
NORGES BANKS REPRESENTANTSKAP

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo

Oslo, 13. oktober 2017


Deres ref.: 17/2770

HØRING – NOU 2017:13 Ny sentralbanklov. Organiseringen av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland

Norges Banks representantskap tillater seg med dette å oversende sine merknader til utredningen om ny sentralbanklov.



Reidar Sandal
Representantskapets leder



Jan Frode Jakobsen
direktør

Representantskapet er oppnevnt av Stortinget, og skal føre tilsyn med bankens drift og med at reglene for bankens virksomhet blir fulgt, i henhold til Sentralbankloven.

Høringsuttalelse NOU 2017:13 Ny sentralbanklov. Organiseringen av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland

Merknader fra Norges Banks representantskap

1. Innledning

Norges Banks representantskap er Stortingets tilsynsorgan etter gjeldende lov om Norges Bank. Det er oppnevnt for å føre et uavhengig tilsyn med hovedstyrets styring av og kontroll med virksomheten i Norges Bank. Virksomheten omfatter alle sentralbankens oppgaver, herunder forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU).

Representantskapet legger vekt på at Norges Bank og forvaltningen av SPU skal være underlagt et solid og uavhengig tilsyn med direkte kontroll- og rapporteringslinje til Stortinget. Stortinget må ha en tilfredsstillende mulighet til direkte tilsyn gjennom et organ som har demokratisk representativitet og tilfredsstillende ressurser.

Utvalgets primære tilrådning i NOU 2017:13 er å skille ut forvaltningen av Statens pensjonsfond utland fra Norges Banks virksomhet. Videre foreslår utvalget å avvikle representantskapet i Norges Bank og legge tilsynsfunksjonen hos Finansdepartementet med rapportering til Stortinget. Disse forholdene er presentert som et hovedforslag til ny lov i modell A for Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. og i Lov om Forvalter av Statens pensjonsfond utland (NGIM-loven).

Utgangspunkt for representantskapets merknader og vurderinger er utredningens kapittel VI «Organiseringen av Norges Bank og forvaltningen av Statens pensjonsfond utland – utvalgets vurderinger».

2. Sammendrag

I arbeidet med uttalelse til NOU 2017:13 om ny sentralbanklov har representantskapet gjennom tilsynssekretariatet anmodet Eivind Smith, professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo, om å vurdere juridiske spørsmål vedrørende Grunnloven (grl.) § 75 første ledd bokstav C som sier: «Det tilkommer Stortinget å føre oppsyn med rikets pengevesen». Det blir vist til framstillingen fra Smith¹ videre i representantskapets uttalelse.

Smith sier i sin konklusjon (side 15):

«Et viktig premiss for Gjedrem-utvalgets forslag om endret organisering av sentralbanken synes å være at grl. § 75 C ikke har selvstendig betydning ved siden av de muligheter for tilsyn/kontroll som følger av det parlamentariske styringssystemet i stort.»

¹ [Se Eivind Smiths framstilling datert 25. september 2017](#)

Etter mitt syn er dette premisset ikke tilstrekkelig begrunnet. Det fremtrer heller ikke som uten videre overbevisende. Dermed kan jeg ikke se at Gjedrem-utvalget har fremlagt et grunnlag som er tilstrekkelig til å begrunne sikre konklusjoner om det nærmere innholdet av § 75 C under vår tids forhold. Dette gjelder i alle fall stilt overfor et så markant brudd med en tohundreårig tradisjon som lovendring i samsvar med utvalgsforslaget på dette punkt vil innebære.»

Representantskapet støtter Smiths syn om at Stortingets tilsynsrolle med sentralbanken og det nærmere innholdet i Grunnloven § 75 C ikke er tilstrekkelig utredet. Stortingets demokratiske innsyn i og kontroll med sentralbanken og forvaltningen av statens formue må ivaretas.

Representantskapets merknader knytter seg i første rekke til utredningens beskrivelser av tilsyns- og kontrollmodellen, herunder roller og oppgaver for Stortinget med en uavhengig tilsynsfunksjon. Videre kommenteres foreslåtte roller og oppgaver for Regjeringen, Finansdepartementet og styret i Norges Bank.

I merknadene til utredningen legger representantskapet til grunn prinsipper om en uavhengig sentralbank, et uavhengig tilsyn med Norges Bank samt åpenhet om virksomheten og tilsynet. Dette er etter representantskapets syn av vesentlig betydning i utviklingen av styringsmodellen for sentralbanken og forvaltningen av landets formue i Statens pensjonsfond utland (SPU). Det er gjort vurderinger av om utvalgets forslag drøfter disse på en hensiktsmessig måte.

Representantskapet er kritisk til utvalgets forslag til lov i modellene A og B med plassering av en tilsynsrolle i Finansdepartementet. Dette forslaget og konsekvensene for Stortingets kontroll gjennom et uavhengig tilsyn er ikke tilstrekkelig drøftet.

Utredningens forslag til lovmodell C ivaretar prinsippet om et uavhengig tilsyn. Dersom beslutningen om ny sentralbanklov likevel skulle falle på modell A eller B, anbefaler representantskapet sterkt å ivareta de samme krav til uavhengig tilsyn og rapportering om tilsyn og kontroll til Stortinget som legges til grunn i modell C. Disse prinsippene bør innarbeides i endelig lovttekst.

Representantskapets hovedmerknader med henvisning til tekst videre i uttalelsen:

Norges Bank er et eget rettssubjekt som eies av staten (se pkt. 3.1)

- Representantskapet slutter seg til at en formålsparagraf innføres og at sentralbankens selvstendighet presiseres i lovforslaget.

Budsjettbehandlingen (se pkt. 3.2)

- Representantskapet mener at de foreslåtte lovmodellene A og B vil medføre en uheldig innblanding fra departementet når det gjelder styrets ansvar for bankens budsjett og drift og at lovforslagene svekker sentralbankens uavhengighet.
- Representantskapet mener at forslaget til budsjettbestemmelsene i lovmodell C er en god løsning: *«Representantskapet vedtar bankens budsjett etter forslag fra styret. Vedtatt budsjett meddeles departementet.»*

- Det er viktig at Stortinget mottar direkte informasjon om økonomistyringen i banken fra et uavhengig tilsynsorgan. Budsjettprosessen, vedtatt budsjett og bankens ressursbruk omtales derfor i representantskapets årlige rapport til Stortinget.

Norges Banks årsregnskap (se pkt. 3.3)

- Representantskapet støtter forslaget om at reglene for disponering av overskudd skal ta hensyn til at banken skal ha tilstrekkelig egenkapital.

Revisjon (se pkt. 3.4)

- Etter representantskapets mening kan nødvendig samordning og informasjonsutveksling mellom revisjon og tilsyn bli svekket dersom utvalgets forslag til lov i modell A eller B, hvor Finansdepartementet velger ekstern revisor, blir gjennomført. Finansdepartementets rapportering til Stortinget bør uansett omfatte informasjon om revisors arbeid, dersom slike lovmodeller skulle bli vedtatt.
- Representantskapet mener at utvalgets framstilling av den etablerte ordningen med attestasjonsoppdrag ikke er korrekt. Attestasjonsoppdrag er et ledd i tilsynet med banken og ikke en del av ekstern revisors finansielle revisjon. Attestasjonsoppdrag kan ikke erstatte en uavhengig tilsynsordning med rapportering til Stortinget.

Stortingets rolle (se pkt. 4.1)

- Representantskapet mener at lovforslaget om å legge tilsyns- og kontrollmyndighet til Finansdepartementet er egnet til å svekke sentralbankens uavhengige stilling. Vesentlige konsekvenser av å legge nye oppgaver til departementet er etter representantskapets syn ikke tydeliggjort i utredningen. Sentralbankens uavhengige rolle og beskyttelse mot uheldig styring fra regjeringen er mangelfullt utredet.
- Representantskapet mener Stortinget må få seg forelagt uavhengig rapportering fra tilsyn med Norges Banks styre. Utvalget har vurdert to alternativer til slik rapportering; fra Riksrevisjonen og fra Norges Banks representantskap. Ut fra prinsipielle betraktninger tilrår ikke utvalget at Riksrevisjonen gis en slik rolle i sentralbanken. Etter dette gjelder kun en mulighet for uavhengig rapportering til Stortinget, ordningen med et representantskap i Norges Bank oppnevnt av Stortinget.

Demokratisk innsyn i og uavhengig tilsyn med sentralbanken (se pkt. 4.2)

- Representantskapet vil gjøre spesielt oppmerksom på problemstillingene rundt plasseringen av tilsynet med styret i Norges Bank. Utvalgets vurderinger i spørsmålene om et uavhengig tilsyn og Stortingets direkte innsyn i Norges Bank og rikets pengevesen er mangelfullt utredet.

Tilsynsordningen i forslag til ny lov, Finansdepartementets rolle og oppgaver (se pkt. 4.3)

- Representantskapet mener at lovendringsforslaget vil gi Finansdepartementet flere roller og betydelig økt innflytelse i styringen av banken. Dette kan føre til vesentlige

interessekonflikter. Det bør drøftes grundig om departementets tilsynsrolle vil svekke Stortingets innsyn som i dag oppnås gjennom et uavhengig tilsynsorgan. Også statsrådets ulike roller kan bli krevende ved uenighet mellom departementet og styret i banken.

- Etter representantskapets syn medfører manglende minimumskrav at Stortinget ikke sikres tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for kontroll med forvaltningen av Norges Bank. Stortingets behov for innsyn i departementets tilsyn er ikke tilstrekkelig utredet.

Tilsynet skal utøves mot styret (se pkt. 4.4)

- Sentralbanksjefens roller som daglig leder og styreleder er etter representantskapets mening ikke avgjørende for å opprettholde et uavhengig tilsyn. Det vises til at et styre ikke i noe tilfelle kan føre et uavhengig tilsyn med egne beslutningsprosesser eller sin egen styring av organisasjonens drift og etterlevelse. Utvalgets beskrivelse av styrets tilsynsansvar (påserolle) er ikke overensstemmende med en rolle som et uavhengig tilsyn har.
- Representantskapet anbefaler at loven gir hjemmel for at det videreføres en risikostyrings- og internkontrollforskrift som regulerer styrets kontrolloppfølging. Modellen for styring av og rapportering om intern kontroll utgjør et viktig grunnlag for tilsynet med virksomheten.

Representativitet og ressurser i tilsynsarbeidet (se pkt. 4.5)

- Representantskapet mener at merknadene fra 2015 om organets størrelse fortsatt har gyldighet. Det tillegges betydning at Stortingets representativitet i antall opprettholdes for å ivareta det demokratiske innsynet i sentralbankens virksomhet.
- Etter representantskapets mening vil bredden i erfaring og kompetanseområder være like viktig for tilsynsfunksjonen som spisskompetanse innenfor sentralbankens virksomhetsområder.

Åpenhet (se pkt. 5)

- Dersom all oppfølging med Norges Bank skal legges til departementet, legger representantskapet til grunn at den samme åpenheten om planer, gjennomføring og rapportering om tilsynet blir videreført.
- Protokoller og saksdokumenter som er offentlig tilgjengelige bør etter representantskapets syn som et minimum skrives på norsk.

Utvikling i forvaltningsmodellen for SPU og implikasjoner for tilsynet (se pkt. 6.3)

- Representantskapet mener organiseringen av forvaltningen av SPU må ses i sammenheng med målet for fondet. Etter det representantskapet erfarer, har ikke Stortinget drøftet noe nytt mål for SPU, og Finansdepartementet har ikke i de senere årene forespeilet endringer av vesentlig betydning i den overordnede strategien for SPU.
- Representantskapet understreker at eventuelle justeringer i lovverket som omfatter forvaltningen av SPU må ivareta at et uavhengig organ rapporterer direkte til Stortinget

om tilsynet med kapitalforvaltningen. Dette er nødvendig for å sikre tilstrekkelig innsyn i og demokratisk forankring av kontrollen med landets finansielle formue.

3. En uavhengig sentralbank

3.1 Norges Bank er et eget rettssubjekt som eies av staten

Norges Banks representantskap legger i høringsuttalelsen vekt på Norges Banks stilling som selvstendig sentralbank, og at banken gis de beste betingelser for å bidra til landets økonomiske interesser. Norges Bank har siden etableringen i 1816 vært organisert som et eget rettssubjekt med egne særskilte lovbestemte oppgaver adskilt fra statlig forvaltning.

Representantskapet mener det har stor betydning at den grunnleggende uavhengigheten i styring og organisering av virksomheten i Norges Bank blir videreført i lovgivningen.

Utvalget foreslår i ny lov § 1-1: *«Norges Bank er landets sentralbank. Norges Bank er et eget rettssubjekt med partsevne og eies av staten.»*

Bestemmelser i gjeldende sentralbanklovs § 1 første ledd første punktum og § 2 fjerde ledd første punktum foreslås videreført i forslagene til ny lov. Det er i tillegg presisert at sentralbanken har partsevne etter tvisteloven. Videre tas det i lovforslaget inn fra Grunnloven § 33 at «Norges Bank er landets sentralbank». § 1 i lovforslaget omfatter også formålet med virksomheten.

Representantskapet slutter seg til at det tas inn en formålsparagraf og en ikke uttømmende liste for oppgaver og virksomhet der forvaltningen av Statens pensjonsfond utland omfattes: «Banken skal sørge for en effektiv og forsvarlig kapitalforvaltning.»

En slutter seg til bestemmelsene om regjeringens rett til vedtak om mål og instruksjonsrett som underbygger sentralbankens selvstendighet, og merker seg at det gis åpning for departementet til å gi mandater i forvaltningen av SPU i lovforslagene hvor fondet fortsatt skal forvaltes av Norges Bank.

Norges Banks uavhengige stilling er nedfelt i Grunnloven. Smith skriver innledningsvis (side 1) under overskriften «Kort om den historiske bakgrunnen»:

«Bortsett fra språklig modernisering har Grunnloven § 75 første ledd bokstav C (heretter ofte omtalt som «grl. § 75 c») stått uendret siden mai 1814. Den er dermed eldre enn Norges Bank som ble grunnlagt i 1816.

I de etterfølgende 200 år har sentralbanken klart nok vært en viktig, utøvende del av «rikets pengevesen» i den moderne norske staten. Men grl. § 75 C har hele tiden markert Stortingets særlige ansvar på dette området: «de historiske erfaringene gjorde at pengevesenet ikke ble overlatt til Kongen.» (NOU 2017:13, heretter også omtalt som Gjedrem-utvalget).»

Det kan se ut som utvalget i stor grad sammenstiller Norges Bank med alminnelige forvaltningsorganer. I tillegg sammenstilles lov om Norges Bank med alminnelig aksjelovgivning. Representantskapet mener begge disse sammenstillingene på vesentlige punkter for styringen av Norges Bank er mindre relevante. I forvaltningsretten omtales Norges Bank som

et «uavhengig organ» hvor regjeringens instruksjonsmyndighet er begrenset, og at dette er «faglig begrunnet». Også andre statsorganer kan av prinsipielle grunner nyte en viss uavhengighet i faglige spørsmål. Som eksempler på organer hvor regjeringens instruksjonsmyndighet er begrenset, nevner utvalget blant annet Datatilsynet, Statistisk sentralbyrå og Norges Bank.

I sin utredning beskriver Smith blant annet følgende særtrekk ved Norges Bank (side 8): «Det er flere forhold som kan gi grunn til å betvile at full innpassing av Norges Bank i det alminnelige styrings- og kontrollregimet under regjeringen, som i sin tur står under kontroll av Stortinget, stemmer godt med viktige særtrekk ved Norges Bank.

Et første moment i denne sammenheng er at banken ikke er en del av statsforvaltningen, men «et eget rettssubjekt, som eies av staten» (sentralbankloven § 2 fjerde ledd). Ordningen er foreslått videreført i den nye loven (utkastet § 1 (2)). På tvers av varierende «selskapsorganisering» stemmer den med situasjonen helt siden Norges Bank ble etablert.

Særstillingen forsterkes ved at departementets eierstyring er vesentlig mer begrenset enn i «ordinære» statselskaper/-foretak, der generalforsamlingen/foretaksmøtet formelt sett er bindeledet mellom politikk og løpende virksomhet. Samtidig kan «forvaltningsmessig» styring bare skje på grunnlag av og innenfor sentralbanklovens rammer, som i prinsippet er nokså snevre.»

Dette synet underbygges også av representantskapets erfaring. Norges Banks budsjettuavhengighet, at banken ikke styres gjennom statsbudsjettets rammer eller ved tildelingsbrev, understreker også uavhengigheten til statens forvaltning for øvrig. Det vises til ytterligere drøfting av dette momentet nedenfor.

Utvalget gjør for sin del på side 366 i NOU 2017:13 en sammenligning med regulering av andre forvaltningsorganer: «Norges Banks særtrekk som forvaltningsorgan tilsier her særreguleringer.» (...) «Etter gjeldende rett er Norges Bank både et eget rettssubjekt etter sentralbanklovens § 2 fjerde ledd først punktum og et forvaltningsorgan i forvaltningslovens og offentleglovas forstand.»

Gjeldende sentralbanklov setter strenge krav til når og hvordan regjeringen kan instruere sentralbanken. Samtidig har departementet en nærhet til styringen av banken som premissgiver for forvaltningen av SPU gjennom mandatet, investeringsbeslutninger og løpende kontakt. Det er på dette punktet viktige forskjeller i styringen av sentralbankvirksomheten og forvaltningen av SPU.

I NOU 2017:13 (kapittel 35) gis det kommentarer til lovutkastets § 1-4 om vedtak om Norges Banks virksomhet:

«Annet ledd innebærer materielt en innstramming av dagens rett til instruksjon i enkeltsaker ved at den begrenses til bare å kunne anvendes i «ekstraordinære situasjoner». Virkeområdet 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.»

Dette peker mot en utvidelse og ikke en innskrenkning av bankens uavhengighet overfor regjeringen. Det blir likevel ikke riktig kun å se på ordlyden i lovforslaget for å konkludere hvorvidt bankens uavhengighet blir endret ved en ny lov. Alle enkeltbestemmelsene i lovutkastet som direkte eller indirekte regulerer forholdet mellom regjeringen og Norges Bank må vurderes samlet og sammenliknes med loven slik den er i dag.

Representantskapet mener at lovforslaget om å legge tilsyns- og kontrollmyndighet til Finansdepartementet er egnet til å svekke sentralbankens uavhengige stilling. Vesentlige konsekvenser av å legge nye oppgaver til departementet er etter representantskapets syn ikke tydeliggjort i utredningen. Sentralbankens uavhengige rolle og beskyttelse mot uheldig styring fra regjeringen er mangelfullt utredet.

3.2 Budsjettbehandlingen

Etter representantskapets syn er reell budsjettuavhengighet også en nødvendig forutsetning for målet om en sterk og uavhengig sentralbank. Norges Banks uavhengighet ivaretas i nåværende modell for økonomistyring gjennom fastsettelse av årlige budsjetter og rapportering i årsregnskap.

Representantskapet mener det er viktig at dagens budsjett selvstendighet videreføres, og at det er styrets ansvar å gjennomføre en tilfredsstillende styring av og kontroll med Norges Banks administrasjon, drift og virksomhetsområder. Reglene om budsjettmyndigheten i Norges Bank står i en særstilling i forhold til den ordinære statsforvaltningen, der budsjettet foreslås av regjeringen og vedtas av Stortinget.

Utgiftene til drift av Norges Bank bevilges ikke over statsbudsjettet. Bankens virksomhet er ikke omfattet av krav gjennom statens økonomireglement eller til statsbudsjettet. Utvalget foreslår å videreføre denne særordningen ved fastsettelse av eget budsjett for Norges Bank.

I en organisasjon uten representantskapet skal styret fastsette budsjett. Lovforslaget viderefører prinsippet fra gjeldende sentralbanklov om at budsjettet skal meddeles departementet etter at det er vedtatt. Videre foreslås at departementet bør evaluere utviklingen i bankens budsjett og ressursbruk over tid.

Utvalget sier i utredningen 21.5.1:

«Utvalget foreslår etter en samlet vurdering å videreføre Norges Banks budsjett selvstendighet. En slik selvstendighet kan av andre antas å ha betydning for bankens handlefrihet i pengepolitikken og i arbeidet for finansiell stabilitet. Tatt i betraktning Norges Banks økonomiske stilling, krever en slik frihet streng budsjett disiplin i banken og nøye overvåking fra departementet.

Finansdepartementet må jevnlig og nøye vurdere utviklingen i ressursbruken i banken og be banken om den informasjon som er nødvendig, se omtale i kapittel 27.4.6. Departementet kan da følge utviklingen i bankens utgifter over tid. Økte utgifter eller vekst i antall ansatte eller fravær av realiserte produktivitetsgevinster må kunne begrunnes av banken.»

Videre beskrives en modell der departementet gjør sammenligninger med statsforvaltningen og andre sentralbanker. Departementets vurderinger meddeles Stortinget gjennom årlige meldinger.

Det er representantskapets erfaring at hovedstyret gjør jevnlig vurderinger av kostnader og sammenligninger med andre relevante virksomheter som ledd i egen måling av ressursbruk og resultatoppnåelse i sentralbankvirksomheten.

Finansdepartementet skal følge opp kostnadsutviklingen i SPU gjennom fastsettelsen av årlig godtgjøringsramme. I tråd med mandatet for forvaltningen av SPU, herunder bestemmelser om orienteringsplikt og fast rapportering, mottar departementet løpende omfattende informasjon fra Norges Bank.

Det er uheldig dersom Finansdepartementets rolle overfor sentralbanken blir uklar. Etter utvalgets forslag til modell A og B skal departementet utøve eierstyring og legge viktige føringer for styringen av banken. Departementet skal fortsatt være overordnet forvaltningsmyndighet og samtidig skal departementet føre tilsyn med bankens styre. Styret oppnevnes av Kongen i statsråd.

Det kan stilles spørsmål ved om evalueringer av ressursbruken og måloppnåelsen samt en mer direkte styring av sentralbanken gjennom godkjennelse av budsjett kan oppfattes som instruksjoner i styringen av virksomheten. En slik styring av banken kan komme i konflikt med instruksjonsmyndigheten og prinsippene om en uavhengig sentralbank.

Representantskapet mener at de foreslåtte lovmodellene A og B vil medføre en uheldig innblanding fra departementet når det gjelder styrets ansvar for bankens budsjett og drift, og at disse hensynene svekker sentralbankens uavhengighet.

Representantskapet mener gjeldende budsjettprosess er tilpasset Norges Banks selvstendige rolle. Budsjettreglement fra representantskapet og økonomireglement fra hovedstyret ivaretar prinsipper i statens økonomireglement med nødvendige tilpasninger for sentralbanken. Budsjettet skal normalt også følge de samme prinsippene som i gjeldende regnskapsrammeverk, fastsatt i Forskrift om årsregnskap m.m. for Norges Bank.

Hovedstyret er ansvarlig for å utarbeide et årlig samlet budsjett som harmonerer med egne fastsatte strategier og handlingsplaner. Et tydelig prinsipp er at Norges Bank skal ha en kostnadseffektiv og forsvarlig ressursbruk. Kostnadsnivået skal være forsvarlig sammenlignet med virksomheter det er naturlig å sammenligne seg med.

Selv om Finansdepartementet fastsetter en godtgjøringsramme for kommende års kostnader ved å forvalte investeringsporteføljen i SPU, skal budsjetteringen skje innenfor rammene i budsjettreglementet. Banken løper ingen økonomisk risiko for kostnader vedrørende forvaltningen av SPU så lenge disse styres innenfor godtgjøringsrammen.

Representantskapet gjør i dagens ordning vurderinger av fremlagt budsjett fra hovedstyret og kan stille nødvendige spørsmål til ressursbruken. Ved vurderinger av budsjett og rapporterte resultater samt gjennom tilsynsarbeidet er det høy oppmerksomhet på ressursbruken i banken som helhet.

En har hatt streng budsjett disiplin i banken under styring fra hovedstyret med jevnlig detaljert rapportering til representantskapet.

Representantskapet mener at forslaget til budsjettbestemmelsene i forslag til lovmodell C er en god løsning: *«Representantskapet vedtar bankens budsjett etter forslag fra styret. Vedtatt budsjett meddeles departementet.»*

Det er viktig at Stortinget mottar direkte informasjon om økonomistyringen i banken fra et uavhengig tilsynsorgan. Budsjettprosessen, vedtatt budsjett og bankens ressursbruk omtales derfor i representantskapets årlige rapport til Stortinget.

3.3 Norges Banks årsregnskap

Norges Bank avlegger etter gjeldende sentralbanklov § 30 eget årsregnskap som følger internasjonale regnskapsstandarder (IFRS). Regler om årsberetning og årsregnskap og styrets oppgaver følger dagens lovgivning i foreslått lov, alle modeller.

I utvalgets forslag til lovmodellene A og B skal et revisorbekreftet årsregnskap godkjennes av Finansdepartementet, mens det i modell C er representantskapet som godkjenner. Årsregnskap og styrets årsberetning skal meddeles Stortinget.

I gjeldende lov § 30 femte ledd siste punktum heter det: *«Vedtak om overføring fra Norges Bank til staten må godkjennes av Stortinget.»* Denne bestemmelsen er ikke videreført i lovmodellene. Ettersom overføringen må inngå som en post i statsbudsjettet også framover og Stortinget behandler og vedtar alle poster i statsbudsjettet, er det etter utvalgets mening ikke behov for at det i tillegg står i sentralbankloven at overføringen fra Norges Bank til statskassen skal vedtas av Stortinget.

For i sikre at Norges Banks egenkapital til enhver tid er solid, har representantskapet tidligere spilt inn til lovutvalget at *«Representantskapet mener at det kan være hensiktsmessig om lovutvalget vurderer om reglene for avsetning og disponering av bankens overskudd bør gi mer rom for skjønn.»*

I utredningen mener utvalget at disponeringen av Norges Banks resultat også framover bør fastsettes etter en fast regel. Faste regler om fordeling av sentralbankens årsresultat anses i litteraturen som viktig for sentralbankens uavhengighet. En slik regel bør ta hensyn til at banken skal ha tilstrekkelig egenkapital, samtidig som Norges Banks overskudd over tid skal tilfalle staten. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at gjeldende hjemmel for Kongen til å fastsette regler for disponeringen av bankens overskudd videreføres i ny sentralbanklov, jf. § 4-5 annet ledd i forslag til lov. Det skal tas hensyn til at banken skal ha tilstrekkelig egenkapital til å kunne oppfylle sitt formål, jf. utkast til lov § 4-5 første ledd.

Representantskapet støtter forslaget om at reglene for disponering av overskudd skal ta hensyn til at banken skal ha tilstrekkelig egenkapital.

3.4 Revisjon

Det er behov for en omfattende ekstern revisjon av sentralbanken og forvaltningen av SPU. Ekstern revisor utgjør en viktig del av det samlede tilsynet med Norges Bank. Det er nær sammenheng mellom ekstern revisors oppgaver og et uavhengig tilsyn.

I NOU 2017:13 Forslag til lovmodell A § 4-3 om revisjon foreslås at Finansdepartementet velger revisor og fastsetter revisors godtgjørelse. Revisor skal i samråd med dette avgi beretning om Norges Banks årsregnskap til departementet som godkjenner regnskapet.

Gjennom dagens ordning med engasjementsavtale mellom representantskapet og revisor oppnås god samordning av revisjons- og tilsynsarbeidet. Den løpende kontakten med ekstern revisor gir representantskapet, i motsetning til en generalforsamling eller et foretaksmøte, svært god innsikt i ekstern revisors arbeid. Dette er innarbeidet i forslaget til lovmodell C.

Ekstern revisor rapporterer i dag til representantskapet. Revisors momenter i årsbrev og kritiske observasjoner fra revisjonsarbeidet innarbeides i representantskapets årsrapport til Stortinget. Dette er etter representantskapets oppfatning viktig informasjon for Stortingets oppfølging av Norges Banks virksomhet.

Etter representantskapets mening kan nødvendig samordning og informasjonsutveksling mellom revisjon og tilsyn bli svekket dersom utvalgets forslag til lov i modell A eller B, hvor Finansdepartementet velger ekstern revisor, blir gjennomført. Finansdepartementets rapportering til Stortinget bør omfatte uansett informasjon om revisors arbeid, dersom slike lovmodeller skulle bli vedtatt.

I 2009 ble regler om tilsyns-, revisjons- og kontrollordninger i sentralbankloven vesentlig endret. På noen punkter var dette en lovfesting av ordninger representantskapet og hovedstyret allerede hadde etablert. Revisjonsordningen i dag hensyntar revisorlovens bestemmelser.

De viktigste endringene gjaldt

- presiseringer av hovedstyrets og representantskapets tilsyns- og kontrolloppgaver
- at Norges Bank skulle være regnskapspliktig etter regnskapsloven og bokføringspliktig etter bokføringsloven
- at ordningen med ansvarlig revisor ansatt av representantskapet skulle erstattes av representantskapets valg av ekstern revisor
- at banken skal ha en internrevisjon under hovedstyret

Representantskapet var aktiv pådriver til at styringen av sentralbanken i så stor grad som mulig skal være tilpasset anerkjente prinsipper for virksomhetsstyring, samtidig som særtrekkene for sentralbanken under statlig styring og kontroll blir ivaretatt.

Fire selvstendige instanser har i dag oppgaver innenfor tilsyn og revisjon, med ulike formål, men med utgangspunkt i lov eller forskrift.

- Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse etter lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget. Hjemmel i sentralbankloven § 2 fjerde ledd og lov om Riksrevisjonen. Rapporterer til Stortinget.
- Representantskapet fører tilsyn med bankens drift og med at reglene for bankens virksomhet blir fulgt, herunder at hovedstyret har tilfredsstillende styring og kontroll med bankens administrasjon og virksomhet, og at det er etablert hensiktsmessige rutiner for å sikre at bankens virksomhet utøves i henhold til lov, avtaler, vedtak og rammeverk for øvrig. Hjemmel i sentralbankloven § 5. Rapporterer til Stortinget.
- Ekstern revisor reviderer bankens årsregnskap. Hjemmel i Revisorloven og sentralbankloven § 30 a samt engasjementsavtalen med Norges Banks representantskap. Rapporterer til representantskapet, men har også løpende kontakt med hovedstyret gjennom revisjonsutvalget.
- Intern revisor vurderer på oppdrag fra styret bankens internkontroll, rutiner og andre forhold av betydning for hovedstyrets styring av og kontroll med bankens virksomhet. Hjemmel i sentralbankloven § 30 a og forskrift om internkontroll og risikostyring i Norges Bank. Rapporterer til hovedstyret gjennom revisjonsutvalget.

Med dette utgangspunktet gjøres ulike revisjoner og vurderinger. Representantskapet disponerer administrative ressurser og faglig kompetanse (tilsynssekretariatet) som har som oppgave å bidra til løpende kontakt, koordinering og utveksling av informasjon om tilsyns- og revisjonsarbeidet. Felles møter og samarbeid der det er naturlig og ikke strider mot de ulike formål, bidrar til effektivt tilsyn og revisjon. I tillegg reguleres i dag koordinering av revisjon og tilsyn vedrørende SPU i en samarbeidsavtale mellom Riksrevisjonen og representantskapet.

I utredningen pkt. 18.4 sier utvalget som argumentasjon for at Finansdepartementet skal føre tilsyn med forvaltningen og oppnevne revisor: *«Det er i dag etablert en form for koordinering mellom Finansdepartementet og representantskapet om enkelte prioriteringer i revisjonsprogrammet for banken. Typisk kan ekstern revisor, som er oppnevnt av representantskapet, utføre attestasjonsoppdrag etter anmodning fra Finansdepartementet. Dette er en pragmatisk løsning for å gi Finansdepartementet delvis innpass i tilsynsarbeidet, men bidrar prinsipielt ikke til klarhet om ansvarsforholdene.*

Tilsvarende problemstillinger er stort sett til stede for alle etater og direktorater der Riksrevisjonen er revisor. I særlovsselskaper er det imidlertid nå etablert en praksis der særlovsselskapene skal ha en ekstern revisor som er oppnevnt av eierdepartementet. Dette betyr at for blant annet Folketrygdfondet er det Finansdepartementet som oppnevner ekstern revisor og kan benytte revisor til undersøkelser og oppfølging.»

Den ordningen som beskrives i utredningen ble etablert av representantskapet i 2010 i forbindelse med lovendring om ekstern revisjon i Norges Bank. Representantskapet fastsetter en årlig tilsynsplan og Finansdepartementet blir orientert om innholdet. Det har vært anledning for departementet til å fremme en forespørsel til representantskapet om gjennomføring av tilsyn på spesifikke områder innenfor operasjonell risikostyring av SPU.

Etter innspill fra Finansdepartementet har representantskapet vurdert tema, kostnader og gjennomføringsmulighet. Slike tilsynsgjennomganger eller attestasjonsoppdrag er utført av eksterne revisor med utgangspunkt i internasjonale revisjonsstandarder ISAE 3000. Standardene avgrensner og legger stramme føringer for gjennomføring og rapportering. Representantskapet legger gjennom ordningen vekt på hensynet til forutsigbarhet i form og imøtekommer videre et ønske fra departementet om offentliggjøring av rapporter.

Det er avgitt flere rapporter i form av attestasjonsuttalelser til representantskapet. Etter behandling i møte er uttalelsene oversendt til departementet og publisert. Ordningen og gjennomførte attestasjonsoppdrag er omtalt i representantskapets rapporter til Stortinget.

Representantskapet mener at utvalgets framstilling av den etablerte ordningen med attestasjonsoppdrag ikke er korrekt. Attestasjonsoppdrag er et ledd i tilsynet med banken og ikke en del av ekstern revisors finansielle revisjon. Attestasjonsoppdrag kan ikke erstatte en uavhengig tilsynsordning med rapportering til Stortinget.

4. Et uavhengig tilsyn med Norges Bank

4.1 Stortingets rolle

Stortinget er den kontrollerende myndighet og holder regjeringen ansvarlig for å gjennomføre Stortingets vedtak. Regjeringen har informasjonsplikt overfor Stortinget – den plikter å gi Stortinget relevant og korrekt informasjon.

Å føre kontroll med regjeringen og offentlig forvaltning er en av Stortingets viktigste oppgaver etter Grunnloven. Kontroll er således en parlamentarisk kjernefunksjon. Begrepet kontroll kan beskrives som undersøkelse, etterfølgende gransking, vurdering og reaksjon - til forskjell fra den styringen Stortinget driver i forkant, gjennom lover, budsjettvedtak og instruksjer.

Stortinget fører selv kontroll gjennom plenum og gjennom sitt komitéarbeid. I tillegg har Stortinget etablert eksterne parlamentariske hjelpeorganer som Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen, Ombudsmannen for Forsvaret og EOS-utvalget for kontroll av de hemmelige tjenestene. Representantskapet er oppnevnt av Stortinget for å føre tilsyn med Norges Bank. Felles for disse er blant annet at de avgir årlige rapporter direkte til Stortinget som inngår i Dokumentserien. Representantskapets årlige rapport er Dokument nr. 9 til Stortinget. Dokumentet legges fram til behandling etter innstilling fra finanskomiteen.

Stortingets kontrollmyndighet overfor Norges Bank er blant annet beskrevet som følger i utredningens kapittel 27.4.2:

«Tilsyn og kontroll er etter gjeldende rett fordelt på ulike organer i og utenfor Norges Bank. Norges Bank er underlagt kontroll fra Stortinget gjennom Stortingets alminnelige konstitusjonelle og parlamentariske kontroll med regjeringen, se nærmere omtale i kapittel 3. Stortingets kontroll med pengevesenet følger av Grunnloven § 75 bokstav c og av konstitusjonell sedvanerett.»

Stortinget, regjeringen og departementet legger myndighet til sentralbanken gjennom lov, mandater, forskrifter og retningslinjer. Utvalget mener at en demokratisk forankring av styringsmodell for sentralbanken og forvaltningen av SPU oppnås ved at Stortinget og regjeringen setter mål, fører tilsyn og evaluerer måloppnåelsen i ettertid.

I utkastet til endret lov er Stortinget primært omhandlet som mottaker av rapporter om tilsynet og Finansdepartementets årlige meldinger om finansmarkedene og om forvaltningen av Statens pensjonsfond. Norges Banks budsjett, årsregnskap og styrets årsberetning oversendes ikke til Stortinget.

Stortinget forholder seg til regjeringen og den aktuelle statsråden, ikke det underliggende forvaltningsapparatet (i dette tilfellet Finansdepartementet). Grunnloven § 75 C gir grunnlag for direkte kommunikasjon mellom Norges Bank og Stortinget. Forpliktende kommunikasjon fra banken på grunnlag av instruksjonsmyndighet fra departementet rettes til regjeringen, som så avgjør hvilken oppfølging som måtte være nødvendig overfor banken. Dette er etter representantskapets syn ikke godt nok reflektert i utvalgets framstilling hvor Stortingets tilsyn med Norges Bank likestilles med oppfølging av andre «frittstående forvaltningsorganer».

Riksrevisjonen er regulert i Grunnloven § 75 k og er et organ for Stortingets kontroll med forvaltningen og rapporterer direkte dit. Stortingets direkte kontroll gjennom egen tilsynsordning eller rapportering, gjelder ikke for regjeringens kontroll med forvaltningen i alminnelighet. Dette er særskilt for Norges Bank. Riksrevisjonen fører kontroll med finansministerens myndighetsutøvelse overfor Norges Bank. Utover dette fører ikke Riksrevisjonen tilsyn med styret i Norges Bank.

Utvalget anfører i utredningen s. 390: «*Stortinget vil føre kontroll med Norges Bank gjennom departementets meldinger, i høringer i finanskomiteen av statsråden, bankens ledelse og medlemmer av bankens organer og gjennom Riksrevisjonens kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse overfor Norges Bank. En slik organisering vil bidra til klare ansvarslinjer fra Norges Bank opp til departementet, regjeringen og Stortinget.*»

Utvalget har for det første drøftet hvilke formål kontrollen skal fylle, hvordan dette i praksis fungerer, og hvilke negative virkninger det kan få dersom kontrollen blir for omfattende. For det andre diskuteres det hva som er kontrollens rette omfang og rekkevidde, og videre hvilke kriterier Stortinget bør legge til grunn for sine kontrollvurderinger. Et viktig skille trekkes her mellom kontroll som tar sikte på å holde statsrådene ansvarlige, og kontroll som snarere har til hensikt å bidra til en mer forsvarlig og effektiv forvaltning.

Stortinget vil etter utredningens hovedforslag motta meddelelse fra Finansdepartementet om bankens årsrapport og årsberetning, årlig melding om bankens virksomhet og rapport om departementets tilsyn med banken. I tillegg vises til rapportering fra Riksrevisjonen. Utvalget foreslår at finanskomiteen i Stortinget kan videreutvikle og styrke dagens høringsinstitutt av bankens ledelse med blant annet hyppigere høringer. Representantskapets rapport til Stortinget

høres når det gjelder tilsynet med kapitalforvaltningen i sammenheng med Stortingets behandling av forvaltningen av Statens pensjonsfond.

Representantskapet mener Stortinget må få seg forelagt uavhengig rapportering fra tilsyn med Norges Banks styre. Utvalget har vurdert to alternativer til slik rapportering; fra Riksrevisjonen og fra Norges Banks representantskap. Ut fra prinsipielle betraktninger tilrå ikke utvalget at Riksrevisjonen gis en slik rolle i sentralbanken. Etter dette gjelder kun en mulighet for uavhengig rapportering til Stortinget, ordningen med et Stortingsoppnevnt representantskap i Norges Bank.

4.2 Demokratisk innsyn i og uavhengig tilsyn med sentralbanken, Grunnloven § 75 C

Et uavhengig tilsyn med Norges Bank har siden etableringen i 1816 hatt fundament i Stortinget og Grunnloven § 75 C (som fra 1814 lyder «Stortinget fører oppsyn med rikets pengevesen»). Stortinget har siden 1816 valgt 15 medlemmer til representantskapet. Representantskapets oppgaver er regulert i lov om Norges Bank.

Det er representantskapets syn at sentralbanken i Norge er ansvarlig for viktige oppgaver som bør være underlagt uavhengig kontroll med utgangspunkt i Stortinget som landets øverste folkevalgte styringsorgan. Representantskapet er i tvil om formålet med bestemmelsen om «oppsyn med», som har stått i Grunnloven siden 1814, ivaretas ved den foreslåtte lovendringen.

Utvalget har i utredningen (27.4.3) fremmet et syn om at Grunnloven § 75 C ikke stiller krav om et stortingsoppnevnt tilsynsorgan, og foreslår en ordning der tilsynet med styrets virksomhet legges til departementet. Departementet skal også evaluere styrets måloppnåelse. Stortingets kontroll av banken og pengevesenet kan i denne modellen utøves gjennom behandlingen av departementets meldinger, høringer med bankens ledelse og Riksrevisjonens oppfølging av statsrådets myndighetsutøvelse.

Utvalgets forslag til plassering av tilsynsansvar inngår i § 4 i lovforslaget, jf. omtale i utredningen 27.4.1.. Det vises til at Stortinget i dag behandler departementets meldinger, representantskapets årsrapport og rapportering om Riksrevisjonens tilsyn med statsrådets myndighetsutøvelse. *«Utvalget legger vekt på å bevare viktige sider ved arbeidsdelingen mellom Stortinget og regjeringen i tilsynet med banken.»*

Videre sier utvalget: *«Ved å styrke departementets tilsyn og rapportering vil også Stortinget kunne få et godt grunnlag for sin kontroll og oppfølging.»*

Representantskapet er i tvil om den foreslåtte ordningen er godt juridisk forankret og har innhentet en vurdering av spørsmålet. Smith mener (side 6) at *«påstanden om at «Stortinget i plenum (...) fått alminnelig myndighet til å gi bestemmelser om forvaltningsvirksomhet i form av instruksjoner til Regjeringen», er i beste fall omstridt.»* Han henviser til litteratur om forvaltningsrett² og statsrett³.

2 Eckhoff/Smith 9. Utgave 2010 s. 160

Videre uttrykker Smith (side 6): *«Rettslig forpliktende stortingsvedtak på grunnlag av antatt «instruksjonsmyndighet» av generell karakter vil altså være rettet til regjeringen, som i neste omgang selv må avgjøre hvilken oppfølging som måtte være nødvendig overfor banken. Dette står i motsetning til grl. § 75 C, som utvilsomt gir grunnlag for kommunikasjon direkte mellom Stortinget og Norges Bank. Dette er i seg selv egnet til å svekke Gjedrem-utvalgets (og Helge Syrstad's) tendens til å sette likhetstegn mellom Stortingets «tilsyn» med Norges Bank og med andre «frittstående forvaltningsorganer» mv.»*

Smith viser til at utvalget betrakter «tradisjon» og ikke grl. § 75 C som det bærende hensynet bak ordningen med et særskilt representantskap som en del av sentralbankens organisering.

Utvalget sier at *«tilsynet med bankens virksomhet kunne vært lagt til departementet eller Riksrevisjonen, slik alminnelig ordning er for statlige organer.»*

Til dette bemerker Smith (side 7) at *«det mellom de to sistnevnte løsningene er i alle fall den viktige ulikhet at Riksrevisjonen er et organ for Stortingets kontroll med forvaltningen mv. og rapporterer direkte dit. Tross de kontrollmuligheter som følger av parlamentarismen mv., kan noe tilsvarende ikke sies om tilsyn og kontroll i regi av den utøvende makt, som i alle fall formalt sett er likestilt med Stortinget».*

Smith reiser denne problemstillingen (side 11) som representantskapet ønsker å bringe videre her: *«Det er klart nok at et slikt system (gjennom departementets og regjeringens rapportering om virksomheten i Norges Bank og om tilsynet med banken, årlig finansmarkedsmelding, komitéhøringer og Riksrevisjonens rapportering) vil sikre Stortinget tilgang til omfattende informasjon om både Norges Bank og om «pengevesenet» mer allment. Men også på dette området vil Stortinget som utgangspunkt være avhengig av informasjon fra regjeringsapparatet. Det systemet Gjedrem-utvalget foreslår, vil innebære at all informasjon blir kanalisert gjennom departementet og til dels vil handle om dets egen utøvelse av tilsynsansvaret. At dette underveis i prosessen gir muligheter for å tilpasse og harmonisere opplysninger og vurderinger mv. i samsvar med det bildet regjeringen ønsker å tegne, kan neppe bestrides.»*

Etter representantskapets mening styrker Stortingets adgang til direkte innsyn Norges Banks uavhengige rolle. Finansdepartementet har forvaltningsoppgaver som innebærer at departementet tar beslutninger med direkte innflytelse på gjennomføringen av forvaltningsoppgaver i Norges Bank. Departementet vil dermed ikke være uavhengig nok i sin samlede rapportering. Etter representantskapets mening vil ikke departementets mange roller og oppgaver, herunder en tilsynsrolle, framstå som tydelig uavhengige i en slik modell. Tilsynet vil kunne være påvirket av departementets øvrige innflytelse på Norges Banks virksomhet.

Representantskapet vil gjøre spesielt oppmerksom på problemstillingene rundt plasseringen av tilsynet med styret i Norges Bank. Spørsmålene om et uavhengig tilsyn og Stortingets direkte innsyn i Norges Bank og rikets pengevesen er ikke tilstrekkelig utredet.

4.3 Tilsynsordningen i forslag til ny lov, Finansdepartementets rolle og oppgaver

Utvalget foreslår i lovmodell A og B § 1-8 at departementet minst en gang årlig skal gi melding til Stortinget om virksomheten i Norges Bank og om tilsynet med banken.

Utvalget beskriver i sitt hovedforslag til lov en omfattende modell for Finansdepartementets tilsyn med banken. Dette omfatter dagens tilsynsoppgaver lagt til representantskapet, men også vurderinger av bankens ressursbruk og eieroppfølging som griper noe lenger inn i sentralbankens virksomhet.

Utvalget mener at forslaget innebærer en utvidelse og styrking av Finansdepartementets tilsyn og evaluering. *«Departementet skal videre vurdere om bankens ressursbruk har vært tilpasset de oppgavene banken skal utføre. Det kan gjennomføres uavhengige attestasjonsuttalelser om internrevisjonens arbeid.»*

Norges Banks uavhengige stilling, budsjett selvstendighet og viktige rolle i samfunnet stiller etter utvalgets mening særlige krav til at tilsynet med banken er godt. Etter utvalgets mening kan Finansdepartementet utvikle dette på flere måter.»

Utvalget gir i utredningens punkt 27.4.5 uttrykk for at representantskapet er et internt organ i banken. Finansdepartementet beskrives som et selvstendig organ utenfor banken. Utvalget foreslår at tilsyn med styret, valg av ekstern revisor og godkjenning av regnskap legges til Finansdepartementet. Disse oppgavene ligger i dag hos representantskapet. Departementets oppgaver med tilsyn hevdes å gi et klarere ansvar og grunnlag for oppfølging og rapportering.

Etter representantskapets syn har ikke utvalget lagt nok vekt på representantskapet som et selvstendig og uavhengig organ oppnevnt av Stortinget, med oppgaver og ansvar hjemlet i sentralbankloven.

Representantskapet mener at lovendringsforslaget vil gi Finansdepartementet flere roller og betydelig økt innflytelse i styringen av banken. Embetsverket og den underliggende forvaltningen står til ansvar overfor regjeringen, ikke Stortinget. Det bør drøftes grundig om departementets tilsynsrolle vil svekke Stortingets innsyn som i dag oppnås gjennom et uavhengig tilsynsorgan.

Også statsrådets ulike roller kan diskuteres i en situasjon med en eventuell uenighet mellom departementet og styret i banken. Det er grunn til å vurdere om statsrådets lojalitet vil rettes inn mot regjeringen og om det vil bli en reell rapportering av tilsynet med banken til Stortinget.

Utvalget foreslår at kravene til rapporteringen til Stortinget om tilsynet skal være uspesifisert og tilpasset Finansdepartementets gjennomføring til en hver tid. I utkastet til § 1-8 fremgår departementets plikt til å rapportere til Stortinget om bankens virksomhet. Utvalget legger til grunn at rapporteringen bør være minst like omfattende som under gjeldende rett, jf.

Sentralbankloven § 30. Det foreslås likevel ikke å ha lovfestede minimumskrav til innholdet eller omfanget. Det vil være fleksibilitet til å tilpasse rapporteringen til Stortingets behov og etter de prinsippene som gjelder i for eksempel reglementet for økonomistyring i staten.

Kun i modell C (med et representantskap) er det gitt en spesifikk oversikt over hva rapportering til Stortinget om tilsynet skal inneholde, § 4-1 (4). Oversikten er i tråd med gjeldende sentralbanklov og med den praksisen som er gjennomført i representantskapets årlige rapporter for 2010 – 2016.

Om Finanstilsynet heter det i utredningen: «*Finanstilsynet fører etter lov om tilsyn et uavhengig tilsyn med banker, finansieringsforetak, forsikringsvirksomhet og en rekke virksomheter beslektet med gjennomføring av Norges Banks oppgaver. Det er ikke naturlig at Finanstilsynet har en tilsynsrolle overfor sentralbanken, men et uavhengig tilsyn med banken fra Stortinget bør føres på samme nivå. For slike virksomheter utgjør Finanstilsynet en tilleggsdimensjon som ivaretar samfunnets interesser for kontroll og åpenhet om virksomhetene utover intern styring og kontroll og revisjon utført av eksterne revisorer.*»

Representantskapet har i sin tilsynsmodell sett hen til Finanstilsynets arbeid. Målet med tilsynsvirksomheten er å sikre samfunnsmessige hensyn med dekkende rapportering til Stortinget. Dagens ordning i Norges Bank med tilsyn, rapportering til Stortinget og valgt ekstern revisor har fungert siden 2010. Utviklingen i representantskapets arbeid og rapportering har medført mer åpenhet og tilgjengelighet til kunnskap for Stortinget om Norges Banks virksomhet, også når det gjelder forvaltningen av SPU.

Etter representantskapets syn medfører manglende minimumskrav at Stortinget ikke sikres tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for kontroll med forvaltningen av Norges Bank. Tilsynsaktiviteter og rapporteringen kan videreutvikles på en god måte selv om minimumskrav gjøres gjeldende. Stortingets behov for innsyn i departementets tilsyn er ikke tilstrekkelig utredet i NOU 2017:13.

4.4 Tilsynet skal utøves mot styret

Representantskapet mener at prinsippet om et uavhengig tilsyn betyr at tilsynsorganet ikke fører tilsyn med områder der man selv har operativt ansvar, myndighet eller oppgaver. Ingen kan føre tilsyn med seg selv. En organisasjon kan styres og kontrolleres på ulike måter, men *tilsynet* kan kun gjennomføres av en part som ikke tar beslutninger om eller gjennomfører handlinger i organisasjonen.

I utredningens kapittel 29.3.4 går utvalget inn for i hovedsak å videreføre representantskapets tilsynsoppgaver. Utvalget mener representantskapets tilsyn også etter ny lov bør omfatte «bankens drift» og en legalitetskontroll. Tilsynet med «bankens drift» vil normalt også omfatte undersøkelser av om banken oppfyller reglene for virksomheten, men det kan likevel være hensiktsmessig at ansvaret for legalitetskontroll framgår uttrykkelig av loven. I modellen skal representantskapets tilsyn ikke omfatte styrets utøvelse av skjønnsmyndighet.

Representantskapets tilsyn er i dag tilnærmet lik forslaget til lovmodell C. Hovedstyret er øverste utøvende myndighet i sentralbanken. Et uavhengig tilsyn føres med styrets organisering og

oppfølging av virksomheten. Representantskapet har denne rollen på vegne av Stortinget, og setter gjennom tilsynet ikke sentralbankens uavhengighet overfor regjeringen i spill.

Når det gjelder oppfølging av ressursbruken i banken utgjør hovedstyrets rapportering om måloppnåelse i sammenheng med godkjent budsjett et viktig grunnlag for representantskapets tilsynsarbeid.

Representantskapet fører tilsyn med at hovedstyret har tilfredsstillende styring av og kontroll med drift og etterlevelse av lover, forskrifter om mandater for Norges Banks virksomhet. Gjennom tilsynet drøftes styrets oppfølging av helhetlig styring og organisering av virksomheten.

Representantskapet gir anbefalinger der klargjøring av roller mellom styret og administrasjonen anses nødvendig, for eksempel gjennom styrets etablering av prinsipper og retningslinjer.

Her kan det sammenlignes med rammer for norske finansforetak som er underlagt tilsyn fra Finanstilsynet. Finanstilsynsloven § 3 første ledd: «Tilsynet skal se til at de foretak det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for foretakenes opprettelse, dens formål og vedtekter. Tilsynet skal se til at foretakene under tilsyn i sin virksomhet ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter.»

Etter representantskapets syn bør det ikke gjelde svakere krav til tilsynet med landets sentralbank. Det uavhengige tilsynet med styret i Norges Bank og forvaltningen av Statens pensjonsfond utland er begrunnet i Stortingets kontrollfunksjon i samfunnet og dets behov for å ha et selvstendig utpekt tilsynsorgan i sentralbanken. Utvalget vektlegger sentralbanksjefens doble roller og oppgaver og sier i utredningens pkt. 29.3.3 at sentralbanksjefens ulike roller forhindrer at styret kan føre et uavhengig tilsyn med daglig ledelse og administrasjonen av banken. Det blir nødvendig å beholde et eget tilsyns- og budsjettorgan. Sentralbanksjefen er både styrets leder og øverste administrativt ansvarlige leder.

Sentralbanksjefens roller som daglig leder og styreleder er etter representantskapets mening ikke avgjørende for å opprettholde et uavhengig tilsyn. Et styre kan ikke i noe tilfelle kan føre et uavhengig tilsyn med egne beslutningsprosesser eller sin egen styring av organisasjonens drift og etterlevelse. Et styre er et kollegium og skal samlet ha kontroll med at administrasjonen gjennomfører de vedtak som fastsettes. Sentralbanksjefen tar som leder av styret del i styrets felles beslutninger. Utvalgets beskrivelse av styrets tilsynsansvar (påserolle) er ikke overensstemmende med en rolle som et uavhengig tilsyn har.

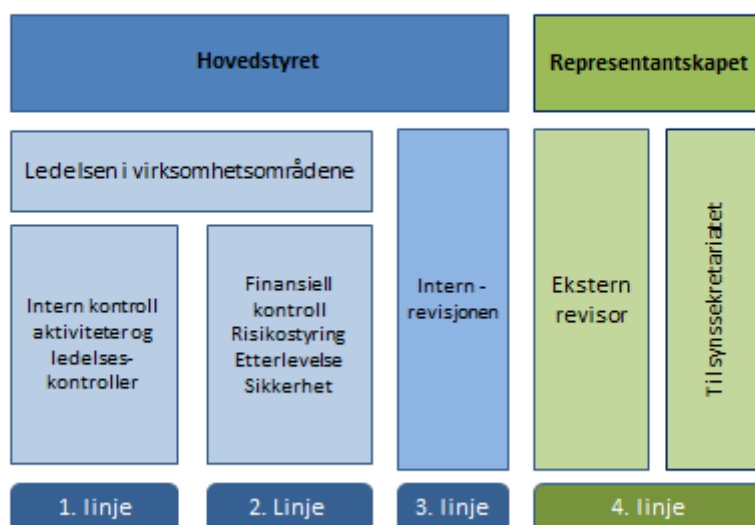
Norges Bank har etablert en forsvarslinjemodell som er i overensstemmelse med beste praksis i finansnæringen. Styret skal sørge for forsvarlig organisering av bankens virksomhet og fastsette planer, budsjetter og retningslinjer samt følge opp gjennomføring av beslutninger.

Internrevisjonen er styrets kontrollorgan som rapporterer til styret via revisjonsutvalget. Her er Norges Bank i tråd med gjeldende standarder og praksis.

Ekstern revisjon, regulerings- og tilsynsmyndigheter er plassert utenfor organisasjonen, men har viktige roller i overordnet styring og kontroll. Dette er vanlig praksis i regulerte internasjonale

virksomheter innenfor finans og forsikring, og blant annet omtalt av BIS Financial Stability Institute. Eksterne tilsynsmyndigheter bidrar til å styrke virksomheters uavhengige og objektive aktivitet eller funksjon. God koordinering av kontrollarbeidet inkludert eksternt tilsyn kan bidra til økt tillit hos virksomhetens interessenter.

Kontrollmodell i Norges Bank (forsvarslinjemodell)



I tilsynet med Norges Bank er representantskapets mål å vurdere hovedstyrets styring av og kontroll med virksomheten. Internrevisjonens planer og rapportering til hovedstyret er også omfattet av dette tilsynet. Ved tilsynsgjennomganger eller attestasjonsoppdrag etableres vurderingskriterier som også omfatter hovedstyrets bruk av internrevisjonen som sitt eget kontrollorgan. Der det foreligger rapportering om prosesser i banken som er nøye undersøkt av og rapportert om fra internrevisjonen, legges innhold og konklusjoner sammen med hovedstyrets behandling av disse, til grunn for vurderinger i tilsynet.

Representantskapet anbefaler at loven gir hjemmel for at det videreføres en risikostyrings- og internkontrollforskrift som regulerer styrets kontrolloppfølging. Modellen for styring av og rapportering om intern kontroll utgjør et viktig grunnlag for tilsynet med virksomheten.

4.5 Representativitet og ressurser i tilsynsarbeidet

Utvalget foreslår i lovmodell C § 2-15 at representantskapet opprettholdes som stortingsoppnevnt tilsynsorgan, men med en vesentlig reduksjon i antall medlemmer. «*Representantskapet består av sju medlemmer valgt av Stortinget for fire år.*»

Ved videreføring av et uavhengig tilsynsorgan oppnevnt av Stortinget vil hensynene til representativitet og ressurser være av stor betydning. Det er tradisjon for at Stortingets politiske sammensetning også videreføres i underliggende kontrollorganer for å ivareta demokratisk

bredde og innsyn. Dette vil også avspeile størrelsen på organet. Eksempelvis består Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité av 12 medlemmer.

Det fremgår av innstillinger fra Stortingets valgkomité om valg av medlemmer og varamedlemmer til Norges Banks representantskap at komitéen mottar forslag fra partigruppene.

I utredningen drøftes representativitet (29.3.5): *«Etter utvalgets syn bør tilsynsorganet for banken ha en størrelse og sammensetning som gjør det egnet til å kunne utføre sine oppgaver uavhengig og effektivt. Representantskapet har i dag flere medlemmer enn det som vanligvis anses som mest effektivt for god informasjonsutveksling og gode beslutninger. (...) En reduksjon av antall medlemmer vil også gi hvert enkelt medlem et større ansvar for organets beslutninger.*

Utvalget foreslår å redusere antall medlemmer fra femten til syv. Siden representantskapet oppnevnes av Stortinget, vil partipolitisk representasjon trolig bli tillagt betydning.»

I forbindelse med endringer i sentralbankloven fra 2016 foreslo Finansdepartementet at antall medlemmer i representantskapet skulle reduseres fra femten til ni. Videre foreslo departementet å endre den gjeldende ordningen med oppnevning av personlige varamedlemmer for hvert av medlemmene av representantskapet til en ordning med to faste (ikke-personlige) varamedlemmer.

Representantskapet uttalte i brev 20. mars 2015: *«Dersom antallet medlemmer i representantskapet blir redusert til ni, vil den representativiteten som nå eksisterer, ikke la seg opprettholde. I praksis vil de mindre partiene miste sine medlemmer i organet.*

Det må være helt sentralt at representantskapet har en bredde, en erfaring og en kompetanse som setter det i stand til å løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Den ordningen som nå eksisterer, gir gode muligheter for at disse hensynene ivaretas.

Det er en utbredt oppfatning at størrelsen på representantskapet ikke har vært hemmende for effektiviteten i arbeidet.

En slutter seg til forslaget om å oppheve ordningen med personlige varamedlemmer og erstatte den med ikke-personlige varamedlemmer.»

Reduksjon i antall medlemmer ble ikke videreført i Prop. 90L (2014-2015), mens ordningen med personlige varamedlemmer ble avvirket og antallet redusert til to.

Representantskapet støtter utvalgets syn på kompetanse og kapasitet som arbeidet i tilsynsorganet krever, og at det er viktig at tilsynsarbeidet bygger på faglige vurderinger. I tillegg til bakgrunn fra politisk arbeid har medlemmene ved alle tidligere oppnevninger hatt god faglig kompetanse og bred erfaring fra sentrale deler av norsk samfunnsliv, offentlig forvaltning og næringslivet. Fagspesifikk kompetanse i representantskapet skal også støttes gjennom et godt sekretariat, bistand fra ekstern revisor og bruk av rådgivere i ulike fagspørsmål. I den sammenhengen har representantskapet merket seg § 2-15 (5) om organiseringen av sekretariatet.

Representantskapet mener at merknadene fra 2015 om organets størrelse fortsatt har gyldighet. Det tillegges betydning at Stortingets representativitet i antall opprettholdes for å ivareta det demokratiske innsynet i sentralbankens virksomhet.

Etter representantskapets mening vil bredden i erfaring og kompetanseområder være like viktig for tilsynsfunksjonen som spisskompetanse innenfor sentralbankens virksomhetsområder.

5. Åpenhet

Åpenhet om virksomheten og om tilsynet bidrar i til målet om uavhengighet for sentralbanken. Norges Bank har gjennom de senere årene utviklet et bredt sett av offentlige rapporter om virksomheten og oppnåelse av resultater både i sentralbanken og i forvaltningen av SPU.

Utvalget legger vekt på at bankens virksomhet skal være demokratisk forankret. Det skal kombineres med åpenhet, forutsigbarhet og langsiktighet i bruken av virkemidler og løsning av oppgaver, jf. NOU 2017:13 kapittel 21.3.1.1.

Representantskapet deler dette synet. Virksomheten er tjent med åpenhet, og det er over de senere årene tatt stadig nye skritt i denne retning. Dette omfatter bankens protokoller, pengepolitiske rapporter, publikasjoner som for eksempel Det norske Finansielle Systemet og rapporter om sentralbankvirksomheten. Forventningsnotater og rapporter om forvaltningen av SPU er også omfattet av stor interesse nasjonalt og internasjonalt.

Representantskapets arbeid synliggjøres gjennom årlige rapporter til Stortinget, som har blitt utviklet siden lovendringen i 2009. Her presenteres gjennomføringen av tilsynet, representantskapets merknader og hovedstyrets oppfølging. Også behandlingen av og vedtak om budsjett og årsregnskap omhandles. Prioriteringer i tilsynet framover er en viktig del av rapporten. Representantskapets forretningsorden, protokoller, attestasjonsuttalelser som er sendt til Finansdepartementet er publisert, og det samme gjelder fastsatt budsjettreglement for Norges Bank.

Dersom all oppfølging med Norges Bank skal legges til departementet, legger representantskapet til grunn at den samme åpenheten om planer, gjennomføring og rapportering om tilsynet blir videreført.

Utvalget foreslår i lovmodell C (der Statens pensjonsfond utland forvaltes i Norges Bank) § 2-5 (5) at lov om målbruk i offentlig tjeneste *ikke* skal gjelde for saksbehandlingen i styret.

Representantskapet er skeptisk til hvorvidt en slik særbestemmelse bør tas inn i loven om Norges Bank som driver en offentlig virksomhet. Konsekvensene vil være at det kan legges fram saksdokumenter på andre språk enn norsk. Det krever særdeles god språkkunnskap både i administrasjonen og i styret, og det kan medføre en risiko for at styrende organers saksbehandling blir mindre nøyaktig.

Protokoller og saksdokumenter som er offentlig tilgjengelige bør etter representantskapets syn som et minimum skrives på norsk.

6. Nærmere om representantskapets erfaringer fra tilsyn med forvaltningen av Statens pensjonsfond utland

Finansdepartementet har i februar 2017 foretatt en evaluering av Statens pensjonsfonds etterlevelse av de såkalte Santiagoprinsippene. Det er vist til betydningen av et uavhengig tilsyn etter dagens ordning med forvaltningen av SPU for oppfyllelse av flere av prinsippene. I denne sammenhengen vises det blant annet til prinsipp nr. 7 for modell for styring og kontroll, prinsippene 8 og 10 for tilsyn med styret, prinsipp 10 også om Riksrevisjonen kontroll med departementet og statsråden. Prinsipp 16 gjelder for representantskapets rapport til Stortinget.

En endring av dagens organisering av SPU ved å opprette en ny virksomhet utenfor Norges Bank og bortfall av gjeldende tilsynsmodell vil blant annet måtte medføre ny vurdering av oppfyllelsen av disse prinsippene.

Eventuelle endringer må som utvalget også peker på, minst ivareta like sterke tilsynsfunksjoner som i dag. Det forutsettes at Finansdepartementet gjennom eierrollen i SPU fortsatt vil fatte vesentlige beslutninger om forvaltningen. I NGIM-loven (foreslått modell A, utredningens kapittel 36.1.3) reguleres tilsyn i § 7.

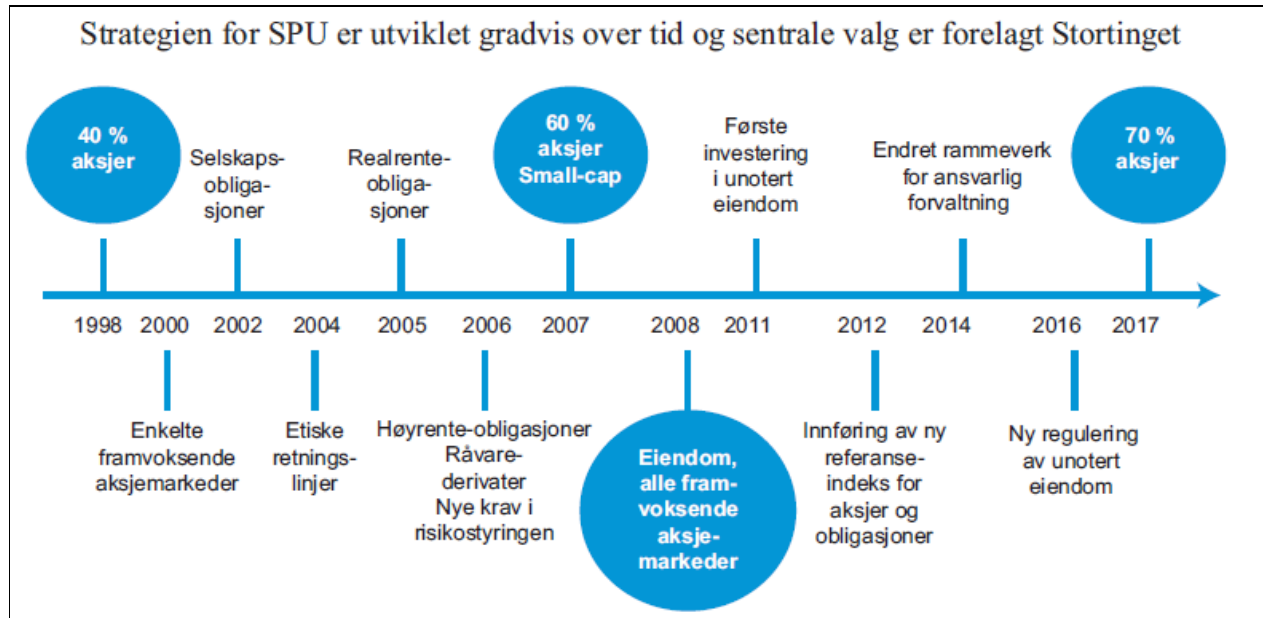
Representantskapet mener at det ved en eventuell lovendring må gjelde krav om et uavhengig organ som fører tilsyn med tilsvarende omfang og som rapporterer minst på samme nivå som etter gjeldende sentralbanklov og mandatet for SPU.

Utvalget gir i utredningen uttrykk for at: «Eventuelle virkninger både for skattlegging og immunitet er imidlertid usikre, men ikke av en slik størrelse at utvalget mener det bør tillegges vekt.»

Håndtering av skatt innenfor kapitalforvaltningsområdet er en komplisert oppgave som medfører betydelig risiko. Med utgangspunkt i rapporter fra tilsynsgjennomganger og attestasjonsoppdrag har representantskapet vurdert Norges Banks håndtering av skatt. Hovedkonklusjonene fra dette arbeidet er presentert i de årlige rapportene til Stortinget. Som sentralbank har Norges Bank i utgangspunktet avklarte skatteforhold og forutsigbarhet i sin immunitetsstatus overfor land SPU investeres i.

Representantskapet merker seg at Finansdepartementet har henvendt seg til Norges Bank for å få en ny vurdering innen slutten av januar 2018 av disse spørsmålene.

6.1 Utviklingen i rammeverket for tilsyn med SPU



I NOU 2017:13 oppsummeres hvordan mandatet for forvaltningen av SPU har utviklet seg over tid, jf. figur 7.5 i utredningen som er gjengitt over. Disse endringene er presentert i Finansdepartementets årlige meldinger til Stortinget, og Stortingets vedtak er blitt gjenspeilet i oppdateringer av mandatet for forvaltningen av SPU. I samme periode er også styrings- og kontrollrammeverket for forvaltningen av SPU tilsvarende utviklet:



Med økt kapital under forvaltning, en høyere aksjeandel inkludert investering i fremvoksende markeder samt unotert eiendom, har Norges Bank bygd opp en mer omfattende organisasjon for å ivareta utviklingen i mandatet. I 1999 var det Finansdepartementet som rapporterte til Stortinget om bankens håndtering av oppdraget med å forvalte SPU, blant annet med utgangspunkt i hovedstyrets årsberetning og årsregnskapet fastsatt av representantskapet. Før Stortinget vedtok lovendringene med en direkterapportering fra representantskapet, ble ansvarsforholdet mellom Stortinget, Riksrevisjonen, Norges Banks representantskap, Finansdepartementet og Norges Bank drøftet. I Ot. prp. nr. 58 (2008-2009) ble mulige interessekonflikter i tilsynet belyst, blant annet at:

«Når Riksrevisjonen skal vurdere om Finansdepartementet har forvaltet fondet i samsvar med Stortingets forutsetninger, vil bankens reviderte regnskaper være et vesentlig premiss. Hvis det er Riksrevisjonen som har revidert disse regnskapene, vil den i så fall måtte vurdere Finansdepartementets forvaltning på bakgrunn av regnskaper den selv har revidert. En ekstern, valgt revisor i Norges Bank vil derfor styrke Riksrevisjonens muligheter til å foreta en selvstendig kontroll av Finansdepartementets forvaltning.»

Representantskapets tilsynsarbeid med SPU er tilpasset at det er Finansdepartementet etter vedtak i Stortinget som er ansvarlig for å etablere regler for fondsforvaltningen. Hovedstyret i Norges Bank er øverste ansvarlige for den operative gjennomføringen av forvaltningen av SPU, inkludert vedtak om strategi og mål, organisering, risikostyring samt resultater i form av meravkastning. Representantskapet fører ikke tilsyn med Finansdepartementets ansvarsområder for å etablere regler for fondet, men med gjennomføringen i Norges Bank. Gjennomføring av forvalteroppdraget er komplekse og omfattende oppgaver, og representantskapet har på grunnlag av risikovurderinger fastlagt årlige tilsynsplaner, der en omfattende oppfølging av kapitalforvaltningen er blitt prioritert.

Representantskapet har gjennom avtalen med ekstern revisor en grundig kontroll med regnskapsrapporteringen til Norges Bank, inkludert relevante forhold i mandatet for forvaltningen av SPU. Tilsynssekretariatet ved siden av egen tilsynserfaring etablert rammeavtaler med norske og internasjonalt ledende fagmiljøer slik at spisskompetanse er tilgjengelig i tilsynsgjennomganger og ellers ved behov. Fra representantskapets ståsted har dette bidratt til en effektiv bruk av ressurser for å gjennomføre tilsynsoppgavene på en faglig og målrettet måte.

Ekstern revisors gjennomgang av regnskapene og representantskapets tilsyn med hovedstyret, innebærer at forvaltningen blir vurdert av parter som ikke har fattet beslutninger om Norges Banks mål og strategi, organisering eller drift. En effektiv tilsynskultur forutsetter at tilsynsorganet er aktivt, kritisk og utfordrer tilsynsobjektet. Det er vanskelig å se at Finansdepartementet kan fylle denne tilsynsrollen slik det er beskrevet i utredningen. Departementet er selv ansvarlig for resultatene av forvaltningen av fondet gjennom mandat og retningslinjer.

Tilsvarende vil det være problematisk for Finansdepartementet å ha en tilsynsrolle som beskrevet i lovutkastets § 4-1. I et tilfelle der departementet er kritisk og utfordrer hvordan Norges Bank

gjennomfører forvaltningsoppdraget, kan uttalelser tolkes som pålegg fra departementalt hold. I en slik situasjon blir det uklart hvilke beslutningsfullmakter og ansvar styret og administrasjonen faktisk har.

Representantskapets syn er, som tidligere nevnt i avsnitt 4.3, at utvalgets forslag om departementet som tilsynsorgan for forvaltningen av SPU medfører en uheldig sammenblanding av roller.

6.2 Praktiske eksempler fra tilsynsarbeidet med forvaltningen av SPU

I tilsynsgjennomgangene blir det vurdert om hovedstyret har etablert tilfredsstillende styringsrammeverk slik at lover, forskrifter og mandater som omfatter Norges Bank blir ivarettatt. Videre er det vanlig at forvaltningen hos Norges Bank blir sammenlignet med praksis hos andre ledende aktører internasjonalt, når det gjelder forhold som kost-/nyttevurderinger, risikostyring og ansvarlig investeringsvirksomhet. Ved behandling av tilsynsrapporter har representantskapet i en rekke tilfeller eksplisitt bedt om oppfølging og tilbakemelding fra hovedstyrets side og hovedstyret er anmodet om å vurdere å videreutvikle styringsrammeverket på ulike områder. Det vises her til eksempler på tilsynsgjennomganger med anmodninger til hovedstyret:

- Ansvarlig investeringsvirksomhet i forvaltningen av SPU (2013): *Hovedstyret ble bedt å vurdere å tydeliggjøre målene og videreutvikle rapporteringen.*
- Hovedstyrets prosesser for styring og kontroll (2014): *Hovedstyret ble bedt å vurdere å etablere et risikoutvalg.*
- Styring av og kontroll med landrisiko i forvaltningen av SPU (2015): *Hovedstyret ble bedt å vurdere å utforme objektive kriterier i godkjennelsen og oppfølgingen av land.*
- Styring av kostnadsutviklingen i forvaltningen av SPU (2016): *Hovedstyret ble bedt å vurdere å benytte mer konkrete kost-/nyttevurderinger i strategi- og budsjettprosessene.*
- Rammeverket for risikostyring og kontroll av eiendomsforvaltningen (2015): *Hovedstyret ble bedt om å vurdere å tydeliggjøre særskilte styringsprinsipper i forvaltningen.*

De vesentligste poengene fra tilsynsgjennomgangeene er oppsummert i de årlige rapportene til Stortinget. Representantskapet har jevnlig fulgt opp hovedstyrets håndtering av kommentarer og anmodninger. Der andre tilsynsmyndigheter kan ilegge bøter eller annen straff dersom tilsynsobjektet ikke etterlever pålegg om endring, har representantskapet *åpenhet* som eneste effektive virkemiddel. I de offentlige rapportene har representantskapets mål vært å oppsummere tilsynet på en nøktern måte, slik at offentligheten får et objektivt innblikk i sentrale problemstillinger ved gjennomføringen av forvaltningen av SPU, innenfor gjeldende lovverk.

Rapporteringen om tilsynet har etter representantskapets mening skapt en konstruktiv åpenhet og dialog. Tilsynsgjennomgangene har lagt grunnlag for behandling i hovedstyret, internt i banken, på Stortinget og i offentligheten.

6.3 Utvikling i forvaltningsmodellen for SPU og implikasjoner for tilsynet

I NOU 2017:13 s. 15 sier utvalget at «*Organiseringen må legge til rette for at forvaltningen av fondet [SPU] kan utvikles videre. Det vil være en styrke å ha en organisasjon og et styre som bare har det som oppgave.*»

Representantskapet mener organiseringen av forvaltningen av SPU må ses i sammenheng med målet for fondet. Etter det representantskapet erfarer, har ikke Stortinget drøftet noe nytt mål for SPU, og Finansdepartementet har ikke i de senere årene forespeilet endringer av vesentlig betydning i den overordnede strategien for SPU.

Representantskapet vil også vise til Smiths framstilling av tilsynsoppgavene med forvaltningen av SPU. Dette tilsynet følger ikke direkte av grl. § 75 C, men Smith understreker (side 2) viktigheten av Stortingets direkte tilsyn med landets finansielle formue:

«Overfor SPU er det ikke tale om noe brudd med en gammel tradisjon; representantskapets nåværende tilsyn med fondet må snarere forstås som et biprodukt av beslutningen om å legge formuesforvaltningen til Norges Bank. Når det også på dette punkt kan være grunn til å være oppmerksom på denne delen av reformforslaget, skyldes det derfor at SPU kan betraktes som en del av statens egenkapital med indirekte, men potensielt vesentlig betydning for «pengevesenet» (tilliten til norsk valuta etc.). Dessuten er petroleumsformuens betydning for Norges fremtid så stor at Stortingets rolle fortjener refleksjon helt uavhengig av hva man måtte tenke om grunnlovsbestemmelsens mulige betydning.»

I utredningens kapittel 36.1.4 «endringer i andre lover» foreslås en ny bestemmelse om Statens pensjonsfond § 9: «*Departementet skal evaluere forvaltningen av Statens pensjonsfond og rapportere til Stortinget i årlige meldinger.*» I gjeldende sentralbanklov, § 30 fjerde ledd punkt 3, om representantskapets rapport til Stortinget heter det: «*Uttalelsen om tilsynet med banken skal minst inneholde en redegjørelse for tilsynet med bankens kapitalforvaltning,*» Representantskapet foreslår at minimumskravet til rapportering om tilsyn med SPU videreføres.

Representantskapet understreker at eventuelle justeringer i lovverket som omfatter forvaltningen av SPU må ivareta at et uavhengig organ rapporterer direkte til Stortinget om tilsynet med kapitalforvaltningen. Dette er nødvendig for å sikre tilstrekkelig innsyn i og demokratisk forankring av kontrollen med landets finansielle formue.

Vedlegg

Representantskapets nåværende formål, virkemidler og rapportering

Representantskapet mener at utredningens framstilling av representantskapets oppgaver og gjennomføring av tilsynet ikke gir en dekkende beskrivelse. Det gis derfor her en kortfattet oversikt over arbeidet og vises for øvrig til de årlige rapportene i Dokument 9 til Stortinget for perioden 2010-2016.

Formål

Det historiske lovgrunnlaget for etableringen av representantskapet i Norges Bank er Grunnloven § 75 c «Det tilkommer Stortinget å føre oppsyn med rikets pengevesen.» Organiseringen av tilsynet og forankringen av oppgavene framgår av Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven) §§ 5, 7, 9, 29, 30, og 30 a.

Etter sentralbankloven § 7 fører representantskapet tilsyn med hovedstyret i Norges Bank.

«Representantskapet skal 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.»

Målene for tilsynet er formulert i treårige strategier. Strategien for 2016-2018 lyder:

«Representantskapet skal ivareta demokratisk innsyn i og uavhengig kontroll med Norges Banks virksomhet. Det skal være en bred oppfatning i Stortinget at representantskapet utøver et kvalifisert og effektivt tilsyn med Norges Bank i tråd med sentralbankloven og Stortingets forventninger. Representantskapet skal bidra til at Norges Banks gjennomføring av sentralbankoppgaver og forvaltningen av Statens pensjonsfond utland har høy tillit i samfunnet. Tilsynet skal bidra til utvikling av styring og kontroll i Norges Bank.»

Ressurser og organisering

Representantskapet består av 15 medlemmer og to fast møtende varamedlemmer oppnevnt av Stortinget.

Den faste komité er et arbeidsutvalg for representantskapet opprettet i samsvar med sentralbankloven § 7 fjerde ledd. Komiteen består av representantskapets leder, nestleder og tre øvrige medlemmer.

Representantskapet har et sekretariat med seks medarbeidere under ledelse av direktør ansatt av

representantskapet.⁴

Hovedformålet for tilsynssekretariatet er å gi et solid grunnlag for representantskapets tilsyn med Norges Bank og legge til rette for gjennomføring av representantskapets møter.

Representantskapet har valgt Deloitte AS som Norges Banks eksterne revisor.⁵ Oppdraget omfatter revisjon av årsregnskapene for Norges Bank, Norges Banks pensjonskasse og annen tilknyttet virksomhet. Deloitte AS reviderer også regnskapsrapporteringen for investeringsporteføljen til SPU som inngår som en del av Norges Banks årsregnskap. Det blir utført forenklet revisorkontroll av regnskapene for SPU for årets tre første kvartaler.

Samlet leverer ekstern revisor ca. 7300 timer pr år til finansiell revisjon.

Ekstern revisor leverer avtalte årlige attestasjonsuttalelser til oppdrag som Norges Bank har overfor Finansdepartementet vedrørende statens konsernkonto og statsgjeldsforvaltningen.

Representantskapet og sekretariatet har inngått rammeavtaler med Oliver Wyman AB innenfor internasjonal kapitalforvaltning og advokatkontoret Thommessen innenfor juridiske spørsmål. I tillegg benyttes konsulentressurser hos Deloitte AS.

I tilsynet for perioden 2015-2017 har eksterne fagressurser levert om lag 9000 timer fordelt på løpende tilsyn og bistand i 14 av 18 rapporterte tilsynsgjennomganger.

Kostnader for de tre siste årene er presentert i rapporten til Stortinget for 2016. For 2017 vises godkjent budsjett, jf. tabell 1 i representantskapets rapport for 2016.

Beløp i hele tusen kroner	2017	2016	2015
Representantskapet	4 010	4 506	2 602
Tilsynssekretariatet	13 090	12 494	11 522
Eksterne fagressurser	8 000	6 623	10 955
Finansiell revisjon	15 500	16 194	18 261
Totalt	40 600	39817	43 340

Oppgaver og virkemidler

En oversikt over representantskapets hovedoppgaver:

- *Føre tilsyn med hovedstyrets styring av og kontroll med Norges Bank, herunder føre tilsyn med bankens drift og med at reglene for bankens virksomhet er fulgt.*
- *Vedta budsjett etter forslag fra hovedstyret*
- *Fastsette årsregnskap utarbeidet av hovedstyret*
- *Velge revisor, godkjenner revisors planer og kostnader*
- *Avgi uttalelse om hovedstyrets protokoller, tilsynet med banken og saker som det*

⁴ Sentralbankloven § 5 fjerde ledd

⁵ Engasjementsavtalen har en varighet på seks år og omfatter regnskapsårene 2016-2021.

forelegges av hovedstyret.

- *Fastsette regler for lån til ansatte*
- *Bestemme at produksjon av pengesedler og mynter eller annen forretningsmessig virksomhet som faller inn under denne loven, skal utøves av selskap som banken helt eller delvis eier.*
- *Føre tilsyn med selskaper banken helt eller delvis eier*

Som rammer for egen virksomhet har representantskapet fastsatt:

- *Forretningsorden for representantskapet*
- *Mandat for Den faste komité*
- *Instruks for tilsynssekretariatet*

Som rammer for Norges Banks virksomhet har representantskapet fastsatt:

- *Budsjettreglement for Norges Bank*
- *Reglement for lån til ansatte i Norges Bank*
- For datterselskaper⁶ som opprettes i forbindelse med investeringer i eiendom i utlandet, har representantskapet fastsatt retningslinjer for å ivareta at Norges Banks eksterne revisor normalt velges som revisor i selskapene.

Mellom Riksrevisjonen og Norges Banks representantskap er det inngått en signert avtale:

«Retningslinjer for informasjonsutveksling og koordinering av revisjon og tilsyn mellom Riksrevisjonen og Norges Banks representantskapet vedrørende Statens pensjonsfond utland.»

Representantskapets sekretariat forvalter avtalen med Deloitte og koordinerer informasjonsutvekslingen mellom Deloitte AS og Riksrevisjonen vedrørende SPU og statsgjeldsforvaltningen.

Representantskapets tilsyn gjennomføres ved behandling av framlagte saker i møtene. Rapporter fra tilsynsgjennomganger og attestasjonsuttalelser oversendes hovedstyret, og representantskapet ber om hovedstyrets redegjørelser knyttet til vurderingene. Hovedstyrets besvarelser følges opp.

Representantskapet har fastsatt budsjettreglement med overordnede prinsipper for økonomistyringen i Norges Bank. Prinsippene omfatter også forvaltningen av SPU. Ved behandling av årlige budsjetter og årsregnskapsrapportering gjør representantskapet kritiske vurderinger og kan anmode hovedstyret om utfyllende informasjon.

Hovedstyret skal minst en gang årlig oversende en vurdering av risikosituasjonen for Norges Banks virksomhet til representantskapet. Representantskapet følger gjennom denne rapportering opp vesentlige risikoområder og kan be hovedstyret om utdypende orienteringer.

⁶ Selskaper etablert etter sentralbankloven § 5 tredje ledd og øvrige datterselskaper med revisjonsplikt

I protokoll fra møtene framkommer vedtak, eventuelle spørsmål eller påpeking av risikoforhold, andre merknader samt sentralbanksjefens redegjørelser.

Representantskapets arbeid gjøres offentlig kjent gjennom

- protokoller fra møtene som publiseres under representantskapet på Norges Banks hjemmesider
- rapporter fra tilsynsgjennomganger / attestasjonsuttalelser som er avgitt etter internasjonal standard for attestasjonsoppdrag ISAE 3000 og publiseres ved oversendelse til Finansdepartementet
- årlig rapport til Stortinget om representantskapets arbeid

Rapportering

I rapportene til Stortinget gjør representantskapet rede for sine merknader gjennom året, hovedstyrets oppfølging til tilsynskommentarer og eventuelle uavklarte spørsmål som er gjenstand for videre oppfølging. Det er således Stortinget som tar stilling til saker og problemstillinger der det måtte komme fram betydelig uenighet mellom Norges Banks hovedstyre og representantskapet som tilsynsorgan.

Minst én gang årlig skal representantskapet legge fram sin uttalelse om hovedstyrets protokoller og tilsynet med Norges Bank for Stortinget i samsvar med sentralbankloven § 30 fjerde ledd og § 5 femte ledd.

«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.»*