



50 år med forvaltning av fellesskapets midler

Taler

Siv Jensen

Dato

21 mars 2017

Sted

Grand Hotel, Oslo

Omstendigheter

Tale ved Folketrygdfondets 50-års markering

- 1 Takk for invitasjonen til å holde en innledning om forvaltningen av fellesskapets midler i dette jubileumsseminaret. Og gratulerer til jubilanten!

- 5 Det er en stor glede å være tilstede her i dag. 50 år er gått siden Folketrygdfondet ble opprettet. Et slikt jubileum er selvsagt grunn til feiring. Det er samtidig en naturlig anledning til å se tilbake på de mange viktige begivenhetene for jubilanten i de fem tiårene som er gått. Folketrygdfondets historie er på mange områder tett sammenvevd med utviklingen av det norske velferdssamfunnet slik vi kjenner det i dag. Jeg ser frem til kveldens lansering av Folketrygdfondets
10 jubileumsbok Veien til velferd, som utvilsomt vil sette denne utviklingen inn i et bredere perspektiv.

- For mitt tilbakeblikk på Folketrygdfondets forvaltning er det i særdeleshet én milepæl som må nevnes. Jeg sikter da til innføringen av den allmenne
15 folketrygden i Norge fra 1. januar 1967. Som ledd i denne innføringen vedtok Stortinget å opprette Folketrygdfondet, hvis formål skulle være å forvalte den delen av inntektene til trygden som ikke gikk med til dekning av trygdeytelser.

- Opprettelsen av Folketrygdfondet og forvaltningen av fellesskapets midler var en
20 sentral del av de politiske avveiiingene i arbeidet med innføringen av folketrygden. I en viktig stortingsmelding, som lå til grunn for utformingen av folketrygden, ble det vist til at «Fondsoppsamlingen skal på den ene side skape jevn avgiftsbelastning og på den annen side danne grunnlaget for økt økonomisk vekst». En så den gang for seg en forholdsvis rask fondsoppbygging.
25 Tanken var at fondsmidlene skulle bidra med kapital til å bygge landet, samtidig som de utgjorde den nødvendige sparingen i folketrygden. Å oppnå flere mål med ett og samme virkemiddel er ingen lett øvelse i den økonomiske politikken.

30 Slik historien vil ha det gikk det heller ikke slik med måloppnåelsen for Folketrygdfondet. Jeg vil komme tilbake til det.

Som kjent var det bred politisk enighet om innføringen av en allmenn folketrygd. Kanskje ikke fullt så kjent, er at det i langt mindre grad var enighet om rammeverket for selve Folketrygdfondet. Forvaltningen av fondet ble ved
35 opprettelsen styrt av et eget reglement fastsatt av Stortinget. Dette ble ikke ble vedtatt uten en viss politisk strid i Finans- og tollkomitéen. Den politiske tautrekkingen foregikk langs skillelinjer vi kjenner oss igjen i den dag i dag. I reglementet som ble vedtatt like før sommeren 1967, må en kunne si at særlig de distriktpolitiske hensynene vant frem. Det ble vedtatt et rammeverk der
40 forvaltningen av Folketrygdfondet skulle ivaretas av fem distriktsstyrer, lokalisert i henholdsvis Skien, Bergen, Trondheim, Tromsø og Oslo. De fem distriktsstyrene skulle samordnes av et eget hovedstyre. Det hører med til historien at hvert av de fem distriktsstyrene hadde fem styremedlemmer utnevnt av Kongen, alle med vara. Sammen med medlemmene i hovedstyret medførte
45 reglementet en styreorganisasjon med hele 58 medlemmer. Det er til forveksling lik det antallet personer som i dag utgjør hele Folketrygdfondets organisasjon - inkludert den operative forvaltningen.

Hva gjaldt reguleringen av Folketrygdfondets investeringer var det derimot to
50 forhold det var enighet om - det skulle ikke investeres i aksjer og mesteparten av kapitalen skulle investeres i statspapirer. Ved opprettelsen i 1967 var ikke formålet med forvaltningen høyest mulig avkastning. I stedet ble det vektlagt at fondsmidlene skulle forvaltes med sikte på at de skulle bli til størst mulig nytte for folketrygden. Midlene skulle forvaltes etter forretningsmessige prinsipper
55 med sikte på god avkastning, tilfredsstillende sikkerhet og likviditet. Finansdepartementet sørget for stramme rammer som ga begrensede muligheter for investeringer i annet enn obligasjonsmarkedet. Det ble heller ikke lagt opp til at distriktsstyrene kunne foreta lokale direkteplasseringer, slik tanken tidligere hadde vært.

60 Fondsmidlene ble plassert i norske ihendehaverobligasjoner, som innskudd i forretnings- og sparebanker, og som lån til Distriktenes utbyggingsfond. Finans- og tollkomitéen pekte i den forbindelse på at fondsmidlene burde kanaliseres til boligbygging, industribygging, distriktsutbygging og rasjonalisering av
65 jordbruk, skogbruk og fiske. Ingen vil nok tillegge meg å overdrive om jeg legger til at avkastningen gitt disse retningslinjene ble heller lav.

Nå ble det altså ikke slik at Folketrygdfondet fikk den rollen i utviklingen av velferdssamfunnet og forvaltningen av felleskapets midler som det var tiltenkt. Det at fondet hadde flere målsettinger kan trekkes frem, men den kanskje viktigste årsaken er en annen milepæl i utviklingen av vårt velferdssamfunn: Begivenhetene som fant sted høsten 1969 i Nordsjøen. I tiden etter at leteriggen Ocean Viking fant de første oljedråpene i Ekofiskfeltet ble det klart at Norges inntekter fra oljeutvinning kom til å bli store. Det la til rette for en storstilt utbygging av velferdsstaten. Med utvidelsene av folketrygden som fulgte tok det et knapt et tiår før trygdeytelsene oversteget inntektene til trygden. 1979 ble det siste året Folketrygdfondet ble tilført midler gjennom overskudd på trygdebudsjettene. Fra å være en sentral del av folketrygden ved inngangen til 1970-tallet, ble det mot slutten av 1970-tallet klart at fondet hadde begrensede muligheter til dekke fremtidige trygdeytelser. Året 1979 ble derfor et spesielt år i Folketrygdfondets historie. Som Aftenpostens Ola Storeng uttrykte det i en nylig avis kommentar, «Folketrygdfondet har i alle etterfølgende år ikke hatt noe med folketrygden å gjøre».

Fra 1979 ble Folketrygdfondet for alle praktiske formål et lukket fond der avkastningen løpende ble tillagt kapitalen. Rammeverket for Folketrygdfondet og reglementet for forvaltningen fikk imidlertid ikke stå urørt. Selv om reguleringen av Folketrygdfondet og fondets situasjon i store trekk var uendret frem til slutten av 1980-tallet, ble det gjort store endringer i det kommende tiåret. I stortingssesjonen 1989-1990 drøftet Stortinget reguleringen av Folketrygdfondet. Bakgrunnen var innstillingen fra det såkalte Trygdefinansieringsutvalget, som tok til orde for å legge ned Folketrygdfondet og overføre kapitalen til Finansdepartementet eller Norges Bank. Stortinget ville det imidlertid annerledes. Fra 1990 ble rammeverket for Folketrygdfondet endret. Distriktsstyrene og hovedstyret ble erstattet av ett styre, underlagt Finansdepartementet, og hvor de ni styremedlemmene, alle utnevnt av Kongen, skulle gjenspeile partisammensetningen av Stortinget. Denne modellen var formelt på plass helt frem til 2007.

Det var ikke bare organiseringen av Folketrygdfondet som ble endret tidlig på 1990-tallet. I 1991 fikk Folketrygdfondet adgang til å plassere inntil 10 pst. av kapitalen i børsnoterte aksjer i norske selskaper. Samtidig ble det blant annet åpnet opp for plasseringer i form av kontolån til statskassen. Adgangen til å plassere kapital som lån til Distriktenes utbyggingsfond ble avviklet. Nok en

gang ble det politisk strid om forvaltningen. Et flertall i finanskomitéen gikk imot forslaget fra regjeringen Brundtland om å tillate fondet å plassere en del av midlene i aksjer. Flertallet begrunnet sitt syn med at det ikke var en naturlig
110 oppgave for staten gjennom Folketrygdfondet å gå inn som en betydelig eier i private foretak. Dessuten, ble det påpekt, hadde ikke Folketrygdfondet forutsetninger for å kunne utøve eierfunksjonen like aktivt og kritisk som private investorer. Regjeringens forslag ble imidlertid vedtatt, med støtte fra Fremskrittspartiet og Aune-lista. Det hører med til historien at mitt eget parti,
115 Fremskrittspartiet, i forbindelse med stortingsbehandlingen av Folketrygdfondets organisering året før, hadde tatt til orde for å tillate fondet å investere i norske børsnoterte aksjer.

Som kjent ble Folketrygdfondet imidlertid av mange oppfattet som en aktiv og
120 krevende eier utover 1990-tallet. Folketrygdfondet var tidlig ute med å stille krav til god selskapsstyring, og fondet inntok til tider en svært synlig rolle i eierskapsutøvelsen. Det er holdt mang et innlegg på generalforsamlinger i norske børsnoterte selskaper om avlønning og opsjonsordninger.

125 I proposisjonen fra regjeringen Brundtland la Finansdepartementet vekt på at Folketrygdfondet skulle opptre som en profesjonell investor i det norske verdipapirmarkedet. Midlene skulle forvaltes med sikte på over tid å oppnå høyest mulig avkastning. Sett i sammenheng med nedleggelsen av distriktsstyrene året før, må en kunne si at formålet for forvaltningen av fondet
130 ble tydeligere.

Folketrygdfondets adgang til å investere i aksjer ble senere økt til 15 pst. i 1992, og til 20 pst. 1994. Innenfor denne rammen ble det etter hvert også gitt adgang for Folketrygdfondet til å investere i børsnoterte aksjer i Sverige, Danmark og
135 Finland. I likhet med organiseringen av fondet lå den samlede rammen for aksjeinvesteringene på 20 pst. fast helt frem til 2007.

På midten av 2000-tallet var det igjen tid for å diskutere rammeverket for Folketrygdfondet. En viktig del av bakgrunnen var innstillingen fra
140 Pensjonskommisjonen, som foreslo en overbygning over Folketrygdfondet og det som etterhvert hadde blitt en betydelig formuesoppbygging av oljeinntekter i Statens petroleumsfond. I desember 2005 vedtok Stortinget loven om Statens pensjonsfond. Pensjonsfondet skulle bestå av Statens petroleumsfond, omdøpt til Statens pensjonsfond utland, og fondskapitalen i Folketrygdfondet, som fikk

det nye navnet Statens pensjonsfond Norge. Den operative forvaltningen av fondene skulle gjøres av henholdsvis Norges Bank og Folketrygdfondet, etter nærmere regler fastsatt av Finansdepartementet. Jeg kan legge til at selv om det nye navnet på fondskapitalen utvetydig henviste til Norge, ble

150 Folketrygdfondets adgang til også å investere i Sverige, Danmark og Finland opprettholdt.

Gjennom reglene for forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge som ble fastsatt av Finansdepartementet i perioden fra 2006 til 2010, ble deltakelsen i
155 kontolånsordningen avsluttet og fondet fikk den aktivafordelingen vi kjenner i dag: 60 pst. aksjer og 40 pst. obligasjoner, fordelt på 85 pst. i Norge og 15 pst. i Sverige, Danmark og Finland. Videre ble formålet for Folketrygdfondets forvaltning av Statens pensjonsfond Norge tydelig presisert til å være finansielt.

160 Fra 1. januar 2008 ble Folketrygdfondet omdannet til særlovselskap. Her er det på sin plass å påpeke, gitt vårt tilbakeblikk på de mange politiske stridighetene i de foregående tiårene, at det var en enstemmig finanskomite som stilte seg bak regjeringens forslag. Omdannelsen til særlovselskap bidro til en ytterligere rendyrking av Folketrygdfondets rolle som profesjonell investor, og medførte
165 store endringer i Folketrygdfondets virksomhet. Det ble etablert en ny revisjonsordning, med en ekstern revisor valgt av Finansdepartementet. Videre ble det gjennom nye retningslinjer for forvaltningen fastsatt vesentlig strengere krav til rapportering og styring, måling og kontroll av risiko enn tidligere. Lov om Statens pensjonsfond og senere lov om Folketrygdfondet bidro til et tydelig
170 skille mellom Folketrygdfondet som forvaltningsorganisasjon og kapitalen i Statens pensjonsfond Norge. I moderne språkdrakt har noen - og da viser jeg igjen til Ola Storengs skrevne ord - omtalt det hele som «falske nyheter». I det legger han nok at det er ingen direkte sammenheng mellom folketrygdens pensjonsytelser og Statens pensjonsfond Norge.

175 Det nye rammeverket fikk sin stresstest kort tid etter etableringen. Høsten 2008 og første del av 2009 herjet finanskrisen som verst. Stresstesten ble bestått, og erfaringene fra finanskrisen må sies å være gode. Spesielt var fondet en betydelig kjøper av aksjer i en periode med kraftig fall i aksjemarkedet. Reglene om
180 tilbakevektning eller såkalt rebalansering, som innebærer at Folketrygdfondet kjøper seg opp i den aktivaklassen som har falt i verdi, er en viktig forklaring på dette. Fondet vil dermed kjøpe aksjer i perioder der andre selger, og selge aksjer i perioder der andre kjøper. Det bidrar med likviditet til markedene. I perioder

185 med betydelig kursfall i aksjemarkedet, slik som vi så under finanskrisen, vil dette kunne ha en stabiliserende effekt i markedet.

I mars 2009 fikk Folketrygdfondet også et nytt og midlertidig forvaltningsoppdrag - Statens obligasjonsfond. Dette fondet ble opprettet med
190 en ramme på 50 mrd. kroner. Formålet var å bidra med økt likviditet og bedre kapitaltilgang i kredittobligasjonsmarkedet i Norge. Fondet ble avviklet i juni 2014, og vel 52 mrd. kroner ble tilbakeført til staten. Det tilsvarer en årlig avkastning av investeringene på 7,5 pst.

195 Selv om mye er endret ved Folketrygdfondet med alderen, som for jublanter flest, er det samtidig lett å få øye på gjenkjennelige trekk. Blant annet blir Folketrygdfondet fortsatt oppfattet som en aktiv og krevende eier både i norske og nordiske selskaper - men nå som et selvstendig rettssubjekt. Fremdeles er Folketrygdfondet en klar stemme i saker om blant annet lederlønninger og
200 opsjonsprogrammer.

Avslutningsvis vil jeg trekke frem de gode resultatene Folketrygdfondet har oppnådd i forvaltningen av fellesskapets midler over tid. Som det tydelig fremgår av de mange historiske begivenhetene og tidlige målkonfliktene, er det behov for
205 å justere noe på starttidspunktet i slike beregninger. Siden fondet fikk et tydelig finansielt formål fra 1. januar 2007, er gjennomsnittlig årlig netto realavkastning av Statens pensjonsfond Norge 4,9 pst. I denne perioden har Folketrygdfondet oppnådd en årlig avkastning av fondsmidlene i SPN som er 1,1 prosentenheter høyere enn avkastningen av referanseindeksen forvaltningen måles mot. Det er
210 et godt resultat - og en grunn i seg selv til å feire 50-årsjubilanten.

Kilde
regjeringen.no

215 **Emner**
Folketrygd, Jubileumstale, Norsk historie, Velferdsstaten, Økonomi

URI
<https://www.virksommeord.no/tale/50-ar-med-forvaltning-av-fellesskapets-midler>