

Innst. S. nr. 24

(1999-2000)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra Carl I. Hagen til ny § 110 d i Grunnloven (Avkastningen av Folketrygdfondet og Petroleumsfondet og bruk av fondets midler)

Forslag 10 i Dokument nr. 12 (1995-1996)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Ovennevnte grunnlovsforslag, som er fremmet av representanten Carl I. Hagen innebærer at både avkastning av Folketrygdfondet og Petroleumsfondets midler og midlene selv skal øremerkes folketrygdens pensjonsutbetalinger.

Forslagsstilleren viser til at i den offentlige debatt er det ofte hevdet at både Folketrygdfondet og Statens Petroleumsfond må ansees som en sikkerhet for de fremtidige pensjonsforpliktelsene som er nedfelt i Folketrygden. Det henvises til at pensjonsutbetalingene i årene fremover vil stige som følge av medlemmenes opptjente rettigheter. Det antas også at disse opptjente rettigheter bl.a. til tilleggspensjon er rettigheter som er grunnlovsbeskyttet og som sådan ikke mulig å redusere gjennom endringer i lov- eller regelverk.

Forslagsstilleren viser videre til at det imidlertid er en betydelig svakhet at hverken Folketrygdfondet eller Petroleumsfondet gjennom lovgivning og regelverk på noen måte er knyttet til pensjonsforpliktelsene. Det er således ingen dekning i dag for å hevde at disse fondene på noen måte kan ansees for å sikre statens evne til å dekke de fremtidige pensjonsforpliktelsene.

Det vises til at dette forslag til ny grunnlovsbestemmelse har som formål å endre på dette forholdet slik at både avkastning av fondenes midler og midlene selv skal øremerkes folketrygdens pensjonsutbetalinger. En slik øremerking eller tilknytning kan også gjennomføres ved vanlige lovendringer, men da er det også mulig for et tilfeldig stortingsflertall å endre loven slik at øremerkingen oppheves. Skal fondenes langsiktige sikring av pensjonsforpliktelsene ha en vedvarende troverdighet slik et pensjonsfond har i private forsikringssektors fondsordninger må det ifølge forslagsstilleren en grunnlovsfesting til. Da vil de som eventuelt ønsker å bruke av fondene til andre og mer vanlige populære statsutgifter gå veien om grunnlovsendringer som velger å vil være kjent med ved et stortingsvalg.

Forslagsstilleren viser til at Folketrygdfondet administreres av et eget styre i henhold til et regelverk vedtatt i Stortinget i samsvar med tidligere folketrygdlovs

§ 16-7, nå § 23-11, mens Petroleumsfondet forvaltes og styres av en egen lov om Statens Petroleumsfond. Et simpelt stortingsflertall kan i dag fullstendig bestemme alt om begge fond, også overføring av alle midler i fondene til statskassen. I loven er det også bestemmelser som klarlegger hvorledes fondets inntekter fremkommer og det forutsettes i dette forslag at det er lovbestemmelsene på forslagstidspunktet som gjelder for forståelsen av hva Petroleumsfondet omfatter.

Når det i dette grunnlovsforslag bestemmes at både avkastning og bruk av fondets midler skal øremerkes for folketrygdens pensjonsutbetalinger, skal dette ifølge forslagsstilleren ikke medføre noen hindringer for selve forvaltningen av fondene idet det fortsatt skal være Stortinget som gjennom et regelverk eller ved vanlig lov styrer dette. Det anføres at grunnlovsforslaget tar sikte på å hindre at midler tas ut av fondene til andre formål enn pensjonsutbetalinger. Det forutsettes at dersom det en gang i fremtiden blir et så stort fondsopplegg at avkastningen alene vil sikre alle pensjonsutbetalinger, så bør tilgangen av nye fondsmidler til fondene avskjæres. I selve fondsforvaltningen skal det være mulig å kjøpe og selge eiendeler som aksjer, andel i oljefelt, obligasjoner, lån, eiendommer, samt plassere midler i utenlandsk valuta og kontantbeholdning. Det forutsettes videre at det i lovs form utarbeides bestemmelser om bruk av avkastning til å dekke pensjonsutbetalinger og i hvilke situasjoner også fondets midler kan benyttes til dette formål. Forslagsstilleren viser til at slike bestemmelser kan ta utgangspunkt i de bestemmelser som ligger til grunn for private pensjonsforsikringer der slike er sammenlignbare med et fondsbasert statlig pensjonssystem. Dette grunnlovsforslag vil heller ikke, ifølge forslagsstilleren, være til hinder for et mer individuelt forvaltet fondsbasert pensjonssystem. Siktemålet er begrenset til å hindre at avkastning og fondsmidler benyttes til andre formål enn pensjonsforpliktelsene.

For å muliggjøre en grunnlovsbeskyttelse av både begge fond, men også hver enkelt av de to fond fremmes forslaget i 3 alternativer.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

Ny § 110 d skal lyde:

Alternativ 1

"Afkastning og Brug af Folketrygdfondets og Petroleumsfondets Midler er begrænset til Folketrygdens Pensjonsudbetalinger."

Alternativ 2

"Afkastning og Brug af Petroleumsfondets Midler er begrænset til Folketrygdens Pensjonsudbetalinger."

Alternativ 3

"Afkastning og Brug af Folketrygdfondets Midler er begrænset til Folketrygdens Pensjonsudbetalinger."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, lederen Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen og fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, vil understreke viktigheten av at det finnes en trygg og langsiktig finansiering av fremtidige trygdeytelser, således at den generelle tilliten til folketrygdsystemet ikke svekkes eller at det skapes grunnlag for tvil med hensyn til i hvilken grad folketrygden er å stole på.

Flertallet viser til at Grunnlovens § 97 bestemmer at ingen lov kan gis tilbakevirkende kraft, og at dette grunnlovsvernet bør være tilstrekkelig for beskyttelse av opparbeidede pensjonsrettigheter.

Etter flertallets oppfatning er det heller ikke hensiktsmessig å regulere øremerking av visse midler til visse formål i Grunnloven.

Flertallet viser for øvrig til at det pågår et arbeid hvor fondering av folketrygden vurderes. Flertallet viser til at et regjeringsoppnevnt utvalg sommeren 1998 la frem utredningen "Fondering av folketrygden?" (NOU 1998:10). Flertallet har merket seg at utredningen er blitt omtalt i Nasjonalbudsjett 2000 (St. meld. nr. 1 (1999-2000)) hvor en blant annet også har gjengitt innhentede høringsuttalelser.

Flertallet finner ikke å kunne støtte det fremsatte forslaget som innebærer en formell kobling mellom Statens Petroleumsfond og/eller folketrygdfondet og folketrygdens pensjonsutbetalinger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, viser til begrunnelsen i det foreliggende forslag og slutter seg til denne.

Disse medlemmer vil påpeke at Folketrygdfondet i dag ikke har noen formell eller reell tilknytning til folketrygdens pensjonsforpliktelser, på tross av at det i den generelle offentlige debatt av mange oppfattes å ha det. Disse medlemmer vil også påpeke at da folketrygdsystemet ble innført var det loviverens hensikt

at det skulle være et folketrygdfond som etter hvert skulle sikre folketrygdens forpliktelser og fremtidige utbetalinger, derav navnet til fondet.

Disse medlemmer viser også til at det i den offentlige debatt om Petroleumsfondet, ofte av stortingsrepresentanter i andre partier, henvises til at Petroleumsfondet skal bygges opp for å sikre fremtidige pensjonsforpliktelser. Dette er en form for "lureri" og "bedrageri" i og med at Petroleumsfondet ikke på noen måte i dag har noen tilknytning til pensjonsforpliktelsene i folketrygdsystemet.

Disse medlemmer er på det rene med at spørsmålet om å innføre et fondsbasert folketrygdsystem er vurdert i utredningen "Fondering av folketrygden?", og at dette vil komme til behandling i Stortinget senere. Disse medlemmer finner det imidlertid allerede nå forsvarlig og fornuftig å begrense Stortingets mulighet til å benytte avkastningen av Folketrygdfondet og Petroleumsfondet til generelle politiske formål, når man samtidig begrunner fondenes eksistens og oppbygging med hensynet til de fremtidige pensjonsforpliktelser. For å få samsvar mellom liv og lære bør avkastningen og bruk av disse fondene derfor besluttes øremerket nettopp til folketrygdens pensjonsutbetalinger, noe som vil gjøre det enklere med en senere fonds-basering av disse pensjonsforpliktelser, og derved vil man skape den nødvendige trygghet og sikkerhet som landets befolkning har behov for. Det er disse medlemmers syn at nettopp pensjonstryggheten bør være et overordnet formål som går foran andre økonomiske forpliktelser for staten.

Komiteens medlem fra Høyre henviser til at Høyre i Budsjett-innst. S. I (1995-96) understreket at Petroleumsfondets "sentrale målsetting vil være å bidra til å finansiere de økte utbetalingene over folketrygden." og at "innrettingen av fondet skal endres slik at det ikke lenger skal være en brukskonto for populære politiske vedtak". I samsvar med dette syn tok Høyre opp forslag om at Petroleumsfondet skulle omdannes til et "Folketrygdens støttefond". Dette medlem støtter derfor forslagsstillers intensjon, men ser det ikke som nødvendig å endre Grunnloven for å oppnå målet.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 10 i Dokument nr. 12 (1995-1996) til ny § 110 d i Grunnloven alternativ 1 - bifalles.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Forslag 10 i Dokument nr. 12 (1995-1996) til ny § 110 d i Grunnloven – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 16. november 1999

Jørgen Kosmo
leder

Kari Økland
ordfører

Svein Ludvigsen
sekretær