



# Innst. S. nr. 278

(2008–2009)

## Innstilling til Odelstinget fra finanskomiteen

Dokument nr. 8:69 (2008–2009)

### **Innstilling fra finanskomiteen om undersøkelse av forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) og om årlig kontroll av Norges Bank**

Til Stortinget

#### **SAMMENDRAG**

Stortingsrepresentant Lars Sponheim framsatte 31. mars 2009 følgende forslag:

#### **I**

Stortinget ber Riksrevisjonen foreta en særlig undersøkelse om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) er i tråd med den investeringsstrategi og de vedtak, forutsetninger og mål som følger av Stortingets vedtak, jf. § 9 i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen.

#### **II**

Stortinget ber Regjeringen snarest og senest i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2009 fremme forslag til endringer i lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven), slik at Riksrevisjonen får det løpende revisjonsansvaret for Norges Bank."

Forslagsstilleren mener at det er tungtveiende grunner til å se på om Stortinget bør utvide Riksrevisjonens virksomhet til å foreta en grundigere kontroll av Norges Banks virksomhetsutøvelse generelt og Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) spesielt.

Revisjonen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) er tillagt Riksrevisjonen. Etter avtale med Norges Banks revisjon bygger Riksrevisjonen sin

revisjon av kapitalforvaltningen i Norges Bank på det arbeid som utføres av Norges Banks revisjon. I realiteten innebærer dette at det ikke foretas en "uavhengig" revisjon av SPU. I tillegg framgår det av instruks om Riksrevisjonens virksomhet kapittel 5, § 11 at Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse overfor Norges Bank, jf. sentralbankloven § 2 fjerde ledd. Riksrevisjonen fører ikke kontroll med om banken har utøvd sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene, jf. sentralbankloven § 2 første ledd.

Samlet betyr dette at Stortinget i liten eller ingen grad får en uavhengig rapport om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) er i tråd med de vedtak og retningslinjer Stortinget selv har vedtatt.

Den siste tids offentlige diskusjon om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU), både knyttet til tap, bonuser og økt hemmelighold av både lønnsforhold og investeringsportefølje, gir et bilde av at forvaltningen av SPU ikke er slik den burde være – og at Stortinget i liten eller ingen grad har mulighet til å kontrollere om disse opplysningene medfører riktighet eller ikke.

I Stortingets muntlige spørretime onsdag 25. mars 2009 gikk statsministeren langt i å slå fast at Norges Bank har gått ut over sine fullmakter og tatt en større risiko enn det storting og Regjering har lagt opp til.

Forslagsstilleren mener at det på denne bakgrunn er strengt nødvendig at Riksrevisjonen snarest foretar en undersøkelse om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) er og har vært i tråd med de retningslinjer og vedtak Stortinget har fattet.

Forslagsstilleren mener videre at det er behov for å endre sentralbankloven slik at Riksrevisjonen i praksis kan foreta en årlig kontroll av virksomheten i Norges Bank generelt og Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) spesielt, og

rapportere til Stortinget på bakgrunn av denne kontrollen.

Det vises til Representantforslag nr. 69 (2008–2009) for nærmere redegjørelse og begrunnelse for forslaget.

### KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Alf E. Jakobsen, Rolf Terje Klungland, Torgeir Micaelsen, lederen Reidar Sandal, Eirin Kristin Sund og Marianne Aasen, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Ulf Leirstein, Peter N. Myhre og Jørund Rytman, fra Høyre, Svein Flåtten, Linda C. Hofstad Helleland og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Magnar Lund Berge og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, og fra Venstre, Lars Sponheim, viser til Ot.prp. nr. 58 (2008–2009) og til sine merknader til denne proposisjonen i Innst. O. nr. 93 (2008–2009). Komiteen viser også til at finansministeren har avgitt uttalelse om representantforslaget i brev av 30. april 2009. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen understreker at det må stilles krav om at hele oppfølgings- og kontrollregimet når det gjelder Statens pensjonsfond – Utland og Statens pensjonsfond – Norge må være av høyeste internasjonale standard. Dette gjelder både krav til departementets oppfølging av forvaltningen, styringsstrukturen mellom Finansdepartementet og henholdsvis Norges Bank og Folketrygdfondet, samt krav til internrevisjon og ekstern revisjon av forvaltningen.

I Dokument nr. 8:69 (2008–2009) fremmes forslag om at Stortinget ber Riksrevisjonen foreta en særlig undersøkelse om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) er i tråd med den investeringsstrategi og de vedtak, forutsetninger og mål som følger av Stortingets vedtak, jf. § 9 i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen.

Komiteen mener at det er viktig at Riksrevisjonen, i tråd med lov om Riksrevisjonen § 9, gjennomfører de kontroller Riksrevisjonen selv mener er nødvendig for å ivareta sitt oppdrag om forvaltningsrevisjon, og rapporterer til Stortinget om resultatet av revisjonen. På bakgrunn av de betydelige beløp som Norges Bank og Folketrygdfondet forvalter på vegne av staten og nasjonens innbyggere, er det naturlig at det er et vedvarende fokus fra Riksrevisjonen på styringen av forvaltningsoppdragene som Stortinget har gitt Finansdepartementet i lov om Statens pensjonsfond.

I Dokument nr. 8:69 (2008–2009) fremmes også forslag om at Stortinget ber Regjeringen snarest og senest i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2009 fremme forslag til endringer i lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven), slik at Riksrevisjonen får det løpende revisjonsansvaret for Norges Bank.

Komiteen deler forslagsstillerens sterke vektlegging av behovet for uavhengig revisjon av forvaltningen av Statens pensjonsfond, og at Stortinget får seg forelagt resultatene av dette.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Venstre, deler departementets synspunkt om at behovet for uavhengig revisjon ikke vil ivaretas av en ordning hvor Riksrevisjonen har ansvar for den finansielle revisjon av fondet, og deretter også har ansvar for forvaltningsrevisjon for å kontrollere om fondet blir forvaltet i henhold til Stortingets forutsetninger. Flertallet mener at kravet om en uavhengig revisjon vil bli bedre ivaretatt ved at Norges Banks representantskap velger en ekstern, uavhengig revisor med spisskompetanse på internasjonal kapitalforvaltning som foretar finansiell revisjon, og at Riksrevisjonen ved siden av dette gjennomfører en uavhengig forvaltningsrevisjon.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre mener at det fortsatt hefter stor usikkerhet om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) i 2008 har vært i tråd med den investeringsstrategi og de vedtak, forutsetninger og mål som følger av Stortingets vedtak, jf. § 9 i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen. Bl.a. sa sentralbanksjefen på høringen i Stortingets finanskomité 29. april at det ved utgangen av oktober 2008 ble målt en risiko som oversteg den grense Finansdepartementet har satt for hvor stor risiko Norges Bank kan ta i forvaltningen av fondet, men at dette skyldtes en helt spesiell situasjon med panikk og med kraftige kursutslag i de markedene fondet er investert i.

Den enkleste måten å få klargjort om Norges Bank på en kritikkverdig måte har brutt de fullmakter som følger av Stortingets vedtak, er ved at Stortinget blir forelagt en egen sak basert på at Riksrevisjonen foretar en særlig undersøkelse av forvaltningen av SPU i 2008.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Riksrevisjonen foreta en særlig undersøkelse om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) er i tråd med den investeringsstrategi og de vedtak, forutsetninger og mål som føl-

ger av Stortingets vedtak, jf. § 9 i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Venstre støtter i all hovedsak de endringene Regjeringen fremmer i Ot.prp. nr. 58 (2008–2009) om endring i lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv., og viser til at disse endringene ble fremmet for Stortinget etter Dokument nr. 8:69 (2008–2009). Disse medlemmer mener imidlertid at det i tillegg til de endringene som foreslås i Ot.prp. nr. 58 (2008–2009), er et stort behov for at Stortinget får en større mulighet til å utøve nødvendig kontroll av Norges Bank generelt og av forvaltningen av Statens pensjonsfond spesielt.

Disse medlemmer mener at forutsetningen for dette er at det foretas en revisjon av disse forhold som Stortinget har full tilgang til og som også er åpent tilgjengelig for norske borgere. Dette dreier seg tross alt om forvaltningen av vår felles formue og ikke en ordinær forvaltning av formuesplassering og/eller -investering i en tradisjonell finansinstitusjon. Disse medlemmer deler Regjeringens syn om at Norges Banks revisor både formelt og reelt bør fungere helt uavhengig av banken. Disse medlemmer deler imidlertid ikke Regjeringens syn om at revisjonen av Norges Bank også skal fungere helt uavhengig av Stortinget. Disse medlemmer mener at det er behov for en supplerende revisjon av Norges Bank og at dette gjøres best av Stortingets eget oppnevnte organ Riksrevisjonen.

Disse medlemmer viser videre til at Riksrevisjonen selv, i brev til Stortingets finanskomité datert 15. mai 2009, ønsker en slik løsning med Riksrevisjonen som ekstern revisor for Norges Bank. I brevet skriver Riksrevisjonen bl.a. følgende:

"Norges Bank har en helt spesiell særstilling som forvalter av fellesskapets verdier. Dette tilsier en sterk demokratisk kontroll. Etter vårt syn må dette kontrollhensynet også være grunnleggende for valg av revisjonsordning, og således være overordnet hensynet til selskapsrettslige prinsipper. Tilsvarende er departementer og statlige virksomheter pålagt å ha Riksrevisjonen som finansiell revisor gjennom gjeldende lovverk. I motsetning til privat revisjon er Riksrevisjonen underlagt regler om offentlighet. Dette sikrer offentligheten innsyn og kontroll med gjennomføringen og resultatrapporteringen av revisjonen på en bedre måte enn ved en privat revisjonsordning."

Riksrevisjonen avviser også departementets påstand om at en slik løsning vil være problematisk eller uheldig. Disse medlemmer vil understreke at det uheldige og uryddige i denne situasjonen er at departementet og dermed Regjeringen har sterke meninger om hvem det er Stortingets eget kontrollorgan skal kontrollere i statsforvaltningen.

Disse medlemmer viser i den forbindelse til at disse medlemmer fremmer følgende forslag om endring i sentralbankloven i Innst. O. nr. 93 (2008–2009) som bl.a. omhandler revisjonsansvaret for Norges Bank og som behandles parallelt med dette dokumentforslaget:

"I lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. gjøres følgende endring:

Nåværende § 5 tredje ledd tredje til åttende punktum blir nytt fjerde ledd første til sjette punktum.

Ny § 30 skal lyde:

§ 30 a Revisjon

Bankens regnskap revideres av Riksrevisjonen.

Banken skal ha en internrevisjon som rapporterer til hovedstyret. Internrevisjonen skal vurdere bankens internkontroll, rutiner og andre forhold av betydning for bankens virksomhet. Kongen kan gi forskrift om bankens internkontroll."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ønsker at Riksrevisjonen skal forestå revisjonen av Norges Bank, herunder Statens pensjonsfond – Utland. Disse medlemmer viser til sine merknader og forslag i Innst. O. nr. 93 (2008–2009).

## **FORSLAG FRA MINDRETALL**

### **Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre:**

Stortinget ber Riksrevisjonen foreta en særlig undersøkelse om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) er i tråd med den investeringsstrategi og de vedtak, forutsetninger og mål som følger av Stortingets vedtak, jf. § 9 i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen.

**KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen viser til representantforslaget og merknadene over og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 8:69 (2008–2009) – representantforslag fra stortingsrepresentant Lars Sponheim om undersøkelse av forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) og om årlig kontroll av Norges Bank – vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 2. juni 2009

**Reidar Sandal**

leder

**Hans Olav Syversen**

ordfører

**Vedlegg****Brev fra Finansdepartementet v/finansministeren til finanskomiteen, datert 30. april 2009****Representantforslag nr. 69 (2008–2009)**

Jeg viser til brev 23. april 2009 med forslag datert 31. mars 2009 fra representanten Lars Sponheim om undersøkelse av forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) og om årlig kontroll av Norges Bank. Følgende forslag fremmes:

**I**

*Stortinget ber Riksrevisjonen foreta en særlig undersøkelse om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) er i tråd med den investeringsstrategi og de vedtak, forutsetninger og mål som følger av Stortingets vedtak, jf. § 9 i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen.*

**II**

*Stortinget ber Regjeringen snarest og senest i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2009 fremme forslag til endringer i lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven), slik at Riksrevisjonen får det løpende revisjonsansvaret for Norges Bank.*

Jeg vil innledningsvis peke på at Finansdepartementet etter lov om Statens pensjonsfond 21. desember 2005 nr. 123 § 2 forvalter Statens pensjonsfond – Utland. Dette innebærer at departementet fastsetter den overordnede investeringsstrategien for fondet, og har et ansvar for å utarbeide et solid rammeverk for forvaltningen av Statens pensjonsfond, samt sørge for å ha rutiner for å sørge for at rammeverket blir fulgt. Norges Banks hovedstyre er ansvarlig for den operative forvaltningen innenfor de retningslinjene departementet som formell eier av fondsmidlene har trukket opp. Det stortingsoppnevnte representantskapet skal føre tilsyn med bankens drift og at reglene for bankens drift blir fulgt. Representantskapet er herunder ansvarlig for å organisere bankens revisjon. I dag utføres revisjonen av sentralbankrevisjonen, hvor de ansatte formelt er ansatt i banken.

Statens pensjonsfond – Utland inngår som en del i statsregnskapet, som revideres av Riksrevisjonen. Verdien av fondet vil avhenge av verdien av de plasseringer Norges Bank har gjort på Finansdepartementets vegne, og som inngår i bankens balanse. Riksrevisjonen har derfor inngått en samarbeidsavtale med sentralbankrevisjonen. Riksrevisjonen fører dessuten tilsyn med finansministerens myndighetsutøvelse overfor Norges Bank. Jeg viser til nærmere omtale av arbeidsdelingen mellom organene invol-

vert i tilsyn, kontroll og oppfølging av Norges Bank i Ot.prp. nr. 58 (2008-2009) Om lov om endringer i sentralbankloven mv. side 6 fig.

Representanten Sponheim viser i sitt forslag til at dagens revisjonsordning for Norges Bank innebærer at det ikke foretas noen "uavhengig" revisjon av Statens pensjonsfond – Utland. Regjeringen fremmet 3. april forslag om ny regnskaps- og revisjonsordning for Norges Bank, jf. Ot.prp. nr. 58 (2008-2009), med sikte på ytterligere å styrke bankens kontrollregime. Det var bred enighet blant høringsinstansene om at dagens revisjonsordning, der representantskapet oppnevner en sentralbankrevisor som formelt er ansatt i banken, ikke bør opprettholdes. Revisor bør både formelt og reelt fungere helt uavhengig av banken. Departementet foreslår i odelstingsproposisjonen en ordning der representantskapet utpeker en ekstern revisor.

Regjeringen har ikke kunnet slutte seg til en løsning med at Riksrevisjonen overtar revisjonen av Norges Bank, jf. den nærmere omtalen i proposisjonen side 13. For det første ville dette ha medført et behov for en omlegging av ordningen med representantskapet som Stortingets tilsynsorgan overfor sentralbanken. For det annet ville det etter min vurdering være uheldig om Riksrevisjonen skulle foreta den finansielle revisjonen av Norges Bank og samtidig foreta forvaltningsrevisjon av Finansdepartementet, for å avdekke om Statens pensjonsfond – Utland blir forvaltet i samsvar med Stortingets forutsetninger. En ekstern, valgt revisor i Norges Bank vil styrke Riksrevisjonens, og dermed også Stortingets, muligheter til å foreta en selvstendig kontroll av Finansdepartementets forvaltning.

Representanten Sponheim mener det er behov for å endre sentralbankloven, slik at Riksrevisjonen i praksis kan foreta en årlig kontroll av virksomheten i Norges Bank generelt og i Statens pensjonsfond – Utland spesielt, og rapportere til Stortinget på bakgrunn av denne virksomheten.

Dagens kontrollregime for Norges Bank har sitt utspring i Grunnloven § 75 første ledd bokstav c), der det heter at "Det tilkommer Stortinget at føre Opsyn med Rigets Pengevæsen." Stortinget har gjennom sentralbankloven gitt representantskapet oppgaven med å følge opp sentralbanken på Stortingets vegne. Representantskapet har for 2008 ikke avdekket forhold som gir grunnlag for særskilte merknader, jf. omtalen i St.meld. nr. 31 (2008-2009) Kredittmeldinga side 50. Det er opp til Stortinget hvordan det vil organisere tilsynet med Norges Bank etter Grunnloven, men det virker ikke hensiktsmessig å innføre en

ordning der et stortingsoppnevnt organ (Riksrevisjonen) skal undersøke om et annet stortingsoppnevnt organ (Norges Banks representantskap) har utført sitt arbeid på en tilfredsstillende måte.

Representantskapet utfører en legalitetskontroll av bankens virksomhet. Det ligger utenfor dets virkeområde å vurdere investeringsstrategien til Statens pensjonsfond – Utland, herunder hensiktsmessigheten av Norges Banks investeringsstrategier innenfor rammen av regelverket Finansdepartementet har fastsatt. Sentralbankloven er ikke til hinder for at Riksrevisjonen foretar kontroller på dette området og rapporterer til Stortinget om sitt arbeid.

Stortinget har bedt Riksrevisjonen intensivere revisjonen av Statens pensjonsfond – Utland, jf.

Innst. S. nr. 195 (2005-2006) side 6. Riksrevisjonens gjennomførte i 2007/2008 kontroll av Finansdepartementets arbeid med investeringsstrategien til fondet, jf. omtalen i Dok. nr.1 (2008-2009) side 65 fig. Formålet var å vurdere om investeringsstrategien var i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og i overensstemmelse med uttalte mål. Riksrevisjonen konkluderte med at departementets investeringsbeslutninger var forankret i finansteorien og over tid synes vel begrunnet. Vesentlige forhold knyttet til investeringsstrategien er kommunisert gjennom proposisjoner og meldinger. Riksrevisjonen hadde ikke særskilte merknader vedrørende utviklingen av investeringsstrategien.





