

Ot.prp. nr. 56

(2005–2006)

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

*Tilråding frå Kultur- og kyrkjedepartementet av 7. april 2006,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Innleiing og samandrag

Opplysningsvesenets fond er regulert i Grunnlova § 106 og i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond. Marknadsverdien til fondet er ved siste årsskifte rekna til 6 mrd. kroner. Av dette er verdien av finanskapitalen rekna til 1,7 mrd. kroner, som mellom anna er plassert i børsnoterte verdipapir.

I 2002 vart lova om fondet endra ved at det vart stilt krav om at kapitalen til fondet skulle sikrast mot inflasjon. Kapitalen er i denne samanhengen den bokførte grunnkapitalen til fondet (kapitalfondet). Den praktiske konsekvensen av inflasjonssikringa er at det av avkastinga frå fondet kvart år skal avsetjast ein sum til kapitalen som svarer til inflasjonen dette året. Inflasjonssikring har på dette grunnlaget vore gjennomført med 13,6 mill. kroner i 2004 og 26,8 mill. kroner i 2005.

Inflasjonssikringa er ei lovfesta binding på bruken av den årlege avkastinga, og er dermed i praksis dessutan eit avkastingskrav. Kyrkjemøtet 2005 oppmoda departementet om å vurdere behovet for inflasjonssikring på ny.

Departementet legg med dette fram forslag til lov om endringer i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond. Reglane i lova §§ 5 og 6 om inflasjonssikring vert foreslått oppheva. Departementet meiner det ikkje bør vere for mange legale bindingar på bruken av avkastinga. Ei oppheving av lovreglane om inflasjonssikring vil gi meir flek-

sibilitet og handlefridom ved disponering av avkastinga frå fondet. Departementet legg òg vekt på at lovreglane om inflasjonssikring ikkje sikrar kapitalen mot verditap. Med den aktive forvaltninga som kapitalen er gjenstand for, vil nedgang eller oppgang i finansmarknadene i reglen ha større verknad for verdiutviklinga av kapitalen enn inflasjonen.

2 Opplysningsvesenets fond og inflasjonssikring av kapitalen

2.1 Opplysningsvesenets fond

Opplysningsvesenets fond har sitt grunnlag i eigedommar som frå gammalt av hørde til det einkilde presteembetet som underhald for presten. Verdiane er seinare lagt til fondet, i første rekkje ved sal og kjøp av eigedommar og ei aktiv finansforvaltning. Fondet vart oppretta ved lov i 1821. I dag er fondet regulert i Grunnlova § 106 og i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond.

Verdiane i fondet femner om eigedommar (bygningar, jord- og skogbrukseigedommar, festetomter) og finanskapital. Til eigedommane høyrer rundt 440 prestebustader og 45 prestegardar, 850 000 dekar skog og 10 000 festetomter. Marknadsverdien av eigedommane er rekna til 4,3 mrd. kroner, medan marknadsverdien av finanskapitalen er nær 1,7 mrd. kroner pr. 31. desember 2005.

Den bokførte grunnkapitalen (kapitalfondet) var på noe over 1,6 mrd. kroner ved årsskiftet 2005/2006.

Fondet vert forvalta av eit forvaltingsorgan med eige styre, innanfor ramma av lovgivinga for fondet og dei instruksane og retningslinjene som er gitt av departementet.

Av § 5 i lova om fondet går det fram at avkastinga først skal dekkje fondet sine egne utgifter (til drift og vedlikehald av eigedommane, til forvaltinga av fondet m.m.). I samsvar med lovendringa i 2003 skal det av avkastinga dessutan setjast av midlar til inflasjonssikring. Ut over dette kan avkastinga avsetjast til grunnkapitalen, til disposisjonsfond eller givast til kyrkjelege formål.

Resultata frå finansforvaltinga har i siste femårsperiode vore sterkt skiftande. Nedgangen i finansmarknadene i 2002 representerte eit verditap for fondet på rundt 220 mill. kroner. Finansmarknadene har hatt ein generell oppgang i åra 2003–2005. Den bokførte verdien av finanskapitalen var pr. 31. desember 2005 på 1,5 mrd. kroner. Kursreserven, dvs. differansen mellom bokført verdi og marknadsverdi, var 160 mill. kroner. Det er i åra 2003–2005 sett av i alt 332 mill. kroner frå sal av eigedommar.

Oversikt over korleis verdien av eigedelane til fondet er sette saman, oversyn over resultatrekneskapen for Opplysningsvesenets fond dei seinaste åra, viktige prinsipp for forvaltinga m.m., er seinast presentert i St.meld. nr. 41 (2004–2005) Om økonomien i Den norske kirke, jf. Innst. S. nr. 108 (2005–2006). Departementet viser elles til St.prp. nr. 1, der det kvart år er med ei omtale av fondet, resultata dei siste åra, hovudutfordringar m.m.

Det er avkastinga frå finanskapitalen som i dei seinare åra i første rekkje har sikra store nok inntekter til å dekkje dei årlege utgiftsoppgåvene til Opplysningsvesenets fond. Vedlikehaldet og drifta av prestebustadene og prestegardane, som i dei fleste tilfelle er bygningar med stor kulturhistorisk verdi, representerer dei største utgiftene på eigedomssida. Inntektene frå desse eigedommane er langt lågare enn utgiftene, noko som er hovudårsaka til at den samla eigedomsforvaltinga regelmessig har hatt eit negativt driftsresultat.

Avkastinga dei siste åra har ikkje gitt rom for å byggje opp fri eigenkapital av særleg storleik. Ved årsskiftet 2005/2006 var den frie eigenkapitalen på 75,8 mill. kroner. Av dette er 25,5 mill. kroner disponert for felleskyrkjelege tiltak i 2006.

2.2 Inflasjonssikringa – lovreglane og praktiseringa

Lovreglane om inflasjonssikring

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.»

På dette grunnlaget vart forslaget om inflasjonssikring teke opp i Ot.prp. nr. 97 (2001–2002). I Innst. O. nr. 2 (2002–2003) slutta fleirtalet i kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen seg til forslaget, medan mindretalet mellom anna peika på at ein lovregel om inflasjonssikring ville redusere handlefridomen. Dei nye reglane om inflasjonssikring vart innarbeidd i §§ 5 og 6 i lova om fondet. I lova § 5 kom det inn ei formulering som stadfesta at kapitalen skal sikrast mot inflasjon. § 6 fekk følgjande ordlyd:

«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.»

I Ot.prp. nr. 97 (2001–2002) heiter det at formålet med inflasjonssikring er at pengeverdien av kapitalen ikkje skal minke som følge av inflasjon. Kapitalen er definert som den bokførte grunnkapitalen til fondet, dvs. kapitalfondet. I Ot.prp. nr. 97 (2001–2002) er det gjort greie for den historiske utviklinga av kapitalfondet i perioden 1990–2001. I proposisjonen vart det elles presisert at ei lovfesting av inflasjonssikring ikkje ville vere nokon garanti for at inflasjonssikring reint faktisk kunne gjennomførast. Den finansielle situasjonen for fondet til kvar tid, storleiken på avkastinga kvart år og dei årlege utgiftsoppgåvene som fondet har ansvaret for, ville vere avgjerande.

Om behovet for realsikring av dei verdiane som eigedommane til fondet representerer, heiter det i proposisjonen:

«Etter § 5 i lova om Opplysningsvesenets fond skal salssummane leggjast til kapitalen (kapitalfondet). Behovet for realsikring 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.»

Inflasjonssikringa i 2004 og 2005

Lovreglane om inflasjonssikring tok til å gjelde frå 2004. Kravet til inflasjonssikring var dette året rekna til 13,6 mill. kroner. Overskottet til fondet i 2004 var ikkje stort nok til å dekkje heile summen. For å oppfylle lovkravet om inflasjonssikring, vart om lag 11 mill. kroner ført over til kapitalfondet frå bufferfondet. Kravet om inflasjonssikring i 2005 er rekna til 26,8 mill. kroner. Heile summen vert dekt av overskottet til fondet i 2005.

3 Generelle merknader frå departementet

Den bokførte grunnkapitalen til fondet (kapitalfondet) har hatt ein stor auke dei siste femten åra, i første rekkje som følge av sal av eigedommar og ved avsetjing av vinstar ved sal av verdipapir. Fordi verdiane av eigedommane av historiske grunnar i liten grad er bokførte, er verdien av kapitalfondet langt på veg samanfallande med verdien av finanskapitalen.

Forvaltning av finanskapitalen ved aktiv plassering i verdipapir tok til omkring 1990. Finanskapitalen er i dag plassert i renteinstrument (obligasjonar m.m.) og i eigenkapitalinstrument (aksjar m.m.). Departementet har gitt reglar om rammer for plasseringane. Elles er det styret for fondet som har ansvaret for den daglege forvaltninga og porteføljestyling gjennom avtaler med nasjonale og internasjonale meklar- og finansinstitusjonar. Verdiutviklinga og avkastninga av finanskapitalen til Opplysningsvesenets fond er dermed relatert til økonomiske konjunkturar og utviklinga i finansmarknadene i Noreg og i utlandet. Ekspenseringa i finansmarknadene kan på den eine sida gi ein verdiauke for fondet som er langt høgare enn inflasjonen. På den andre sida kan nedgang i finansmarknadene føre til verdifall som er større enn det inflasjonssikringa skal kompensere for.

Å sikre kapitalen mot verditap som følge av inflasjon, slik lovreglane tek sikte på, er eit viktig mål. For kapitalen vil verditap eller verdiauke likevel ha mest samanheng med nedgang eller oppgang i finansmarknadene. Departementet ser dette som eit viktig moment i spørsmålet om det er grunn til å ha eit særskilt og lovfesta krav om

sikring av kapitalen mot verditap som følge av inflasjon.

Departementet vil dessutan peike på at det kvart år, etter ei konkret vurdering av den finansielle situasjonen for fondet og dei utgiftsoppgåvene som fondet har, vert gjort vedtak om korleis resultatet frå fondet (overskottet) skal disponerast. Med bakgrunn i tilråding frå styret for fondet er det departementet som gjer vedtak om disponeringa. Ved lovreglane om inflasjonssikring står ikkje departementet fritt til å vurdere spørsmålet om inflasjonssikring. Ein sum som svarer til inflasjonen skal i alle tilfelle avsetjast til kapitalen.

Etter departementet sitt syn bør behovet for inflasjonssikring stillast likt med andre omsyn som departementet i alle tilfelle må vurdere ved disponeringa av overskottet kvart år. Slike andre omsyn er til dømes behovet for å styrkje den frie eigenkapitalen og å øyremerke deler eller heile overskottet til særskilte formål. Både kortsiktige og langsiktige omsyn vil vere med i denne vurderinga. Ved ei oppheving av lovreglane om inflasjonssikring vil behovet for inflasjonssikring kvart år bli vurdert konkret av departementet. Spørsmålet om inflasjonssikring av kapitalen vil dermed vere med i ei brei og heilskapleg vurdering. Departementet meiner dette er ei betre tilnærming til spørsmålet om inflasjonssikring enn det som følgjer av lovreglane om dette i dag.

Departementet viser elles til vedtaket frå Kyrkjemøtet i 2005, der det heiter:

«Kirkemøtet ber departementet vurdere om det fortsatt er behov for å inflasjonssikre fondet. Kirkemøtet finner det viktig at fondet har tilstrekkelig frie fond (buffer- eller disposisjonsfond) til å dekke sine lovpålagte utgifter selv i tider hvor finansmarkedet gir negativ avkastning.»

Etter det som er sagt over, kan ikkje departementet sjå at det er tenleg å ha eit lovfesta krav om inflasjonssikring av kapitalen til Opplysningsvesenets fond. Ved å fjerne kravet om inflasjonssikring, fell og det indirekte lovfesta avkastingskravet til fondet bort. Til understrekinga frå Kyrkjemøtet om behovet for å byggje opp den frie eigenkapitalen, viser departementet til at avkastninga frå fondet i seinare år ikkje har vore stor nok til å kunne byggje opp den frie eigenkapitalen i særleg grad. At det ikkje har vore grunnlag for dette, trass i positiv utvikling i finansmarknadene, har samanheng med omfanget av dei årlege utgiftsoppgåvene som fondet har.

Kyrkerådet har hatt til uttale forslaget om å oppheve reglane om inflasjonssikring. Kyrkerådet har ikkje hatt invendingar. Departementet viser til brev 10. mars 2006 frå Kyrkerådet, der det heiter:

«Kyrkerådet finner det fremlagte forslaget i tråd med det som ble vedtatt i Kirkemøtet høsten 2005, og har ingen innvendinger mot at kravet til inflasjonssikring oppheves. Kyrkerådet finner det tilfredsstillende at departementet hvert år vil foreta en bred og helhetlig vurdering av hvordan avkastningen på en best mulig måte kan disponeres. En ser det som ønskelig at denne vurderingen skjer i samråd med Kyrkerådet.

Det er viktig for Kyrkerådet at de kirkelige formålene som fondet skal tilgodese blir ivare tatt på en tilfredsstillende måte, og slik at størrelsen på de midler som stilles til disposisjon blir mest mulig forutsigbare. Det er viktig at det derfor i år med god avkastning settes av tilstrekkelige midler til disposisjons- og bufferfond for å dekke utgiftene til kirkelige formål i år med dårligere avkastning. Avsetningen til disposisjons- og bufferfond må imidlertid også avveies opp mot behovet for midler til kirkelige formål slik at avsetningen ikke går på bekostning av tilskudd til disse formålene.»

Departementet vil i tida framover særskilt vurdere spørsmålet om oppbygging av bufferfond og behov for avkastingskrav for Opplysningsvesenets fond.

4 Administrative og økonomiske konsekvensar

Lovforslaget har ingen administrative eller økonomiske konsekvensar ut over dei som er omtalte ovanfor.

5 Særskilde merknader

Til § 5

Departementet foreslår at tredje leddet i paragrafen vert oppheva. Det tredje leddet har i dag denne ordlyden:

Kapitalen skal sikrast mot inflasjon.

Til § 6

I tråd med endringa i § 5 foreslår departementet å oppheve vilkåret i § 6 første setning om at avkastninga skal brukast til å inflasjonssikre kapitalen. Det same gjeld andre setninga i § 6, der det er sagt korleis inflasjonssikringa skal gjennomførast.

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 endringer 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 endringer i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond i samsvar med eit vedlagt forslag.

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

I
§ 5 tredje ledd vert oppheva.

§ 6 skal lyde:

Avkastinga frå fondet skal først dekkje fondet sine utgifter. Ut over dette kan avkastinga leggjast

til kapitalen eller til disposisjonsfond og givast til kyrkjelege formål etter nærare avgjerd av Kongen.

II
Lova gjeld frå den tid Kongen fastset.

