



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Fjármála- og efnahagsráðuneyti
Lindargötu Arnarhvoli
150 Reykjavík

Reykjavík 24. september 2018

1809042SA GB
Málalýkill: 00.64

Efni: Umsögn um áform um frumvarp um Þjóðarsjóð

Tilfni er til þess að gera alvarlega athugasemd við að á samráðsgátt Stjórnarráðsins er aðeins veittur vikufrestur til þess að veita umsögn um það mál sem hér er til umsagnar. Um er að ræða mál sem er mjög stórt í öllu tilliti og varðar framtíð allrar þjóðarinnar. Að áliti sambandsins er algert lágmark að veita nokkurra vikna frest til umsagnar um slíkt mál, til að hægt verði að veita um það vandaða umsögn. Jafnframt skal tekið fram að ekkert samráð hefur verið haft við Samband íslenskra sveitarfélaga um málið.

Áformað lagafrumvarp

Í lýsingu á samráðsgátt Stjórnarráðsins kemur eftirfarandi fram:

Fjármála- og efnahagsráðuneytið áformar að leggja fram frumvarp til laga um 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.

Í frummati fjármála- og efnahagsráðuneytisins á áhrifum fyrirhugaðrar lagasetningar kemur fram að gert er ráð fyrir að á næstu misserum marki stjórnvöld eigenda- og arðgreiðslustefnu gagnvart orkuvinnslufyrirtækjum í eigu ríkisins sem feli í sér auknar tekjur ríkissjóðs af nýtingu þeirra á orkuaudlindum, 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 mjög mikilli fjárfestingarþörf á komandi 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 milljarða kr. á ári.

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 ætti sú ráðstöfun ekki að hafa áhrif á afkomu ríkissjóðs.

Þá kemur fram að Þjóðarsjóðurinn verði eign íslenska ríkisins og færður á efnahagsreikning ríkissjóðs. Stefnt verði að því að byggja sjóðinn upp þar til stærð hans verði orðin um 10% af VLF. Miðað við bráðabirgðaforsendu um innstreymi í sjóðinn og að það takist að ávaxta hann í sama mæli og lögboðið viðmið fyrir lífeyrissjóði megi ætla að þeirri stærðargráðu verði náð á u.þ.b. tuttugu árum að því gefnu að ekki þurfi að bæta fjárhagsáfall úr sjóðnum á því tímabili.

Áhrif á þjóðarbúskapinn og sveitarfélög

Hugmyndir um stofnun Þjóðarsjóðs eru ekki nýjar af nálinni og þekkjast víða um heim. Það er afstaða sambandsins að stofnun slíks sjóðs geti verið skynsamleg, ekki síst þegar horft er til reynslu Norðmanna af stofnun sjóðs af sama toga. Miklu skiptir að skýrar línur verði settar um við hvaða skilyrði komi til útgreiðslu úr sjóðnum, en ljóst er að tilurð sjóðs af því tagi sem hér um ræðir skapar umtalsverðan freistnivanda. Afleiðing freistnivanda (e. moral hazard) í þessu tilviki er að vitneskjan um tilvist Þjóðarsjóðs leiði til þess að stjórnvöld verði áhættusæknari en ella. Velta má því fyrir sér hvenær í hagsögu landsins frá því fullveldi var fengið hefði komið til álita að greiða út úr slíkum sjóði. Voru skilyrði til þess fyrir hendi á árum fyrri heimsstyrjaldarinnar, eða árin sem síðin gaf sig ekki (t.d. 1947 og síðar 1967-69), eða gosið í Heimaey 1973? Hvað um hrun bankanna fyrir áratug síðan?

Mikilvægt er að horft verði til mjög langrar framtíðar um ávöxtun og ráðstöfun þessa tekjuauka ríkisins. Sambandið tekur því undir það mat fjármála- og efnahagsráðuneytisins að með því að treysta fjárhagslega burði ríkissjóðs til að takast á við stórt áfall á þjóðarbúið verður stuðlað að meiri stöðuleika í efnahagslífinu, ef tryggilega er um hnútana búið. Sambandið tekur undir að skynsamlegt geti verið að sett verði „gólf“ fyrir úthlutunum úr Þjóðarsjóði í ríkissjóð á þá leið að ráðstöfun úr sjóðnum komi einungis til álita ef fjárhagsáfall svarar t.d. til meira en 5% af árlegum tekjum ríkissjóðs. Tilgangurinn með því væri að takmarka það svigrúm sem stjórnvöld hafi til að sækja fjármuni úr sjóðnum.

Þegar horft er til áhrifa slíkrar lagasetningar á sveitarfélögin blasir við að stofnun slíks þjóðarsjóðs geti mildað áhrif náttúruhamfara og annarra ytri áfalla á sveitarfélögin. Rétt er þó að hafa í huga að þegar er til staðar löggjöf hér á landi um náttúruhamfarir og stofnun Þjóðarsjóðs myndi því væntanlega eingöngu hafa áhrif ef áföll verða af þeirri stærðargráðu að Náttúruhamfaratrygging Íslands (áður Viðlagatrygging Íslands) geti ekki bætt þau tjón á fullnægjandi hátt.

Í frummati fjármála- og efnahagsráðuneytisins segir jafnframt að mögulegt sé að sveitarfélög njóti að einhverju marki góðs af betra lánshæfismati íslenska ríkisins sem leiði af stofnun sjóðsins. Slíkra jákvæðra áhrifa kann að gæta, t.d. á vaxtakjör, en ætla má þó að þau verði fremur óveruleg. Líklegt er að Þjóðarsjóður myndi hafa jákvæð áhrif á gengi gjaldmiðilsins og draga úr gengissveiflum.



Er lagasetning tímabær?

Að áliti sambandsins er ekki knýjandi að lagafrumvarp um Þjóðarsjóð verði lagt fram til samþykktar á yfirstandandi löggjafarþingi. Lykilatriði er að skapa sem breiðasta sátt um málið, þannig að tryggt verði að við ríkisstjórnarskipti verði ekki allt önnur viðhorf til framtíðarhlutverks sjóðsins. Jafnframt er eðlilegt að fyrir liggi skýrar forsendur um framtíðartekjur sjóðsins og tímabundnar heimildir til ráðstöfunar á hluta af tekjum hans til verkefna í almannabágu.

Hvað varðar tekjuhliðina leggur Samband íslenskra sveitarfélaga áherslu á að lokið verði sem fyrst við útfærslu lagabreytinga sem tryggi sveitarfélögum sanngjarna hlutdeild í þeim tekjum sem skapast vegna orkuframleiðslu og flutnings raforku. Niðurstaða þeirrar vinnu getur haft áhrif á hagnað raforkufyrirtækja enda má ætla að á grundvelli gildandi fyrirkomulags njóti slík fyrirtæki ívilnunar í formi skattaundanþágu sem nemi allt að 80 prósentustigum af því sem önnur fyrirtæki á samkeppnismarkaði, sem ekki njóta sambærilegrar undanþágu, greiða til sveitarfélaga í formi fasteignaskatts.

Á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur verið mikill stuðningur við að endurskoða fyrirkomulag fasteignaskattsálagningar á virkjanir. Samkvæmt gildandi lögum er fasteignaskattur aðeins lagður á stöðvarhús en ekki á stíflumannvirki, jarðgöng og sambærileg mannvirki. Þetta fyrirkomulag hefur þótt ósanngjarnt enda leiðir það til þess að eingöngu eitt sveitarfélag fær fasteignaskattstekjur af virkjun þótt mannvirki sem henni tengjast geti hæglega snert tvö eða jafnvel fleiri sveitarfélög. Einnig hafa sveitarfélögin gagnrýnt að flutningskerfi raforku skuli ekki vera metin til fasteignamats, sem aftur leiðir til þess að ekki er greiddur af þeim fasteignaskattur. Verður að ætla að það fyrirkomulag sé algerlega úrelt. Fáránleiki gildandi fyrirkomulags á skattlagningu raforkumannvirkja blasir síðan enn frekar við þegar horft er til nýlegs úrskurðar yfirfasteignanefndar um álagningu fasteignaskatts á vindmyllur, en þar varð niðurstaða nefndarinnar sú að 80% mannvirkis skyldu vera undanþegin fasteignamati á þeim grundvelli að sá hlut væri „rafveita“.

Sambandið gerir þannig kröfu um að felld verði úr gildi undanþága sem nú er að finna í 26. gr. laga um skráningu og mat fasteigna. Umrætt ákvæði undanþiggur stærstan hluta mannvirkja í eigu orkufyrirtækja og allt flutningskerfið frá álagningu fasteignaskatts. Sambandið telur verulegar líkur á að undanþága raforkuframleiðenda frá álagningu fasteignaskatts feli í sér óheimila ríkisaðstoð við raforkufyrirtæki sem óhjákvæmilegt sé því að fella úr gildi. Þessari vinnu þarf að ljúka áður en fest er í lög hvernig tekjum ríkisins af raforkuframleiðslu verði ráðstafað til langrar framtíðar.

Bráðabirgðaákvæði um tímabundna ráðstöfun tekna

Sambandið telur ekki ástæðu til að leggja gegn áformum um að hluta tekna Þjóðarsjóðs verði ráðstafað til mikilvægra samfélagsverkefna. Sambandið telur hins vegar mjög mikilvægt að í því samhengi verði horft víðar á málið og m.a. verði brugðist við sanngjörnum kröfum sveitarfélaga um að ríkið komi að því að fjármagna nauðsynlega innviði til að tryggja rétta innleiðingu ESB-löggjafar hér á landi og annarra alþjóðlegra skuldbindinga. Má í því samhengi m.a. nefna fráveitumál, úrgangsmál og almenningssamgöngur.



Lokaorð

Sambandið óskar eftir tækifæri til að ræða málið nánar á fundi með fjármála- og efnahagsráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs