ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	[Þjóðarsjóður, FJR18080052]
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	[Fjármála- og efnahagsráðuneyti]
Innleiðing EES-gerðar?	[☐ Já ☐ Nei]
Dags.	[23. ágúst 2018]

A. Úrlausnarefni

1. [Forsaga máls og tilefni?

Áformað er að komið verði á fót svonefndum Þjóðarsjóði. Sjóðnum verði ætlað að gegna því megin hlutverki að verða eins konar áfallavörn fyrir þjóðina þegar ríkissjóður verður fyrir fjárhagslegri ágjöf í tengslum við meiri háttar ófyrirséð áföll á þjóðarhag, annað hvort vegna afkomubrests eða vegna kostnaðar við viðbragðsráðstafanir sem stjórnvöld hafa talið óhjákvæmilegt að grípa til. Hér er átt við skakkaföll sem eru fátíð en sagan sýnir að geta riðið yfir á nokkurra áratuga fresti, t.d. stórfelldar náttúruhamfarir sem gætu m.a. stórlaskað byggð, samgönguinnviði eða vatnsaflsvirkjanir og stóriðjuver, vistkerfisbreytingar, sjúkdómar eða önnur áföll, og valda stórfelldu efnahagslegu tjóni umfram þann skaða sem tryggður er með öðrum hætti s.s. með Náttúruhamfaratryggingum Íslands. Sem dæmi um slíka stóratburði sem orðið hafa má nefna náttúruhamfarir á borð við Skaftárelda og Móðuharðindin (1783-85) eða Heimaeyjargosið (1973), vistkerfisbrest eins og hrun síldarstofnsins (1969) eða sjúkdómsfarald 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 eða hryðjuverk. Um gæti verið að ræða áföll sem ríkissjóður hefði að óbreyttu ekki nægilegan fjárhagslegan styrk til að mæta án þess að það leiði til verulegra samtímaáhrifa á velferð þegnanna vegna skertrar starfsemi hins opinbera eða hefði í för með sér skuldabyrði sem yrði þungbær um langa hríð og jafnvel ósjálfbær. Þannig verði í lagasetningunni 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 tiltekinna atvinnugreina eða hópa. Allar viðbragsráðstafanir verði þannig á 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 stjórnsýslunar 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.

Tilefnið fyrir lagsetningu um stofnsetningu slíks varúðarsjóðs er einnig það að fyrirséð er að ríkissjóður muni á komandi árum geta haft umtalsverðar nýjar tekjur af arðgreiðslum eða auðlindaafnotagjöldum frá orkuvinnslufyrirtækjum á forræði ríkisins, einkum Landsvirkjun. Þessar forsendur hafa skapast þar sem eiginfjárstaða fyrirtækisins hefur styrkst mikið á undanförnum árum, skuldastaða hefur lækkað niður í hóflegt horf, miklar afskriftir af mannvirkjum eru að baki og ekki horfur á mjög mikilli fjárfestingarþörf á komandi árum. Framundan er tímabil þar sem ekki virðist jafn mikil þörf á að styrkja fjárhagsstöðu fyrirtækisins enn frekar og hafa forsvarsmenn þess og aðrir á opinberum vettvangi fram sett 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 tilskyldu að raforkuverð haldist óbreytt eða hækki og að ekki verði þörf fyrir verulegar fjárfestingar í orkuvinnslu umfram það sem nú er fyrirséð og að aðrar slíkar forsendur sem eru ráðandi um fjárhag orkufyrirtækja bresti ekki. Hyggilegt þykir að þessar nýju tekjur verði ekki nýttar eins og hver annar tekjustofn til þess að standa undir reglubundnum ríkisútgjöldum, heldur verði þeim varið til

þess að byggja upp fjárhagslegan viðbúnað í Þjóðarsjóði til að bregðast við ófyrirséðum áföllum.

Þá liggur fyrir í stjórnarsáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf, dags 30. nóvember 2017, að ríkisstjórnin áformar að Þjóðarsjóður verði stofnaður utan um arð af auðlindum landsins þar sem byrjað verði á orkuauðlindinni og að hlutverk hans eigi að vera að byggja upp viðnám til að mæta fjárhagslegum áföllum.

Í tengslum við þessi áform hefur verið litið til þess að víða eru starfræktir svokallaðir þjóðarauðssjóðir (e. Sovereign Wealth Funds). Slíkir sjóðir eru fjárfestingarsjóðir sem ríki eiga og reka í ákveðnum tilgangi. Algengt er að þeir byggist á tekjum af hrávöruútflutningi, gjarnan 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). Sparnaðarsjóðirnir tengjast gjarnan öldrun þjóða og fyrirsjáanlegum auknum opinberum útgjöldum hennar vegna, bæði lífeyrisgreiðslum og útgjöldum til heilbrigðismála. Tilgangur stöðugleikasjóðanna er yfirleitt að jafna sveiflur í útflutningstekjum og þeir eru einkum til í hrávöruútflutningslöndum sem eru háð einni tegund hrávöru.

Ísland er að ýmsu leyti í annarri stöðu en lönd sem hafa stofnað þjóðarauðssjóði. Ólíkt því sem gerist víða annars staðar er hér á landi öflugt kerfi lífeyrissjóða sem þýðir að Íslendingar eru mun betur búnir undir öldrun þjóðarinnar en flestar aðrar þjóðir og vaxandi lífeyrisútgjöld samfara henni. Því er ekki sama þörf hér og víða annars staðar á því að byggja upp sérstaka sjóði til þess að standa undir lífeyrisgreiðslum. Þá er til þess að líta að þótt Ísland sé í hefðbundnum skilningi háð útflutningi á hrávöru, bæði sjávarafurðum og stóriðjuafurðum, þá eru aðstæður ólíkar því sem gerist í hrávöruútflutningslöndum sem stofnað hafa þjóðarauðssjóði, þar sem þau eru oftast nær háð einni tegund hrávöru, svo sem olíu. Íslenskur útflutningur hvílir í dag á þremur meginstoðum, sjávarútvegi, stóriðju og ferðaþjónustu. 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 seldur undir sveiflur af sama toga og einhæfar hrávörugreinar. Þótt álframleiðsla falli undir skilgreininguna á hrávöruframleiðslu hefur hún ekki verið alvarlegur sveifluvaldur í íslensku efnahagslífi og er ekki heldur ráðandi í útflutningi, þótt mikilvæg sé. Þjónusta við ferðamenn er orðin ein af meginstoðum íslensks þjóðarbúskapar og getur orðið fyrir skyndilegum breytingum af ýmsum ástæðum sem erfitt er að sjá fyrir.

Með stofnsetningu Þjóðarsjóðs er ekki heldur áformað að koma á fyrirkomulagi sem stuðlar að efnahagslegum stöðugleika til skemmri eða meðallangs tíma litið með því að veita mótvægi við reglubundnar eða tímabundnar hagsveiflur, þ.e. viðbúnað sem kæmi að einhverju marki í staðinn fyrir ráðstafanir sem stjórnvöld eiga að hafa með höndum með tilstuðlan fjármálastefnu hins opinbera og peningamálastefnu skv. því fyrirkomulagi sem lögfest hefur verið með lögum um opinber fjármál. M.ö.o. verði ekki dregið á sjóðinn til að fjármagna aukinn ríkisrekstur, tilfærslur til heimila eða framkvæmdir í þeim tilgangi að vega á móti efnahagslægð né heldur verði afgangi af afkomu ríkissjóðs veitt inn í sjóðinn í efnahagsuppgangi. Stjórn ríkisfjármála 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 þannig ekki ætlað að vera farvegur fyrir fjármögnun á samtímaverkefnum sem almennt ætti að fjármagna í gegnum árlegar fjármálaáætlanir stjórnvalda. Eins og áður segir, er úrlausnarefnið fremur að skapa nokkurs konar þrautavörn gegn efnahagslegum stórtjónum, umfram þann viðbúnað sem þegar er til staðar, sem ríkissjóður hefði að öðrum kosti ekki nægilegan fjárhagslegan styrk til að mæta.

Samkvæmt framansögðu er því ekki talið vera tilefni til þess að koma á sérstökum stöðugleika- eða sveiflujöfnunarsjóði og ekki heldur til þess að byggja upp sérstakan sjóð til þess að standa undir lífeyrisgreiðslum í framtíðinni, líkt og ýmsar þjóðir hafa séð sig knúnar til að gera. Í venjulegu efnahagslegu árferði og í gegnum 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 ríkisfjármála. Afkoman batnar í góðæri og versnar þegar miður árar.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Fyrirhugað er að Þjóðarsjóður fái framlög úr ríkissjóði sem svari til tekna af arðgreiðslunum frá orkuvinnslufyrirtækjunum og að hann fjárfesti þá fjármuni einvörðungu í erlendum verðbréfum samkvæmt fjárfestingarstefnu sem stjórn sjóðsins setur með samþykki ráðherra. Framlögin verði veitt með hliðsjón af tekjum af viðkomandi arðgreiðslum en ekki verði þó um að ræða svokallaða mörkun ríkistekna. 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 á fjárhagsáhrifum áfallsins geti ráðherra gert tillögu um að Alþingi samþykki þingsályktun um að stjórn sjóðsins 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. Í þessu sambandi 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.

Þjóðarsjóðurinn verður eign íslenska ríkisins og verður færður á efnahagsreikning ríkissjóðs, enda væri hann í rauninni tiltekið fyrirkomulag á stýringu og ávöxtun á afmörkuðum hluta af peningalegum eignum ríkissjóðs. Fjárhagsleg staða ríkisins batnar því sem stærð sjóðsins nemur. Með stofnun sjóðsins mun sjálfbærni og stöðugleiki opinberra fjármála styrkjast, traust aukast á íslenskt hagkerfi og þjóðarbúskap og þar með eflist lánshæfi ríkissjóðs og fleiri innlendra aðila sem tengjast því.

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 staðfestingar af ráðherra á grundvelli viðmiða sem verði lögbundin í megin atriðum. Gert er ráð fyrir að í fjárfestingastefnu sjóðsins verði útilokaðir 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 nýtingu vinnuafls barna og framleiðslu og sölu vopna sem nýtt eru í hernaði. Með þessu fyrirkomulagi verði gætt að armslengdarsjónarmiðum, s.s. að ráðherra hafi ekki yfirstjórnunarvald með ákvörðunum stjórnar og hlutist ekki til um einstakar fjárfestingar, en einnig að því að ráðherra geti rækt ábyrgð sína á því að stjórnin starfi samkvæmt lögum og í samræmi við ábyrga stjórnarhætti og fylgi viðhlítandi fjárfestingarsetefnu.

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 umsýslugreiðslur til eignastýringaraðila sem gert er ráð fyrir að verði samið við varðandi verðbréfakaup og sjóðsstýringu.

Eðli málsins samkvæmt er með engu móti hægt að geta sér til af nokkurri nákvæmni um hversu stórt fjárhagslegt tjón gæti orðið um að ræða 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. Hægt er að setja fram lauslegar stærðargráður þar sem ganga má út frá því að þörf væri fyrir slíkan sjóð þegar áfall er farið að nema a.m.k. nokkrum tugum milljarða króna, t.d. 50 mia.kr., umfram það sem kynni að vera borið af öðrum tryggingum. Miðað við þetta 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 mia.kr. eða nærri tíu hundraðshluta af VLF. Ætla má að það gæti tekið um fimmtán til tuttugu ár að byggja upp slíkan sjóð miðað við varfærnar forsendur um þá fjármuni sem gera má ráð fyrir að til hans falli á komandi árum og um ávöxtun þeirra. Í þessu sambandi má líta til fordæmis Norðmanna þar sem stjórnmálaflokkarnir hafa staðið saman um að láta olíusjóð þeirra byggjast upp án þess að ganga í hann til að mæta þörfum hins opinbera fyrr en nú þegar stærð hans er orðin um eða yfir 1 billjón bandaríkjadala. Það verður á valdi stjórnvalda í framtíðinni að meta hvenær sjóðurinn verður orðinn svo stór að tekjum sem honum eru ætlaðar verði betur ráðstafað í annað.

Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er jafnframt gert ráð fyrir því að í áformuðu frv. verði bráðabirgðaákvæði sem kveði á um að árleg framlög í Þjóðarsjóð verði tímabundið lægri en arðgreiðslutekjurnar þar sem þeim hluta þeirra verði varið annars vegar til átaks í uppbyggingu hjúkrunarrýma og hins vegar til eflingar á nýsköpun atvinnuveganna. Þar sem nýttur verði tiltekin hluti nýrra tekna til þessara tímabundnu sérverkefna mun sú ráðstöfun engin áhrif hafa á afkomu ríkissjóðs.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Þegar hefur verið byggður upp mikilvægur viðbúnaður í landinu vegna áfalla, einkum náttúruhamfara, en skylt er að vátryggja hjá Náttúruhamfaratryggingu Íslands (áður Viðlagatryggingu Íslands) allar húseignir og lausafé sem er brunatryggt hjá vátryggingafélagi sem starfsleyfi hefur hér á landi. Að auki tryggir Náttúruhamfaratrygging hitaveitur, vatnsveitur, skolpveitur, hafnarmannvirki og ýmsa aðra innviði. Að baki þessum tryggingum eru erlendar endurtryggingar. Raunar má ætla að styrkur Náttúruhamfaratryggingar Íslands sé slíkur að tryggingar hennar dugi til þess að mæta verulega umfangsmeira tjóni en orðið hefur að minnsta kosti sl. eina til tvær aldir ef undan er skilið Heimaeyjargosið.

Utan tryggingar falla hins vegar stór samgöngumannvirki, svo sem meginhluti vegakerfisins. Þá getur orðið umtalsvert tjón vegna afleiddra áhrifa af völdum hamfara sem Náttúruhamfaratrygging bætir ekki. Æskilegt er að byggja upp viðbúnaðarkerfi sem gæti gert stjórnvöldum kleift að mæta afleiðingum þess hluta tjóns sem ekki fellur undir tryggingar Náttúruhamfaratryggingar þannig að ríkissjóður komist hjá því að skuldsetja sig úr hófi fram við slíkar aðstæður.

Ekki er fyrir hendi löggjöf um teljandi fjárhagslegan viðbúnað við stóráföllum af öðrum toga en náttúruhamförum. 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 en það svarar nú til um 8,5 mia.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 sem ekki eru mjög umtalsverð. Fyrirhuguðum Þjóðarsjóði er ætlað að bæta úr þessu til að gera samfélaginu betur kleift að vega á móti neikvæðum áhrifum af stærri atburðum, s.s. afleiðingum af vistkerfisbresti eða alvarlegum sjúkdómsfaraldri, eða áföllum af öðrum meiði sem nú eru algerlega óþekkt eða ófyrirséð.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Áformaður Þjóðarsjóður og sá fjárhagslegi viðbúnaður sem í honum fælist til lengri tíma litið væri nýtt fyrirkomulag mála til að varna fjárhagslegri áhættu í opinberum fjármálum sem hefur ekki verið fyrir hendi í núverandi málaflokkum ríkisstarfseminnar og hefur því ekki verið mótuð sérstök stefnumörkun um til þessa. Gert er ráð fyrir að starfsemi sjóðsins verði tekin upp sem sérstakur málaflokkur undir núverandi málefnasviði 34 – Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir.

Í þessu sambandi er þó ástæða til að nefna að stofnsetning Þjóðarsjóðs til viðbótar við Náttúruhamfaratryggingar Íslands væri í samræmi við almenn sjónarmið sem sett hafa verið fram í gegnum tíðina á ráðstefnum og skýrslum á alþjóðavettvangi varðandi fyrirhyggju í uppbyggingu fjármála hins opinbera gagnvart áhættu af margs konar efnahagslegum áföllum.

Í annan stað er ljóst að starfræksla á slíkum varúðarsjóði styður beint við þá stefnumörkun sem kemur fram í helstu grunngildum laga nr. 123/2015, um opinber fjármál: sjálfbærni, varfærni og stöðugleika sbr. umfjöllun um þau í greinargerð laganna.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

- Að byggja upp áfallavörn fyrir þjóðina þegar ríkissjóður verður fyrir fjárhagslegri ágjöf í tengslum við meiri háttar ófyrirséð áföll á þjóðarhag
- Að milda efnahagssamdrátt í kjölfar áfalls á þjóðarbúið
- Að fylgja eftir áformum í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar um stofnun Þjóðarsjóðs og um að hluta af umræddum fjármunum verði varið tímabundið til uppbyggingar á hjúkrunarrýmum og til að efla nýsköpunarstarf atvinnuveganna.
- Að uppsöfnun og ávöxtum tiltekins hluta ríkistekna í mynd peningalegra eigna sem ætti að skila betri afrakstri en ella með hagvæmum hætti
- Að fjármunum sjóðsins verði einvörðungu varið til fjárfestinga erlendis, sem til þess fallið að dreifa fjárhagsáhættu þjóðarbúsins og varna því að sjóðurinn hafi bein áhrif á einstakar innlendar atvinnugreinar og fyrirtæki
- Að hafa með tíð og tíma jákvæð áhrif á mat sérhæfðra ráðgjafarfyrirtækja og

fjármálamarkaðarins á lánshæfi ríkissjóðs og fleiri innlendra aðila sem því tengjast og þar með að draga úr fjármagnskostnaði

- Að tryggja sjálfstæði sjóðsins og armslengd frá stjórnsýslu og pólitískum málefnum líðandi stundar með tilliti til langtímahlutverk hans en jafnframt að gæta stjórnskipulegri ábyrgð ráðherra og að hann geti rækt skyldur sínar varðandi eftirlit með starfrækslu og fjárreiðum sjóðsins
- Að aðkoma Alþingis að úthlutunum úr sjóðnum til ríkissjóðs verði tryggð með viðeigandi umbúnaði í frv. í samræmi við fjárstjórnarvald þingsins og fyrirkomulag við samþykkt fjármálaáætlana og setningu fjárlaga

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Stjórnvöld verða í verri afstöðu til þess að mæta afleiðingum stóráfalla sem ekki falla undir tryggingar Náttúruhamfaratryggingar. Við slíkar aðstæður gæti komið til þess að ríkissjóður þurfi 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 kjölfarið á meiri háttar ófyrirséðu áfalli á þjóðarhag.

Lánshæfismat hins opinbera og tiltrú og traust innlendra hagsmunaaðila og alþjóðastofnana á fjármálastjórn stjórnvalda gæti orðið minna en ella þar sem ekki væru jafn traustar stoðir undir sjálfbærni opinberra fjármála til lengri tíma litið.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Til álita kæmi að haga stefnumörkun í ríkisfjármálum á þann veg að á hverju ári yrði fyrir hendi afgangur sem svaraði til umræddra tekna af orkuauðlindinni, auk annars afgangs sem væri upprunninn í reglubundinni starfsemi að öðru leyti, og að honum væri varið til 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 og fengju sérstaka þinglega meðferð þegar á þyrfti að halda. Sama á við ef slíkur afgangur væri látin safnast upp í innistæðureikningum ríkissjóðs auk þess sem slík ávöxtun yrði mun rýrari heldur en í sérstökum fjárfestingarsjóði á erlendum mörkuðum. Þá þarf að hafa í huga að innan tíðar kann að hafa náðst það góður árangu í lækkun á skuldastöðu hins opinbera að skuldabréfaútgáfa ríkissjóðs fari nálgast það lágmark sem talið er vera heppilegt fyrir virkni fjármálamarkaðar í landinu og að því þurfi áframhaldandi bati í nettóskuldum að beinast meira yfir í uppsöfnun peningalegra eigna.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Ekki verður séð að lagalegur umbúnaður málsins geti verið með mikið öðrum hætti en hér er ráðgert miðað við úrlausnarefnið.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Sú leið sem er áformuð með lagasetningunni er að komið verði á fót varúðarsjóði til að mæta hugsanlegum fátíðum efnahagslegum skakkaföllum s.s. vegna vistkerfisbrests eða náttúruhamfara. Sjóðnum verði sett sérstök stjórn, sem hafi yfirumsjón með rekstri og fjárfestingum hans á erlendum fjármálamörkuðum. Framlög ríkissjóðs til sjóðsins verði jafnhá nýjum tekjum frá orkuvinnslufyrirtækjum í eigu ríkisins sem horfur eru á að falli til á komandi árum. Verði ríkissjóður fyrir verulegum fjárhagslegum skaða af völdum ófyrirséðs áfalls sem þjóðarbúið hefur orðið fyrir verði heimilt með samþykki Alþingis að veita fé úr Þjóðarsjóði til ríkissjóðs, sem nemi allt að helmingi eigna sjóðsins á hverjum tíma. Með vísan í þau sjónarmið sem rakin eru hér á undan er þessi leið talin árangursríkust til að tryggja þau markmið sem að er stefnt.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Á þessu stigi málsins er ekki talin þörf fyrir umtalsverðar breytingar á gildandi lögum og reglum.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

Nei.

2. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**

Nei.

3. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**

Nei.

F. Samráð

1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**

Áformin snerta almannahagsmuni en snerta ekki hagsmuni einstakra hópa einstaklinga eða lögaðila umfram aðra.

2. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**

Skörun er við stjórnarmálefni forsætisráðuneytisins, sem fer með málefni þjóðlendna og endurgjald (leigu) vegna nýtingar réttinda innan þeirra.

3. **Samráð sem þegar hefur farið fram**

Starfshópur á vegum forsætisráðuneytisins sem falið var að vinna frumvarpsdrög vegna áformanna fundaði á meðan á vinnu hans stóð með Landsvirkjun, forsætisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Seðlabanka Íslands, Náttúruhamfaratryggingu Íslands, og sérfræðingum í náttúruvísindum.

4. **Fyrirhugað samráð**

Samráð við almenning vegna áforma um lagasetningu og vegna frumvarpsdraga þegar þar að kemur.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal**

Til bráðabirgða er gengið út frá því að nýjar tekjur í tengslum við stofnsetningu Þjóðarsjóðs verði að lágmarki 10 mia.kr. ári og að jafnháu framlagi verði veitt til hans. Ætla má miðað við þær tekjur og varfærnar forsendur um ávöxtun að unnt verði að safna upp nálægt 250-300 mia.kr. á tveimur áratugum, sem viðbúnaðarsjóði til að mæta fjárhagslegum áföllum á ríkissjóð.

H. Næstu skref, innleiðing

1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**

Já. Gert er ráð fyrir að frumvarp verði tilbúið til framlagningar haustið 2018.

2. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**

Áformin gera ráð fyrir stofnun sjóðs og stjórnskipulag hans nánar útfært. Ætla má að undirbúningur geti gengið hratt fyrir sig og ekki er nauðsynlegt að gefa tíma til aðlögunar.

3. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**

Stjórnvöld þurfa að ákvarða framtíðarfyrirkomulag á arðgreiðslustefnu gagnvart orkuvinnslufyrirtækjum í eigu ríksins. Æskilegt er að sem breiðust sátt verði um fyrirkomulagið sem áformað er að leggja til þannig að sjóðurinn verði í færum til að mæta áfalli.

4. **Mælikvarðar á árangur og útkomu**

Að uppbygging sjóðsins verði í samræmi við tekjur af orkuframleiðslufyrirtækjum í eigu ríkisins.

5. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**

Já, gert er ráð fyrir að skýrsla verði reglulega gefin út um starfsemi sjóðsins.

I. Annað

[ ]

J. Fylgiskjöl

1. [**Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað**
2. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum**]