



26. oktober 2017

Sak: 17/01405

HØRINGSUTTALELSE OM SENTRALBANKLOVUTVALGETS UTREDNING

NOU 2017: 13 fra Sentralbanklovutvalget gir en grundig drøfting av styringsstrukturen for Norges Bank, sentralbankloven og forholdet mellom Norges Bank og statsmyndighetene. Utredningen er et godt utgangspunkt for å vurdere en hensiktsmessig styringsstruktur for Norges Bank og forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU) og hvordan en ny sentralbanklov bør utformes.

I kapittel 1 drøftes utvalgets forslag til organisering av Norges Bank og SPU. I kapittel 2 gis det nærmere merknader til forslaget om ny sentralbanklov, mens kapittel 3 kommenterer den nye loven om forvalter av Statens pensjonsfond og foreslåtte endringer i lov om Statens pensjonsfond.

1 ORGANISERING AV NORGES BANK OG STATENS PENSJONSFOND UTLAND

1.1 Utviklingen i organiseringen av Norges Bank de siste 20 årene

I løpet av de siste 20 årene har det skjedd store endringer i bankens oppgaver og organisasjon. Bredden i sentralbankvirksomhetens oppgaver har blitt betydelig redusert. Banken har i denne perioden utkontraktert seddel- og myntproduksjonen, kontanthåndteringen og en rekke IT-funksjoner samtidig som statistikkproduksjonen har blitt overført til SSB. I tillegg er alle distriktsavdelingene lagt ned. Sentralbankvirksomheten er i dag konsentrert om politikkoppgavene (kjernevirksomheten). Samtidig har banken blitt stilt overfor nye utfordringer i blant annet pengepolitikken, utviklingen av makrotilsyn og endringer i betalingsystemet (digitalisering, cyber-risiko mv.). Bemanningen i sentralbankvirksomheten er redusert fra nesten 1200 ansatte i 1997 til 340 i dag. I samme periode har banken etablert og utviklet en global kapitalforvaltningsorganisasjon (NBIM) med nærmere

600 ansatte som har ansvaret for SPUs investeringer i aksjer, obligasjoner og eiendom. Av disse arbeider om lag 300 i Oslo, mens resten arbeider ved kontorene i London, New York, Singapore og Shanghai. I 2014 ble det opprettet en separat organisasjon i NBIM for å håndtere fondets investeringer i unotert eiendom (NBREM). NBREM har operative datterselskaper med ansatte i Luxembourg, Tokyo og London.

De siste 20 årene har det også skjedd flere endringer i Norges Banks styringsstruktur. Formålet har vært å videreutvikle og styrke styrings-, tilsyns- og kontrollorganene i banken i lys av økt kompleksitet og ansvar, spesielt i kapitalforvaltningen. I 2006 opprettet hovedstyret en internrevisjon og et revisjonsutvalg. I 2009 ble sentralbankloven endret og nærmere krav om internrevisjon og revisjonsutvalg nedfelt i forskrift om risikostyring og internkontroll i Norges Bank. Revisjonsutvalget består av tre hovedstyremedlemmer, valgt av og blant de eksterne medlemmene. I 2009 ble det innført krav om ekstern revisjon og rammene for sentralbankens regnskapsrapportering ble endret med virkning fra 2011. I 2010 etablerte representantskapet et eget tilsynsekretariat. Det ble samtidig fastsatt i sentralbankloven at representantskapet skulle rapportere resultatene av sin tilsynsvirksomhet direkte til Stortinget. I 2015 etablerte hovedstyret to nye saksforberedende underutvalg for å styrke og effektivisere arbeidet med kapitalforvaltningen; et risiko- og investeringsutvalg og et eierskapsutvalg. Regjeringen utnevnte en ny visesentralbanksjef fra 1. januar 2016 som har særlig ansvar for kapitalforvaltningssaker. Samtidig etablerte sentralbanksjefen et lederforum som drøfter spørsmål som gjelder hele organisasjonen.

Norges Bank er i dag organisert i to tilnærmet selvstendige virksomhetsområder; sentralbankvirksomheten og kapitalforvaltningen (NBIM). Sentralbanksjefen er leder av hovedstyret og samtidig daglig leder i sentralbankvirksomheten. Hovedstyret har fastsatt at NBIM skal ha en egen leder (CEO NBIM) med særskilt stillingsinstruks, mandat og egne rapporteringslinjer. Det er flere grunner til at banken har valgt en slik organisering. For det første har virksomhetsområdene forskjellig lovmessig grunnlag og følger ulike regelverk. For det andre må myndighet og ansvar for lederne av de to virksomhetsområdene være klart og tydelig definert. I tillegg tilsier det store spennet i virksomhetsområdenes oppgaver at de fleste oppgaver og funksjoner løses best virksomhetsnært. Fastsettelse og oppfølging av handlingsplaner og budsjett skjer separat for hvert av virksomhetsområdene.

De siste 20 årene er bankens organisasjon og styrings-, tilsyns- og kontrollorganer blitt utviklet for å kunne ivareta bankens oppgaver på en betryggende måte. Norges Bank har gode forutsetninger for å kunne gjennomføre nye endringer i styringsstrukturen.

1.2 Organisering av forvaltningen av Statens pensjonsfond utland

Sentralbanklovutvalget foreslår etter en samlet vurdering å flytte forvaltningen av SPU ut av Norges Bank og å opprette et særlovsselskap for forvaltningen av fondet. Utvalget tar som utgangspunkt at banken har forvaltet fondet og utført sentralbankoppgavene på en

tilfredsstillende måte. Utvalget legger vekt på at forvaltningen av fondet må kunne utvikles videre, og mener at det da vil være en styrke å ha en separat organisasjon og et styre som bare har kapitalforvaltning som oppgave. Utvalget legger også vekt på nødvendigheten av klare ansvarlinjer når det gjelder styring og tilsyn med virksomheten, samt at det vil være få personer som har den erfaringsbakgrunn og bredden i kompetanse som er nødvendig for å dekke både kapitalforvaltning og oppgaver innenfor sentralbankvirksomheten.

Hovedstyret viser til merknadene ovenfor om at banken har forvaltet SPU og ivaretatt sentralbankoppgavene på en god måte, jf. også Finansdepartementets vurderinger i Nasjonalbudsjettet 2018. Banken er godt rustet til å gjøre det også fremover. Samtidig ser hovedstyret at det er utviklingstrekk som tilsier at sider ved dagens organisering og styringsmodell kan vurderes nærmere. Organisering, styringsstruktur og tilsyn må tilpasses ved nye utfordringer for sentralbankvirksomheten og i forvaltningen av fondet. Hovedstyret er enig med utvalget i at det er viktig med klare ansvarlinjer for begge disse virksomhetsområdene.

De senere årene har endringer i mandatet gitt banken et større ansvar for å fastsette investeringsstrategien. Forvaltningen har også blitt mer ressurskrevende for både styret og organisasjonen blant annet ved innføringen av unotert eiendom som ny aktivaklasse. I tillegg har banken fått ansvar for å beslutte observasjon og utelukkelse av enkeltselskaper etter etiske vurderinger basert på råd fra Etikkrådet. Disse oppgavene har banken kunnet håndtere ved å utvikle styringsstrukturen og organisasjonen, jf. avsnitt 1.1. Hvis banken fortsatt har ansvar for forvaltningen av fondet, kan det bygges videre på den eksisterende forvaltningsmodellen. Med fondet i banken er det naturlig at styringsstrukturen videreutvikles, for eksempel ved å opprette en komite for pengepolitikk og finansiell stabilitet, jf. omtalen i avsnitt 1.4.

Fondets plassering og fremtidige organisering bør vurderes i lys av den videre utviklingen i forvaltningsstrategien. Utvalget peker selv på at Finansdepartementet kan overlate flere beslutninger om sammensetning av aktiva og investeringsstrategi til forvalter, slik det er i flere andre sparefond. Det er også mulig at investeringsstrategien videreutvikles ved å inkludere flere unoterte aktivaklasser (f.eks. infrastruktur og andre unoterte aksjeinvesteringer; «private equity»). Denne type investeringer vil være mer krevende for Norges Banks organisasjon og styre. Utvalget foreslår dessuten å legge Etikkrådet inn i den organisasjonen som får ansvaret for forvaltningen av fondet. Det vil i så fall innebære at forvaltningsorganisasjonen får et større ansvar for etiske vurderinger. I tillegg vil krav og forventninger til fondets eierskapsutøvelse kunne øke. Dersom det er utsikter til at forvaltningen utvikles langs de linjene som er påpekt ovenfor, kan det tale for at forvaltningen av fondet organiseres utenfor sentralbanken.

Forvaltningen av SPU har vært bygget opp og utviklet innenfor rammene av Norges Bank, og dermed innenfor den samfunnsmessige og konstitusjonelle plasseringen sentralbanken har. Det har gitt forvaltningen av fondet stabile rammevilkår. En forutsetning for utskillelse av fondet fra Norges Bank bør være at en ny forvaltningsorganisasjon gis en rettslig og

samfunnsmessig forankring som gjør det mulig å videreføre nødvendig stabilitet og selvstendighet i gjennomføringen av forvalteroppdraget. Utvalget foreslår at det opprettes et særlovselskap dersom SPU flyttes ut av Norges Bank. Hovedstyret er enig i at et særlovselskap er et godt utgangspunkt for å gi fondet en robust styringsstruktur utenfor banken.

Hovedstyret vil understreke at det er viktig at fondets hovedmål står fast uansett organisering. Målet må fortsatt være høyest mulig avkastning med en kostnadseffektiv forvaltning, forsvarlig risikostyring, stor grad av åpenhet og med ansvarlig forvaltningsvirksomhet som en integrert del av forvalterens oppdrag.

Utvalget foreslår enkelte endringer i loven for å understreke fondets rolle i den økonomiske politikken. Forslagene skal styrke det gjeldende rammeverket for fondet og er uavhengig av organisatorisk løsning for forvaltningen. Hovedstyret støtter disse forslagene. Hovedstyret mener videre, i likhet med utvalget, at fondet eller forvaltningsoppgaven ikke bør deles opp i flere enheter. Det vil føre til høyere kostnader i forvaltningen, samtidig som det kan bli krevende å gjennomføre en forsvarlig investeringsstrategi for fondet samlet.

En eventuell endret organisering av forvaltningen av fondet reiser også spørsmål om endringer i fondets skatteposisjoner og immunitetsbeskyttelse. Det vises til nærmere omtale av dette i avsnitt 1.5.

Hovedstyret mener at en utskilling av SPU er mulig å gjennomføre operasjonelt på en forsvarlig måte. Kapitalforvaltningsområdet er i dag organisert som en tilnærmet selvstendig organisatorisk enhet. Noe økte kostnader knyttet til drift av to separate organisasjoner (Norges Bank og det nye særlovselskapet) må påregnes. Det vil dessuten være engangskostnader ved en utskillelse av fondet.

1.3 Norges Bank uten forvaltning av Statens pensjonsfond utland

Utvalget foreslår betydelige endringer i styringsstrukturen for Norges Bank også dersom fondet flyttes ut. Det foreslås å opprette en komite for pengepolitikk og finansiell stabilitet som får ansvaret for bruken av virkemidler på disse områdene. Komiteen skal ledes av sentralbanksjefen. I tillegg foreslås det å opprette et styre for Norges Bank med bare eksterne medlemmer. Styret skal ha ansvar for de fagsakene komiteen ikke behandler, samt bankens drift, budsjett og administrasjon. I tillegg foreslår utvalget at ordningen med et representantskap avvikles og at deler av det tilsynsansvaret som representantskapet i dag har, overføres til Finansdepartementet. Utvalget mener dette vil gi en klarere styringsstruktur, samtidig som en komite for pengepolitikk og finansiell stabilitet vil ha gode forutsetninger for å kunne videreutvikle pengepolitikken.

Med fondet fortsatt i banken ser hovedstyret argumenter for å opprette en egen komite for pengepolitikk og finansiell stabilitet. En slik komite vil bidra til å redusere spenningen i styrets ansvarsområde og dermed også kravet til bredden i medlemmenes kompetanse.

Dersom forvaltningen av SPU flyttes ut av banken, svekkes etter hovedstyrets vurdering argumentene for å opprette en egen fagkomite. I en slik situasjon vil spenningen i styrets ansvarsområde reduseres vesentlig, og det vil frigjøres tid som styret i stedet kan bruke på sentralbankvirksomheten. Kompetansen til de eksterne medlemmene kan dessuten i enda større grad rettes inn mot pengepolitikk og finansiell stabilitet.

Hovedstyret mener at det vil være krevende å etablere en hensiktsmessig ansvars- og arbeidsdeling mellom et styre med eksterne medlemmer og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Utvalget foreslår at komiteen skal beslutte bruken av virkemidler innenfor pengepolitikk og finansiell stabilitet samt informere offentligheten om beslutningene den treffer og om grunnlaget for disse beslutningene. Komiteen skal også ha ansvar for at banken har beredskapsplaner for finansielle kriser. Et styre med eksterne medlemmer skal etter utvalgets forslag ha ansvar for bankens øvrige fagspørsmål, herunder arbeidet med betalingssystemet, retningslinjer for likviditetspolitikken og forvaltningen av valutareservene samt oppgaver banken utfører for staten.

En slik todeling av fagansvaret i en sentralbank er krevende, spesielt når sentralbanksjefen ikke er medlem av både styret og komiteen. Sentralbankens kjerneoppgaver henger nært sammen og må ses på som en helhet, slik erfaringen var under finanskrisen. Utvalget legger dessuten opp til at beslutningskompetanse i enkelte fagsaker skal overføres fra styret til komiteen i en krisesituasjon. Denne type gråsoner og situasjonsbestemte vekslinger i ansvars- og arbeidsdelingen vil kunne bli en kime til uklarhet og kompetansestrid.

I tillegg til enkelte fagoppgaver skal styret ifølge utvalgets forslag ha ansvar for administrative oppgaver og for å føre tilsyn med den daglige ledelsen og driften av banken, samt fastsettelse av budsjett. Det betyr at styret med eksterne medlemmer har vesentlig innflytelse over fagområder som ligger under komiteen, gjennom disponering av ressurser. Et viktig poeng i denne sammenheng er at sentralbanksjefen ikke står ansvarlig overfor styret i gjennomføringen av komiteens oppgaver, men rapporterer direkte til departementet i fagsaker.

Dersom fondet skilles ut av banken, vil sentralbankens oppgaver i hovedsak være myndighetsutøvelse som offentlig forvaltningsorgan innenfor kjerneoppgavene pengepolitikk, finansiell stabilitet og betalingssystemet. Det er da naturlig at sentralbanksjefen leder det øverste organet i banken. For en slik virksomhet er parallellen til gode styringsprinsipper i aksjeselskaper svak. Internasjonalt er det gjennomgående slik at sentralbanksjefen er ansvarlig for alle viktige fagsaker innenfor kjerneområdene, se også NOU 2017: 13, kapittel 15.5. Sentralbankers særlige ansvar i den økonomiske politikken gir også sentralbanksjefen en spesiell rolle i det offentlige ordskiftet. En styringsmodell der sentralbanksjefen ikke er leder av styret, men hvor styret like fullt har fagansvar, kan

utfordre rolle- og ansvarsdelingen over tid og dermed skape klarhet om hvem som har ansvar for måloppnåelsen. Hensynet til bankens uavhengighet og klarhet i ansvarsforholdene tilsier at viktige faglige spørsmål bør avgjøres i et organ som sentralbanksjefen leder.

Hovedstyret mener at et styre med omtrent samme type sammensetning som i dag, men der kompetansen vris mot sentralbankvirksomheten, vil fungere godt dersom forvaltningen av SPU flyttes ut av banken. Et slikt styre, med sentralbanksjefen som leder, vil ha et samlet ansvar for bankens fagsaker og administrative saker. En styrke med denne løsningen er at ansvaret er plassert samme sted i organisasjonen i både normale tider og krisetider. Samtidig vil dette styret sikre en viktig kobling mellom fagsaker og administrative saker. Et slikt styre vil dessuten ha et flertall av eksterne medlemmer, noe som gir et korrektiv til det interne fagmiljøet i viktige politikkbeslutninger.

En organisasjonsløsning som bygger på dagens modell vil også sikre at sentralbanken har tilstrekkelig uavhengighet. Uavhengigheten er særlig viktig i gjennomføringen av pengepolitikken, men har også betydning på andre områder hvor Stortinget gjennom loven har lagt ansvar og oppgaver direkte til sentralbanken. Utvalgets forslag til organisasjonsløsning kan utfordre denne uavhengigheten, fordi departementet får et direkte tilsynsansvar med sentralbankens styre samtidig som det skal evaluere bankens skjønnsutøvelse. Utvalget drøfter i liten grad det nærmere innholdet i og formen på departementets tilsynsansvar i sin foretrukne modell. Uten representantskapet vil departementets oppfølging av og tilsyn med bankens styre bli langt mer omfattende og mer direkte enn i dag.

Med sentralbanksjefen som styreleder, er det naturlig med en tilsynsmessig oppfølging av styrets virksomhet på linje med det som i dag blir ivaretatt av representantskapet. Medlemmene i representantskapet oppnevnes av Stortinget, og representantskapet rapporterer resultatet av sin tilsynsvirksomhet direkte til Stortinget. Dette sikrer et uavhengig tilsyn med sentralbanken. Det er naturlig at representantskapet i en slik styringsmodell vedtar bankens regnskap og fastsetter bankens budsjett. Styret med sentralbanksjefen som leder vil som i dag føre tilsyn med bankens administrasjon og løpende virksomhet. Denne tilsynsfunksjonen har legitimitet fordi det vil være et flertall av eksterne medlemmer i styret og et revisjonsutvalg som velges av og blant de eksterne medlemmene.¹ Internrevisjonen vil som i dag ha en direkte rapporteringslinje til revisjonsutvalget.

Dersom representantskapet fortsatt skal ha et tilsynsansvar, kan det være behov for å klargjøre representantskapets ansvar, rolle og myndighet som tilsynsorgan. Utvalget drøfter dette, og skriver (side 438):

¹ I Ot.prp. nr. 58 (2008-2009) er det uttalt: «At ledelsen og styret til dels består av de samme personer, er imidlertid ikke ensbetydende med at styret ikke har et tilsynsansvar med administrasjonen, men det stiller særlige krav til måten styret innretter sitt arbeid på.»

«Representantskapets tilsyn bør som i dag være et etterfølgende tilsyn med utgangspunkt i styrets protokoller. Representantskapet skal ikke være et 'overstyre' i Norges Bank. En adgang til direkte eller indirekte omgjøring av styrets beslutninger vil skape uklare ansvarsforhold. Representantskapet skal heller ikke evaluere styrets eller komiteens måloppnåelse. Dette ligger til departementet og Stortinget.

Avgrensningen mellom legalitetskontrollen og skranken mot tilsyn med styrets skjønnsutøvelse kan være vanskelig å angi presist. (...) Særlig på bankens kjerneområder – som i utøvelsen av pengepolitikken – vil legalitetskontrollen være begrenset til spørsmål som ikke krever faglige vurderinger. Men også ellers må hovedstyret ha en betydelig skjønnsfrihet, for eksempel ved valg av løsninger for driften innen lovgivningens grenser.»

Hovedstyret er enig i disse presiseringene av representantskapets ansvar.

1.4 Norges Bank med forvaltningen av Statens pensjonsfond utland

Utvalget foreslår to alternative styringsmodeller dersom fondet fortsatt skal forvaltes av Norges Bank. Den ene modellen (modell B) – som er utvalgets foretrukne løsning – bygger på utvalgets forslag til organisering av Norges Bank uten forvaltningen av fondet, dvs. med en komite for pengepolitikk og finansiell stabilitet og et styre med bare eksterne medlemmer. For i tillegg å kunne håndtere forvaltningen av fondet i Norges Bank, foreslår utvalget å supplere denne styringsstrukturen med et eget styre for forvaltningen av SPU. Utvalget drøfter også en styringsmodell (modell C) som er mer lik dagens organisering og tilsynsstruktur. I denne modellen vil banken ha ett styre som i dag, men det opprettes i tillegg en komite for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Representantskapet beholder tilsynsansvaret. Utvalget begrunner begge disse modellene med at de vil redusere spennet i ansvaret som dagens hovedstyre har. Utvalget mener imidlertid at begge disse modellene kan gi uklare ansvarslinjer.

I St.meld. nr. 10 (2009-2010) drøftet Finansdepartementet organiseringen av forvaltningen av SPU. Departementet skriver i punkt 4.4.3:

«Departementet har vurdert en modell der en oppretter et eget styre for kapitalforvaltningen i Norges Bank, sideordnet hovedstyret. En slik modell er etter departementets syn ikke tilrådelig. Den ville skape betydelige styringsmessige utfordringer i Norges Bank, ved at intet enkeltorgan i banken ville ha det samlede ansvaret for bankens virksomhet. [...] I realiteten ville en modell med et eget styre for NBIM medføre at to separate organisasjoner samles under samme foretaksnavn, og med uklar grenseflate seg i mellom. Departementet er ikke kjent med noen organisasjoner av størrelse som styres etter en modell med to separate styrever for forskjellige deler av virksomheten innenfor en og samme juridiske enhet. Det framstår etter departementets syn ikke som forsvarlig å prøve ut en slik selskapsrettslig nyvinning i landets sentralbank.

Hvis en ønsker å frita hovedstyret for oppgaver slik at styret i enda større utstrekning kan bruke tid på kapitalforvaltningen, framstår opprettelse av en egen pengepolitisk komité med ansvaret for utøvelsen av pengepolitikken (rentesettingen) som et mer nærliggende tiltak.»

Hovedstyret er enig i departementets vurderinger fra 2010. Hovedstyret mener modell B reiser flere styringsmessige utfordringer. Vi har i avsnitt 1.3 drøftet den krevende arbeidsdelingen mellom styret (med ekstern styreleder) og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet (med sentralbanksjefen som leder). I tillegg vil det være grenseflater i arbeidsdelingen mellom styret (med ekstern styreleder) og styret for kapitalforvaltningen (med sentralbanksjefen som styreleder). I denne modellen vil tilsynsoppgavene være delt mellom styret og departementet, men på ulik måte for sentralbankvirksomheten og kapitalforvaltningen. Også denne modellen kan reise tvil om sentralbankens uavhengighet, jf. drøftingen i avsnitt 1.3.

Hovedstyret mener at modell C er å foretrekke dersom fondet fortsatt skal være i banken. Denne styringsstrukturen tar utgangspunkt i dagens modell, men vil redusere spennet i oppgavene som dagens styre har ved at det opprettes en egen komite med ansvar for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Komiteen vil avlaste styret vesentlig i fagsaker i sentralbankvirksomheten, og styrets sammensetning vil i større grad kunne tilpasses de særskilte oppgavene i kapitalforvaltningen. Avklaring av ansvarsdelingen mellom komite og styre blir ikke så krevende i en slik modell siden sentralbanksjefen vil lede både styret og komiteen. Det vil være naturlig at det nye styret og den nye komiteen finner fram til en hensiktsmessig ansvarsdeling, som også ivaretar behovet for klare informasjonsbarrierer mellom sentralbankvirksomheten og kapitalforvaltningen.

I modell C vil tilsynsansvaret med styret som i dag bli ivaretatt av representantskapet. Det kan være en naturlig løsning for sentralbankvirksomheten, jf. diskusjonen av representantskapets rolle og ansvar i avsnitt 1.3. Det er imidlertid ikke opplagt at representantskapet skal ha et tilsvarende tilsynsansvar for kapitalforvaltningen. Det har sammenheng med at Stortinget ved lov har lagt ansvaret for forvaltningen av fondet til Finansdepartementet, som igjen har delegert gjennomføringen av dette til Norges Bank. Som eier kan det være naturlig at departementet også har et overordnet tilsynsansvar. En mulig løsning kan være at representantskapet etter avtale med departementet fører tilsyn med kapitalforvaltningen, og at representantskapet rapporterer resultatene av dette tilsynet til departementet. Dette vil være en videreutvikling av dagens ordning der representantskapet gjennomfører attestasjonsoppdrag i kapitalforvaltningen etter innstilling fra departementet.

Utvalget reiser spørsmål om å legge Etikkrådet inn i den organisasjonen som skal forvalte SPU. Utvalget drøfter i liten grad hvordan Etikkrådet kan integreres i en forvaltningsorganisasjon. Hovedstyret mener dagens løsning med et uavhengig etikkråd fungerer etter hensikten.

Utvalget har flere forslag når det gjelder sammensetning av og oppgaver til styre, komite og tilsynsorgan. Hovedstyret har synspunkter på disse forslagene, men ønsker å komme tilbake til dette når det er mer avklart hvilken styringsmodell som velges for sentralbankvirksomheten og forvaltningen av SPU.

1.5 Et særlovselskap for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland

Utvalget foreslår at det opprettes et særlovselskap som skal forvalte fondet utenfor banken. Finansdepartementet skal som i dag fastsette mandatet for forvaltningen av fondet, og departementet får også ansvar for å føre tilsyn med styret i fondet. Utvalget mener dette gir en klar styringsstruktur, samtidig som en slik organisering vil legge til rette for at forvaltningen av fondet kan utvikles videre.

Hovedstyret slutter seg til utvalgets vurderinger om valg av selskapsform, og mener at dersom fondet skilles ut av banken, vil et særlovselskap være best egnet til å forvalte fondet etter de målene som er satt av Stortinget og regjeringen. Et særlovselskap vil kunne videreføre hovedtrekk ved forvaltningen som gjelder i dag.

Utvalget foreslår at Kongen i statsråd oppnevner et styre på syv medlemmer. Hovedstyret slutter seg til dette, og legger til grunn at *Statens prinsipper for god eierstyring* er førende for styrets oppgaver, ansvar og krav til kompetanse. Utvalget foreslår at styret for særlovselskapet skal ha medlemmer med kompetanse innen finans og kapitalforvaltning, men også at styret har kompetanse utover det rent finansfaglige. Hovedstyrets erfaring er at god forståelse av fondets plass i norsk økonomi og rolle i den økonomiske politikken er viktig for å fylle styrets rolle. En styresammensetning som bidrar til stabilitet, legitimitet og tillit til forvaltningen vil være svært viktig også i et særlovselskap.

Den gjeldende styringsmodellen har sikret en god ansvars- og rolledeling mellom departementet som eier og Norges Bank som forvalter. Departementet fastsetter mandatet for fondets forvaltning, etter forankring i Stortinget, mens Norges Bank står for gjennomføring av forvaltningsoppdraget. Hovedstyret mener at dette er en styringsmodell som har fungert bra, og som bør videreføres ved oppretting av et særlovselskap. Styringsmodellen legger også vekt på stor grad av åpenhet om fondet.

Det følger av utvalgets modell at det er departementet som skal føre tilsyn med styrets virksomhet og evaluere resultatene. Utvalget drøfter i begrenset grad det nærmere innhold, form og gjennomføring av departementets tilsyn, som vil omfatte store deler av de oppgaver representantskapet har i dag. Det kan vurderes ulike ordninger for organisering av departementets tilsyn. Det kan for eksempel etableres en egen tilsynsfunksjon som oppnevnes av og rapporterer til Finansdepartementet, og som kan forankres i loven for særlovselskapet.

Skatt

Norges Bank har i brev 27. oktober 2016 til sentralbanklovutvalget drøftet endringer i fondets skatteposisjon ved en eventuell utskillelse av forvaltningen av SPU fra Norges Bank. En foreløpig konklusjon i brevet var:

«Overgangen til ny modell (særlovselskap) innebærer ikke i seg selv endringer i selve grunnlaget for skatt på dividende og renteinntekter lokalt. Hovedgrunnen er at staten Norge under begge modeller vil være den reelle eier av SPUs midler og inntekter. Det taler for at det vil være mulig å oppnå vesentlig samme skatteposisjoner som i dag under den nye modellen.»

Finansdepartementet mener at det er nødvendig å få kartlagt nærmere de skattemessige konsekvensene av en mulig utskillelse, jf. brev 4. oktober 2017 til Norges Bank. Departementet ber om at banken foretar en slik kartlegging innen 31. januar 2018. Hovedstyret vil komme tilbake til dette.

Immunitet mot søksmål

Utvalget drøfter eventuelle konsekvenser for immunitet mot søksmål og beslag mv. ved overføring av eierskap til det nye selskapet. Etter en samlet vurdering mener utvalget at dette forholdet ikke er av en slik art at det bør være avgjørende for spørsmålet om å opprette et særlovselskap. Hovedstyret slutter seg til denne vurderingen, og viser til sitt brev 27. oktober 2016 til utvalget.

Kontorene i utlandet

Utvalget har også sett på eventuelle konsekvenser for virksomheten ved kontorene utenfor Norge ved å ha forvaltningen i et særlovselskap. Hovedstyret antar at virksomheten ved disse kontorene i hovedtrekk kan videreføres uavhengig av valg av organisasjonsmodell for fondet, og anser uansett at dette forholdet ikke er av vesentlig betydning. Virksomheten må løpende tilpasse seg utviklingen i fondets investeringer og valg av strategi, og ledelsen og styret for fondet vil uavhengig av organisasjonsmodell måtte vurdere hvilken lokalisering av virksomheten som er mest hensiktsmessig til enhver tid.

Fondets valutaomveksling

Statens overføringer til og fra fondet må veksles til og fra norske kroner mot utenlandsk valuta. I dag skjer dette månedlig, og transaksjonene blir utført av sentralbankvirksomheten. Det er interne retningslinjer i banken for hvordan den operative overføringen av midlene skal skje. Utvalget understreker at slike omvekslinger til og fra norske kroner ikke bør foretas av særlovselskapet, men av Norges Bank. Det begrunnes med at så store transaksjoner som det her er snakk om, ellers kan forstyrre likviditetsstyringen og gjennomføringen av pengepolitikken. Hovedstyret slutter seg til dette, og forutsetter at det inngås en egen avtale mellom Norges Bank og det nye selskapet om fondets kronetransaksjoner og eventuelle andre forhold mellom de to institusjonene.

Operasjonelle hensyn

Utvalget legger til grunn at forvalterenheten i Norges Bank, NBIM, som organisasjon, i store trekk videreføres i et eget selskap utenfor banken. Hele NBIM og alle ansatte, inkludert eiendomsenheten NBREM, overføres fra Norges Bank til det nye selskapet. Enkelte administrative funksjoner som i dag ivaretas av sentralbankvirksomheten, må ivaretas i det nye foretaket. Hovedstyret legger til grunn at utskillingen vil skje innenfor rammene av bestemmelsene i arbeidsmiljøloven om virksomhetsoverdragelse og andre relevante arbeidsrettslige bestemmelser.

Det er inngått et betydelig antall løpende kommersielle avtaler. Dette omfatter avtaler med blant annet tjenesteleverandører, agenter og motparter, og for IT-lisenser og leie av kontorlokaler i utlandet. En utskillelse fra Norges Bank vil derfor medføre behov for overføring og eventuell reforhandling av disse kontraktene.

2 NÆRMERE OM LOV OM NORGES BANK OG PENGEVESENET

2.1 Norges Banks formål og forholdet til politiske myndigheter

2.1.1 Forslaget til formålsbestemmelse (§ 1-2)

Norges Banks oppgaver springer ut av de formål som er satt for bankens virksomhet. De sentrale virkemidlene banken har til rådighet er primært knyttet til oppgavene innenfor pengepolitikk, finansiell stabilitet og betalingssystem. Disse oppgavene er foreslått lovfestet i § 1-3 om bankens virksomhet. De langsiktige målene for Norges Banks virksomhet er foreslått lovfestet i en egen formålsbestemmelse (§ 1-2). Utvalget viser til at de fleste sentralbanklovene i dag har egne bestemmelser der formålet for sentralbanken angis. Hovedstyret er positiv til at de langsiktige målene for banken klargjøres i en egen formålsbestemmelse i sentralbankloven. Det vises til utredningen s. 290-291.

Den foreslåtte bestemmelsen i § 1-2 har nær sammenheng med forslaget til instruksjonsbestemmelse i § 1-4. Etter forslaget § 1-4 første ledd kan Kongen i statsråd treffe vedtak om målene for bankens virksomhet. Dette vil typisk være operative styringsmål på linje med gjeldende pengepolitiske forskrift.² § 1-2 vil være retningsgivende og sette skranke for hvilke styringsmål Kongen i statsråd kan fastsette. Dernest vil formålsbestemmelsen ha betydning for Norges Banks tolking av styringsmålet og skjønnsutøvelsen i medhold av dette. De to bestemmelsene er derfor vesentlige for å forstå sentralbankens plassering i styringsverket, herunder omfanget av bankens uavhengighet.

Hovedstyret slutter seg til forslaget til formålsbestemmelse.

Utvalget foreslår i utkastets § 1-2 første ledd at formålet for Norges Banks virksomhet skal være å «opprettholde en stabil pengeverdi og fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalingssystem». Hovedstyret er enig i og mener det er viktig at disse overordnede målene for bankens virksomhet angis i lovteksten. Forslaget er i tråd med hvordan Norges Bank allerede forstår og utfører sine oppgaver, og er dermed en kodifisering av praksis. Bestemmelsen er også på linje med hva som er vanlig i andre nyere sentralbanklover.

Formålet om å «opprettholde en stabil pengeverdi» setter et langsiktig mål for pengepolitikken. For sentralbankene har det alltid vært en viktig oppgave å bevare pengenes verdi. Det følger av sentralbankenes rolle som eneutsteder av sedler og mynt og av bankens oppgave med å fremme et velfungerende betalingssystem. Penger fyller flere viktige oppgaver i økonomien, men det avhenger av at husholdninger og bedrifter har tillit til at pengenes verdi holder seg over tid. Forsvinner tilliten til betalingsmidlene, vil betalingssystemet kunne bryte sammen og den finansielle stabiliteten være truet. Et

² Forskrift 29. mars 2001nr. 278 om pengepolitikken

overordnet mål om en stabil pengeverdi vil være forenlig med flere ulike operasjonelle mål for pengepolitikken. I dag knyttes stabilitet i pengeverdien ofte opp mot mål om prisstabilitet eller lav og stabil inflasjon.

Norges Bank gis i lovutkastet også et klart uttrykt ansvar for å bidra til finansiell stabilitet. Det gjenspeiler utviklingen i sentralbankenes faktiske ansvar og arbeidsoppgaver, der arbeidet med finansiell stabilitet har fått større betydning i etterkant av finanskrisen. Hovedstyret ser på dette som en formalisering av det ansvaret banken allerede tar for å fremme finansiell stabilitet i bred forstand.

Som utvalget påpeker kan ikke Norges Bank alene sørge for «stabilitet i det finansielle systemet». Hovedansvaret for finansiell stabilitet ligger hos regjeringen, og virkemidlene er delt mellom Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank. Banken kan bidra med de virkemidlene den har tilgjengelig og med rådgiving til de andre partene.

Formuleringen om «et effektivt og sikkert betalingssystem» er en videreføring av gjeldende § 1 om at banken skal «fremme et effektivt og sikkert betalingssystem». Det er en viktig presisering av sentralbankens særskilte og overordnede ansvar for å sørge for et velfungerende betalingssystem. Oppgaven er også viktig for bankens ansvar for å bidra til finansiell stabilitet.

Forslaget til § 1-2 annet ledd sier at «[b]anken skal ellers bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting».

Det er viktig for troverdigheten til sentralbanken at forventningene til hva banken kan oppnå står i forhold til virkemidlene den har til rådighet. Å forfølge mål som banken ikke har tilstrekkelig med virkemidler til å kunne oppfylle over tid, medfører en risiko for at tilliten til sentralbanken svekkes. Hovedstyret mener at å opprettholde en stabil pengeverdi og å arbeide med å fremme finansiell stabilitet er de viktigste bidragene sentralbanken kan gi for en god økonomisk utvikling med høy og stabil sysselsetting over tid. Norges Bank kan ikke ha et hovedansvar for å skape høy produksjon og sysselsetting. Det hersker bred faglig enighet om at sentralbanker ikke kan bidra til høyere økonomisk aktivitet eller høyere sysselsettingsnivå på varig basis gjennom for eksempel systematisk bruk av ekspansiv pengepolitikk. Nivået på den økonomiske aktiviteten og dermed også sysselsettingen vil avhenge av den samlede økonomiske politikken, særlig av de mer strukturelle forholdene i økonomien som lønns- og inntektsdannelsen, skatte- og trygdesystemet, reguleringen av arbeidsmarkedet og annet.

Selv om Norges Bank ikke har virkemidler til å øke sysselsettingen på varig basis, kan den bidra til å motvirke at lavkonjunkturer blir dype og langvarige. Det kan redusere risikoen for at arbeidsledigheten fester seg på et høyt nivå i etterkant av økonomiske tilbakeslag. Gjennom å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser kan sentralbanken også bidra til å redusere risikoen for kraftig fall i etterspørselen lenger fram i tid. Norges Bank legger derfor

til grunn for sin virkemiddelbruk at formålene angitt i bestemmelsens annet ledd gjelder subsidiært sammenlignet med formålene angitt i første ledd, jf. ordet «ellers».

2.1.2 Politiske myndigheters instruksjonsmyndighet

Sentralbankloven har i § 2 første ledd en bestemmelse om at Norges Bank «skal utøve sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene, og med de internasjonale forpliktelser landet er bundet av».

Utvalget foreslår at § 2 første ledd oppheves, og erstattes av en ny instruksjonsbestemmelse. Utvalget uttaler at innholdet i bestemmelsen er «uklart og egner seg ikke som en bestemmelse om å gi mål til banken», se s. 311. Hovedstyret slutter seg til utvalgets vurderinger og til forslaget om at bestemmelsen bør oppheves.

Gjeldende sentralbanklov har i § 2 tredje ledd bestemmelser om instruksjonsmyndighet for Kongen i statsråd. Etter tredje ledd kan Kongen i statsråd «treffe vedtak om bankens virksomhet», og dette kan være både «generelle regler» og «pålegg i enkeltsaker». Norges Bank skal «ha anledning til å uttale seg» før det treffes vedtak om instruksjon, og melding om slikt vedtak skal «sendes Stortinget snarest mulig». Det vises til s. 305 flg. i utredningen. Denne bestemmelsen har bare vært benyttet som hjemmel i generelle saker; ved fastsettelsen av forskriften om pengepolitikk og forskriften om motsyklisk kapitalbuffer.

Utvalget foreslår å videreføre instruksjonsbestemmelsen, men med endringer. Forslaget til § 1-4 første ledd innebærer at Kongen i statsråd gis myndighet til å treffe vedtak om målene for bankens virksomhet. Utvalget nevner at bestemmelsen kan benyttes f.eks. til å gi mandat for pengepolitikken, men også «til å presisere andre mål for banken innenfor rammen av de formål banken er satt til å oppfylle i sentralbankloven, jf. § 1-2» (utredningen s. 495). Utover det operative styringsmålet for pengepolitikken vil dette typisk kunne være oppgaver innenfor finansiell stabilitet. Prosedyrene for instruksjon foreslås å være de samme som i dag.

Forslaget til § 1-4 annet ledd medfører en endring sammenlignet med gjeldende instruksjonsbestemmelse. Mens gjeldende § 2 tredje ledd slår fast at instruksjon kan være både «generelle regler» og «pålegg i enkeltsaker», begrenser forslaget regjeringens instruksjonsmyndighet over Norges Bank «i sin virksomhet etter denne lov» til kun å gjelde «i ekstraordinære situasjoner». Utvalget omtaler endringen som en «innstramming av dagens rett til instruksjon» (s. 495), og det sies at bestemmelsen sikter til «instruksjon i enkeltsaker» (l.c.). Det presiseres videre at «[v]irkeområdet for bestemmelsen er ut over dette ikke ment endret sammenliknet med dagens § 2 tredje ledd som gjelder områder der banken utleder sin kompetanse direkte fra sentralbankloven» (l.c.). Prosedyrene for instruksjon skal etter forslaget være de samme som for instruksjoner etter første ledd.

Den foreslåtte bestemmelsen har etter hovedstyrets vurdering prinsipiell betydning. At det fortsatt bare skal være Kongen i statsråd som skal kunne instruere banken, innebærer at banken som i dag skal ha full uavhengighet fra Finansdepartementet. Villkårene om at banken skal ha anledning til å uttale seg før instruksjon, samt at melding om instruksjon skal meddeles Stortinget så snart som mulig, fremhever generelt bankens uavhengighet. Når instruksjon i enkeltsaker dessuten bare kan gis «i ekstraordinære situasjoner», innebærer det at banken gis adskillig «instrumentuavhengighet» i sin virkemiddelbruk. Det vises til s. 311 flg. i utredningen.

Hovedstyret er enig i utvalgets vurderinger av bankens uavhengighet, og mener forslaget til § 1-4 avklarer bankens rettslige uavhengighet: Sentralbanken har «instrumentuavhengighet», unntatt i ekstraordinære situasjoner, men har begrenset «måluavhengighet» i den forstand at styringsmål fastsettes av Kongen i statsråd. Hovedstyret er videre enig i at regjeringen må kunne gripe inn i enkeltsaker i ekstraordinære situasjoner. Det vises her til utvalgets uttalelse om at «terskelen for denne type instruksjon skal være høy», og at det for eksempel kan være snakk om «alvorlige forstyrrelser i samfunnet» (utredningen s. 495). Instruksjonsmyndigheten etter § 1-4 annet ledd «bør for eksempel ikke kunne benyttes i saker der det er faglig uenighet mellom regjeringen og Norges Bank om hvordan Norges Banks virkemidler skal innrettes for å oppfylle de målene banken er gitt etter sentralbankloven» (l.c.). Hovedstyret er enig i disse vurderingene, og støtter forslaget til § 1-4.

Hovedstyret legger til grunn at når instruksjonsmyndigheten etter første ledd saklig bare omfatter «vedtak om målene for bankens virksomhet etter denne lov», så vises det til mål angitt i formålsbestemmelsen i § 1-2. Det betyr at instruksjon etter § 1-4 første ledd ikke skal kunne gis på andre områder, for eksempel bankens egenforvaltning.

Instruksjonsregelen i annet ledd gjelder banken «i sin virksomhet etter denne lov». Det vises til at utvalget på side 495 legger til grunn at «[v]irkeområdet for bestemmelsen er [...] ikke ment endret sammenliknet med dagens § 2 tredje ledd som gjelder områder der banken utleder sin kompetanse direkte fra sentralbankloven. Det vil typisk si der banken utfører oppgaver eller benytter virkemidler hjemlet i sentralbankloven.» Hovedstyret er enig i at ordlyden «i sin virksomhet etter denne lov» må forstås på denne måten. Ifølge utredningen side 495 regulerer bestemmelsen videre «instruksjon i enkeltsaker», noe som innebærer at myndigheten til å gi generelle bestemmelser på dette området må anses uttømmende angitt i § 1-4 første ledd.

Utvalget uttaler på s. 313 at den foreslåtte bestemmelsen i § 1-4 annet ledd er inspirert av lovgivningen i Storbritannia, der Bank of England bare kan instrueres i pengepolitikken ved «extreme economic circumstances» (Bank of England Act 1998 Sec. 19 (1)). Utvalget nevner at en slik instruks i Storbritannia vil medføre at «det pengepolitiske styringsmålet formelt suspenderes og erstattes av en generell instruks», jf. Bank of England Act 1998 Sec. 19 (7) som sier at bankens mål etter Sec. 11 – og dermed det operative styringsmålet etter Sec. 12 – «shall not have effect» så lenge en slik instruks er i kraft.

Utvalget foreslår ingen slike rettsvirkninger inntatt i lovteksten. Etter omstendighetene vil det da kunne oppstå usikkerhet om Norges Bank fortsatt vil være forpliktet til å følge styringsmål fastsatt etter første ledd etter at det er gitt instruks etter annet ledd. Uklarhet om rettsvirkningene av en instruks vil være meget uheldig. Innenfor pengepolitikken vil situasjonen kunne oppfattes som at regjeringen på grunn av en ekstraordinær situasjon setter det pengepolitiske styringsmålet til side, og selv beslutter hvordan Norges Banks virkemidler best kan benyttes. Regjeringen overtar i så fall selv ansvaret for pengepolitikken så lenge den ekstraordinære situasjonen varer.

Det er neppe nødvendig at lovteksten direkte angir rettsvirkningene av en instruks i ekstraordinære situasjoner, slik loven gjør i Storbritannia. Hovedstyret legger imidlertid til grunn at en instruks bør utformes slik at det ikke oppstår tvil om rettsvirkningene. Denne forutsetningen om klarhet om rettsvirkningene av en instruks bør uttrykkes i lovmotivene.

2.1.3 Norges Bank som rettssubjekt og bankens virksomhet

Norges Bank er landets sentralbank, slik det er slått fast i grunnloven § 33. Formuleringen er foreslått gjentatt i § 1-1 første ledd. Banken er i dag et eget rettssubjekt som eies av staten, se gjeldende sentralbanklov § 2 fjerde ledd første punktum. Bestemmelsen er foreslått videreført i utkastets § 1-1 annet ledd, men med en presisering av at banken har partsevne. Dette innebærer ingen realitetsendring, jf. utredningens s. 291-292. Hovedstyret har ingen merknader til dette og støtter forslaget.

Statens eierskap reiser spørsmål om staten har ansvar for bankens forpliktelser, og videre om krav mot banken kan tvangsfullbyrdes. Til spørsmålet om staten er ansvarlig for bankens forpliktelser, uttaler utvalget at «staten i siste instans vil ha ansvar for bankens forpliktelser» (s. 292), og at en særskilt bestemmelse om dette ikke er nødvendig. Hovedstyret har ingen merknader til dette. Utvalget tar imidlertid ikke opp spørsmålet om krav mot Norges Bank kan tvangsfullbyrdes. Etter tvangsfullbyrdelsesloven § 1-2 kan ikke krav mot staten tvangsfullbyrdes, noe som også innebærer at åpning av gjeldsforhandling eller konkurs er utelukket. Som myndighetsorgan er det ikke tungtveiende grunner for at sentralbanken skal stå i en annen stilling enn staten. Med staten som endelig ansvarlig vil det uansett ikke endre risikoen for tap hos kreditorer med rettmessige krav mot banken. Det foreslås å ta inn et nytt tredje ledd i § 1-1: «Krav mot Norges Bank kan ikke tvangsfullbyrdes» eller som et nytt tredje ledd i tvangsfullbyrdelsesloven § 1-2.

I utkastets § 1-3 om bankens virksomhet er det foreslått å gi en oversikt over Norges Banks sentrale oppgaver. I utgangspunktet er dette en ny bestemmelse, men materielt er store deler av den hentet fra gjeldende sentralbanklov § 1 om bankens formål og virkeområde. Det presiseres at banken skal være «den utøvende og rådgivende myndigheten i pengepolitikken» (første ledd), det vil si at banken på dette området er primær myndighet. Innenfor finansiell stabilitet skal banken «ha utøvende og rådgivende myndighet» (annet

ledd), og ordlyden peker her på at banken er ett av flere myndighetsorganer. Utvalget foreslår også å videreføre gjeldende § 1 annet ledd første punktum om at banken kan «sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank» (syvende ledd). Hovedstyret er enig i disse forslagene. Når det gjelder sistnevnte forslag slutter hovedstyret seg til utvalgets vurdering om at det fortsatt er behov «for en viss fleksibilitet i loven slik at det gis plass til endringer i de oppgavene banken skal og må utføre til støtte for sine formål» (utredningen s. 299).

I utkastets § 1-3 femte og sjette ledd er det foreslått nye bestemmelser om valutareserver og kapitalforvaltning. Bestemmelsene er en kodifisering av etablerte ordninger. I femte ledd slås det fast at banken «eier landets offisielle valutareserver». Slik er det også i dag, og hovedstyret er enig i at dette bør lovfestes. I sjette ledd heter det at «[b]anken skal sørge for en effektiv og forsvarlig kapitalforvaltning». Hovedstyret er enig i at en effektiv og forsvarlig kapitalforvaltning må ligge til grunn både for forvaltningen av SPU og for forvaltningen av valutareservene, selv om de tjener ulike formål og forvaltningen på grunn av dette kan ha ulik innretning.

2.1.4 Pengeenheten og dens internasjonale verdi

Den foreslåtte bestemmelsen i § 1-9 viderefører i det vesentlige gjeldende sentralbanklov § 4. Hovedstyret er enig i at beslutningsmyndigheten over kursordningen skal ligge hos Kongen i statsråd, og støtter forslaget om at denne myndigheten ikke skal kunne delegeres. Det vises til utredningen s. 301.

2.1.5 Norges Banks informasjonsplikt

Gjeldende sentralbanklov § 2 annet ledd bestemmer at «[f]ør banken treffer vedtak av særlig viktighet, skal saken være forelagt departementet». Bestemmelsen innebærer at Finansdepartementet skal være informert om særlig viktige vedtak før de treffes, og videre at departementet skal ha anledning til å gi uttrykk for sitt syn på saken.

Som utvalget nevner, kan foreleggelsesplikten i praksis lede til misforståelser om ansvarsforholdet mellom banken og departementet (utredningen s. 313-314), og bestemmelsen foreslås opphevet. I stedet foreslås innført en informasjonsplikt overfor departementet i § 1-6. Informasjonsplikten skal gjelde «saker» i stedet for «vedtak», som etter gjeldende § 2 annet ledd. Dessuten foreslås at plikten skal gjelde saker av «viktighet» og ikke som i dag vedtak av «særlig viktighet». Begge disse endringene bidrar til formelt å utvide bankens informasjonsplikt overfor departementet sammenlignet med gjeldende rett. Til forskjell fra i dag vil det imidlertid etter forslaget ikke være en plikt til informasjon *før* vedtak av viktighet treffes. Banken kan likevel ha plikt til å informere departementet på et tidligere stadium dersom saken i seg selv (og som eventuelt senere munner ut i et vedtak) anses som viktig. Det vises til utredningen s. 314 og s. 496. I likhet med gjeldende foreleggelsesplikt foreslås det ingen formkrav til hvordan informasjon skal gis.

Hovedstyret er enig i utvalgets vurderinger, og støtter at foreleggelsesplikten erstattes av en informasjonsplikt som foreslått.

Utvalget nevner at «saker av viktighet» ikke behøver å være vedtak, men også kan «være viktige utviklingstrekk og beslutningsgrunnlag på bankens område som vurderes som viktige for departementet å ha kjennskap til» (s. 314). Vesentlige utviklingstrekk innenfor egenforvaltningen kan være et eksempel her. For øvrig kan endringer i styringsrenten, større endringer i likviditetsstyringen og valutareserveforvaltningen være eksempler på «saker av viktighet».

Det vil fortsatt være banken som avgjør hvilke saker som er av viktighet. Hovedstyret legger vekt på å sikre god kommunikasjon og informasjonsutveksling med departementet og dets politiske ledelse.

2.1.6 Norges Banks rådgivningsplikt

Etter § 3 første ledd i gjeldende sentralbanklov skal Norges Bank «avgi uttalelse om spørsmål den blir forelagt av Kongen eller departementet». Etter bestemmelsens annet ledd skal banken «underrette departementet når det etter bankens oppfatning er behov for tiltak av penge-, kreditt- og valutapolitisk karakter av andre enn banken».

Rådgivningsplikten etter disse bestemmelsene er foreslått videreført i utkastets § 1-5. Ordlyden er endret noe, men «uten at dette er ment å endre innholdet», se s. 495 i utredningen.

Hovedstyret er enig i at gjeldende bestemmelser videreføres materielt uendret, og støtter forslagene til redaksjonelle endringer. Hovedstyret merker seg utvalgets uttalelser i tilknytning til § 1-5 annet ledd om at Norges Bank ikke har «plikt til å informere om sine vurderinger av politikkområder som ligger utenfor bankens ansvarsområder, som for eksempel eventuelle tiltak innen skattepolitikk, utdanning mv.», selv om slike politikkområder har vesentlig betydning for utviklingen i nivået på produksjon og sysselsetting. Det vises til s. 495 og s. 316 i utredningen. Banken har likevel rett til å uttale seg offentlig om slike spørsmål, også med kritiske synspunkter til myndighetenes politikkutøvelse.

2.1.7 Informasjon til offentligheten

Etter gjeldende sentralbanklov § 3 tredje ledd skal Norges Bank «informere offentligheten om penge-, kreditt- og valutaforholdene». Etter § 3 fjerde ledd skal banken «informere offentligheten om de vurderinger som har vært grunnlaget for beslutninger som gjelder utøvelsen av pengepolitikken». Sistnevnte bestemmelse ble tatt inn i loven i 2003, og er reelt sett lik § 2 i pengepolitisk forskrift, som lyder: «Norges Bank skal jevnlig offentliggjøre de vurderingene som ligger til grunn for den operative gjennomføringen av

pengepolitikken». I § 24 første punktum heter det at «[b]anken kan forestå regelmessig og offentlig kursnotering for valuta etter nærmere regler gitt av Kongen».

Etter utkastet til ny sentralbanklov er innholdet i disse bestemmelsene foreslått videreført, men med enkelte endringer. Ifølge utvalget vil grunnlaget for informasjonsplikten bli noe utvidet, se utredningen s. 496. Etter utkastets § 1-7 første ledd skal banken «informere offentligheten om grunnlaget for beslutninger som banken treffer for å oppfylle sine formål». Gjeldende lov samt pengepolitisk forskrift presiserer denne del av opplysningsplikten til å gjelde «pengepolitikken», så forslaget medfører en tilsiktet utvidelse av bankens informasjonsplikt.

Uttrykket «for å oppnå sine formål» favner vidt, og som utvalget bemerker kan det «anføres at det kan dekke de fleste beslutningene banken treffer, inkludert om administrative forhold osv.» (l.c.). Det fremgår imidlertid av utredningen at «informasjonsplikten også skal gjelde beslutninger som treffes for å fremme stabilitet i det finansielle systemet», og videre presiseres det at «det naturligvis ikke [er] slik at banken skal måtte informere om enhver beslutning som treffes i virksomheten. *Informasjon etter § 1-7 tar sikte på å gi offentligheten jevnlig og god informasjon om politikutøvelsen og vesentlige tiltak og beslutninger innen bankens kjerneområder*» (s. 315, vår utheving). På s. 496 er det i tillegg presisert at «bestemmelsen tar sikte på ... de mer vesentlige beslutningene innen politikkområdene hvor det er klar offentlig interesse i å få nærmere informasjon om bankens vurderinger og virkemiddelbruk».

Hovedstyret slutter seg til utvalgets vurderinger, og er enig i at bankens informasjonsplikt til offentligheten formelt utvides til også andre politikkområder enn pengepolitikken, slik praksis er allerede i dag. Gjeldende bestemmelse i sentralbankloven § 3 tredje ledd om at «[b]anken skal informere offentligheten om penge-, kreditt- og valutaforholdene» er ment videreført i utkastet, og utvalget uttaler at en slik informasjonsplikt «er ment dekket av utkastets første ledd». Det vises til s. 496 i utredningen. Ordlyden bør strammes inn og presiseres noe i tråd med utvalgets forutsetninger, og hovedstyret ber om at det vurderes å endre ordlyden til at «[b]anken skal informere offentligheten om grunnlaget for beslutninger og virksomhet for øvrig som er omfattet av bankens formål etter § 1-2».

Hovedstyret er for øvrig enig i forslaget til § 1-7 annet ledd.

2.2 Norges Banks oppgaver og virkemidler

2.2.1 Kreditt til og innskudd fra banker mv.

Utvalget foreslår i § 3-1 regulering av Norges Banks kreditt til og innskudd fra banker mv. I hovedtrekk videreføres gjeldende rett, men med noen viktige endringer. Adgangen til innskudd og lån i Norges Bank knyttes tydeligere enn etter gjeldende lov til Norges Banks formål. Det vil si at Norges Bank kan vurdere om et foretaks kontohold vil bidra til at Norges Bank kan oppfylle lovformålet. Utvalget nevner som eksempel (utredningen s. 332) at

banker som har som eneste virksomhet å ta imot innskudd for videre plassering i Norges Bank uten å yte kreditt, kan forstyrre likviditetsstyringen. Med utvalgets forslag presiseres det at Norges Bank vil kunne avslå kontohold for slike institusjoner.

Etter gjeldende rett er det bare adgang til å yte kreditt til andre foretak i finansiell sektor eller ta imot innskudd fra andre enn banker «i særlige tilfeller». Utvalget viser til at «[f]remveksten av nye, viktige aktører i betalingsoppgjør mv. leder til spørsmålet om dette skillet mellom banker og andre foretak i gjeldende lov bør videreføres i en ny lov» (s. 331). Ved å knytte kontoholdet til formålsbestemmelsen gir det bedre mulighet for Norges Bank til å vurdere kontohold også for andre typer foretak som kan ha eller få en viktig rolle i betalingssystemet. Hovedstyret støtter derfor utvalgets vurdering om at bankens bruk av virkemidler, som for eksempel innskudd og lån, skal fremme Norges Banks formål.

Paragraf 3-1 annet ledd gir etter utvalgets forslag hjemmel for Norges Bank til å «gi regler om hvilke foretak som skal få konto, og banken kan fastsette ulike vilkår for ulike typer foretak» (s. 504). Bestemmelsen er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i gjeldende lov. Hovedstyret støtter forslaget.

Hovedstyret viser til at Norges Bank fortsatt bør kunne etablere ulike typer kontohold for ulike typer institusjoner, for eksempel beredskapskonti for mindre banker som bare aktiveres når de trengs i likviditetspolitikken eller i arbeidet med finansiell stabilitet, inkludert ved avvik i betalingssystemet. Forslaget til § 3-1 første og annet ledd og utvalgets vurderinger synes å videreføre dette.

Hovedstyret støtter utvalgets forslag til § 3-1 tredje ledd som gir Norges Bank adgang til å stille minstekrav til innskudd fra foretak som har konto i banken, og de vurderingene utvalget gir av en slik ordning. Et minstekrav til innskudd (reservekrav) vil banken kunne bruke til å fremme pengepolitiske formål, for eksempel for å gi styringsrenten bedre gjennomslag. Dette er et vanlig virkemiddel for sentralbanker som blant annet kan bidra til å stabilisere overnatten-renten i pengemarkedet. Utvalget beskriver ordningen på s. 334:

«For å kunne oppfylle reservekravet får bankene låne reserver av sentralbanken til en rente nær styringsrenten. Samtidig blir reservene som kreves holdt på konto i sentralbanken, også forrentet til en rente nær styringsrenten. Det innebærer at verken bankene eller sentralbanken tjener eller taper noe særlig på reservekravet. [...]

Et reservekrav som beskrevet over, har en annen funksjon enn reservekrav for å styre bankenes kredittgiving direkte, slik penge- og kredittloven av 1965 ga hjemmel til. Utvalget ser det som lite hensiktsmessig å ta i bruk reservekrav for å regulere kreditttilgangen, men mener at et reservekrav må kunne brukes som et ledd i likviditetsstyringen, slik det er adgang til etter mange andre lands sentralbanklover.»

Etter § 3-1 fjerde ledd kan Norges Bank gi kreditt på særskilte vilkår («S-lån») når særlige forhold tilsier det. Bestemmelsen er rettslig sett strengt tatt overflødig ved siden av annet

ledd, men understreker at det er en grunnleggende sentralbankoppgave å være långiver i siste instans. Hovedstyret støtter derfor utvalget i at Norges Banks rolle som långiver i siste instans, som i dag, uttrykkelig fremgår av loven.

S-lån er i praksis bare aktuelt overfor en enkeltbank eller annet foretak i finansiell sektor som vurderes solvent og har behov for likviditet utover det som banken tilbyr ved ordinære fasiliteter og sikkerheter. S-lån skal ikke innvilges en insolvent institusjon. Solvenskriteriet fremkommer ikke uttrykkelig verken i gjeldende sentralbanklov eller i utvalgets lovutkast, men følger av sentralbankpraksis og hovedstyrets retningslinjer fra 2004. Hovedstyret merker seg utvalgets betraktninger om at en beslutning om det bør gis S-lån vil bero på en skjønnsmessig vurdering. Slike beslutninger må ofte treffes i en krisesituasjon der Norges Bank må handle raskt. Det kan være utfordringer knyttet til verdsettelse av S-lånssøkers eiendeler og forpliktelser og verdsettelsen av de sikkerhetene som skal stilles for lånet. Kravene til solvens og sikkerhet vil da også avhenge av skjønn, og slike vurderinger vil være lite egnet til overprøving, jf. nedenfor under punkt 2.4.4 om adgang til å påklage slike vedtak etter forvaltningslovens regler.

Hovedstyret legger til grunn at lovutkastet fortsatt vil åpne for midlertidige likviditetslån fra Norges Bank til Bankenes sikringsfond, dvs. de nå foreslåtte innskuddsgarantifondet og krisetiltaksfondet, jf. Prop. 159 L (2016-2017).

Paragraf 3-1 femte ledd innebærer at krav til sikkerhet for utlån lovfestes og gir banken kompetanse til å fastsette nærmere regler om sikkerhetsstillelse. Hovedstyret støtter forslaget om at kravet til betryggende sikkerhet forankres i loven. Kravet understreker at sentralbanken ikke skal bidra med støtte til banker eller andre foretak i finansiell sektor, dersom de er insolvente.

2.2.2 Makrotilsyn

I Norge har Finansdepartementet det overordnede ansvaret for makrotilsyn, mens både Finanstilsynet og Norges Bank har sentrale oppgaver innenfor dette feltet. IMF påpekte i 2015 at den institusjonelle strukturen for anvendelsen av makrovirkemidler for den finansielle sektoren bør styrkes.³ Hovedstyret mener det er behov for et tydeligere rammeverk for fastsettelse og bruk av virkemidler i norsk makrotilsyn. Virkemidler i makrotilsyn som er ment å variere over tid, kan med fordel delegeres til en uavhengig myndighet for å sikre gjennomføringsevne og forutsigbarhet over tid samt at beslutninger bygger på hensynet til finansiell stabilitet.

Utvalget foreslår en ny hjemmel i finansforetaksloven som åpner for at Norges Bank kan få ansvaret for å treffe beslutningen om nivået på den motsykliske kapitalbufferen i bankene. I dag utarbeider Norges Bank beslutningsgrunnlag for kapitalbufferen og gir råd om nivået på

³ Norway – Financial Sector Assessment Program, IMF Country Report No. 15/252

bufferkravet til Finansdepartementet. Beslutningsmyndighet i Norges Bank om nivået på motsyklisk kapitalbuffer gir en klar ansvarsfordeling mellom departementet og Norges Bank.

Hovedstyret støtter på denne bakgrunn utvalgets forslag.

Motsyklisk kapitalbuffer er kun en mindre del av de samlede kapitalkravene til bankene og må ses i sammenheng med andre krav til bankene. Norges Bank og Finanstilsynet bør fortsatt utveksle informasjon og vurderinger om nivået på kapitalbufferen, uten at det bør gjelde et formelt lovkrav om å forklare eventuelle avvik fra et offisielt råd fra Finanstilsynet. Som ledd i en forsvarlig saksbehandling vil Norges Bank ta i betraktning Finanstilsynets vurderinger og synspunkter. Utvalgets forslag til modell for fastsettelse av bufferkravet legger til rette for dette, og hovedstyret støtter utvalgets forslag. Norges Bank vil fortsatt offentliggjøre et grundig beslutningsgrunnlag dersom banken får beslutningsansvaret for motsyklisk kapitalbuffer.

Kapitaldekningsregelverk og makrotilsyn er i utvikling internasjonalt, blant annet i EU. Det reiser spørsmål om det er hensiktsmessig med en bredere lovhjemmel enn den utvalget foreslår for motsyklisk kapitalbuffer i finansforetaksloven. Utvalget drøfter ikke dette.

Systemrisikobufferen skal gi banksystemet motstandskraft mot mer varig systemrisiko, mens motsyklisk kapitalbuffer skal gi motstandskraft mot syklisk systemrisiko. Nivået på systemrisikobufferen skal etter EU-regelverket vurderes hvert annet år. Det er vanskelig å trekke et klart skille mellom strukturell og syklisk systemrisiko, for eksempel hvor mye av en kraftig kredittvekst som er tilpasning til et varig høyere kredittnivå. Norges Bank analyserer jevnlig systemrisiko og har ansvar for motsyklisk kapitalbuffer. Det tilsier at Norges Bank også kan ha en formalisert rådgiverrolle når nivået på systemrisikobufferen skal vurderes.

Utvalget skriver på sin side at det kan «være formålstjenlig å åpne for at Norges Bank får andre virkemidler for å motvirke systemrisiko i finanssektoren. Utvalget vil særlig peke på regler om krav til nye utlån med pant i bolig [...], jf. gjeldende boliglånsforskrift» (utredningen s. 343). Boliglånsforskriften fyller flere formål. Forskriften regulerer enkeltbanker og deres forretningspraksis og ivaretar forbrukerhensyn, i tillegg til å kunne forebygge systemrisiko. Utvalget drøfter ikke hvilke deler av boliglånsforskriften som kan anses som tidsvarierende makrotilsynsmidler og heller ikke hva som er en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom Finanstilsynet, Finansdepartementet og Norges Bank for regler om krav til nye utlån med pant i bolig. Hovedstyret mener at det ikke er naturlig at sentralbanken skal ha ansvaret for boliglånsforskriften ettersom forskriften også ivaretar bankenes forretningspraksis og forbrukerhensyn. Dette bør være departementets ansvar. Norges Bank mener – som også tidligere uttalt – at krav til forsvarlig utlånspraksis i hovedsak bør anses som et varig, strukturelt tiltak. Som ledd i vurderinger og rådgiving om makrotilsynsvirkemidler i Norge, vil Norges Bank også gi råd om utformingen av reglene i boliglånsforskriften, slik Norges Bank gjorde i 2015 og 2016.

Når et forvaltningsorgan får delegert myndighet til å treffe beslutninger, er det alminnelige forvaltningsrettslige utgangspunktet at det organ som delegerer myndigheten, har full instruksjonsmyndighet overfor det organ som får myndighet delegert. Hvis Kongen i statsråd delegerer myndighet til Norges Bank etter en annen lov, vil utgangspunktet være at Kongen i statsråd da kan instruere banken om alle sider av den myndighetsutøvelse delegasjonen gjelder.

Forslagene til nye bestemmelser i finansforetaksloven gjør unntak fra denne hovedregelen om instruksjonsmyndighet. Det foreslås i stedet at «[s]entralbankloven § 1-4 annet ledd gjelder tilsvarende». Det betyr at banken ikke kan instrueres i disse beslutningene annet enn i ekstraordinære situasjoner, og i så fall etter formkravene i § 1-4 annet ledd. Utvalget begrunner dette blant annet med at «[e]n slik løsning kan sikre en viss avstand fra statsmyndighetene i bruken av virkemidlene og gjøre beslutningene mindre sårbare for press fra sektorinteresser», se utredningen s. 343. Kongen i statsråd vil likevel kunne trekke tilbake delegert myndighet, se også utredningen s. 514.

Hovedstyret støtter forslaget om at instruksjonsbestemmelsen også skal gjelde for beslutninger om motsyklisk kapitalbuffer. En slik regel klargjør ansvarsforholdet og presiserer Norges Banks uavhengighet i beslutningene. Uavhengighet er i seg selv et argument for delegasjon av tidsvarierende virkemidler som motsyklisk kapitalbuffer.

2.2.3 Betaling og oppgjør

Utvalget foreslår i § 3-3 en egen bestemmelse om Norges Banks ansvar for betaling og oppgjør:

«(1) Banken skal legge til rette for et stabilt og effektivt system for betaling, avregning og oppgjør mellom foretak med konto i Norges Bank.

(2) Banken skal overvåke betalingssystemet og annen finansiell infrastruktur og herunder bidra til beredskapsløsning.

(3) Banken kan gi forskrifter til gjennomføringen av denne paragrafen.»

Hovedstyret støtter forslaget i første ledd om å lovfeste bankens ansvar som oppgjørsbank på øverste nivå.

Hovedstyret støtter også at overvåkingsansvaret for betalingssystemet og den finansielle infrastruktur fremgår uttrykkelig av lovteksten. Dette er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett og praksis, som blant annet uttrykkes i bankens offentlige rapporter, jf. typisk *Finansiell infrastruktur 2017*. På dette området gir banken også ulike råd og anbefalinger til departementet når banken mener det er behov for tiltak og banken ikke selv råder over virkemidlene.

Norges Banks ansvar for å overvåke betalingssystemet etter sentralbankloven må ses i sammenheng med ansvaret etter betalingssystemloven og den ansvarsdelingen

betalingssystemloven legger opp til mellom Norges Bank og Finanstilsynet. Ved siden av ansvaret for å overvåke betalingssystemet har Norges Bank i tillegg tilsynsansvar for interbanksystemene etter betalingssystemloven. I de kunderettede systemene er Finanstilsynet tilsynsmyndighet (også for sikkerhet), mens Norges Bank har overvåkingsansvar. Finansdepartementet har forskriftsmyndighet etter betalingssystemloven. Norges Bank har ellers ansvaret for å stille kontanter til rådighet som del av det samlede betalingssystemet.

Skillet mellom overvåking og tilsyn kan være flytende. I sin overvåking av betalingssystemet følger Norges Bank prinsipper og retningslinjer utarbeidet av Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI). Overvåkningen Norges Bank utfører i dag innebærer ikke at det fattes vedtak som er bindende for enkeltaktører.

Utvalget mener det er behov for å tydeliggjøre Norges Banks ansvar og oppgaver, særlig når det gjelder beredskap i kontantdistribusjon for tilfeller av svikt i de elektroniske systemene. Utvalget peker på at banken i dag har få virkemidler – i praksis bare et rådgivningsansvar – og at det er

«behov for å styrke Norges Banks mulighet til å følge opp svikt i det elektroniske betalingssystemet og særlig muligheten til å utforme beredskapsløsninger for tilfeller der den elektroniske infrastrukturen svikter i mer enn noen timer. Eksisterende beredskapsløsning er sedler og mynt, og dette vil inntil andre alternativer er etablert, være beredskapsløsningen også fremover.» (Utredningen side 347.)

Etter finansforetaksloven § 16-4 skal banker «i samsvar med kundenes forventninger og behov» motta kontanter fra kundene og gjøre innskudd tilgjengelig for kundene i form av kontanter. Bestemmelsen skal følges opp og håndheves av Finanstilsynet. Finansdepartementet kan etter § 16-4 annet ledd gi forskrift om «bankers plikt til å ta imot og til å gjøre kontanter tilgjengelig for kundene». Departementet har i 2017 gjennomført en høring av forskrift om kontantdistribusjon i beredskapssituasjoner, jf. høringsbrev 31. januar 2017 «Beredskap for kontantdistribusjon». Forskriftsutkast er utarbeidet av Norges Bank og Finanstilsynet i fellesskap, og er basert på forskriftshjemmelen i § 16-4 annet ledd.

Utvalget uttaler for sin del at finansforetaksloven § 16-4 «i sin nåværende form ikke [gir] hjemmel for myndighetene til å kreve at bankene distribuerer kontanter til publikum som del av en beredskapsløsning ved bortfall av den elektroniske infrastrukturen» (utredningen side 347-348). Videre heter det at bestemmelsen heller ikke gir hjemmel til å kreve at bankene opprettholder et tilstrekkelig antall fysiske distribusjonspunkter for beredskapsformål. Utvalget påpeker at det er viktig å sikre myndighetene et hjemmelsgrunnlag, og anfører at utkastet til § 3-3 annet ledd kombinert med § 3-3 tredje ledd vil kunne gi Norges Bank grunnlag for å pålegge bankene kontantdistribusjon i en beredskapssituasjon.

Etter en samlet vurdering mener hovedstyret det vil være mest hensiktsmessig at forskriftsansvaret fortsatt ligger i departementet og at ansvaret for tilsynet med enkeltinstitusjonene, som i dag, bør ligge i Finanstilsynet. Forslag til forskrifter bør, også som i dag, utarbeides i et samarbeid mellom Finanstilsynet og Norges Bank.

Hovedstyret mener dette vil gi den klareste ansvarsfordelingen. Et delt reguleringsansvar mellom Norges Bank og departementet, og forskrifter som følger dels av finansforetaksloven og dels av sentralbankloven, og som skal følges opp tilsynsmessig dels av Finanstilsynet og dels av Norges Bank, vil kunne skape uklarheter.

Det kan være vanskelig å definere hvilke volumøkninger som skal regnes som beredskapssituasjoner. Beredskapssituasjoner kan ha ulike årsaker og egenskaper, for eksempel at de ordinære forsyningsløsningene (elektroniske systemer etc) ikke virker, men at volumene som etterspørres, er uendret; at de ordinære forsyningsløsningene ikke virker, men at volumene som etterspørres, øker kraftig; eller at de ordinære forsyningsløsningene virker, men at volumene som etterspørres, øker kraftig.

Grensen mellom løsninger for normalsituasjoner og beredskap vil også være flytende. En beredskapsløsning bør da ta utgangspunkt i den ordningen som gjelder i normalsituasjonene.

Hovedstyret viser til høringsaken om forskrifter etter finansforetaksloven § 16-4 annet ledd. Banken og Finanstilsynet har i forbindelse med denne lagt til grunn at § 16-4 annet ledd er et forsvarlig hjemmelsgrunnlag også for beredskapssituasjoner. Dersom departementet finner det nødvendig, kan finansforetaksloven § 16-4 presiseres. Saken har vært på høring og er til behandling i Finansdepartementet.

Hovedstyret vil understreke at det uansett nå er viktig at forskriften raskt kan vedtas og tre i kraft.

Hovedstyret mener videre at det er mest hensiktsmessig at forskrifter som gjelder bankens oppgaver etter betalingssystemloven reguleres gjennom betalingssystemloven. Dersom banken skal gi forskrifter etter sentralbankloven § 3-3 tredje ledd på områder som dekkes av betalingssystemloven, kan det oppstå uklarheter. Også på betalingssystemlovens område bør forskrifter forberedes av Finanstilsynet og Norges Bank i fellesskap.

Hovedstyret mener det vil være behov for en forskriftshjemmel til § 3-3 første ledd, for eksempel for regler om beredskapskonto i Norges Bank for banker som bruker en annen bank som oppgjørsbank, eller for regler som ikke hører hjemme i kontoholdsavtalene etter § 3-1 første jf. annet ledd. Hovedstyret foreslår at § 3-3 tredje ledd kan utformes slik:

«(3) Banken kan gi forskrifter til gjennomføringen av første ledd.»

2.2.4 Enerett til utstedelse av sedler og mynter. Sedler og mynter som tvungent betalingsmiddel

Utstedelse av pengesedler og mynter er en kjerneoppgave for alle sentralbanker. I tillegg til at sentralbankpenger har betydning for tilliten til bankenes kontopenger, viser hovedstyret til at kontanter fortsatt er viktig for beredskapen i betalingsformidlingen. Hovedstyret slutter seg derfor til utvalgets vurderinger og forslag om å videreføre Norges Banks enerett til å utstede norske pengesedler og mynter, se forslag til § 3-4 første ledd, samt at banken må ha mulighet til å sette ut selve produksjonen av seddel og mynt, jf. annet ledd.

Utvalget foreslår i § 3-5 at bankens sedler og mynter fortsatt skal være tvungent betalingsmiddel i Norge. Hovedstyret slutter seg til utvalgets vurdering om at det fortsatt er behov for en gjensidig plikt til å akseptere en bestemt type betalingsmidler som en forutsigbar og rettslig sikker måte å foreta frigjørende oppgjør om ikke annet er avtalt. Uten en slik regel om tvungent betalingsmiddel som partene kan falle tilbake på når ikke annet er avtalt, kan det oppstå usikkerhet om hvordan en gjeldspost kan gjøres opp med befriende virkning for skyldneren. Hovedstyret støtter derfor utvalgets forslag om å videreføre sedler og mynter som tvungent betalingsmiddel. Kontanter er fordringer på Norges Bank og står derfor i en særstilling som sikkert betalingsmiddel. De kan benyttes av alle uavhengig av kontohold og spesielle betalingsinstrumenter eller tekniske løsninger, de gir umiddelbart oppgjør og er uten kredittrisiko. Dersom det i fremtiden blir aktuelt med andre typer allment tilgjengelig sentralbankpenger enn sedler og mynter, bør bestemmelsen vurderes endret slik at de også omfattes.

Hovedstyret støtter også forslaget i § 3-5 første ledd annet punktum om at ingen har plikt til å ta imot mer enn 25 mynter av hver enhet i én betaling.

Etter gjeldende sentralbanklov § 14 er sterkt skadde sedler og mynter ikke tvungne betalingsmidler. I praksis har det vært vanskelig å avgjøre når skadde sedler og mynter opphører å være tvungne betalingsmidler. Hovedstyret støtter forslaget i § 3-5 annet ledd om at Norges Bank kan fastsette nærmere regler om hva som er å anse som tvungne betalingsmidler, og om erstatning for bortkomne, brente eller skadde sedler og mynter.

2.2.5 Tilbaketrekking av sedler og mynt

Utvalget foreslår i § 3-6 at Norges Bank kan trekke tilbake sedler av en bestemt utgave eller en bestemt myntsort, se første punktum. Etter en bestemt dato vil ikke slik seddelutgave eller myntsort lenger være tvungent betalingsmiddel. Beslutning om tilbaketrekking må skje ved forskrift, og forskriften må kunngjøres minst ett år i forveien, jf. annet punktum. Dette er en videreføring av gjeldende rett, og hovedstyret støtter forslaget.

Etter sentralbankloven § 15 annet ledd annet punktum har Norges Bank i dag plikt til å innløse sedler og mynter i ti år etter at de opphørte å være tvungne betalingsmidler.

Gjeldende lov regulerer ikke nærmere om det er rett til innløsning også etter denne tiårsfristen, men fristen har ikke vært praktisert strengt.

Utvalget foreslår i § 3-6 tredje punktum at det skal være opp til bankens skjønn å avgjøre hvordan og hvor lenge ugyldige sedler og mynter skal kunne innløses: «Banken kan innløse sedler og mynter som ikke lenger er tvungent betalingsmiddel.» Dagens lovbestemte tiårsfrist foreslås opphevet. Banken gis hjemmel i § 3-6 fjerde punktum til å gi forskrifter om hvordan innløsningen skal praktiseres, herunder regler om gebyr. Hovedstyret støtter forslaget om at banken kan gi nærmere forskrifter om innløsningsadgang, fremgangsmåte, gebyr mv. Etter hovedstyrets vurdering må reglene om innløsning bygge på de grunnleggende hensynene bak reglene om tilbaketrekking og innløsning, blant annet tilliten til tvungne betalingsmidler, forebygging av muligheten for å forfalske sedler og mynt og arbeidet mot hvitvasking.

Hovedstyret forstår også forslaget slik at det kan settes frist i forskriften. Det er viktig at allmennheten har en oppfordring om å innløse ugyldige sedler og mynt etter en rimelig tid. Hvor lang fristen skal være, hvilken betydning fristen skal ha, eller om det skal gjelde ulike typer frister bør i så fall også reguleres i forskriften. Hovedstyret tar sikte på at banken skal videreføre en fleksibel praksis.

2.2.6 Minnemynt og sirkulasjonsmynt med spesialpreg

Utvalget peker på at det til tider har vært krevende å håndtere spørsmål om jubileums- og minnemynter. Dette skyldes bl.a. at utgivelse i utgangspunktet ikke besluttes av Norges Bank, samt at bl.a. bestemmelsene om fordeling av et eventuelt overskudd fra slike utgivelser kan gi økonomiske insentiver for eksterne til å forsøke å påvirke beslutningene. Hovedstyret støtter forslaget om at bestemmelsen i § 16 om jubileums- og minnemynter utgår, og at minnemynter knyttet til spesielle begivenheter kan utgis med utgangspunkt i den generelle bestemmelsen om utgivelse av mynt, se utredningen side 354.

2.2.7 Elektroniske sentralbankpenger

Hovedstyret viser til utvalgets drøftelser på side 355 og deler vurderingen om at elektroniske sentralbankpenger må utredes nærmere før det eventuelt kan innføres i Norge. I tråd med Norges Banks strategi for 2017-2019 har banken allerede igangsatt et prosjekt for å vurdere om elektroniske sentralbankpenger kan bidra til en mer effektiv finansiell infrastruktur, og herunder om elektroniske sentralbankpenger kan være et mulig fremtidig betalingsmiddel i Norge. Dette arbeidet kan få konsekvenser for fremtidens betalingsløsninger, og dermed også for bankens virksomhet og ansvar. Også flere andre sentralbanker ser på muligheten for innføring av elektroniske sentralbankpenger, men det er fortsatt usikkerhet knyttet til teknologi, innvirkning på pengepolitikken, konsekvenser for banksystemet mv. Utvalget uttaler på side 355:

«Utvalget har etter en samlet vurdering kommet til at loven ikke nå bør legge til rette for at Norges Bank skal kunne utstede elektroniske kontopenger til publikum. Konsekvensene for bankene og for kredittformidlingen er uoversiktlige og kan bli betydelige. Utvalget mener videre at det bare kan åpnes for å utstede elektroniske sentralbankpenger til publikum etter en grundigere vurdering enn det dette utvalget har hatt anledning til å gjøre.»

Hovedstyret slutter seg til at disse spørsmålene må avklares nærmere før det kan bli aktuelt å innføre elektroniske sentralbankpenger.

2.2.8 Statens bank

Forslaget til § 3-7 er i hovedsak en videreføring av tilsvarende bestemmelse i gjeldende lov, med det viktige unntaket at henvisningen til statsbanker og offentlige fond foreslås tatt ut. Utvalget mener likevel at Norges Bank selv skal kunne velge å utføre tjenester for andre enn staten dersom det bidrar til å oppfylle bankens formål, og nevner oppgaver for et utskilt Statens pensjonsfond utland som et eksempel.

I tråd med utviklingen av et effektivt betalingssystem i Norge og beste praksis internasjonalt har Norges Bank konsentrert sin virksomhet som oppgjørsbank om betalingsoppgjør mellom banker i realtid. En rekke tidligere bankmessige tjenester for staten, egne ansatte og andre er avvirket. Staten benytter nå vanlige banker til sin betalingsformidling, og oppgavene med kontoholdet for staten i Norges Bank er i hovedsak basert på automatiserte løsninger i samarbeid med bankene. Bakgrunnen for dette er at staten ønsker å ha sin kronelikviditet i Norges Bank. Norges Bank utfører imidlertid fortsatt kontoholdstjenester for enkelte særskilte formål knyttet til statens likviditetsforvaltning og kontolånordningen i staten. Det pågår et arbeid for å legge om disse betalingsrutinene til de ordinære løsningene for betalingsformidling i staten.

I betalingssystemet er det høye krav til sikkerhet og effektivitet. Det er derfor viktig at Norges Banks oppgaver som oppgjørsbank, er konsentrert om kontinuerlig oppgjør av store beløp mellom bankene, for best mulig å opprettholde finansiell stabilitet. Oppgaver som avviker fra dette, som for eksempel manuelle betalingsoppdrag og særskilte kontoholdstjenester for enkelte statlige virksomheter, kan virke forstyrrende for kjerneoppgaven som oppgjørsbank. Hovedstyret støtter derfor at den eksplisitte henvisningen til statsbanker og offentlige fond tas ut av loven.

Det er også positivt at utvalget anbefaler at omfanget av finansielle tjenester som Norges Bank utfører for staten, bør fastsettes nærmere i avtale eller mandat. Det er viktig at de nærmere vilkårene for Norges Banks kontoholdstjenester for staten, inkludert kostnadsdekning, avtales. Dette har også i lang tid vært praksis.

Dersom Statens pensjonsfond utland skal forvaltes utenfor Norges Bank, bør forvalteren benytte ordinære løsninger for statlig betalingsformidling når det gjelder overføringer til statens foliokonto i Norges Bank. Driftsbetalinger bør håndteres med bruk av ordinær bank.

Norges Bank bør ikke være bankforbindelse for forvalteren av SPU, på samme måte som Norges Bank heller ikke er bankforbindelse for Folketrygdfondet (Statens pensjonsfond innland). Ordningen med regelmessige overføringer av kronebeløp mellom SPU i Norges Bank og statens konto i Norges Bank bør avtales mellom Finansdepartementet, forvalterselskapet og Norges Bank.

2.2.9 Kreditt til staten

Gjeldende bestemmelser om kreditt til staten i sentralbankloven § 18 er foreslått videreført innholdsmessig uendret i utkastets § 3-18.

Det er et grunnleggende prinsipp at sentralbanken ikke skal finansiere statens utgifter. Hovedstyret støtter på denne bakgrunn utvalgets forslag om å videreføre forbudet mot kreditt direkte til staten i gjeldende sentralbanklov § 18.

2.2.10 De offisielle valutareservene

I utkastet til § 3-2 er det foreslått nye bestemmelser om de offisielle valutareservene. Forslaget er delvis en videreføring av gjeldende sentralbanklov § 24 annet punktum om at «[b]anken skal plassere de offisielle valutareserver slik at de tjener den valutapolitikk som er fastlagt», men med enkelte endringer som kodifiserer etablert praksis. I denne sammenheng vises det også til forslaget til § 1-3 femte ledd om at banken eier valutareservene, og videre til § 1-3 sjetten ledd om at kapitalforvaltningen skal være effektiv og forsvarlig, jf. pkt. 2.1.3 foran.

Hovedstyret merker seg utvalgets presisering av at de «internasjonale forpliktelser» det vises til i bestemmelsens annet punktum «primært [er] forpliktelser overfor IMF som Norges Bank skal ivareta på vegne av staten», og at det legges til grunn «at statens øvrige internasjonale forpliktelser ikke er omfattet av bestemmelsen». Videre er det en viktig presisering at «kravet om sikkerhet for kreditt i [forslaget til] § 3-1 ikke er til hinder for at Norges Bank kan plassere midlene i ulike typer usikrede verdipapirer når det er hensiktsmessig ut fra formålet med reservene». Som utvalget påpeker, vil vesentlige endringer i retningslinjene for forvaltningen av valutareservene være en sak av viktighet som banken må informere departementet om etter forslaget til § 1-6. Det vises til s. 337-338 i utredningen.

På denne bakgrunn støtter hovedstyret forslaget til § 3-2.

2.2.11 Internasjonale avtaler

Forslaget til § 3-10 om internasjonale avtaler er en videreføring av gjeldende sentralbanklov § 25 første ledd om valutaoppgaver for staten og § 26 om internasjonale avtaler, men med enkelte endringer.

Gjeldende sentralbanklov § 25 første ledd om at banken skal forvalte landets rettigheter og forpliktelser som følger av deltakelse i Det internasjonale valutafondet (IMF) foreslås videreført uendret i § 3-10 første ledd. Hovedstyret har ingen merknader til dette.

Forslaget til § 3-10 annet ledd om internasjonale innskudds-, kreditt- og garantiordninger viderefører gjeldende sentralbanklov § 26, men med to endringer. For det første foreslås det å fjerne kravet i gjeldende § 26 om at Kongen skal godkjenne bankens internasjonale avtaler. På grunn av kravet om betryggende sikkerhet innebærer ikke slike avtaler en økonomisk risiko for offentlige budsjetter. Med henvisning til avtaler som banken inngikk under finanskrisen i 2008, sies det dessuten at enkelte internasjonale avtaler kan være «del av Norges Banks utøvelse av pengepolitikken og arbeid med å fremme finansiell stabilitet», og det kan være viktig «å få avtalene på plass raskt». Hvis Norges Bank er i tvil om det foreligger betryggende sikkerhet, men likevel mener det er nødvendig å inngå en avtale for å fremme bankens formål etter loven, presiserer utvalget at «banken eventuelt [må] be om en statsgaranti». Dette må i så fall i siste hånd besluttes av Stortinget.

Under og etter finanskrisen har Norges Bank inngått tre typer internasjonale avtaler: swapavtale med Federal Reserve, langsiktig låneavtale med Islands sentralbank og bilaterale låneavtaler med IMF. Swapavtalen med Federal Reserve skulle styrke Norges Banks valutilikviditet i en krisesituasjon. Låneavtalen med den islandske sentralbanken skulle støtte Island. Denne type avtaler er det som regel viktig å kunne gjennomføre raskt.

Låneavtalene med IMF har en annen karakter og tidsaspektet har vært mindre viktig. Formålet har vært å styrke IMF's utlånskapasitet for å bidra til finansiell stabilitet globalt. Dette er viktig for Norge som en liten åpen økonomi. Norges Banks vurdering har vært at lån til IMF har «betryggende sikkerhet» og Norges Bank har ikke bedt om statsgaranti. Avtalene har etter § 26 vært forelagt Kongen for godkjenning, og Regjeringen har bedt om Stortingets samtykke til at Norges Bank inngår avtale.⁴

Dersom kravet til samtykke oppheves, vil det, for avtaler der det stilles betryggende sikkerhet, ikke gjelde krav om å involvere regjeringen/departementet. Dersom en avtale anses å være viktig, for eksempel av politiske hensyn, vil banken informere departementet etter den foreslåtte § 1-6.

Den andre endringen utvalget foreslår, er at Norges Bank ikke lenger skal kunne inngå innskudds-, kreditt- og garantiordninger med «andre kredittinstitusjoner», slik § 26 åpner for i dag. Utvalget begrunner forslaget med at det ikke lenger er praksis at sentralbanken oppretter internasjonale avtaler med kredittinstitusjoner som ikke er internasjonale organisasjoner. For transaksjoner med slike kredittinstitusjoner viser utvalget til Norges Banks alminnelige adgang «til å utstede egne finansielle instrumenter, gi kreditt til eller

⁴ Se f.eks. Prop. 40S (2016-2017)

motta innskudd fra også utenlandske banker mv. etter lovutkastets § 3-1». Utvalget understreker at det fortsatt er viktig at sentralbanken kan inngå avtaler med utenlandske sentralbanker.

Hovedstyret er enig i utvalgets vurderinger, og slutter seg til forslaget til § 3-10.

2.2.12 Beskyttelsestiltak

Gjeldende bestemmelse om beskyttelsestiltak i sentralbankloven § 28 foreslås videreført materielt uendret, men med oppdatert begrepsbruk, jf. i forslaget til § 3-9 og s. 361-362 og s. 506 i utredningen.

Hovedstyret har ingen merknader til forslaget.

2.3 Organisasjon og tilsyn

2.3.1 Bankens organisasjon

Hovedstyret har synspunkter på utvalgets lovforslag når det gjelder sammensetning av styre og komite og oppgavene til de to organene, men ønsker å komme tilbake til dette når det er mer avklart hvilken styringsmodell som velges for sentralbankvirksomheten og forvaltningen av SPU, jf. omtale i avsnitt 1.4.

Utvalget foreslår i § 2-12 bestemmelser om vilkår for avskjed av sentralbankledelsen og de eksterne medlemmene av komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Formålet med å innta en egen bestemmelse om vilkår for avskjed er å sikre «stillingsvern som gjør at de ikke kan bli avskjediget dersom regjeringen eller Stortinget er uenige i komiteens bruk av virkemidler i pengepolitikken eller i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet», jf. utredningen kap. 27.3.9. Utvalget uttaler videre at det «legger til grunn at sentralbanksjefen og visesentralbanksjefen ikke kan sies opp etter ordinære regler for oppsigelse». Utvalget foreslår videre at avskjed bare kan være aktuelt dersom vedkommende er uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste, har vist grov uforstand i tjenesten eller grovt krenket sine tjenesteplikter eller vist utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten. Dette tilsvarer i store trekk bestemmelsen om avskjed for statens ansatte i forslag til lov om statsansatte, jf. Prop. 94 L (2016–2017) s. 166, §§ 26 og 27.»

Hovedstyret støtter forslaget til ny bestemmelse om regulering av vilkår for avskjed av sentralbankledelsen og eksterne komiteemedlemmer. Selv om bestemmelsen på enkelte punkter er klargjørende i forhold til gjeldende rett, kan sentralbankledelsens arbeidsrettslige stilling presiseres ytterligere. Det bør f.eks. presiseres hvilke arbeidsgiverfunksjoner og -ansvar for sentralbankledelsen og de eksterne komiteemedlemmene som skal ligge til henholdsvis Norges Bank eller Finansdepartementet, og om deres ansettelsesforhold reguleres etter arbeidsmiljøloven (som for bankens øvrige ansatte) eller tjenestemannsloven. Dette er viktig for å skape klarhet om hvilke rettigheter

sentralbankledelsen/komiteemedlemmene har i tilfelle oppsigelse/avskjed (søksmålsadgang, frister, rettsvirkning av urettmessig avskjed m.m.).

Utvalget foreslår å videreføre dagens praksis der de ansatte deltar når styret behandler administrative saker. Utvalget ønsker imidlertid å lovfeste at de ansattes representanter ikke skal delta når styret behandler bankens budsjett. Hovedstyret kan ikke se avgjørende grunner for dette, og mener det er naturlig at de ansattes representanter også deltar når styret behandler budsjettet.

I en modell der representantskapet videreføres har utvalget foreslått at representantskapet skal representere Norges Bank som arbeidsgiver i saker som gjelder de ansatte i tilsynssekretariatet, som fortsatt formelt vil ha sitt ansettelsesforhold til institusjonen Norges Bank. Formålet er å sikre tilsynssekretariatets faglige og administrative uavhengighet av Norges Bank for øvrig. Hovedstyret støtter forslaget, og antar dette vil avklare de vesentligste spørsmål knyttet til arbeidsgivers styringsrett, slik som ansettelser og oppsigelser. Hovedstyret ser likevel at det på enkelte områder fortsatt vil kunne være behov for avklaringer. Det gjelder for eksempel i spørsmål om hvem som skal inngå tariffavtaler på vegne av og med virkning for de ansatte i tilsynssekretariatet, eller om det kan fastsettes pensjonsvilkår som avviker fra det som ellers gjelder for bankens ansatte.

I utredningen side 439 viser utvalget til representantskapets brev 17. mars 2016, og reiser spørsmål om det bør vurderes en annen ordning for sikkerhetsklarering av representantskapets leder og eventuelt medlemmer og de ansatte i tilsynssekretariatet. Etter utvalgets syn kan det være prinsipielt uheldig at sikkerhetsavdelingen i banken, som er del av bankens administrasjon og underlagt styret, er klarerings- og autorisasjonsmyndighet for representantskapets medlemmer og ansatte i tilsynssekretariatet. Utvalget viser videre til at forsvarsdepartementet har hatt forslag til endringer i sikkerhetsloven på høring, og at representantskapet i den sammenheng har tatt opp spørsmålet. Ved en videreføring av representantskapet i en ny sentralbanklov er det viktig at ansvaret for sikkerhetsklarering og autorisering av representantskapets medlemmer og ansatte i tilsynssekretariatet avklares.

2.3.2 Tilsyn, revisjon og egenkapital

Lovforslagene om tilsyn og revisjon vil avhenge av styringsmodell. Hovedstyret ønsker å komme tilbake til disse forslagene når det er mer avklart hvilken styringsmodell som velges for sentralbankvirksomheten og forvaltningen av SPU. Det vises ellers til omtalen av representantskapets rolle i avsnitt 1.3.

Når det gjelder forslaget til § 4-5 om bankens egenkapital, stiller hovedstyret seg bak utvalgets vurderinger om mekanismen som regulerer overføring av Norges Banks overskudd til staten. Hovedstyret mener – i likhet med utvalget – at en mekanisme som automatisk utløser overføring av Norges Banks overskudd til staten som følge av midlertidig

svekkelse av kronen, kan være uheldig. Denne overføringsmekanismen bør departementet vurdere nærmere.

2.4 Forholdet til annen lovgivning. Opplysningsplikt, taushetsplikt, sanksjoner

2.4.1 Forslaget til taushetsplikt

Gjeldende taushetspliktbestemmelse er i hovedsak foreslått videreført i utkast til § 5-3. Hovedstyret er enig i at det er behov for en særskilt bestemmelse om taushetsplikt for bankens virksomhet som er noe strengere enn det som følger av den alminnelige bestemmelsen om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 første ledd, og at gjeldende bestemmelse i sentralbankloven § 12 i hovedtrekk videreføres. Sentralbankvirksomheten medfører at banken får opplysninger om andre aktørers forretningsmessige forhold på en måte som kan sammenlignes med andre finansinstitusjoner. Da er det vesentlig at Norges Banks taushetsplikt i dette henseende likestilles med andre finansinstitusjoners. Det vises til utredningen s. 368-369. Videre er hovedstyret enig i at det i ordlyden presiseres at taushetsplikten gjelder overfor «uvedkommende», jf. forslag til § 5-2 første ledd og utvalgets uttalelser på s. 374 i utredningen. Dette kan fremstå som noe uklart etter ordlyden i gjeldende § 12, men hovedstyret legger til grunn at tilsvarende presisering må innfortolkes også i gjeldende bestemmelse om taushetsplikt. Hovedstyret støtter at det uttrykkelig presiseres at Den europeiske sentralbanken er blant de institusjoner som omfattes av unntaket fra taushetsplikt etter utkastets § 5-2 annet ledd første punktum, sml. gjeldende sentralbanklov § 12 annet ledd første punktum.

Forslaget til ny bestemmelse om taushetsplikt i § 5-2 sier ingenting om forholdet til Bankenes sikringsfond. Etter forslag til ny lov om Bankenes sikringsfond § 5 annet ledd, jf. Prop. L. 159 (2016-2017), har Norges Bank i noen situasjoner meldeplikt til sikringsfondet: Hvis Norges Bank eller Finanstilsynet er «blitt kjent med forhold i et medlemsforetak som kan føre til ansvar for innskuddsgarantiordningen, skal de omgående sende melding om dette til Bankenes sikringsfond». Etter ordlyden pålegges Norges Bank opplysningsplikt om forretningsmessige forhold som regelmessig vil være omfattet av taushetsplikten etter forslaget til ny sentralbanklov § 5-2 første ledd.

Det er gode grunner til at banken har plikt til å informere Bankens sikringsfond der den er blitt kjent med forhold i et medlemsforetak som kan føre til ansvar for innskuddsgarantiordningen. Etter forslag til ny lov om Bankenes sikringsfond gis fondet stilling som forvaltningsorgan med sentrale oppgaver innen krisehåndtering, jf. § 7 første ledd. Utover opplysningsplikten i § 5 annet ledd kan det også ellers være behov for informasjonsutveksling mellom banken og sikringsfondet uhindret av taushetsplikten. Hovedstyret mener på denne bakgrunn at det ikke bør gjelde taushetsplikt overfor Bankenes sikringsfond og foreslår at unntaket fra taushetsplikten i forslaget til § 5-2 utvides til også å omfatte Bankenes sikringsfond. Dersom det skal være taushetsplikt overfor Bankenes sikringsfond mener hovedstyret det uansett bør klargjøres i sentralbankloven § 5-

2 at taushetsplikten ikke hindrer banken i å utlevere opplysninger som banken plikter å gi etter ny lov om Bankenes sikringsfond § 5 annet ledd.

2.4.2 Forslaget til opplysningsplikt

I utkastet til § 5-3 er bestemmelsene om opplysningsplikt i gjeldende sentralbanklov § 27 foreslått videreført i noe endret form. Én endring er at vedtaksmyndigheten som i dag ligger hos Kongen, foreslås flyttet direkte til Norges Bank. Hovedstyret er enig i at dette vil forenkle og effektivisere bestemmelsen, jf. utredningen s. 509, og støtter forslaget.

Materielt medfører de foreslåtte bestemmelsene i § 5-3 første ledd første og annet punktum ingen endringer sammenlignet med gjeldende rett. Hovedstyret har ingen merknader til dette.

En materiell endring følger av forslaget til § 5-3 første ledd tredje punktum. Her foreslås det at departementet i forskrift kan «fastsette at også andre virksomheter registrert i Foretaksregisteret skal pålegges opplysningsplikt etter første punktum». Dette vil innebære at det gis hjemmel til å utvide opplysningsplikten noe. Utvalget begrunner forslaget med at dagens hjemmel i sentralbankloven § 27 ikke er fullt ut dekkende for de behov banken vil kunne ha, og viser til at banken kan ha behov for informasjon fra et bredt spekter av aktører i arbeidet med pengepolitikk og for å fremme finansiell stabilitet (utredningen s. 374). Her vil ikke opplysninger kun fra finansinstitusjoner og infrastrukturforetak på verdipapiriområdet være sentrale, «men også husholdningssektoren og foretak for eksempel innenfor byggenæringen, oljesektoren, eiendomsbransjen, eksportører og importører» vil kunne gi viktig informasjon (l.c.). Det vises også til at det kan være behov for å endre kretsen av foretak som pålegges opplysningsplikt relativt hyppig, f.eks. «som følge av nytt eller endret EØS-regelverk».

Hovedstyret er enig i utvalgets vurderinger på dette punkt, og støtter forslaget til ny bestemmelse i § 5-3 første ledd tredje punktum. Utvalget foreslår å lovfeste en plikt til å avgi opplysninger som kreves for at Norges Bank skal kunne oppfylle sine formål, og at opplysningene skal gis uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Det bør gjelde uavhengig av om Norges Bank henter data direkte eller via andre registre. Hovedstyret støtter også at kretsen av foretak som Norges Bank kan pålegge opplysningsplikt, angis i loven.

Hovedstyret slutter seg til utvalgets vurdering om at Norges Banks behov for detaljerte opplysninger om inntekts- og gjeldsforhold i husholdninger og foretak bør søkes dekket ved uttrekk fra administrative registre fremfor direkte datainnsamling. Dette vil være kostnadsbesparende både for Norges Bank og for potensielle rapportører, og i tråd med plikten til å samordne offentlig datainnhenting for å redusere rapportørenes oppgavebyrde. Utvalgets forslag til endringer i skatteforvaltningsloven og statistikkloven er en viktig forutsetning for å få til dette. Utvalget påpeker i sine vurderinger at Finansdepartementet i etterkant av høringen til gjeldsinformasjonsloven er gjort oppmerksom på at

fødselsnummer er nødvendig for kobling av informasjon. Tilsvarende er unike identifikatorer nødvendig for kobling av informasjon fra andre registre fra for eksempel Skatteetaten og Statistisk sentralbyrå. Ved innhenting av opplysninger vil identifikator erstattes med løpenummer etter kobling, før datasettet benyttes til analyseformål.

Hovedstyret støtter også forslagene til bestemmelser i annet, tredje og fjerde ledd, og viser her til utvalgets vurderinger på s. 509. Videre er hovedstyret enig i de foreslåtte regelendringene som vil følge av ny gjeldsinformasjonslov samt endringer i skatteforvaltningsloven og statistikkloven. Hovedstyret støtter også forslaget om endring av regnskapsloven som vil gi Norges Bank tilgang til innsamlede opplysninger utover det som er offentlig tilgjengelig etter regnskapsloven § 8-1. Hovedstyret viser til utvalgets vurderinger på s. 374-375.

Norges Bank driver utstrakt forskningsvirksomhet, og utvalget har enkelte uttalelser om bruk av opplysningsplikten etter forslaget til § 5-3 til forskningsformål. Det heter på s. 375 «at Norges Bank ikke kan bruke sentralbankloven som hjemmel for å innhente data utelukkende for forskningsformål» (s. 375).

Det siktes antakelig til at innhenting av opplysninger til forskningsformål reguleres av egne bestemmelser, f.eks. forvaltningsloven § 13 bokstav e om utlevering av opplysninger til forskning uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Forskningen i Norges Bank kan i all hovedsak anses å gjøres «for å kunne oppfylle [Norges Bank] sine formål etter denne eller annen lov eller for å kunne oppfylle Norges avtaleforpliktelser overfor en fremmed stat eller en internasjonal organisasjon», jf. § 5-3 første ledd første punktum. Det er svært sjelden at forskningen i banken angår andre forhold. Det er ingenting i ordlyden som skulle forhindre at bestemmelsene i § 5-3 benyttes for å innhente opplysninger til bankens forskningsvirksomhet, og det bes derfor om at departementet i motivene klargjør at opplysningsplikt kan pålegges etter § 5-3 også for forskningsformål, så fremt bestemmelsens vilkår for øvrig er oppfylt.

2.4.3 Forslaget til tvangsmulkt og straff

Bestemmelsene om tvangsmulkt og straff i gjeldende sentralbanklov §§ 31 og 32 er i det vesentlige foreslått videreført i utkastet til §§ 5-4 og 5-5. Bestemmelsene om tvangsmulkt gjelder for brudd på pålagt opplysningsplikt etter § 5-3 (sml. gjeldende § 31 jf. § 27), mens straffebestemmelsene gjelder brudd på beskyttelsestiltak etter § 3-9 (sml. gjeldende § 32 jf. § 28) eller brudd på pålagt opplysningsplikt etter § 5-3 (sml. gjeldende § 32 jf. § 27). Den eneste materielle endringen er at alternativet med fengsel under særdeles skjerpene omstendigheter for brudd på beskyttelsestiltak foreslås fjernet, jf. utkast til § 5-5 sammenlignet med gjeldende § 32 første punktum. Forslaget medfører at bot blir eneste strafferettslige reaksjon for brudd på beskyttelsestiltak. Det vises til utredningens s. 375-376.

Hovedstyret har ingen merknader til forslagene, og støtter utvalgets forslag.

2.4.4 Forholdet til forvaltningsloven og offentleglova

I utkastet til § 5-1 er det foreslått bestemmelser om forholdet til forvaltningsloven og offentleglova. Disse forslagene er materielt sett nye.

Som utvalget redegjør for på s. 55-56 og s. 366-368, er Norges Bank å anse som et forvaltningsorgan som i utgangspunktet er underlagt alminnelig forvaltningsrettslig regelverk, herunder forvaltningsloven og offentleglova. Gjeldende sentralbanklov inneholder ingen særskilt regulering av Norges Banks forhold til slikt regelverk. Det innebærer at alminnelige forvaltningsrettslige regler gjelder etter sitt innhold så langt de rekker, hvis ikke det finnes lovregler som gjør særskilt unntak, f.eks. den særlige bestemmelsen om taushetsplikt i sentralbankloven § 12.

I praktiseringen av forvaltningsloven og offentleglova har det oppstått enkelte problemer som det er et klart behov for å løse. Når det gjelder *forvaltningslovens bestemmelser om klage over enkeltvedtak*, er det et uavklart spørsmål om beslutning om lån på særskilte vilkår (såkalte S-lån) etter sentralbankloven § 19 tredje ledd og § 22 første ledd er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b). Det vises til utredningen s. 367 og s. 372. Som utvalget bemerker, kan samme problemstilling reise seg «om sentralbankens avgjørelser om å innvilge eller avslå å ta imot innskudd fra eller tillate kontohold for enkeltinstitusjoner og andre avgjørelser etter utkastet § 3-1», jf. s. 372. En slik annen avgjørelse vil kunne være å begrense eller suspendere en banks låne- og innskudds adgang i medhold av låneforskriften § 11.⁵

Dersom bankens avgjørelser som vist til ovenfor er å anse som enkeltvedtak, vil reglene i forvaltningsloven § 28 flg. om klage over enkeltvedtak gjelde. Utvalget mener at en klageadgang for slike avgjørelser vil være uheldig, og foreslår i utkastets § 5-1 første ledd at «Norges Banks avgjørelser eller vedtak i saker etter § 3-1 kan ikke påklages».

Hovedstyret vil vise til at utvalget her tar opp en viktig og lenge uavklart rettslig problemstilling. Hovedstyret er enig i utvalgets vurderinger på s. 372-373 og støtter forslaget til § 5-1 om at Norges Banks avgjørelse eller vedtak i saker etter § 3-1 ikke kan påklages. Sterke hensyn taler mot at forvaltningslovens klageregler kommer til anvendelse ved denne type avgjørelser, selv om de skulle anses som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Slike avgjørelser er en sentral del av sentralbankens kjerneoppgaver innenfor pengepolitikk og finansiell stabilitet. Som utvalget uttrykker det, vil «beslutningene i slike saker alene være begrunnet i samfunnsmessige hensyn knyttet til betydningen av tiltaket for finansmarkedene generelt – for å ivareta hensynet til finansiell stabilitet – og ikke i hensynet til den institusjonen som ber om likviditetsstøtte mv.» (s. 372). Videre taler

⁵ Forskrift 25. februar 2009 nr. 240 om bankers adgang til lån og innskudd i Norges Bank mv.

hensynet til sentralbankens rettslige uavhengighet i virkemiddelbruken for at det gjøres unntak fra forvaltningslovens klageregler på dette området, jf. utvalgets uttalelser om at «[a]lmennelig forvaltningsrettslig klageadgang til departementet ville slik utvalget ser det, kunne innskrenke sentralbankens reelle uavhengighet og endre kompetansefordelingen mellom departementet og sentralbanken i utøvelsen av pengepolitikk og finansiell stabilitet på en utilsiktet måte», bl.a. fordi dette gjelder «virkemidler hvor instruksjon ellers bare kan besluttes av Kongen i statsråd etter prosedyrene i utkastet § 1-4 annet ledd» (l.c.). Dessuten taler hensynet til at avgjørelser må treffes raskt i mot klageadgang (l.c.). Utvalget påpeker at den institusjonen som er misfornøyd med sentralbankens avgjørelse, kan få saken prøvd i domstolene på vanlig måte, og at dette bidrar «til å ivareta rettssikkerheten for dem som slike avgjørelser direkte retter seg mot» (l.c.). Hovedstyret er enig i dette.

Forvaltningslovens bestemmelser om klager over enkeltvedtak reiser også spørsmål om bankens avgjørelser om ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av ansatte skal kunne påklages. Etter forvaltningsloven § 2 annet ledd første punktum skal slike avgjørelser anses som enkeltvedtak. Vedtak om ansettelser er uttrykkelig unntatt fra klagereglene etter forvaltningsloven § 3 annet ledd annet punktum, men for andre avgjørelser av denne typen er det ikke gjort unntak. Ansatte i banken er underlagt bestemmelsene i arbeidsmiljøloven, og Norges Bank står derfor i en annen stilling enn andre statlige forvaltningsorganer som er underlagt statsansatteloven. Etter denne lovens § 33 første ledd kan ansatte påklage «vedtak om oppsigelse, ordensstraff, suspensjon eller avskjed» etter forvaltningslovens regler. Det er så klageinstansens vedtak som kan bringes inn for domstolene ved søksmål etter statsansatteloven § 34. Etter arbeidsmiljøloven er det ingen klagerett. Her bringes denne type vedtak direkte inn for domstolene, jf. § 17-4.

Kommuner og fylkeskommuner er i likhet med Norges Bank forvaltningsorganer som er underlagt arbeidsmiljøloven. For vedtak om oppsigelse eller avskjed er det imidlertid gjort uttrykkelig unntak fra klagereglene i forvaltningsloven § 3 annet ledd tredje punktum. Slikt unntak er ikke gjort for Norges Bank, og Finansdepartementet har uttalt at denne bestemmelsen ikke kan tolkes analogisk til å omfatte Norges Bank, jf. brev 13. september 2000 til Norges Bank. Dette innebærer at det i saker om oppsigelse og avskjed fra Norges Bank finnes et to-sporet system der den ansatte parallelt kan påklage slike vedtak og bringe dem inn for domstolene ved søksmål. Dette er åpenbart uhensiktsmessig og en utilsiktet virkning av at Norges Bank er underlagt forvaltningsloven. Hovedstyret ber derfor om at det tas inn et nytt annet punktum i ny sentralbanklov § 5-1 første ledd om at «[v]edtak om oppsigelse eller avskjed kan heller ikke påklages».

Utvalget foreslår i utkastets § 5-1 annet ledd at det gjøres et særskilt unntak fra offentleglova, nemlig slik at «[a]dgangen til å unnta dokumenter fra offentlighet i medhold av offentleglova § 15 første og tredje ledd gjelder tilsvarende for saksforberedende korrespondanse mellom henholdsvis Norges Bank og Finansdepartementet og Norges Bank og Finanstilsynet».

Som utvalget redegjør for på s. 368 og s. 373 vil det kunne være behov for å unnta fra offentlighet korrespondanse mellom Norges Bank og Finansdepartementet i saker der departementet har innhentet dokumenter til bruk for sin interne saksforberedelse. Justisdepartementet har i brev 20. mai 2010 til Finansdepartementet lagt til grunn at Norges Bank ikke kan anses som et «underordna organ» i offentleglovas forstand. Dokumenter kan med en slik tolkning ikke unntas fra offentlighet etter offentleglova § 15 første ledd første punktum. Hovedstyret er enig med utvalget i at dette kan være uheldig, og viser til utvalgets vurdering av at «en offentliggjøring kan føre til uro eller en ustabil utvikling i finansmarkeder og økonomien, f.eks. i en innledende fase av tiltak for å håndtere finansiell ustabilitet» (s. 373). Det er en «risiko for at den saksforberedende dialogen mellom departementet og sentralbanken svekkes på en utilsiktet og uheldig måte dersom det ikke foreligger adgang til å unnta slik korrespondanse fra offentlighet» (l.c.), forutsatt at øvrige vilkår for unntak fra offentlighet i offentleglova § 15 første ledd første punktum er oppfylt. Som utvalget påpeker, gjør tilsvarende hensyn seg gjeldende for saksforberedende korrespondanse mellom Finanstilsynet og Norges Bank (l.c.).

Hovedstyret slutter seg til utvalgets forslag til § 5-1 annet ledd.

For øvrig er hovedstyret enig i at offentleglovas regler fortsatt bør gjelde for Norges Bank, herunder at relevante unntak i offentlegforskrifta videreføres, først og fremst unntaket for «dokument knytte til formuesforvaltning hos rettssubjekt som har slik forvaltning som foremål», jf. forskriftens § 1 tredje ledd bokstav b. Hovedstyret er enig med utvalget i at dette unntaket må «videreføres for forvaltningen av valutareservene som skjer i sentralbankvirksomheten», uavhengig av om forvaltningen av SPU blir i banken eller ikke, jf. utredningens s. 373.

2.5 Annet

2.5.1 Oppgaver etter deponeringsloven

Utvalget har foreslått en sentralbanklov med et klarere utformet formål enn i dagens sentralbanklov, og Norges Banks oppgaver er etter forslaget nærere knyttet til bankens formål og kjerneoppgaver.

Etter deponeringsloven 1939 kan penger eller verdipapirer på nærmere vilkår deponeres i Norges Bank med frigjørende virkning for skyldneren. Deponering ivaretar hensynet til en skyldner i et gjeldsforhold. Oppgavene etter deponeringsloven har ingenting med bankens kjerneoppgaver å gjøre. Utvalget peker på at oppgaven er «sentralbankfremmed» og foreslår at det utredes å legge deponeringssaker ut av Norges Bank.

Hovedstyret støtter utvalgets forslag.

2.5.2 Innhenting av politiattest

Forslag til § 2-13 fjerde ledd viderefører i hovedsak gjeldende § 11 fjerde ledd. Bestemmelsen gir banken hjemmel til å innhente uttømmende politiattest for personell som skal få tilgang til bankens informasjon eller adgang til bankens lokaler. Dette er viktig for sikkerheten for informasjonsverdier (konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet), for bankens betydelige fysiske verdier og for beskyttelse av kritisk personell.

Bygget har i dag én hovedleietaker (Finanstilsynet), og vil ved utvalgets forslag til organisasjonsmodell A få ytterligere lokaler ledig til mulig utleie til ekstern leietaker (til NGIM eller andre). Ved en ombygging kan det være vanskelig å etablere indre sikringstiltak som fullt ut tilfredstiller den sikringen bankens kombinasjon av fysiske barrierer og personkontroll gir i dag. Dette taler for at hjemmelen til å innhente uttømmende politiattest, som foreslått i § 2-13 fjerde ledd, bør utvides til også å omfatte leietakere i bygget.

Det har også vært et spørsmål om banken har tilstrekkelig grunnlag for behandling av personopplysninger i politiattester innhentet fra utlandet, der for eksempel ansatt i banken er utenlandsk statsborger. Tilstrekkelig behandlingsgrunnlag etter personvernlovgivningen kan trolig etableres ved at Norges Bank i loven etter norsk rett gis adgang til å innhente tilsvarende uttømmende politiattest også fra utlandet. Bestemmelsen i § 2-13 fjerde ledd første punktum kan i så fall endres til «Styret kan bestemme at den som skal utføre arbeid eller tjeneste for **banken, som** skal utføre arbeid for en tjenesteleverandør til banken **eller ha adgang uten følge til Norges Banks bygg**, må fremlegge uttømmende politiattest etter politiregisterloven § 41 nr. 1, **eller tilsvarende utenlandsk politiattest**, dersom sikkerhetsmessige hensyn tilsier det. [...]» (forslag til tillegg i lovteksten uthevet).

3 ENDRING AV LOV OM STATENS PENSJONSFOND OG NY LOV OM FORVALTER AV STATENS PENSJONSFOND UTLAND

3.1 Lov om Statens pensjonsfond

Lov om Statens pensjonsfond er en sentral del av rammeverket for den økonomiske politikken i Norge. Sparingen i fondet har gjort det mulig å skille bruken av oljeinntektene fra den løpende inntektsstrømmen, og fondet bidrar i dag til å finansiere en vesentlig del av statens utgifter. Utvalget foreslår enkelte endringer i loven for å styrke fondets rolle i den økonomiske politikken. Det foreslås blant annet å skjerpe formuleringen om fondets formål, lovfeste at fondet skal investeres utenfor Norge og fastslå at staten ikke kan lånefinansiere utgifter på statsbudsjettet så lenge det er midler i fondet. Hovedstyret slutter seg til utvalgets forslag til endringer i loven om Statens pensjonsfond.

Innenfor dagens modell og uavhengig av hvor forvaltningen av SPU legges fremover, er det viktig at rammeverket for Statens pensjonsfond tydelig angir hvem som etter norsk rett anses som eier av fondet, og hvilken rolle forvalteren av fondet har. Dette vil være en viktig faktor når utenlandske myndigheter skal vurdere eier- og styringsmodellen ut fra sitt lokale regelverk, for eksempel når det gjelder beskatning. Hovedstyret vil derfor foreslå at § 1 i Lov om statens pensjonsfond endres slik at statens eierskap framgår uttrykkelig av loven (endringsforslag er uthevet nedenfor):

§ 1. Sparingen i Midlene i Statens pensjonsfond eies av den norske stat og sparingen skal støtte opp under finansieringen av folketrygdens pensjonsutgifter. Sparingen skal ivareta langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter slik at petroleumsformuen kommer både dagens og fremtidige generasjoner til gode.

3.2 Lov om forvalter av Statens pensjonsfond utland

Formål

Etter lov om Statens pensjonsfond § 2 plasseres Statens pensjonsfond utland som innskudd på en konto i Norges Bank. Banken skal etter Mandat for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland § 1-2 videreplassere innskuddet «i eget navn».⁶ Utvalget foreslår å videreføre denne modellen ved at fondet utgjør et kapitalinnskudd hos forvalter, som gis i oppdrag å investere midlene i eget navn, men at dette siste nå tas inn i loven.

Denne modellen medfører visse utfordringer både under dagens rammeverk og i det foreslåtte rammeverket som det kan være hensiktsmessig å få avklart. Utfordringene oppstår når lokale myndigheter skal ta stilling til hvem som er eier av fondet under de lokale regler som gjelder i de landene det investeres i. I den grad den nye lovgivningen

⁶ Mandat for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland 8. november 2010 nr. 1414

ekspisitt kan klargjøre at det er staten som er eier av fondet (jf. ovenfor), og at forvalters oppdrag er å forvalte fondet på vegne av staten, vil dette tydeliggjøre fondets rolle overfor utenforstående. Det vil underbygge at staten er «beneficial owner» (reell eier) av fondet, mens forvalteren er en agent som investerer for regning og risiko av staten.

Dagens bestemmelse (i mandatet) om forvaltning « i eget navn» har gitt utfordringer i visse jurisdiksjoner, hvor det er et krav at konti med SPU-midler skal stå i navnet til «the beneficial owner», jf. NOU 2017: 13 s. 450 med referanse til Memorandum 20. september 2016 fra Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP, s. 1. Det synes da lite hensiktsmessig å lovfeste et slikt ubetinget krav. Nødvendig regulering av dette kan skje i departementets mandat til forvalteren.

Hovedstyret foreslår på denne bakgrunn at formålsbestemmelsen i § 1 første ledd i utkastet til Lov om forvalter av Statens pensjonsfond utland tydeligere gir uttrykk for at forvalterens rolle er å forvalte fondet på vegne av staten ved departementet, og at det ikke lovfestes et absolutt krav om at investeringen må skje i forvalters navn.

Utvalget foreslår i lovutkastets § 1 første ledd annet punktum at det åpnes for at forvalteren i tillegg til å forvalte Statens pensjonsfond utland også skal kunne gis i oppdrag å utføre andre forvalteroppgaver som departementet legger til selskapet. Utvalget viser til at kapitalforvaltningen i NBIM i dag også forvalter deler av bankens valutareserver etter nærmere avtale med sentralbankvirksomheten.

Forslaget i § 1 er meget generelt formulert, og vil kunne skape regulatoriske utfordringer for en ny forvalter, særlig knyttet til rammevilkårene som gjelder for kontorene som er etablert i utlandet. Disse vil ventelig kunne operere under lokale regler som tillater at en filial eller representasjonskontor som kun forvalter egne midler, og ikke tilbyr finansielle tjenester til kunder, kan operere under et forenklet regulatorisk regime som inkluderer et unntak fra lokale krav om tillatelser mv. Ved å utvide forvalterens oppdrag i loven til å kunne omfatte også annet enn Statens pensjonsfond utland vil man kunne skape tvil om virksomhetens omfang og øke de regulatoriske utfordringene for drift av utekontorene.

En avgrensning av forvalterens rolle til kun å forvalte SPU vil også være en fordel ved anvendelsen av skatteavtaler med andre land. Når man skal vurdere hvem som er «beneficial owner» av fondet og om forvalteren er «resident» etter skatteavtalene vil det være av betydning hvilke oppgaver forvalteren skal løse, og om disse oppgavene strekker seg ut over rollen som forvalter av SPU. Dersom det åpnes for mer ubegrenset adgang til å pålegge andre forvalteroppgaver, vil disse spørsmålene bli mer utfordrende. Samlet sett må bestemmelsen i alle fall begrenses uttrykkelig til at det kun er tale om eventuell forvaltning av deler av valutareservene på vegne av sentralbanken, se forslag i hakeparentes til § 1 første ledd nedenfor. Dette er imidlertid et spørsmål som må avklares noe nærmere. Hovedstyret har for øvrig ikke vurdert hvordan forvaltningen av valutareserven bør skje i en slik modell.

§ 1 Formål

(1) Forvalter av Statens pensjonsfond utland (Norwegian Government Investment Management) skal ~~i eget navn~~ forvalte motverdien av kapitalinnskuddet Statens pensjonsfond utland på oppdrag fra **og på vegne av** departementet, jf. lov 21. desember 2005 nr. 123 om Statens pensjonsfond § 3 annet ledd. ~~Selskapet skal også utføre andre forvalteroppgaver som departementet legger til selskapet.~~ **[Selskapet skal også mot dekning av faktiske kostnader kunne forvalte landets valutareserver på vegne av sentralbanken og for dens regning og risiko. Avtale om slikt oppdrag skal godkjennes av departementet]**

Hovedstyret foreslår en ny § 1 annet ledd. Formålet er å presisere at fondet skal forvaltes for statens regning og risiko. Videre fastlegger siste punktum at kapitalinnskuddet reguleres opp og ned løpende etter fondets inntekter eller tap. Dette innebærer at fondets inntekter er lik statens inntekter, noe som vil forenkle den skattemessige tilnærmingen under både norsk og utenlandsk rett.

Ny § 1 annet ledd:

Forvalter av Statens pensjonsfond utland skal forvalte motverdien av kapitalinnskuddet Statens pensjonsfond utland for statens regning og risiko. All avkastning (positiv eller negativ) tilfaller automatisk staten gjennom Statens pensjonsfond utland ved at kapitalinnskuddet til enhver tid tilsvare motverdien av investeringsporteføljen.

Utvalgets lovforslag § 1 annet ledd blir etter dette forslaget § 1 nytt tredje ledd. Hovedstyret foreslår å legge til en setning for å presisere at Forvalteren er «non-profit», noe som får betydning både når det gjelder beskatning og for om eventuelle skattefritak kan anses som ulovlig statsstøtte.

~~§1-(2)~~ (3) *Forvalter av Statens pensjonsfond utland skal sørge for en effektiv og forsvarlig kapitalforvaltning. **Forvalter av Statens pensjonsfond utland får dekket sine faktiske kostnader for forvaltningen i henhold til nærmere regler fastsatt av Kongen, men har ikke rett til fortjeneste knyttet til forvalteroppdraget.***

Hovedstyret foreslår en ny § 1-A (som kan bli § 2 i endelig versjon) med mer operative bestemmelser som klargjør rolledelingen ved oppbevaring av midlene som inngår i fondet og utøvelse av eierrettigheter. Fondet skal holdes atskilt fra forvalters egne eiendeler og det skal føres oversikt over hva som til enhver tid inngår i fondet. Eventuelle forskriftskrav om dette antas å kunne fastsettes med hjemmel i lovutkastet § 18 «Utfyllende regler». Forvalter utøver eierrettigheter, kan herunder motta utbytte, utøve stemmerett mv. Fondet skal regnskapsmessig føres som eiendel i balansen til Forvalter og motverdien som gjeld til staten, jf. forslaget til endret § 3 annet ledd første punktum i lov om Statens pensjonsfond.

Ny § 1-A Investeringsporteføljen (blir evt. ny § 2 i endelig versjon)

(1) Forvalter av Statens pensjonsfond utland plikter å holde midlene som forvaltes etter § 1 (investeringsporteføljen) atskilt fra selskapets egne midler.

(2) Forvalter av Statens pensjonsfond utland skal føre et register som til enhver tid viser hvilke midler som inngår i investeringsporteføljen.

(3) Forvalter av Statens pensjonsfond utland utøver eierrettighetene til midlene som inngår i investeringsporteføljen, og kan herunder avgi stemme på generalforsamlinger, obligasjonseiermøter o.l.

(4) Forvalter av Statens pensjonsfond utland er legitimert til å motta alle inntekter knyttet til investeringsporteføljen, selv om disse tilhører staten gjennom Statens pensjonsfond utland.

(5) Investeringsporteføljen føres som eiendel i balansen til Forvalter av Statens pensjonsfond utland, mens motverdien av investeringsporteføljen føres som gjeld til staten.

Endelig foreslår hovedstyret at en ny § 16-A (som kan bli § 18 i endelig versjon, gitt at forslaget til § 1-A blir ny § 2). § 16-A første ledd slår fast at midler i investeringsporteføljen bare kan gå til dekning av, eller være gjenstand for motregning mv. med statens krav på kapitalinnskuddet i fondet. Unntak gjelder der forvalteren har inngått avtaler om slik dekning med motparter som naturlig ledd i forvaltningen (f. eks. avtale om at depotbank har tilbakeholdsrett når de har forskuttert betalinger, sikkerhet ved gjenkjøpsavtaler, etc.).

Hovedstyret foreslår i § 16-A annet ledd å regulere eierforholdet til investeringsporteføljen ved eventuell insolvens og / eller konkursliknende prosesser. Norges Bank kan ikke gå konkurs, mens den nye forvalteren kommer her i en annen (og mer alminnelig) stilling. Forslaget til bestemmelsen slår fast at staten har «separatistrett» til investeringsporteføljen, og at andre kreditorer derved ikke har rett til å ta beslag eller få annen dekning i denne for sine krav. Dette underbygger at det er staten (og ikke forvalteren) som eier midlene i fondet. Disse forholdene er ikke drøftet av utvalget, og forutsettes nærmere vurdert og avklart i det videre lovarbeidet.

Ny § 16-A Beslagsfrihet mv (blir evt. ny § 18 i endelig versjon – gitt at § 1-A blir ny § 2)

(1) Midler som inngår i investeringsporteføljen tilhører staten og kan med unntak for avtaler inngått av Forvalter av Statens pensjonsfond utland som ledd i forvaltningen av investeringsporteføljen ikke benyttes til dekning, være gjenstand for motregning, kreditorbeslag, utlegg, arrest eller annen tvangsforretning til fordel for andre kreditorer.

(2) I tilfelle konkurs eller annen avvikling av selskapet, tilfaller investeringsporteføljen i sin helhet staten, med unntak for oppfyllelse av avtaler inngått av Forvalter av Statens pensjonsfond utland som ledd i forvaltningen av investeringsporteføljen.

Tilsyn, internrevisjon og ekstern revisor

Utvalget foreslår at Finansdepartementet utpeker ekstern revisor. Regnskapsrevisjonen vil omfatte både forvaltningsorganisasjonen og midlene under forvaltning i fondet. Hovedstyret slutter seg til forslaget.

Det følger av utvalgets modell at departementet skal føre tilsyn med at styret har tilfredsstillende styring og kontroll med ressursbruk, administrasjon og at virksomhet utøves i henhold til lov, avtaler, vedtak og rammeverk for øvrig. Utvalget peker på at en godt fungerende internkontroll og internrevisjon er viktig, og foreslår at det lovfestes at forvalterselskapet skal ha internrevisjon og et revisjonsutvalg tilsvarende bestemmelsene i gjeldende sentralbanklov. Videre foreslås det at loven for det nye forvaltningsselskapet bør ha hjemmelsbestemmelse slik at det kan fastsettes forskrift om risikostyring og internkontroll. Hovedstyret slutter seg til utvalgets forslag.

Utvalget foreslår å lovfeste at ved opprettelse av et særlovselskap skal departementets utøvelse av myndighet i selskapet kun skje gjennom et foretaksmøte, som minst skal avholdes årlig. Det årlige foretaksmøtet skal behandle resultatregnskap og balanse, og kan behandle andre saker. Samtidig påpeker utvalget at departementets eierstyring gjennom endringer i mandatet for forvaltningen bør skje etter nåværende prosedyrer, og ikke gjennom beslutninger i et slikt møte. Hovedstyret mener at utvalgets forslag vil bidra til en ryddig og tydelig ansvars- og rolledeling, på linje med slik situasjonen er i dag, og slutter seg til utvalgets forslag.

Fondets midler og særlovselskapets egenkapital

Hovedstyret mener i likhet med utvalget at fondet må ha en forsvarlig egenkapital. Denne vil være i form av et kontantinnskudd fra staten og vil være en buffer overfor kontraktsparter og tredjeparter mot uforutsette hendelser og tap. Størrelsen på egenkapitalen, samt krav til plassering og forrentning (utbytte), er det naturlig å komme tilbake til når det eventuelt er besluttet å opprette et særlovselskap.