

# Sentralbanklovgivning – utviklingslinjer og endringsbehov

*Bernt Nyhagen<sup>1</sup>*

*De rettslige rammene for sentralbankene er stadig i fokus. Artikkelen ser på utviklingen av sentralbanklovgivningen internasjonalt og i Norge og gjennomgår nærmere aktuelle lovendringsspørsmål i Norge.*

## **1 Innledning**

«Slipp sentralbanken fri», «Monetær vekkelse», «Er uavhengige sentralbanker udemokratiske?», «Ingen problem så lenge fornuftige mennesker styrer sentralbanken», «Feldt varnar för nya Riksbanken», «Storvik vingeklippet», «Storvik gir oss håp», «Tid for endring», «Hysj-hysj om euro». Avisoverskriftene er mange og sentralbankene har sjelden grunn til å klage på mediainteressen. Iblant hadde det snarere vært en fordel om det ble skrevet og sagt litt mindre.

Et innspill fra en sentralbankjurist må det likevel være rom for. Min artikkel vil konsentrere seg om de rettslige rammene for sentralbankene internasjonalt og i Norge med særlig fokus på uavhengighets spørsmål og forholdet til statsmyndighetene. Et historisk tilbakeblikk vil vise at aktuelle problemstillinger kanskje ikke alltid er nye (pkt 2). Jeg har moret meg med å gå noe lengre tilbake i historien enn den aktuelle utvikling. Det gis deretter et utsnitt fra debatten om og behandlingen av sentralbank spørsmål internasjonalt og i Norge den senere tid (pkt 3). Et hovedpunkt i artikkelen er en gjennomgang av en del aktuelle lovendringsspørsmål i Norge på bakgrunn av foreliggende lovgivningsinitiativ, debatt og utviklingstendenser (pkt 4). Til slutt følger en avrundning (pkt 5).

## **2 Tilbakeblikk**

### *2.1 Internasjonalt*

Sveriges Riksbank og Bank of England blir vanligvis omtalt som de eldste sentralbanker. Riksbanken ble etablert i 1668, men da mer som vanlig bank enn egentlig sentralbank eller seddelbank. Rett til å utstede egentlige pengesedler fikk banken først på 1800-tallet, og seddelmonopol fikk den i begynnelsen av vårt århundre. Bank of England ble stiftet ved charter av 1694 og fikk umiddelbart seddelutstedelsesrett.

Først på begynnelsen av 1800-tallet ble en ny gruppe av de nåværende sentralbanker etablert, selv om noen har aner lenger tilbake. Da fikk en bl.a. Banque

---

<sup>1</sup> Bernt Nyhagen er direktør i Juridisk avdeling i Norges Bank

de France (1800), Finlands Bank (1811), Nederlandsche Bank (1814), Norges Bank (1816), Österreichische Nationalbank (1817) og Danmarks Nationalbank (1818).

I annen halvdel av 1800-tallet fulgte så opprettelsen av nasjonale sentralbanker i Belgia, Japan, Russland, Spania og Tyskland. Ved inngangen til vårt århundre kom det til nasjonalbanker i noen mindre land i Øst-Europa samt i Egypt og Persia. The Federal Reserve System (FED) ble opprettet som sentralbank i USA i 1913.

Etter første verdenskrig fikk vi en rekke nye sentralbanker. Den internasjonale økonomiske konferanse i 1920 i Brussel hadde henstilt til alle land som ennå ikke hadde sentralbanker, om snarest mulig å etablere slike for å bidra til stabilitet i de nasjonalte penge- og banksystemer og for å styrke det internasjonale samarbeid.

En ny bølge av sentralbanker fulgte etter annen verdenskrig, i første rekke i de tidligere kolonistatene hvor sentralbankene ble betraktet som et av symbolene på politisk uavhengighet.

Utenom seddelmonopol ble også de nye sentralbankene tillagt de vanlige oppgaver en tradisjonelt har forbundet med sentralbanker – statens fiskalagent og bankforbindelse, forvaltning av valutareservene, bankenes bank mv. Med hensyn til kompetanseområdet for øvrig, varierte dette mye avhengig av den politiske og økonomisk/finansielle struktur i landene.

Uavhengighet av den utøvende statsmakt var lenge et grunnleggende prinsipp for sentralbankvirksomhet. Sentralbankenes ansvar for veksling av sine sedler mot sølv (vanlig før 1870-årene) eller gull forutsatte at de ikke ble utsatt for politisk påtrykk. Men prinsippet om sentralbankenes uavhengighet ble hevdet også etter at de fleste sentralbankene i 1920-årene ble fritatt for gullinnløsningsplikten. Særlig fra annen halvdel av 1930-årene begynte både nye oppgaver og en ny holdning å gjøre seg gjeldende, som sterkere understreket sentralbanken som et forvaltningsorgan og med pengepolitikken som integrert ledd i den økonomiske politikken.

Generelt kan en si at så lenge ambisjonsnivået i den økonomiske politikk var lavt og de virkemidler en rådet over var begrenset, hadde sentralbanken en betydelig grad av selvstendighet. Men selvstendigheten gjaldt innenfor grenser som var stramt trukket opp i lovverk og av pengesystem. Etter hvert som de politiske myndigheter påtok seg et større ansvar for den økonomiske utvikling, ledet dette også til at de skaffet seg og brukte utvidete virkemidler for å gjennomføre politikken, en økonomisk politikk som sentralbankene ble en del av. Dette utvidete ansvarsområde for den økonomiske politikk har likevel gitt rom for forskjellige løsninger mht sentralbankens stilling på sitt spesielle område – gjennomføringen av penge- og valutapolitikken. Forskjellen mellom de ulike land kom her særlig fram i hvem som fastla de pengepolitiske måltall, og i statsmyndighetenes medvirkning når det gjaldt anvendelsen av de pengepolitiske virkemidler.

I hvilken grad disse forskjellene avspeilte seg i lovgivningen varierte. Graden av faktisk selvstendighet for sentralbankene lar seg i det hele ikke uten videre utlede av de forskjellige lovverk, men vil variere med tradisjon, faktisk autoritet, personer i ledelsen mv. Som sentralbanker med særlig sterk grad av selvstendig-

het har gjerne vært nevnt den amerikanske Federal Reserve, den tyske Bundesbank og den sveitsiske nasjonalbank. Som sentralbanker som var undergitt politiske direktiver i virkemiddelbruken kan nevnes den engelske, franske og italienske sentralbanken.

I alle fall det seneste tiåret har utviklingen internasjonalt klart gått i retning av større faktisk og rettslig sentralbankuavhengighet. Ofte har dette skjedd sammen med fastslåing av prisstabilitet som det politisk bestemte, sentrale mål for pengepolitikken. Klarest ser vi dette i det nye europeiske sentralbanksystem og valg av pengepolitisk regime for dette. Viktig har også vært et av Blair-regjeringens første sentrale politiske vedtak etter valget i 1997 – fristilling av Bank of England i gjennomføringen av pengepolitikken. Land som nå legger om sin politikk fra sentralstyring til markedsøkonomi, følger gjennomgående de samme hovedprinsipper, med særlig vekt på sentralbankens selvstendighet i utøvelsen av pengepolitikken. Som en motvekt mot utviklingen med større sentralbankuavhengighet, har samtidig betydningen av innsyn overfor («transparency») og ansvar for («accountability») sentralbankene blitt understreket.

Kanskje har pendelen begynt å svinge tilbake igjen. I EU-landene synes det nå i sterkere grad å bli fokusert på vekst og sysselsetting. Dreiningen i synet på den økonomiske politikken kan gå i retning av at sentralbanken i større utstrekning bør vektlegge hensynet til vekst og sysselsetting i utformingen av pengepolitikken. Sentralbanken forutsettes fortsatt være selvstendig, men også rimelig «lydhør» overfor politikerne. Den koordinerte rentenedsettelsen i ØMU-landene 3.12.98, synes det likevel riktig å se på som en handling i full forening med prisstabilitetsmålet og sentralbankuavhengighet og ikke som utslag av en annen eller påtvunget pengepolitikk.

I EU-landene kan det for øvrig på kort eller mellomlang sikt i høyden bli tale om nyanser i vektleggingen, idet landene er traktatmessig forpliktet til å prioritere opprettholdelse av prisstabilitet i pengepolitikken og et uavhengig sentralbanksystem. Nettopp denne traktatmessige binding som i prinsippet bare kan løses på ved enstemmighet, kan synes særlig betenkelig fra et «demokrati»-synspunkt. Dette bundethets-problem er ikke relevant ved den aktuelle diskusjon om en uavhengig sentralbank i Norge.

På pengepolitikken område må ellers nevnes de vidtgående internasjonale liberaliseringer av valuta- og kapitalstrømmene som landene er bundet til iht avtaler i regi av IMF, WTO, OECD og EU/EØS mv. Noen konsekvenser av dette for sentralbankene er nevnt i forskjellige sammenhenger nedenfor. Men også på dette område har man den senere tid, med bakgrunn bl.a i Asia-krisen, kunnet registrere visse initiativ for å snu utviklingen i retning av å gjeninnføre restriksjoner på kapitalbevegelser og avgifter på valutahandelen mv.

Den internasjonale utvikling på andre områder som organisering av banktilsyn, sentralbankenes økende engasjement i betalingssystemer, tendenser til utskilling av forretningsdrift mv, kommer jeg også kort tilbake til.

## *2.2 Norge fram til sentralbankloven av 1985*

I Danmark-Norge ble det gjennomført en stor pengereform i 1813 med en riksbank med enerett til å utstede sedler og med en egen avdeling i Norge. Etter

atskillelsen fra Danmark fortsatte avdelingen i Norge som en selvstendig norsk bank. I novembergrunnloven fra 1814 ble det så bestemt (§ 110):

«Norge beholder sin egen Bank, og sit eget Penge- og Myntvesen, hvilke Indretninger ved Lov bestemmes.»

Norges Bank ble deretter grunnlagt ved lovvedtak 14.6.1816. Samtidig ble det vedtatt en «Lov angaaende Pengevæsenet». Stiftelsen av banken var et viktig ledd i bestrebelsene på å skape et selvstendig, norsk pengevesen. Banken ble organisert som et privateid aksjeselskap, ble gitt konsesjon for 30 år, og fikk rett til å utstede pengesedler som skulle være tvungne betalingsmidler. For bl.a å sikre uavhengigheten best mulig overfor kongemakten, ble bankens hovedsete lagt flere dagsreiser unna hovedstaden til Trondhjem. I 1897 ble faren ansett for å være over, eller de praktiske ulemper for store, og hovedsetet flyttet til Christiania. Ved siden av seddelutstedelsen hadde banken bl.a. viktige oppgaver som vanlig bank overfor næringslivet. Noen annen form for bankvesen fantes ikke i Norge på den tid banken ble stiftet.

I 1875 fikk vi en ny lov om pengevesenet og i 1892 en ny lov om Norges Bank. I 1936 ble det klargjort i loven at Norges Bank hadde anledning til å drive markedsoperasjoner. I 1949 overtok staten aksjene i Norges Bank. I 1962 overføres myntvesenet og Den Kongelige Mynt fra staten til Norges Bank.

Lovene fra 1875 og 1892 bygde fortsatt på forutsetningen om et metallistisk pengesystem, der Norges Bank var forpliktet til dels å veksle inn norske kroner mot en nærmere angitt mengde gull og dels å utstede norske kroner mot gull. For å ha kontroll over innløsningsplikten og seddelvolumet, var banken rettslig uavhengig av de politiske myndigheter. Norges Bank var således ikke underkastet instruksjonsmyndighet, heller ikke hadde den plikt til å forelegge sine avgjørelser for andre myndigheter og det var ingen adgang for andre myndigheter til å omgjøre bankens vedtak. Statspraksis gjennom mellomkrigstiden aksepterte denne selvstendighet.

Etter at gullstandarden var opphevet i 1914, representerte Norges Banks paripolitikk og gjeninnføring av gullstandarden i 20-årene en særlig turbulent og omstridt periode for Norges Bank. Opplevelsen av 20-årenes problemer ga tilliten til sentralbanken en alvorlig knekk. Noen vil mene at erfaringene fra denne periode kanskje fortsatt er med å prege holdningene til Norges Banks rolle i dag. Et klart skifte i holdning kom i alle fall med den annen verdenskrig. I 1946 kom den nye sjefdirektør Gunnar Jahn med en prinsipputtalelse om at det «er en selvfølge at en seddelbank ikke kan og ikke bør føre en politikk som er i uoverensstemmelse med den som er besluttet av Storting og regjering». Carsten Smith har i 1985 formulert det slik at «Senere har banken, under skiftende ledelser og i forhold til skiftende regjeringer, gjennomført et samarbeid og en innordning uten å gjøre bruk av sin uavhengige status».

Med visse endringer dannet loven om pengevesenet fra 1875 og loven om Norges Bank fra 1892 likevel de sentrale formelle, legale rammer for Norges Banks virksomhet helt til ikrafttredelsen av den nye loven om Norges Bank og pengevesenet i 1985. Utviklingen hadde da naturlig nok løpt fra en rekke av bestemmelsene i disse lovene. De regulerte en rekke sekundære og til dels bortfalte

problemer, mens sentrale kreditt-, penge- og valutaretslige spørsmål til dels stod ubesvarte. En hovedoppgave var derfor en rettslig opprydding.

Nå hadde det riktignok før vedtagelsen av den nye sentralbankloven, blitt vedtatt to andre sentrale lover på området. Parallelt med at sentrale bestemmelser i 1875- og 1892-lovene mistet sin praktiske betydning, ble sentrale deler av penge-, kreditt- og valutapolitikken etter annen verdenskrig styrt gjennom forskjellige direkte reguleringer i medhold av valutareguleringsloven av 1950 og penge- og kredittloven av 1965. Valutareguleringen tok opprinnelig primært sikte på å sikre kontroll med betalingsbalansen og støtte opp om varerasjoneringen, senere kontroll med kapitalbalansen ved direkte kontroll av valutabevegelsene. Hovedmålene for reguleringene etter penge- og kredittloven var å opprettholde en kontrollert renteutvikling, sørge for balansert kreditttilgang og å kanalisere kreditten til ønskede sektorer. I perioder skjedde reguleringene delvis i former for frivillighet gjennom Samarbeidsnemnda, kredittavtaler og renteforståelser mv mellom myndighetene og bankene.

Kompetansen etter disse lovene lå og ligger hos Kongen med delegasjon til Finansdepartementet. Norges Bank har i tilfelle bare fått delegert myndighet underordnet departementet. Sentralbankens tradisjonelle pengepolitiske virkemidler i form av fastsettelse av sine utlåns- og innskuddsrenter overfor bankene, intervensjoner i penge- og valutamarkedene og tilførsel og inndragning av likviditet, ble nå hovedsakelig bare brukt til å supplere myndighetenes virkemiddelbruk etter valutareguleringsloven og penge- og kredittloven.

På denne bakgrunn ble den nye norske sentralbankloven forberedt og vedtatt. Loven ble til etter en bred og til dels skarp debatt om bankens oppgaver og plass i styringsverket. Det ble hevdet synspunkter som spente fra sentralbanken som en fjerde statsmakt for pengevernet til sentralbanken som et vanlig forvaltningsorgan. Særlig omstridt var forslaget om en lovfestet instruksjonsrett for regjeringen overfor banken. I det store og hele må man kunne si at lovforslaget innebar en opprydding og kodifisering av den praksis som hadde nedfelt seg fram mot vedtagelsen, men som kanskje ikke helt tok høyde for en utvikling internasjonalt og i markedene som var på gang.

Særlig Norges Bank fremkom i sin høringsuttalelse med kritikk i denne retning. Direksjonens høringsuttalelse er utgitt i Norges Banks skriftserie nr 14, 1984. Det vises bl.a her til at Norge gjør mindre bruk av sin sentralbank i gjennomføringen av penge- og kredittpolitikken enn noe annet industrialisert land med sammenlignbare politiske institusjoner. Utvalgets forslag vil ikke forandre noe på dette. Andre land har langt tidligere i etterkrigstiden og i større grad enn Norge tatt i bruk markedsorienterte virkemidler i kredittpolitikken (s 6). Sammenholdt med internasjonal sentralbanklovgivning trekkes særlig følgende fram i forhold til lovutkastet (s 11):

- « a) Formålsparagrafen har fått en svært generell utforming som ikke gir banken noen spesiell målsetting for sitt arbeid.
- b) Det er ikke lagt til rette for noe beslutningsorgan av personer som har sin fulle arbeidstid i banken. - - -
- c) Pengepolitiske reservekrav er ikke innarbeidet i sentralbanklov-

givingen.

- d) Det er bare lagt en formell begrensning på adgangen til direkte lån til statskassen.
- e) Tilsynet med kredittinstitusjonenes virksomhet er holdt utenfor sentralbanken.
- f) Lovutkastet tar ikke stilling til anvendelsen av overskuddet.
- g) Generelt tar andre lands sentralbanklovgivning i langt større grad sikte på å regulere de forhold som gjelder sentralbanken i selve loven, mens det foreliggende lovutkast mer bærer preg av å være en fullmaktslov for skiftende regjeringer.»

Loven ble likevel i det store og hele vedtatt i samsvar med Ryssdal-utvalgets forslag. Bare Fremskrittspartiet gikk inn for større uavhengighet for sentralbanken under lovbehandlingen.

### *2.3 Sentralbankloven av 1985 og utviklingen senere*

Loven slår fast at Norges Bank 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. Ved siden av disse og andre oppgaver som nevnes spesielt i loven, kan banken sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank. Det gir banken et ansvar for å møte skiftende utfordringer over tid. Samtidig skal banken utøve sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene (regjeringen og Stortinget i fellesskap).

Lovteknisk har loven fått et greit omfang (29 paragrafer). Den er delt i 6 operative kapitler med alminnelige bestemmelser, organisatoriske bestemmelser, bestemmelser om de 3 hovedområder betalingsmidler (erstatte den gamle pengeloven fra 1875), kredittmarkedet og valutamarkedet, og endelig om budsjett, beretning og regnskap.

I lovproposisjonen understrekes det for øvrig at det ikke legges opp til «vesentlige endringer i forholdet mellom de politiske myndigheter og Norges Bank ved opplegget og gjennomføringen av penge-, kreditt- og valutapolitikken. Dette innebærer blant annet at myndighet til å treffe vedtak med hjemmel i kredittloven fortsatt vil ligge hos de politiske myndigheter og at de sentrale deler av rentepolitikken fastsettes av Storting og Regjering som nå» (prp s 3).

Slik har det ikke helt gått. Fra midten av 80-årene har virkemidlene etter penge- og kredittloven og valutareguleringsloven gradvis gått ut av bruk til fordel for mer markedsmessige virkemidler. Ingen av bestemmelsene i penge- og kredittloven som knytter seg til regulering av kredittstrømmer, reservekrav eller renteregulering har vært i bruk siden 1987. Bestemmelsene i valutareguleringsloven om regulering av valutastrømmer har i liten grad vært anvendt siden 1990. Penge- og kredittloven og valutareguleringsloven utgjør ikke lenger en aktiv del av virkemiddelapparatet i den økonomiske politikken. Som en konsekvens av dette sendte

Finansdepartementet høsten 1996 på høring et notat om opprydding av bestemmelser i penge-, kreditt- og valutaloggivningen. Penge- og kredittloven og valuta-reguleringsloven foreslås her opphevet, og bestemmelser som det er aktuelt å videreføre innarbeidet i sentralbankloven. Dette lovforslaget omtales nærmere nedenfor i pkt 4.5.

Det viktigste virkemiddelet i pengepolitikken er således nå igjen sentralbankens fastsetting av innenlandske pengemarkedsrenter (i første rekke gjennom dagslånsrenten og folioinnskuddsrenten overfor bankene), supplert av markedsintervensjoner. Og for bruken av disse virkemidler har Norges Bank primærkompetanse direkte etter sentralbankloven (sentrbl §§ 19, 20, 21 og motsetningsvis § 24). Dette innebærer at Norges Bank har vesentlig større selvstendighet i den pengepolitiske virkemiddelbruken i dag enn da sentralbankloven ble gitt i 1985. På bankloven ble gitt i 1985. Dette rommet for Norges Banks virkemiddelbruk i praksis fortsatt mer begrenset enn hva som er vanlig internasjonalt, pga vårt relativt snevre og kortsiktige pengepolitiske mål om valutakursstabilitet. Slik sett vil en overgang til en form for inflasjonsstyring, bety et større rom for skjønn og langsiktighet og gi bankens beslutninger om virkemiddelbruken større selvstendig betydning enn i dag. Nettopp dette større spillerom er et av kjernespørsmålene i diskusjonen om valg av pengepolitisk regime. Det vises nærmere til fremstillingen nedenfor særlig under pkt 4.3.

I debatten før, omkring og etter vedtagelsen av sentralbankloven av 1985 har særlig de pengepolitiske oppgaver og uavhengigheten på dette område stått i fokus. I alle fall tre andre sentrale områder bør også nevnes:

- I mange land er tilsynet med bankene helt eller delvis lagt til sentralbanken – bl.a i USA, Frankrike, Spania og Finland. I Norge overvåker Norges Bank finansmarkedene og har en likviditetsstøttefunksjon primært overfor bankene, mens tilsynet med de enkelte finansinstitusjoner ligger til Kredittilsynet. Siden etableringen av Bankinspeksjon i 1956 og utvidelsen til Kredittilsynet i 1985 har spørsmålet om sammenslåing med eller overføring til Norges Bank vært reist ved forskjellige anledninger. Det har vært argumentert med at en sammenslåing både ville kunne bety en forenkling og forbedring av tilsynet og samtidig gi Norges Bank et bedre grunnlag til å utføre sine oppgaver som sentralbank. Spørsmålet var senest oppe i etterkant av bankkrisen på begynnelsen av 90-tallet, men har stadig blitt avvist. Det ble i stedet satset på utvidet, uformelt samarbeid samt at Norges Bank fikk en lovfestet observatørplass i Kredittilsynets styre. Stortingets granskingskommisjon for bankkrisen (Smith-kommisjonen) understreker i sin rapport (Dok nr 17 for 1997-98) pkt 12.2.5 og 12.2.6 om systemansvaret betydningen av klarere ansvarsforhold mellom Finansdepartementet og Kredittilsynet. I denne forbindelse nevnes igjen muligheten for en organisering i tilknytning til Norges Bank.

Interessant er for øvrig de ulike tradisjoner internasjonalt i synet på tilsynsoppgavene og forholdet til sentralbankens selvstendighet. Etter f. eks vanlig tysk syn anses det å legge tilsynsansvaret under sentralbanken som et inngrep i dens uavhengighet, i motsetning til f.eks etter anglo-amerikansk syn.

Utviklingen mot et eget, integrert tilsyn for både kredittinstitusjoner, forsik-

ringsselskaper og verdipapirhandel mv slik som Kredittilsynet, synes nå å være den ledende trenden internasjonalt. Et slikt omfattende tilsyn kan sies å høre mindre hjemme i en sentralbank. Særlig bemerkelsesverdig her var den nye Blair-regjeringens andre overraskende sentralbankrelaterte beslutning i 1997 – beslutningen om å overføre banktilsynet fra Bank of England til the Financial Services Authority.

Det vises ellers til egen artikkel om finansiell stabilitet.

- Tradisjonelt har det vært en sentralbankoppgave å utstede pengesedler og mynter. Etter hvert har bankenes «kontopenger» og andre betalingsmidler fått en økende betydning, og sentralbankenes ansvar for landenes betalingssystemer er blitt overordnet kontantfunksjonen. Sentralbankloven av 1985 fastslår da også at Norges Bank skal «fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet». Men banken har ikke fått noen forskrifts- eller inngrepshjemmel til å håndheve ansvaret. En egen lov om betalingssystemer mv, og med omfattende oppgaver til Norges Bank, er nå foreslått av Banklovkommisjonen i NOU 1996:24. Det ventes at Finansdepartementet vil fremme proposisjon om disse spørsmål i 1999. Om utviklingen når det gjelder betalingssystemer vises for øvrig til egne artikler i dette heftet.
- En kjerneoppgave for alle sentralbanker er å forvalte landets valutareserver. Det er også vanlig at sentralbanken utfører bankforretninger for staten og kanskje i noen grad forvalter mindre fond, jf den norske sentralbankloven § 17. Utover rammen for denne bestemmelse faller imidlertid Norges Banks forvaltning av Statens petroleumsfond, som er forankret i forskrift med hjemmel i petroleumsfondloven. I denne sammenheng kan også nevnes forvaltningen av Statens petroleumsforsikringsfond. Dette legger spesielt store formuesforvaltningsoppgaver på Norges Bank.

### **3 Noen aktuelle kilder og innspill**

#### *3.1 Internasjonalt*

I lovproposisjonen i 1984 fremholdt departementet at det bør «neppe legges stor vekt på andre lands lovgivningsmessige løsninger ved utformingen av ny lov om Norges Bank og pengevesenet» (s 18). Med globaliseringen av finans- og kapitalmarkedene vil det nok i dag likevel ikke være stor uenighet om at tilliten til og troverdigheten utad – særlig av det pengepolitiske system – vil være et vesentlig hensyn ved utformingen av nasjonale sentralbanklover. Og her vil det i seg selv kunne få konsekvenser om et lands lovgivning uten overbevisende særhensyn avviker fra et mønster som ellers anses fordelaktig internasjonalt. Markedene opptrer heller ikke alltid rasjonelt, og kan legge større vekt på slike ytre forskjeller enn det reelt skulle være grunnlag for.

En særlig viktig referanseramme for oss danner her kravene til legal konvergens i tilknytning til Den økonomiske og monetære union (ØMU) og Det europeiske sentralbanksystem (ESBS). Dette både i kraft av sin nydannende karakter og nærheten og den direkte innflytelse overfor oss og våre omgivelser. Maas-

tricht-avtalen (art 108) og statuttene for ESBS stiller her visse krav til sentralbanklovgivningen i de enkelte land. Dette gjelder bl.a:

- Forbud for sentralbanken mot å ta imot instruks fra fellesskapsorganer eller fra nasjonale myndigheter
- Krav på minst 5 års mandatperiode for sentralbanksjefen mv
- Strengt avskjedskriterier for sentralbanksjefen mv
- Gjenspeiling av virksomhetsmålene for ESBS, herunder inflasjons- eller prisstabilitetsmålet for pengepolitikken
- Forbud mot monetær finansiering, dvs at medlemslandene ikke får finansiere offentlige underskudd med midler fra sentralbanken.

Disse kravene til legal konvergens gjelder i utgangspunktet for sentralbankene i EU uansett om de er med i ØMU eller ikke. Således har Sverige vedtatt de endelige grunnlovs- og lovendringer hvor en selvstendig Riksbank får ansvaret for pengepolitikken. Endringene ble vedtatt i november 1998 med stor majoritet i Riksdagen. Dermed slapp man også eventuelle problemer med manglende oppfyllelse av Sveriges traktatmessige forpliktelser på dette område. En direksjon med seks heltidsansatte får nå beslutningsmyndighet i pengepolitiske spørsmål og skal lede Riksbanken. Det parlamentarisk valgte riksbankfullmæktige får heretter hovedsakelig bare kontrollerende oppgaver på linje med Representantskapet i Norges Bank. Inflasjonsmål har for øvrig Riksbanken styrt etter siden 1993, men uten at dette har vært lovfestet.

Storbritannia står i en særstilling ved at de gjennom forbehold ikke er bundet til å gjennomføre endringer i sentralbanklovgivningen som følger av andre og tredje etappe av ØMU. Storbritannia har lenge vært et av de toneangivende land som har hatt liten sentralbankuavhengighet. Men uten å være traktatmessig bundet til det, overrasket Blair-regjeringen etter tiltredelsen i 1997 med å kunngjøre uavhengighet for Bank of England i gjennomføringen av pengepolitikken. Endringene er nedfelt i den nye Bank of England Act 1998. Også Danmark står i en særstilling ved at de har et uttrykkelig unntak for å kunne stå utenfor ØMU. Men de er forpliktet til å oppfylle kravene til sentralbankuavhengighet, og har lenge hatt en ordning hvor en intern direksjon har det fulle ansvar for pengepolitikken og den daglige ledelse av banken. Med sin noe avslappede lovgivningstradisjon har Danmark ellers ikke funnet det nødvendig å gjennomføre vesentlige endringer i sin nasjonalbanklov fra 1936.

Det er ellers ingen hemmelighet at særlig Tyskland med sin smertefulle inflasjonshistorie har vært en pådriver i utviklingen for prioriteringen av prisstabilitetsmål og et sterkt og uavhengig sentralbanksystem. På den annen side har først og fremst Frankrike vært talsmann for større politisk innflytelse og markering av hensynene til vekst og sysselsetting. Som nevnt foran, har det vært tegn i tiden på en viss politisk glidning i denne retning.

Interessant for Norge er for øvrig utviklingen i andre land med små og åpne økonomier som Sveits, New Zealand og Canada. Her har utviklingen klart gått i retning av større selvstendighet og prisstabilitetsmål.

Fra den internasjonale arena nevnes til slutt IMF's anbefaling i sin foreløpige rapport fra oktober 1998 til Norge om å vurdere å gå over til styring etter inflasjonsmål. Dette forutsettes kombinert med økt selvstendighet for Norges Bank i virkemiddelbruken. Det siktes da særlig til forholdet til regjeringens instruksjonsrett ( jf pkt 4.3.b nedenfor).

### 3.2 Norge

Sentrale kilder her er naturlig først og fremst utredninger og vurderinger i forbindelse med de forskjellige lovgivningsinitiativ. Foran under pkt 2.2 og 2.3 er referert fra

- lovforberedelsen og lovbehandlingen i tilknytning til sentralbankloven av 1985
- lovforslag om oppheving av valutareguleringsloven og penge- og kredittloven og videreføring av enkelte bestemmelser i sentralbankloven
- lovsaker om forholdet mellom sentralbanken og Kredittilsynet
- Banklovkomisjonens forslag om lov om betalingssystemer mv.

Som nevnt gikk Fremskrittspartiet inn for større sentralbankuavhengighet ved lovbehandlingen i 1985. Her har partiet vært konsistent og fulgt opp dette senest i dok 8 (1997-98) om en ny pengepolitikk basert på inflasjonsmål og større uavhengighet for Norges Bank.

Stortingets granskingskomisjon for bankkrisen understreker i Dok nr 17 for 1997-98 pkt 12.2.5 og 12.2.6 betydningen av klare ansvarsforhold mellom regjering/departementet og Norges Bank. Kommissjonen hevder at bankkrisens forhistorie gir godt belegg for å hevde «at dagens lovgivning gir mindre klarhet enn ønskelig hvis målet er å legge grunnlaget for uavhengige råd - - - og hvis målet er å klarlegge ansvarsfordelingen». Det vises særlig til at bestemmelsene i sentrbl § 2 om plikten til å følge økonomisk-politiske retningslinjer og om plikten til å forelegge særlig viktige saker for departementet ikke bidrar til å skape klarhet. Det kan også være grunn til å overveie å gi sentralbanken rett til å legge synspunkter og råd direkte fram for Stortinget. For øvrig går ikke kommissjonen

inn i diskusjonen om hvor selvstendig sentralbanken bør være i forhold til de politisk ansvarlige myndigheter.

Granskingskomisjonens leder, Eivind Smith, har bl.a i senere avisinnlegg understreket betydningen av klare rammer og mål for sentralbanken. Men han anser ikke en mer uavhengig sentralbank udemokratisk i seg selv, dersom friheten utspiller seg innenfor synbare og kontrollerbare rammer fastsatt av de politiske myndigheter. Poenget er å ha politisk bestemte generelle rammer, og som til enhver tid kan endres. Samtidig kan adgangen til politiske inngrep i enkeltsaker fjernes eller sterkt reduseres, hvis dette anses som den beste veien for å nå de politisk bestemte målene.

Den mest markerte talsmann for en utvikling mot prisstabilitetsmål og større sentralbankuavhengighet hos oss har ellers vært Hermod Skånland. Dette enga-

sjement skriver seg dels tilbake til tiden allerede før vedtagelsen av sentralbankloven av 1985. Han har senest tatt opp problemstillingene i større sammenheng i Sosialøkonomen nr 7 1998 i artikkelen «En pengepolitikk for Norge – etter Solidaritetsalternativet», herunder om lovgrunnlaget for en norsk pengepolitikk.

Diskusjonen om selvstendighet for sentralbanken og utformingen av den norske sentralbankloven ble også tatt opp i festskriftet til Skånland: Stabilitet og langsiktighet (1994), med bidrag fra bl.a. Carsten Smith og Kåre Willoch. Carsten Smith, som vel må regnes som den klareste forsvarer av utformingen av gjeldende lov, har tidligere også skrevet om dette i bl.a. Nordisk Administrativt Tidsskrift 1985 (senere inntatt i Rettstenkning i samtiden (1992)). Fra tiden før sentralbankloven av 1985 må også nevnes avsnittene om Norges Bank i hans Bankrett og statsstyre (1980).

En presentasjon og drøfting med bidrag for og imot fortsatt målsetting om kursmål eller overgang til inflasjonsmål er samlet i debattboken «Choosing a Monetary Policy Target» (1997) initiert av Norges Bank. Boken er konsentrert om fagøkonomiske analyser, men reiser også rettslige spørsmål i forhold til utformingen av sentralbanklovgivningen. Helge Syrstad har tatt opp denne tråden i en artikkel i Lov og Rett 1998 «Mål og virkemidler i pengepolitikken – hva kan sentralbanken bestemme?» Han avslutter med at «lovgrunnlaget i pengepolitikken på flere punkter er foreldet. Verken kredittloven eller valutaloven har lenger noen praktisk betydning, og sentralbanklovens tvedeling mellom penge- og kredittpolitikk og valutapolitikk bygger på et skille som i dag økonomisk sett er utvisket. Dette fører til at det blir et uklart forhold mellom lovens generelle myndighetsbestemmelser. Jeg slutter meg til Smith-kommisjonens kritikk av gjeldende lovgivning; etter min mening kan det være grunn til å ta hele sentralbankloven opp til revisjon.» Jeg kommer tilbake til disse spørsmål bl.a. under pkt 4.5 nedenfor. Fra Syrstad kan vi for øvrig vente ytterligere bidrag i tilknytning til gjennomføringen av hans doktorgradsarbeid «Pengerett i et markedsregime».

Mediabilde ellers viser at kursproblemene og renteoppgangen de seneste måneder ikke har dempet debatten om valg av pengepolitisk regime og forholdet mellom Norges Bank og de politiske myndigheter.

#### **4 Aktuelle lovrevisjonsspørsmål**

I dette punktet skal det pekes på en del mulige revisjonsspørsmål når det gjelder den norske sentralbanklovgivningen, på bakgrunn av foreliggende lovgivningsinitiativ, pågående debatt og utviklingstendenser.

##### *4.1 Legal status*

Etter sentrbl § 2 fjerde ledd er Norges Bank et eget rettssubjekt eid av staten (før 1985-loven var Norges Bank organisert som aksjeselskap). Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for virksomheten. Disse forhold er det ingen grunn til å gjøre endringer i.

Banken er et forvaltningsorgan under den utøvende makt, og hvor Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse. I enkelte land har

sentralbanken et mer direkte forhold til den parlamentariske forsamling. Dette forhold til Stortinget og til statsmyndighetene generelt går det nærmere inn på i pkt 4.7 nedenfor.

Det er rettslig uklart etter sentralbankloven i dag hvorvidt Norges Bank kan skille ut deler av virksomheten i egne selskaper. Mange lands sentralbanker har gjort dette i større eller mindre utstrekning for forretningsmessig preget virksomhet. I det høringsnotat som Finansdepartementet sendte ut i 1996 om oppdatering av det pengepolitiske lovgrunnlaget, er det tatt med lovforslag som gjør det klart at Norges Bank helt eller delvis kan eie foretak for produksjon av sedler og mynter og annen forretningsmessig virksomhet. Det er ikke med dette tatt stilling til om slik virksomhet bør organiseres i egne selskaper. Dette vil det i tilfelle bli helt opp til Norges Banks egne organer å ta stilling til når man måtte finne det aktuelt. Men også innenfor dagens organisering er det i gang en utvikling mot en klarere todeling av bankens oppgaver i en forvaltnings- eller policydel og en forretningsdel. Forretningsdelen (det vil først og fremst være innen seddel- og myntområdet) går her i retning av å bli drevet som interne resultatenheter.

#### *4.2 Formål og oppgaver*

Sentrbl § 1 har som overskrift «Norges Banks formål og virkeområde». Men bestemmelsen angir hovedsakelig bare bankens oppgaver. Banken skal fremme et «effektivt betalingssystem», men ellers angir ikke loven direkte mål for virksomheten.

Et tillegg som eksplisitt sier at banken skal fremme «finansiell stabilitet» skulle det ikke være vanskelig å få tilslutning til.

Hovedspørsmålet er om loven også bør oppstille bestemte mål for pengepolitikken – og selvfølgelig i neste omgang hvilket mål. Valget av mål vil samtidig kunne være av betydning for om det bør gis i lov eller ikke.

Et hovedpoeng for Ryssda-utvalget som forberedte 1985-loven, var at loven skulle kunne gjelde under ulike regimer for penge-, kreditt- og valutapolitikken. En overgang til direkte styring etter et direkte mål om prisstabilitet kan således gjennomføres også uten lovendringer. Særlig av hensyn til tilliten i markedet, vil det imidlertid kunne være av betydning med en direkte forankring av målet i loven. Dette både fordi det klarere heiser flagget, og fordi det ikke vil bli så lett å fire. En slik forankring vil være særlig viktig i urolige tider. Direkte forankring i loven vil særlig være aktuelt ved valg av et prisstabilitetsmål. Et kursmål kan det være vanskeligere å regulere i en formell lov bl.a. pga tidsmomentet.

Det er vanlig internasjonalt, selv om det varierer, med bare en generell formulering om prismål i loven («trygge/opprettholde prisstabilitet/stabil pengeverdi»). Etter det europeiske sentralbanksystem og f eks loven i Sverige overlates den nærmere presisering av målet til sentralbanken selv. Hos oss vil det trolig oppfattes som naturlig og riktig at de politiske myndigheter også nærmere definerer inflasjonsmålet, noe som også er tilfelle i en rekke land.

Ren inflasjonsstyring med tallfestede mål kan da gjennomføres ved lovendring, ved økonomisk-politiske retningslinjer fastsatt av statsmyndighetene eller ved en kombinasjon av begge deler. Ønsker en bare at kursmålet skal underord-

nes et prisstabilitetsmål uten tallfestede mål, kan dette gjøres ved lovendring eller reguleres i kursforskriften alene. Det kan f.eks bestemmes at «pengepolitikken rettes inn mot stabilitet i kronens verdi innenfor de grenser hensynet til lav pris- og kostnadsvekst setter».

En mer lovteknisk innvending mot et system med bvbestemte stabilitetsmål kan være at det blir for lovbundet og lite fleksibelt. Men innvendingen rekker praktisk sett neppe lenger enn at eventuelle stabilitetsmål i tilfelle ikke bør tallfestes i loven. På den annen side kan det som nevnt nettopp være av betydning for tilliten utad at systemet er mest mulig forpliktende regulert i lov.

Om andre oppgaver for sentralbanken, eller eventuelt om overføring av reguleringen fra andre lover til sentralbankloven, vises særlig til pkt 4.6 og 4.5 nedenfor.

### *4.3 Nærmere om kompetanse og uavhengighet, forholdet til statsmyndighetene*

Norges Bank er tildelt kompetanse på hovedsakelig tre grunnlag. Dette gjelder kompetanse som

- a) bygger på særlov eller delegasjon
- b) bygger på oppdrag, eller
- c) er tildelt direkte i sentralbankloven.

Ved kompetanse iht særlov (f eks valutareguleringsloven) eller delegasjon (f eks visse bestemmelser i sentralbankloven hvor kompetansen er lagt til Kongen eller departementet) vil Norges Bank være underlagt overordnet forvaltningsorgan etter vanlige instruksjons- og delegasjonsregler i forvaltningen. På samme måte vil banken være underlagt oppdragsgiver ved oppdrag (f eks forvaltningen av Statens petroleumsfond). Det synes lite aktuelt å vurdere endringer i dette. Enkelte spørsmål i forbindelse med eventuell oppheving av valutareguleringsloven og penge- og kredittloven og overføring av oppgaver til sentralbankloven drøftes likevel nærmere i pkt 4.5.

Norges Banks spesielle stilling gjelder myndighet som banken har direkte etter sentralbankloven. Sentralt her står bruken av de pengepolitiske virkemidler sentralbankrenter, markedsoperasjoner og valutaintervensjoner. Men det gjelder også slikt som f.eks utøvelsen av «lender of last resort-funksjonen» (sistelinje likviditetsstøtte overfor bankene) og egenforvaltningen.

Hovedelementer i den institusjonelle ordning her er:

#### *a) Økonomisk-politiske retningslinjer og kursordningen*

Etter sentrbl § 2 første ledd skal banken utøve sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene. Bestemmelsen er uklar, men Carsten Smiths tolking i Festskrift til Skånland synes å ha fått alminnelig gjennomslagskraft. Etter dette kan det legges til grunn at bare retningslinjer som er fremmet av regjeringen og som har fått tilslutning i Stortinget er bindende for Norges Bank. I praksis vil dette være eventuelle retningslinjer

i de pengepolitiske avsnitt lagt fram i Nasjonalbudsjett og Revidert nasjonalbudsjett. Finansdepartementet kan altså ikke gi bindende retningslinjer for sentralbanken etter bestemmelsen.

Det er naturlig å se bestemmelsen om de økonomisk politiske retningslinjer sammen med sentrbl § 4 om at Kongen treffer vedtak om den kursordning som skal gjelde og om endringer i kronens kursleie. Kursforskriften 6.5.94 § 2 gitt i medhold av loven § 4 bestemmer at Norges Banks løpende utøvelse av pengepolitikken skal rettes inn mot stabilitet i kronens verdi målt mot europeiske valutaer. Det er det vanlige også internasjonalt at det er regjeringen som bestemmer et lands kursordning og kursleie. Derimot vil i et flertall land som det er naturlig å sammenligne seg med, kursmålet uttrykkelig være underlagt andre mål i lovgivningen og eventuelt traktat. I stadig flere land er dette altså et mål om prisstabilitet, og hvor den nærmere presisering også ofte overlates til sentralbanken. Økonomisk-politiske retningslinjer etter § 2 vil kunne tjene som tolkingsmomenter og vil kunne utfylle og supplere kursforskriften. Men ved motstrid mellom kursforskriften og økonomisk-politiske retningslinjer etter § 2 vil den spesifikke kursforskriften gå foran.

Norges Bank må etter dagens system i Norge sies i meget liten utstrekning å være overlatt måluavhengighet. Det er i og for seg heller ikke noe ønske om dette. Som nevnt under pkt 4.2 foran, er det neppe naturlig i Norge å overlate den nærmere presisering av et eventuelt, generelt prisstabilitetsmål til sentralbanken.

Særlig dersom det innføres et direkte prisstabilitetsmål i loven (gjørne i § 1 om Norges Banks formål og virkeområde), kan regelen om økonomisk-politiske retningslinjer med fordel sløyfes. En eventuell hjemmel til å gi presiserende regler bør i tilfelle knyttes direkte til formålsbestemmelsen. «Økonomisk-politiske retningslinjer» kan i utgangspunktet omfatte alt fra prisstabilitet og kurspolitiske suppleringer til fordelings- og distriktspolitikk, og en henvisning til et slikt vidt område i loven gir ingen klar veiledning om hvilke hovedmål sentralbanken skal følge.

Dersom en ikke vil gå inn for et direkte mål for pengepolitikken i loven, har Skånland i Sosialøkonomen 1994 foreslått bestemmelsen omformulert til «Banken skal utøve sin virksomhet ut fra *den målsetting for pengepolitikken* som er fastlagt av statsmyndighetene». Det er mulig bestemmelsen må tolkes i denne retning allerede i dag. Samtidig bør man i tilfelle presisere «fastlagt av statsmyndighetene» til «fastlagt av regjering og Storting» i samsvar med Carsten Smiths tolking og eventuelt ytterligere presisere kravene til form. Et problem med «stortingsstyring» utenom lov eller plenarvedtak vil ofte være mangel på klarhet. Det som sies på s 2 i komiteinnstillingen stemmer ikke alltid med s 5 osv. Det kan derfor være spørsmål om å kreve at bindende økonomisk-politiske retningslinjer må være uttrykkelig formulert i et plenarvedtak, eventuelt supplert av klare henvisninger.

#### *b) Regjeringens instruksjonsrett*

Bestemmelsen om økonomisk politiske retningslinjer hjemler bare å gi generelle retningslinjer, ikke å gi individuelle pålegg om virkemiddelbruken. Det kan f.eks

ikke i medhold av bestemmelsen pålegges banken å fastsettes sine styringsrenter til x prosent fra y dato.

Dette kan derimot gjøres etter instruksjonsbestemmelsen i sentrbl § 2 tredje ledd. Etter denne bestemmelse kan Kongen i statsråd treffe vedtak om bankens virksomhet. Dette kan være generelle regler eller pålegg i enkeltsaker. Myndigheten kan ikke delegeres til departementet. Banken skal ha anledning til å uttale seg før det treffes slikt vedtak, og melding om vedtak skal sendes Stortinget snarest mulig. Bestemmelsen er særlig tenkt brukt som en reservebremse for regjeringen overfor sentralbanken ved uenighet om bruken av bankens virkemidler. Bestemmelsen var av de mest omdiskuterte ved tilblivelsen av sentralbankloven, men har aldri vært brukt. Den har av noen vært sett på som et stort skår i sentralbankens uavhengighet, av andre som en klar styrking av bankens stilling.

Instruksjonsbestemmelsen kan i og for seg også tenkes brukt utenom «uenighetstilfellene» til å gi generelle instruksjoner, f.eks om pengepolitisk regime. Men det ville neppe være befordrende på tilliten til regimet å bruke instruksjonsbestemmelsen til dette, og dermed løpende markere underordningsforholdet for sentralbanken.

Lovens og bestemmelsens forsvarer Carsten Smith har særlig understreket at det vesentligste for bankens selvstendighet reelt sett er omfanget av bankens virkemidler. Instruksjonsretten må betraktes som element i en balansert helhet. Den åpner mulighet for å gi mer omfattende fullmakter til sentralbanken enn ellers, ved å stå som en sikkerhetsregel – som regjeringen kan justere med hvis fullmaktene brukes i strid med dens klare prioriteringer.

Det er vanskelig å si seg direkte uenig i dette. Det er likevel et spørsmål om vurderingene i tilstrekkelig grad tar hensyn til den negative effekt en slik mulighet for instruksjon vil ha for den internasjonale tillit og troverdighet, særlig i urolige tider og krisesituasjoner. Avvik fra det vanlige internasjonale mønster har her sin kostnadsside, jf bl.a pkt 3.1 foran om forholdet til det europeiske sentralbanksystem og om IMF's tilråding på dette punkt. Men det finnes også land med inflasjonsmål som har former for instruksjonsrett. Hvilken betydning det måtte ha for tilliten at bestemmelsen hos oss aldri har vært brukt, er det ikke uten videre et entydig svar på. Mest nærliggende er det vel å tolke det slik at bestemmelsen i praksis har vist seg å være heller ufarlig fra en «selvstendighetslinje». Men det kunne jo også bety at sentralbanken alltid lydige har innordnet seg og ikke fulgt sin egen linje.

Dersom man får et overordnet, klart lovbestemt mål for pengepolitikken, kan dette på den ene side gjøre det mindre betenkelig å fjerne instruksjonsretten fra et demokratisk kontrollsynspunkt. På den annen side blir eventuelle negative effekter av instruksjonsretten mer begrenset dersom det gjelder klare, overordnede målsettinger som også instruksjonen i tilfelle må holde seg innenfor. En overgang til inflasjonsstyre vil i utgangspunktet gi større rom for sentralbankens skjønn innenfor de politisk bestemte målene enn dagens kursmål, enn si en fastkursordning. Dette kan på den ene siden tale for at det blir viktigere å sikre sentralbanken uavhengighet i virkemiddelbruken enn før, på den annen side at det blir et større behov for de politiske myndigheter til å kunne gripe inn. Her må det vurderes om det er former for utvidet «accountability» for sentralbanken (jf pkt

4.7 nedenfor), som bedre kan forene disse hensynene enn dagens instruksjonsregel.

Som nevnt foran har Eivind Smith gått langt i retning av å betone at det sentrale fra et demokratisk synspunkt, er at de generelle rammer og mål for sentralbankens virksomhet er klare og kontrollerbare, og at det er opp til de politiske myndigheter eventuelt å endre disse generelle rammer om de ikke virker hensiktsmessig. Den formelle adgang til politiske inngrep i enkeltsaker har ingen spesiell demokratisk verdi når styring i den enkelte sak veies mot det som kan oppnås ved å begrense adgangen.

Den demokratiske garantien i de politiske myndigheters endringsadgang vil for øvrig bero på hvor vanskelig det er å endre systemet. Dette kan variere fra endring av forskrifter eller retningslinjer, til endring av formell lov eller endog til endring av grunnlov og/eller traktat. I alle fall så lenge endringsadgangen ikke er bundet opp mer enn til formell lov, må dette anses uproblematisk fra et «demokrati»-synspunkt.

Dersom en mener at styringen av sentralbanken bør begrenses til styring gjennom generelle regler, er det spørsmål om instruksjonsbestemmelsen bør beholdes for så vidt gjelder generelle instruksjoner. Men det synes tvilsomt om dette vil ha noen verdi ved siden av vanlig lov og forskriftsmyndighet. Også generelle instruksjoner etter sentrbl § 2 tredje ledd må i tilfelle fremmes av regjeringen og forelegges Stortinget, selv om det siste skjer i etterhånd.

Det har for øvrig vært vanlig å se regjeringens instruksjonsrett slik at den også forankrer statsrådets og dermed regjeringens konstitusjonelle ansvar for Norges Bank, jf om statsrådets ansvar sentrbl § 2 fjerde ledd og pkt 4.7 nedenfor. Skal man begrense instruksjonsretten, må det vurderes å opprettholde den utenom pengepolitikken eller i administrative spørsmål.

Et kompliserende moment når det gjelder instruksjonsretten må nevnes til slutt. På noen områder treffer Norges Bank enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Slike vedtak kan etter forvaltningslovens alminnelige klage- og omgjøringsregler påklages til departementet eller under nærmere betingelser omgjøres av departementet på eget initiativ. I proposisjonen til ny sentralbanklov ga Finansdepartementet uttrykk for at disse reglene fullt ut vil gjelde også på sentralbanklovens område. Men dette kan synes å undergrave noe av den spesielle instruksjonsbestemmelse i sentrbl § 2 som legger instruksjonskompetansen til Kongen i statsråd og forutsetter fremleggelse for Stortinget mv. Justisdepartementets lovavdeling har da også stilt seg kritisk til Finansdepartementets forståelse når det gjelder departementets omgjøringsrett uten klage. På penge- og kredittpolitikken område vil klage- og omgjøringsretten etter forvaltningsloven i alle fall være av begrenset betydning, i og med at den bare gjelder enkeltvedtak. Avgrensningen av hva som er å regne som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand på sentralbanklovens område er imidlertid ikke uten videre gitt. Av avgjørelser som trolig må anses som enkeltvedtak kan nevnes avgjørelser om kreditt på spesielle vilkår etter sentrbl § 19 tredje ledd (S-lån) og om suspensjon av banker fra låneadgangen.

*c) Foreleggelsesplikten*

Etter sentrbl § 2 annet ledd skal Norges Bank forelegge saken for departementet (dvs Finansdepartementet) før den treffer vedtak av særlig viktighet. Et sentralt formål med bestemmelsen er å gi regjeringen mulighet til å bruke instruksjonsretten. Utover dette har bestemmelsen også et rent informasjons- og konsultasjonsformål. I det europeiske sentralbanksystem har man måttet begrense slike bestemmelser til rene informasjonsbestemmelser for å unngå elementet av underordning. For en slik omforming har f eks Kåre Willoch uttalt seg i Festskrift til Skånland. Skånland, senest i Sosialøkonomen nr 7 1998, mener ut fra lignende tankegang at bestemmelsen bør sløyfes både som unødvendig og uheldig.

En omformulering til en ren informasjonsregel eller sløyfing av bestemmelsen, eventuelt sammen med bortfall av instruksjonsretten, kan gi klarere ansvarsforhold. Dette understrekes sterkt i Smith-kommisjonens bankkriserapport. Det er grunn til å vektlegge dette syn fra en kommisjon som nettopp har hatt til oppgave å prøve ansvaret i ettertid. Drøftingsplikten kan bl.a tenkes skape uklarhet omkring hvem som har eller tar ansvaret for bankens rentebeslutninger.

På den annen side burde det ikke være særlig grunnlag for uklarhet om dette i dag. Rentebeslutninger etter sentrbl §§ 19 og 20 er fullt og helt bankens ansvar, med mindre Kongen i statsråd instruerer sentralbanken. Både banken og Finansdepartementet er seg bevisst betydningen av et ryddig konsultasjonssystem i praksis med rutiner og former som ikke forkludrer ansvarslinjene.

I og med at departementet ikke kan instruere sentralbanken, kan foreleggelsesplikten i det hele vanskelig ses som noe vesentlig skår i bankens selvstendighet. Former for samråd med departementet før viktige vedtak vil etter norsk tradisjon i alle fall være naturlig også uten noen lovbestemmelse om dette. Enkelte land, også innenfor det europeiske sentralbanksystem, har for øvrig forskjellige former for observatørordninger for de politiske myndigheter i sentralbankens styrende organer.

#### *d) Instrument-/virkemiddelavhengighet*

Regjeringens og Stortingets mulighet til å bestemme økonomisk-politiske retningslinjer, regjeringens instruksjonsrett og foreleggelsesplikten overfor departementet er gjennomgått ovenfor. Eivind Smith har i forlengelsen av bankkriserapporten gitt uttrykk for at lovens bestemmelser om dette samlet sett og i sammenheng med rådgivningsreglene i § 3 gir et hierarkisk inntrykk og klart markerer et underordningsforhold. De fleste tråder samles i Finansdepartementet. For min del vil jeg – disse begrensninger til tross – konkludere med at Norges Bank i dag i prinsippet har instrument- og virkemiddelavhengighet, på en måte som ikke skiller seg vesentlig fra hva som er vanlig i sentralbanker som vi regner som selvstendige.

Det som likevel skiller, er som nevnt foran at spillerommet for virkemiddelbruken i praksis vil bli mer begrenset enn hva som er vanlig internasjonalt, ut fra vårt relativt snevre og kortsiktige pengepolitiske mål om kursstabilitet. Slik sett vil en overgang til en form for inflasjonsstyring, bety et større rom for skjønn og gi bankens beslutninger om virkemiddelbruken større selvstendig betydning. Men dette innebærer ikke formelt, juridisk en utvidelse av bankens selvstendighet når det gjelder virkemidlene.

Mer problematisk for Norges Banks grad av faktisk uavhengighet i gjennomføringen av pengepolitikken enn instruksjonsretten og foreleggelsesplikten, vil nok noen mene at oppnevningsprosedyren og sammensetningen av bankens hovedstyre er. Det er – i kontrast til det mediaskapte bilde – Hovedstyret og ikke sentralbanksjefen som er bankens sentrale beslutningsorgan. Dette omtales i pkt 4.4.

Skillet mellom bankens målavhengighet (jf pkt 4.3.a foran) og bankens virkemiddelavhengighet følger langt på vei de samme linjer som skillet mellom valg av politikk og gjennomføring av politikk. Det siste skillet vet man kan være vanskelig å trekke, et poeng som likevel strekkes svært langt i forarbeidene til sentralbankloven. Skillet mellom mål og virkemidler er kanskje noe klarere både i prinsipp og i praktisk håndhevelse. I alle fall er skillet klart trukket opp gjennom de uttrykkelige hjemler for bankens virkemiddelbruk i sentralbankloven. Hvor langt skillet vil være til hjelp ved en vurdering og avgrensing av hva som bør være bankens kompetanse, er likevel diskutabelt. Dette må avgjøres mer av reelle vurderinger av konkrete saksforhold enn av begreper.

#### *e) Rådgiverrollen*

En svært viktig del av bankens oppgaver er å gi råd på penge-, kreditt- og valutapolitikkens område. Banken skal avgi uttalelse om spørsmål den blir forelagt av Kongen eller departementet (§ 3 første ledd). Særlig viktig er bestemmelsen i § 3 annet ledd om at banken skal underrette departementet når det etter bankens oppfatning er behov for tiltak av penge-, kreditt- og valutapolitisk karakter av andre enn banken – f.eks om endringer i det pengepolitiske regime. Her har banken både en viktig initiativrett og initiativplikt til å si fra. En slik uttalelse må være dekkende for Hovedstyrets syn for å anses som en § 3 annet ledd uttalelse. Det er klart at på markedsfølsomme områder vil det ligge særlig grundige overveielser bak før banken avgir en slik uttalelse. Samtidig vil det kunne gi grunnlag for kritikk i etterhånd om den ikke sier klart eller tidnok fra.

Rådgivningsplikten gjelder direkte overfor Kongen eller departement. Hvorvidt det bør institueres klarere regler om rådgivning mv overfor Stortinget, vil bli berørt under pkt 4.7 nedenfor.

#### *4.4 Styrende organer/ledelse*

Norges Banks øverste organer er Hovedstyret og Representantskapet (sentrl § 5).

Representantskapets 15 medlemmer oppnevnes av Stortinget. Det har hovedsakelig bare tilsynsoppgaver og budsjettmyndighet. Det kan synes upraktisk med et så stort organ. Men dette vil i noen grad avhjelpest av et lovendringsforslag fra Representantskapet om at dets arbeidsutvalg («Den faste komite») kan gis kompetanse til å gjennomføre løpende kontrollarbeid og delegeres avgjørelsesmyndighet i særlige tilfeller. Representantskapet omtales ellers ikke nærmere her.

Hovedstyret har den utøvende og rådgivende myndighet etter loven, herunder på pengepolitikken område. Sentralbanksjefen forestår bankens administrasjon og gjennomføring av vedtakene. Hovedstyret kan delegeres avgjørelsesmyndighet til bl.a sentralbanksjefen, men ikke saker av særlig viktighet utenom i hastetilfel-

ler. Det betyr at både viktige vedtak om bruk av bankens pengepolitiske virkemidler – herunder fastsettelsen av bankens styringsrenter – og bankens råd om pengepolitikken som utgangspunkt skal treffes eller gis av Hovedstyret, eller i alle tilfelle på Hovedstyrets vegne. Dette stiller krav både til medlemmenes kompetanse og uavhengighet. Disse kravene aktualiseres ytterligere ved eventuell overgang til styring etter inflasjonsmål med større spillerom for skjønsmessige avveininger.

Hovedstyret består av 7 medlemmer som alle oppnevnes av Kongen (sentrbk § 6). Sentralbanksjef og visesentralbanksjef er leder og nestleder i Hovedstyret, og bare disse er fast ansatte i banken. De øvrige 5 eksterne medlemmer oppnevnes av Kongen etter innhentet forslag fra og i samsvar med styrkeforholdet til partigruppene på Stortinget. Det siste er ikke direkte bestemt i loven, men er forutsatt i lovforarbeidene (Finanskomiteens innstilling) og er fast praksis. Medlemmene kan ikke være regjeringsmedlemmer, statssekretærer, andre politiske medarbeidere i departementet eller stortingsrepresentanter. Ellers er det intet til hinder for at de kan ha aktuelle verv eller tilknytning til politiske partier, næringsorganisasjoner, andre interessegrupper eller for den saks skyld bedrifter som er aktører i penge- og valutamarkedet. Dette har med den oppnevningspraksis som gjelder også vært det vanlige i praksis.

Internasjonalt er det en klar tendens i retning av at pengepolitiske beslutninger og råd treffes eller gis av et internt organ med fast ansatte i sentralbanken (ofte kalt direksjon e.l.). Dette henger sammen både med kravet til faglig kompetanse og daglig oppdatering og med kravet til uavhengighet.

Dersom det er et poeng med en uavhengig sentralbank, stiller det også krav til uavhengige personer i bankens sentrale organer. Ved ansettelse i banken vil den primære tilhørighet ligge i banken og lojaliteten klart gå i retning av bankens oppgaver. Ser man det som vesentlig med supplerende kompetanse utenfra, kan dette oppnås ved å oppnevne nøytrale fagpersoner. Eventuelt kunne disse bare ha en rådgivende funksjon. Den demokratiske basis vil være sikret ved at medlemmene i alle fall oppnevnes av et politisk organ. Det er ellers grunn til å presisere at også hovedstyremedlemmer som er utpekt av politiske partier oppnevnes på personlig basis og ikke representerer sine partier eller interessegrupper.

Begrensningene i loven som utelukker bl.a politiske medarbeidere i departementene bør i alle fall vurderes utvidet til også å gjelde politiske medarbeidere i Stortinget – uansett hvor faglig dyktige de måtte være eller hvilken integritet de personlig måtte ha. Også ellers synes det grunn til i sterkere grad å følge opp tanken bak de partipolitiske inhabilitetsreglene som ligger i loven, både når det gjelder utvelgelsesprosessen og sammensetningen av Hovedstyret. Oppnevningspraksis bør for øvrig kunne endres uten at det er nødvendig med lovendring.

Etter Maastricht-traktaten velges direksjonsmedlemmene og president/vise-president for ESB av Rådet, men etter konsultasjoner med og dels fremstilling overfor Parlamentet. Også ellers er det nok det vanligste internasjonalt at direksjonsmedlemmene oppnevnes av regjeringen/ministeren, men ofte med godkjenning av et organ for Parlamentet. Sverige har en spesiell ordning ved at de heltidsansatte medlemmene i det nye beslutningsorganet, direksjonen, oppnevnes av riksbankfullmaktige. Medlemmene til riksbankfullmaktige oppnevnes som tidligere

av Riksdagen.

For øvrig må det norske system med at sentralbanksjefen og visesentralbanksjefen ansettes for perioder på 6 år, med mulighet for gjenoppnevning for en ny periode, ut fra et uavhengighetssynspunkt om langsiktighet anses tilfredsstillende i en internasjonal sammenligning. I ESB oppnevnes president/visepresident og de andre direksjonsmedlemmene for 8 år uten adgang til gjenoppnevning. Sentralbanksjefene i de nasjonale sentralbankene skal oppnevnes for minst 5 år og gjenoppnevning reguleres av nasjonal lov. I FED i USA velges styremedlemmene for en periode på 14 år. Leder og nestleder oppnevnes blant disse for 4 års perioder og kan gjenoppnevnes innenfor sine 14 års perioder. Hensynet til lange funksjonsperioder har likevel neppe samme vekt og lar seg vanskelig praktisere for de eksterne hovedstyremedlemmer hos oss. For disse er da også funksjonsperioden 4 år med mulighet til å bli sittende samlet i 3 perioder. Også de norske regler om at sentralbanksjef og visesentralbanksjef bare kan avskjediges ved grovt pliktbrudd eller annet vesentlig mislighold (de alminnelige regler i arbeidsmiljøloven § 66) må anses tilfredsstillende.

#### *4.5 Oppheving av valutareguleringsloven og penge- og kredittloven. Lovstrukturen*

Som nevnt i pkt 2.3 foran, forbereder Finansdepartementet et lovforslag om oppheving av valutareguleringsloven av 1950 og penge- og kredittloven av 1965. Bestemmelser det er aktuelt å videreføre, forutsettes i tilfelle innarbeidet i sentralbankloven. Dette vil gjelde regler om adgang til å fastsette reservekrav for banker, regler om opplysningsplikt for statistikk-, tilsyns- og kontrollformål, regler om tillatelse til valutavirksomhet (valutaposisjonsreguleringen vil eventuelt bli foreslått overført til lovgivningen om finansinstitusjoner), adgang til å fastsette avgift på omsetning av valuta og en beredskapsbestemmelse om beskyttelsestiltak ved store betalingsbalanseproblemer eller vesentlige forstyrrelser i kapitalmarkedene. Bakgrunnen er at de direkte reguleringer med hjemmel i de to lovene i all hovedsak er avvirket som ordinære virkemidler i penge- og valutapolitikken. Utviklingen har således ledet fram til – pr i dag i alle fall nesten fram til – det Norges Bank foreslo under høringen av forslaget til ny sentralbanklov i 1984.

Innkorporeringen av slike bestemmelser i sentralbankloven krever ikke endringer i sentrbl § 1 om Norges Banks formål og virkeområde.

I høringsnotatet fra 1996 er bestemmelsen om reservekrav foreslått innarbeidet i sentrbl kap IV om oppgaver på kredittmarkedet som ny § 22a. På samme måte som de øvrige virkemidler her er kompetansen til å fastsette reservekrav lagt direkte til Norges Bank. Det vil si at myndigheten til å fastsette reservekrav vil omfattes av de vanlige regler om virkemiddeuavhengighet for sentralbanken, hvor sentralbanken bare er undergitt instruksjonsmyndighet etter den særlige regelen i sentrbl § 2 tredje ledd.

De øvrige regler som videreføres er foreslått inntatt i et nytt kapittel VI Forskjellige bestemmelser. I alle disse bestemmelsene (unntatt en bestemmelse om tvangsmulkt) er myndigheten lagt til departementet eller Kongen. I den utstrekning myndighet delegeres til banken, vil den være underlagt vanlige regler for

delegert myndighet, jf pkt 4.3 foran. Slik forskrifts- og til dels vanlig instruksjonsrett for Kongen eller departement finner vi også i dag i bl.a sentrbl § 4 om kursordningen, i § 16 om utgivelse av minnemynter og i § 24 om forvaltningen av valutareservene. Det kan ikke anses som noe problem at sentralbankloven her opererer med forskjellige systemer for instruksjonsrett alt etter som Norges Banks kompetanse er lagt til banken direkte i loven eller ikke.

Helge Syrstad har bl.a i sin artikkel i Lov og Rett 1998 s 451 flg sterkt kritisert sentralbanklovens oppdeling i forskjellige kapitler for henholdsvis oppgaver på kredittmarkedet (kap IV) og oppgaver på valutamarkedet (kap V), jf nærmere særlig s 453-54, 456-57, 466-67 og 477-78. Han viser til at skillet mellom penge- og kredittpolitikk på den ene side og valutapolitikk på den annen side for lengst er falt bort. Lovens begrepsbruk og inndeling er derfor uhensiktsmessig og medfører en del rettslige uklarheter.

Det er ikke vanskelig å være enig i at skillet mellom penge- og kredittpolitikk og valutapolitikk på mange måter er utvisket. Det gjelder både mht målsettinger og virkemidler. Dette innebærer etter min mening likevel ikke uten videre at lovens inndeling er uhensiktsmessig eller leder til rettslig uklarhet av betydning. Det vil bare være tilfelle dersom inndelingen i loven er tilfeldig og ikke behandler det like sammen og det ulike for seg, eller leder til tilfeldig eller uhensiktsmessig fordeling av kompetanse.

Ser man på bestemmelsene i kap IV om oppgaver på kredittmarkedet, så gjelder de statens bankforretninger (§ 17), kreditt til banker (§ 18), innskudd fra banker (§ 20), kjøp og salg av norske verdipapirer (§ 21), kreditt til og innskudd fra andre (§ 22) og eventuelt den foreslåtte nye bestemmelse om reservekrav (§ 22a).

Kap V om oppgaver på valutamarkedet gjelder kursnoteringer og forvaltningen av de offisielle valutareserver (§ 24), valutaoppgaver for staten (§ 25) og internasjonale avtaler (§ 26). Dessuten er reglene om kursordningen ut fra sin grunnleggende betydning gitt i kap I om alminnelige bestemmelser (§ 4).

For min del synes jeg kapitlene i all hovedsak behandler i sammenheng det som det uansett er naturlig å behandle sammen – uavhengig av utviskingen av skillet mellom pengepolitikk og valutapolitikk.

Tilsvarende kan jeg ikke se at plasseringen i kapitlene om oppgaver på henholdsvis kredittmarkedet og på valutamarkedet leder til tilfeldige resultater når det gjelder hvem som har kompetansen. I kapitlet om oppgaver på kredittmarkedet legges primærkompetansen direkte til banken, mens den i kapitlet om oppgaver på valutamarkedet i større utstrekning er lagt til Kongen. Men dette har skjedd etter en reell vurdering for den enkelte bestemmelse. Det samme gjelder Kongens myndighet etter § 4 om kursordningen.

Det vesenligste forbehold for plasseringen og eventuelt kompetansen vil jeg i tilfelle ta for markedsoperasjoner etter loven § 21 og bruk av valutareserven til intervensjoner etter § 24. Kongens myndighet til å gi forskrifter om plasseringen av valutareservene etter § 24, må imidlertid motsetningvis forstås slik at den ikke hjemler Kongen myndighet til å gi pålegg om individuelle intervensjoner.

Heller ikke ellers kan jeg se at lovens skille og begrepsbruk her i seg selv leder til større tolkningsproblemer, heller ikke i forholdet mellom § 4 om kurs-

ordningen og bestemmelsene i § 2 om økonomisk-politiske retningslinjer og instruksretten. En annen sak er at bestemmelsene og forholdet mellom dem av andre grunner kan være uklart.

Selv om disse forhold etter min mening ikke begrunner noe sterkt, selvstendig behov for lovrevisjon, er det klart at ved en eventuell fremtidig revisjon bør man også se på lovens begrepsbruk og inndeling mv for så vidt. Det vil da være naturlig å se hen til begrepsbruk og struktur i andre sentralbanklover.

#### *4.6 Andre forhold*

Om oppgaver for Norges Bank på tilsynsområdet, betalingssystemområdet og formuesforvaltningen, vises til pkt 2.3 foran. Norges Bank vil her som nevnt kunne få utvidete oppgaver og hjemler i en eventuell lov om betalingssystemer. Av hensyn til implementeringsfristen for EU-direktivet om settlement finality må visse lovtiltak på dette området i tilfelle være gjennomført i løpet av 1999. Ellers ligger det på disse områdene ikke an til spesielle endringer i sentralbankloven.

Et klassisk kriterium for økonomisk sentralbankuavhengighet med tilknytning til pengepolitikken er forbud mot eller begrensninger i sentralbankens adgang til å låne staten penger. Dette kan gjelde både direkte, ordinære lån og kjøp av statspapirer i første hånd. Bl.a. Maastricht-traktaten forbyr begge former for slike kreditter fra sentralbankene. Den norske sentrbl § 18 har her meget svake begrensninger i låneadgangen. En innstramming her vil kunne gi økt tillit i utlandet.

Forskjellige andre endringer kan det også være grunn til å overveie ved en eventuell lovrevisjon, uten at det skal gås inn på her. Spørsmålene om ansvarsformer, kontroll og innsyn gjenstår dog å behandle.

#### *4.7 Ansvarsformer, kontroll og innsyn*

Som andre offentlige organer må sentralbankene svare for sin virksomhet overfor noen. Dette kan være den utøvende, lovgivende eller dømmende makt. I Norge svarer sentralbanken primært overfor statsråden og regjeringen, mens den i mange land har et mer direkte ansvar overfor parlamentet. Nesten like viktig som den institusjonelle kontroll er kanskje den uformelle gjennom samfunnsdebatten og den offentlige opinion.

Større reell sentralbankuavhengighet må balanseres mot mulighetene for utvidet demokratisk ansvar og kontroll. En uavhengig sentralbank må være ansvarlig for hva den gjør, ikke bare generelt, men i bestemte former overfor konstitusjonelle organer («accountability»). Enkelte land – særlig hvor det er innført inflasjonsmål – har også innført former for sanksjonsmuligheter overfor sentralbanken og dens ledelse dersom målsettingen ikke nås.

Et ansvar vil lettere kunne gjøres gjeldende der sentralbanken skal styre mot et enkeltstående eller et klart prioritert mål, enn ved sammensatte styringsmål. Det samme gjelder ved presist definerte mål i forhold til bredt angitte mål. Dagens norske kursordning med mål om stabil kronkurs målt mot europeiske valutaer, gir slik sett i normalsituasjonen et rimelig klart styringsmål og godt grunnlag for rask etterprøving (selv om det for tiden synes å gjøre seg gjeldende en viss

usikkerhet om målkriteriene). Om det er noe ansvar å plassere, og hvor det i tilfelle skal plasseres, når målet i ekstraordinære situasjoner må oppgis, kan ikke så entydig besvares.

Ansvar er i alle tilfeller avhengig av innsyn, åpne beslutningsprosesser og publisering («transparency»). Land som USA og Storbritannia er her typiske eksempler for en åpenhetslinje (bl.a med rask offentliggjøring av møteprotokoller), mens kontinentale land ikke har samme åpenhetstradisjoner. De nordiske land ligger vel i sentralbanksammenheng her et sted i mellom.

Norges Bank er som nevnt underlagt forvaltningsloven og offentlighetsloven. Banken skal informere offentligheten om penge-, kreditt- og valutaforholdene (sentrbl § 3 tredje ledd). Den har rett til å uttale seg offentlig, selv om det måtte være på tvers av regjeringens syn (i lovforarbeidene er forutsatt at banken da først har tatt opp saken med departementet). Informasjonen skjer ved bankens kvartalsvise inflasjonsrapporter og halvårslige rapporter om finansiell stabilitet, bankens publikasjoner Penger og Kreditt / Economic Bulletin, Internettisider, pressemeldinger, pressekonferanser mv. Informasjonen blir ofte utdypet ved foredrag, intervjuer o.l med sentralbanksjefen, visesentralbanksjefen eller sentrale tjenestemenn.

Hovedstyrets protokoller sendes Representantskapet til uttalelse som ledd i Representantskapets tilsyn med at reglene for bankens virksomhet blir fulgt (sentrbl § 5). I teorien kan således Representantskapet etterprøve om banken f.eks holder seg innenfor kursforskriften, men ikke substansen ellers i pengepolitiske avgjørelser. Bankens årsberetning, årsregnskap og Representantskapets uttalelse om Hovedstyrets protokoller sendes Finansdepartementet for å forelegges Kongen og meddeles Stortinget (§ 28). Både Representantskapets direkte tilsyn med virksomheten i banken og rapporteringsplikten til Stortinget er ledd i Stortingets tilsyn med pengevesenet etter Grl § 75 bokstav c.

Hovedstyrets protokoller som sådanne er ut fra offentlighetslovens alminnelige regler ikke offentlige. Allmennheten kan i tilfelle bare kreve innsyn i protokolleringen i bestemt angitte saker, og da forutsatt at saken ellers er undergitt offentlighet (eventuelt meroffentlighet).

Samlet må det sies å eksistere et omfattende system for demokratisk innsyn og kontroll med Norges Bank. Visse endringer kan det likevel være grunn til å overveie, særlig hvis en går over til styring etter prisstabilitetsmål.

Viktigst her er trolig spørsmål om tettere rapportering og ansvar overfor Stortinget. Omfanget og formen for dette vil imidlertid avhenge av om instruksjonsretten for Kongen i statsråd skal opprettholdes, jf pkt 4.3.b foran.

Etter den nye svenske lovgivningen skal Riksbanken minst to ganger i året avgi en rapport til Riksdagen om den penge- og valutapolitikken som er ført. Rapportene forutsettes være offentlige. Sentralbanksjefen skal kunne anmode om å få informere Riksdagen om pengepolitikken. Riksdagens finanskomite kan innkalle riksbanksjefen eller en annen representant for banken til offentlige høringer. Fremleggelse av slike halvårslige rapporter kunne i Norge f.eks kobles med en redegjørelse fra eller høring av sentralbanksjefen i Finanskomiteen, eventuelt knyttet til drøftelsene av Nasjonalbudsjett og Revidert nasjonalbudsjett. Smith-kommisjonen nevner at det også i Norge kan være grunn til å overveie å gi sen-

tralbanken rett til å legge synspunkter og råd direkte fram for Stortinget. Den normale vei bør nok her likevel fortsatt være at synspunkter og råd kanaliseres via departementet (sentrbl § 3 første og annet ledd).

Overgang til et system hvor sentralbanken generelt legges direkte under Stortinget istedenfor Regjeringen, er det neppe grunn til å vurdere. Stortinget står imidlertid fritt til å vedta dette, slik ordningen også formelt var under tidligere lovgivning. Verken Grl § 3 om at den utøvende makt er hos Kongen eller Grl § 19 om at Kongen bestyrer statens eiendommer er til hinder for dette. Derimot innebærer Grl § 75 bokstav c om at Stortinget fører oppsyn med rikets pengevesen en skranke for fraskrivelse av Stortingets tilsyn og kontroll.

I Norge kan man vel vanskelig tenke seg bastante former for «accountability» hvor sentralbanken gjøres eneansvarlig for oppfyllelse av f.eks et mål om prisstabilitet, selv med presiserte inflasjonsmål. Både kurs- og prisutviklingen er påvirket av andre forhold enn den pengepolitiske virkemiddelbruk. Den New Zealandske modell med inngåelse av kontrakt om å holde et nærmere angitt prismål, hvor sentralbanksjefen må gå ved «kontraktsbrudd», synes fremmed for norsk forvaltnings- og rettstradisjon. Den bryter for så vidt også med vanlige sentralbankprinsipper om lange funksjonsperioder og tilnærmet uavsettelighet. Derimot kan man lettere tenke seg visse nærmere regler eller prosedyrer for hvilket ansvar som påhviler ledelsen i Norges Bank når målsettingen ikke nås, i form av rapportering, høringer i Stortinget og forslag til tiltak mv. For ekstraordinære avgangstilfelle – enten det er sentralbanksjefen eller de politiske myndigheter som tar initiativet – måtte man i tilfelle kanskje vurdere former for mer generøse fallskjermer enn hva som gjelder i dag.

## 5. Avrunding

Både internasjonalt og i Norge har som naturlig er innretningen og betydningen av sentralbankens oppgaver og rolle svingt. Dels har det svingt i sammenheng med skifte i den generelle betydning av og tro på henholdsvis fagstyre og politisk styre i samfunnet. I dag har nok uavhengighetsspørsmålet mest sammenheng med faktiske forhold i markedene og sentralbankens direkte rolle i disse. Det er ingen uenighet om at det er opp til politikerne å bestemme målene. Spørsmålet står om å finne den grad av uavhengighet for avgrensede virkemidler som best kan bidra til å oppnå de politiske målsettinger over tid. At politikerne bestemmer politikken, behøver ikke å bety at de skal ha adgang til å styre alle beslutninger i den løpende offentlige virksomhet.

Tidens internasjonale utvikling har her klart gått i retning av en slik større uavhengighet for sentralbankene både faktisk og rettslig. Kanskje har pendelen svingt til en ytterkant i det europeiske sentralbanksystem. Vår institusjonelle ordning ligger imidlertid langt fra denne ytterkant, og tåler fortsatt en god sving mot denne, uten å risikere å bli møtt av motgående pendelbevegelser.

Forfatteren av denne artikkelen har ikke tilhørt de mest ihuga talsmenn for behovet for en omfattende revisjon av sentralbankloven fra 1985. Men som vel også gjennomgangen foran har vist, er det en god del spørsmål som det kan være grunn til å gjøre noe med. En del er allerede på gang, jf bl.a avsnittet foran om oppheving av valutareguleringsloven og penge- og kredittloven (pkt 4.5). Noe kan

tvinge seg fram før man aner (endring av pengepolitisk regime). Dette aktualiserer i sin tur spørsmål om utvidete ansvars- og rapporteringsformer mv, selv om noe av dette kan gjennomføres også innen rammen for gjeldende lov (pkt 4.7). Endringer for å klargjøre kompetanse og ansvar kan også følge i kjølvannet av Stortingets behandling våren 1999 av Bankkrisekommisjonens rapport. Visse sider ved regler og praksis for oppnevning og sammensetning av Hovedstyret bør i alle fall ses på (pkt 4.4). Skulle spørsmålet om EU-tilslutning igjen bli aktuelt, vil tilslutning i tilfelle kreve omfattende endringer i sentralbankloven (jf pkt 3.1). Det blir en spennende tid for sentralbanken – og for dens jurister.

### **Litteraturoversikt:**

NOU 1983:39 Lov om Norges Bank og pengevesenet

Norges Banks uttalelse om NOU 1983:39 (Norges Banks skriftserie nr 14/1984)

Ot prp nr 25 (1984-85) Om lov om Norges Bank og pengevesenet

Finansdepartementets høringsnotat 24.10.1996 om opprydding i bestemmelser i penge-, kreditt- og valutaloggivningen mv

Dokument nr 17 (1997-98) Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsett av Stortinget for å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen

Regeringens proposition 1997/98:40 Riksbankens ställning

Convergence Report (EMI, March 1998)

Per Christiansen: Norsk Pengerett (1987)

Hermod Skånland: En pengepolitikk for Norge – etter Solidaritetsalternativet (Sosialøkonomen nr 7/1998)

Carsten Smith: Bankrett og statsstyre (1980)

Carsten Smith: Sentralbank og Pengevesen (Nordisk Administrativt Tidsskrift 1985 s 325 flg og Rettstenkning i samtiden, 1992, s 42 flg)

Carsten Smith: Norges Banks rettslige selvstendighet (Stabilitet og langsiktighet, 1994, s 87 flg)

Helge Syrstad: Mål og virkemidler i pengepolitikken – hva kan sentralbanken bestemme? (Lov og Rett 1998 s 451 flg)

Kåre Willoch: Hvor uavhengig bør sentralbanken være? (Stabilitet og langsiktighet, 1994, s 105 flg)