



DET KONGELEGE
KULTURDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 97

(2001-2002)

Om lov om endringer i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond

*Tilråding frå Kultur- og kyrkjedepartementet av 14. juni 2002,
godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Bondevik II)*

1 Innleiing

Under behandlinga av Budsjett-innst. S. nr. 12 (2001-2002) gjorde Stortinget dette vedtaket:

«Stortinget ber Regjeringen fremme forslag slik at grunnkapitalen til Opplysningsvesenets fond inflasjonsjusteres. Regjeringen bes vurdere om regler for fondets grunnkapital bør innarbeides i fondets lover.»

Departementet legg med dette fram forslag til lov om endringar i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond i samsvar med vedtaket.

2 Samandrag av proposisjonen

Lova om Opplysningsvesenets fond § 5 har i dag reglar om at eigedommane og kapitalen som høyrer til fondet, ikkje kan brukast opp eller givast bort. Det er ikkje eit lovfesta krav om at kapitalen, dvs. pengekapitalen, skal sikrast mot inflasjon. Det siste tiåret har kapitalen hatt ein verdiauke som er større enn inflasjonen, mest som følgje av at vinstane ved sal av verdipapir (aksjar og obligasjonar) har vore sette av til kapitalen. Etter den seinaste endringa av § 5 i lova om fondet, jf. Ot.prp. nr. 90 (2000-2001) og Innst. O. nr. 97 (2000-2001), er det ikkje lenger eit lovfesta krav at desse vinstane skal setjast av til kapitalen. Vinstane er å rekne som avkastning og kan brukast, jf. i denne samanhengen St.meld. nr. 14 (2000-2001) og Innst. S. nr. 187 (2000-2001) der dette spørsmålet vart drøfta. Med bakgrunn i den seinaste endringa i lova om Opplysningsvesenets fond, og i lys av stortingsvedtaket om inflasjonsjustering av kapitalen, foreslår departementet at det i lova om Opplysningsvesenets fond § 5 vert innarbeidd eit krav om at kapitalen skal sikrast mot inflasjon.

Til fondet høyrer det ingen historisk grunnkapital som kan identifiserast. Det som i dag må reknast som grunnkapitalen, dvs. den urørlege delen av finanskapitalen, er kapitalfondet, som per 31. desember 2001 hadde ein bokført verdi på 1 462 mill. kroner. Det er denne kapitalen kravet om inflasjonssikring vil gjelde, og utgangspunktet vil vere den bokførte verdien av kapitalfondet ved utgangen av det året lovendringa tek til å gjelde. Departementet foreslår at lovfestinga av kravet om inflasjonssikring vert gjennomført ved at det av avkastninga frå fondet kvart år vert sett av eit beløp til kapitalen som svarer til inflasjonen dette året. Regelen om dette bør vere med i lova.

I samheng med lovregelen om inflasjonssikring vil det vere nødvendig å bygge opp eit disposisjons- eller bufferfond, dvs. ein fri eigenkapital. I år med sviktande avkastning skal bufferfondet trygge inflasjonssikringa av kapitalen og sikre stabilitet i dei utgiftsoppgåvene fondet elles har. Utjamnings- eller disposisjonsfond med oppgåve som bufferfond har vore etablert frå før. Resultatet for fondet i 2001 førte til at denne frie eigenkapitalen vart redusert til 10 mill. kroner per 31. desember 2001. Ved at vinstane ved sal av verdipapir vert rekna som avkastning, og etter eit krav no om inflasjonssikring av kapitalen, må bufferfondet - eller den frie eigenkapitalen - byggjast opp til det har nådd eit nivå som gir stabilitet ved eventuell svikt i finansinntektene. Denne oppbygginga må ha prioritet i åra framover. Departementet vil drøfte med styret for Opplysningsvesenets fond kva som bør vere storleiken på bufferfondet, retningslinjer for oppbygginga av dette fondet, korleis midlane her bør plasserast mm., og vil komme tilbake til dette spørsmålet seinare.

Å lovfeste inflasjonssikringa er i seg sjølv ingen garanti for at sikringa kan gjennomførast det einskilde året. Risikoen for at inflasjonssikringa det einskilde året ikkje kan oppfyllast, vil vere særleg stor fram til bufferfondet er bygd opp, men vil aldri kunne eliminerast heilt. Dersom det over fleire år ikkje har vore mogleg å inflasjonssikre kapitalfondet fullt ut, vil det naturlege vere å fastsetje eit nytt utgangspunkt for inflasjonssikringa. Dersom dette vert ei aktuell problemstilling i åra som kjem, vil departementet komme tilbake til den konkrete behandlinga av spørsmålet.

Lovfesting av inflasjonssikringa, oppbygging av eit bufferfond og vidareføring av dei utgiftsoppgåvene fondet har i dag, vil føre med seg bindingar på bruken av avkastninga i åra framover. Departementet kan ikkje sjå at det no er grunnlag for å ta opp spørsmålet om ei fast utviding av dei utgiftsoppgåvene fondet har. Først må avkastninga og den finansielle situasjonen for fondet gi grunnlag for det. Dersom grunnlaget er til stades, vil departementet komme tilbake til spørsmålet om utvida bruk av avkastninga. Departementet legg elles til grunn at det finansielle tilskottet som fondet kvart år yter til felleskyrkjelege tiltak, i framtida skal gå av den avkastninga fondet har hatt året før. Det same prinsippet må gjelde for eventuelle finansielle tilskott frå fondet til andre kyrkjelege formål. Når avkastninga av fondet blir brukt til denne typen formål, bør avkastninga vere spart opp og kjend før ho vert disponert.

3 Opplysningsvesenets fond

3.1 Generelt

Opplysningsvesenets fond har sitt grunnlag i Grl. § 106, som handlar om det benefiserte godset, dvs. eigedommar som frå gammalt av høyrde til det ein-skilde presteembetet som underhald for presten. I Grl. § 106 heiter det:

«Såvel Kjøbesummer som Indtægter af det Geistligheden benefiserede Gods skal blot anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme.»

Opplysningsvesenets fond vart danna ved lov i 1821 av det i Grl. § 106 omhandla benefiserte godset. Fondet er no regulert i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond, jf. Innst. O. nr. 45 (1995-96) og Ot.prp. nr. 68 (1994-95) Om lov om Opplysningsvesenets fond.

Opplysningsvesenets fond er eigar av skog- og jordbrukseigedommar, tomter, bygningar og pengekapital. Ved årsskiftet 2001/2002 er fondet eigar av om lag 600 eigedommar fordelte på 380 kommunar, med eit samla areal på om lag 1 million dekar. Fondet er eigar av 460 prestebustader.

I rekneskapen for fondet har verdien av eigedommane i lengre tid vore ført opp med 1 000 kroner. Dette har som bakgrunn at eigedommane i det store og heile har høyrte til fondet frå eldre tid. I 1999 vart det gjort eit overslag over verdien av eigedommane. Salsverdien vart da rekna til 2,4 mrd. kroner dersom alle eigedommane skulle ha vore avhenda.

Den bokførte verdien av heile penge- eller finanskapitalen til fondet var 1 469 mill. kroner per 31. desember 2001. Finanskapitalen er i hovudsak plassert i norske og utanlandske verdipapir og utlånt til kyrkjelege formål.

Frå 1. januar 2001 vart det under Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet etablert eit forvaltningsorgan som fekk den daglege forvaltninga av Opplysningsvesenets fond som oppgåve. Ansvaret for denne forvaltninga vart lagt til eit styre med kyrkjeleg representasjon. Dei organisatoriske endringane er omtalte i St.prp. nr. 61 (1999-2000), jf. Innst. S. nr. 220 (1999-2000).

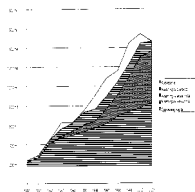
3.2 Historisk utvikling av kapitalen

Da Opplysningsvesenets fond vart skipa ved lov i 1821, var kapitalen fordelt på hovudfondet, dvs. kapitalfondet, med ei rekkje underfond som kvar for seg var omfatta av særskilde reglar. Seinare vart mange av desse fonda samla i kapitalfondet. Sikre rekneskapstal om storleiken på kapitalfondet går tilbake til 1957. Kapitalfondet var da nær 45 mill. kroner. Pengane var den gongen plasserte som bankinnskott og i obligasjonar. Per 31. desember 1990 var kapitalfondet 143 mill. kroner. Realverdien av kapitalfondet minka i denne perioden som følgje av inflasjonen.

Ved inngangen til 1990-talet var kapitalen fordelt på tre fond. I tillegg til kapitalfondet hadde ein Særfondet, danna ved lov i 1923 om bruken av visse prestegardsinntekter, og Særfond II, danna i 1985 med bakgrunn i at delar av

eigedommane til fondet no skulle seljast i større omfang enn før, jf. Innst. S. nr. 222 (1984-85) og St.meld. nr. 64 (1984-85). Særfondet og Særfond II vart avvikla og lagde til kapitalfondet 1. januar 1997 i samband med at den nye lova om Opplysningsvesenets fond tok til å gjelde. Den bokførte verdien av kapitalfondet, Særfondet og Særfond II var 237 mill. kroner per 31. desember 1990. Aktiv forvaltning av kapitalen, særleg ved kjøp av aksjar, tok til i 1991.

Den bokførte verdien av kapitalfondet, medrekna Særfondet og Særfond II, steig frå 237 mill. kroner per 31. desember 1990 til 1 462 mill. kroner per 31. desember 2001. Marknadsverdien 31. desember 2001 var 1,5 mill. kroner høgare (kursreserven). Auken i denne perioden er eit resultat av sal av eigedommar, av avsetningar av vinstar ved sal av verdipapir (aksjar og obligasjonar) og av avsetning av overskott, dvs. den delen av avkastninga som ikkje vart nytta til forbruk eller sett av til disposisjonsfond. Figur 3.1 viser utviklinga av kapitalfondet i den aktuelle perioden, medrekna Særfondet og Særfond II. Figuren viser kva auken har bakgrunn i. I perioden vart det sett av 651 mill. kroner til kapitalfondet etter sal av eigedom, 529 mill. kroner vart sett av som vinstar etter sal av verdipapir og 102 mill. kroner var avsetning av overskott.



Figur 3.1

Den bokførte finanskapitalen per 31. desember 2001, i alt 1 469 mill. kroner, representerer ein nedgang på om lag 43 mill. kroner i høve til den bokførte verdien per 31. desember 2000. Marknadsverdien av finanskapitalen per 31. desember 2001 er 1 470 mill. kroner. Dette representerer ein nedgang på nær 143 mill. kroner i høve til marknadsverdien per 31. desember 2000. Resultatet for 2001 har særleg samanheng med nedgang i finansinntektene og tap ved sal av verdipapir. I 2001 var tapet ved sal av verdipapir 32,4 mill. kroner. Til samanlikning var det i 1998 vinstar på 67 mill. kroner, i 1999 vinstar på 134 mill. kroner, og i 2000 vinstar på 177 mill. kroner ved sal av verdipapir. Det samla resultatet for fondet i 2001 førte med seg at den frie eigenkapitalen, som var på nær 70 mill. kroner per 31. desember 2000, er redusert til 10 mill. kroner per 31. desember 2001. Nedgangen i finansinntektene i 2001 samanlikna med tidlegare år, har særleg bakgrunn i den generelle nedgangen i aksjemarknaden i 2001.

3.3 Innst. S. nr. 187 (2000-2001) og St.meld. nr. 14 (2000-2001)

I St.meld. nr. 14 (2000-2001) Børs og katedral - Om økonomien i Den norske kyrkja, var det med ein brei omtale av Opplysningsvesenets fond, mellom anna med presentasjon av korleis bruken av avkastninga fordeler seg mellom dei ulike forretnings- eller utgiftsområda. Departementet viser til presentasjonen der. Bruken av avkastninga vart drøfta i meldinga, i tillegg til prinsipp og retningslinjer for forvaltninga av fondet. I meldinga vart det foreslått at vinstane ved sal av verdipapir skulle reknast som avkastning, ikkje som ein del av

den urørlege kapitalen, for slik å opne for at fondet kunne få det finansielle ansvaret for fleire kyrkjelege oppgåver. I Innst. S. nr. 187 (2000-2001) slutta fleirtalet i kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen seg til forslaget om at vinstane ved sal av verdipapir skulle reknast som avkastning, og § 5 i lova om fondet vart deretter endra, jf. Innst. O. nr. 97 (2000-2001) og Ot.prp. nr. 90 (2000-2001). Vinstane ved sal av verdipapir er etter dette no å rekne som avkastning.

4 Generelle merknader frå departementet

4.1 Sikring av verdien av eigedommane

Store delar av verdiane i Opplysningsvesenets fond er bundne i eigedommar (prestebustader, skog- og jordbrukseigedommar, festetomter m.m.). I forvaltninga av desse er det eit prinsipp at sal av eigedommar skal vere baserte på marknadsprisen, eller konsesjonsprisen når det gjeld landbrukseigedommar, jf. St.meld. nr. 14 (2000-2001) og Innst. S. nr. 187 (2000-2001). Spørsmålet om inflasjonssikring av den kapitalen eigedommane representerer, vil dermed i første rekkje vere eit spørsmål om kva reglar som gjeld for bruken av salssummane ved avhending av eigedommar. Etter § 5 i lova om Opplysningsvesenets fond skal salssummane leggjast til kapitalen (kapitalfondet). Behovet for realisering av den verdien eigedommane til fondet representerer, er dermed tilfredsstillande løyst gjennom prinsippet om at marknadsprisen skal gjelde ved sal, og at salssummane skal leggjast til kapitalen.

4.2 Sal av eigedommar

Dei grunnleggjande prinsippa og retningslinjene for eigedomsforvaltninga vart drøfta i Stortinget i samband med St.meld. nr. 64 (1984-85) Forvaltninga av Opplysningsvesenets fonds eiendommer, jf. Innst. S. nr. 222 (1984-85), og i samband med forslaget til ny lov om Opplysningsvesenets fond, jf. Innst. O. nr. 45 (1995-96) og Ot.prp. nr. 68 (1994-95). Retningslinjene for eigedomsforvaltninga vart elles omtalte i stortingsmeldinga om økonomien i kyrkja, jf. St.meld. nr. 14 (2000-2001) der det mellom anna er opplyst om status for sal av forpaktingsbruk og om at dei som fester tomt, har krav på å få innløyst denne til marknadspris. Departementet vil ta opp til vurdering spørsmålet om fondet bør eige andre eigedommar enn dei som tener drifta av Den norske kyrkja (prestebustadene) eller som av særskilde grunnar bør høyre til fondet, til dømes ut frå kyrkje- og kulturhistoriske omsyn. Konsekvensane må greiast ut før departementet tek stilling til saka, og departementet vil med det første oppmode styret for fondet om å greie ho ut. Kyrkjelege organ vil òg måtte gi uttale i spørsmålet. Departementet vil i tilfelle komme tilbake til denne saka etter at premissane for og konsekvensane av eit eventuelt utvida eigedomssal er kjende.

4.3 Inflasjonssikring av finanskapitalen

Formålet med inflasjonssikring av kapitalen er at pengeverdien av kapitalen ikkje skal minke som følgje av inflasjon. Det er ulike mål på inflasjon. Ofte vert utviklinga i konsumprisindeksen, utrekna av Statistisk sentralbyrå, nytta som referanse, og dette er lagt til grunn i det følgjande.

4.3.1 Lovregulering

Verdien av finanskapitalen til Opplysningsvesenets fond har det siste tiåret hatt ein auke som er større enn inflasjonen, sjølv om det vert korrigert for den auken som har bakgrunn i sal av eigedom. Denne faktiske inflasjonssikringa har si årsak særleg i at vinstane ved sal av verdipapir, som i desse åra tidvis har vore store, har vore sette av til kapitalen i samsvar med den tidlegare lovregelen om dette. Formålet med den omtalte endringa i § 5 om at vinstar ved sal av verdipapir skal reknast som avkastning, var som nemnt å opne for at vinstane skulle kunne brukast til kyrkjelege formål. I St.meld. nr. 14 (2000-2001) heiter det om dette (side 46-47):

«Med den verdiauken som har vore, meiner departementet at det i framtida bør opnast for at delar av vinstane ved sal av verdipapir skal kunne brukast. (...) Føresetnaden om at kapitalen ikkje skal brukast opp og at verdien av kapitalen skal sikrast, må liggje fast.

(...)

Kor stor del av vinstane som skal takast ut til forbruk, må vurderast frå år til år i lys av korleis kapitalen som heilskap har utvikla seg. Verdireduksjon på grunn av kursfall og tap ved sal må vere med i denne vurderinga.»

Sjølv om det her kjem til uttrykk ein intensjon om å realsikre finanskapitalen, er det ikkje i lova om fondet stilt noko rettsleg krav om dette. I samsvar med stortingsvedtaket om inflasjonsjustering, jf. pkt. 1, foreslår departementet at det i lova om fondet § 5 no vert stilt krav om slik realsikring.

For Opplysningsvesenets fond er det ingen kapital som kan identifiserast som den historiske grunnkapitalen. Etter avvikling og samanslåing av ulike fond med kapitalfondet, er det dette fondet, i tillegg til eigedommane, som no representerer den urørlege grunnkapitalen. Det er midlane i dette fondet som vil vere omfatta av kravet om inflasjonssikring. Den naturlege måten å praktisere kravet på, noko som bør gå fram av lova, er at det av avkastninga kvart år vert sett av ein sum til kapitalfondet som svarer til inflasjonen same året. Der som kapitalen er 1 500 mill. kroner, og inflasjonen er 2,5 pst., må det dermed av avkastninga setjast av 37,5 mill. kroner til kapitalen.

Departementet meiner utgangspunktet for inflasjonssikringa må vere den bokførte verdien av kapitalfondet ved utgangen av det året lovregelen om inflasjonssikring tek til å gjelde.

4.3.2 Oppbygging av eit bufferfond

Avkastninga frå finanskapitalen til Opplysningsvesenets fond skal dekkje fleire faste utgifter. Eigedomsinntektene er ikkje så store at dei åleine kan bere utgiftene til forvaltninga og vedlikehaldet av eigedommane. I tillegg yter fondet tilskott til kyrkjelege formål, og fondet har frå 1. januar 2002 fått finansieringsansvaret for dei kommunale prestebustadene. Storleiken på avkastninga frå fondet er etter dette sterkt knytt til utviklinga i finansmarknadene, som kan skifte frå det eine året til det neste. For å sikre stabilitet på utgiftssida i år med sviktande finansinntekter har det derfor vore oppretta eit utjamnings- eller bufferfond. I St.meld. nr. 14 (2000-2001) heiter det om dette (side 47):

«Med den utviding av finansieringsoppgåvene til fondet som departementet no tek til orde for, er formålet med dette utjamningsfondet for-

sterka: Opplysningsvesenets fond må kunne bere sine finansieringsoppgåver i år med låge eller sviktande finansinntekter.»

Eit lovfesta krav om sikring av kapitalen mot inflasjon vil forsterke behovet for eit utjamnings- eller bufferfond. Kravet om inflasjonssikring vil vere der, uavhengig av variasjonane i finansmarknadene. Storleiken på bufferfondet må dessutan ta omsyn til dei faste utgiftsoppgåvene fondet har. I år med nedgang i finansmarknadene må det vere stort nok til både å innfri kravet om inflasjonssikring av kapitalfondet og å halde andre utgifter stabile. Faren for at nedgang i finansmarknadene kan vare ved over tid vil likevel alltid vere til stades. Storleiken på eit bufferfond må ta realistisk omsyn til dette. Departementet vil drøfte med styret for fondet kva som etter dette bør vere storleiken på bufferfondet, kva som bør leggjast til grunn av retningslinjer for oppbygginga av bufferfondet, for plasseringa av midlane i bufferfondet m.m., og komme tilbake til desse spørsmåla seinare, jf. i denne samanhengen pkt. 4.3.3 nedanfor og merknaden frå Finansdepartementet til spørsmålet om storleiken på bufferfondet. Oppgåva til bufferfondet og den realismen ein må ha i høve til skiftingar i finansmarknadene, stiller i alle tilfelle krav om eit bufferfond som er vesentleg større enn i dag, og om at oppbygginga av dette fondet må ha prioritet i åra framover. Kor lang tid det vil ta å byggje opp bufferfondet, vil - i tillegg til spørsmålet om storleiken - henge saman med utviklinga av finansmarknadene og kor stor del av den årlege avkastninga som det vil vere rom for å setje av til formålet, når ein legg til grunn at dei finansieringsoppgåvene fondet har i dag, skal først vidare på same nivå som i dag.

Ein lovregel om inflasjonssikring er ingen garanti for at inflasjonssikring kan gjennomførast det einskilde året. Dersom det er sterk nedgang i avkastninga frå finanskapitalen, vil ein risikere at kravet om inflasjonssikring det einskilde året ikkje kan oppfyllest. Denne risikoen vil vere særleg stor fram til bufferfondet er bygt opp, men vil aldri kunne verte fullt ut eliminert. Dersom det over fleire år ikkje har vore mogleg å inflasjonssikre kapitalfondet i høve til den verdien kapitalfondet hadde da kravet om inflasjonssikring tok til å gjelde, og full inflasjonssikring med dette utgangspunktet heller ikkje vil vere realistisk på lengre sikt, må det vurderast å fastsetje eit nytt utgangspunkt for inflasjonssikringa. Departementet vil komme tilbake til den konkrete behandlinga av dette spørsmålet dersom det vert aktuelt.

Tapet ved sal av verdipapir og den negative verdiutviklinga for fondet i 2001, jf. pkt. 3.2, illustrerer verdien av å ha eit bufferfond som er av ein slik storleik at det er robust mot svingingar i finansmarknadene. Oppbygginga av bufferfondet har på denne bakgrunnen vore eit mål i lengre tid, jf. St.meld. nr. 14 (2000-2001) der dette var omtalt som ei viktig oppgåve framover.

I lys av kravet om inflasjonssikring meiner departementet det er grunn til å vere varsam med å leggje nye, tunge og regelbundne utgiftsoppgåver til fondet før avkastninga ligg føre og det finansielle grunnlaget er til stades. Nye finansielle tilskott frå fondet til kyrkjelege formål bør etter departementet sitt syn gå av den avkastninga som er kommen til året før, ikkje av avkastninga det same året som tilskottet vert disponert. Avkastninga vil dermed vere spart opp og kjend før ho vert disponert til formålet. Dette prinsippet bør òg gjelde for det tilskottet frå fondet som i dag går til felleskyrkjelege tiltak, og som går frå avkastninga same året som tilskottet vert disponert. Dersom avkastninga eit år har hatt eit slikt omfang at det er naturleg å vurdere å bruke delar av ho til

å finansiere nye oppgaver, vil departementet komme tilbake til spørsmålet om å utvide finansieringsoppgåvene til fondet. I forslaget til statsbudsjett vil departementet elles hvert år gjøre greie for den finansielle situasjonen for fondet, med omtale av mellom anna storleiken på avkastninga og verdiutviklinga av kapitalen.

4.3.3 Høyring

Med bakgrunn i stortingsvedtaket referert under pkt. 1, har departementet ikkje sett grunn til å gjennomføre vanleg høyring av lovforslaget. Eit høyringsutkast om saka har likevel vore lagt fram for styret for Opplysningsvesenets fond, som i styremøte 17. april 2002 hadde denne merknaden:

«Styret for Opplysningsvesenets fond er enig med departementet i at en lovfesting av inflasjonssikring er en hensiktsmessig måte å sikre fondets realverdier. Styret er enig i at det er fondets grunnkapital i kapitalfondet som er utgangspunkt for inflasjonssikring. Vel en tredjedel av fondets aktiva er plassert i aksjer og obligasjoner. Inntekter fra finanskapitalen utgjør allikevel bærebjelken i fondets inntektsside. Styret vil derfor sterkt understreke behovet for et bufferfond for å utjevne svingninger i finansinntekter. Videre støtter styret departementets forslag om at finansielt utbytte til ulike tilskudd til kirkelige formål utdeles etterskuddsvis og ikke slik som i dag før et overskudd er opptjent.»

Finansdepartementet har i sin merknad til denne saka uttalt at å byggje opp bufferfondet vil vere nødvendig for å inflasjonssikre kapitalfondet. Finansdepartementet kommenterte særskilt spørsmålet om storleiken på bufferfondet. I merknaden frå Finansdepartementet heiter det om dette:

«Bufferfondet skal som tidligere nevnt sikre inflasjonsjusteringen, samt sikre betalingen av fondets utgifter. Finansdepartementet antar at det vil vere behov for å utarbeide nærmere retningslinjer for størrelsen på bufferfondet. I denne sammenheng vil en nedenfor gi et nærmere innspill til hvilke vurderinger som bør legges til grunn for fastsettelsen av bufferfondets størrelse.

Den nødvendige kapitalen i bufferfondet for å sikre utgiftsdekning vil vere avhengig av sannsynligheten for sviktende avkastning på finanskapitalen. (Vi ser her bort fra inflasjonens virkning på fondets faste utgifter.) Nødvendig kapital i bufferfondet knyttet til inflasjonsjustering vil ikke avhenge av inntjeningen generelt, men av inntjeningen sett i forhold til inflasjonen. De to risikokomponentene fondet er ment å dekke, beveger seg dermed ikke parallelt. Dette gjør det vanskelig å beregne hvilken størrelse bufferkapitalen bør ha. En felles buffer kan imidlertid allikevel vere ønskelig, da ukorrelert risiko reduserer behovet for total risikokapital.

Bufferfondets utgifter til inflasjonssikring, forutsatt at inflasjonen overstiger avkastningen på den bokførte finanskapitalen, vil det enkelte år vere lik inflasjon i pst. ganger bokført finanskapital fratrukket avkastningen på bokført finanskapital. Ved forholdsvis lav og stabil inflasjon vil risikoen bufferkapitalen hovedsakelig skal dekke avhenge av sammensetningen av ulike typer aktiva fondet besitter. Det vil derfor vere nødvendig å foreta en analyse av forventet avkastning og standardavvik for fondets ulike aktiva, samt en analyse av forventet avkastning i forhold til forventet inflasjon, for å kunne si noe konkret om hvilke utgifter en kan forvente i bufferfondet for å sikre inflasjonsjustering av bokført finanskapital. Bokføringsprinsipper og omset-

ningshastigheter for porteføljen vil også påvirke bufferfondets forventede utgifter til inflasjonsjustering. Sammensetningen av aktiva vil med andre ord avgjøre sannsynligheten for en situasjon der fondets midler ikke er tilstrekkelige til å dekke inflasjonen og fondets utgifter. I forbindelse med en eventuell fastsettelse av en ønsket størrelse på bufferfondet vil det være avgjørende å regulere sammensetningen av fondets aktiva. Det vil uansett ikke være mulig med en absolutt inflasjonssikring. For å komme frem til den ønskede størrelsen på bufferfondet må man derfor også ha en formening om med hvilken sannsynlighet fondet skal inneholde tilstrekkelige midler til å dekke inflasjon og utgifter i år med sviktende inntjening.»

Som det går fram av denne merknaden, er det fleire spørsmål som må vurderast i samanheng med spørsmålet om storleiken på bufferfondet. Som nemnt under pkt. 4.3.2 vil departementet ta dette opp med styret for fondet.

4.3.4 Nobelstiftelsen som eksempel

Lovforslaget om å inflasjonssikre kapitalen til Opplysningsvesenets fond og å byggje opp eit bufferfond liknar på dei prinsippa og reglane Nobelstiftelsen følger i forvaltninga av midlane. Kravet frå Alfred Nobel var at dei testamenterte midlane skulle plasserast i sikre eigedelar. Dei testamenterte midlane (grunnkapitalen) var derfor først plassert i obligasjonar. Seinare vart delar av grunnkapitalen plassert i aksjar, men det var krav om at alle vinstane ved aksjesal skulle leggjast til grunnkapitalen. Frå 1. januar 2000 er det opna for at heile kapitalen kan plasserast i aksjar ¹⁾. Det er ikkje krav om at alle vinstane skal leggjast til grunnkapitalen.

Den kapitalen Nobelstiftelsen er eigar av, er i dag fordelt på ein bunden eigenkapital (grunnkapitalen) og ein fri eigenkapital. Grunnkapitalen var 1 450 mill. svenske kroner per 31. desember 2000. Den frie eigenkapitalen var på same tidspunktet 1 630 mill. svenske kroner, dvs. nær 200 mill. kroner større enn grunnkapitalen. Vilåret for at inntil heile finanskapitalen skal kunne plasserast i aksjar, er at grunnkapitalen er sikra mot inflasjon. Dette vert praktisert slik at det av avkastninga (aksjeutbytte og vinstar ved sal) kvart år vert sett av eit beløp til grunnkapitalen som svarer til inflasjonen. Resten vert sett av til Nobelprisane neste år og til den frie eigenkapitalen, som er å rekne som eit bufferfond i dei åra finansmarknadene gir låg eller inga avkastning.

¹⁾ I samband med forslaget i St.meld. nr. 14 (2000-2001) om at vinstane for Opplysningsvesenets fond ved sal av verdipapir skulle reknast som avkastning, vart det i meldinga (side 46) peikt på at plasseringa av finanskapitalen til fondet i aksjar eller obligasjonar heretter burde vurderast meir ut frå kva plassering som ut frå utviklinga i finansmarknadene kunne gi størst avkastning. Fram til da hadde det vore ein fast regel at den eine halvdel av kapitalen skulle vere plassert i aksjar, den andre halvdel i obligasjonar.

5 Administrative og økonomiske konsekvensar

Lovforslaget har ingen administrative og økonomiske konsekvensar utover dei som er omtalte ovanfor.

6 Særskilde merknader

Til § 5

Kravet om inflasjonssikring er foreslått innarbeidd i § 5 som eit nytt tredje ledd. Med kapitalen er meint kapitalfondet. Det er elles den bokførte verdien av kapitalfondet ved utgangen av det året da lovregelen om inflasjonssikring tek til å gjelde, som skal sikrast mot inflasjon, jf. pkt. 4.3.

Til § 6

I første punktum er innarbeidd føresetnaden om at inflasjonssikring av kapitalen har same prioritet som fondet sine utgifter ved bruken av avkastninga.

Regelen om korleis inflasjonssikringa skal gjennomførast, er formulert i eit nytt andre punktum.

I siste punktum er innarbeidd eit tillegg om at det kan leggjast midlar frå avkastninga til disposisjonsfond. Det omtalte bufferfondet under pkt. 4.3.2 er eit slikt disposisjonsfond. Det er naturleg at slik disponering av avkastninga er omtalt i lova.

Kultur- og kyrkjedepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringar i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond.

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringar i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond

I

§ 5 nytt tredje ledd skal lyde:

Kapitalen skal sikrast mot inflasjon.

§ 6 skal lyde:

Avkastinga frå fondet skal først brukast til å inflasjonssikre kapitalen og dekkje fondet sine utgifter. Kapitalen skal inflasjonssikrast ved at det av avkastinga frå fondet kvart år vert sett av eit beløp til kapitalen som svarer til inflasjonen dette året. Ut over dette kan avkastinga leggjast til kapitalen eller til disposisjonsfond og givast til kyrkjelege formål etter nærare avgjerd av Kongen.

II

Lova vert sett i verk på det tidspunkt Kongen fastset.