

Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og forvaltningen av Statens pensjonsfond utland

Forslag fra sentralbanklovutvalget

Svein Gjedrem

CME 22. august 2017

Utvalgets mandat

- Vurdere om Statens pensjonsfond utland fortsatt skal forvaltes av Norges Bank
- Foreslå modeller for styring og organisering både med fondet i og utenfor banken
- Vurdere politikk-komiteer i banken
- Ny sentralbanklov
 - Norges Banks formål
 - Norges Banks forhold til statsmyndighetene
 - andre bestemmelser

Utvalgets medlemmer

- Svein Gjedrem (leder)
- Professor Mette Bjørndal
- Ekspedisjonssjef Jan Bjørland
- Konserndirektør Kari Olrud Moen
- Høyesterettsdommer Kristin Normann
- Juridisk direktør Marius Ryel
- Siviløkonom Arne Skauge
- Stabssjef Anders Vredin

Forslag til ny sentralbanklov

- Ny formålsparagraf
- Regjeringen setter mål
- Uavhengighet i bruk av virkemidler i pengepolitikken og i arbeidet med finansiell stabilitet
- Banken skal stå til rette
 - åpenhet, informasjon og rapportering

Norges Banks formål og virksomhet

UTVALGETS FORSLAG

§ 1-1 Landets sentralbank

- (1) Norges Bank er landets sentralbank.
- (2) Norges Bank er et eget rettssubjekt med partsevne og eies av staten.

§ 1- 2 Norges Banks formål

- (1) Formålet for Norges Banks virksomhet er å opprettholde en stabil pengeverdi og fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalingssystem.
- (2) Banken skal ellers bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting.

GJELDENDE LOV

§ 1 Norges Banks formål og virkeområde

Norges Bank er landets sentralbank. Banken skal være et utøvende og rådgivende organ for penge-, kreditt- og valutapolitikken. Den skal utstede pengesedler og mynter, fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet og overvåke penge-, kreditt- og valutamarkedene.

Banken kan sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank. Til fremme av sine formål kan banken utføre alle former for bankforretninger og banktjenester.

Norges Banks formål og virksomhet

UTVALGETS FORSLAG

§ 1- 3 Norges Banks virksomhet

- (1) Norges Bank skal være den utøvende og rådgivende myndigheten i pengepolitikken.
- (2) Norges Bank skal også ha utøvende og rådgivende myndighet i arbeidet for finansiell stabilitet.
- (3) Norges Bank skal utstede pengesedler og mynter, legge til rette for det sentrale oppgjørssystemet og overvåke betalingssystemet.
- (4) Banken kan ta imot innskudd fra og gi lån til banker og andre foretak i finansiell sektor. Banken kan handle i finansmarkedene og utføre alle former for finansielle tjenester.
- (5) Banken eier landets offisielle valutareserver.
- (6) Banken skal sørge for en effektiv og forsvarlig kapitalforvaltning.
- (7) Banken kan ellers sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank.

GJELDENDE LOV

§ 1 Norges Banks formål og virkeområde

Norges Bank er landets sentralbank. Banken skal være et utøvende og rådgivende organ for penge-, kreditt- og valutapolitikken. Den skal utstede pengesedler og mynter, fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet og overvåke penge-, kreditt- og valutamarkedene.

Banken kan sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank. Til fremme av sine formål kan banken utføre alle former for bankforretninger og banktjenester.

Norges Banks forhold til statsmyndighetene

UTVALGETS FORSLAG

§ 1- 4 Vedtak om Norges Banks virksomhet

(1) Kongen i statsråd kan treffe vedtak om målene for bankens virksomhet etter denne lov. Banken skal gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes. Slike vedtak skal meddeles Stortinget så snart som mulig.

(2) Norges Bank kan ikke instrueres i sin virksomhet etter denne lov unntatt i ekstraordinære situasjoner. Slikt vedtak må treffes av Kongen i statsråd etter prosedyren i første ledd.

§ 1-5 Bankens rådgiving (annet ledd)

(2) Banken skal gi departementet råd når det er behov for tiltak av andre for å oppfylle bankens formål.

§1-6 Bankens plikt til å informere departementet

Banken skal informere departementet om saker av viktighet.

GJELDENDE LOV

§ 2 Forholdet til statsmyndighetene

Banken 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.

Før banken treffer vedtak av særlig viktighet, skal saken være forelagt departementet.

Kongen i statsråd kan treffe vedtak om bankens virksomhet. Disse vedtak kan være generelle regler eller pålegg i enkeltsaker. Banken skal ha anledning til å uttale seg før det treffes slikt vedtak. Melding om vedtak skal sendes Stortinget snarest mulig.

[...]

§ 3 Bankens uttalelser (annet og tredje ledd)

Banken skal underrette departementet når det etter bankens oppfatning er behov for tiltak av penge-, kreditt- og valutapolitisk karakter av andre enn banken.

Økte oppgaver i arbeidet med finansiell stabilitet

- Utvalget foreslår endring i lov om finansforetak som åpner for at regjeringen kan gi Norges Bank i oppgave å
 - treffe vedtak om motsyklisk kapitalbuffer
 - fastsette krav til nye utlån med pant i bolig
- Utvalget tilrår at beslutning om motsyklisk kapitalbuffer delegeres til Norges Bank
- Regjeringen skal bare kunne instruere banken i bruken av disse virkemidlene i ekstraordinære situasjoner

Andre forslag i ny sentralbanklov

- Sedler og mynt (fortsatt tvungent betalingsmiddel)
- Norges Bank kan fortsatt utføre banktjenester for staten
- Bankens budsjett selvstendighet videreføres
- Sentralbanken skal ikke gi kreditt til staten
- Sikkerhet for lån
- Internasjonale avtaler
- Norges Bank bestemmer størrelsen på valutareservene
- Norges Bank kan pålegge banker distribusjon av kontanter i en beredskapssituasjon

Viktige utgangspunkt ved valg av styringsmodell

- Styringsmodeller må passe inn i våre statsrettslige tradisjoner
- Trekke på lærdom fra andre sentralbanker og forvaltere
- Trekke på lærdom fra andre type virksomheter (allmennaksjeselskaper og finansforetak)

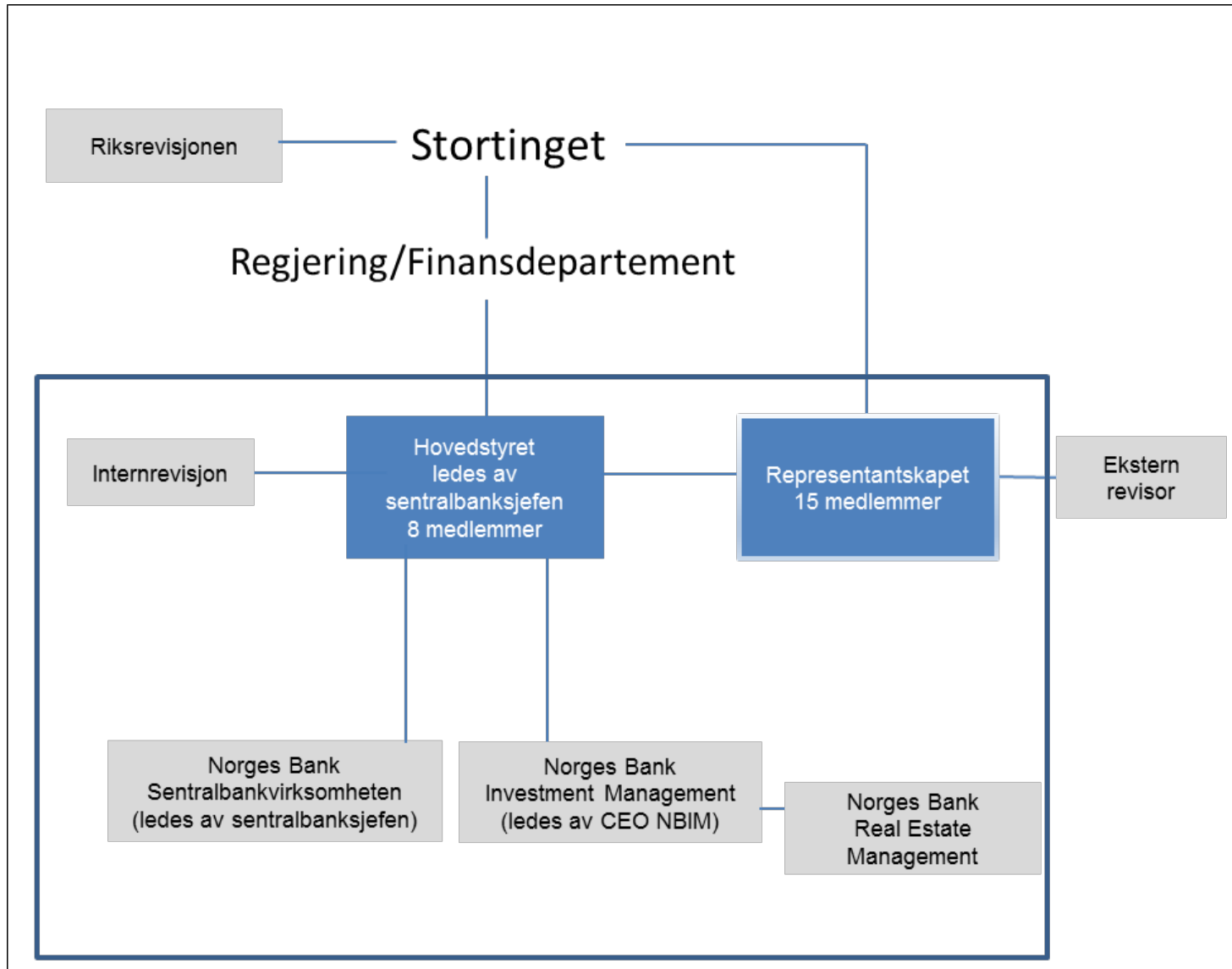
En god styringsmodell skal legge til rette for:

- Klare ansvarslinjer
- Legitimitet, tillit og godt omdømme
- Åpenhet
- Prinsipper for god virksomhetsstyring
- Behovet for kompetanse og kapasitet
- Flere personer sammen fatter beslutninger bedre enn én person

Viktige hensyn for Statens pensjonsfond utland:

- Stabile rammer for forvaltningen
- Evne til å skape høy avkastning
- (Fondets skatteposisjoner og vern mot søksmål og beslag)

Norges Bank i dag



Utvalget foreslår å bytte forvalter av SPU

- Utvalgets mandat peker fremover
- Både sentralbankvirksomheten og forvaltningen er blitt mer krevende
- Oppgaver og ansvar har et vidt spenn, med ulikeartede virksomheter

Utvalget foreslår å bytte forvalter av SPU

- To separate virksomheter gir klarere ansvarslinjer
- Et bytte legger bedre til rette for modeller som er i tråd med prinsipper for god virksomhetsstyring
- Kompetanse og kapasitet hos ledelsen kan lettere tilpasses
 - Norges Bank har viktige myndighetsoppgaver
 - I forvaltningen av SPU skal styret og ledelsen skape verdier
- Men: Viktig med stabile rammer for en ny forvalter

Norges Bank: En komite for pengepolitikk og finansiell stabilitet

- fem personer, fire oppnevnes av regjeringen
- ledes av sentralbanksjefen, visesentralbanksjef nestleder
- to eksterne medlemmer som engasjeres på deltid (minst 50 prosent)
- et medlem fra bankens ansatte som oppnevnes av styret etter forslag fra sentralbanksjefen

med ansvar for bruk av virkemidler i pengepolitikken og i arbeidet for finansiell stabilitet

Norges Bank: Et uavhengig styre

- syv medlemmer, alle eksterne som oppnevnes av regjeringen
- skal styre bankens virksomhet og føre tilsyn med ledelse og virksomhet for øvrig
- ansvar for fagoppgaver som ikke legges til komiteen, som å fastsette retningslinjer for forvaltningen av valutareservene og for bankenes innlåns- og utlånsordninger, sedler og mynt, betalingssystemene
- ikke behov for et eget tilsynsorgan, representantskapet videreføres ikke

med ansvar for administrasjon, tilsyn og fagoppgaver som ikke legges til komiteen

Sentralbanksjefen

- Leder av komite for pengepolitikk og finansiell stabilitet
- Daglig leder
- Representerer Norges Bank utad

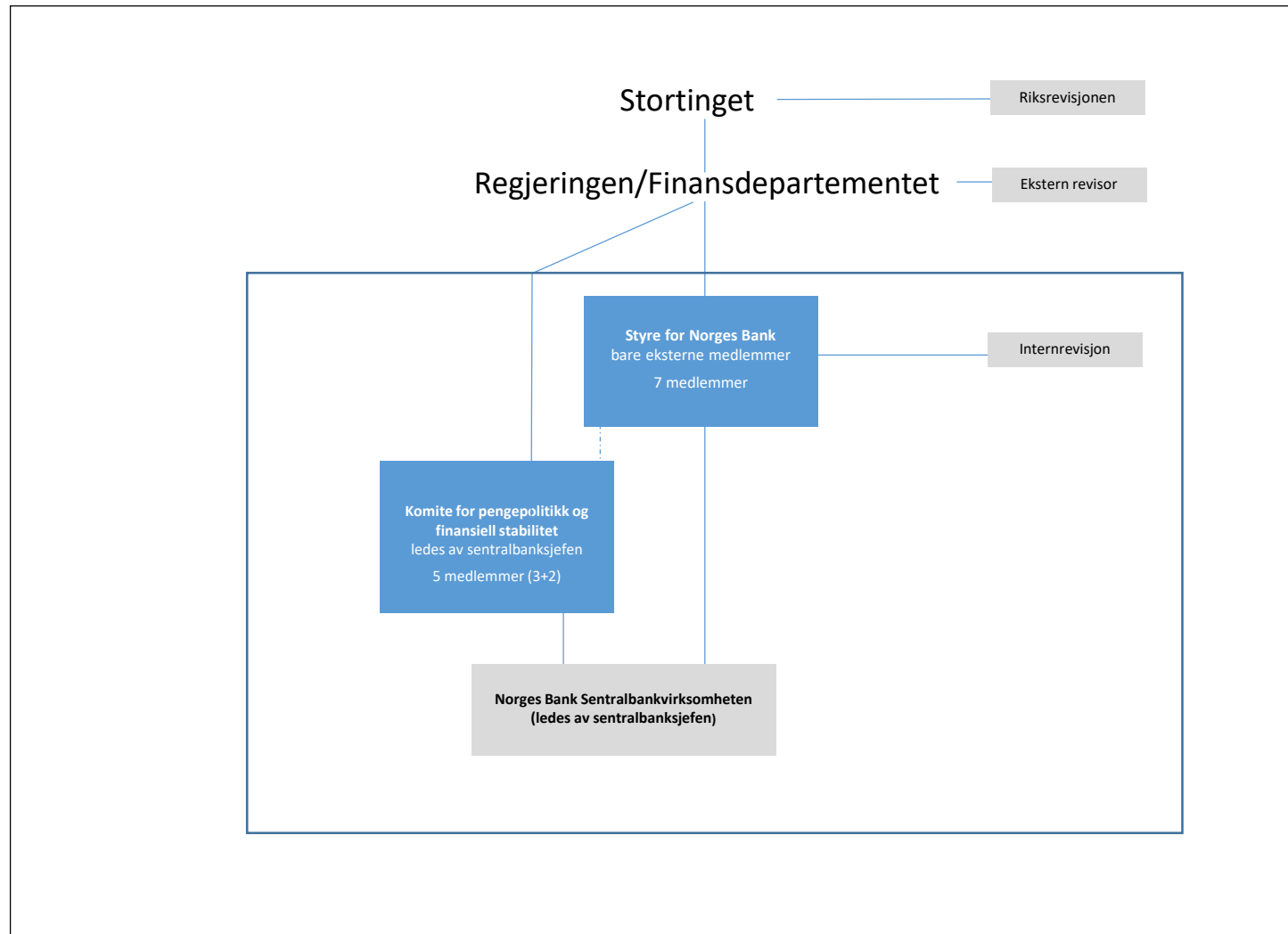
Departementet tettere oppfølging av Norges Bank

- Evaluerer måloppnåelsen årlig og grundigere hvert tredje år
- Jevnlig vurdere mandatet for pengepolitikken og andre mål, for eksempel hvert femte år
- Føre tilsyn med styrets virksomhet. Godkjenne regnskap. Evaluere ressursbruk

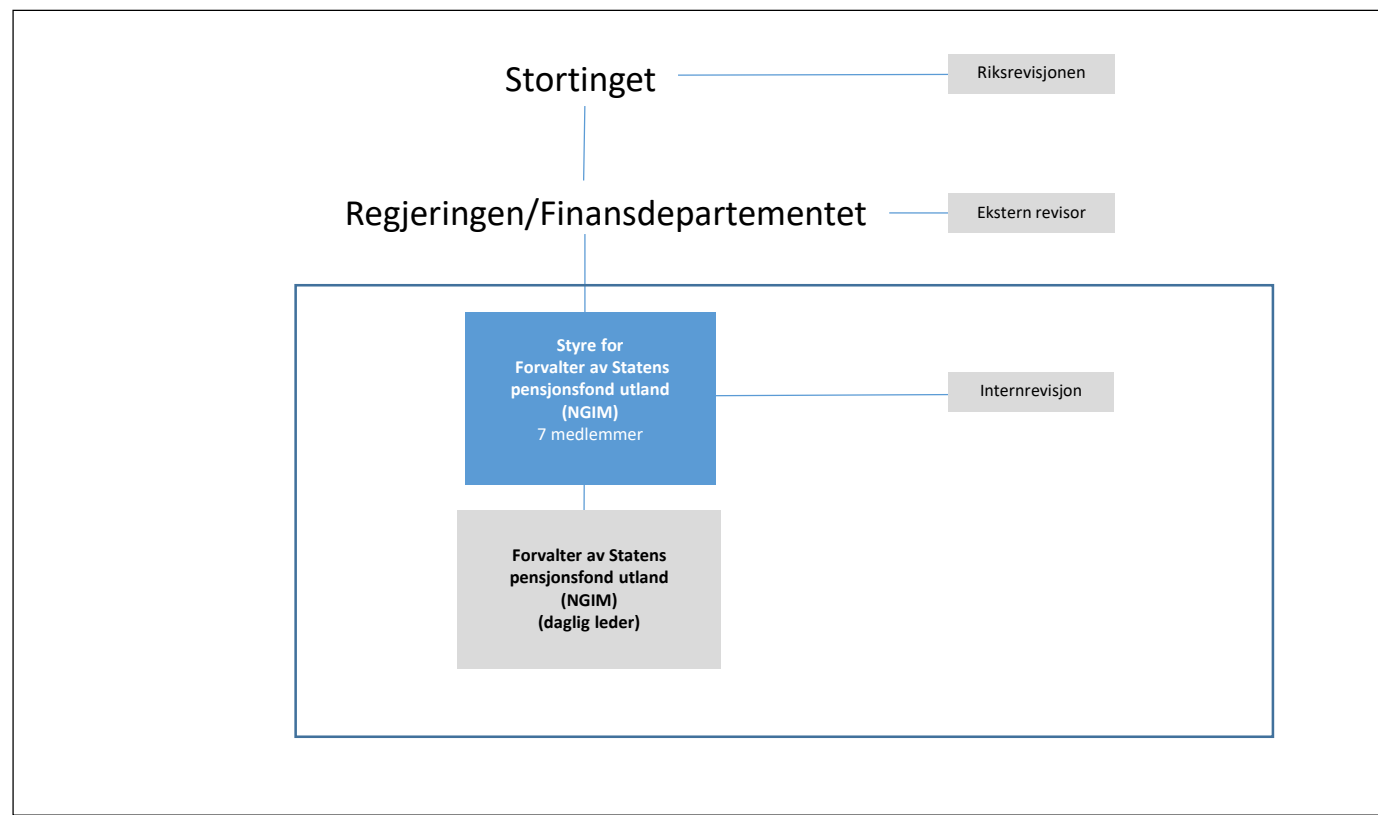
Stortingets kontroll med Norges Bank

- Stortinget fører oppsyn med pengevesenet
 - ved behandling av departementets meldinger
 - Riksrevisjonens kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse
 - ved høringer i finanskomiteen
- Modellene gir klarere ansvarslinjer
 - Norges Bank står til rette for departementet og departementet for Stortinget
 - I tråd med anbefalinger om god virksomhetsstyring
- Jevnlige gjennomganger av mandatet fra regjeringen vil også involvere Stortinget
- Høringsinstituttet i finanskomiteen kan utvikles videre

Styringsmodell for Norges Bank - sentralbankvirksomheten (modell A)



Forvalter for Statens pensjonsfond utland (NGIM) – særlov



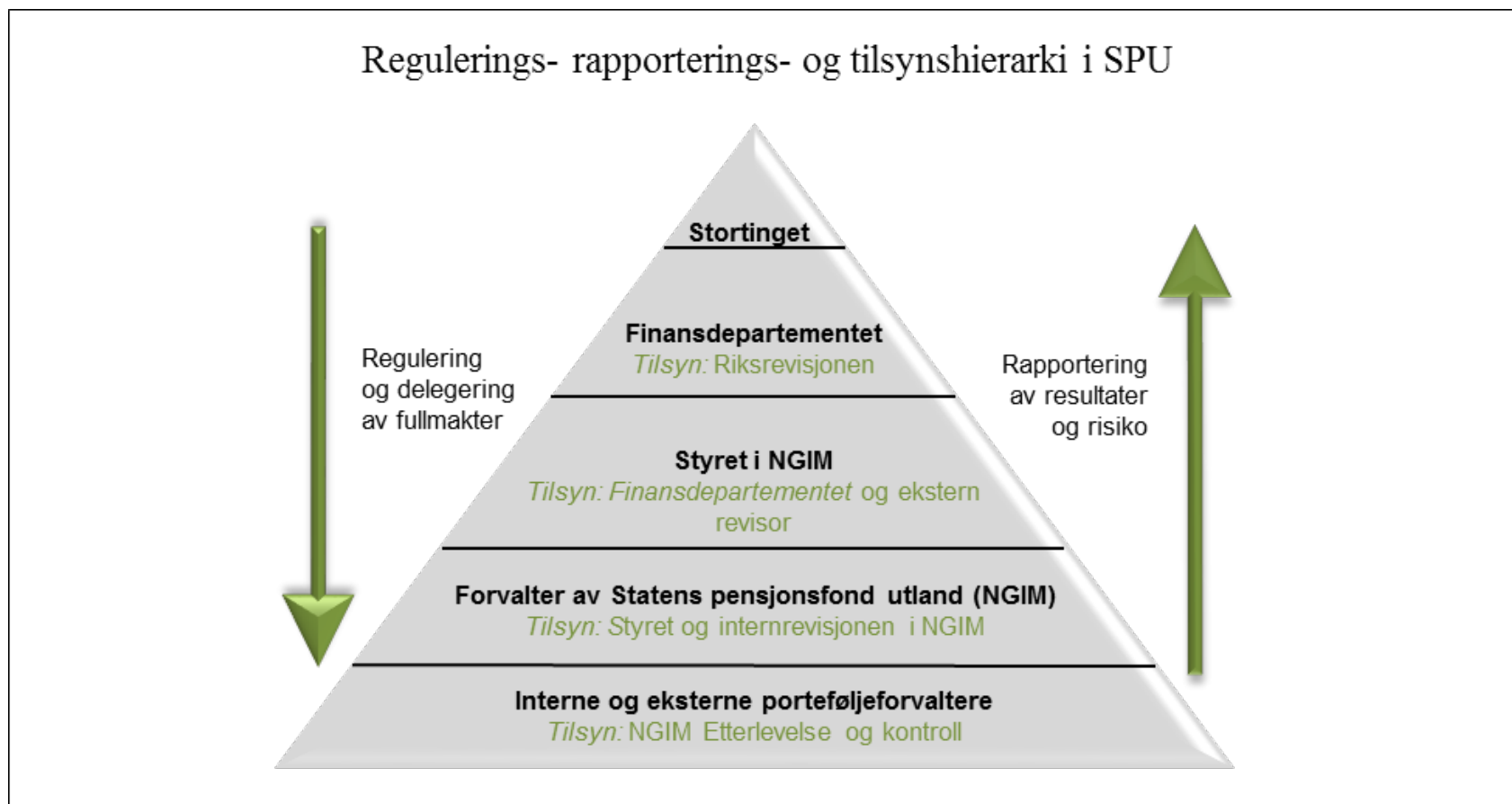
Forvalter av Statens pensjonsfond utland (NGIM) – særlov

- Styre med syv medlemmer som oppnevnes av Kongen i statsråd
- Styret ansetter daglig leder, får mandat fra departementet og rapporterer til Finansdepartementet
- Finansdepartementet velger ekstern revisor for NGIM, fører tilsyn med selskapet og evaluerer måloppnåelsen
- Departementet rapporterer til Stortinget
- Stortinget fører kontroll gjennom departementets rapportering, Riksrevisjonens tilsyn med statsråden og i høringer

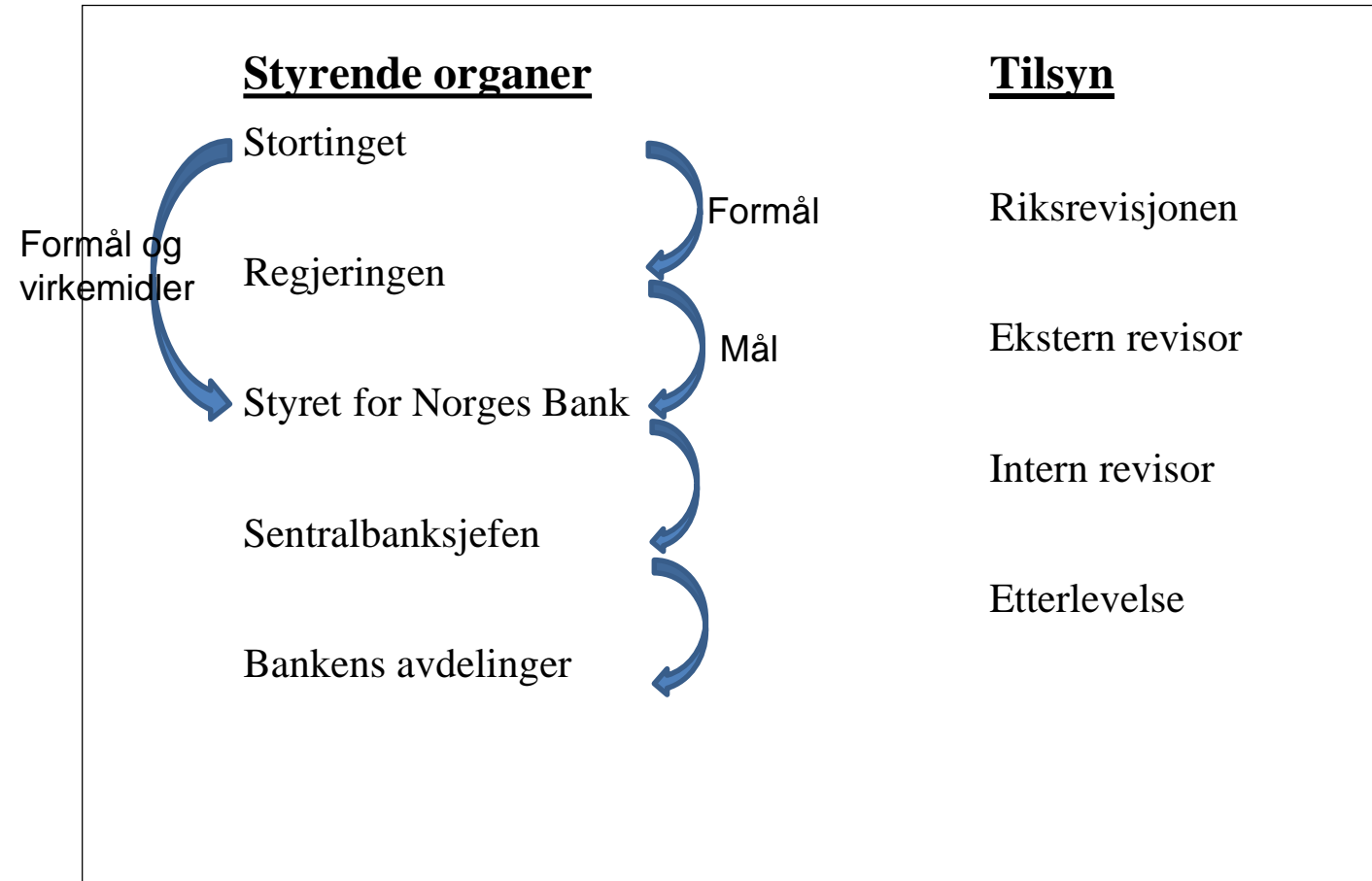
Eventuelt bytte av forvalter må skje på en forsvarlig måte

- Fondet må ikke splittes opp i flere enheter
 - ville være kostbart og mer krevende å styre
 - ikke grunnlag for å kunne etablere en konkurranse mellom statlige forvaltningsenheter
- Fondet ikke virkemiddel i utenriks-, nærings-, regional- eller miljøpolitikken
 - offentlige midler til slike formål bør bevilges over statsbudsjettet
 - må unngå at fondet blir et statsbudsjett nummer to

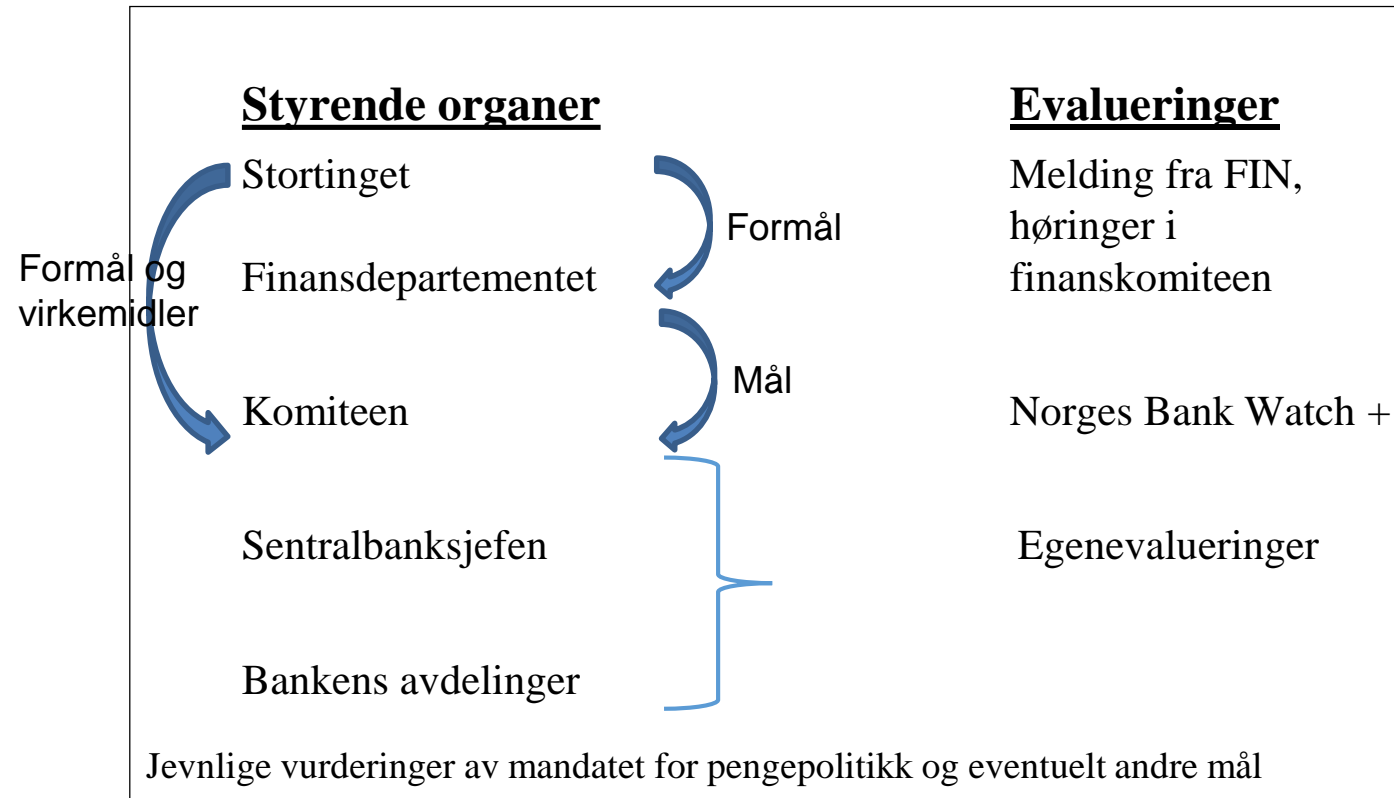
Klare ansvarslinjer i forvaltningen av SPU



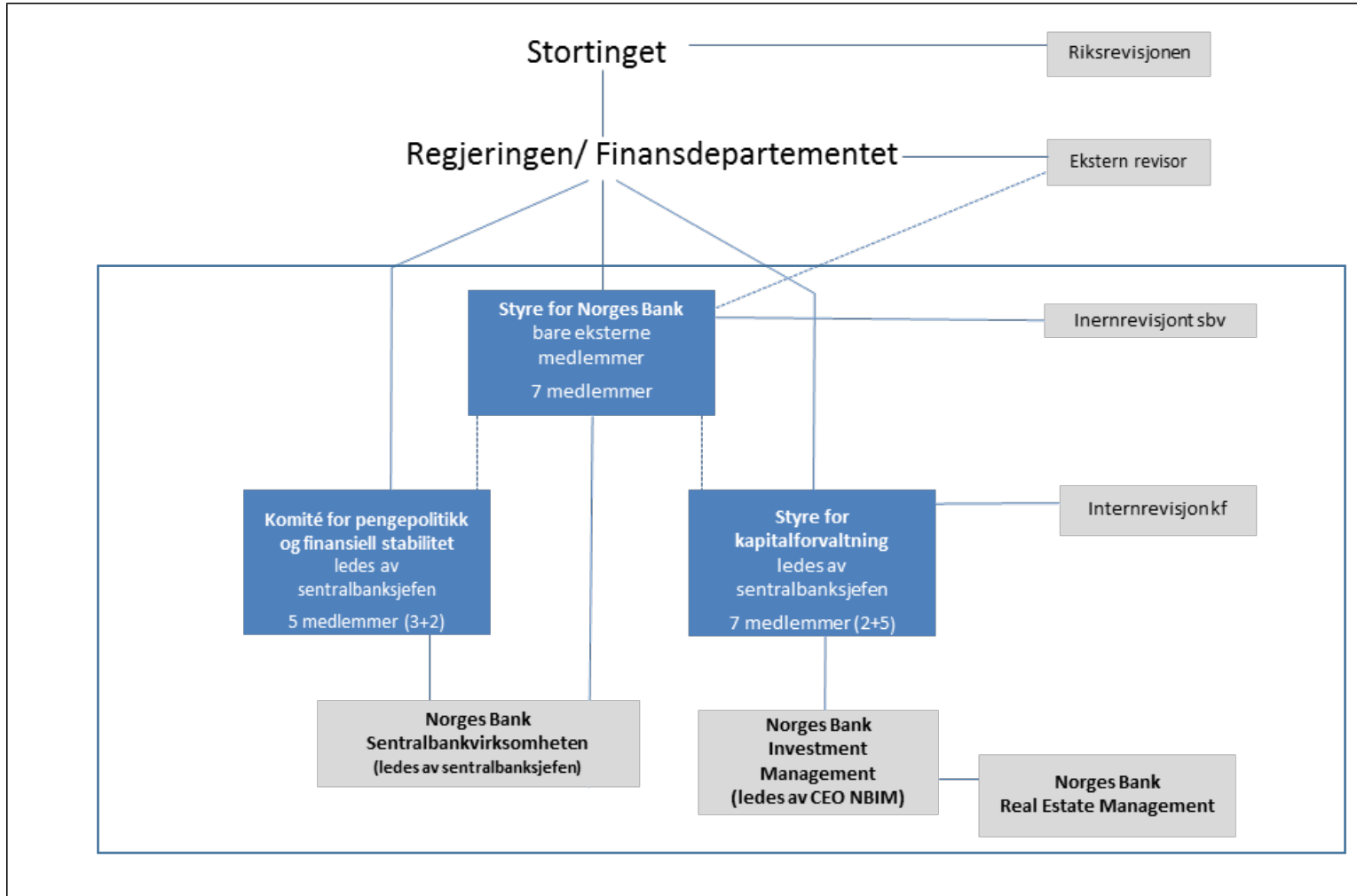
Klare ansvarslinjer i styringsmodellen for Norges Bank



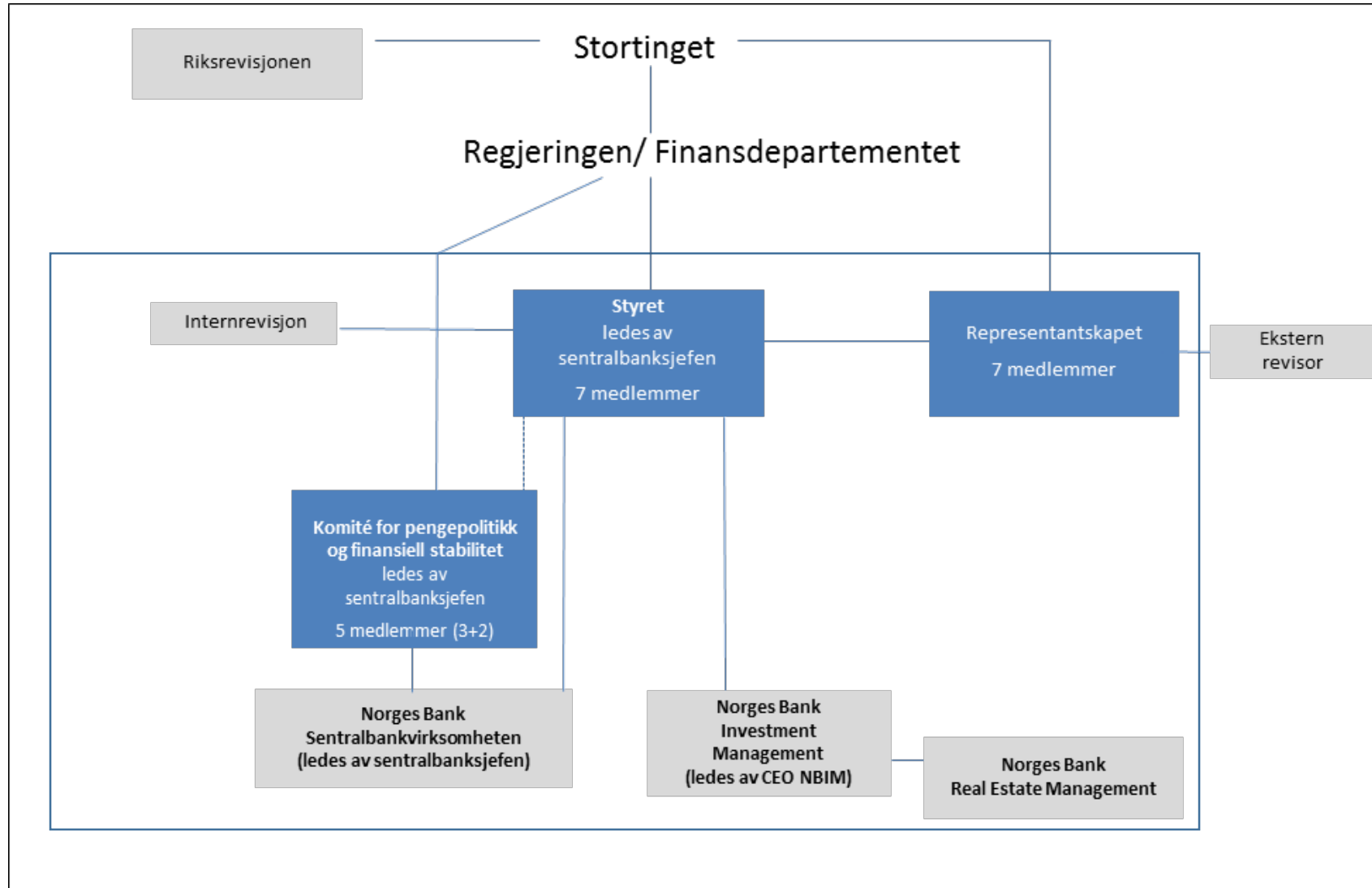
Klare ansvarslinjer i styringsmodellen for Norges Bank



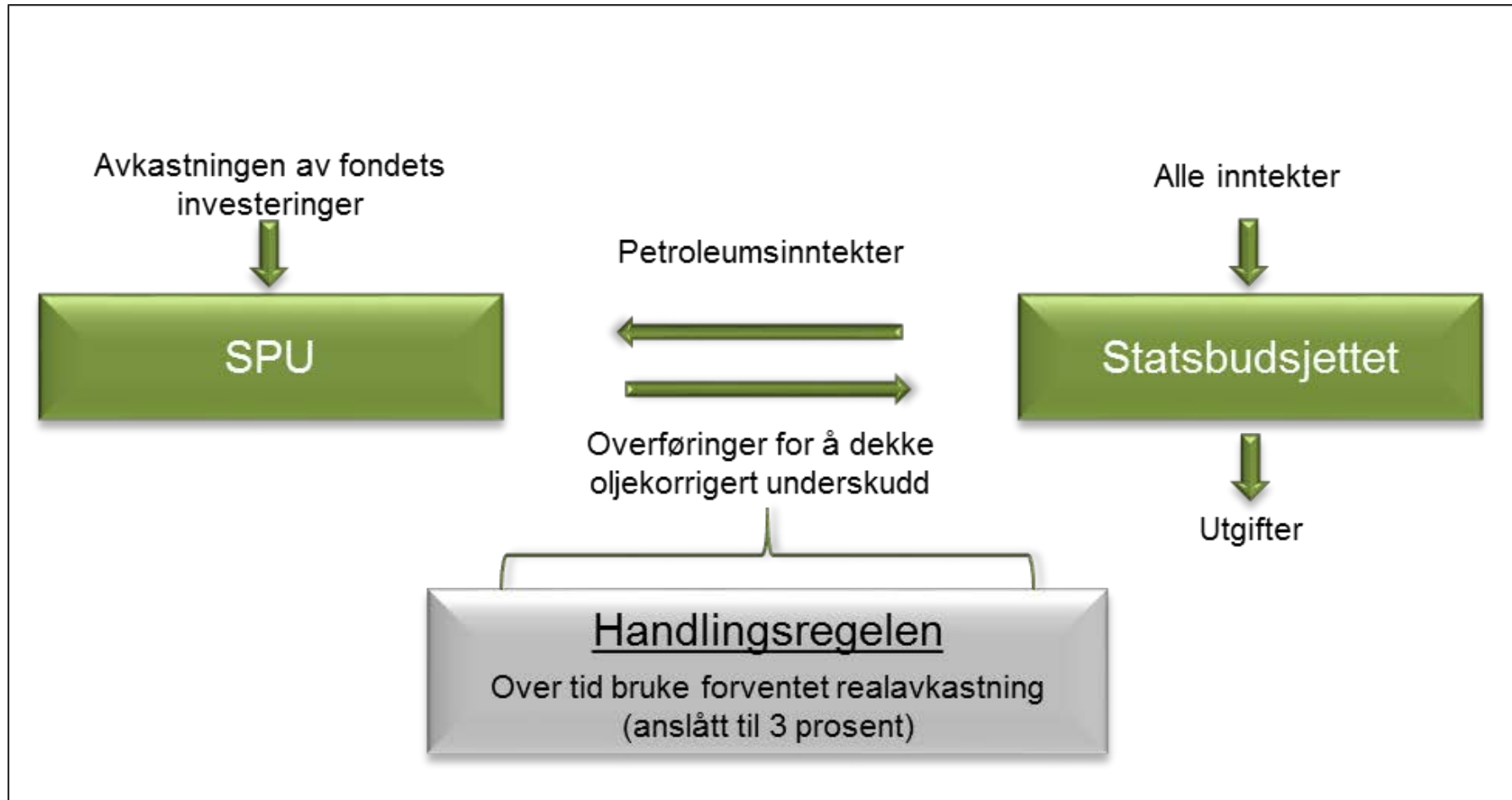
Dersom Norges Bank skal forvalte SPU - eget styre for kapitalforvaltning (modell B)



Dersom Norges Bank skal forvalte SPU – styringsmodell som bygger på dagens modell (modell C)



SPU er en integrert del av finanspolitikken



Foreslår endringer i lov om Statens pensjonsfond

- Formålet om fondets oppgave som kilde til å finansiere velferdsstaten over generasjonene klargjøres. Forvaltningen skal sikte mot å oppnå høyest mulig avkastning med en forsvarlig risiko og gitt en ansvarlig forvaltning
- Utvalget foreslår å lovfeste at fondet skal investeres utenfor Norge og i utenlandsk valuta
- Utvalget foreslår å lovfeste at oppbyggingen av Statens pensjonsfond skal gjenspeile en reell sparing for staten. Staten skal derfor ikke kunne lånefinansiere utgifter på statsbudsjettet så lenge det er midler i fondet
- Handlingsregelen for budsjettpolitikken egner seg ikke på samme måte å lovfeste, men krever en kløktig bruk av skjønn

for å styrke rammeverket for SPU