sjónarmið. Í þriðja lagi má nefna að gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að stjórn sjóðsins semji sjálf við fagaðila á

fjármáلامarkaði um daglega fjárfestingastarfsemi fremur en að Seðlabankinn hafi það með höndum, eins og tíðkast hefur í Noregi.

3.6. Almenn um fjárfestingarramma og fjárfestingarstefnu.

Í frumvarpinu er lagt til að almennur fjárfestingarrammur verði afmarkaður í lögum og að helstu markmið, heimildir og takmarkanir á fjárfestingum sjóðsins verði lögbundnar eins og nánar er gerð grein fyrir í athugasemdum við 8.–11. gr. frumvarpsins.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að fjárfestingarstefna sjóðsins taki til atriða á borð við:

- i. skiptingu eignasafns eftir eignarflokkum og tegundum fjármálagerna (hlutafé, almenn skuldabréf og græn skuldabréf, víxla, fjárfestingarsamlög o.s.frv.), þ.m.t. hámarks- og lágmarkshlutfall einstakra eignarflokka;
- ii. hámarkshlutfall fjárfestinga í einstökum aðilum;
- iii. hámarkshlutfall fjárfestinga í einstökum löndum;
- iv. hámarkshlutfall fjárfestinga eftir atvinnugreinum;
- v. hámarkseignarhlut í hlutabréfum einstakra fyrirtækja sem hlutfall af heildarhlutafé þeirra;
- vi. samsetningu skuldabréfasafns eftir lánsþæfismati, svo sem hámarks- og lágmarksfjárfestinga í fjárfestingahæfum flokkum, hámarksfjárfestinga í skuldabréfum í lánsþæfissflokki undir fjárfestingarhæfi takmarkana á fjárfestingum í skuldabréfum án lánsþæfismats og takmarkana á fjárfestingum í starfsemi sem stangast á við gott siðferði.

Stjórn sjóðsins skal með samningi fela aðila með viðeigandi sérþekkingu á erlendum fjármálamörkuðum, svo sem eignastýringarfyrirtæki, að framfylgja fjárfestingarstefnunni í daglegum rekstri, sbr. skýringar við 4. gr.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Starfsemi Þjóðarsjóðs mun að mestu snúast um fjárfestingar. Sjóðurinn skal hlíta alþjóðlegum skuldbindingum sem um slíka starfsemi gilda og íslenska ríkið hefur samþykkt eða undirgengist að fylgja. Frumvarpið tekur mið af alþjóðlega viðurkenndum viðmiðunum um starfsemi þjóðarauðssjóða, svokölluðum Santíagóviðmiðum. Viðmiðin eru ekki skuldbindingandi að þjóðarrétti.

Engin stjórnskipuleg álitæfni tengjast stofnun eða starfsemi sjóðsins. Gert er ráð fyrir að ríkið geti sótt fé í sjóðinn þegar skilyrði til útgreiðslu eru uppfyllt og að farið verði að ákvæðum stjórnskrár um öflun fjárheimilda Alþingis.

5. Samráð.

Forsætisráðherra fól sérfræðingahópi að semja drög að frumvarpinu. Hópurinn leitaði víða upplýsinga og ræddi ítarlega hvernig skilgreina skyldi tilgang sjóðsins. Í því skyni fékk hann fjölda sérfræðinga á ýmsum sviðum til fundar við sig, þeirra á meðal forstjóra og fleiri fulltrúa Landsvirkjunar, sérfræðinga úr forsætisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Seðlabanka Íslands, sérfræðinga í náttúruvísindum, hagfræðinga og endurskoðendur. Á þessum fundum leitaðist hópurinn m.a. við að öðlast yfirsýn yfir sennilegar arðgreiðslur Landsvirkjunar á komandi árum, að kynnast sjónarmiðum um starfrækslu þjóðarauðssjóðs, að glöggva sig á tryggingum Náttúruhamfaratryggingar Íslands og líkum á náttúruhamförum og alvarleika afleiðinga þeirra, öðrum viðbúnaði sem fyrir hendi er og fleira þess háttar. Þá kynnti hópurinn sér sjónarmið fjármála- og efnahagsráðuneytis, m.a. um skattamál og reikningshald varðandi rekstur slíks sjóðs, og yfirstandandi vinnu sem lýtur að breytingum á hamfarasjóði og skilgreiningu gjalds fyrir afnot af auðlindum. Hópurinn átti fundi

með forsætisráðherra og með fulltrúum stjórnmálaflokka, sem áttu fulltrúa á Alþingi eftir kosningar haustið 2016, til að ræða hugmyndir um sjóðinn og tilgang hans í því skyni m.a. að kanna hvort hugmyndir hópsins hefðu breiðan hljómgrunn og að hlýða á sjónarmið sem að gagni kæmu í áframhaldandi vinnu hópsins. Þegar líða tók á samningu frumvarpsdraganna átti hópurinn fund með ráðherranefnd um efnahagsmál og endurskipulagningu fjármálakerfisins.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið gerði tillögur um útfærslu einstakra greina þegar frumvarpsdrög sérfræðingahópsins voru á vinnslustigi auk þess sem forsætisráðuneytið kom ábendingum á framfæri við hópinn um tiltekin atriði. Í júlí 2018, eftir að hópurinn hafði skilað af sér frumvarpsdrögunum, var vinnsla frumvarpsins færð til fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Í öllum aðalatriðum var unnið áfram eftir sömu viðmiðum við vinnslu og frágang frumvarpsins. Ráðuneytið hóf innra samráðsferli Stjórnarráðsins vegna áforma um lagasetninguna í ágúst 2018 og í september fóru áformin í opið samráð.

Alls bárust sjö umsagnir í opnu samráðsferli um áformin. Í þeim voru efnislegar ábendingar um mikilvægi þess að sjóðnum væri tryggt sjálfstæði, gætt væri að kynjahlutföllum í stjórn hans, horft yrði til Noregs varðandi fyrirmyndir og skýr mörk væru á milli hlutverks Náttúruhamfaratryggingar Íslands og Þjóðarsjóðs. Þessar ábendingar eru allar í samræmi við það sem lagt var upp með frá upphafi af hálfu ráðuneytisins sem og sérfræðingahópsins.

Í umsögn Samorku (samtaka orku- og veitufyrirtækja) var bent á mikilvægi þess að ekki yrðu um nýja og íþyngjandi gjaldtöku af orkufyrirtækjum að ræða. Engin gjaldtaka er fyrirhuguð í frumvarpinu heldur einungis gert ráð fyrir auknum tekjum sem leiðir beint af eignarhaldi á fyrirtækjum og auðlindum. Einnig er af hálfu samtakanna bent á að of rík arðsemiskrafa geti skert samkeppnishæfni. Undir þetta tekur ráðuneytið enda hluti af almennri eigandastefnu ríkisins að ríkissjóður skuli einungis fá „eðlilegan arð af eigin fé í samræmi við áhættu rekstrar“. Gert er ráð fyrir að auknar tekjur af eignarhaldi orkufyrirtækja og auðlinda komi til vegna aukinnar arðsemi fyrirtækjanna og eðlilegs gjalds vegna nýtingar auðlinda.

Þá er kallað eftir því af hálfu Samtaka iðnaðarins að fjárfestingarstefna sjóðsins liggja fyrir þegar málið verði tekið til afgreiðslu á Alþingi, sem og skilyrði útgreiðslu. Sú ábending á rétt á sér upp að vissu marki, enda er ætlunin með samningu frumvarpsins að meginlínur fjárfestingarstefnu verði lögakveðnar og skilyrði útgreiðslu lögbundin. Gagnrýnt er í sömu umsögn að hluti af fjárveitingum til sjóðsins fari fyrst um sinn í önnur verkefni og því lýst að þar með hafi freistnivandi vegna fjármunanna þegar raungerst. Tilhögunin, sem er tímabundin, byggist á stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og felur í sér að framlög í sjóðinn verða minni en ella, fyrst um sinn.

Í umsögnum Viðskiptaráðs og Samtaka atvinnulífsins er vikið að stöðu lífeyrisskuldbindinga ríkisins og því velt upp hvort fjármunum væri betur varið til uppgreiðslu þeirra. Jafnframt er bent á möguleg ruðningsáhrif sjóðsins á gjaldeyrismarkaði. Af hálfu síðarnefnda hagsmunaaðilans er auk þess lagt til að fremur verði ráðist í lækkun skatta vegna þess svigrúms sem aukinn arður af orkuauðlindum kann að skapa. Þessu er til að svara, í fyrsta lagi, að ríkisábyrgð á skuldbindingum A-deildar LSR var aflétt eftir uppgjör á deildinni árið 2016. Með ráðstöfunum af hálfu ríkissjóðs, sem þegar eru hafnar og m.a. er gerð grein fyrir í fjármálaáætlun, er gert ráð fyrir að B-deild LSR geti staðið skil á skuldbindingum sínum að fullu. Í öðru lagi, varðandi áhrif á gjaldeyrismarkað, ber að líta til þess að þeim auknu tekjum sem um ræðir hefði að öðrum kosti mögulega verið varið í að greiða skuldir orkuvinnslufyrirtækja, sem eru að miklu leyti í erlendri mynt. Þá er ástæða til að skoða þann möguleika við arðgreiðslur að þær verði að hluta til í erlendri mynt og renni þannig inn á innstæðureikning ríkissjóðs í stað þess að fara í gegnum gjaldeyrisjöfnuð þótt þetta fjárstreymi verði varla í þeim mæli að það hafi teljandi áhrif. Loks, að því er varðar hugmyndir um skattalækkanir, þá er til þess að líta

að ekki er fullvissa um auknar tekjur af orkufyrirtækjum til langs tíma litið og því ekki æskilegt að nýta þær eins og hefðbundna tekjustofna til að standa undir auknum ríkisútgjöldum eða sem forsendu fyrir lækkun skatttekna, auk þess sem fjárhagslegur viðbúnaður til að mæta stórsáfallum yrði lakari fyrir vikið.

Opið samráðsferli vegna frumvarpsdraganna stóð yfir í október og nóvember 2018. Þær þrjár umsagnir sem bárust voru ekki þess eðlis að tilefni þætti til að gera efnisbreytingar á texta frumvarpsins. Í einni umsögninni, frá Samorku, var vísað til orðalags í greinargerð um „umtalsverðar nýjar tekjur af arðgreiðslum eða auðlindaafnotagjöldum frá orkuvinnslufyrirtækjum vegna nýtingar á orkuauðlindum á forræði ríkisins“ og „auknar tekjur ríkissjóðs af nýtingu þeirra á orkuauðlindum“. Sú ályktun er dregin í umsögninni að með þessu sé gert ráð fyrir „innheimtu auðlindagjalda af orkufyrirtækjum“. Hið rétta er að í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að taka upp auðlindagjöld, þ.e. skattlagningu vegna auðlindanýtingar, heldur er vísað til leigutekna og sambærilegra tekna sem gert er ráð fyrir að kunni að aukast við endurskoðun á því hvernig endurgjaldi vegna nýtingar (afnota) á auðlindum í eigu ríkisins og í þjóðlendum er háttað. Með öðrum orðum er í frumvarpinu tekið tillit til þess að í framtíðinni kunni tekjur ríkissjóðs af orkuvinnslu að breytast þannig að vinnslufyrirtækin fari að greiða afnotagjöld, sem mun lækka arðgreiðslur.

Samráð átti sér stað á fyrri hluta árs 2019 á vegum Alþingis þegar frumvarpið var lagt fram á 149. löggjafarþingi. Í nefndaráliti þáverandi meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar er farið ítarlega yfir mörg af þeim sömu atriðum og hér eru til umfjöllunar, m.a. nauðsyn þjóðarsjóða, fjárfestingarstefnu og að tekið skuli mið af stefnu stjórnvalda í loftslagsmálum og svokölluðum Santíagóviðmiðum, samanburð við hlutverk Náttúruhamfaratryggingar, efnahagslega stöðu landsins, skuldastöðu ríkissjóðs og lífeyrisskuldbindingar.

Tekið hefur verið tillit til þeirra breytinga sem meiri hluti efnahags- og viðskiptanefndar gerði á því frumvarpi og tengdust einkum ábendingum Fjármálaeftirlitsins og Ríkisendurskoðunar.

6. Mat á áhrifum.

Ótvírætt er að tilvist Þjóðarsjóðs og tekjur, sem útlit er fyrir að hann geti notið, muni efla burði íslenskra stjórnvalda til þess að takast á við áföll, sem sagan kennir að geta verið mikil að umfangi og dunið yfir án fyrirvara. Sjóðurinn verður eign ríkisins og verður færður á efnahagsreikning þess. Fjárhagsleg staða ríkisins batnar því sem stærð sjóðsins nemur. Þó þarf að hafa í huga að tekjur sjóðsins hefðu ella haldist eftir í starfsemi viðkomandi orkufyrirtækja eða verið varið til annarra verkefna ríkisins. Stofnun sjóðsins mun endurspeglar aga í meðferð fjármuna ríkisins. Með sjóðnum mun sjálfbærni opinberra fjármála styrkjast, en það er til þess fallið að auka traust á íslenskt hagkerfi og þjóðarbúskap og þar með efla lánshæfi Íslands. Sá samfélagslegi ávinningur felur hins vegar í sér frestun á annars konar fjárfestingum, bata í skuldastöðu eða samtímaneyslu sem ella kynni að hafa átt sér stað. Vegna mikillar óvissu um stærðargráðu áhrifa af atburðum sem valdið geta stórum fjárhagsáfallum fyrir ríkissjóð er ógerlegt að segja til um heildarábata af sjóðsfyrirkomulaginu. Takist að ávaxta sjóðinn í svipuðum mæli og felst í lögboðnu viðmiði fyrir lífeyrissjóði má þó telja að fórnarkostnaðurinn verði veginn upp.

Gert er ráð fyrir að daglegur rekstur sjóðsins verði hóflegur að umfangi og að kostnaður vegna sjóðsins greiðist af tekjum hans eða eigin fé þannig að hann hafi ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs. Þar sem nokkur kostnaður getur myndast við rekstur áður en fyrstu greiðslur renna til sjóðsins er gert ráð fyrir að rekstrarfé sem sjóðurinn þarf á að halda fyrst í stað við undirbúning starfseminnar verði fjármagnað tímabundið úr ríkissjóði.

Gert er ráð fyrir að á næstu misserum marki stjórnvöld eiganda- og arðgreiðslustefnu gagnvart orkuvinnslufyrirtækjum í eigu ríkisins sem feli í sér auknar tekjur ríkissjóðs af nýtingu þeirra á orkuauðlindum, einkum frá Landsvirkjun. Þessar forsendur hafa skapast þar sem eiginfjárstaða fyrirtækisins hefur styrkst mikið á undanförunum árum. Þar sem þessar ákvarðanir liggja ekki fyrir á þessu stigi er nokkur óvissa um fjárhæð nýrra tekna af þessum toga en á opinberum vettvangi hefur verið rætt um 10–20 ma.kr. á ári. Hér er til bráðabirgða miðað við að tekjur ríkissjóðs aukist árlega um 10 ma.kr. að lágmarki af þessum völdum og að jafnhátt framlag verði veitt til Þjóðarsjóðs.

Í þessu sambandi má benda á að þetta verða að teljast vera fremur óvenjulegar tekjur þar sem þær eru upprunnar í auðlindarentu sem óvíst er að verði viðvarandi um alla framtíð sökum þess að ýmislegt getur haft áhrif á þær, svo sem breytingar í orkubúskapnum, sviptingar á alþjóðlegum orkumörkuðum og tæknibreytingar, t.d. aukin hagnýting vind- eða sólarorku. Ef slíkar forsendur verða hagstæðari en nú er gert ráð fyrir gæti uppbygging sjóðsins orðið hraðari en á hinn bóginn hægar ef þær reynast óhagstæðari.

Ástæða þykir til að stefna að því að byggja sjóðinn upp þar til stærð hans verði orðin um 10% af landsframleiðslu, eða sem nú svarar til um 250–300 ma.kr. Miðað við bráðabirgðaforsendur um innstreymi í sjóðinn og að það takist að ávaxta hann í sama mæli og lögboðið viðmið fyrir lífeyrissjóði má ætla að þeirri stærðargráðu verði náð á um tuttugu árum, að því gefnu að ekki þurfi að bæta fjárhagsáfall úr sjóðnum á því tímabili.

Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er jafnframt gert ráð fyrir því í bráðabirgðaákvæði að árleg framlög í Þjóðarsjóð verði tímabundið lægri en arðgreiðslutekjurnar þar sem hluta þeirra verði varið annars vegar til átaks í uppbyggingu hjúkrunnarrýma og hins vegar til eflingar á nýsköpun atvinnuveganna. Fjárheimildir viðkomandi málaflokka verði þar með auknar sem því nemur. Þar sem nýttur verði tiltekinn hluti nýrra tekna til þessara tíma- bundnu sérverkefna ætti sú ráðstöfun ekki að hafa áhrif á afkomu ríkissjóðs.

Eins og fjallað er um annars staðar í greinargerðinni er skuldastaða ríkissjóðs að verða hófleg í alþjóðlegum samanburði og skynsamlegt þykir að fara „blandaða leið“ við að halda áfram að styrkja fjárhagsstöðuna með því móti að mynda nokkurn uppsafnaðan sparnað í sjóði samhliða því að skuldir verði greiddar niður. Í þessu sambandi er einnig litið til þess að ekki verður ráðlegt að draga svo mikið úr skuldabréfaútgáfu ríkisins að það hamli virkni innlends fjármálamarkaðar heldur þurfi fremur, eins og felst í skuldareglu laga um opinber fjármál, að horfa til nettóstöðunnar, brúttóskulda að frádregnum sjóðum og innstæðum. Ljóst er þó að umfang sjóðsins verður lengi vel ekki það mikið að það hafi umtalsverð áhrif á skuldastigið.

Þar sem sjóðnum verður skylt að fjárfesta í erlendum verðbréfum mun hann að óbreyttu þurfa að kaupa erlendan gjaldeyri fyrir framlögin sem hann fær úr ríkissjóði. Það hefur að því leyti áhrif á gjaldeyrisjöfnuð landsins en fjárstreymið verður þó ekki í þeim mæli að þau áhrif geti talist vera veruleg. Hér má þó einnig líta svo á að samsvarandi fjármunum hefði að öðrum kosti mögulega verið varið til að greiða niður skuldir orkuvinnslufyrirtækja sem að mestu eru í erlendri mynt. Einnig kemur vel til álita að haga arðgreiðslum þannig að erlendar tekjur orkufyrirtækja fari beint inn á erlenda innstæðureikninga ríkissjóðs og renni þá ekki í gegnum gjaldeyrisjöfnuðinn.

Ekki er gert ráð fyrir að starfræksla Þjóðarsjóðs muni hafa mikil áhrif á heildareftirspurn í landinu, m.a. þar sem árleg framlög í hann verða að öllum líkindum undir 0,5% af VLF. Hluta teknanna frá orkuvinnslufyrirtækjum verður ráðstafað tímabundið til fjárfestinga í hjúkrunnarrýmum og nýsköpun á vegum einkafyrirtækja en til framtíðar má telja að framlög til sjóðsins myndi þjóðhagslegan sparnað. Uppbygging sjóðsins mundi þó varla að öllu leyti fela í sér aukningu þjóðhagslegs sparnaðar frá því sem ella væri þar sem einnig mætti líta svo á að

tekjunum gæti að öðrum kosti verið haldið eftir í orkufyrirtækjum til að halda áfram að lækka skuldastöðu þeirra líkt og undanfarin ár.

Komi til stóráfalls fyrir fjárhag ríkissjóðs sem uppfyllir skilyrði um endurfjármögnun úr Þjóðarsjóði, þ.m.t. að tjónið nemi a.m.k. 5% af meðaltekjum síðustu þriggja rekstrarára, mun framlag úr honum með upplausn eigna vega á móti afkomubresti eða kostnaði af mótvægisráðstöfunum ríkisins sem stjórnvöld hafa gripið til. Hins vegar er ógjörningur að segja fyrir um hvort þær tekjur mundu mæta kostnaðinum að fullu sökum óvissu um stærðargráðu áfalls og þar sem fyrirhugað er að einungis verði heimilt að ganga á helming eigna sjóðsins vegna eins atburðar. Í ljósi áforma um stærð sjóðsins og þess að allnokkrar tryggingar eru fyrir hendi hvað varðar atburði sem leiða af náttúruhamförum og miðað við að nokkrir áratugir líði á milli stóráfalla má þó telja góður líkur á að unnt yrði að bæta ríkissjóði mjög verulegan ef ekki allan kostnað sem til félli.

Um væri að ræða nýjar tekjur og útgjöld vegna framlaga sem mundu tengjast stofnsetningu Þjóðarsjóðs með lögum frá Alþingi og í framhaldi af væntanlegri ákvörðun um arðgreiðslustefnu vegna orkuvinnslufyrirtækja. Þar sem gert var ráð fyrir að frumvarp um Þjóðarsjóð yrði afgreitt á vorþinginu 2019, með gildistöku í ársbyrjun 2020, var gengið út frá því í bæði fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 og fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2020. Fjárhagsáhrif af starfrækslu sjóðsins frá og með næsta ári eru því hluti af forsendum þeirrar áætlanagerðar, svo sem hvað varðar tekjur og tímabundin framlög til uppbyggingar hjúkrunarrýma og nýsköpunarmála í tengslum við sjóðinn. Vísað er til nánari umfjöllunar um fjárhagsáhrif sjóðsins og reikningshaldslegrar framsetningar þeirra í greinargerðum með þeim áætlunum, einkum rammagrein um Þjóðarsjóð á bls. 72 í fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024.

Ljóst er að uppbygging sjóðsins getur treyst mjög stöðugleika í opinberum fjármálum og þar með getu ríkissjóðs til að tryggja stöðugleika í þjóðarbúskapnum komi til stóráfalls af þeim toga sem hér um ræðir. Slíkur viðbúnaður getur með tíð og tíma haft jákvæð áhrif á mat sérhæfðra ráðgjafarfyrirtækja og fjármáلامarkaðarins á láns hæfi ríkissjóðs og þar með dregið úr fjármagnskostnaði.

Að því er varðar fjárhag sveitarfélaga verður stuðlað að meiri stöðugleika í efnahagslífinu með því að treysta fjárhagslega burði ríkissjóðs til að takast á við stórt áfall fyrir þjóðarbúið. Þar með er skotið traustari stöðum undir rekstur sveitarfélaga. Þá kann að vera að slíkt áfall hefði að öðrum kosti meiri staðbundin áhrif á rekstrarskilyrði tiltekinna sveitarfélaga en annarra. Einnig má ætla að sveitarfélög njóti að einhverju marki góðs af betra láns hæfismati vegna þessa og vegna áhrifa af bættu láns hæfismati ríkissjóðs af sömu ástæðum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Markmiðinu með stofnun Þjóðarsjóðs er almennt lýst í 2. kafla greinargerðarinnar. Í greininni er samandregnum tilgangi lýst, þ.e. að efla fjárhagslegan styrk ríkissjóðs til að mæta áföllum sem þjóðarbúið kann að verða fyrir.

Um 2. gr.

Í greininni er kveðið á um að komið verði á fót Þjóðarsjóði í eigu íslenska ríkisins sem heyri stjórnarfarlega undir ráðherra. Jafnframt er áréttað að sjóðurinn skuli vera rekstrarlega sjálfstæður og er þar átt við að ráðherra hafi ekki vald yfir ákvörðunum stjórnar sjóðsins eða einstökum fjárfestingum þótt fjárfestingarstefna sjóðsins sé mörkuð í samráði við ráðherra og hann hafi skyldum að gegna vegna eftirlits með starfrækslu og fjárreiðum sjóðsins í samræmi við ákvæði um almennt eftirlit með sjálfstæðum stjórnvöldum, sbr. 2. mgr. 13. gr. laga um

Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Hlutverk sjóðsins einskorðast við að varðveita og ávaxta fjármuni sem ríkissjóður leggur honum til í því skyni að byggja upp fjárhagslegan styrk fyrir ríkissjóð til að mæta meiri háttar fjárhagsáfalli sem hann getur orðið fyrir vegna stórra ófyrir-séðra áfalla. Hlutverk sjóðsins verður þannig að annast uppsöfnun á nánar skilgreindum tekjum ríkissjóðs.

Um 3. gr.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um stjórnskipulag sjóðsins, þar á meðal að hann lúti sérstakri stjórn. Til að tryggja beina aðkomu Alþingis að starfi sjóðsins er gert ráð fyrir því að það tilnefni þrjá stjórnarmenn en forsætisráðherra einn og að fjármála- og efnahagsráðherra skipi þann fimmta án tilnefningar og skal hann jafnframt vera formaður. Æskilegt er að stuðla bæði að samfellu og eðlilegri endurnýjun í mönnun stjórnarinnar. Er því gert ráð fyrir að formaður verði skipaður til fimm ára en aðrir stjórnarmenn til þriggja ára þannig að ekki verði skipt um alla stjórnarmenn í einu. Ráðherra skipar stjórnina og ber ábyrgð á að hún starfi samkvæmt lögum og í samræmi við ábyrga stjórnarhætti.

Við val á stjórnarmönnum ber ráðherra og Alþingi að fara að fyrirmælum greinarinnar um sérfræðisþekkingu. Gert er ráð fyrir að stjórnin sé skipuð sérfræðingum sem njóta trausts. Settar eru kröfur um menntun, þekkingu og reynslu. Það leiðir af eðli starfsemi sjóðsins að þekking og reynsla á sviði fjárfestinga, stjórnunar og hagfræði þarf að vera fyrir hendi í stjórninni hverju sinni. Þær lágmarkskröfur eru settar fram í 1. mgr. að stjórnarmenn skuli vera lögráða og hafa gott orðspor auk þess sem þeir megi ekki hafa misst forræði á búi sínu eða hlotið dóm eða sætt íþyngjandi stjórnvaldsviðurlögum fyrir fjármunabrot í tengslum við atvinnurekstur. Viðlíka kröfur til stjórnarmeðlima eru til að mynda í lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, um stjórn Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Jafnframt er tekið fram að stjórnarmenn megi ekki hafa með höndum önnur störf sem dregið geti úr óhlutdrægni þeirra. Þá þarf skipan stjórnarinnar að samræmast öðrum lögum og reglum, svo sem reglum í almennri eigendastefnu sem ráðherra setur skv. 44. gr. laga um opinber fjármál og lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Til að undirbyggja sjálfstæði sjóðsins er tekið fram að skipun stjórnarmanns verði ekki afturkölluð nema á mál-efnalegum og lögmætum grundvelli.

Í 2. mgr. kemur fram að stjórnin hafi yfirumsjón með rekstri og fjárfestingum. Ekki er gert ráð fyrir að hún annist sjálf fjárfestingar eða ráði starfsfólk til sjóðsins í þeim tilgangi, heldur semji við hæfa aðila um vörslu sjóðsins, áhættustýringu og fjárfestingar, sbr. 4. gr. frumvarpsins. Stjórnin ber ábyrgð á að ganga frá slíkum samningum og hefur eftirlit með að starfsemi sjóðsins samræmist þeim og fjárfestingarstefnu.

Fram kemur í 3. mgr. að stjórninni beri að gera ráðherra tafarlaust viðvart fá hún vitneskju um málefni eða atvik sem geta að mati hennar haft veruleg áhrif á fjárhagsstöðu og ávöxtun sjóðsins. Mikilvægt er að ráðherra, sem ber ábyrgð á framkvæmd laganna, sé sem best upplýstur um stöðu sjóðsins og hvernig stjórnin hyggst bregðast við komi upp málefni eða atvik sem geta haft framangreind áhrif.

Stjórnin setur sjóðnum starfsreglur sem ráðherra staðfestir, sbr. 4. mgr. Gert er ráð fyrir að þar verði kveðið á um ábyrga stjórnarhætti í störfum stjórnarinnar, þ.m.t. um heimildir hennar til að taka ákvarðanir í einstökum málum, um þátttöku stjórnarmanna í meðferð mála og um framkvæmd reglna um sérstakt hæfi stjórnarmanna.

Ráðherra ákveður þóknun til stjórnarmanna sem ásamt öðrum kostnaði af rekstri sjóðsins greiðist af tekjum hans eða eigin fé. Gera má ráð fyrir að vinnuframlag geti verið mismikið eftir því hvort um formann stjórnar er að ræða eða aðra stjórnarmenn. Jafnframt er gengið út

frá því að vinnuframlag kunni að verða breytilegt frá einu ári til annars en einnig að það geti aukist eftir því sem sjóðurinn vex að umfangi.

Um 4. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að samið skuli við þrjá mismunandi þar til bæra aðila að annast áhættustýringu, vörslu og eignastýringu sjóðsins. Það verður því í höndum síðastnefnda aðilans að taka ákvarðanir um fjárfestingar á grundvelli stefnu sem ráðherra setur að tillögu stjórnar sjóðsins og nánari fyrirmæla sem stjórnin setur í umboðinu sem hún veitir með samningi. Þessu fyrirkomulagi er ætlað að stuðla að hagkvæmni í rekstri sjóðsins og faglegri ákvörðunartöku. Áhættustýringaraðili fylgist m.a. með því að fjárfestingar séu innan fjárfestingarramma laganna og fyrirliggjandi fjárfestingarstefnu. Hann veitir stjórninni upplýsingar um rekstur og fjárfestingar sjóðsins, til þess að hún geti staðið undir ábyrgð sinni. Með orðalaginu þar til bær er vísað til þess að viðkomandi aðili hafi, eftir atvikum, löggildingu, starfsleyfi eða sé skráður. Að því er eignastýringu varðar er sú krafa gerð að viðkomandi aðili hafi starfsleyfi til starfseminnar og sæti eftirliti.

Gert er ráð fyrir að stjórnin fái reglubundið upplýsingar um fjárfestingar sjóðsins og afkomu og leggi mat á það á hverjum tíma hvort og hvernig rétt sé að breyta stefnunni. Um upplýsingaskilin fer nánar eftir fyrirmælum stjórnar sjóðsins samkvæmt samningi. Eignastýringaraðilinn yrði skuldbundinn af umboði stjórnarinnar og fjárfestingarstefnunni og bæri ábyrgð gagnvart stjórn sjóðsins á að fjárfestingarákvarðanir samræmdust henni og öðrum viðmiðum stjórnar. Þá kann að reynast nauðsynlegt fyrir stjórnina að hafa starfsmann eða kaupa aðstoð til að annast framkvæmdamál fyrir rekstur sjóðsins, svo sem undirbúning og breytingar á fjárfestingarstefnu, gagnaöflun, samskipti varðandi reikningshald, gerð árshluta- og árskýrslna o.þ.h.

Komi upp frávik frá fjárfestingarstefnu, t.d. vegna skyndilegra og verulegra breytinga á fjármálamörkuðum, ber eignastýringaraðilanum að upplýsa stjórn sjóðsins um slíkt eins fljótt og auðið er. Við þær aðstæður ber stjórn í samráði við hann að stýra hvernig slík frávik skuli leiðrétt með sem minnstum tilkostnaði.

Samkvæmt 3. mgr. mun kostnaður af rekstri greiðast af tekjum eða eigin fé sjóðsins en í bráðabirgðaákvæði er þó gert ráð fyrir fjármögnun úr ríkissjóði til að standa undir rekstrinum þar til greiðslur fara að berast í sjóðinn.

Í 4. mgr. er gert ráð fyrir að tillaga um rekstrar- og kostnaðaráætlun hvers árs verði borin undir ráðherra til samþykktar. Mat og afstaða ráðherra til þeirra áætlana er mikilvægur þáttur í eftirliti með því að kostnaður við bæði eiginlegan rekstur sjóðsins og þóknanir til umsýsluaðila fyrir sjóðsstýringu og verðbréfavíðskipti verði innan eðlilega marka, á líkan hátt og á við um eftirlit með rekstrarkostnaði annarra ríkisaðila eins og áskilið er í 32. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

Um 5. gr.

Í fyrri málsgrein er kveðið á um að ríkissjóður veiti til sjóðsins fjárhæð sem er jafnhá tekjum sem hann hefur haft á næstliðnu ári af arðgreiðslum og öðrum tekjum vegna auðlindanýtingar orkufyrirtækja. Til að byrja með er gengið út frá því að hér verði fyrst og fremst um arðgreiðslur Landsvirkjunar að ræða, en hlutur leigutekna og sambærilegra tekna mun til framtíðar litið aukast frá því sem nú er. Í ákvæðinu er einnig gert ráð fyrir að sjóðurinn geti tekið við og ávaxtað aðra fjármuni sem Alþingi kann að ákveða að leggja til hans í fjárlögum. Slík ráðstöfun gæti komið til álita ef umtalsverður einskiptisávinningur kæmi í hlut ríkissjóðs við sérstakar kringumstæður, t.d. óvæntur búhnykkur eða söluhagnaður af eignum.

Þá er í síðari málsgrein gert ráð fyrir að tekjur og hagnaður sjóðsins af fjármunaeign hans renni óskipt til hans sem flýtir fyrir vexti hans. Af ákvæðum frumvarpsins leiðir að eignir sjóðsins verða varðveittar og ávaxtaðar í erlendum gjaldmiðlum. Þetta felur í sér að sjóðurinn þarf að kaupa erlendan gjaldeyri fyrir framlögin sem hann fær úr ríkissjóði, verði þau í íslenskum krónum. Einnig gæti komið til álita að fyrirtæki sem hafa tekjur í erlendum gjaldmiðlum reiði greiðslur sínar af hendi í þeirri mynt.

Um 6. gr.

Í fyrri málsgrein er mælt fyrir um við hvaða aðstæður heimilt er að ráðstafa fé úr sjóðnum til ríkisins, en ekki er gert ráð fyrir að til þess komi nema við mjög sérstakar aðstæður. Til þess þarf ríkissjóður að hafa orðið fyrir verulegum fjárhagslegum skaða vegna ófyrirséðs áfalls sem þjóðarþúið hefur orðið fyrir, t.d. af völdum náttúruhamfara, farsóttu eða hryðjuverks. Slíkir atburðir geta valdið tjóni á mikilvægum innviðum og lamað atvinnulíf.

Það er skylda ríkisins að tryggja öryggi borgaranna og efnahagslega hagsmuni samfélagsins. Sjóðnum er ætlað að bæta ríkissjóði áfall sem hann verður fyrir vegna afkomubrests eða kostnaðarsamra ráðstafana sem stjórnvöld verða óhjákvæmilega að grípa til vegna áfalls eða til að varna afleiðingum af því. Það á þó aðeins við ef tjónið er verulegt. Tilgreint er að umfang hins fjárhagslega tjóns ríkisins skuli vera a.m.k. 5% af meðaltekjum ríkissjóðs undanfarin þrjú rekstrarár svo að skilyrði verði til greiðslu úr sjóðnum. Miðað við núverandi veltu svarar það til um 40–50 ma.kr. Rétt er að taka fram að ekki er gert ráð fyrir að ríkið geti sótt fé í sjóðinn vegna tjóns sem Náttúruhamfaratrygging Íslands eða aðrar tryggingar bæta.

Að skilyrðum uppfylltum yrði heimilt að veita fé úr Þjóðarsjóði til ríkissjóðs vegna tiltekins áfalls sem næmi allt að helmingi eigna sjóðsins á hverjum tíma og skal þá miðað við eignir hans í lok næstliðins almanaksárs. Þannig verður aldrei tekið meira úr sjóðnum vegna eins atburðar en sem nemur helmingi eigna hans. Með þessari takmörkun er leitast við að tryggja að ekki verði gengið svo á sjóðinn að mjög langan tíma taki að byggja hann upp á ný.

Ráðherra hefur frumkvæði að tillögum um útgreiðslur úr sjóðnum. Í síðari málsgrein kemur fram að telji ráðherra skilyrði vera fyrir hendi fyrir framlagi úr Þjóðarsjóði í ríkissjóð vegna áfalls skv. 1. mgr. skipar hann matsnefnd skv. 7. gr. Að fengnu álitu hennar á fjárhagsáhrifum áfallsins leggur ráðherra fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um úthlutun úr Þjóðarsjóði. Ráðherra er ekki bundinn af álitu matsnefndarinnar en með álitu hennar liggur fyrir álit óháðra sérfræðinga. Að þingsályktunartillögunni samþykktri gerir ráðherra tillögur um viðeigandi heimildir í næsta frumvarpi til fjárlaga. Rétt þykir með öðrum orðum að Alþingi lýsi vilja sínum til samþykkis í þingsályktun, m.a. vegna þess að hér yrði um að ræða ráðstöfun fjár sem miðað við þá umgjörð sem frumvarpið gerir ráð fyrir um sjóðinn væri eðlilegt að afgreiða með hefðbundnum aðdraganda og afgreiðslu sem tengist fjárlögum. Á grundvelli samþykkttra heimilda í fjárlögum skal stjórn Þjóðarsjóðs hafa umsjón með því að viðkomandi framlag verði greitt til ríkissjóðs á fjárlagaárinu. Stjórn sjóðsins er þó heimilt, að höfðu samráði við ráðherra, að taka tillit til hagsmuna sjóðsins og verðmætis eigna hans við tímasetningu greiðslna. Með þessu er átt við að við tímasetningu greiðslnanna verði þess gætt að eignir verði ekki losaðar við óhagstæð skilyrði heldur verði tekið tillit til markaðsaðstæðna í því skyni að hámarka verðmæti fjáreigna sjóðsins sem losa þarf úr fjárfestingum. Vegna þessa er ekki útilokað að hluti þeirra fjármuna sem heimilt er að greiða úr sjóðnum komi til útgreiðslu að liðnu fjárlagaárinu og að hagkvæmara verði að ríkissjóður fjármagni sjálfur fjárhagstjónið tímabundið.

Um 7. gr.

Í greininni er kveðið á um skipun og störf nefndar sem metur fjárhagslegt tjón ríkissjóðs, sem rekja má til áfalls sem þjóðarbúið hefur orðið fyrir. Tilgangurinn er að tryggja eins faglegt mat og unnt er og um leið að við ákvörðun fjárhæðar hugsanlegs framlags úr Þjóðarsjóði skv. 6. gr. verði byggt á gagnsæju ákvörðunarferli sem hafið sé yfir gagnrýni eins og kostur er. Það ætti enn að styrkja trú á hlutleysi nefndarinnar og á niðurstöður hennar að skipað skal í hana samkvæmt tilnefningu Alþingis. Ráðherra skipar formann nefndarinnar úr hópi þeirra sem tilnefndir eru. Fulltrúar í nefndinni þurfa að hafa menntun og reynslu sem hæfir viðfangsefni nefndarinnar.

Um 8. gr.

Greinin kveður á um að ráðherra setji sjóðnum fjárfestingarstefnu að fenginni tillögu stjórnar. Stefnan skal vera innan þess ramma sem 8., 9., 10. og 11. gr. setja. Kveðið er á um að stefnt skuli að því að hámarka ávöxtun eigna sjóðsins að teknu tilliti til hóflegrar áhættu. Gert er ráð fyrir að stefnan verði birt sem reglugerð. Frumkvæði að mótun fjárfestingarstefnunnar og breytingum á henni verður því á hendi stjórnarinnar en samþykki ráðherra og útgáfa reglugerðar felur í sér að stjórnin þarf að hafa viðeigandi samráð við fjármála- og efnahagsráðuneytið um forsendur og stefnumið við undirbúning stefnunnar.

Gert er ráð fyrir að stjórn birti jafnframt fjárfestingarstefnuna opinberlega á sínum vegum, svo sem á vefsíðu sjóðsins, og að stjórnin endurmeti og aðlagi fjárfestingarstefnuna eins oft og þurfa þykir. Það leiðir af aðkomu ráðherra að breytingar á fjárfestingarstefnunni verður að leggja fyrir ráðherra til samþykktar.

Kveðið er á um að við gerð fjárfestingarstefnu skuli útiloka með öllu fjárfestingar í fjármálagerningum sem gefnir eru út af fyrirtækjum eða stofnunum sem stunda eða eru viðriðin starfsemi sem telja má að stangist á við góða siði, svo sem misnotkun vinnuafls, framleiðslu og sölu vopna sem nýtt eru í hernaði o.s.frv. Eðlilegt er að stjórnin leiti aðstoðar utanaðkomandi sérfræðinga við mótun og útfærslu þessa þáttar fjárfestingarstefnunnar áður en tillagan er lögð fyrir ráðherra.

Um 9. gr.

Gert er ráð fyrir að eftirfarandi fjármálagerningar falli innan fjárfestingarstefnu sjóðsins skv. 8. gr. telji stjórn ástæðu til: fjármálagerningar sem skráðir eru eða teknir til viðskipta á skipulegum verðbréfamarkaði, svo sem hlutabréf (þ.m.t. ólíkir flokkar þeirra, svo sem forgangshlutabréf), víxlar og skuldabréf fyrirtækja (þ.m.t. skuldabréf með breytirétti) og skuldabréf og víxlar sem gefnir eru út af alþjóðastofnunum, ríkissjóðum, fylkisstjórnnum og sveitarfélögum eða öðrum aðilum með ábyrgð fyrrnefndra opinberra aðila; græn skuldabréf eða grænir sjóðir; hlutir og hlutdeildarskírteini í verðbréfasjóðum, fjárfestingarsjóðum og fagfjárfestasjóðum sem fjárfesta í markaðsverðbréfum; lokuð fjárfestingarfélög skráð á skipulögðum verðbréfamörkuðum (þ.m.t. REIT, e. Real Estate Investment Trusts); kauphallasjóðir (ETF, e. Exchange Traded Funds); hlutir eða hlutdeildarskírteini í fagfjárfestasjóðum sem fjárfesta í hlutafé og skuldum á sviði framtaksfjármögnunar, millilagslána (e. mezzanine), innviðafjármögnunar eða fjármögnunar fasteigna með langtímaleigutækjur, í sjóðum um sameiginlega fjárfestingu í fagfjárfestasjóðum á þeim sviðum; afleiður tengdar ofangreindum fjármálaafurðum; og innlán í lánastofnunum.

Til nánari skýringar á svonefndum grænum skuldabréfum, sem eru nýlunda á fjármála- mörkuðum, þá eru þau að öllu leyti sambærileg við önnur skuldabréf en hafa hins vegar þann

viðbótareiginleika að útgefandinn skuldbindur sig í útboði þeirra til þess að verja söluandvirðinu til tiltekinna verkefna sem hafa jákvæð áhrif á loftslag eða umhverfi. Um getur verið að ræða verkefni sem snúa að því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, auka framleiðslu á hreinni eða endurnýjanlegri orku, hreinsa mengun af landsvæðum og þess háttar. Í slíkum skilmálum er gengið út frá alþjóðlegum samþykktum um viðmið og mælikvarða. Gert er ráð fyrir að slík skuldabréf séu vottuð af sérhæfðum vottunaraðila sem staðfestir og hefur eftirlit með því að þau standist kröfur á þessu sviði.

Vegna ákvæðis 4. mgr. 11. gr. um að óheimilt sé að stofna til hvers konar ótakmarkaðra skuldbindinga getur sjóðurinn aðeins átt afleiðuviðskipti sem fela í sér skýrt afmarkaða skuldbindingu. Þannig getur sjóðurinn t.d. keypt kauprétti og sölurétti á verðbréf og hlutabréfavísitölur, hvort sem er til þess að ávaxta fé sitt ellegar takmarka tap af mögulegri verðrýrnun eigna. Hins vegar getur sjóðurinn aðeins selt kauprétti til tekjuöflunar að því gefnu að hann hafi mótvægi í eignum í safni sínu sem takmarkar áhættu af slíkum viðskiptum. Að sama skapi getur sjóðurinn keypt og selt markaðsverðbréf framvirkt, sbr. skýringu við 10. gr.

Um 10. gr.

Ekki er gert ráð fyrir að sjóðurinn noti lánsfé til að fjármagna fjárfestingar sínar. Sjóðnum er því aðeins heimilt að taka skammtímalán til þess að jafna tímabundnar sveiflur í greiðslustreymi sínu, sem ætti að öllu jöfnu ekki að koma upp nema ef Alþingi hefur samþykkt að draga á eignir sjóðsins í samræmi við 6. gr., en í slíku tilfalli getur tekið einhvern tíma að losa eignir. Ósennilegt er að til þess komi að sjóðurinn þurfi að taka lán því að stór hluti eigna hans ætti að verða auðseljanlegur nema í hreinum undantekningartilvikum.

Kveðið er á um heimild sjóðsins til að lána fjármálagerninga skráða á skipulegum verðbréfamarkaði í eigu sinni til fagfjárfesta, til skortsölu, gegn þóknunartekjum. Ekki er gert ráð fyrir að sjóðurinn hafi heimild til þess að fá markaðsverðbréf að láni til eigin skortsölu, sbr. takmarkanir á lántökum í 1. mgr. Sjóðurinn getur hins vegar tekið skortstöður með kaupum á sölurétti einstakra verðbréfa eða verðbréfavísitalna.

Um 11. gr.

Mikilvægt er að eignir sjóðsins séu dreifðar utan Íslands. Verði þjóðarbúið fyrir verulegum fjárhagslegum áföllum eigi sjóðurinn þannig eignir sem ólíklegt er að hafi orðið fyrir áhrifum af sömu áföllum. Til að svo megi verða er mikilvægt að eignir sjóðsins séu ótengdar íslensku efnahagslífi. Því eru fjárfestingar í eignum í íslenskum krónum óheimilar samkvæmt ákvæðum 1. mgr., svo og í hvers konar verðbréfum eða öðrum fjármálagerningum útgefnum af aðilum með lögheimili á Íslandi. Þá er mikilvægt að koma í veg fyrir að sjóðurinn verði notaður í viðskiptapólitískum tilgangi og því er honum einnig óheimilt að fjárfesta í fjármálagerningum útgefnum af erlendum lögaðila sem íslenskir aðilar eiga meira en tvo hundraðshluta í.

Ákvæðið takmarkar á engan hátt heimild sjóðsins til að skuldbinda sig til þátttöku í fjárfestingarsamlögum þar sem ádráttur á framlög á sér stað innan tiltekins skilgreinds tímabils. Þá takmarkar það ekki möguleika sjóðsins til þess að eiga framvirk viðskipti með markaðsverðbréf að því gefnu að stjórn telji mótaðila traustan.

Ákvæði 2.–4. mgr. þarfnast ekki skýringa.

Um 12. gr.

Í samræmi við áskilnað laga um opinber fjármál er kveðið á um það í fyrri málsgrein að stjórn sjóðsins birti ársreikning fyrir hvert reikningsár með staðfestingu Ríkisendurskoðunar.

Í síðari málsgrein er kveðið á um skyldu stjórnar til að skila ráðherra ársfjórðungslega skýrslu um starfsemi, fjárfestingar og rekstur til þess að ráðherra geti rækt eftirlitshlutverk sitt. Skýrslan skal staðfest af ríkisendurskoðanda. Ráðherra getur einnig á hverjum tíma kallað eftir upplýsingum sem nauðsynlegar eru í tengslum við eftirlitshlutverk sitt. Ársfjórðungsskýrslur stjórnar skulu birtar opinberlega. Opinber birting á skýrslunum getur verið á vefsíðu sjóðsins verði hún opnuð eða á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Jafnframt kveður málsgreinin á um að ráðherra geri árlega grein fyrir starfsemi sjóðsins með upplýsingagjöf til Alþingis. Með þessu er stuðlað að gagnsæi í starfseminni og aðhaldi með henni.

Um 13. gr.

Samkvæmt 2. tölul. 7. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, skulu markmið fjármála-stefnu og fjármálaáætlunar samrýmast því skilyrði að heildarskuldir, að frátöldum lífeyris-skuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrögnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu. Skuldaregla laganna er eitt meginviðmið pólitískrar ákvarðanatöku um fjármálastefnu og fjármálaáætlanir. Henni er ætlað að þjóna því hlutverki að ekki slakni á viðleitni til þess að halda áfram að styrkja fjárhagsstöðu hins opinbera og að tryggja að þegar hóflegu stigi skuldsetningar hefur verið náð þá haldist það þar. Hér á landi völdu stjórnvöld að taka með í reikninginn sérstakar aðstæður varðandi peningalegar eignir og skuldir ríkisins, þ.e. að draga frá skuldareglunni töluverða fjármuni í bæði innlendum og erlendum innstæðum, sem voru og eru frekar miklar á alþjóðavísu. Þessi útfærsla felur í sér að tekið er tillit til handbærra fjármuna í leiðandi viðmiði fyrir fjármálastefnu, þ.e. nettóstöðu, en ekki er þó um að ræða tiltekna bókhaldsstærð í hagskýrslum eða reiknings-skilum. Eftir sem áður eru brúttóskuldir í opinberri skýrslugerð settar fram samkvæmt hagskýrslustöðlum án frádráttar. Nú er að verða til önnur sérstaða hér á landi sem felst í því að stjórnvöld ákveða að leggja tiltekna nýjar tekjur til hliðar í sparnað og að hann verði varðveittur í tiltekinni mynd á vegum ríkisins, sem felst í tiltölulega handbærum og auðseljanlegum markaðsverðbréfum. Það virðist fullt tilefni til að taka líka tillit til þessarar sérstöðu við beitingu skuldareglunnar.

Einnig koma til sjónarmið um að ekki sé ráðlegt að draga um of úr skuldabréfaútgáfu ríkisins vegna virkni fjármálamarkaðar þótt pólitískur ásetningur um að styrkja skuldastöðuna enn frekar sé fyrir hendi. Það getur þá gerst að einhverju marki með auknum sparnaði í stað skuldaniðurgreiðslu. Við undirbúning frumvarpsins var því gengið út frá því að hann mundi sem slíkur falla undir hugtakið „sjóður“ í 7. gr. laga um opinber fjármál og koma til frádráttar skuldum og þar með til lækkunar á hlutfalli þeirra af VLF með sama hætti og bein niðurgreiðsla skulda. Við nánari skoðun má þó skilja hugtakið sem reiðufé og gjaldeyrir, með hliðstæðu við enska orðið „currency“, fremur en eign í sjóði sem felst í markaðsverðbréfum. Auk þess kynnu að vakna upp álitamál varðandi aðra sjóði í eigu ríkisins. Með hliðsjón af þessu og sérstöðu Þjóðarssjóðs sem tækis til að efla fjárhagsstyrk ríkissjóðs þykir rétt að taka af öll tvímæli um það í túlkun skuldareglunnar að veiting fjármuna til sjóðsins jafngildi því að leggja þá fyrir í innstæðureikningum eða greiða niður útistandandi skuldir.

Um 14. gr.

Í greininni er kveðið á um að ráðherra skuli með reglugerð kveða nánar á um framkvæmdaratriði.

Um 15. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 16. gr.

Í 1. tölulið er gert ráð fyrir breytingum á ákvæðum laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta í þá veru að tekjur sem falla til vegna leigu fyrir afnot lands og landsgæða innan þjóðlendu vegna orkuvinnslu verði ekki lengur markaðar verkefnum innan þjóðlendna, líkt og verið hefur, heldur renni í Þjóðarsjóð. Í breytingunni felast annars vegar viðbrögð við fyrirsjáanlegri aukningu tekna af þjóðlendum og hins vegar felst í henni samræming við þá stefnu í fjárreiðum hins opinbera að verkefni séu ekki fjármögnuð með mörkuðum tekjum heldur sé það hlutverk Alþingis að ákvarða hversu mikið fjármagn verði veitt til tiltekinnna málaflokka hverju sinni, með hliðsjón af fjárþörf. Í því felst gagnsæi við meðferð opinberra fjármuna að fjárþörf og forgangsröðun Alþingis ráði för við fjárveitingar til verkefna innan þjóðlendna, fremur en til komi sveiflukennar tekjur vegna nýtingar réttinda.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að Þjóðarsjóður verði að fullu í eigu íslenska ríkisins. Þar með fellur hann sem slíkur undir 4. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, þar sem taldir eru upp þeir aðilar sem undanþegnir eru tekjuskatti. Þrátt fyrir að vera undanþeginn tekjuskatti bæri Þjóðarsjóði að óbreyttu, á sama hátt og ríkissjóði, að greiða fjármagnstekjuskatt af fjármagnstekjum sínum á borð við vaxtatekjur, afföll, gengishagnað og söluhagnað. Auk beinna framlaga úr ríkissjóði verða tekjur sjóðsins alfarið fjármagnstekjur eins og raunin er með opinbera sjóði, svo sem Íbúðalánasjóð og Lánasjóð íslenskra námsmanna, en þeir eru almennt undanþegnir fjármagnstekjuskatti. Rök standa því til þess að sama gildi um Þjóðarsjóðinn. Þar af leiðandi er lagt til í 2. og 3. tölulið að Þjóðarsjóður verði undanþeginn staðgreiðslu og tekjuskatti af fjármagnstekjum.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að Alþingi ákveði við tilnefningu í stjórn sjóðsins, fyrst þegar hún er skipuð, hver af þeim sem tilnefndur er skuli sitja í eitt ár, hver í tvö ár og hver í þrjú ár, í því skyni að tryggja reglulega endurnýjun í stjórninni.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Samkvæmt fyrri málsgrein stendur ríkissjóður tímabundið undir rekstrarkostnaði við undirbúning stjórnar að starfsemi Þjóðarsjóðs þar til sjóðurinn hefur fengið fyrsta framlagið úr ríkissjóði. Sú fjármögnun ætti varla að þurfa að vera til lengri tíma en eins árs.

Í síðari málsgrein er að finna tímabundið frávik frá ákvæðum um fjármögnun Þjóðarsjóðs í samræmi við áform í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar um fjármögnun hjúkrunarheimila og aukinn stuðning við nýsköpun. Kveðið er á um að allt að 16 ma.kr. af fjármunum sem ella mundu renna í Þjóðarsjóð geti verið varið til þessara verkefna á fyrstu fimm starfsárum sjóðsins. Gert er ráð fyrir að nánari ákvörðun um fjárhæðir og tímasetningar á þeim framlögum fari fram þegar frekari útfærsla á tillögum liggur fyrir í tengslum við þinglega meðferð, sem gæti t.d. falist í þingsályktunum eða sérlægum eða í öllu falli í fimm ára fjármálaáætlun og fjárlögum.