

Bøhn, Harald

Research Report

Norges Bank 1999-2010. Styring og omstillinger

Staff Memo, No. 31/2012

Provided in Cooperation with:

Norges Bank, Oslo

Suggested Citation: Bøhn, Harald (2012) : Norges Bank 1999-2010. Styring og omstillinger, Staff Memo, No. 31/2012, ISBN 978-82-7553-701-8, Norges Bank, Oslo, <https://hdl.handle.net/11250/2507171>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/210269>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.no>

Nr. 31 | 2012

Staff Memo

Norges Banks 200-års jubileumsprosjekt

Norges Bank 1999-2010

Styring og omstillinger

Harald Bøhn

Staff Memos present reports and documentation written by staff members and affiliates of Norges Bank, the central bank of Norway. Views and conclusions expressed in Staff Memos should not be taken to represent the views of Norges Bank.

© 2012 Norges Bank

The text may be quoted or referred to, provided that due acknowledgement is given to source.

Staff Memo inneholder utredninger og dokumentasjon skrevet av Norges Banks ansatte og andre forfattere tilknyttet Norges Bank. Synspunkter og konklusjoner i arbeidene er ikke nødvendigvis representative for Norges Banks.

© 2012 Norges Bank

Det kan siteres fra eller henvises til dette arbeid, gitt at forfatter og Norges Bank oppgis som kilde.

ISSN 1504-2596 (online only)

ISBN 978-82-7553-701-8 (online only)

NORGES BANK 1999 – 2010. STYRING OG OMSTILLINGER.

Forord

I perioden hvor Svein Gjedrem var sentralbanksjef ble det gjennomført omfattende omstillinger i Norges Bank.

Forut for skiftet av sentralbanksjef i 1999 var Norges Bank en organisasjon med 1150 ansatte og med 12 distriktsavdelinger omkring i landet. I 2010 var distriktsavdelingene avviklet og antallet ansatte i den tradisjonelle sentralbanken redusert til vel 300 personer. I et foredrag i november 2010 uttalte sentralbanksjef Svein Gjedrem om dette¹: *”Flere trengs ikke. Vi produserer ikke lenger statistikk, og vi er ikke lenger en industribedrift. Vi utsteder penger, men vi trykker ikke sedler eller preger mynt. Næringslivet har overtatt distribusjonen av penger.”*

Parallelt med dette var det bygd opp et virksomhetsområde for kapitalforvaltning med ca. 280 personer fra 25 ulike nasjoner. Lederen av dette området rapporterer direkte til hovedstyret, og sentralbanksjefen står for oppfølgingen på vegne av hovedstyret.

I tillegg til disse omstillingene ble det også gjennomført betydelige endringer i organisering og styring av banken.

Det er redegjort for de enkelte omstillingstiltakene i bankens årsmeldinger. Den mest omfattende fremstilling er gitt i årsmeldingen for 2008. Det er imidlertid ikke gitt noen samlet fremstilling av disse prosessene.

Dette notatet er skrevet for å dokumentere bankens arbeid med styring og omstillinger i denne perioden. Tanken er at det skal være et bakgrunnsdokument for forfatterne av boka om Norges Banks historie som skal foreligge til Norges Banks 200-års-jubileum i 2016. I tillegg til årsmeldingene er notatet basert på en samtale med Svein Gjedrem 7. august 2012, interne dokumenter samt egne notater og erindringer. En rekke kolleger i Norges Bank har kommentert fremstillingen av de deler av omstillingsprosessene hvor de selv har vært involvert. Jeg står selvsagt alene ansvarlig for eventuelle feil og mangler i fremstillingen.

Harald Bøhn

¹ Svein Gjedrem: En nyttig sentralbank. Foredrag 17.11.2010 på Norges Banks Symposium ”What is a useful central bank?”

1. Noen hovedtrekk i utviklingen

1.1. Oppgaver

Gjennom 1990-tallet hadde det pågått en intern diskusjon om hva som var Norges Banks kjerneoppgaver. Den tradisjonelle virksomheten var bygd opp omkring gjennomføring av pengepolitikken, analyser av og tiltak for å sikre finansiell stabilitet samt produksjon og distribusjon av sedler og mynt. Oppbyggingen av kapitalforvaltningen var i en tidlig fase. Bankens interne administrasjon produserte selv mange av de tjenester som ble levert til resten av organisasjonen. Åtte distriktsavdelinger var blitt nedlagt i 1988-89, og en rekke oppgaver, særlig ved distriktsavdelingene, ble avvirket i 1990-årene. Det ble gjennomført nedbemanninger i støttefunksjonene.

Diskusjonen om hva som skulle være Norges Banks kjerneoppgaver ble videreført etter at Svein Gjedrem hadde tiltrådt som sentralbanksjef. Før han tiltrådte hadde han fulgt Norges Bank fra Finansdepartementet. Han hadde merket seg at banken drev en svært variert virksomhet, og mente at det var behov for større konsentrasjon om kjerneoppgavene. Gjedrem mente Norges Bank primært skulle være en samfunnsinstitusjon hvor kjernefunksjonene var knyttet opp mot samfunnsøkonomi. Dette var ikke forenlig med at de fleste i institusjonen arbeidet med rene bankoppgaver eller industrivirksomhet

Etter å ha tiltrådt som sentralbanksjef ble Gjedrem likevel overrasket over hvor bredt arbeidsspekteret var. Han konstaterte dessuten at svært mange saker, smått og stort, ble forelagt hovedstyre og representantskap, noe som måtte ansees som lite effektivt. Fra hans ståsted virket det som banken manglet klare mål og mening med virksomheten, herunder også evne til å konsentrere seg skikkelig om de mest sentrale oppgavene.²

Utgangspunktet for diskusjonene om hva som var bankens kjerneoppgaver var sentralbankloven av 1985. Loven slår fast at Norges Bank skal være et utøvende og rådgivende organ for penge-, kreditt- og valutapolitikken. Banken skal utstede sedler og mynter, fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet og overvåke penge-, kreditt- og valutamarkedene. Loven gir banken adgang til å sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank. Bankens oppgave å forvalte Statens pensjonsfond utland er regulert gjennom forskrift og i egen forvaltningsavtale med Finansdepartementet.

Basert på dette fant en at det overordnede målet for Norges Bank skulle være å fremme økonomisk stabilitet i Norge. Dette ville naturlig omfatte å:

- fremme prisstabilitet gjennom pengepolitikken
- fremme finansiell stabilitet og bidra til robuste og effektive finansielle infrastrukturer og betalingssystemer
- drive en effektiv og betryggende porteføljestyling av Statens pensjonsfond utland, bankens egne valutareserver og Statens petroleumsforsikringsfond.

² Dette og foregående avsnitt er basert på samtale med Svein Gjedrem 7.8.2012

Dette definerte bankens kjerneoppgaver til å være pengepolitikk, finansiell stabilitet og kapitalforvaltning.

Gjennom perioden 1999-2010 ble ressursinnsatsen innenfor kjerneoppgavene økt. Særlig gjaldt dette kapitalforvaltningen. I takt med veksten i Statens pensjonsfond utland (tidligere Statens petroleumsfond) fra 170 milliarder kroner ved utgangen av 1998 til over 3000 milliarder kroner i 2010 ble Norges Bank Investment Management (NBIM) bygd opp fra 40 ansatte i 1998 til 280 i 2010. Det første tiåret var NBIM organisert som et eget område som rapporterte til sentralbanksjefen på linje med de øvrige områdene. For å tydeliggjøre NBIMs særskilte funksjon som utøver av et mandat gitt av Finansdepartementet, rapporterer fra 2008 lederen i NBIM direkte til hovedstyret. Sentralbanksjefen står på vegne av styret for løpende oppfølging. Det redegjøres nærmere for oppbyggingen av kapitalforvaltningen i kap.2.

Også arbeidet rettet mot utøvelsen av pengepolitikken og analysene av finansiell stabilitet ble styrket.

Samtidig ble virksomhet som ikke faller inn under Norges Banks kjerneoppgaver trappet betydelig ned. Dette førte til en slankere bank med et samlet sett vesentlig lavere kostnadsnivå. For enkelte oppgaver ville en med videreføring risikert at bankens aktivitet kom i strid med sentralbankloven. I andre tilfeller ble andre institusjoner vurdert som bedre egnet for å løse oppgavene.

De mest omfattende omstillingene av denne typen var:

- Den Kongelige Mynt ble etablert som eget selskap i 2001 og solgt i 2003
- Seddelproduksjonen ble avviklet i 2007. De første kjøp av sedler fra utlandet fant sted i 2008.
- Kontanthåndteringen ble skilt ut i eget selskap (NOKAS), som ble eid av Norges Bank og et antall private banker, i 2001. Dette innebar at bankens oppgaver, som drift av sentralbankdepoter og destruksjon av sedler, i stor grad ble utkontraktert. Norges Bank eierandel på 33,5% av aksjene i NOKAS ble solgt i januar 2006.
- Banken har konsentrert seg om grossistrollen og har redusert antall sentralbankdepoter i kontanthåndteringen
- Statistikkvirksomheten i Norges Bank ble overført til Statistisk Sentralbyrå i to omganger, fra 2005 og 2007
- Driften av Norges Banks oppgjørsfunksjon ble utkontraktert i 2003
- Produksjon av en rekke banktjenester for offentlige virksomheter og egne ansatte ble avviklet i 2004
- Bankens sentrale IT-virksomhet ble utkontraktert i to omganger, i 2008 og 2010
- Banken etablerte en egen internrevisjon og revisjonskomite i 2006. Fra 2010 revideres banken av ekstern revisor.

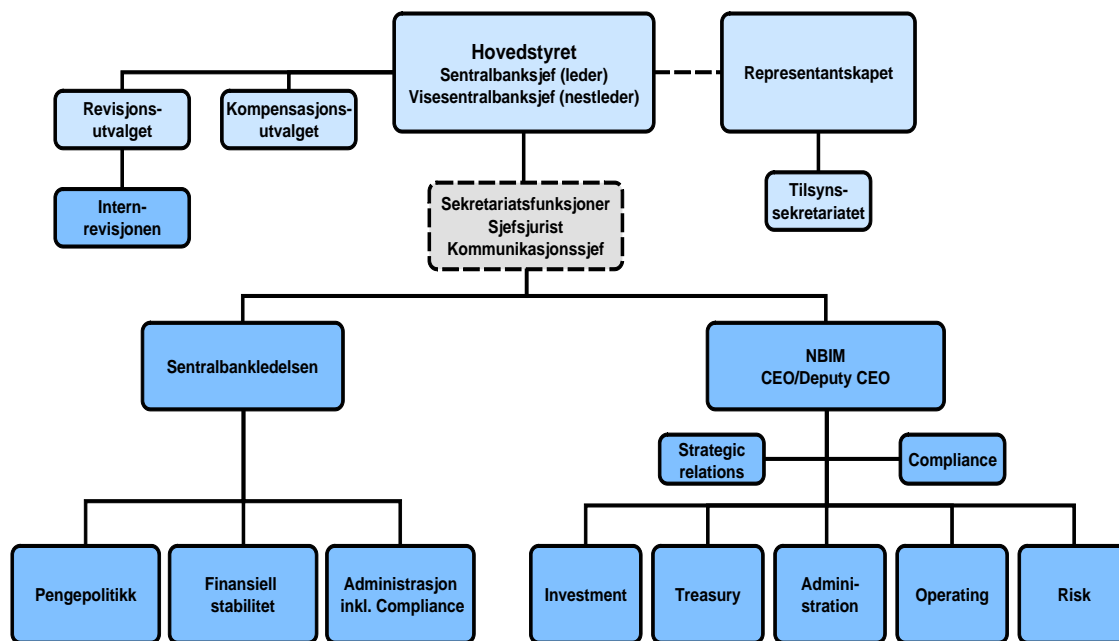
Det redegjøres nærmere for disse omstillingene i kap. 3 og 4.

1.2. Styring og organisering³

Et viktig mål for Gjedrem ble tidlig å etablere klare ansvarslinjer i organisasjonen. Dette tilsa etter hans mening å følge prinsippet om linjeorganisering. Han var generelt skeptisk til ledergruppemøter flere dager i uka, som lett kunne føre til uklare ansvarsforhold, at noen blir ”hakkekyllinger” eller at sjefen snakker altfor mye. Møtehyppigheten i bankens ledergruppe ble derfor redusert, og møtene ble fokusert på overordnede saker.

Bankens organisasjon var allerede i stor grad bygd opp omkring kjerneoppgavene, med et virksomhetsområde for hver, og dette ble utviklet videre. Mesteparten av virksomheten i et tidligere område for produksjon og distribusjon av sedler og mynt ble ikke definert som kjerneoppgaver og etter hvert utkontraktert. I tillegg var det et område som utførte stabs- og støttetjenester.

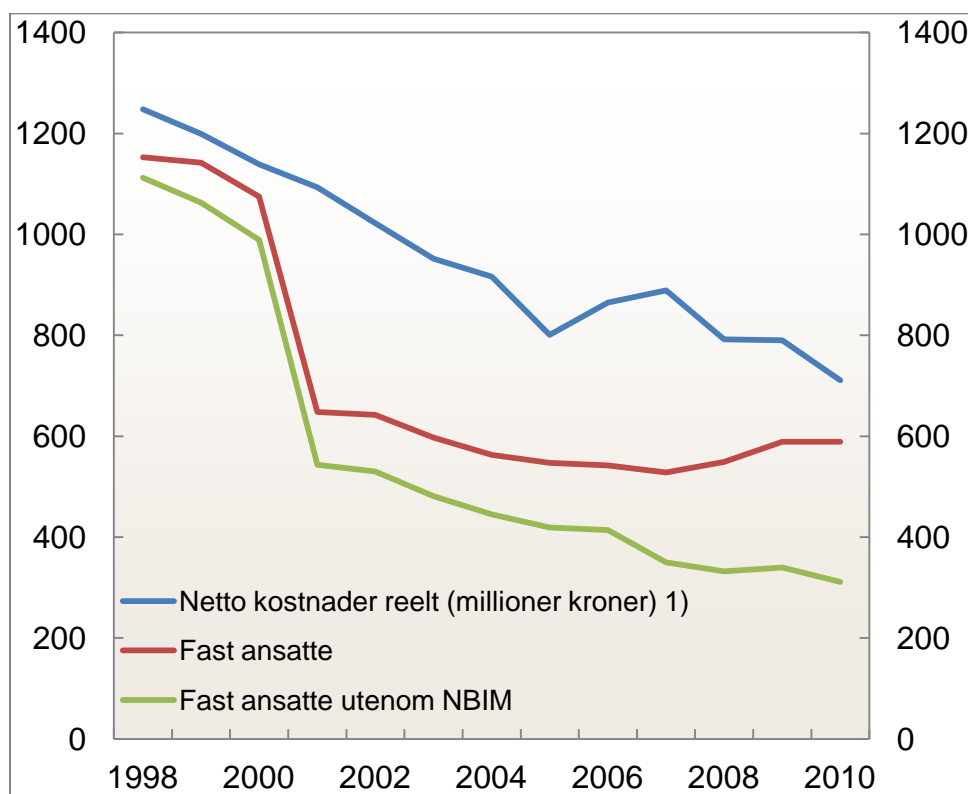
Inndelingen i få, men relativt store enheter, gjorde at kontrollspennet for sentralbankledelsen ikke ble vurdert å være for stort. Virksomhetsområdene hadde i 2010 fra ca. 80 til ca. 280 ansatte med klart definerte grenseflater til de øvrige enhetene. Organisasjonskart fra desember 2010 er vist i figur 1.



Figur 1. Norges Banks organisasjon ved utgangen av 2010

³ Avsnitt 1.2 er i stor grad basert på samtale med Svein Gjedrem 7.8.2012

Konsentrasjon om de tre kjerneoppgavene ble styrende for utviklingen av banken i perioden 1999-2010. Videre var det viktig at banken fremsto som en slank og effektiv kompetansebedrift som var nøktern i egen ressursbruk og som viste vilje og evne til endring. Banken ønsket i størst mulig grad å kjøpe tjenester som ikke inngår i kjerneoppgavene eksternt. Ved etablering av aksjeselskaper, utkontraktering, avvikling av oppgaver og generell effektivisering ble antall ansatte redusert fra ca. 1 150 i 1998 til ca 590 ved utgangen av 2010, selv etter oppbygging av en kapitalforvaltningsenhet som i 2010 hadde ca. 280 ansatte. Netto driftskostnader ble i perioden 1998-2010 redusert med 43 prosent målt i faste priser, jf. figur 2.



1) Deflatert med prisindeks for offentlige utgifter

Kilde: Norges Bank

Figur 2. Utviklingen i netto kostnader og fast ansatte

Representantskapet vedtar budsjett, godkjenner bankens regnskap og fører tilsyn med at reglene for bankens virksomhet blir fulgt. I saker som direkte påvirket strukturen i banken, hadde representantskapet i mange tilfeller beslutningsmyndighet. Ledelsen og hovedstyret var ansvarlige for en god saksforberedelse. Gjerdrem la vekt på å ha gode prosesser mot representantskapet.

Representantskapets leder, Mary Kvidal, hadde tidligere vært statssekretær i Finansdepartementet. Gjedrem har uttalt at de der lærte hverandre å kjenne og utviklet et tillitsfullt samarbeid og gjensidig respekt. De to hadde blant annet en felles forståelse om behovet for en effektivisering av offentlig sektor. Gjedrem mente at representantskapet historisk hadde vært overdrevet opptatt av enkeltfunksjoner og ønsket i samarbeid med Kvidal å legge til rette for at representantskapet kunne utføre sine oppgaver, ikke minst ivareta sitt ansvar for kontroll med bankens virksomhet. Dette krevde at representantskapet fikk en bredere innføring i bankens virksomhet, noe som også ville gi dem en bedre forståelse av hva som var de mest sentrale arbeidsoppgavene. Dette kunne også gjøre det lettere å gjennomføre omstillinger.

Gjedrem anså det viktig å unngå kompetansestrid mellom hovedstyret og representantskapet. Dette krevde at det var tillit mellom de ulike organene. En konsekvens var at hovedstyrets saksfremlegg måtte være overbevisende. Det var derfor nødvendig å ta seg tid å gjøre de utdypinger som var nødvendige for at representantskapet skulle anse saken som godt opplyst. Dette innebar at beslutninger i en del saker ble sendt tilbake til hovedstyret for mer omfattende analyser. Han ga uttrykk for at Kvidal var opptatt av å gjennomføre de prosesser som trengtes for å etablere den nødvendige tillit mellom representantskapet og hovedstyret/administrasjonen.

Hovedstyret leder bankens utøvende og rådgivende virksomhet og har delegert den daglige driften til sentralbanksjefen. Det var viktig å etablere tillit mellom hovedstyret og administrasjonen. Enkelte hovedstyremedlemmer hadde ifølge Gjedrem opplevd at ”byråkratene” i organisasjonen ikke aksepterte synspunktene deres og de kviet seg for å ta ordet. Dette kunne etter hans mening ikke fortsette. På samme måte som med representantskapet ble det derfor lagt vekt på å bruke nødvendig tid og gjennomføre de supplerende analyser som var nødvendige for å sikre tillit til beslutningsprosessene.

Videre anså Gjedrem det viktig å sørge for at hovedstyret fikk de viktigste sakene til behandling og ikke administrative småsaker. Mindre vektlegging av daglige variasjoner i valutakursen gjorde det lettere å få godt forberedte diskusjoner om pengepolitikken i styret, og dermed også å dreie fokus mot de viktigste sakene i banken. Dermed ble det også lagt grunnlag for å delegerer en del andre typer av saker, og det ble skapt forståelse for behovet for omstrukturering. Gjedrem mente at endringen i prosedyrene for oppnevning av hovedstyremedlemmer fra 2003/04 hadde vært prinsipielt riktig, men ikke spesielt viktig i denne sammenheng.

Gjedrem oppfattet forholdet til Finansdepartementet i omstillingssakene som uproblematisk. Foreleggelse for departementet innebar at banken innhentet departementets synspunkter, og måtte vurdere dem før det ble tatt beslutning, men fritok ikke hovedstyret fra å ta de beslutningene det mente var riktig. Det var et langt steg derfra til instruksjon. I utgangspunktet ville neppe departementet gå imot en sak som var skikkelig behandlet i Norges Bank. Finansdepartementet, av alle, kunne ikke gå i mot effektivisering av sentralbanken og en avskalling av aktiviteter som gjorde Norges Bank bedre i stand til å utføre sine viktigste oppgaver.

I omstillingsarbeidet mente Gjedrem at det hadde vært gode relasjoner til Norges Banks Funksjonærforbund. Organisasjonen hadde en konsistent holdning til de tiltakene som ble gjennomført. De var trolig overrasket over at omstillingene ble gjennomført med så stor beslutsomhet. Ved noen anledninger oppsto det situasjoner hvor de fagorganiserte henvendte seg direkte til Finansdepartementet og Stortingets finanskomite. Dette viste behovet for at de ansattes organisasjoner hadde et realistisk bilde av hva alternativet til det foreslåtte omstillingstiltaket ville være. Det var viktig å få fram at status quo ofte ikke ville være et realistisk alternativ.

I arbeidet med omstillingene la Gjedrem vekt på å sikre god behandling i hovedstyre og representantskap, samt å ivareta relasjonene til Finansdepartementet og de ansattes organisasjoner. Ansvaret for gjennomføringen var delegert. Han oppfattet at det alltid var full lojalitet til beslutningene som var tatt. En viktig grunn til at omstillingen ble så vellykket, var at banken hadde dyktige medarbeidere som gikk til verket med stor entusiasme⁴.

Gjennom perioden ble ansvaret for den daglige driften i større grad enn tidligere delegert videre fra sentralbanksjefen til virksomhetsområdene. Størrelsen på områdene gjorde det mulig for områdelederne å omfordele ressurser mellom avdelinger innen det enkelte område.

Innenfor årlige rammer fikk områdene stor grad av frihet i personaladministrasjon og disponering av budsjett. For det meste av virksomheten ble det fastsatt retningsgivende rammer for antall årsverk for en treårsperiode. Disse rammene var basert på særskilte strategi / platånotater som ble utarbeidet og godkjent for det enkelte område. Beste internasjonale praksis ble brukt som referanse, både når det gjaldt kvalitet og ressursbruk.

Områdene utarbeidet årlig handlingsplaner for aktiviteter med tilhørende resultatmål som ble godkjent av sentralbanksjefen. Gjennom året fulgte sentralbanksjefen opp resultatene til det enkelte område gjennom en medarbeider-/lønnsamtale om våren og en oppfølgingssamtale om høsten. I tillegg var det oppfølgingssamtaler mellom sentralbanksjefen/visesentralbanksjefen og den enkelte områdedirektør ca hver tredje uke.

Alle lederne hadde et klart definert ansvar i samsvar med organiseringen av virksomheten og prinsippet for linjestyring. Det ble etablert et opplegg der lederne hvert år ble vurdert av egne over- og underordnede. Vurderingskriteriene var retning, handlekraft, væremåte og faglig kvalitet.

For å styrke linjestyringen ble det tidlig i perioden flyttet ut en del administrative funksjoner til virksomhetsområdene. Etter hvert som stabene i områdene ble bygd ned ble noe av dette reversert. Prosessen hadde synliggjort at den desentraliserte modellen i mange tilfeller ble for ressurskrevende.

⁴ Dette den foregående del av 1.2 er basert på samtale med Svein Gjedrem 7.8.2012

Med en stadig slankere bank var det nødvendig å effektivisere og bygge ned støttefunksjonene slik at de skulle være tilpasset banken for øvrig. Dette arbeidet pågikk kontinuerlig, og resulterte i nedbemanning og utkontraktering av enkelte driftsfunksjoner.

Det var nødvendig for Norges Bank å bruke personalpolitiske ordninger for å lette tilpasningene. Så langt mulig søkte banken å legge til rette for fortsatt yrkesaktivitet gjennom virksomhetsoverdragelse, utdanningsstøtte og sluttvederlag, men måtte også ty til førtidspensjoner eller ventelønn. Gjedrem har fremhevet at kostnadene ved disse pakkene var høye, men at det likevel ble rimeligere for banken enn om omstillingene ikke hadde funnet sted. I enkelte tilfeller var nok pakkene litt for gunstige, noe som kunne være til ugunst for mottakerne som ikke fikk de rette incentiver til å finne nytt arbeid⁵.

Færre ansatte har betydd at det har blitt ledige arealer i hovedkontoret i Oslo. Etter at NOKAS ble etablert i 2001 leide de lokaler i bygget. I tillegg til de tidligere ansatte i Norges Bank ble det også etablert arbeidsplasser i bygget for ansatte i private banker som ble overført til selskapet. NOKAS flyttet ut mot slutten av 2011. Etter at Norges Banks seddeltrykkeri ble nedlagt ble de tidligere produksjonslokalene ombygd til kontorlokaler. Sammen med andre frigjorte lokaler leies disse fra desember 2009 ut til Finanstilsynet.

2. Oppbygging av kapitalforvaltningen

2.1. Omfanget

Norges Bank har forvaltet Statens pensjonsfond utland (tidligere Statens petroleumsfond) siden første gang det ble satt inn penger i fondet i 1996. Veksten i fondet har medført stigende krav til organisasjonen.

Et siktemål for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland har hele tiden vært å oppnå en høy avkastning under kontrollert bruk av risiko. Fra starten var fondet investert i stats- og statsgaranterte obligasjoner. Fra 1998 startet man å investere i børsnoterte aksjer i 21 land med et noenlunde utviklet finansmarked og bygde opp en aksjeandel på 40%. Veksten i fondet har gjort at investeringsuniverset flere ganger har blitt utvidet. Dette har resultert i at nye finansielle instrumenter har blitt inkludert, slik som kredittobligasjoner i 2002 og eiendom i 2010. Aksjeandelen ble i 2007 økt til 60%, og referanseporteføljen for aksjer ble samtidig utvidet fra ca. 2500 til ca. 7700 bedrifter. Parallelt med dette har antall land fondet kan investere i økt. Allerede i 1997 var det klart at det ville bli nødvendig å bygge opp en profesjonell investeringsorganisasjon med bredere kompetanse enn banken hadde tidligere.

I løpet av perioden har det også blitt innført etiske regler for investering av fondet, samt at banken har etablert regler for utøvelse av sine rettigheter som eier.

⁵ Samtale med Svein Gjedrem 7.8.2012

NBIM har dessuten forvaltet Statens petroleumsforsikringsfond som ble avviklet ved utgangen av 2010.

Med en organisasjon med bredere kompetanse var det naturlig også å vurdere strategien for investeringen av bankens valutareserver. Ved utgangen av 2010 utgjorde valutareservene 259 milliarder kroner. Dette ble vurdert å være større enn det som var nødvendig ut fra pengepolitiske formål.

Reservene er delt inn i tre porteføljer. Dette er en kortsiktig pengemarkedsportefølje og en langsiktig investeringsportefølje, samt en petrobufferportefølje hvor det samles opp midler for overføring til Statens pensjonsfond utland.

Investeringsporteføljen utgjør den største del av valutareservene. Ved utgangen av 2010 var markedsverdien av porteføljen på 225 milliarder kroner. Strategien for porteføljen er basert på at den skal kunne brukes til pengepolitiske formål dersom det skulle være nødvendig. Innenfor de begrensninger dette setter, er målet for forvaltningen høy avkastning på sikt. Forvaltningen har derfor mange felles trekk med forvaltningen av Statens pensjonsfond utland. Fra 2001 var 20% av porteføljen investert i aksjer. Aksjeandelen ble senere økt, og har fra 2006 vært 40%.

Pengemarkedsporteføljen har vært plassert slik at den lett kan brukes for gjennomføring av pengepolitikken. Den er utelukkende investert i pengemarkedsinstrumenter med gjenstående løpetid inntil ett år. Størrelsen av porteføljen har variert over tid, basert på vurderinger av hvor store reserver banken vil kunne ha behov for ut fra pengepolitiske formål. Ved utgangen av 2010 utgjorde den 24 milliarder kroner.

2.2. Forvaltningsmodell

NBIM forvalter Statens pensjonsfond utland med utgangspunkt i en forvaltningsavtale med Finansdepartementet. Avtalen kan sies opp. Organisasjonens formål er å bevare og utvikle finansielle verdier for fremtidige generasjoner ved å utføre en profesjonell forvaltning med sterk integritet.

Klare ansvarslinjer mellom eier, som er Finansdepartementet, og forvalter, som er Norges Bank, er en viktig del av modellen. Det er i tillegg viktig at forvaltningen er åpen, og at forvalter står til rette for sin virksomhet. Dette ivaretas gjennom en omfattende rapportering til oppdragsgiverne for å forklare resultatene og aktiviteten i fondet. Ved hvert årsskifte offentliggjøres alle fondets investeringer.

Det er definert klare mål for forvaltningen. Som forvalter er Norges Banks hovedmålsetting å skape store merverdier ved aktiv forvaltning av statens og Norges Banks finansformue i utlandet, ivareta eiernes langsiktige finansielle interesser ved aktiv selskapsstyring og sette ut i livet eiernes strategi for forvaltningen på en kostnadseffektiv, betryggende og tillitvekkende måte.

Fra NBIM ble etablert ved inngangen til 1998 og fram til utgangen av 2010 var den årlige nominelle avkastningen for fondet 5,0 %, regnet i den valutakurven som svarer til

sammensetningen av Finansdepartementets referanseportefølje. Fratrasket forvaltningskostnader og prisstigning har netto realavkastning vært 3,1 % per år. Disse tallene er preget av finanskrisen og er lavere enn hva analysene i 1998 indikerte. Fondets korte historie omfatter et tapt tiår i aksjemarkedet med to perioder med kraftige fall. De aktive valgene i NBIM i form av avvik fra referanseporteføljen har bidratt til å øke den årlige avkastningen med 0,31 prosentpoeng.

For å oppnå høy avkastning er det nødvendig med sterkt fokus på forretningsmessige resultater. De ansatte har i stor grad blitt ansvarliggjort for resultatene de leverer. Kombinert med omfattende bruk av resultatlønn, skapte dette en kultur som i utgangspunktet var forskjellig fra den mer forvaltningspregede kulturen som tradisjonelt har preget Norges Bank. Sammen med en konsekvent innføring av linjestyringsprinsippet har møtet mellom disse ulike kulturene også påvirket resten av banken og bidratt til tydeligere krav til den enkelte ansatte og sterkere resultatorientering enn tidligere.

2.3. Organisering av arbeidet

Da Norges Bank Kapitalforvaltning (nå NBIM) ble etablert fra starten av 1998 hadde organisasjonen bare ansvaret for å foreta aksjeinvesteringene i Statens petroleumsfond. I løpet av året overtok de også ansvaret for fondets obligasjonsinvesteringer samt investeringsporteføljen av valutaeservene. Pengemarkedsporteføljen ble som tidligere forvaltet av den daværende Markedsoperasjonsavdelingen.

Norges Bank Kapitalforvaltning fikk allerede fra starten en selvstendig stilling innenfor Norges Bank. Dette hadde bakgrunn i et ønske om at lederen skulle ha fullt fokus på områdets kjerneoppgave. Gjerdrems ønske om å etablere store enheter med sterke ledere trakk i samme retning. Arbeidet med NBIM gjorde ham enda mer bevisst behovet for delegering⁶. Det var også viktig at informasjon som nådde Norges Bank i egenskap av sentralbank ikke kom videre til de personer som arbeidet med kapitalforvaltningen. Det ble derfor opprettet vanntette skott, såkalte kinesiske murer, mot resten av banken. Området fikk større selvstendighet på det administrative området enn andre virksomhetsområder.

Fra 1999 ble regnskaps-, oppgjørs- og IT- tjenester samt enkelte kontrollfunksjoner flyttet til Norges Bank Kapitalforvaltning. Bakgrunnen for dette var, i samsvar med linjestyringsprinsippet, å sikre en bedre styring og samordning av virksomheten. For å unngå oppbygging av flere kompetansesentre for disse funksjonene leverte kapitalforvaltningen i en periode tilsvarende tjenester til Markedsoperasjonsavdelingen. Etter hvert som virksomheten i NBIM vokste, var det viktig at enheten kunne konsentrere seg om å støtte egen virksomhet. Det måtte da bygges opp tilsvarende kompetanse andre steder i banken.

Arbeidet med rådgivning til Finansdepartementet om petroleumsfondets strategi og valg av referanseporteføljer ble liggende i egen enhet fram til 2006. Dette var begrunnet med at banken ønsket å sikre at disse vurderingene skulle være basert på bredere vurderinger enn rene

⁶ Samtale med Svein Gjedrem 7.8.2012

forvalterhensyn. Modellen passet imidlertid ikke inn i Gjedrems organisasjonsmodell med vekt på linjestyring. Arbeidsdelingen skapte etter hans mening en rekke unødvendige kompetansestrider⁷. Etter hvert som Finansdepartementet bygde opp sin kompetanse ble det også mer naturlig for Norges Bank å vektlegge hensynet til forvaltningen i sin rådgivning. For å kunne fokusere på å nå de overordnede mål for virksomheten i NBIM har aktivitet som ikke kan betraktes som kjerneoppgaver blitt utkontraktet. Organisasjonen har også overlatt forvaltningen av en vesentlig del av porteføljen til eksterne forvaltere. Oppdrag gis til forvaltere med spesialkompetanse innenfor klart definerte investeringsmandater.

Likevel har det vært nødvendig å øke bemanningen. Ved utgangen av 1998 hadde Norges Bank Kapitalforvaltning om lag 40 ansatte. Dette tallet hadde økt til om lag 280 mot slutten av 2010. De ansatte kom da fra 25 ulike nasjoner. Organiseringen av NBIM har blitt endret flere ganger i tråd med utviklingen i virksomheten.

Fra starten ble midlene forvaltet fra Oslo og New York, hvor Norges Bank hadde hatt et kontor siden 1942. Økte volumer og utvidelse av investeringene til å dekke flere markeder, førte til etablering av kontorer i London i 2000, Shanghai i 2007 og Singapore i 2010.

Særstillingen NBIM hadde i organisasjonen ble tydeliggjort i 2008 da det ble fastsatt ny stillingsinstruks for lederen av organisasjonen. Denne innebærer at han er daglig leder i virksomheten og rapporterer direkte til hovedstyret. Sentralbanksjefen står på vegne av styret for løpende oppfølging.

3. Utkontraktering av produksjon og distribusjon av kontante betalingsmidler

3.1. Den Kongelige Mynt

3.1.1. Etablering av aksjeselskap

Fra 1962 og fram til 2000 hadde Den Kongelige Mynt på Kongsberg vært en del av Norges Bank. Over tid hadde virksomheten utviklet en ikke ubetydelig næringsvirksomhet. Særlig var dette knyttet til produksjon av medaljer. Om lag halvparten av DKMs omsetning hadde vært solgt til eksterne kunder.

Budsjett og oppfølgingsrutiner for DKM hadde høsten 1997 blitt justert slik at bedriften langt på vei ble styrt som en resultatenhet. Bedriften hadde gjennomført betydelige organisatoriske og driftsmessige endringer for å redusere kostnadene. Markedet for eksternt rettede produkter var imidlertid usikkert, samtidig som det fortsatt var et betydelig avvik mellom kostnadene ved å produsere mynt på Kongsberg og en antatt markedspris på sirkulasjonsmynt.

Det ble i 2000 foretatt en vurdering av om utviklingen ved DKM var akseptabel i forhold til markedssituasjonen og de økonomiske målsettingene ved bedriften. Denne evalueringen ga et

⁷ Samtale med Svein Gjedrem 7.8.2012

positivt resultat. Norges Bank fant det imidlertid ikke naturlig å drive kommersiell virksomhet i konkurranse med andre aktører. En endring i sentralbankloven i desember 1999 gjorde det mulig for banken å ha hel- eller deleide datterselskap. Det ble da startet et arbeid med sikte på å skille ut myntverket som et eget aksjeselskap. Hovedmotivet var å skape en så effektiv bedrift som mulig, slik at det fortsatt skulle være mulig å produsere mynt i Norge. Samtidig ville det bidra til en slankere og mer fokusert organisasjon i Norges Bank.

Aksjeselskapet Den Kongelige Mynt AS ble således vedtatt etablert i 2000, og var i drift fra årsskiftet 2000/01. Banken vurderte at omleggingen ville gi et bedre grunnlag for å videreføre medaljeproduksjon. Ved å kunne tilby et bredere produktspekter ville investeringer, kompetanse og kapasitet kunne utnyttes bedre og mer effektivt. Parallelt med selskapsetableringen ble det inngått en avtale mellom Norges Bank og DKM AS om leveranse av norsk mynt.

Styret for bedriften ble fra starten ledet av bankens direktør for det daværende virksomhetsområdet ”Sedler og mynt”. I tillegg til representanter fra Norges Bank hadde styret også eksterne medlemmer.

3.1.2. Salg av aksjene

Selv om etablering av aksjeselskap stilte DKM AS noe friere overfor Norges Bank enn tidligere, la sentralbankloven begrensninger på hvor langt bedriften kunne gå i å etablere nye forretningsområder. Det var nødvendig med bredde i produktspekteret for å kunne dele de faste kostnadene på flere produkter og dermed holde prisene på mynt lave. Banken så en omdømmerisiko knyttet til å bli forbundet med kommersiell virksomhet. Samtidig var det ønskelig for bedriften å få en eier med fokus på virksomheten og vilje til å satse på den.

Basert på slike vurderinger startet høsten 2002 et arbeid med sikte på å selge aksjene i bedriften. For å redusere kostnadsnivået ble det gjennomført en nedbemanning ved bedriften. Det ble tidlig klargjort at det i forbindelse med et salg ville bli inngått en avtale om kjøp av mynt fra bedriften fram til utgangen av 2009. Dette ville gi bedriften tid til ytterligere å tilpasse kostnadsnivået slik at den kunne være konkurransedyktig når kontrakten utløp. Høsten 2008 ble det etter en anbudsrunde inngått en rammeavtale med Myntverket for levering av mynt i fire nye år fra og med 2010.

Salgsprosessen ble lagt åpent opp slik at alle interesserte aktører skulle få adgang til å melde sin interesse. Det kom imidlertid bare inn et bud, et felles bud fra Samlerhuset Norge AS og Mint of Finland som ønsket å kjøpe 50% hver. Sammen presenterte disse en visjon om å bevare og videreutvikle produksjonsmiljøet på Kongsberg.

Aksjene ble overdratt 1. juli 2003. Finansdepartementet hadde stilt som vilkår for salg at ”Kongelig” ikke kunne brukes i firmanavnet etter salget. Selskapet skiftet derfor navn til Det Norske Myntverket AS. Norges Bank tar fortsatt beslutninger om mynttrekken og de enkelte mynters utseende og kvalitet. Bankens samlinger av mynter, medaljer, pregeverktøy og modeller av mynt og medaljer, som ble oppbevart i bedriftens lokaler, eies fortsatt av Norges Bank. Det ble i 2009 inngått en avtale med Norsk Bergverksmuseum om forvaltning av samlingene.

3.2. Norges Banks seddeltrykkeri

Norges Banks seddeltrykkeri hadde på 1990-tallet forsøkt å utnytte ledig kapasitet ved å engasjere seg på det internasjonale markedet for sedler. Noen oppdrag ble vunnet og gjennomført, men konkurransesituasjonen var slik at det ble vanskelig å få oppdrag så lenge prisene skulle dekke trykkeriets kostnader. Fra 2002 falt også produksjonen av frimerker bort, og året etter var det slutt på produksjon av pass. Norske pengesedler ble da trykkeriets eneste produkt.

Det er klare stordriftsfordeler knyttet til produksjon av sedler. Norges Banks eget behov for sedler ville ikke være tilstrekkelig til å gi den lønnsomhet som ble vurdert nødvendig for å forsvare fortsatt drift. I tillegg ville ny teknologi og økte krav til sikkerhetslementer etter hvert kunne kreve omfattende investeringer. Aldersfordelingen blant de ansatte var også slik at det snart ville måtte investeres i nye personalressurser.

Kjøp av sedler har etter hvert blitt vanlig for sentralbanker. Det var grunn til å tro at det ville bli konkurranse om oppdraget, siden det fantes flere store seddeltrykkerier i Europa med til sammen betydelig overkapasitet.

På bakgrunn av dette besluttet Norges Bank i 2003 å legge ned seddeltrykkeriet fra 2007. Saken ble forelagt Finansdepartementet. Departementet tok saken til etterretning, og uttrykte at de forutsatte at Norges Bank ville påse at det ble etablert et effektivt tilsyn med seddelproduksjonen. Saken ble også omtalt i melding til Stortinget.

Etter en anbudskonkurranse ble det i desember 2006 inngått kontrakter med to seddeltrykkerier i England og Frankrike om produksjon av norske pengesedler for perioden 2007-2012. De to trykkeriene er begge store og velrenommerte, og trykker pengesedler for svært mange andre land. De første sedlene som var produsert i utlandet ble levert i 2008. Norges Bank tar fortsatt alle beslutninger om seddelrekken og de enkelte sedlers utseende og kvalitet.

3.3. Kontanthåndteringen

3.3.1. Resultatenhet

Fram mot slutten av 1990-tallet hadde virksomheten ved Norges Banks distriktsavdelinger i økende grad fått preg av næringsvirksomhet. Tidligere hadde avdelingene oppgaver knyttet til gjennomføring av bank-, kreditt- og distriktpolitikken, og de utførte oppgaver for lokal statsforvaltning og bankene. Disse oppgavene hadde falt bort, og virksomheten var konsentrert om forsyning og behandling av sedler og mynt. I tillegg til å utføre sentralbankoppgaver påtok avdelingene seg også oppgaver som kunne vært utført av banker og verditransportselskaper.

En forutsetning for å videreutvikle denne delen av virksomheten måtte være at kostnadene skulle dekkes fra inntekter fra andre enn Norges Bank, og at virksomheten skulle utvikles i tråd med gjeldende konkurranseregler og regler om statsstøtte.

Ut fra dette vedtok hovedstyret å etablere distriktsavdelingene som en egen resultatenheter. Den skulle utføre oppgaver knyttet til Norges Banks rolle som utsteder av sedler og mynt, og samtidig ta sikte på å utvikle behandlingstjenester for bankene og andre eksterne kunder innenfor kontanthåndteringen. På denne måte kunne en utnytte Norges Banks kompetanse samt muligheter for stordrifts- og breddefordeler med sikte på å oppnå best mulig effektivitet i det samlede kontantsystemet. Lønnsom drift ville kreve kostnadsreduksjoner og økt aktivitet. Resultatenheten skulle operere innenfor eksisterende konkurranseregler og regler om statsstøtte.

Alternativet til denne modellen var, etter hovedstyrets vurdering, å redusere virksomheten ved avdelingene til oppgaver direkte knyttet til Norges Banks rolle. Bankens kompetanse ville da ikke bli fullt utnyttet, og de private bankene ville måtte finne andre løsninger for sine behov for behandlingstjenester. I tillegg ville det oppstå betydelig overtallighet på personale ved avdelingene.

Basert på dette ble det nedsatt et utvalg som skulle utrede nødvendige tiltak for at resultatene etter en overgangsperiode minst skulle gå i økonomisk balanse. På bakgrunn av rapporten fra dette utvalget ble det besluttet å legge ned distriktsavdelingene i Bodø, Fredrikstad, Hammerfest, Vardø og Ålesund, samt kassekontoret i Haugesund. Banken fant ikke at det var grunnlag for forretningsmessig drift ved disse avdelingene. I de nordlige fylker baserte en seg på at lokale banker skulle administrere Norges Banks depoter. Tilsvarende modell var blitt brukt i andre land, som Danmark og England, med gode erfaringer. Sentralbord og enkelte arkivfunksjoner ble overført fra hovedkontoret til Vardø for i en periode å bidra til sysselsettingen der. Disse aktivitetene ble utkontraktert, og virksomheten i Vardø avsluttet, i 2007.

3.3.2. Opprettelse av NOKAS

Etter at Den norske Bank hadde vært utsatt for ran, innledet Norges Bank og Den norske Bank høsten 2000 samtaler med sikte på en felles og sikker organisatorisk løsning for kontanthåndteringen. Samtalene ble, etter initiativ fra Norges Bank, utvidet til å dreie seg om etablering av et felles aksjeselskap for kontanthåndtering for flere av bankene i Norge. Siktemålet var at et slikt selskap skulle bidra til at behovet for tilbud av sikre og effektive løsninger på kontantområdet skulle bli opprettholdt, blant annet ved å realisere bredde- og stordriftsfordeler. Fra Norges Banks side var det en forutsetning at selskapet skulle ha et tilfredsstillende kapitalgrunnlag og drive sin virksomhet etter forretningsmessige prinsipper med sikte på lønnsomhet etter en innkjøringsperiode.

Disse samtalene ledet fram til at Norges Bank deltok i etableringen av et felles aksjeselskap sammen med Den norske Bank, Gjensidige NOR, Fokus Bank, Nordlandsbanken, Sparebank 1-gruppen og Terra-gruppen. Selskapet kom i drift 1. juli 2001, og fikk navnet Norsk Kontantservice AS (NOKAS). Selskapet hadde en aksjekapital på 50 mill. kroner. Norges Banks eierandel var 33,5 %. Banken hadde en representant i selskapets styre. Før bedriften ble etablert ble det foretatt en nedbemanning i Norges Bank for å redusere kostnadsnivået.

Selskapet sto fra starten for vesentlige deler av kontanthåndteringen i Norge, og utførte på oppdrag fra Norges Bank deler av bankens lovpålagte oppgaver på kontanthåndteringsområdet. Representantskapets tilsyns- og kontrollfunksjoner ble opprettholdt i forhold til NOKAS` utføring av disse oppgavene.

I forbindelse med etableringen av aksjeselskapet ble Norges Banks gjenværende distriktsavdelinger nedlagt som avdelingskontorer av Norges Bank. Lokalene hvor distriktsavdelingene drev sin virksomhet ble leid ut til NOKAS. Senere ble lokalene solgt.

Etableringen av NOKAS innebar at om lag 300 personer som hadde vært ansatt i Norges Bank fikk sitt ansettelsesforhold overført til NOKAS.

3.3.3. Salg av aksjene i NOKAS

I forbindelse med etablering av NOKAS ble det inngått en avtale mellom aksjonærene om at alle skulle beholde sine eierandeler i minst tre år fra stiftelsen. Etter dette skulle aksjene være fritt omsettelige.

Etableringen av selskapet hadde medført at Norges Banks kostnader var blitt vesentlig redusert. Samtidig opphørte den uheldige blandingen av forvaltningsoppgaver og næringsdrift i tidligere avdelinger i banken. Enkelte utfordringer trakk banken likevel med seg gjennom sitt eierskap. Norges Bank var både eier og kunde i NOKAS. I tillegg hadde banken en myndighetsrolle og definerte bankenes vilkår for innskudd og uttak av kontanter i sentralbanken. Selv om banken la stor vekt på å skille sine ulike roller, ble den likevel anklaget for å favorisere NOKAS. For Norges Bank var dette en omdømmerisiko.

De markeder NOKAS deltok i var i rask endring. Dette ville komme til å kreve omlegginger og utvidelser av virksomheten. Slike endringer kunne komme i strid med de begrensninger sentralbankloven satte for Norges Banks aktivitet. Disse forholdene tilsa et salg av aksjene.

Norges Banks aksjer i NOKAS ble vedtatt solgt til Hafslund Sikkerhet AS i desember 2005. Norges Bank vurderte at NOKAS fikk en eier som brakte industriell kompetanse inn i bedriften. I tillegg hadde Hafslund erfaring som underleverandør av verditransporter. Etter at de øvrige aksjonærer hadde valgt å ikke benytte sin forkjøpsrett ble aksjene overdratt til Hafslund i januar 2006.

3.3.4. Grossistrolle i kontantforsyningen

Norges Bank gjorde i perioden 2001-2005 flere endringer i sin rolle innenfor kontanthåndteringen. Disse var motivert ut fra et behov om en klarere avgrensning av ansvar mot private aktører. Dessuten hadde banken en intensjon om at i tillegg til de lovpålagte oppgavene knyttet til utstedelse av sedler og mynt skulle Norges Banks ansvar avgrenses til funksjoner der markedet ikke kunne finne gode løsninger, evt. at det var sannsynlig at Norges Bank kunne etablere mer effektive løsninger.

Disse endringene ble foretatt i tre trinn. Etableringen av NOKAS førte til at alle forretningsmessige tjenester som Norges Bank hadde utført for bankene opphørte. Dette ga grunnlag for en avklaring av skillet mellom sentralbanktjenester og tjenester utført for andre. Samtidig ble det skapt grunnlag for kostnadsriktig prising av de ulike tjenestene.

Neste trinn var en endring i reglene for bankenes innskudd og uttak av kontanter i Norges Bank, med sikte på at Norges Bank skulle innta en tydeligere grossistrolle i kontantforsyningen. Norges Bank hadde stått for en stor del av omfordelingen av kontanter mellom bankene og deres filialer uten at bankene var blitt stilt overfor kostnadsriktige priser. I stedet for å ha en ønsket grossistfunksjon fungerte derfor Norges Bank som en detaljist, noe som medførte en betydelig behandlingsvirksomhet. Det var grunn til å tro at bankene var hyppige brukere av Norges Banks depoter for oppbevaring av kontanter som normalt ville utgjøre bankenes kortsiktige transaksjonsbeholdninger.

For å endre dette måtte bankene gis økte insitamenter til selv å stå for kortsiktig mellomlagring og ønsket omfordeling av likviditet på detaljnivå. Dette skjedde ved å endre Norges Banks vilkår for innskudd og uttak av kontanter i sentralbanken. Endringene trådte i kraft fra 1. januar 2005.

Siste trinn i prosessen omfattet en endring i depotstrukturen. Antall sentralbankdepoter ble redusert, første del ble gjennomført i januar 2005 da depotene i Hammerfest og Vardø ble nedlagt. Deretter fulgte nedleggelse av ytterligere fire sentralbankdepoter, slik at Norges Bank ved utgangen av 2010 hadde fem depoter. Disse lå i Bergen, Oslo, Stavanger, Tromsø og Trondheim.

Samtidig ble det innført en ordning der Norges Bank, forutsatt at visse betingelser er oppfylt, betaler rentekompensasjon for kontanter som bankene oppbevarer i private kontantdepoter, opprettet ut fra bankenes egne behov. Ved utgangen av 2010 var det 14 private kontantdepoter rundt i landet. Disse var drevet av NOKAS og Loomis Norge AS.

Som en følge av endringene ble bankenes innskudd og uttak av kontanter i Norges Bank redusert. Gjennomsnittsbeløpet per transaksjon økte.

4. Andre omstillinger

4.1. Statistikk

4.1.1. Statistikk over utenlandsbetalinger

Fram til 2005 produserte Norges Bank statistikk for betalingene mellom Norge og utlandet. Statistikken var delvis basert på rapportering fra bankene og delvis på rapportering fra foretak med konti i utenlandske banker. Det daværende system for datainnhenting var imidlertid forbundet med klare svakheter. Problemene hadde bakgrunn i flere forhold som stikkordsmessig kan beskrives som liberalisering av valuta- og kapitaltransaksjoner, internasjonalisering av finansmarkeder og næringsliv, større bruk av moderne teknologi som alternative oppgjørskanaler, større transaksjonsvolumer samt mer raffinerte oppgjørsmetoder. Samtidig

hadde Norges Banks rolle som kontrollør av valutatransaksjoner falt bort ved opphevelsen av valutareguleringen. En intern utredning i Norges Bank konkluderte i 2000 med å anbefale en større grad av rapportering fra foretakene. Også i resten av Europa gikk utviklingen i samme retning.

Som resultat av dette fant det i 2000/2001 sted drøftinger mellom Norges Bank og Statistisk Sentralbyrå (SSB) om arbeidsdelingen mellom institusjonene. Det var enighet om at SSB skulle ha ansvar for innsamling av data fra alle sektorer med unntak av finansiell sektor. Et resultat av dette var at ressursbehovet i Norges Bank ville bli redusert. Selv om ressursbruken i SSB ville øke, var det forventet at omleggingen totalt sett ville føre til lavere samlet ressursbruk. Fra Norges Banks side kunne dette også sees som bidrag til å redusere bankens oppgavespekter og større konsentrasjon om kjerneoppgavene.

Basert på dette ble det startet et arbeid med å utvikle et nytt system for statistikkrapportering i SSB. Dataene var viktig input i arbeidet med nasjonalregnskapet, og en omlegging av rapporteringen ville også kunne gjøre en kvalitetsheving mulig.

En spesiell utfordring var knyttet til Norges Banks samarbeid med skatteetaten, tolletaten og ØKOKRIM. De hadde tidligere adgang til å innhente opplysninger fra Norges Bank om utenlandsbetalinger. Siden dette datagrunnlaget ville falle bort, deltok Norges Bank i arbeidet med å finne andre løsninger som kunne dekke kontrollmyndighetenes behov.

Den nye ansvarsdeling trådte i kraft fra begynnelsen av 2005. Noen ansatte i bankens statistikkavdeling gikk over til stillinger i SSB.

4.1.2. Finansmarkedsstatistikk

Norges Bank hadde i mange år et tett samarbeid med SSB og Kredittilsynet om oppgaveinnhenting fra finansielle foretak og verdipapirmarkedene. Norges Bank hadde fram til begynnelsen av 2007 ansvaret for å produsere statistikk på grunnlag av tilsyns- og regnskapsopplysninger for banker og finansieringsforetak. Norges Bank samlet også inn data for finansielle foretak til utenriksregnskapet som ble publisert av SSB og var dessuten ansvarlig for statistikk for verdipapirmarkedet, kvartalsvise finansielle sektorregnskap og de fleste andre statistikkene på finansmarkedsområdet. Fra 2003 foregikk det diskusjoner mellom de tre samarbeidspartnerne om ansvars- og kostnadsdeling, blant annet knyttet nye løsninger for innsamling og produksjon av finansmarkedsstatistikk. Disse diskusjonene førte imidlertid ikke fram.

Hovedstyret nedsatte i mai 2006 en arbeidsgruppe som skulle utrede sider ved en endring i arbeidsdelingen mellom Norges Bank og SSB. Siktemålet for utredningen var at statistikkoppgavene som ble utført i Norges Bank skulle overføres til SSB. Arbeidsgruppen hadde medlemmer fra SSB, Kredittilsynet og Norges Bank. Utgangspunktet var at Norges Bank i hovedsak er bruker av statistikk, mens SSB er statistikkprodusent. Dette gir institusjonene ulike komparative fortrinn, noe som tilsa en endring i arbeidsdelingen sett i lys av utviklingen i institusjonene de siste ti årene.

Arbeidsgruppen fant ikke statistikkfaglige hindringer for å overføre statistikkoppgaver fra Norges Bank til SSB. Enkelte oppgaver ble anbefalt lagt til Kredittilsynet.

Overføringen av ansvaret for oppgavene skjedde 1. januar 2007. Oppgavene som ble overført var i all hovedsak offisiell statistikk som burde finansieres over statsbudsjettet. Norges Bank bidro imidlertid til finansieringen i en overgangsperiode. Noen oppgaver ble definert som ”virksomhetsstatistikk” hvor SSB skulle utføre statistikkarbeid på oppdrag fra Norges Bank. Flesteparten av de ansatte i statistikkvirksomheten i Norges Banks ble overført til SSB i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse

4.2. Banktjenester

4.2.1. Oppgjørssystemet

Fra 2003 ble driften av Norges Banks oppgjørssystem utkontraktert til Ergo Integration AS. Bakgrunnen for utkontrakteringen var at Norges Bank ønsket å fokusere på sine kjerneoppgaver innen oppgjørsvirksomheten, men ønsket å utkontraktere den operative driften. Norges Bank skulle således fortsatt ha det overordnede ansvaret for leveransen av oppgjørs- og sentralbanktjenester overfor bankene, staten og andre mottakere av tjenester fra systemet. Tidligere var driften av Statens konsernkonto skilt ut og en ekstern driftsavtale inngått med AS EDB.

Forut for beslutningen var ansatte som arbeidet med drift av oppgjørssystemet overført fra Teknologiavdelingen i området Konserndrift til ny avdeling i området Finansiell stabilitet. Banken sto foran en modernisering av oppgjørssystemene, og i tråd med linjestyringsprinsippet ble det ansett som viktig at området som hadde ansvar for moderniseringen av oppgjørssystemet også hadde styring med IT-ressursene.

Det var avklart at på sikt måtte IT-systemet skiftes ut og erstattes med ny programvare. Med et begrenset antall transaksjoner kunne ikke banken rettferdiggjøre kostnadene ved å opprettholde et internt stormaskinmiljø. Det eksisterende systemet var sterkt sammenvevd slik at system- og forretningsmessige endringer var unødig komplekse. Økte krav til driftsstabilitet og reserveløsninger ga også store utfordringer.

Det ble vurdert hvorvidt Norges Bank for å beholde kontroll over den oppgjørsspesifikke kompetansen skulle utkontraktere selve driften, men beholde forvaltningen og videreutvikling av systemene internt. Banken valgte imidlertid å utkontraktere alle funksjonene, men å vente med moderniseringen til etter utkontrakteringen.

Det var knyttet risikomomenter til utkontrakteringen, spesielt knyttet til om man var i stand til å sikre stabil drift av oppgjørssystemet gjennom hele prosessen fram til alle funksjoner var overtatt av den eksterne leverandøren. Flyttingen av driften til eksternt driftssted ble gjennomført uten nevneverdige avbrudd.

Det ble gjennomført en personalmessig omstillingsprosess for å beholde den nødvendige kjernekompetansen samtidig som omstillingen av personalet ble så skånsom som mulig. De

fleste av medarbeiderne med kjernekompetanse på utvikling og drift av oppgjørssystemet ble overført til Ergo Group AS gjennom en virksomhetsoverdragelse. I avtalen ble det lagt vekt på at kjernekompetansen skulle holdes samlet i en egen gruppe med særskilt ansvar for oppfølging av leveransen til Norges Bank. Noen medarbeidere ble overført til Bankavdelingen som støtte i oppfølgingen av driftsleveransen og i arbeidet med utviklingen av systemet.

Etter at utkontraktingen av IT-driften var gjennomført og oppgjørssystemet var i stabil drift hos den eksterne leverandøren, startet banken en prosess med utskifting av både programvare og maskinvare for systemet, samt systemene for utveksling av informasjon og transaksjoner mellom deltakerbankene og systemet. Selv om hovedfunksjonene innen oppgjørstjenester er relativt standardisert internasjonalt, viste det seg at det var mange spesielle nasjonale forhold som medførte behov for spesialtilpasninger i den standard programvaren som tilbyderne hadde levert til andre sentralbanker.

Etter en lang innføringsfase, med omfattende testing av de nye løsningene, ble det nye oppgjørssystemet satt drift i 2009. Det nye systemet har tilfredsstillende forventningene og driftstabiliteten har vært svært høy med de nye løsningene.

4.2.2. Andre banktjenester

Fram mot 2000 hadde Bankavdelingen ansvaret for et bredt spektrum av oppgaver. Dette omfattet typiske kjerneoppgaver, som drift av oppgjørssystemet mellom bankene, men også en rekke oppgaver som bankforbindelse for staten og for bankens egne ansatte og pensjonister.

Det ble startet et arbeid for gradvis å utvikle de banktjenestene som det ikke var naturlig at sentralbanken yter og andre funksjoner som ikke kunne ansees som kjerneoppgaver. Enkelte oppgaver for offentlig sektor kunne være av en karakter som gjorde at staten i henhold til sentralbankloven kunne pålegge banken å utføre dem. Andre hadde en karakter som gjorde at Norges Bank kunne si opp avtalene om utføring av tjenestene. I begge tilfeller var det nødvendig å innlede en dialog med oppdragsgiverne for å få dem til å velge annen tjenesteleverandør. Dette resulterte i at de fleste oppgavene ble avvirket eller overtatt av andre. Norges Bank har imidlertid beholdt oppgaven med å forvalte statens konsernkonto, og all statlig likviditet blir overført til Norges Bank på daglig basis. Likeledes utfører banken oppgaver knyttet til opptak av nye statslån og forvaltning av statsgjelden.

Banktjenestene for egne ansatte og pensjonister ble avvirket. Banken valgte, ut fra personalpolitiske hensyn, å videreføre eksisterende ordninger knyttet til boliglån og lønnskantilån. Ansvaret for driften av disse ordningene ble imidlertid utkontraktert.

Alle endringer var gjennomført i løpet av 2004.

4.3. Andre IT-funksjoner

Hovedstyret vedtok i november 2005 en IT-strategi som innebar at forvaltningen av større IT-avtaler, eksklusive NBIMs avtaler, skulle samordnes i en felles enhet. Denne enheten skulle være

bankens apparat for å sikre leveranser av IT-tjenester som dekker virksomhetsområdenes behov. Strategien omfattet også sentralisering av IT-driften for alle enheter unntatt NBIM, og at det skulle arbeides videre med sikte mot en utkontraktering av bankens sentrale IT-funksjoner. De vesentligste oppgavene knyttet til sentraliseringen var gjennomført ved utgangen av 2007.

I 2006 ble det også inngått en avtale om ekstern utvikling, forvaltning og drift av Norges Banks hjemmesider (www.norges-bank.no). Tidligere internt utviklede publiseringsløsninger ble gradvis avvirket fram mot 2009.

Utkontraktering av sentrale IT-aktiviteter skjedde i to trinn. I 2008 ble drift av servere og nettverk samt fellestjenester som e-post, internettjenester, helpdesk og innkjøp av utstyr og programvare utkontraktert til Ergo Group AS. Dette skjedde som virksomhetsoverdragelse. Forvaltningen av bankens fagsystemer ble utkontraktert i 2010 til Capgemini. Fra 2008 startet banken oppbygging av en felles IT-enhet med ansvaret for forvaltningen av alle større IT-avtaler.

En viktig målsetting med utkontrakteringen var å redusere bankens sårbarhet ved å flytte funksjonene til et større IT-miljø, noe som innebar redusert risiko og økte åpningstider på servicefunksjoner. Samtidig ble IT-kostnadene bedre synliggjort for brukerne. I forbindelse med utkontrakteringen ble det også etablert en bedre beredskapsløsning for bankens IT-systemer.

4.4. Revisjon

4.4.1. Internrevisjon og revisjonskomite

I 1998 hadde hovedstyret vedtatt å utvikle bankens interne kontroll i samsvar med Kredittilsynets forskrift for intern kontroll i finansinstitusjoner. Intern kontroll ble definert som alle tiltak, ordninger og systemer som bidrar til at banken når sine mål. Det ble stilt krav til utføring og dokumentasjon av risikoanalyser og kontrolltiltak. Hovedstyret hadde fått en årlig rapport om risikobildet og kvaliteten på den interne kontroll i de enkelte virksomhetsområder.

Utviklingen, særlig innenfor kapitalforvaltningen, men også de andre kjerneoppgavene i banken, medførte større operasjonell risiko og omdømmerisiko. Hovedstyret vedtok derfor i 2006 etablering av en revisjonskomite og en internrevisjon tilknyttet hovedstyret. Norges Bank hadde på denne tiden en egen revisjon, sentralbankrevisjonen, som var organisert under representantskapet og således organisatorisk og administrativt uavhengig av bankens hovedstyre og ledelse. Dens omfattende revisjonsomfang dekket langt på vei også de revisjonsoppgaver som en internrevisjon normalt ville utføre.

Beslutningene var særlig knyttet til behovet for å styrke hovedstyrets kontrollapparat og derved grunnlaget for å ivareta det overordnede ansvar for tilsyn med virksomheten. Det skulle også bedre representantskapets sentrale tilsyns- og kontrolloppgaver, særlig knyttet til sentralbankrevisors løpende revisjon av bankens drift. Et viktig moment var at en særskilt internrevisjon knyttet til hovedstyret ville legge forholdene til rette for å styrke sentralbankrevisors uavhengighet og integritet ved oppfølging og revisjon av bankens styrings- og kontrollsystemer. Samtidig ville det styrke tilliten til de samlede internkontroll- og

revisjonsordninger i banken. De nye enhetene skulle ikke ha særskilte oppgaver knyttet til bankens regnskapsavleggelse og finansiell revisjon.

Revisjonskomiteen skulle bestå av tre av hovedstyrets eksterne medlemmer. Den skulle på vegne av hovedstyret ha kontakt med og oppfølging av internrevisjonen som en vesentlig oppgave. Etablering av en revisjonskomite endret ikke de enkelte hovedstyremedlemmers eller det samlede hovedstyrets ansvar. Internrevisjonen skulle være sekretariat for revisjonskomiteen. Endringene ble gjennomført i samråd med representantskapet.

Organisering av internrevisjon under hovedstyret endret ikke representantskapets myndighet og plikt til å føre tilsyn med bankens drift og til organisering av sentralbankrevisjonen. I 2006 vedtok representantskapet at sentralbankrevisjonen skulle rendyrkes som bankens ”eksterne” revisjon. For å styrke sentralbankrevisjonens tilgang på kompetanse, særlig i forhold til kapitalforvaltningen, skulle den inngå et samarbeid med et internasjonalt revisjonsselskap.

4.4.2. Bruk av ekstern revisor

I juni 2009 vedtok Stortinget endringer i sentralbankloven som presiserte representantskapets og hovedstyrets ansvars- og myndighetsområder. Lovendringene medførte enkelte viktige endringer i representantskapets kompetanseområder. Etter en lovendring i 2010 ble det videre fastsatt at representantskapet fra 1.1.2011 skal rapportere årlig direkte til Stortinget i utvidet omfang, og ikke via Finansdepartementet som tidligere. Endringene var i stor grad i samsvar med de syn representantskapet og hovedstyret hadde gitt uttrykk for i høringsuttalelser.

Lovendringene innebar at banken ble regnskapspliktig etter regnskapsloven, og det ble innført ny revisjonsordning som medførte at sentralbankrevisjonen ble erstattet av ekstern revisor som velges av representantskapet. Samtidig ble det opprettet et tilsynssekretariat for representantskapet. Dette skulle videreføre og utvikle tilsynsoppgavene som tidligere ble ivarettatt av sentralbankrevisjonen, tilrettelegge representantskapets aktiviteter og forvalte avtalen med ekstern revisor.

Bakgrunnen for lovendringene var særlig knyttet til at oppgaven Norges Bank hadde med å forvalte Statens pensjonsfond utland hadde økt betydelig i kompleksitet. Forvaltningsoppgavene underbygde behovet for en modernisering av sentralbankens regler om intern kontroll, regnskap, revisjon og tilsyn. Det ble spesielt anført at revisor ikke lenger burde være ansatt i banken, men fungere helt uavhengig av den.

Representantskapet valgte Deloitte AS til ekstern revisor etter en offentlig anbudsinnbydelse. Firmaet tiltrådte 6. mai 2010 og reviderte bankens årsregnskap fra og med for regnskapsåret 2010.