



STORTINGET

Innst. 165 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra finanskomiteen

Meld. St. 7 (2018–2019)

Innstilling fra finanskomiteen om en ny sentralbanklov

Til Stortinget

1. Innledning

1.1 Sammendrag

Regjeringen legger i meldingen frem sine vurderinger av hvordan Norges Bank og forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU) bør organiseres og styres. I tillegg redegjøres det for regjeringens syn på formålet for sentralbankvirksomheten, forholdet til statsmyndighetene og enkelte endringer i lov om Statens pensjonsfond. I meldingen drøftes sentrale deler av sentralbanklovutvalgets utredning NOU 2017:13 «Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og forvaltningen av Statens pensjonsfond utland» og de høringsuttalelsene som har kommet til denne. Som del av arbeidet er det også innhentet ytterligere vurderinger fra Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Norges Bank.

Regjeringen ser det som viktig med bred enighet om hvordan Norges Bank og forvaltningen av SPU organiseres og styres. Regjeringen ønsker på denne bakgrunn å legge til rette for at viktige veivalg er grundig forankret i Stortinget gjennom fremleggelsen av denne meldingen, før regjeringen fremmer en lovproposisjon.

Et sentralt spørsmål som drøftes i meldingen, er om Norges Bank også fremover skal ha ansvaret for den operative gjennomføringen av forvaltningen av SPU, eller om dette bør legges til et eget særlovselskap utenfor Norges Bank. Skal forvaltningen av SPU forbli i Norges

Bank, er en viktig problemstilling hvordan banken i så fall bør organiseres, herunder om det bør være et eget styre for forvaltningen av SPU og en komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Videre er det viktig at den styringsmodellen som velges, har en god kontroll- og tilsynsordning for både Norges Bank som landets sentralbank og operativ forvalter av SPU.

Vurderingene i denne meldingen av aktuelle styringsmodeller er avgrenset til gjeldende styringsmodell og de modellene som er omtalt i sentralbanklovutvalgets utredning. I tillegg drøftes en modell med et eget styre for forvaltningen av SPU innenfor Norges Bank, i tillegg til eller i stedet for en fagkomité for pengepolitikk og finansiell stabilitet, men hvor representantskapet videreføres.

Finansdepartementets vurderinger i årlige meldinger til Stortinget har vært at Norges Bank har håndtert sine oppgaver på en god måte, noe også Stortinget har sluttet seg til. Med dette som utgangspunkt har regjeringen i sin vurdering av hvordan Norges Bank og forvaltningen av SPU bør organiseres, lagt vekt på at det er bred tillit til Norges Bank som institusjon. Det gjelder både sentralbankvirksomheten og kapitalforvaltningen. Regjeringen mener at dagens styringsstruktur samlet sett har fungert godt.

Regjeringen legger etter en samlet vurdering opp til at den operative forvaltningen av SPU forblir i Norges Bank. Det foreslås samtidig at det opprettes en komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Etablering av en egen fagkomité vil styrke styrets kapasitet til å følge opp øvrige deler av bankens virksomhet, særlig kapitalforvaltningen. Det vil legge til rette for at kompetansen i styret i større grad kan innrettes mot disse delene av bankens virksomhet. En fagkomité vil dessuten styrke den faglige innretningen av det organet som beslutter

virkemiddelbruken i pengepolitikken og finansiell stabilitet. Representantskapet bør etter regjeringens vurdering videreføres som kontroll- og tilsynsorgan for Norges Bank. Regjeringen fraråder at det opprettes et eget styre for SPU i Norges Bank.

Regjeringens forslag til organisering av Norges Bank og den operative forvaltningen av SPU bygger i stor grad på det sentralbanklovutvalgets utredning omtaler som modell C. I motsetning til utvalget legger imidlertid regjeringen ikke opp til å redusere antallet medlemmer i representantskapet.

Regjeringen er i hovedsak enig i utvalgets vurderinger av fordeling av oppgaver mellom styret og fagkomiteen. Regjeringen foreslår at sentralbanksjefen leder både styret og komiteen. Regjeringen foreslår å videreføre en styringsstruktur med to visesentralbanksjefer og at begge sitter i styret og komiteen. Regjeringen mener at samtlige medlemmer av både styret og komiteen bør oppnevnes av Kongen i statsråd.

Regjeringen støtter utvalgets forslag til formålsbestemmelse for sentralbankvirksomheten, som er å opprettholde en stabil pengeverdi og fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalings-system, og at banken ellers skal bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting. Videre er regjeringen enig i utvalgets forslag til hvordan forholdet til statsmyndighetene bør presiseres og tydeliggjøres i ny lov. Det bør, etter regjeringens syn, fremkomme av loven at regjeringen kan presisere operative mål for de ulike delene av sentralbankens virksomhet innenfor de rammene sentralbankloven setter opp. Regjeringen deler også sentralbanklovutvalgets syn om at Norges Bank fortsatt bør ha stor grad av uavhengighet i bruken av virkemidler for å oppfylle sine mål. I gjeldende lov har banken plikt til å forelegge saker av særlig viktighet for departementet før vedtak fattes. Regjeringen er enig med utvalget i at plikten til å forelegge saker av særlig viktighet for Finansdepartementet ikke bør videreføres, men at det i stedet bør lovfestes at banken har en plikt til å informere om saker av viktighet. Regjeringen støtter utvalget i at terskelen for instruksjon av banken bør være høy, slik praksis har vært, og at det bør innføres en slik terskel i loven.

Ifølge formålsbestemmelsen i lov om Statens pensjonsfond skal fondet støtte opp under statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og andre langsiktige hensyn ved anvendelsen av statens petroleumsinntekter. Uavhengig av organiseringen av den operative forvaltningen av SPU er det et vesentlig hensyn at målet med fondskonstruksjonen ligger fast. Målet med forvaltningen av SPU, som er høyest mulig avkastning etter kostnader til et risikonivå som skal være akseptabelt, må også stå fast, herunder størst mulig grad av åpenhet og en ansvarlig og kostnadseffektiv forvaltning. Regjeringen legger opp til å styrke dette rammeverket

ved å tydeliggjøre formålet for Statens pensjonsfond i loven og lovfeste at SPU kun kan plasseres utenlands.

Regjeringen tar sikte på å fremme en lovproposisjon med forslag til ny sentralbanklov våren 2019. Lovproposisjonen vil, i tillegg til bestemmelser om styring og organisering, formålet for Norges Banks sentralbankvirksomhet og bankens forhold til statsmyndighetene, også omhandle bankens oppgaver og ansvar for øvrig samt forslag til enkelte endringer i lov om Statens pensjonsfond.

Bakgrunnen for arbeidet med en ny sentralbanklov er omtalt i meldingens kapittel 2. Organiseringen av Norges Bank og forvaltningen av SPU er omtalt i meldingens kapittel 3. I kapitlet inngår gjeldende organisering (avsnitt 3.1), sentralbanklovutvalgets forslag for organiseringen (avsnitt 3.2), høringsuttalelser om organiseringen (avsnitt 3.3) og omtale av Lovavdelingen i Jus- og beredskapsdepartementets vurdering av Grunnloven § 75 bokstav c og Stortingets kontroll med Norges Bank og forvaltningen av SPU (avsnitt 3.4). Finansdepartementets vurderinger av hva som fremover vil være den mest egnede organiseringen av Norges Bank og den operative forvaltningen av SPU, følger i avsnittene 3.5.2 og 3.5.3, mens det i avsnitt 3.5.4 er gitt en omtale av tilsynet med sentralbankvirksomheten. Norges Banks budsjett er omtalt i avsnitt 3.5.5. Sentralbankens formål er omtalt i meldingens kapittel 4. Forholdet til statsmyndighetene er omtalt i meldingens kapittel 5. Endringer i lov om Statens pensjonsfond er omtalt i meldingens kapittel 6. Kapittel 7 i meldingen omhandler økonomiske og administrative konsekvenser.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fredric Holen Bjørdal, Svein Roald Hansen, Ingrid Heggø, Åsunn Lyngedal og Rigmor Aasrud, fra Høyre, Elin Rodum Agdestein, lederen Henrik Asheim, Vetle Wang Soleim, Aleksander Stokkebø og Camilla Strandskog, fra Fremskrittspartiet, Sivert Bjørnstad, Bård Hoksrud og Jan Steinar Engeli Johansen, fra Senterpartiet, Sigbjørn Gjelsvik og Trygve Slagsvold Vedum, fra Sosialistisk Venstreparti, Kari Elisabeth Kaski, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, fra Miljøpartiet De Grønne, Une Bastholm, og fra Rødt, Bjørnar Moxnes, tar omtalen til orientering.

2. Bakgrunn

2.1 Sammendrag

Gjeldende sentralbanklov ble vedtatt i 1985 og avløste den tidligere loven av 1892. Det er gjort bare min-

dre endringer i loven etter 1985. Arbeidet med å utarbeide gjeldende lov startet i 1968, og det ble hentet inspirasjon fra 1960-tallets sentralbanklover. Loven har en overordnet og åpen utforming. Den har relativt generelle målformuleringer, og bankens adgang til å utføre oppgaver er avgrenset til oppgaver som er vanlige eller naturlige for en sentralbank.

Siden dagens lov ble vedtatt, er Norges Banks oppgaver betydelig endret. Bankens industrielle virksomhet og nettverket av distriktskontorer er avviklet. Pengepolitikken, som lenge var rettet mot fast eller stabil valutakurs, er nå rettet inn mot lav og stabil inflasjon. Finansmarkedene er blitt deregulert, mer digitalisert og mer integrerte med den følge at oppgavene med drift og overvåkning av betalingssystemet er blitt mer omfattende. Ansvar for den operative gjennomføringen av forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU) har også kommet til, og det er i dag flere ansatte innen denne delen av virksomheten enn i sentralbankvirksomheten.

På bakgrunn av de betydelige endringene som har funnet sted i bankens oppgaver, ble det ved kongelig resolusjon av 10. april 2015 satt ned et utvalg som skulle gjennomgå sentralbankloven. Utvalgets mandat ble senere utvidet til å omfatte også en vurdering av alternative styrings- og selskapsmodeller for SPU.

I avsnitt 2.1 beskrives utvalgets oppdrag. Avsnittene 2.2 og 2.3 omhandler henholdsvis bakgrunnen for at Norges Bank ble valgt som forvalter av SPU, og utviklingen i synet på styringsstrukturen for forvaltningen av SPU i lys av endringer i økonomien og fondets størrelse.

Det vises til meldingen for nærmere omtale.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen tar omtalen til orientering.

3. Organiseringen av Norges Bank og forvaltningen av SPU

3.1 Sammendrag

Det vises til meldingen for nærmere redegjørelse.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen tar omtalen til orientering.

Komiteen viser til Meld. St. 7 (2018–2019) Om ny sentralbanklov. Meldingen er en oppfølging og drøfting av NOU 2017:13 «Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og forvaltningen av Statens pensjonsfond utland» og høringsuttalelser som har kommet til denne. Komiteen viser til, og mener det er fornuftig, at regjeringen legger frem en stortingsmelding før en lovproposisjon for å få større og bedre forankring i Stortinget om viktige veivalg for Norges Bank og forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU).

Komiteen minner om at det ikke er første gang spørsmål som berøres i denne meldingen, blir drøftet og diskutert. I takt med at forvaltningen av SPU og sentralbankvirksomheten utvikler og forandrer seg, bør denne typen problemstillinger tas opp når det er behov. Dagens sentralbanklov ble vedtatt i 1985 og avløste den tidligere loven av 1892. Komiteen peker på at oppgavene er vesentlig endret siden 1985, samtidig som det bare har kommet mindre endringer i gjeldende lov fra 1985. Blant de viktigste endringene er endringer i pengepolitikken, deregulering av finansmarkedene og ikke minst at ansvaret for forvaltningen av SPU har kommet til. Det ble derfor ved kongelig resolusjon av 10. april 2015 satt ned et utvalg som skulle gjennomgå sentralbankloven. Komiteen viser til at en av begrunnelsene for at Norges Bank ble valgt som forvalter av fondet, var at Norges Bank var uavhengig av særinteresser og en institusjon godt forankret i norsk samfunnsliv.

Komiteen viser til at sentralbanklovutvalget drøfter tre ulike modeller for god styring. Utvalget har anbefalt modell A, som innebærer at SPU skilles ut av Norges Bank, og at denne skal legges til et særlovselskap underlagt Finansdepartementet. Utvalget anbefalte at det bør opprettes en fagkomite for pengepolitikk og finansiell stabilitet med interne og eksterne medlemmer. Det ble også anbefalt at representantskapet bør legges ned fordi det ikke vil være behov for dette med kun eksterne medlemmer i styret. Finansdepartementet ville ved valg av denne modellen vært ansvarlig for å utpeke ekstern revisor og godkjenne regnskap for Norges Bank og det utskilte forvalterselskapet.

Komiteen er enig med regjeringen i at et bytte av forvalter, som ville skjedd i modell A, ville medføre engangskostnader og kreve planlegging og ressurser.

I modell B vil SPU bli liggende i Norges Bank, og det vil bli opprettet et eget styre for forvaltningen av SPU og en komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Komiteen merker seg at også i denne modellen vil representantskapet legges ned.

Komiteen viser til at modell C er modellen som bygger mest på dagens styringsstruktur. Det foreslås også her at det opprettes en komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Sentralbanklovutvalget anbefaler at styret reduseres fra 8 til 7 medlemmer, og at representantskapet reduseres fra 15 til 7 medlemmer. Det foreslås at dagens praksis med at den daglige ledelsen av forvaltningen av SPU er lagt til daglig leder for kapitalforvaltningen, lovfestes.

Komiteen merker seg at flere høringsinstanser påpeker risikoen for at en forvalter utenfor Norges Bank i større grad vil kunne være tilbøyelig til å ha egne prioriteringer som ikke nødvendigvis vil være sammenfallende med eiers prioriteringer. Komiteen er enig i departementets vurdering om at Norges Bank som forvalter vil innebære en mindre sannsynlighet for dette. Selv

om negative hendelser i en del av virksomheten kan påvirke tilliten til den andre, kan også det at SPU er underlagt Norges Bank, føre til økt tillit til forvaltningen.

Videre viser komiteen til usikkerheten, som flere høringsinstanser peker på, knyttet til å forvalte SPU gjennom et særlovsselskap underlagt Finansdepartementet fremfor under Norges Bank. Også sentralbanklovutvalget viser til at en forvaltning innenfor Norges Bank kan gi bedre vern mot søksmål og beslag av midler i SPU enn i et utskilt særlovsselskap. Videre er det knyttet noe usikkerhet til skattespørsmål ved et eventuelt bytte av forvalter.

Komiteen merker seg Finansdepartementets vurdering om at Norges Bank bør fortsette å være operativ forvalter av SPU også fremover, og at det bør opprettes en komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet for å styrke styringsstrukturen og forvaltningen, noe som vil øke den samlede kapasiteten og kompetansen i bankens styrende organer. Komiteen mener Norges Bank som kapitalforvalter nyter stor tillit både innen sentralbankvirksomheten og som forvalter av SPU, og støtter dermed departementets vurdering.

Komiteen minner om at en av Norges Banks viktigste oppgaver er, og også i fremtiden vil være, å styre pengepolitikken i tråd med de retningslinjer som gjelder. Regjeringen foreslår i meldingen at utøvelsen av pengepolitikken ikke lenger skal tilligge hovedstyret, men en egen komité for pengepolitikk. Komiteen viser til at regjeringens forslag innebærer at fagkomiteen skal bestå av et flertall av interne medlemmer fra banken og et eksternt mindretall. Komiteen peker på at det er lang tradisjon for eksternt kompetanse og deltakelse i Norges Bank, blant annet i hovedstyret, og ser det som positivt at eksterne medlemmer også deltar og bidrar med sin kompetanse i gjennomføringen av pengepolitikken. Komiteen støtter regjeringens forslag til sammensetning.

Komiteen viser til at det overordnede tilsynsorganet i Norges Bank er representantskapet. Representantskapet har femten medlemmer som velges av Stortinget for fire år, og skal ifølge sentralbankloven blant annet føre tilsyn med bankens drift og med at reglene for bankens virksomhet blir fulgt. Representantskapet skal herunder føre tilsyn med at hovedstyret har tilfredsstillende styring og kontroll med bankens administrasjon og virksomhet, og med at det er etablert hensiktsmessige rutiner for å sikre at bankens virksomhet utøves i henhold til lov, avtaler, vedtak og rammeverk for øvrig. Tilsynet omfatter ikke hovedstyrets eller fagkomiteens utøvelse av skjønnsmyndighet etter loven. Komiteen legger til grunn at representantskapet også fremover vil ha rett til innsyn i alle bankens anliggender, og at representantskapet kan foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for sine oppgaver etter loven.

Komiteen mener det er svært viktig at det føres en demokratisk kontroll over Norges Bank gjennom representantskapet. Riksrevisjonen viser også til at representantskapet i sine rapporter tar opp kritiske forhold. Det antas også at Riksrevisjonen ville måtte bygge opp et tilsvarende apparat hvis representantskapet skulle legges ned. Komiteen er derfor positiv til at regjeringen foreslår at representantskapet videreføres med like mange representanter som i dag, og vil avvente departementets vurderinger av hovedstyrets og representantskapets ansvarsområde i lovproposisjonen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Rødt, viser til at Norges Banks hovedstyre også har vært styre for SPU, men er oppnevnt og satt sammen som sentralbankstyre. Med en ny organisering hvor hovedstyrets oppgave i større grad rettes inn mot forvaltningen av SPU, er det avgjørende viktig at styrets kompetanse også orienteres mot spesialkompetanse innen internasjonal kapitalforvaltning og måling, styring og kontroll av risiko, samt innsikt i ansvarlig forvaltningspraksis. Oppgaven som styreleder for forvaltningen av SPU er krevende og må også vektlegges når kravene til sentralbanksjefens kompetanse formuleres.

I tillegg må styret ha en generell samfunnsforståelse, herunder forståelse for ansvars- og rolledelingen mellom styret og politiske myndigheter, samt god forståelse for fondets rolle i det samlede økonomiske rammeverket.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt, viser til at regjeringen foreslår at representantskapet opprettholdes. Dette flertallet støtter denne løsningen og presiserer at forslaget på dette punktet ivaretar grunnleggende prinsipper om folkevalgt kontroll av den virksomhet Norges Bank driver på landets og folkets vegne.

Dette flertallet har også merket seg departementets vurderinger av viktigheten av at det tenkes helhetlig ved Stortingets oppnevning av medlemmer til representantskapet. Dette flertallet er enig i at en ved utpekingen bør søke å oppnå at representantskapet samlet sett innehar den nødvendige kompetanse som er relevant for å dekke organets ansvarsområder.

Dette flertallet mener videre at representantskapet bør inviteres til å gi til kjenne sine synspunkter om krav til ny sentralbanksjef før departementet utlyser stillingen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Rødt fremholder at målloven må gjøres gjeldende for Norges Bank. Norges Bank står for en ikke ubetydelig publiseringsvirksomhet, og det store tilfanget av rapporter, analyser og vur-

deringer har et stort nedslagsfelt – ikke minst gjelder dette de publiseringer som angår bankens forvaltningsvirksomhet. Norges Bank har gjennom sin rolle som forvalter av vår fellesformue en unik og meget fremtredende plass i norsk samfunnsliv og i nordmenns bevissthet, og det faller seg etter disse medlemmers syn unaturlig at banken skal unntas fra de krav til representativ språkbruk som statlige virksomheter generelt omfattes av.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil understreke at styrets oppgave også må omfatte utvikling av SPU's organisasjon og forvaltningspraksis, og at det må ha nødvendige fullmakter til å ta risikoen i fondet ned når særskilte forhold i risikobildet i finansmarkedene og internasjonal økonomi tilsier det.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Rødt mener derfor at det i lovproposisjonen bør fremgå tydelig at målloven nå gjøres gjeldende for Norges Bank i all dens virksomhet. Disse medlemmer mener for øvrig at arbeidsspråket skal være norsk i hele virksomheten, og at dette også bør fremgå i lovforslaget.

Disse medlemmer påpeker ellers at Norges Bank, inkludert dens forvaltningsvirksomhet, i så stor grad som mulig bør legge opp virksomheten slik at den skaper positive ringvirkninger i det norske samfunnet. Disse medlemmer mener at banken som hovedregel bør gjøre bruk av norsk arbeidskraft og kompetanse i Norge i sin virksomhet, og at avvik fra dette, for eksempel bruk av eksterne utenlandske forvaltere, må gjøres gjenstand for løpende nødvendighetsvurdering. Banken skal ha hovedsete i Oslo, men bankens virksomhet bør også kunne foregå andre steder i Norge.

4. Sentralbankens formål

4.1 Sammendrag

I henhold til sentralbanklovutvalgets mandat skulle utvalget vurdere om det er hensiktsmessig med tydeligere målformuleringer for sentralbankvirksomheten i loven.

Dagens sentralbanklov peker ikke ut et tydelig formål for virksomheten. Loven springer ut av den økonomiske tenkningen på 1960- og -70-tallet og lister opp oppgavene Norges Bank skal ha. Sentralbankloven § 1 første ledd fastslår at:

«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.»

Videre fremkommer det av § 1 annet ledd at:

«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.»

Opgaver som i dag er sentrale for virksomheten, er ikke direkte omtalt i sentralbankloven. Pengepolitikken har i dag en annen rolle enn da loven ble vedtatt. Pengepolitikken styres ikke lenger mot et mål om fast kronekurs, men mot et mål for inflasjonen. Dagens pengepolitikk har langt på vei også erstattet den tidligere kredittpolitikken, og det er ikke lenger en egen valutapolitikk ut over at kronens verdi dannes i markedet. Samtidig er nye oppgaver kommet til. Forvaltningen av SPU er i dag blitt en stor oppgave for Norges Bank, som er kommet til etter at dagens sentralbanklov ble skrevet. Sentralbankloven har ikke vært til hinder for at banken har kunnet bli pålagt slike nye oppgaver, men lovens omtale av formål og oppgaver fremstår i dag som mangelfull og til dels utdatert.

Det vises til meldingen for nærmere redegjørelse.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen tar omtalen til orientering.

Komiteen viser til at dagens sentralbanklov ikke peker ut et tydelig formål for sentralbanken. Regjeringen foreslår en ny bestemmelse som uttrykker at formålet for banken skal være å opprettholde en stabil pengeverdi og fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalingssystem, og at banken ellers skal bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting. Komiteen mener at en slik formålsbestemmelse vil gi bankens virksomhet en klar forankring i Stortinget og gir rammer for bankens myndighetsutøvelse. Komiteen er enig med regjeringen i at hensynet til produksjon og sysselsetting ikke bare er et overordnet generelt mål, men også et mål som må komme til uttrykk i de avveiningene som Norges Bank skal gjøre i sin bruk av virkemidler.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til Sentralbanklovutvalgets forslag til formålsparagraf for Norges Bank, hvor det i annet ledd foreslås at «Banken skal ellers bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting». En rekke av høringsinstansene, blant dem LO, andre fagforbund og NHO, mener hensynet til høy og stabil produksjon og sysselsetting bør sidestilles med oppgaven å opprettholde en stabil pengeverdi og fremme stabilitet i det finansielle systemet og sikkert betalingssystem.

Disse medlemmer er enige i dette og mener regjeringen må legge dette til grunn i lovproposisjonen.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til innspill fra LO, NHO m.fl. vedrørende forslag til formålsparagraf for Norges Bank. Disse medlemmer påpeker at Stortinget så sent som i april 2018 tok stilling til spørsmålet om målet for pengepolitikken gjennom behandlingen av Meld. St. 8 (2017–2018) i Innst. 229 S (2017–2018). Disse medlemmer mener det vil være uheldig å skape usikkerhet rundt stabiliteten og forutsigbarheten i norsk pengepolitikk ved å legge til grunn en annen formålsforståelse i ny sentralbanklov enn det som går frem av forskrift for pengepolitikken og Stortingets behandling av denne. Disse medlemmer ber regjeringen legge vekt på å understøtte tidligere vedtak og troverdigheten av det norske inflasjonsmålet når den kommer tilbake med en konkret formulering i lovproposisjonen.

Disse medlemmer foreslår følgende formulering i Norges Banks formålsparagraf: «Formålet for Norges Banks virksomhet er å opprettholde en stabil pengeverdi, fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalingssystem og gjennom dette bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting».

5. Forholdet til statsmyndighetene

5.1 Sammendrag

Synet på sentralbankens forhold til regjering og Storting har endret seg over tid. Mens Norges Bank før andre verdenskrig hadde en stilling som var nokså uavhengig av de politiske myndighetene, tok staten etter krigen over eierskapet til banken, og fra 1949 skulle bankens årsberetning sendes til Finansdepartementet og ikke lenger til Stortinget. For noen tiår siden var det vanlig at de pengepolitiske beslutningene i hovedsak ble foretatt av politiske myndigheter. I dag bestemmer banken selv over virkemidlene i pengepolitikken, ut fra sitt faglige skjønn og gitt retningslinjer fastsatt av myndighetene. Fra 2001 har regjeringen fastsatt et inflasjonsmål for pengepolitikken i forskrift med hjemmel i sentralbankloven. En mer selvstendig sentralbank med ansvar for gjennomføringen av pengepolitikken er i samsvar med utviklingen i andre land.

Med høy grad av uavhengighet er det avgjørende at målene for Norges Bank er demokratisk forankret, og at virksomheten er gjenstand for åpenhet og innsyn. Stortinget bestemmer bankens overordnede mål i sentralbankloven. Regjeringen fastsetter de operative målene for sentralbanken innenfor rammen som loven stiller opp.

Det vises til meldingen for nærmere redegjørelse.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen tar omtalen til orientering.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Rødt, viser til at i forslaget til ny lov er forholdet til statsmyndighetene tydeliggjort. Etter forslaget kan regjeringen fastsette operative mål innenfor de rammene sentralbankloven setter opp. Etter flertallets syn er dette i tråd med gjeldende praksis. Flertallet er enig i at Norges Bank fremdeles bør ha stor grad av uavhengighet i bruken av virkemidler for å oppfylle sine mål.

Komiteens medlem fra Rødt viser til høringssvaret fra LO og støtter deres innvending mot å heve terskelen for når myndighetene kan instruere sentralbanken, til bare å gjelde i «ekstraordinære situasjoner». Dette medlem kan i likhet med LO ikke se behovet for å endre lovteksten som regulerer forholdet mellom staten og sentralbanken.

Dette medlem viser videre til høringssvaret fra Rethinking Economics Norge, som peker på at utvalgets forslag om økt uavhengighet for Norges Bank går på tvers av den internasjonale trenden. Flere framstående økonomer tar nå til orde for mindre, ikke mer, uavhengighet, og for at utviklingen de siste tiårene taler for en større grad av koordinasjon mellom penge- og finanspolitikken.

6. Enkelte endringer i lov om Statens pensjonsfond

6.1 Sammendrag

Lov om Statens pensjonsfond og retningslinjene for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU) er en sentral del av rammeverket for den økonomiske politikken i Norge.

Formålet med Statens pensjonsfond følger av § 1 i lov om Statens pensjonsfond:

«Statens pensjonsfond skal understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter.»

Sentralbanklovutvalget mener det formelle grunnlaget for deler av rammeverket bør styrkes. Utvalget foreslår at fondets rolle i å finansiere velferdsstaten over generasjoner gjøres tydeligere i formålsbestemmelsen i lov om Statens pensjonsfond. Videre foreslår utvalget at målet for investeringene, som er uttrykt i forvaltningsmandatet om å oppnå en høyest mulig avkastning med en forsvarlig risiko og gitt en ansvarlig forvaltning, tas inn i loven.

Utvalget foreslår dessuten å lovfeste gjeldende retningslinjer om at SPU skal plasseres utenfor Norge og i utenlandsk valuta (6.3.2 i meldingen), og at oppbyggingen av SPU skal gjenspeile en reell sparing på statens hånd (6.3.3 i meldingen). Dette er to sentrale forutsetninger for fondets rolle i finanspolitikken. Bestemmel-

sen om å plassere SPU i utlandet bidrar samtidig til en god spredning av statens samlede finansielle formue.

Sentralbanklovutvalget mener disse endringene bør gjøres uavhengig av valg av forvalter. Ved et eventuelt bytte av forvalter vil en slik styrking av rammeverket etter utvalgets mening være enda viktigere.

Norges Banks hovedstyre og NHO slutter seg til utvalgets forslag til endringer i loven om Statens pensjonsfond. NHO skriver blant annet følgende om dette:

«Ifølge beregningene i Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29) vil fallende oljeinntekter og aldring av befolkningen medføre store innstrammingsbehov i statsfinansene på lengre sikt, med mindre man lykkes i å øke sysselsettingen eller effektivisere offentlig ressursbruk. Alternativet, å tappe mer av SPU for å unngå krevende økonomisk-politiske prioriteringer, vil NHO klart fraråde, av flere grunner. Oljeformuen tilhører også fremtidige generasjoner. Å tappe fondet når oljeinntektene avtar, er irreversibelt og ikke bærekraftig. Å bruke oljepenger for å unngå omstillinger gir lavere verdiskaping. Og siden oljeinntekter ikke drar inn kjøpekraft, kan overdreven bruk av oljepenger bidra til overoppheting.

NHO mener derfor at lovverket bør hegne om SPUs funksjon. NHO er enig med utvalget i at fondets bidrag til å finansiere velferdsstaten over generasjonene, bør fremgå i målformuleringen. NHO er også enig med utvalget i at midlene i fondet skal gjenspeile en reell sparing på statens hånd. Derfor bør det også lovfestes at det ikke skal spares i fondet samtidig som det lånes til andre formål. NHO er videre enig med utvalget i at SPU ikke bør splittes i flere fond siden det ville vært kostbart og mer krevende å styre, at det skal lovfestes at fondet skal investeres utenfor Norge, og at fondet ikke skal brukes som virkemiddel i utenriks-, nærings-, regional- eller miljøpolitikken. Eventuelle satsninger innenfor de ulike politikkområdene må bevilges over de årlige statsbudsjettene.»

Det vises til meldingen for nærmere redegjørelse.

6.2 Komiteens merknader

Komiteen tar omtalen til orientering.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Rødt, viser til at Sentralbanklovutvalget foreslo at det formelle grunnlaget for deler av rammeverket for SPU bør styrkes, og at fondets rolle i å finansiere velferdsstaten over generasjoner tydeliggjøres i formålsbestemmelsene for Statens pensjonsfond. Flertallet er, i likhet med regjeringen, enig i dette og forutsetter at dette tas inn i lovproposisjonen.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt, viser til at alle partier i finanskomiteen unntatt Sosialistisk Venstreparti ved behandling av Innst. 357 S (2016–2017) støttet en opptrapping av aksjeandelen i den strategiske referanseindeksen for Statens pensjonsfond utland til 70 pst., uten å åpne for at andre organer

gis fullmakt til å beslutte en annen aksjeandel enn denne faste vekten.

Dette flertallet støtter regjeringens vurdering om at aksjeandelen i den strategiske referanseindeksen for SPU økes til 70 pst., og legger til grunn at innfasingen av en høyere aksjeandel gjennomføres gradvis over tid for å minske risikoen, slik en gjorde i 2007 da aksjeandelen ble økt fra 40 til 60 pst. Dette flertallet har merket seg at regjeringen og flertallet i Mork-utvalget baserer sitt råd på at evnen til å bære risiko er økt siden forrige vurdering av aksjeandel, blant annet basert på erfaringene fra politiske myndigheters håndtering av finanskrisen. Dette flertallet støtter denne vurderingen og mener at risikoen med en aksjeandel på 70 pst. alt i alt er akseptabel.

Dette flertallet mener fortsatt at alle vesentlige beslutninger om hvor mye risiko en skal ta i forvaltningen av våre felles sparepenger i SPU, bør forankres i Stortinget, og at valg av fondets aksjeandel er en slik vesentlig beslutning. Dette flertallet mener at en svekkelse av dette prinsippet vil kunne føre til en mindre robust og langsiktig forvaltning og betyr en større grad av aktiv forvaltning i fondet og en svakere demokratisk forankring. Dette flertallet viser til at erfaringene fra finanskrisen tilsier at tap som følge av beslutninger tatt i den aktive forvaltningen i Norges Bank, uten forankring i Stortinget, kan svekke forvaltningens legitimitet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til at klimaendringene er en av de største truslene menneskeheten står overfor i dag. Selv med rask omstilling og reduksjon av CO₂-utslipp globalt vil klimaendringene merkes. Om det ikke skjer omstilling, vil konsekvensene bli svært alvorlige. Disse medlemmer viser til at verdiene i SPU er sterkt avhengige av hvordan det går med verdensøkonomien på lang sikt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil peke på at det framover vil være naturlig at fondets resultater ikke bare måles mot referanseindeksen, men også mot andre store globale fond hvor ulikheter i struktur og oppdrag tas hensyn til.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at det er bred politisk enighet om at SPU ikke skal være et utenrikspolitisk virkemiddel. Disse medlemmer er enige i dette, men vil påpeke at et fond på denne størrelsen vil ha stor påvirkning internasjonalt enten det er intensjonen eller ikke. Det er derfor viktig med et godt etisk regelverk og en effektiv ansvarlig forvaltning av fondet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt peker på at SPUs størrelse tilsier at fondet må ta hensyn til at investeringsbeslutningene som tas i dag, vil ha påvirkning på avkastningen på lang sikt. Å investere i klima- eller miljødeleggende virksomhet vil både være etisk galt og kunne påvirke fondets avkastning negativt på sikt. Det samme gjelder for en rekke av de andre aspektene ved den etiske forvaltningen. De etiske retningslinjene og en ansvarlig forvaltning er riktig ut fra et etisk perspektiv, men de er også viktige for å støtte opp under avkastning. Disse medlemmer mener på denne bakgrunn at lovens formålsbestemmelse tydeligere må ta opp i seg viktigheten av ansvarlig forvaltning og det etiske rammeverket rundt fondet.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet går imot at det skal lovfestes at SPU kun kan investeres i utlandet. En slik lovfesting er unødvendig og gir begrensninger som kan innskrenke handlefriheten ved tvingende hendelser og forhold. Disse medlemmer fremholder at man for øvrig støtter regjeringens forslag.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Sammendrag

Opprettelse av en fagkomité vil gi noen administrative konsekvenser for Norges Bank. Forslaget vil imidlertid ikke ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for Norges Bank. Forslaget vil i seg selv heller ikke ha vesentlige konsekvenser når det gjelder forventet avkastning og risiko for fondet.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen tar omtalen til orientering.

8. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Meld. St. 7 (2018–2019) – Om ny sentralbanklov – vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 12. februar 2019

Henrik Asheim

leder

Sivert Bjørnstad

ordfører