

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Vår ref.: PAH/akr/sei

Oslo, 11.10.2017

HØRINGSSVAR – HØRING AV NOU 2017: 13 NY SENTRALBANKLOV. ORGANISERING AV NORGES BANK OG STATENS PENSJONSFOND UTLAND

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 23. juni 2017 med vedlegg vedrørende ovennevnte. Finansforbundet gir med dette sitt hørings svar.

Finansforbundet er det største fagforbundet i finansnæringen, med 32 000 medlemmer. Forbundet organiserer også ansatte i Norges Bank. Finansforbundet er opptatt av å sikre gode og forutsigbare rammebetingelser for finansnæringen og ivareta kundenes og de ansattes rettigheter.

Finansforbundets styre har vedtatt å jobbe for å bidra til en bærekraftig utvikling av finansnæringen for ansatte, arbeidsgivere og samfunnet. Videre er vår oppgave å jobbe sammen med arbeidsgiver for å skape Norges mest attraktive arbeidsplasser til beste for ansatte og næringen. Norges Bank og Statens pensjonsfond utland (SPU) er høykompetente miljøer som tiltrekker seg høyt kvalifisert arbeidskraft, og spiller en viktig rolle i finansnæringen og samfunnet for øvrig. Organiseringen og forvaltningen av fondet og sentralbankens virksomhet er viktige spørsmål, og Finansforbundet ønsker med dette å gi våre innspill til ekspertutvalgets anbefalinger i NOU 2017 : 13.

Organisering

Utvalget har gjort en meget grundig jobb og presenterer i sitt forslag tre ulike modeller som forslag til organisering, både med SPU i og utenfor banken. Utvalget tilrår etter en samlet vurdering å skille ut forvaltningen av SPU fra Norges Bank og å opprette et eget selskap som skal forvalte fondet (i utredningen kalt modell A). Dette innebærer å opprette et særlovselskap som skal forvalte fondet utenfor banken. Utvalget foreslår videre å opprette et eget styre for SPU som utnevnes av regjeringen. Det foreslås også «å ta inn i lov om Statens pensjonsfond at fondet skal plasseres utenlands, at midlene i fondet skal gjenspeile en reell sparing på statens hånd og en målformulering som sterkere fremhever fondets oppgave som kilde til å finansiere velferdsstaten over generasjonene» for å verne fondets viktige rolle i den samlede økonomiske politikken. Dette er en viktig presisering for å

tydeliggjøre og forankre fondets primære oppgave og for å unngå diskusjoner om fondets rolle.

Finansforbundet støtter utvalgets anbefalinger og mener det vil være hensiktsmessig både for Norges Bank og SPU at forvaltningen skilles ut til et eget selskap. Siden etableringen av fondet i 1990, da som Statens petroleumsfond, har det skjedd store endringer i fondets størrelse, organisering og arbeidsoppgaver. Ved utgangen av 2016 var det 923 fast ansatte i Norges Bank, av disse var 568 ansatt ved Norges Bank Investment Management (NBIM). På bakgrunn av ulikheten i størrelse, mandat, arbeidsoppgaver og sammensetning av kompetanse, er det en god løsning å skille NBIM ut som et eget selskap. SPU har som eneste formål å sikre størst mulig avkastning av midlene med en forsvarlig langsiktig risikoprofil innen vedtatte etiske retningslinjer for fondet. Dette skiller seg vesentlig fra det som er sentralbankens hovedoppgave. Med den størrelsen fondet har fått, er det meget viktig å sikre god eierstyring av fondet.

Det nye selskapet, med arbeidstittel Norwegian Government Investment Management (NGIM), vil fortsatt være et høykompetent miljø og en meget attraktiv arbeidsgiver, både nasjonalt og internasjonalt. Fondet vil opptre som eget rettssubjekt og kan dermed ta en synligere rolle utad.

Finansforbundet tilslutter seg utvalgets vurdering om at styringsstrukturen som etableres skal være robust nok til å passe også dersom investeringsstrategien til SPU skulle bli endret i fremtiden. Dagens organisasjon møter ikke kravene til styring dersom forvalter til SPU skulle gis større adgang til aktiv forvaltning. Utskillingen av SPU i et eget selskap med ny styringsstruktur, åpner derimot for en eventuell endring av investeringsstrategien i fremtiden. Finansforbundet mener det er vesentlig at SPU til enhver tid forvaltes med den strategien som vurderes som mest egnet for å sikre at fremtidige generasjoner får glede av oljeformuen.

Finansforbundet mener at dagens organisasjon med SPU som del av Norges Bank kan komme i konflikt med sentralbankens pengepolitiske mandat. Utvalget omtaler konflikten som kan oppstå mellom sentralbankenes pengepolitiske mål og bankens finansieringsbehov, dersom sentralbanker har lav egenkapital. For å unngå avhengighet av kapitaltilførsel fra statsmyndighetene, ville sentralbanken kunne være fristet til å øke inntjeningen ved tiltak som kan gå på bekostningen av bankens mandat. I Norge kan en omvendt situasjon oppstå: staten er avhengig av oljepengeroverførsel fra Norges Bank. En periode med lavere avkastning enn forventet og/eller økende offentlige utgifter, ville isolert sett gjøre en svakere kronekurs ønskelig for å øke kroneverdien av oljepengene som kan brukes over statsbudsjettet i henhold til handlingsregelen. Sentralbanken kunne da bli fristet til å sette renten lavere enn den ellers ville gjort med sikte på å svekke valutaen. Sentralbanksjefens dobbeltrolle som styreleder og daglig leder av sentralbankvirksomheten kan forsterke konflikten. Det taler ytterligere for å skille ut SPU i et eget selskap.

Ansattes rettigheter ved omorganisering og virksomhetsoverdragelse

Finansforbundet forutsetter at en eventuell omorganisering av Norges Bank og NBIM ikke vil medføre bemanningsreduksjon, og at opprettelsen av selskapet skjer ved virksomhetsoverdragelse slik utvalget anbefaler. En slik løsning vil sikre de ansattes rettigheter og sørge for at arbeidstakerne beholder sine tariffregulerte og individuelle arbeidsvilkår. Vi forutsetter også at de ansatte beholder sine pensjonsrettigheter i Norges Banks pensjonsordning. Det bør lages en løsning der de ansatte får valget mellom å fortsette opptjening i dagens pensjonsordning, eller gå inn i den nye ordningen som velges av NBIM/NGIM når dette blir klart.

De ansatte i tilsynssekretariatet

Tilsynssekretariatet utfører sekretariats- og tilsynsoppgaver for Norges Banks representantskap og skal være faglig og administrativt uavhengig av banken. Representantskapet er ikke en selvstendig juridisk enhet, men en del av Norges Bank, og de ansatte ved tilsynssekretariatet er formelt ansatt i Norges Bank. Dermed oppstår enkelte arbeidsrettslige spørsmål som hvilke parter som kan inngå bindende tariffavtaler og lønnsforhandlinger på vegne av de ansatte ved tilsynssekretariatet, hvorvidt de ansatte ved tilsynssekretariatet er omfattet av bankens pensjonsordning, HMS-arbeid, varslingsystem osv. Utvalget er inne på denne problemstillingen og skriver at «*Norges Bank er ett rettssubjekt, og tilsynssekretariatet er en del av banken. Dette har skapt enkelte uklarheter i blant annet arbeidsrettslige spørsmål...*». Finansforbundet kan ikke se at innlemmelse i bankens avtaler og arbeidsvilkår på noen måte truer tilsynssekretariatets nødvendig uavhengighet og forutsetter at de ansatte i representantskapets tilsynssekretariat i ny lov sikres rettigheter på linje med øvrige ansatte i banken.

Ansatterepresentasjon og medbestemmelsesrett

Utvalget foreslår endringer i sammensetningen av Norges Banks styre, med hensikt å gjøre styrets medlemmer mer uavhengig av og mer egnet til å føre tilsyn med bankens administrasjon. Utvalget legger til grunn at det fortsatt skal være to representanter fra de ansatte i styret ved behandling av administrative saker, slik det også er i dag. Til forskjell fra dagens ordning foreslår utvalget at disse representantene ikke skal delta med behandlingen av Norges Banks budsjett, og at dette dermed ikke lenger skal regnes som en del av administrative saker.

Finansforbundet støtter utvalget i at det fortsatt skal være to representanter fra de ansatte i Norges Banks styre. Dersom dagens struktur opprettholdes, har forbundet ingen betenkeligheter ved at representantene beholder rettighetene de har i dag, og dermed

deltar i behandlingen av administrative saker. Om utvalgets anbefalinger skulle tas til følge og det opprettes en fagkomite for pengepolitikk og finansiell stabilitet, er det naturlig å anta at de fleste faglige vurderinger og saker vil håndteres i komiteen. I en slik situasjon ser forbundet det som naturlig at representantene får rettigheter som fullverdige styremedlemmer, med samme plikter som øvrige styremedlemmer i alle saker som behandles av styret.

Finansforbundet ser ingen grunn til at behandlingen av budsjettet skal fjernes fra den administrative sakslisten. Det er naturlig å se til organiseringen og forvaltningen av Folketrygdfondet, som eksempel på styremedlemmers kompetanse og bestemmelsesrett. I lov om Folketrygdfondet følger reglene om styresammensetning av § 8, som sier at de ansattes representanter i styret har samme rettigheter og plikter som øvrige styremedlemmer i administrative saker, men ikke ellers. I forbindelse med en endring i folketrygdfondloven ble nettopp spørsmålet om ansatterepresentasjon kommentert, jf. prop 19 L (2012-2013) Endringer i Lov om folketrygdfondet (endringer i styreordningen). Her skriver Finansdepartementet at *«Begrepet (administrative saker) er vidt og favner blant annet personal- og tilsettingssaker, saker om omplasseringer, permitteringer, oppsigelser, avtaler med arbeidsorganisasjoner, arbeidstid, ferier, arbeidsmetoder, opplæringsspørsmål, utforming av arbeidsoppgaver, tilrettelegging av arbeidet, organisasjonsendringer, henvendelser fra samarbeidsutvalg mv. Også budsjettsaker, årsmeldinger, årsregnskap mv. vil vanligvis karakteriseres som administrative»*. Finansforbundet mener at behandling av budsjett skal regnes som en del av administrative saker, uavhengig av hva slags organiseringsløsning som velges. I behandlingen av budsjettet settes rammene for driften og dette har konsekvenser blant annet for bankens organisering. Slik vi ser det er behandlingen av budsjettet en essensiell del av det administrative arbeidet.

Ny formålsparagraf for Norges Banks virksomhet

Utvalget foreslår at Stortinget i ny lov fastsetter formål for banken og at loven i tillegg til formålet om å opprettholde en stabil pengeverdi også omfatter hensyn til finansiell stabilitet og mål om høy produksjon og sysselsetting.

Finansforbundet stiller seg positiv til at ny formålsparagraf tydeliggjør de målkonfliktene som sentralbanken i realiteten i mange tilfeller står ovenfor i sin vurdering av virkemidler. Hensyn til høy produksjon og sysselsetting kan føre til at sentralbanken i perioder setter renten lavere enn den ellers ville gjort. Hensyn til stabile banker og finansmarkeder kan trekke i motsatt retning og tilsa en høyere styringsrente for å dempe en oppbygging av finansielle ubalanser. Det at målkonfliktene kommer frem i mandatet bidrar etter forbundets syn til økt transparen i pengepolitikken.

Videre stiller Finansforbundet seg positiv til at utvalget forslår «høy og stabil produksjon og sysselsetting», ikke bare en «stabil utvikling» som det lyder i dagens forskrift om pengepolitikken. Forbundet mener derimot at formuleringen om at «banken skal ellers bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting» bør endres. Ordet «ellers» innebærer et

målhierarki der stabil pengeverdi er viktigst. Finansforbundet følger S. Holdens argumentasjon om at målene om lav inflasjon og høy sysselsetting bør være sideordnede, for å understreke at lav inflasjon ikke nødvendigvis er viktigere enn høy sysselsetting.¹ Argumentet kan ytterligere underbygges ved å se på sentralbankene i USA, Canada og Australia, som har sysselsetting som sideordnet mål i deres pengepolitiske mandat.

Forslag til fremtidig organisering av beslutningen om motsyklisk kapitalbuffer og andre virkemidler i makrotilsynet

Utvalget åpner for at regjeringen kan gi Norges Bank myndighet til å beslutte virkemidler i arbeidet med finansiell stabilitet. Utvalget forslår at Norges Bank får oppgaven med å fastsette kravet til motsyklisk kapitalbuffer i bankene, og at det åpnes for at det delegeres til banken å gi regler for krav til nye utlån med pant i bolig. Den foreslåtte modellen (modell 4) vil samle beslutningsgrunnlag og beslutning i sentralbanken. Utvalget skriver at modellen bør suppleres med at Finanstilsynet skal gi råd til Norges Bank om nivået på den motsykliske kapitalbufferen, men Norges Bank vil ikke ha noen formell plikt til å forklare alle avvik eller uenigheter med Finanstilsynet.

Finansforbundet stiller seg positiv til å flytte beslutningsmyndigheten for virkemidler innen finansiell stabilitet ut av Finansdepartementet. Det vil være i tråd med IMF-anbefalingen om at motsyklisk buffer og andre tidsvarierende virkemidler bør ha en viss avstand fra statsmyndighetene.

Finansforbundet ser i midlertid behov for å styrke Finanstilsynets rolle i beslutningsprosessen. Den foreslåtte modellen innebærer at Finanstilsynet kan, men ikke må bli hørt. Forbundet følger H. Bjørnlands argumentasjon om at Finanstilsynet og Norges Bank har forskjellig kompetanse, og at det vil bli mer krevende å dra full nytte av Finanstilsynets kompetanse og innsikt i de enkelte finansforetakene ved valg av modell 4.² Videre mener Finansforbundet at organiseringen bør føye seg inn i det internasjonale landskapet. En sammenlikning fra Bank for International Settlements, viser at ingen land har gitt myndighet til å beslutte motsyklisk kapitalbuffer til sentralbanken der sentralbanken ikke er banktilsynet.³ Norge ville med andre ord ved valg av utvalgets foreslåtte modell bli det første landet som gjør det. Det taler for å gi Finanstilsynet en sterkere rolle i beslutningsprosessen (modell 2 eller 3).

¹ Holden, S. (2017) «Revidert mandat for pengepolitikken»; Samfunnsøkonomen Nr. 2 2017 // 29

² Seminar «Sentralbanklovutvalgets rapport»; CAMP og CME seminar 22 August 2017.

³ Bank for International Settlements (2017) "Range of practices in implementing the countercyclical capital buffer policy"; <http://www.bis.org/bcbs/publ/d407.pdf>.

Med vennlig hilsen

FINANSFORBUNDET

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Pål Hellman', with a long horizontal flourish extending to the right.

Pål Adrian Hellman
forbundsleder