



Innst. 233 L

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Prop. 101 L (2009–2010)

Innstilling fra finanskomiteen om endringer i sentralbankloven

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Finansdepartementet fremjar i denne proposisjonen forslag om endringar i lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven). Departementet gjer framlegg om å endre rapporteringsmåten for Noregs Banks representantskap slik at meldingane frå representantskapet om tilsynet med bankdrifta skal sendast direkte til Stortinget. I dag skal slik melding (uttalelse) sendast departementet for å leggjast fram for Kongen og gjerast kjent for Stortinget. Departementet gjer likeins framlegg om å innføre enkelte minstekrav til innhaldet i meldinga.

Etter sentralbanklova skal representantskapet oppnemnast av Stortinget, men kompetansen til å fastsetje godtgjersla det skal ha er lagd til Kongen. Kongen har delegert kompetansen til Finansdepartementet. Departementet gjer framlegg om å overføre denne kompetansen til Stortinget.

Lovframlegget blir fremja etter initiativ frå representantskapet. Det er meint å vidareutvikle og styrke tilsynsordninga i Noregs Bank, og vil bringe rutinane for rapportering og fastsetjing av godtgjersle i samsvare med det som gjeld for andre stortingsoppnemnde organ.

1.2 Bakgrunn for lovforslaget

Representantskapet sende 10. desember 2009 brev til Finansdepartementet der det går fram at representantskapet arbeider med å utforme ein strategi

for å vidareutvikle og styrke tilsynsordninga i banken.

Representantskapet viste til at Stortinget i juni 2009 vedtok viktige endringar i sentralbanklova. Noregs Bank vart gjord rekneskapspliktig etter rekneskapslova, og det vart innført ei ny revisjonsordning der representantskapet vel ein ekstern revisor. Vidare vart styrings-, tilsyns- og kontrollfunksjonane til hovudstyret og representantskapet presiserte i lova. Desse tiltaka har medverka til å gjere tydelegare dei oppgåvene og det ansvaret representantskapet har. Som eit ledd i arbeidet med ytterlegare å styrke og tydeleggjere representantskapets rolle og oppgåver som stortingsoppnemnt organ, ber representantskapet om at Finansdepartementet vurderer om det er mogleg med ei meir utvida og direkte rapportering til Stortinget, og om det er mogleg å overføre kompetansen til å fastsetje godtgjersla det har til Stortinget.

Finansdepartementet sende 4. februar 2010 eit brev til representantskapet og hovudstyret med framlegg til endringar i sentralbanklova i tråd med det som var skissert av representantskapet. Hovudstyret og representantskapet har overlevert merknader til lovforslaget i brev, begge daterte 4. mars 2010.

Representantskapet slutta seg til det materielle framlegget i forslaget frå departementet. Det peika på at tilsynet til representantskapet vil vere basert på eigne vurderingar av kva som til kvar tid er vesentleg. Forslaget med oppføring av minstekrav vil likevel medverke å tydeleggjere tilsynsfunksjonen og dei oppgåvene som er omfatta av tilsyn til representantskapet.

Hovudstyret sluttar seg til dei prinsipielle vurderingane frå departementet om tilhøvet mellom Stortinget og representantskapet. Det viser til at dei føreslåtte endringane vil bringe representantskapet i Noregs Banks meir på linje med andre organ og ombod som er oppnemnde av Stortinget.

Lovforslaget har ikkje vore på alminneleg høyring, då det etter departementets vurdering har vore rekna som openbert unødvendig.

1.3 Departementets vurderinger

1.3.1 Rapportering fra representantskapet

Verksemda til Noregs Bank er omfattande og kompleks. Det er derfor viktig at eit sterkt og uavhengig tilsynsorgan fører tilsyn med at banken blir driven innanfor rammene av lova, i samsvar med vedtak og føresetnader gjevne av Stortinget og departementet. Gjennom lovendringane i 2009 vart tilsynsoppgåvene til representantskapet klargjorde. Ny ekstern revisor og eige tilsynssekretariat har styrkt representantskapet sitt rom for å utøve tilsyn. Det er også gjeve ei meir direkte presisering i lova av kva for tilsynsfunksjonar representantskapet skal utføre. Representantskapet er eit stortingsoppnemnt organ. Departementet er samd med representantskapet i at det vil vere meir i tråd med styringsmodellen for banken at representantskapet rapporterer direkte til Stortinget. Dette er ordninga for andre stortingsoppnemnde ombod og organ, og etter departementet sitt syn er det ikkje særlege omsyn som tilseier ei anna løysing for representantskapet.

Representantskapet gjev i sitt brev 10. desember 2009 uttrykk for at direkte rapportering vil medverke til å synleggjere og styrkje stillinga det har overfor Stortinget, uavhengig av departementet. Det vil etter representantskapet sitt syn også kunne medverke til å styrkje rommet for Stortingets kontroll med Noregs Bank, medrekna Statens pensjonsfond utland (SPU).

For årsmeldinga og rekneskapen, går departementet ut frå at dagens formidlingsform med overending til departementet og framlegg for Stortinget i kredittmeldinga er mest føremålstenleg. Etersom Stortinget gjennom representantskapet har oppretta eit eige tilsynsorgan for Noregs Bank, synest det ikkje naudsynt eller føremålstenleg at melding og rekneskap frå banken i heilskap skal leggjast fram for Stortinget.

Når det gjeld meldinga frå representantskapet om tilsynet med banken, meiner derimot departementet at det prinsipielt sett er meir føremålstenleg med direkte rapportering frå representantskapet til Stortinget. Det er Stortinget som er den endelege mottakaren av denne meldinga, og då verkar det som ryddigast at ho i heilskap blir lagd fram direkte for Stortinget. I vedlagde lovutkast er det fremja forslag om dette.

Representantskapet sitt tilsynsarbeid rettar seg i første rekkje mot hovudstyret. Etter departementet sitt syn vil omsynet til ei forsvarleg sakshandsaming tilseie at hovudstyret, der det er naturleg, får høve til å kome med merknader som eit ledd i arbeidet med å utarbeide meldinga frå representantskapet.

Sjølv om Stortinget er den primære mottakaren for meldinga, vil innhaldet i henne vedkome Finansdepartementet som ansvarleg for forvaltninga av SPU og ansvarleg for sentralbanklova. I lovutkastet blir det derfor lagt opp til at representantskapet særskilt skal sende gjenpart av rapporten til departementet.

Det ligg i tilsynsfunksjonen representantskapet har, at denne skal vere kritisk, jf. NOU 1983:39 Lov om Norges Bank og pengevesenet side 353. Tilsynsorganet skal dermed aktivt vurdere om verksemda blir driven i samsvar med føresetnadene. Uttalte minstekrav i sentralbanklova til rapporteringa kan medverke til å gjere dette ansvaret tydelegare og til å synleggjere dei oppgåvene som høyrer til tilsynsfunksjonen på ein betre måte.

Eit kritisk tilsynsorgan vil frå tid til annan kunne oppdage forhold som det er grunn til å påpeike, og der det trengst endringar. Uttalte minstekrav til rapporteringa kan medføre at det oftare enn før kjem fram eksplisitte merknader frå representantskapet. Det er viktig at samfunnet, medrekna hovudstyret, departementet, Stortinget og ålmenta, gjennom ei offentleg melding blir opplyst om forhold som representantskapet ønskjer å peike på. Det er viktig å skape medvit om at det kan vere forhold å rette på, utan at slike forhold i seg sjølv kan reknast som kritikkverdige. Bankverksemda er svært kompleks, og sjølv i den mest veldrivne organisasjon vil eit aktivt tilsynsorgan kunne ha noko å påpeike. Særleg vil dette kunne vere aktuelt innan kapitalforvaltninga, der store delar av regelverket jamnleg må tilpassast anerkjent internasjonal praksis.

Departementet vil på denne bakgrunnen føreslå å innarbeide enkelte minstekrav til meldinga frå representantskapet i sentralbanklova ny § 30 fjerde ledd. Gjennom minstekrava tek ein ikkje sikte på å gje representantskapet nye oppgåver. Dei krava til rapporteringa som er stilte opp der, gjeld alle tilsynsfunksjonar som kan utleiast av § 5 i lova.

Ved at regelen i § 30 fjerde ledd blir formulert som minstekrav, vil representantskapet innanfor den kompetanseramma som følgjer av § 5 tredje ledd i lova stå fritt til også å uttale seg om andre relevante forhold ved bankdrifta. Etter kvart som bankverksemda utviklar seg, bør representantskapet jamnleg vurdere om også andre forhold enn dei som uttrykkeleg er nemnde i lovteksten bør omtalast i meldinga.

Når det gjeld utforming av minstekrava, vil departementet dels føreslå reglar som pålegg representantskapet å gjere greie for korleis tilsynet har vore organisert, kva for tilsynshandlingar som er gjennomførte samt å gjere greie for vidare prioriteringar i tilsynsarbeidet – altså ein nærare omtale av arbeidet representantskapet utfører. Dels vil representantskapet bli pålagt å gjere greie for resultatet av tilsynsar-

beidet. I denne sammenhengen vert det føreslått eit krav om at representantskapet skal gje ei vurdering av styringa og kontrollen hovudstyret har med verksemda i banken. Ut over dette skal representantskapet gje eventuelle særlege merknader som tilsynet måtte gje grunnlag for.

Banken si forvaltning av SPU står i ei særstilling i forhold til dei tradisjonelle sentralbankoppgåvene som pengepolitikk og finansiell stabilitet. I ressursar utgjer kapitalforvaltninga over 70 pst. av kostnadene for banken, og meir enn 70 pst. av dei tilsette i banken arbeider innan kapitalforvaltning. Forvaltning av eit fond på meir enn 2 600 mrd. kroner medfører også ein vesentleg operasjonell risiko for banken som representantskapet må føre tilsyn med. Dette kjem i tillegg til tilsynet med korleis banken utfører dei tradisjonelle sentralbankoppgåvene, og dei risikofaktorene dette representerer. Desse forholda tilseier etter departementet sitt syn at det bør stillast krav om eiga rapportering om tilsynet med kapitalforvaltninga.

Innan risikostyring i SPU er regelverket som departementet har fastsett prinsippbasert. Dette inneber at banken skal lage interne retningslinjer i tråd med anerkjent internasjonal praksis. Kva som er rekna som anerkjent internasjonal praksis vil variere over tid.

På denne bakgrunnen meiner departementet det er behov for å oppstille krav i lova om at representantskapet skal gje ei eiga framstilling av tilsynet med kapitalforvaltninga banken utfører.

Det er ikkje føremålstenleg å nemne i lova kor utfyllande meldinga frå representantskapet skal vere. Finansdepartementet legg likevel til grunn at framstillingane vil vere såpass utfyllande at meldinga kan lesast som eit sjølvstendig dokument, uavhengig av årsrekneskapen for banken.

1.3.2 Fastsetting av godtgjørelse for representantskapet

Vanleg praksis i offentleg sektor er at den som vel eit organ eller eit ombod også fastset godtgjersler. Som døme på andre stortingsoppnemnde posisjonar kan nemnast riksrevisorane, der Stortinget vel revisorane og fastset løna deira, jf. riksrevisjonslova §§ 4 og 6, og sivilombodsmannen som også har denne ordninga, jf. sivilombodsmannslova §§ 1 og 14. Ei slik ordning har gode grunnar for seg. Gjennom fastsetjing av godtgjersle blir det gjeve ein peikepinn på kor mykje tid det er meint at dei valde personane skal bruke på vervet. Det er derfor føremålstenleg at det organet som står for valet gjennom fastsetjing av godtgjersle, også indikerer kor mykje tid og arbeid som i utgangspunktet er føresett å liggje i vervet.

På denne bakgrunnen føreslår departementet derfor at kompetansen til å fastsetje godtgjersla til representantskapet blir overført til Stortinget.

1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Overføring av kompetansen til å fastsetje godtgjersla til representantskapet vil medføre noko administrativt arbeid for Stortinget. Stortinget fastset alt no godtgjersle for fleire organ og ombod, og departementet går ut frå at meirarbeidet ved å fastsetje godtgjersle for representantskapet vil vere avgrensa. Dette forslaget har ingen andre økonomiske konsekvensar.

Forslaget om å innføre direkte rapportering til Stortinget har ingen direkte økonomiske eller administrative konsekvensar. Minstekrava til meldinga pålegg ikkje representantskapet nye oppgåver, men om denne meldinga i praksis blir bygd ut, vil det kunne krevje større sekretariatsressursar mv. Dette vil representantskapet måtte ta omsyn til i eigne budsjett.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Thomas Breen, Gunvor Eldegard, Irene Johansen, Gerd Janne Kristoffersen, lederen Torgeir Micaelsen, Torfinn Opheim og Dag Ole Teigen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Leirstein, Jørund Rytman, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Egeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Borghild Tenden, viser til nærmere omtale av bakgrunn for forslaget, gjeldende rett og merknader til de foreslåtte bestemmelsene i Prop. 101 L (2009–2010).

Komiteen støtter endringene i sentralbankloven som medfører at representantskapet i Norges Bank skal sende sin melding om tilsyn med banken direkte til Stortinget. I dag skal slik melding sendes til departementet for å legges frem for Kongen og i ettertid gjøres kjent for Stortinget. Komiteen støtter også forslaget om at Stortinget skal fastsette godtgjøring til medlemmene i representantskapet for Norges Bank.

Komiteen mener disse endringene i loven er med på å styrke og tydeliggjøre representantskapets rolle og oppgaver som stortingsoppnevnt organ. Komiteen er fornøyd med at kompetansen til å fastsette godtgjørelse til representantskapet nå blir overført til Stortinget. Endringene vil bringe representantskapet mer på linje med andre organ og ombud oppnevnt av Stortinget. Komiteen støtter også forslaget om minstekrav til rapportering slik departementet foreslår. Komiteen vil i den sammenhengen peke spe-

sielt på rollen Norges Bank har som forvalter av Statens pensjonsfond utland (SPU) og den risikoen dette medfører for banken som representantskapet skal føre tilsyn med. Forvaltningen av SPU har stor interesse for Stortinget og endringen med direkte rapportering vil styrke Stortingets rom for kontroll med forvaltningen av fondet.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i sentralbanklova

I

I lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven) blir det gjort følgende endringer:

§ 7 sjuande ledd skal lyde:

Medlemmenes godtgjørelse fastsettes av Stortinget.

§ 30 skal lyde:

§ 30. *Beretning, regnskap og representantskapets uttalelse*

Hovedstyret skal hvert år utarbeide årsberetning og årsregnskap. Årsregnskapet fastsettes av representantskapet.

Norges Bank er regnskapspliktig etter regnskapsloven og bokføringspliktig etter bokføringsloven. Kongen kan i forskrift fastsette særskilte regler om årsregnskap, årsberetning og bokføring for banken

som utfyller eller fraviker bestemmelsene i eller i medhold av regnskapsloven og bokføringsloven.

Årsberetningen, det reviderte årsregnskapet, revisjonsberetningen og representantskapets vedtak om fastsettelse av årsregnskapet sendes departementet for å forelegges Kongen og meddeles Stortinget. Meddelelse fra departementet til Stortinget om virksomheten i Norges Bank skal finne sted minst én gang hver stortingsperiode, og oftere dersom særlige forhold tilsier det.

Representantskapet skal minst én gang årlig legge fram for Stortinget sin uttalelse om hovedstyrets protokoller og tilsynet med banken, jf. § 5 fjerde ledd femte punktum. Gjenpart av uttalelsen sendes departementet. Uttalelsen om tilsynet med banken skal minst inneholde:

1. *en redegjørelse for hvordan tilsynet med banken har vært organisert,*
2. *en redegjørelse for gjennomførte tilsynsaktiviteter og representantskapets prioriteringer i det videre tilsynsarbeidet,*
3. *en redegjørelse for tilsynet med bankens kapitalforvaltning,*
4. *representantskapets vurdering av hovedstyrets styring og kontroll med bankens administrasjon og virksomhet, jf. § 5 tredje ledd annet punktum,*
5. *en redegjørelse for representantskapets arbeid med vedtakelse av bankens budsjett og fastsettelse av regnskap, jf. § 5 fjerde ledd annet punktum,*
6. *eventuelle særlige merknader som tilsynet måtte gi grunnlag for.*

Kongen gir retningslinjer for avsetninger og disponering av bankens overskudd. Vedtak om overføring fra Norges Bank til staten må godkjennes av Stortinget.

II

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset.

Oslo, i finanskomiteen, den 6. mai 2010

Torgeir Micaelsen

leder

Gerd Janne Kristoffersen

ordfører