



**SPAREBANK
FORENINGEN**

Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep.
0130 Oslo

FINANSDEPARTEMENTET	
20. FEB. 2003	
Saksnr.	02/3957-28
Arkivnr.	



Deres ref.: 02/3957FM EDK

Vår ref.: 200300027/OB/ar

Oslo 18. februar 2003

Høringsuttalelse - forslag om endringer i sentralbankloven og opphevelse av valutaloven og penge- og kredittreguleringsloven

Vi viser til Finansdepartementets brev 18. 01 2003 vedlagt departementets høringsbrev av samme dag om ovennevnte. Vi viser også til vårt brev 24.01 2003 der vi ba om utsettelse av høringsfristen frem til 19.02 2003.

Departementet reiser i en rekke problemstillinger, og vi gir i det følgende våre merknader fortløpende i samme rekkefølge som spørsmålene tas opp i notatet.

Prinsipper og praksis for oppnevning til Norges Banks hovedstyre

Etter vårt syn er det vesentlig at bankens hovedstyre utgjør et kollegium som samlet dekker bred faglig og samfunnspolitisk innsikt. Dette harmonerer med lovforarbeidenes forutsetning om at hovedstyret bør representere et "bredt spekter av samfunnsinnsikt". Spørsmålet om hovedstyrets sammensetning skal i prinsippet være uavhengig av den prosedyre som følges med hensyn til å finne fram til aktuelle styremedlemmer. Det synes likevel klart at gode saksbehandlingsrutiner utgjør et viktig element for å sikre reell etterlevelse av lovens intensjoner på dette punkt. Det fremgår at det har utviklet seg en praksis der medlemmene oppnevnes "automatisk" etter forslag fra stortingsgruppene til de politiske partiene etter deres styrkeforhold i Stortinget. Vi forstår det slik at det ikke skjer noen selvstendig vurdering av kollegiets sammensetning i denne forbindelse fra departementets og regjeringens side. Vi stiller oss tvilende til at en slik prosedyre i tilstrekkelig grad er egnet til å sikre at hovedstyret får en sammensetning der hensynet til kollegiets samlede faglige og samfunnspolitiske kompetanse underlegges en helhetlig og balansert vurdering.

Vi er av den oppfatning at kravet om at hovedstyrets medlemmer skal representere "et bredt spekter av samfunnsinnsikt" best kan etterleves ved at Finansdepartementet opptrer som et reelt saksforberedende organ. Departementet bør her kunne følge samme modell for sin saksbehandling som vi forstår har utviklet seg i en rekke andre sammenhenger ved regjeringsoppnevninger til ulike offentlige organer, f.eks. Kredittilsynets styre. Vi legger til grunn at også praktiske politiske konsultasjoner i nødvendig grad vil inngå i slike prosesser. Det sentrale er at det etableres en saksbehandlingsrutine som innebærer en reell vurdering av kollegiets sammensetning fra regjeringens side.

Offentlighet om hovedstyrets protokoller – offentlig begrunnelse av rentebeslutninger

Offentlighet om hovedstyrets protokoller er et prinsipielt og sentralt spørsmål, der det må foretas en avveining mellom kryssende hensyn. Offentliggjøring og innsyn er egnet til å styrke almenhetens generelle tillit til virksomheten. På den annen side vil full åpenhet om hovedstyrets vurderinger kunne virke hemmende på dets drøftinger. Vi legger imidlertid til grunn at protokollene kun refererer vedtak og eventuelle dissenser med begrunnelser.

Etter vårt skjønn er det et tungtveiende hensyn at hovedstyrets vedtak på offentliggjøringstidspunktet utad fremtrer med autoritet og tyngde. Det kan ikke ses bort fra at *samtidig* offentliggjøring og fokus på eventuelle dissenser i viktige saker, eventuelt vil kunne være egnet til å svekke sentralbanksjefens og dermed sentralbankens posisjon. Vi finner etter en samlet vurdering at det vil kunne utgjøre en hensiktsmessig mellomløsning om styreprotokollen offentliggjøres først på et senere tidspunkt, f.eks. samtidig med strateginotatene som ligger til grunn for drøftingen av pengepolitikken.

Vi gir vår tilslutning til endringsforslaget som vil gi hjemmel til å regulere offentlighetsspørsmålet nærmere i forskrift.

Regler for hvem som kan være medlemmer eller vararepresentanter til hovedstyret eller representantskapet

Hensynet til en uavhengig sentralbank i samsvar med de rammer som er trukket opp i sentralbankloven, tilsier etter vårt skjønn at det bør strammes noe inn på dagens regler for hvem som er valgbare til bankens hovedstyre og representantskap. Vi antar at representanter for departementenes embetsverk, samt offentlig ansatte som arbeider med spørsmål relatert til penge- og kredittpolitikken, ikke bør kunne oppnevnes til hovedstyre eller representantskap. Disse har og skal ha sin arbeidsmessige lojalitet mot den utøvende statsmakt, og skal slippe å komme opp i ”conflict of interest” – lignende situasjoner som en slik dobbeltrolle kan innebære. Slike forhold er samtidig egnet til å svekke sentralbankens uavhengighet i forhold til regjeringsapparatet. Rettstekniske hensyn kan dessuten tilsi at man favner en slik klar definerbar, om enn vid, krets, istedenfor å underlegge dette et konkret skjønn i de enkelte tilfeller.

Vi gir etter dette vår støtte til de aktuelle endringsforslag.

Modernisering av reglene om Norges Banks avdelinger

Vi tar til etterretning at det anses uaktuelt å etablere nye distriktsavdelinger med egne styrever. Den utviklingsprosess og øvrige utvikling som har skjedd på dette felt gjør det lite naturlig å beholde dagens kompetanseregler for representantskapet. Det samme gjelder de øvrige særregler i lovens §8 knyttet til etablering av distriktsavdelinger, om avdelingsstyrenes sammensetning og kompetanse.

Spørsmålet om å etablere eller nedlegge kontorer i Norge eller utlandet bør derfor alene tilligge hovedstyrets myndighetsområde gjennom dets ansvar for bankens samlede organisering av virksomheten. Vi slutter oss til de aktuelle endringsforslag.

Representantskapets oppgaver

Gjennom gjeldende sentralbanklov ble representantskapets myndighet vesentlig innskrenket og presisert i forhold til tidligere, samtidig med at hovedstyrets eksklusive myndighetsområde ble utvidet og klarere definert. Det fremgår av lovens §5 at representantskapets hovedoppgave utover å fastsette budsjett og regnskap, er å føre tilsyn med at reglene for bankens virksomhet blir fulgt, dvs. utøve ren legalitetskontroll i forhold til styrets disposisjoner.

Vi har merket oss at representantskapet med støtte i bankens hovedstyre har fremmet forslag om å utvide sitt myndighetsområde til å føre tilsyn med og uttale seg om forhold som går utover gjeldende formelle regelverk, dvs. også "bankens drift". Det blir i denne sammenheng vist til økt vektlegging av den del av kontrollen og revisjonen som inngår under det vide begrepet "forvaltningsrevisjon". Vi tar til etterretning at det har utviklet seg en praksis på dette felt som det er naturlig å la komme til uttrykk som en tilføyelse i lovens §5, bl.a. med henblikk på en formell klargjøring av kompetanseforholdet mellom bankens hovedstyre og representantskap. Vi gir vår tilslutning til endringsforslaget.

Delegasjon

Det er videre tatt opp spørsmål om det skal gis hjemmel for sentralbankens representantskap til å delegerer avgjørelsesmyndighet til den type utvalg som det etter gjeldende lovs §7 fjerde ledd kan nedsette som saksforberedende organ for sine vedtak. Det er videre foreslått hjemmel til å overlate myndighet til representantskapets leder, revisjonen og hovedstyret. Det er i denne forbindelse vist til praktiske behov og at hovedstyret for sin del etter lovens §10 har en forholdsvis vid delegasjonsadgang.

Etter vårt syn er det sterke legitime grunner for hovedstyrets relativt vidtgående delegasjonsadgang. Men dette kan neppe i seg selv begrunne vid delegasjonsmyndighet også for et organ som representantskapet som har hovedansvar for kontroll og tilsyn. Vårt utgangspunkt er at det bør utvises tilbakeholdenhet med å åpne for vidtgående delegasjonsmyndighet, og da særlig innenfor representantskapets tilsyns- og kontrollområde. Hensynet til ryddige og klare oppgave- og ansvarsforhold mellom representantskapet og hovedstyret tilsier at dette i alle fall bør gjelde i forholdet mellom *disse* organer. På den annen side tar vi til etterretning at det har utviklet seg en viss praksis for begrensede fullmakter innenfor revisjonsområdet, samt fullmakt for hovedstyret til å endre enkelte budsjettposter ut fra bestemte forhold.

Vi er i sterk tvil om den praksis som har utviklet seg tilsier at det bør formaliseres en generell adgang for representantskapet til å delegerer myndighet ut fra slike praktiske behov. Vi går ikke nærmere inn på dette, men legger til grunn at en eventuell delegasjonsadgang kun må gjelde på "saklig begrensede områder", og undergis stramme rammer i lovens ordlyd og forarbeider.

Adgangen for Norges Bank til å yte kreditt

Som nevnt i notatet gir lovens §18 sentralbanken en svært vid låneadgang til staten, både direkte og gjennom kjøp av statlige gjeldspapirer. Dette er i utakt med moderne sentralbanklovgivning i en rekke land. Saken har etter det vi kan se en prinsipiell side til spørsmålet om sentralbankens uavhengighet i forhold til de politiske myndigheter. Sett på

bakgrunn av at låneadgangen i de siste par tiår ikke har vært benyttet, og at statens likviditetsbehov i fremtiden kan dekkes på annen måte, gir vi på prinsipielt og praktisk grunnlag tilslutning til forslaget om å forby banken å yte kreditt til staten eller kjøpe gjeldsdokumenter utstedt av staten.

Kreditt til andre enn banker

Gjeldende sentralbanklov viderefører i sterk begrenset grad gjennom lovens §22 den gamle ordningen om at banken kan yte lån til næringslivet. Vi kan ikke se noen tungtveiende grunner innenfor dagens velutbygde banksystem til at sentralbanken fortsatt skal ha noen rolle med hensyn til næringslivskreditter.

Notatet tar videre opp spørsmålet om sentralbanken i tillegg til kreditt til banker, ”i særlige tilfeller” skal kunne gi kreditt også til ”andre foretak i finansiell sektor enn bank”. Det vises til at dette ble praktisert i noen grad under siste bankkrise, bl.a. overfor enkelte finansieringsforetak.

Dette siste vil det fortsatt kunne bli behov for i kriselignende situasjoner. Vi betoner betydningen av at loven bør tillate at det i slike forhold kan åpnes kredittlinjer til bankenes sikringsfond, samt bl.a. aktuelle oppgjørssentraler. Det er her tale om å videreføre en sikkerhetsventil for å sikre finansiell stabilitet og hindre svekkelse av den finansielle infrastruktur i perioder preget av finansiell mistillit og uro i finansmarkedene. Vi støtter endringsforslaget.

Forskrifter om plassering av valutareservene

Vi tar til etterretning at lovens hjemmel for Kongen til å fastsette forskrift om plassering av valutareserver ikke har vært benyttet. Det tilligger Norges Bank etter loven å forvalte de offisielle valutareservene, og vi forstår det slik at dette det siste tiår har skjedd etter retningslinjer fastsatt av sentralbankens hovedstyre. På den annen side har vi merket oss departementets syn ”om at bankens forvaltning av valutareservene er en sak av særlig viktighet”, og at retningslinjene på dette felt, slik vi forstår det, ideelt sett derfor burde fastsettes av Kongen. Når dette ikke har skjedd, går vi ut fra at dette er begrunnet i de øvrige rettslige bindinger for sentralbankens virksomhet etter bl.a. lovens §2 tredje ledd. Nærmere regulering på dette felt vil dessuten lett involvere investeringsstrategier og andre spørsmål av utpreget økonomisk/faglig karakter som banken er nærmest til å vurdere.

Vi har ikke sterke oppfatninger om lovbehovet på dette punkt. Vi antar imidlertid at den praksis som har utviklet seg er smidig og samtidig ikke etterlater tvil om sentralbankens formelle bindinger på dette felt i forhold til de politiske myndigheter. Vi sier oss derfor enig i at den nåværende hittil ubrukte lovhjemmel kan fjernes.

Opprydding i penge-, kreditt- og valutaloggivningen

Departementet foreslår å oppheve penge- og kredittloven og valutaloventen. Det vises til at dette var foreslått i et høringsnotat fra 1996, og at departementet anser at saken i det vesentlige står i samme stilling nå som i 1996/97. Det vises videre til at en tar sikte på å basere seg på merknader fra høringsinstansene som kom inn da.

Sparebankforeningen uttalte seg om saken i brev av 17. mars 1997. I brevet anførte foreningen bl.a.:

”Sparebankforeningen er positive til forslag om en opprydning i bestemmelsen i penge- og kredittloven og valutalogvgivningen. I dagens kreditt- og pengepolitiske regime er det ikke lenger behov for et omfattende sett av bestemmelser for kvantitative reguleringer. Vi støtter derfor forslaget om at penge- og kredittloven, samt valutaloven oppheves, samtidig som de bestemmelser det fortsatt er reelt behov for, videreføres i sentralbankloven.

Hvilke bestemmelser som bør videreføres i sentralbankloven, må etter vårt syn avgjøres ut fra en kritisk vurdering. Sparebankforeningen er skeptisk til utstrakt fullmaktslovgivning, og er således betenkt over å lovhjemle bestemmelser som bare eventuelt kan tenkes å komme til anvendelse. Vi legger som hovedsynspunkt til grunn at dersom det oppstår en situasjon hvor det er klart nødvendig med hjemmel for forskriftsregulering, så vil slik hjemmel kunne skaffes til veie relativt raskt og tilpasses det aktuelle behov”.

Ut fra foreningens nevnte skepsis til utstrakt fullmaktslovgivning, uttalte vi den gang at vi ikke så noe påtrengende behov for å hjemle reservekrav i vår sentralbanklov. Vi uttalte den gang at vi heller ikke så tilstrekkelig tungtveiende grunner for å innføre en lovhjemmel for en avgift på omsetning av valuta. Sparebankforeningen fastholder sitt syn fra den gang.

I høringsnotatet fra 1997 ble det lagt til grunn at den generelle beredskapslovgivningen hjemler de tiltak som anses nødvendig i krig eller krigsfare, og at det ikke vil være nødvendig å innføre bestemmelser i penge- og kredittloven eller valutaloven for å ha hjemmel for tiltak i en slik krisesituasjon.

Det ble imidlertid anført den gang at det kan tenkes situasjoner med ekstremt store kortsiktige kapitalbevegelser som det kan være behov for å bremse, selv om tiltak ikke kan legitimeres med at rikets sikkerhet er truet. Dette forhold kan begrunne at en i sentralbankloven har en beredskapsbestemmelse, som kan tas i bruk dersom kapitalbevegelser til og fra utlandet kan føre til store problemer med betalingsbalansen eller føre til vesentlige forstyrrelser i kapitalmarkedene. Sparebankforeningen sier seg enig i, den gang som nå, at det er behov for en slik beredskapsbestemmelse.

Vi viser videre til at departementet tilkjenner at det er behov for å oppdatere omtalen og forslagene i høringsnotatet fra 1996 på enkelte punkter. Foreningen omtaler disse punktene etter den rekkefølge som er gitt i høringsnotatet på side 19.

Frittstående vekslingskontorer

Departementet foreslår en begrenset utvidelse av adgangen til å drive vekslingsvirksomhet ved at virksomheten blir forbeholdt foretak som har rett til å drive finansieringsvirksomhet. Det åpnes i tillegg for at det ved enkeltvedtak eller ved forskrift kan gjøres unntak fra konsesjonskravet for personer eller foretak som driver valutavirksomhet, der det mellom annet legges vekt på at virksomheten drives i ubetydelig grad.

Spørsmålet om etablering av frittstående vekslingskontorer ble omtalt i våre brev 9. juli 1998 til Finansdepartementet og 29. november 1995 til Norges Bank. Vi ga den gang uttrykk for at vi ikke hadde innvendinger til at det ble åpnet for etablering av vekslingskontorer forutsatt at disse bl.a. ble undergitt like strenge rapporteringskrav som valutabankene.

Av hensyn til hvitvaskingsproblematikken og mulighet for straffbare handlinger og skatteunndragelser, er vi enige i at foretak som driver vekslingsvirksomhet som hovedregel bør være underlagt de alminnelige bestemmelser i finanslovgivningen.

Unntaksbestemmelsen som er foreslått, bør benyttes med varsomhet. Både hensynet til like konkurranseforhold og hensynet til myndighetenes kontroll tilsier at eventuelle frittstående vekslingskontorer blir underlagt de samme rammebetingelser som bankenes vekslingsvirksomhet, herunder tilsyn og rapportering.

På dette grunnlag vil vi støtte Finansdepartementets forslag til endring i finansieringsvirksomhetsloven.

Vi har for øvrig merket oss at departementet anser det som forsvarlig ikke å videreføre bestemmelsene om valutakommissærer i valutareguleringsforskriften. Det uttales at inntil behandlingen av Banklovkomisjonens forslag om bortsetting av tjenester er behandlet, vil finansinstitusjoners bruk av agenter i valutavekslingsvirksomheten begrenses av ulovfestede normer for bortsetting av konsesjonspliktig virksomhet. Vi forutsetter at det med dette menes at dagens praksis kan videreføres.

Opplysningsplikt og taushetsplikt – statistikk- og kontrollformål

Det fremgår at Norges Banks BRAVO-system vil bortfalle, og at Norges Bank og Statistisk Sentralbyrå har igangsatt et arbeid med å etablere et nytt system for innrapportering av valutaveksling. Samtidig utvikler Toll- og avgiftsdirektoratet et rapportsystem fra norske banker om transaksjoner mellom Norges Bank og utlandet. Departementet peker her på behovet for samordning av rapportsystemer.

Dette er etter vår oppfatning helt sentralt, og det er vanskelig å se det annerledes enn at de to utviklingsarbeider som nå pågår parallelt, er i motstrid med det behov Finansdepartementet peker på. Vi anfører at krav om rapportering må ha en klar begrunnelse, både mht. hva som skal rapporteres og detaljeringsgraden.

Det foreslås i notatet at Norges Bank gjennom ny § 12 annet ledd bokstav c) også skal kunne gi innhentede valutaopplysninger etter lovens § 27 annet ledd til ØKOKRIM. Dette går vi ikke imot, men tilrår at dette skal være knyttet til behovet for ”etterforskning av straffbare forhold” slik det fremgår av parentesens inntatt i lovforslaget. Dette innebærer at parentesens her bør strykes. For øvrig er vi i tvil om hva som ligger i vilkåret ”og dette følger av lov” som er inntatt som et alternativ i samme bestemmelse. Dersom det her siktes til straffeprosesslovens bestemmelser, vil den loven uansett gå foran som ”lex specialis”, dvs. at dette vilkåret i så fall er unødvendig.

Valutaposisjonsregulering

Sparebankforeningen gir sin tilslutning til at det vil være forsvarlig å oppheve dagens valutaposisjonsregulering. Vi vil imidlertid peke på at valutaposisjonsregulering også er inntatt i CAD-forskriften, og at også denne forskrift bør kunne oppheves ut fra samme begrunnelse som er angitt.

Med hilsen
SPAREBANKFORENINGEN I NORGE

Arne Hyttnes
Adm. direktør

Olav Breck
Avd. direktør