



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 2

(2005–2006)

Om lov om Statens pensjonsfond

*Tilråding fra Finansdepartementet av 7. oktober 2005,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Finansdepartementet legger med dette fram forslag til lov om Statens pensjonsfond. Forslaget tar utgangspunkt i vurderingene i St.meld. nr. 12 (2004–2005) Pensjonsreform – trygghet for pensjonene (Pensjonsmeldingen), som et bredt flertall på Stortinget sluttet seg til.

Departementet foreslår at Statens pensjonsfond etableres med utgangspunkt i Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. Det legges opp til at virksomheten i de to fondene videreføres som i dag innenfor den nye overbygningen. Statens pensjonsfond vil således ikke ha eget styre eller egen administrasjon. De to delene av Pensjonsfondet foreslås å hete henholdsvis «Statens pensjonsfond – Utland» og «Statens pensjonsfond – Norge».

Departementet legger opp til at den finansielle sparingen som har funnet sted i Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet, videreføres ved etableringen av Statens pensjonsfond. I tråd med dette knyttes handlingsregelen for bruken av oljeinntekter til utenlandsdelen av Statens pensjonsfond, samtidig som avkastningen av Statens pensjonsfond – Norge løpende legges til denne delen av fondet.

2 Bakgrunnen for forslaget om lov om Statens pensjonsfond

Regjeringen Stoltenberg nedsatte 30. mars 2001 en kommisjon med medlemmer fra partiene på Stortinget og uavhengige eksperter for å utrede

hovedmål og prinsipper for en reform av pensjonssystemet. Pensjonskommisjonen la fram sin sluttrapport 13. januar 2004 som NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida.

I rapporten foreslo kommisjonen bl.a. at det etableres et nytt Statens pensjonsfond basert på Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. Regjeringen støttet forslaget i Pensjonsmeldingen og varslet at man senere ville legge fram en egen lovproposisjon om etableringen av Statens pensjonsfond, hvor det bl.a. ville gjøres nærmere rede for organiseringen av fondet.

I vedtak av 26. mai 2005 ba Stortinget Regjeringen om å iverksette arbeidet med en pensjonsreform i tråd med avtale inngått mellom regjeringspartiene, Arbeiderpartiet og Senterpartiet. I Innst. S. nr. 195 (2004–2005) fra finanskomiteen om pensjonsreform – trygghet for pensjonene heter det under vedtak II, punkt 5 Fondering av Folketrygden, bl.a. at:

«Petroleumsfondet og Folketrygdfondet omgjøres til et Statens pensjonsfond.

[...]

Regjeringen skal også vurdere hvordan den rollen det nye pensjonsfondet har som bufferfond for de generasjonsmessige ubalansene i folketrygden, kan styrkes».

I foreliggende proposisjon om lov om Statens pensjonsfond følger Regjeringen opp denne delen av stortingsvedtaket.

3 Organiseringen av Statens pensjonsfond og forholdet til den økonomiske politikken

3.1 Formålet med Statens pensjonsfond

3.1.1 Bakgrunn

Pensjonskommissjonens forslag om å opprette Statens pensjonsfond tok utgangspunkt i analyser som viste et betydelig langsiktig innstrammingsbehov i offentlige finanser. Spesielt trakk kommisjonen fram at statens utgifter til pensjoner, helse og omsorg vil stige kraftig i årene framover, mens petroleumsinntektene om noen år vil falle markert. Pensjonskommissjonen pekte derfor på at staten må bygge opp betydelige økonomiske reserver i årene framover for å unngå en sterk økning i den finansielle belastningen for de yrkesaktive.

Pensjonskommissjonen understreket i sin rapport at etableringen av et pensjonsfond i seg selv ikke gjør pensjonssystemet mer bærekraftig. Kommisjonen mente imidlertid at et pensjonsfond ville kunne gjøre det lettere å få oppslutning om en langsiktig forsvarlig finanspolitikk, der det settes til side tilstrekkelige midler i årene framover. I den forbindelse pekte kommisjonen også på at en rekke andre land med store inntekter fra ikke-fornybare naturressurser har erfart at det er vanskelig for staten å bygge opp en betydelig finansiell formue. På denne bakgrunnen gikk Pensjonskommissjonen inn for å etablere Statens pensjonsfond, basert på Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet.

I Pensjonsmeldingen støttet Regjeringen Pensjonskommissjonens forslag om å opprette Statens pensjonsfond. Regjeringen var også enig med kommisjonen i at sparingen i Pensjonsfondet må skje i form av en generell fondsoppbygging, dvs. at størrelsen på fondet og de årlige avsetningene ikke direkte knyttes til utviklingen i statens pensjonsforpliktelser i folketrygden. Det ble i meldingen vist til at dagens fondskapital bare kan fondere en begrenset del av de pensjonsforpliktelsene som allerede er bygget opp. Samtidig ble det pekt på at fondering av en bestemt andel av folketrygdens forpliktelser kunne gi svært store årlige svingninger i statens utgifter ved endringer i oljepris, kapitalavkastning eller pensjonsforpliktelsene. Et slikt pensjonsfond ville dermed kreve en videreføring av et betydelig bufferfond for å håndtere denne usikkerheten. I Pensjonsmeldingen ble det også pekt på at en løsning hvor de årlige avsetningene direkte knyttes til utviklingen i pensjonsforpliktelsene i folketrygden, ville kunne

gjøre det vanskeligere å foreta helhetlige avveininger mellom pensjonsutgifter og statens utgifter og inntekter på andre områder.

I Pensjonsmeldingen varslet Regjeringen også at den ville følge opp Pensjonskommissjonens forslag om å gi en utvidet omtale av utviklingen i kapitalen i Statens pensjonsfond og størrelsen på statens pensjonsforpliktelser i folketrygden i de årlige budsjettokumentene. I meldingen pekes det på at en slik redegjørelse vil kunne supplere omtalen av andre indikatorer og beregninger av bærekraften i offentlige finanser.

3.1.2 Departementets vurderinger

Etableringen av Statens pensjonsfond vil etter departementets vurdering bidra til å understøtte og tydeliggjøre behovet for en økonomisk politikk hvor det i årene framover settes av betydelige midler som kan bidra til å finansiere de framtidige pensjonsutbetalingene i folketrygden. Som varslet i Pensjonsmeldingen legger departementet opp til å gi en utvidet omtale av utviklingen i statens pensjonsforpliktelser i folketrygden og kapitalen i Pensjonsfondet i de årlige budsjettokumentene, som et supplement til andre indikatorer og beregninger av bærekraften i offentlige finanser.

Kapitalen i Statens pensjonsfond vil ved etableringen være langt mindre enn statens pensjonsforpliktelser i folketrygden. Som omtalt i Pensjonsmeldingen vil sparingen i Pensjonsfondet heller ikke være knyttet direkte til utviklingen i statens pensjonsforpliktelser i folketrygden. Videre vil ikke overføringene fra fondet være ørmerket til pensjonsformål. Folketrygden videreføres dermed som et utlikningsbasert («pay-as-you-go») pensjonssystem. Ved å understøtte oppbyggingen av finansielle reserver på statens hånd vil Statens pensjonsfond gi et viktig bidrag til å finansiere de løpende utbetalingene fra folketrygden, samtidig som en ivaretar hensynet til fleksibilitet i utøvelsen av den økonomiske politikken. Departementet legger til grunn at Statens pensjonsfond skal etableres på en slik måte at statens finansielle sparing opprettholdes, jf. avsnitt 3.3.

Formålet med Statens pensjonsfond framkommer i lovens § 1 hvor det heter at «Statens pensjonsfond skal understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter.» Formålsparagrafen til Statens pensjonsfond kan ses på som en videreføring av formålet med henholdsvis Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. I Folke-

trygdfondets reglement, hjemlet i folketrygdloven, heter det at Folketrygdfondet gjennom formuesoppbygging skal bli til størst mulig nytte for folketrygden. I henhold til petroleumsfondsloven skal Statens petroleumsfond underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av petroleumsinntektene. Disse langsiktige hensynene har bl.a. vært knyttet til finansiering av framtidige pensjonsutbetalinger i folketrygden.

3.2 Organiseringen av Statens pensjonsfond

3.2.1 Bakgrunn

Det er enkelte forskjeller i det formelle rammeverket som i dag regulerer henholdsvis Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. *Statens petroleumsfond* er regulert i lov av 22. juni 1990 nr. 36. Loven gir Finansdepartementet i oppgave å forvalte Petroleumsfondet. Departementet har delegert den operative forvaltningen av fondets midler til Norges Bank. Rammeverket for den operative forvaltningen er gitt i en egen forskrift, utfyllende presiseringer av denne forskriften og en forvaltningsavtale mellom Finansdepartementet og Norges Bank.

Formelt er Petroleumsfondet et kroneinnskudd på en særskilt konto i Norges Bank. Norges Bank skal i bankens eget navn videreplassere dette innskuddet i finansielle instrumenter og kontantinnskudd denominert i utenlandsk valuta. Avkastningen av Petroleumsfondet er lik avkastningen av disse plasseringene.

Folketrygdfondet ble opprettet i 1967 med hjemmel i lov om folketrygd av 17. juni 1966 nr. 12. Fondet reguleres av et eget reglement vedtatt av Stortinget i medhold av § 23-11 i lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven). Kongen kan i henhold til reglementet gi nærmere retningslinjer om fondsforvaltningen og om gjennomføringen av disse. Dette er senere delegert til Finansdepartementet, jf. kgl.res. av 17. januar 1991.

I Pensjonsmeldingen tilrås det at Statens pensjonsfond hjemles i egen lov, med utgangspunkt i lov om Statens petroleumsfond og regelverket for Folketrygdfondet. I meldingen legges det til grunn at eierskapet av Statens pensjonsfond skal utøves av Finansdepartementet i tråd med dagens praksis for Petroleumsfondet. Videre la Regjeringen til grunn at det ikke er nødvendig med et eget styre eller en egen administrasjon for Pensjonsfondet, og at en i all hovedsak bør søke å videreføre dagens virksomhet i henholdsvis Norges Bank og Folke-

trygdfondet. For å klargjøre at arbeidsdelingen mellom de to delene av Statens pensjonsfond skulle videreføres, varslet Regjeringen i meldingen at man i forbindelse med etableringen tok sikte på å foreslå en navneendring av Petroleumsfondet og Folketrygdfondet, til henholdsvis Statens pensjonsfond utenlandsdel og Statens pensjonsfond innenlandsdel. Ved behandlingen av Pensjonsmeldingen hadde flertallet i finanskomiteen ikke merknader til den skisserte organiseringen av Statens pensjonsfond, jf. Innst. S. nr. 195 (2004–2005).

3.2.2 Departementets vurderinger

Ved å etablere Statens pensjonsfond i medhold av en egen lov gis fondet en formell forankring. Dette vil bidra til å understøtte formålet med Pensjonsfondet, og derigjennom styrke fondets rolle i utformingen av den økonomiske politikken. Navnet på de to delene av Statens pensjonsfond foreslås fastlagt i loven på en måte som reflekterer dagens arbeidsdeling mellom Norges Bank og Folketrygdfondet, herunder også den rollen Statens petroleumsfond har i å skjerme den innenlandske økonomien fra virkningene av svingninger i petroleumsinntektene. Departementet legger i loven opp til at motverdien av kapitalen som forvaltes av Folketrygdfondet framover betegnes «Statens pensjonsfond – Norge», siden denne delen av fondet i hovedsak plasseres i Norge, jf. avsnitt 3.4. Kapitalen på kontoen merket Statens petroleumsfond i Norges Bank bør etter departementets vurdering gis navnet «Statens pensjonsfond – Utland», jf. også omtalen i avsnitt 3.3. Departementet legger til grunn at disse navnene også reflekteres i rapporteringen og kommunikasjonen for den operative forvaltningen av de to delene av Statens pensjonsfond.

I tråd med Pensjonsmeldingen legger departementet opp til at etableringen av Statens pensjonsfond ikke i seg selv skal påvirke virksomheten i henholdsvis Norges Bank og Folketrygdfondet. Departementet legger videre opp til at Statens pensjonsfond ikke skal ha eget styre eller egen administrasjon, men at det ansvaret Norges Banks hovedstyre og Folketrygdfondets styre i dag har for den operative forvaltningen av henholdsvis Petroleumsfondet og Folketrygdfondet, videreføres innenfor den nye fondskonstruksjonen. Dette ansvaret knytter seg bl.a. til å påse at fondenes retningslinjer overholdes.

Som varslet i Pensjonsmeldingen legger departementet opp til at eierskapet av Statens

pensjonsfond skal utøves i tråd med dagens praksis for Statens petroleumsfond. Det legges i loven derfor opp til at Finansdepartementet får hjemmel til å fastsette nærmere regler for forvaltningen av både innenlandsdelen og utenlandsdelen av Statens pensjonsfond i egne forskrifter. Dette er en videreføring av gjeldende ordning for Statens petroleumsfond, men en endring i forhold til Folketrygdfondet, der det i dag er Stortinget som fastsetter reglementet. Departementet legger til grunn at retningslinjene for forvaltningen av de to delene av Pensjonsfondet forankres i Stortinget i tråd med den praksis som har blitt fulgt for Statens petroleumsfond.

Norges Bank vil også etter etableringen av Statens pensjonsfond plassere motverdien av en kronekonto i utenlandske verdipapirer. Departementet legger opp til at forvaltningsoppdraget for utenlandsdelen av Statens pensjonsfond videreføres gjennom den forvaltningsavtalen som er inngått mellom Finansdepartementet og Norges Bank vedrørende Petroleumsfondet. Departementet tar sikte på å inngå en forvaltningsavtale også med Folketrygdfondet.

3.3 Om forholdet til retningslinjene for den økonomiske politikken

3.3.1 Bakgrunn

Regjeringen Stoltenberg la 29. mars 2001 fram St.meld. nr. 29 (2000–2001) *Retningslinjer for den økonomiske politikken*. Et flertall i Stortinget sluttet seg til de nye retningslinjene som innebærer at petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens petroleumsfond (handlingsregelen). Budsjettpolitikken er dermed gitt en mellomlangsigte forankring.

I forskrift av 29. mars 2001 ble det samtidig fastsatt nye retningslinjer for pengepolitikken. Ifølge forskriften skal pengepolitikken sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Av forskriften følger det at pengepolitikken skal bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting og til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Pengepolitikken har dermed en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen.

Retningslinjene for budsjettpolitikken ble i St.meld. nr. 29 (2000–2001) først og fremst begrunnet med behovet for en klar, langsigte

strategi for innfasingen av petroleumsinntekter i norsk økonomi. Innledningsvis heter det i meldingen:

«Inntektene fra petroleumsproduksjonen har blitt betydelig høyere de siste to årene enn tidligere lagt til grunn. Dette har gitt store avsetninger til Statens petroleumsfond, og økt rom for bruk av avkastningen av disse midlene. Det forventes at fondet vil fortsette å vokse betydelig også i årene framover. Dette har økt handlefriheten i budsjettpolitikken. Regjeringen mener på denne bakgrunn at det er behov for en klar, langsigte strategi for bruken av oljeinntektene.»

Retningslinjene for budsjettpolitikken er på denne måten nært knyttet til bruken av petroleumsinntekter i norsk økonomi. Hensynet til en balansert økonomisk utvikling tilsier at Petroleumsfondet plasseres direkte i utlandet, slik at den innenlandske økonomien skjermes fra virkningene av svingninger i petroleumsinntektene.

Pensjonskommisjonens beregninger av utviklingen i offentlige finanser var basert på at handlingsregelen for budsjettpolitikken ble videreført. Samtidig foreslo kommisjonen at det skulle etableres en langsigte retningslinje om at de ufonderte forpliktelsene knyttet til alderspensjonen i folketrygden ikke skulle øke over tid, målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. På denne måten skulle en unngå å skyve stigende pensjonsforpliktelser over på kommende generasjoner.

I Pensjonsmeldingen la Regjeringen til grunn at handlingsregelen for bruken av petroleumsinntekter skal videreføres som den operative retningslinjen for finanspolitikken. Dette ble bl.a. begrunnet med at handlingsregelen gir en jevn, langsigte og forsvarlig innfasing av petroleumsinntekter i norsk økonomi. Videre ble det lagt vekt på at staten fortsatt skal bidra til kapitalutgang gjennom finanssparing i utlandet. Etableringen av et Statens pensjonsfond vil dermed ikke reise vesentlige nye problemstillinger for pengepolitikken.

Regjeringen pekte i Pensjonsmeldingen på at Pensjonskommisjonens forslag om at de ufonderte pensjonsforpliktelsene over tid ikke skal øke som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, ikke er egnet som en operativ rettesnor for finanspolitikken fra år til år. Til det vil årlige endringer i oljepris, kapitalavkastning og pensjonsforpliktelser kunne gi for store svingninger i offentlige budsjetter. Det ble samtidig pekt på at utviklingen i de ufonderte pensjonsforpliktelsene

kan tjene som et pedagogisk hjelpemiddel for å illustrere bærekraften i finanspolitikken på lang sikt, jf. avsnitt 3.1.

3.3.2 Departementets vurderinger

På lengre sikt vil økte utgifter knyttet til en aldrende befolkning og avtakende inntekter fra petroleumsvirksomheten stille Norge overfor betydelige utfordringer i budsjettpolitikken. Budsjettframskrivingene i Perspektivmeldingen (St.meld. nr. 8 (2004–2005)) viste et langsiktig innstrammingsbehov i offentlige finanser, også dersom pensjonsreformen gjennomføres langs de linjer Regjeringen foreslo i Pensjonsmeldingen. For å unngå å skyve store byrder over på framtidige generasjoner må det derfor legges opp til en betydelig fondsoppbygging i årene framover.

Departementet vil også peke på at de løpende innbetalingene fra petroleumsvirksomheten har en annen karakter enn statens øvrige inntekter, ettersom de delvis har sitt motstykke i en reduksjon i statens petroleumsformue. De budsjettpolitiske retningslinjene ivaretar petroleumsinntektenes spesielle karakter og sikter mot at oljeinntektene også skal komme framtidige generasjoner til gode. Statens netto kontantstrøm fra oljevirksomheten overføres i sin helhet til Statens petroleumsfond, mens retningslinjene tilsier at bare forventet realavkastning av fondet skal brukes.

En jevn og forsvarlig innfasing av petroleumsinntektene er også nødvendig av hensyn til en balansert utvikling i norsk økonomi. Petroleumsvirksomheten gir en stor og ujevn valutainngang til Norge. Budsjettpolitikken innebærer at bruken av petroleumsinntekter er forutsigbar og frikoblet fra de løpende inntektsstrømmene. Gjennom å investere en vesentlig del av inntektene fra petroleumsvirksomheten i utlandet, legger en samtidig til rette for å stabilisere valutakursen. Det ligger således viktige stabiliseringspolitiske og pengepolitiske hensyn bak petroleumsfondsmekanismen og handlingsregelen som også må ivaretas framover.

I tråd med Pensjonsmeldingen legger departementet til grunn at retningslinjene for budsjettpolitikken videreføres som i dag, og at en etter etableringen av Statens pensjonsfond vil sikte mot at det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet over tid skal svare til forventet realavkastning av kapitalen i utenlandsdelen av Statens pensjonsfond ved inngangen til budsjettåret.

En videreføring av retningslinjene for budsjettpolitikken innebærer at statens sparing i dagens Petroleumsfond videreføres i utenlandsdelen av

Statens pensjonsfond. Fondets inntekter vil som i dag være lik statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten samt avkastningen fra fondets plasseringer. Tilsvarende vil utenlandsdelens utgifter bestå av en årlig overføring til statskassen etter vedtak i Stortinget. Stortinget har tidligere trukket opp retningslinjer for Statens petroleumsfond som tilsier at overføringen dekker det oljekorrigerede budsjettunderskuddet slik det anslås i nysaldert budsjett.

Departementet legger opp til at også statens sparing i Statens pensjonsfond – Norge videreføres som i dag. Siden 1979 har det ikke blitt overført midler til eller fra Folketrygdfondet. Fondet har dermed bidratt til statlig sparing ved at avkastningen av den investerte kapitalen løpende legges til fondet. For perioden fram til 2050 kan nåverdien av fortsatt sparing anslås til i underkant av 150 mrd. kroner, gitt en beregningsteknisk realavkastning på 4 pst.

3.4 Om kapitalforvaltningen i Statens pensjonsfond

3.4.1 Bakgrunn

Rammeverket for den operative forvaltningen av *Statens petroleumsfond* er regulert i en egen forskrift, utfyllende presiseringer av denne forskriften og en forvaltningsavtale mellom Finansdepartementet og Norges Bank, jf. avsnitt 3.2. I forskrift av 19. november 2004 angis det bl.a. i hvilke land og aktivaklasser Petroleumsfondet kan investere. I tråd med forskriften er siktemålet for forvaltningen høy avkastning innenfor moderat risiko. Fondet opptrer som en finansiell investor. Eierandelen i enkeltelskaper er små, og fondet plasseres slik at det gir en avkastning på linje med bredt sammensatte aksje- og obligasjonsindekser i land med velutviklet selskaps-, børs- og verdipapirlovgivning. Det har vært bred politisk enighet om Petroleumsfondets investeringsstrategi.

Forvaltningen av *Folketrygdfondet* er regulert i «Regler for administrasjon av Folketrygdfondet og om forvaltning av midlene, revisjon mv.», som ble fastsatt av Stortinget 20. juni 1997 og endret siste gang 15. desember 2004. Reglementets § 1 sier at fondsforvaltningen skal ta sikte på at Folketrygdfondet gjennom formuesoppbygging skal bli til størst mulig nytte for folketrygden, jf. avsnitt 3.1. I henhold til reglementets § 5 har styret ansvaret for at fondets midler anbringes med sikte på høyest mulig avkastning under hensyntaken til betryggende sikkerhet og den nødvendige likviditet. Sty-

ret skal også påse at det er etablert et betryggende risikostyringssystem for fondets forvaltning.

I Pensjonsmeldingen legges det opp til en generell fondsoppbygging, jf. avnitt 3.1. Det innebærer at det ikke stilles krav om at fondskapitalen i Statens pensjonsfond til enhver tid skal tilsvare en bestemt andel av pensjonsforpliktelsene. Opprettelsen av Statens pensjonsfond leder således ikke til noe behov for tilpasninger av forvaltningsstrategien til mer kortsiktige avkastningssvingninger i verdipapirmarkedene.

Regjeringen foreslo i Pensjonsmeldingen at Statens pensjonsfond skal bygge videre på forvaltermiljøene i Folketrygdfondet og Norges Bank, jf. avsnitt 3.2. I meldingen vises det bl.a. til at forvaltningsstrategien for Statens petroleumsfond er svært forskjellig fra strategien til Folketrygdfondet, og at Norges Bank ikke skal eie aksjer og rentepapirer i det norske markedet ut over det som er nødvendig for å ivareta rollen som sentralbank. I Pensjonsmeldingen går det også fram at Folketrygdfondet bør kunne benytte eksterne forvaltere, dersom fondet selv finner det hensiktsmessig, slik Norges Bank gjør for forvaltningen av Statens petroleumsfond.

I Pensjonsmeldingen la Regjeringen vekt på at en også framover må opprettholde et tydelig skille mellom forvaltningen av dagens to fond (Petroleumsfondet og Folketrygdfondet), og at arbeidsdelingen mellom dem ikke må undergraves i forbindelse med etableringen av Statens pensjonsfond. Pensjonsmeldingen la likevel opp til at Folketrygdfondets investeringsadgang i Norden skulle videreføres. I tråd med dette la Regjeringen til grunn at utenlandsplasseringene til Statens pensjonsfond i all hovedsak skjer gjennom utenlandsdelen av fondet, mens innenlandsplasseringene foretas gjennom innenlandsdelen.

I brev til Finansdepartementet av 3. desember 2004 foreslår Folketrygdfondet flere endringer i fondets plasseringsadgang. I brevet heter det bl.a.:

- «Folketrygdfondet bør få videreutvikle sin investeringsvirksomhet i Norden, og Norden bør være fondets investeringsunivers både for aksjer og obligasjoner.
- 30-50 pst. av fondets kapital bør kunne investeres i børsnoterte nordiske aksjer og norske unoterte aksjer.
- 50-70 pst. av fondets kapital bør kunne investeres i nordiske stats- og kredittobligasjoner.»

I brev til Folketrygdfondet skrev Finansdepartementet 16. desember 2004 at det ikke legges opp

til å foreslå større endringer verken i de organisatoriske rammebetingelsene eller i investeringsstrategien for Folketrygdfondet før organiseringen av Statens pensjonsfond er nærmere avklart. I Revidert nasjonalbudsjett 2005 vises det til dette brevet, og i B.innst. S.nr.II (2004–2005) uttaler finanskomitéen bl.a. at:

«Flertallet understreker at omgjøringen [til Statens pensjonsfond] gjøres med minst mulig endringer i det formelle rammeverket og at Folketrygdfondets investeringsadgang i utenlandske aksjer videreføres.»

3.4.2 Departementets vurderinger

Etableringen av Statens pensjonsfond medfører i seg selv ikke behov for endringer i investeringsstrategien til de to delpor porteføljene som inngår i Pensjonsfondet. Statens pensjonsfond vil bygge videre på forvaltermiljøene i Folketrygdfondet og Norges Bank. Retningslinjene som gjelder for forvaltningen av Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet (ved etableringen av Statens pensjonsfond), videreføres for henholdsvis utenlandsdelen og innenlandsdelen av Statens pensjonsfond.

Departementet legger vekt på at dagens arbeidsdeling mellom Petroleumsfondet, som kun investeres i utlandet, og Folketrygdfondet, som i hovedsak investerer i Norge, opprettholdes. En slik arbeidsdeling mellom fondene vil videreføre petroleumsfondsmekanismens stabiliserende effekt på den norske kronen, jf. avsnitt 3.3.

Ansvar for utøvelsen av eierrettighetene som følger av investeringer i aksjer, ligger hos Norges Bank og Folketrygdfondet. Det overordnede målet for eierskapsutøvelsen er å sikre fondenes finansielle interesser. Dette videreføres for Statens pensjonsfond – Utland og Statens pensjonsfond – Norge. Som før innebærer dette at verken Kongen eller Finansdepartementet vil instruere Norges Bank eller Folketrygdfondet i spørsmål om eierskapsutøvelse i enkeltelskaper. Det vises for øvrig til avsnitt 3.5 for omtale av Statens pensjonsfond og de etiske retningslinjene for Petroleumsfondet.

Gjennom plasseringer i statslån har Folketrygdfondet bidratt til å dekke statskassens finansieringsbehov. Dette har medført at Folketrygdfondet i dag er en betydelig långiver til statskassen. Størstedelen av disse lånene er plassert som kontolån til staten. Ifølge gjeldende retningslinjer skal minimum 65 pst. av fondets bokførte kapital plasseres i lån til staten.

Avdrag på statsgjelden og netto utlån til bl.a. statsbankene mv. blir dekket ved nye låneopptak og/eller ved trekk på statens kontantbeholdning. Når Folketrygdfondet må plassere deler av sin forvaltningskapital som lån til statskassen, reduseres isolert sett statens behov for å låne hos andre.

Departementet legger ikke opp til å endre retningslinjene for Folketrygdfondet i denne proposisjonen. En vil i Revidert nasjonalbudsjett 2006 utarbeide en ny forskrift for Folketrygdfondets forvaltning til erstatning for gjeldende reglement, jf. avsnitt 3.2 og Folketrygdfondets brev av 3. desember 2004. Departementet vil i den forbindelse bl.a. se nærmere på Folketrygdfondets ramme for aktiv forvaltning i nordiske aksjer. Departementet vil også vurdere om Folketrygdfondet bør få en bredere investeringsadgang i Norge, herunder om adgangen bør utvides til å omfatte kjøp av eierandeler i investeringsfond som investerer i unoterte markeder.

3.5 Andre forhold

Rapportering, regnskap og revisjon

Hovedstyret i Norges Banks har det overordnede ansvaret for sentralbankens virksomhet. Norges Banks representantskap er oppnevnt av Stortinget og er sentralbankens tilsynsorgan. Norges Banks revisjon, som rapporterer til representantskapet, utfører den løpende revisjonen av kapitalforvaltningen. I tråd med sentralbankloven § 30 skal Norges Bank bl.a. sende årsberetning og årsregnskap til Finansdepartementet for å forelegges Kongen og meddeles Stortinget.

Folketrygdfondets styre skal i tråd med reglementets § 6 sørge for at det ved utgangen av hvert kalenderår blir utarbeidet årsberetning og for at fondet avlegger regnskap. Finansdepartementet er ansvarlig for oppfølgingen av Folketrygdfondet. I tråd med § 7 rapporterer Folketrygdfondet sine resultater til Finansdepartementet, som i sin tur informerer Stortinget gjennom de årlige kredittmeldingene.

I henhold til lov om Riksrevisjonen av 7. mai 2004 nr. 21 § 9 har Riksrevisjonen revisjonsansvaret for statlige fond, herunder Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. For Statens petroleumsfond, bygger Riksrevisjonen sin revisjon bl.a. på den revisjon som utføres av Norges Banks revisjon. Riksrevisjonen vil ifølge nevnte lov også ha revisjonsansvaret for det nye Statens pensjonsfond.

Statens petroleumsfonds kronekonto og Norges Banks plasseringer for fondet inngår i Norges

Banks årsregnskap som revideres av Norges Banks revisjon. I henhold til forvaltningsavtalen mellom Finansdepartementet og Norges Bank bekrefter Norges Banks revisjon kvartals- og årsrapporter om forvaltningen som Norges Bank avgir etter retningslinjer fastsatt av departementet. Departementet legger ikke opp til endringer på dette punkt ved etableringen av Statens pensjonsfond.

Departementet legger til grunn at Norges Bank og Folketrygdfondet fortsatt vil rapportere om utviklingen i fondskapitalen i henholdsvis utenlandsdelen og innenlandsdelen av Statens pensjonsfond. Basert på disse rapportene vil departementet rapportere resultat- og balanseutviklingen for Statens pensjonsfond i nasjonalbudsjettokumentene og se endringene opp mot utviklingen i statens pensjonsforpliktelser i folketrygden. Av hensyn til departementets rapportering i de budsjettokumentene som legges fram om høsten, kan det bli nødvendig at Folketrygdfondet framover må utarbeide halvårstall for virksomheten.

I kapitalregnskapet for staten er eiendelene i Folketrygdfondet bokført med den kapitalen som staten har skutt inn i fondet. Bokført verdi av fondet utgjorde ved årsskiftet 2004/2005 om lag 11,8 milliarder kroner, jf. St.meld. nr. 3 (2004–2005) Statsrekneskapen medrekna folketrygda for 2004. Statens petroleumsfond var på samme tidspunkt bokført med 1011,5 milliarder kroner, basert på markedsverdien på samme tidspunkt (målt ved fondets egenkapital i kapitalregnskapet). I forbindelse med etableringen av Statens pensjonsfond ser departementet det som hensiktsmessig med en mer enhetlig presentasjon av de to delene av Pensjonsfondet i kapitalregnskapet for staten, og departementet legger derfor opp til at også kapitalen i innenlandsdelen av Statens pensjonsfond regnskapsføres til markedsverdi framover, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (2005–2006) kapittel 9.

Statens pensjonsfond og de etiske retningslinjene for Petroleumsfondet

Folketrygdfondet har etablert etiske retningslinjer for investeringsvirksomheten. Disse retningslinjene sier at fondet skal søke å unngå investeringer i virksomheter som medfører at fondet gjennom sitt eierskap medvirker til uetiske handlinger, jf. Folketrygdfondets årsrapport for 2004. Folketrygdfondet har lagt til grunn positiv utvelgelse av selskaper samt eierskapsutøvelse som virkemidler for å ivareta fondets etiske retningslinjer.

De etiske retningslinjene for Statens petroleumsfond bygger på at staten, gjennom sitt eier-

skap i Petroleumsfondet, skal sikre at kommende generasjoner får ta del i petroleumsformuen. Samtidig skal en gjennom dette eierskapet respektere grunnleggende rettigheter hos dem som blir berørt av virksomheten til selskapene fondet investerer i. Dette etiske grunnlaget for Petroleumsfondet skal fremmes gjennom eierskapsutøvelse, negativ filtrering og uttrekk av selskaper fra investeringsuniverset.

Petroleumsfondets etiske råd gir sine råd til Finansdepartementet. Beslutningen om uttrekk eller utelukkelse fra investeringsuniverset tas av Finansdepartementet. Departementet legger til grunn at Petroleumsfondets etiske råd skal videreføres for Statens pensjonsfond – Utland.

Departementet legger ikke opp til at det etiske rådet får i oppgave å vurdere Folketrygdfondets investeringer (Statens pensjonsfond – Norge). Departementet legger imidlertid til grunn at Folketrygdfondet tar hensyn til vurderingene til det etiske rådet i sine overveielser.

Statens pensjonsfond og Finansdepartementets råd for investeringsstrategi

Departementet legger opp til at Finansdepartementets råd for investeringsstrategi for Petroleumsfondet, som ble oppnevnt 29. september i år, skal videreføres for Statens pensjonsfond – Utland.

4 Lovforslagets administrative og økonomiske konsekvenser

Lovforslaget vil etter departementets vurdering ha begrensede administrative konsekvenser. Navnene «Statens pensjonsfond – Utland» og «Statens pensjonsfond – Norge» vil framover måtte reflekteres i rapporteringen og kommunikasjonen for den operative forvaltningen av de to delene av Statens pensjonsfond. Videre vil Finansdepartementet i de årlige budsjettdokumentene gi en utvidet omtale av utviklingen i statens pensjonsforpliktelse i folketrygden og kapitalen i Pensjonsfondet, som et supplement til andre indikatorer og beregninger av bærekraften i offentlige finanser.

Departementet viser for øvrig til redegjørelsen i kapittel 3 om formålet med etableringen av Statens pensjonsfond. Hensikten med Statens pensjonsfond er å bidra til å understøtte og tydeliggjøre behovet for en økonomisk politikk hvor det i årene framover settes av betydelige midler som kan bidra til å finansiere de framtidige pensjonsutbetalingene i folketrygden.

5 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 1

Denne paragrafen rommer en formålsbestemmelse. Formålet er nærmere beskrevet i avsnitt 3.1.

Til § 2

Denne paragrafen definerer Statens pensjonsfond og gir Finansdepartementet som ansvar å forvalte Statens pensjonsfond. Bestemmelsen viser til § 7 som gir Finansdepartementet kompetanse til å fastsette retningslinjer for den operative forvaltningen av Statens pensjonsfond. Se avsnitt 3.2.

Til § 3

Denne paragrafen definerer inntektene til Statens pensjonsfond – Utland, og er en videreføring av inntektene til Statens petroleumsfond, jf. lov 22. juni 1990 nr. 36 om Statens petroleumsfond som foreslås opphevet.

Til § 4

Denne paragrafen definerer inntektene til Statens pensjonsfond – Norge. Paragrafen representerer en videreføring av Folketrygdfondets reglement fastsatt av Stortinget 20. juni 1997.

Til § 5

Denne paragrafen definerer Statens pensjonsfonds utgifter. Utgiftene til Statens pensjonsfond – Utland består av en årlig overføring til statskassen etter vedtak i Stortinget. Stortinget har tidligere trukket opp retningslinjer for Statens petroleumsfond som tilsier at overføringen dekker det oljekorrigerte budsjettunderskuddet slik det anslås i nysaldert budsjett. Retningslinjene for budsjettpolitikken innebærer at det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet over tid skal svare til forventet realavkastning av kapitalen i utenlandsdelen av Statens pensjonsfond ved inngangen til budsjettåret. Avkastningen på midlene i Statens pensjonsfond – Norge overføres ikke til statskassen, men legges løpende til denne delen av fondet i tråd med gjeldende reglementet for Folketrygdfondet fastsatt av Stortinget 20. juni 1997.

Til § 6

Paragrafen presiserer at Statens pensjonsfond ikke selv kan ha rettigheter eller plikter overfor private eller offentlige myndigheter, og kan ikke saksøke eller saksøkes.

Til § 7

Paragrafens første ledd gir departementet hjemmel til å gi utfyllende bestemmelser til gjennomføring av lov om Statens pensjonsfond. Bestemmelsen gir Finansdepartementet bl.a. hjemmel til å fastsette retningslinjer for den operative forvaltningen av Statens pensjonsfond, jf. avsnitt 3.2.

Paragrafens andre ledd gir departementet hjemmel til å fastsette retningslinjer for administrasjon mv. av Folketrygdfondet. Regler om administrasjon av Folketrygdfondet, revisjon mv. følger i dag av Folketrygdfondets reglement, fastsatt av Stortinget i medhold av folketrygdloven § 23–11 fjerde ledd, som foreslås opphevet, jf. §§ 8 og 9.

Til § 8

Paragraf 8 annet ledd sier at Folketrygdfondets reglement, fastsatt av Stortinget 20. juni 1997, gjelder inntil ny forskrift om Folketrygdfondet er fastsatt i medhold av § 7.

Til § 9

Forslaget til endringer i folketrygdloven § 23-11 innebærer en endring av paragrafoverskriften og at annet til fjerde ledd oppheves, mens første ledd blir stående uendret.

Finansdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om Statens pensjonsfond.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om Statens pensjonsfond i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om Statens pensjonsfond

§ 1. Statens pensjonsfond skal understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter.

§ 2. Statens pensjonsfond forvaltes av Finansdepartementet. Fondet består av Statens pensjonsfond – Utland og Statens pensjonsfond – Norge.

Utenlandsdelen anbringes som innskudd på konto i Norges Bank. Motverdien forvaltes etter nærmere regler fastsatt av departementet, jf. § 7.

Innenlandsdelen anbringes som et kapitalinnskudd i Folketrygdfondet. Motverdien forvaltes etter nærmere regler fastsatt av departementet, jf. § 7.

§ 3. Inntekter i Statens pensjonsfond – Utland er kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten som blir overført fra statsbudsjettet, avkastningen av fondets formue og netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten.

Kontantstrømmen framkommer som summen av

- de samlede skatte- og avgiftsinntekter av petroleumsvirksomheten som innkreves ifølge lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster m.v. og lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet,
- avgiftsinntekter ved utslipp av CO₂ i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen,
- inntekter som følge av Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten, definert som driftsinntekter og andre inntekter fratrukket driftsutgifter og andre direkte utgifter,
- statlige inntekter på nettooverskuddsavtaler i enkelte utvinningstillatelser,
- utbytte fra Statoil ASA,
- overføringer fra Petroleumsforsikringsfondet,
- statens inntekter i forbindelse med fjerning eller annen disponering av innretninger på kontinentalsokkelen,

- statens eventuelle salg av andeler i Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten,

og fratrukket

- statens direkte investeringer i petroleumsvirksomheten,
- statens utgifter til Petroleumsforsikringsfondet,
- statens utgifter i forbindelse med fjerning eller annen disponering av innretninger på kontinentalsokkelen,
- statens eventuelle kjøp av andeler som ledd i Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten.

Netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten framkommer som summen av

- brutto inntekter ved statlig salg av aksjer i Statoil ASA,

og fratrukket

- statlig kapitalinnskudd i Statoil ASA og selskap som ivaretar statens interesser i petroleumsvirksomheten.

§ 4. Inntekter i Statens pensjonsfond – Norge er avkastningen av de forvaltede midler.

§ 5. Midlene i Statens pensjonsfond kan bare anvendes til en beløpsmessig overføring til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget.

§ 6. Statens pensjonsfond kan ikke selv ha rettigheter eller plikter overfor private eller offentlige myndigheter, og kan ikke saksøke eller saksøkes.

§ 7. Departementet kan gi utfyllende bestemmelser til gjennomføring av loven. Departementet kan også fastsette nærmere bestemmelser om administrasjon mv. av Folketrygdfondet.

§ 8. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid. Departementet kan gi overgangsregler.

Bestemmelser om Folketrygdfondet gitt med hjemmel i folketrygdloven § 23-11 fjerde ledd gjelder inntil annet blir fastsatt etter § 7.

§ 9. Fra den tid loven trer i kraft gjøres følgende endringer i andre lover:

1. Lov 22. juni 1990 nr. 36 om Statens petroleumsfond oppheves.

2. Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) § 23-11 skal lyde:

§ 23-11. Folketrygdens *midler*

Rikstrygdeverket skal holde folketrygdens midler regnskapsmessig skilt fra andre midler som det har.



