



# Innst. 182 S

(2009–2010)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Tillegg 1 til Dokument 1 (2009–2010)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Sta- tens pensjonsfond for budsjettåret 2008

Til Stortinget

## 1. Sammendrag

### 1.1 Innledning

Statens pensjonsfond (SPF) består av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) og Statens pensjonsfond – Norge (SPN). Fondet forvaltes av Finansdepartementet som har delegert forvaltningsansvaret for SPU til Norges Bank og for SPN til Folketrygd-fondet.

Regjeringen har som uttrykt mål at Statens pensjonsfond skal være verdens best forvaltede fond. Dette krever at det siktes mot beste praksis internasjonalt i alle deler av forvaltningen, jf. St.meld. nr. 20 (2008–2009) Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2008.

Finansdepartementet har ansvar for å utarbeide et overordnet rammeverk for forvaltningen av fondet, fastsette den overordnede investeringsstrategi, fastsette etiske retningslinjer og følge opp den operative forvaltningen av fondet.

For Norges Bank har hovedstyret utøvende myndighet i banken, herunder ansvar for den operative kapitalforvaltningen og løpende overvåking av denne. Representantskapet skal føre tilsyn med bankens drift, deriblant kapitalforvaltning. Styret i Folketrygd-fondet skal se til at virksomheten, herunder regnskap og formuesforvaltning, er gjenstand for betryggende kontroll.

Riksrevisjonen skal blant annet revidere statsregnskapet og statlige fond, jf. lov om Riksrevisjonen

§ 9. Revisjonen av SPF omfatter Finansdepartementets forvaltning, styring, kontroll og oppfølging av SPU og SPN. Riksrevisjonen bygger sin revisjon av SPU og SPN delvis på finansiell revisjon utført av eksterne revisorer, og gjennomfører i tillegg egne revisjonshandlinger mot Norges Banks forvaltning av SPU og Folketrygd-fondets forvaltning av SPN.

SPU har utviklet seg til å bli et av verdens største fond. På bakgrunn av størrelsen, kompleksiteten og omfanget av fondet har kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket viktigheten av Riksrevisjonens arbeid med hensyn til fondet i Innst. S. nr. 296 (2007–2008). Videre har komiteen uttalt følgende i Innst. S. nr. 315 (2008–2009):

«Riksrevisjonen skal påse at Finansdepartementets forvaltning av fondet er i henhold til de vedtak og retningslinjer Stortinget har lagt til grunn. Riksrevisjonen skal påse at den rapportering som finner sted er korrekt, utfyllende og relevant.»

Riksrevisjonen har intensivert revisjonen av SPU ved at det blant annet gjennomføres samarbeidsprosjekter mellom regnskaps- og forvaltningsrevisjonen. I tillegg til ordinær regnskapsrevisjon har revisjonen i 2008 omfattet verdsettelse av finansielle instrumenter og utlån av verdipapirer i SPU. Dette har resultert i Rapport om revisjonen av Statens pensjonsfond – Utland: Verdsettelse, utlån av verdipapirer og regnskapsregelverk mv. Rapporten følger som trykt vedlegg til dette tillegget til Dokument 1.

Verdsettelse inngår som en sentral del i forvaltningen av SPU, og har betydning for beregning av markedsverdien av fondet og avkastningen. SPU inngår som en integrert del av statsregnskapet og er oppført i statens balanse til markedsverdi. Verdsettelsen av SPU påvirker i stor grad statens balanse.

Regnskapsrevisjonen av fondene for 2008 er omtalt under punktene 2.1, 2.2 og 2.4 i rapporten.

Undersøkelsen om verdsettelse og utlån av verdipapirer i SPU er oppsummert i punkt 2.3. Finansdepartementet har i brev av 26. mai 2009 kommentert rapporten om SPU og øvrige forhold i forbindelse med regnskapsrevisjonen av Statens pensjonsfond. Departementets og NBIMs kommentarer er innarbeidet i dette tillegget og i rapporten som følger vedlagt.

## 1.2 Riksrevisjonen uttaler

### 1.2.1 Statens pensjonsfond

Riksrevisjonen har revisjonsansvaret for Statens pensjonsfond i henhold til lov om Riksrevisjonen § 9. Riksrevisjonen har revidert Statens pensjonsfond (SPF) som omfatter Statens pensjonsfond – Utland (SPU) og Statens pensjonsfond – Norge (SPN). Av St.meld. nr. 3 (2008–2009) Statsrekneskapen for 2008 framgår det at SPFs samlede verdi ved utgangen av 2008 var 2 367 mrd. kroner, og at statens samlede balanse utgjorde 3 257 mrd. kroner. SPF utgjorde da ca. 73 pst. av statens balanse og utgjør en vesentlig post i statsregnskapet.

### 1.2.2 Statens pensjonsfond – Norge

Statens pensjonsfond – Norge (SPN) forvaltes av Folketrygdfondet på vegne av Finansdepartementet. Fra 1. januar 2008 ble Folketrygdfondet (FTF) etablert som særlovsselskap. Riksrevisjonen bygger revisjonen av SPN blant annet på finansiell revisjon av Folketrygdfondet utført av Ernst & Young AS. Ved utgangen av 2008 utgjorde kapitalen i SPN 88 mrd. kroner. SPNs regnskapsresultat for 2008 var på -30 mrd. kroner og avkastningen var på -25,1 pst.

I oktober 2008 falt SPNs aksjeandel under den fastsatte rammen på minimum 50 pst. av porteføljen, grunnet fall i markedsverdier. Folketrygdfondet orienterte Finansdepartementet om forholdet, og i samarbeid med departementet ble det igangsatt en rebalanseringsprosess for å bringe SPNs aksjeandel tilbake til den strategiske vekten. Riksrevisjonen vurderer Folketrygdfondets og Finansdepartementets prosess med rapporteringen og rebalanseringen som ryddig og tilfredsstillende. Varslingsrutinene er inntatt i forvaltningsavtalen mellom Finansdepartementet og Folketrygdfondet, og Riksrevisjonen vurderer det som positivt at varslingsrutinene vil bli ytterligere presisert i retningslinjene til SPN.

### 1.2.3 Statens pensjonsfond – Utland

Statens pensjonsfond – Utland (SPU) forvaltes på vegne av Finansdepartementet av Norges Bank ved kapitalforvaltningsavdelingen Norges Bank Investment Management (NBIM). Regjeringen har som uttrykt mål at Statens pensjonsfond skal være verdens best forvaltede fond. Dette krever at det siktes mot beste praksis internasjonalt i alle deler av for-

valtningen, jf. St.meld. nr. 20 (2008–2009) Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2008.

SPU har utviklet seg til å bli et av verdens største fond. Totalt har fondet fått overført om lag 2 140 mrd. kroner fra staten siden oppstarten, hvorav 384 mrd. kroner i 2008. Fondets midler er plassert i aksjer og renteinstrumenter utenfor Norge i utenlandsk valuta, og markedsverdien utgjorde 2 275 mrd. norske kroner per 31. desember 2008. SPU's regnskapsresultat før valutakursreguleringer var per 31. desember 2008 på -633 mrd. kroner. Avkastningen målt i internasjonal valuta var -23,3 pst. og 3,4 prosentpoeng lavere enn referanseporteføljen. Avkastningen i 2008 var den svakeste i fondets historie.

Riksrevisjonen har revidert Finansdepartementets styring, kontroll og oppfølging av SPU og forvaltningen av SPU v/Norges Bank/NBIM. Revisjonen av SPU i NBIM for regnskapsåret 2008 er delvis basert på finansiell revisjon utført av Sentralbankrevisjonen og Deloitte AS. I tillegg har Riksrevisjonen utført egne revisjonshandlinger i NBIM for å påse at fondet forvaltes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Utover regnskapsrevisjon har Riksrevisjonen i 2008 gjennomført en egen undersøkelse av verdsettelsen av verdipapirer i SPU, utlån av verdipapirer (eksterne utlånsprogrammer) og gjeldende regnskapsregelverk for SPU.

Revisjonen i 2008 har resultert i revisjonsbrev med merknader til SPU. Riksrevisjonens merknader er begrunnet med at disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet ikke samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger, men har for øvrig ingen vesentlige merknader til regnskapet. Merknadene gjelder:

1. Manglende rammeverk fra Finansdepartementet for utlån av verdipapirer i SPU.
2. Omfattende belåning av verdipapirer i SPU uten at implisitt opplåning har vært regulert i rammeverk fra Finansdepartementet.
3. Norges Banks igangsetting av investeringer i amerikanske panteobligasjoner uten at operasjonell risiko var tilstrekkelig identifisert. Dette er ikke i samsvar med retningslinjer om forvaltning av SPU.

Finansdepartementet anfører i sitt svar at delegasjon av den operative forvaltningen til Norges Bank ikke fritar for ansvar, og at departementet derfor vil ha et ansvar for å sørge for at det finnes rutiner for at rammeverket for forvaltningen blir fulgt. Departementet påpeker også at finanskomiteen i forbindelse med Innst. S. nr. 277 (2008–2009) har gitt uttrykk for at den deler departementets oppfatning om at Norges Bank må ha en viss grad av frihet i gjennomføringen

av forvaltningsoppdraget, og at løpende detaljstyring fra departementet verken er mulig eller ønskelig. Departementet hevder videre at det manglende rammeverket ikke er på departementets styringsnivå.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det departementets ansvar å sørge for at rammeverket foreligger på et styringsnivå som departementet finner hensiktsmessig. Det er departementet som har det overordnede ansvaret samt et oppfølgingsansvar for den operative forvaltningen av SPU. Riksrevisjonen viser til at utlån av verdipapirer og belåning av verdipapirer i SPU er av et slikt omfang og art at departementet burde ha sørget for at det nødvendige rammeverket var på plass tidligere.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet opplyser at det er et generelt behov for å revidere dagens regelverk for Statens pensjonsfond – Utland som til dels bærer preg av at det er blitt utbygd over tid, samtidig som fondet har vokst betydelig i verdi og kompleksitet.

#### UTLÅN AV VERDIPAPIRER

Det foregår en omfattende utlånsvirksomhet i Norges Bank med SPUs verdipapirer. Det vil si at SPUs verdipapirer lånes ut til andre aktører mot godtgjørelse. Som sikkerhet for utlån mottar NBIM enten verdipapirer eller kontanter. Ved utgangen av 2008 utgjorde utlån av verdipapirer om lag 534 mrd. kroner, noe som tilsvarer over 23 pst. av forvaltningskapitalen. Fram til 2009 har det ikke foreligget retningslinjer eller annet rammeverk fra departementet eller Norges Bank som regulerer utlånsvirksomheten på overordnet nivå. Departementet opplyser at det tar sikte på å gi regler om utlån i det nye regelverket for forvaltningen av SPU.

Etter Riksrevisjonens vurdering burde gjennomgangen av rammeverket for utlån av verdipapirer vært foretatt på et tidligere tidspunkt. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at departementet ikke har sørget for at det har foreligget et slikt overordnet rammeverk. Riksrevisjonen har merket seg at forholdene er omtalt i Finansdepartementets høringsnotat om nye regler om forvaltningen av SPU av 31. august 2009.

#### BELÅNING AV VERDIPAPIRER I SPU

Riksrevisjonens gjennomgang viser at det foretas omfattende belåning av verdipapirer i SPUs portefølje gjennom reinvesteringer av kontantsikkerhetsstillelser og ved belåning foretatt av eksterne forvaltere. Belåningseffekten oppstår blant annet når det mottas sikkerhet i form av kontanter som investeres i nye verdipapirer. SPU bærer risikoen for både de opprinnelige utlånte verdipapirer og verdipapirene som er kjøpt for kontantsikkerheten. Belåningen totalt i SPU utgjorde i 2008 over 100 mrd. kroner. I

tillegg til dette foregår det et omfattende utlån av verdipapirer i internforvaltningen som også har en indirekte belåningseffekt.

Riksrevisjonen har bemerket at et overordnet rammeverk for belåning manglet fram til 2009. Departementet opplyser at i henhold til deres vurdering er det i utgangspunktet hovedstyrets ansvar å påse at det fastsettes interne retningslinjer som regulerer slik opplåning. Departementet opplyser også at finanskomiteen deler departementets oppfatning om at Norges Bank må ha en viss grad av frihet i gjennomføringen av forvaltningsoppdraget, og at løpende detaljstyring fra departementet verken er mulig eller ønskelig.

Etter Riksrevisjonens vurdering kan utforming av et overordnet rammeverk for belåning som omfatter mer enn 100 mrd. kroner i 2008, ikke anses som detaljstyring. Det vises i denne sammenheng også til Santiago-prinsippene for statlige investeringsfond som Norge har sluttet seg til. Ifølge disse prinsippene bør bruken av implisitt opplåning (leverage) framgå av investeringsstrategien, dvs. overordnet rammeverk. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at rammeverket og retningslinjene for belåning ikke har vært på plass. Departementet opplyser blant annet at det vil bli fastsatt rammer for eksplisitt og implisitt opplåning (leverage) i de nye reglene. Departementet sendte de nye reglene om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland på høring 31. august 2009.

Riksrevisjonen har i bemerkningene reist spørsmål ved om praksisen med belåning har vært gjort tilstrekkelig kjent for Stortinget. Ifølge departementet er deres oppfatning at opplåningen ikke er i strid med dagens regelverk så lenge Norges Bank overholder de kvantitative og kvalitative bestemmelsene som er fastsatt i retningslinjene.

Ifølge tidligere lov om Statens petroleumsfond var det ikke adgang til slik belåning. I någjeldende lov om Statens pensjonsfond er belåning ikke regulert og forholdet ble heller ikke drøftet i forarbeidene. I St.meld. nr. 20 (2008–2009) Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2008 opplyser departementet blant annet at det vil vurdere om det bør fastsettes rammer for implisitt opplåning. Riksrevisjonen kan ikke se at det foreligger informasjon utover dette.

Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at Stortinget ikke har vært informert om praksisen med belåning av SPUs verdipapirer i større grad og på et tidligere tidspunkt, og kan ikke se at belåningen fram til 2009 har vært i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

#### AMERIKANSKE PANTEOBLIGASJONER

Ved igangsetting av investeringer i amerikanske panteobligasjoner i 2002 valgte NBIM å benytte eksterne forvaltere fordi NBIM ikke hadde tilstrek-

kelig intern kompetanse på dette området. Nødvendig intern kompetanse forelå først i 2007. NBIM hadde ikke et system med funksjonalitet til å kunne måle relativ volatilitet da investeringene ble igangsatt. NBIM har opplyst at funksjonaliteten for risikomåling vil være på plass i 1. halvår 2009. I henhold til Finansdepartementets retningslinjer for forvaltningen av SPU skal operasjonell risiko være identifisert og kunne måles før ny virksomhet, eller før investeringer i nye finansielle instrumenter, igangsettes.

Departementet opplyser at det som et ledd i oppfølgingen av forvaltningen av SPU i Nasjonalbudsjettet for 2006 påpekte at målet for relativ volatilitet hadde enkelte svakheter. Disse skulle fanges opp av andre prosedyrer innen bankens risikomåling. Finansdepartementet la således til grunn at bankens vurdering av risikostyringssystemene var i stand til å håndtere risikoen. Departementet opplyser videre at dette ble fulgt opp gjennom prosjektet risikobasert oppfølging av Norges Banks kapitalforvaltning. Videre viser departementet til St.meld. nr. 20 (2008–2009) om oppfølging av bankens prosjekter for å videreutvikle risikostyringen. Departementet viser også til at det er gjort nærmere rede for resultatene i den aktive forvaltningen i SPU, og konkluderer med at resultatene i 2008 ikke var tilfredsstillende.

Finansdepartementet tar til etterretning at Riksrevisjonen konkluderer med at de kvalitative krav til identifisering av operasjonell risiko i departementets retningslinjer ikke har vært etterlevd av NBIM. Departementet viser til at hovedstyret har et ansvar for at kapitalforvaltningen i NBIM drives i samsvar med det rammeverket som departementet har fastsatt.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at forvaltningen av amerikanske panteobligasjoner utelukkende var basert på ekstern forvaltning uten at NBIM hadde etablert tilstrekkelig intern kompetanse for oppfølging av slike obligasjoner. Videre ser Riksrevisjonen alvorlig på at det har vært igangsatt investeringer uten at den nødvendige systemstøtten har vært på plass, herunder for måling av relativ volatilitet og derved identifisering av operasjonell risiko.

#### VERDSETTELSE

SPUs portefølje verdsettes til virkelig verdi slik det er fastsatt i overordnet rammeverk fra departementet. Virkelig verdi vurderes å være det best egnede og mest hensiktsmessige prinsippet for verdsettelse av fondet da det hensyntar verdiutviklingen løpende. Det vurderes som positivt at det er foretatt en grundig gjennomgang av prisingsrutiner, opprettet egen verdsettelseskomité og utarbeidet en verdsettelsespolicy i 2008.

Riksrevisjonen påpeker at det har vært noe uensartet praksis ved verdsettelse av renteinstrumenter

avhengig av om det har vært forvaltet av NBIM internt eller av eksterne forvaltere. Videre har Riksrevisjonen merket seg at det har vært utfordringer med å verdsette renteverdipapirer i forbindelse med finansuroen. Ved utgangen av 2008 forelå det ikke markedspriser fra aktivt marked for i overkant av 50 pst. av renteporteføljen. I tillegg var det knyttet ekstra usikkerhet til ca. 5 pst. av renteporteføljen med hensyn til om tilgjengelige priser representerte virkelig verdi. For å ta høyde for usikkerheten ble det blant annet foretatt likviditetsfradrag og verdien ble ytterligere nedjustert i forhold til tilgjengelige priser.

Riksrevisjonen ser det som uheldig at dokumentasjon av likviditetsfradragene har vært mangelfull. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil sørge for å få dekket blant annet dokumentasjon for verdsettelse i det nye regelverket for SPU, og gjennom ny forskrift om regnskapsregler for Norges Bank. Riksrevisjonen forutsetter at det ved verdsettelse av SPUs verdipapirer praktiseres ensartethet, og at det benyttes samme priskilder som for referanseporteføljen.

#### REGNSKAPSREGELVERK

Riksrevisjonens gjennomgang viser at det er motstrid mellom de ulike regnskapsregelverk som gjelder for SPU fram til 2009. Ved utarbeidelse av SPUs regnskap legges blant annet sentralbankloven til grunn, og det anvendes samme regnskapsregelverk og -prinsipper for SPU som for Norges Bank. I forbindelse med utarbeidelse og presentasjon av regnskapet for SPU er det gjort en rekke unntak fra regnskapsloven begrunnet med sentralbankspesifikke forhold. Det avlegges ikke eget fullstendig regnskap for SPU da det ifølge departementet er en integrert del av bankens virksomhet og inngår i bankens regnskaper. I perioden 1998–2006 ble det derfor ikke utarbeidet egne noter til SPUs regnskap etter regnskapsloven. Manglende noteopplysninger har imidlertid ikke vært begrunnet med sentralbankspesifikke forhold. Ved endringer i sentralbankloven av 19. juni 2009 er Norges Bank gjort regnskapspliktig etter regnskapsloven og bokføringspliktig etter bokføringsloven.

Etter departementets oppfatning vil det være i strid med forutsetningene i pensjonsfondloven om SPUs regnskap frigjøres fra Norges Banks regnskaper. Riksrevisjonen viser til at selv om Norges Bank plasserer midlene i eget navn, bærer ikke Norges Bank økonomisk risiko knyttet til verdiutviklingen i fondet. Positiv eller negativ verdiutvikling tilskrives eller belastes fondet alene.

Markedsverdien av SPU var 2 275 mrd. kroner ved utgangen av 2008. Dette utgjorde ca. 70 pst. av statens balanse. Fondets størrelse og kompleksitet tilsier at det presenteres et eget regnskap for fondet.

Videre skal det i henhold til økonomireglementet utarbeides egne fullstendige regnskaper for alle statlige fond. Stortinget har dessuten sluttet seg til regjeringens målsetting om at SPU skal være verdens best forvaltede fond og at det siktes mot beste praksis internasjonalt i alle deler av forvaltningen.

SPUs regnskap med noter tilfredsstillende ikke fullt ut de internasjonale standarder og beste praksis. Riksrevisjonen ser det som viktig at SPU regnskap også tilfredsstillende norsk regnskapslovgivning, internasjonale standarder og beste praksis. Etter Riksrevisjonens vurdering tilsier ovennevnte forhold at det utarbeides eget regnskap for SPU. Riksrevisjonen mener at regnskapsregelverket for SPU bør fastsettes i egen forskrift for å unngå sammenblanding av sentralbankspesifikke forhold og SPU's målsetting.

#### RISIKORAMMEN

Risikorammen for SPU måles i forventet relativ volatilitet. Ifølge forskrift om forvaltning av SPU kan den forventede forskjellen i avkastningen mellom den faktiske porteføljen og referanseporteføljen, målt ved forventet relativ volatilitet, maksimalt være 1,50 prosentpoeng. Departementet opplyser at det i den operative forvaltningen kan aksepteres et avvik mellom de faktiske investeringene og referanseporteføljen på denne størrelsen. Riksrevisjonen konstaterer at denne rammen ble overskredet i oktober 2008. Departementet opplyser at de aktive forvaltningsstrategiene som har gitt betydelig mindreaktning på rentesiden, ikke i samme grad har trukket på rammen for forventet relativ volatilitet. Ifølge departementet reflekterer dette at det fastsatte risikomålet ikke særlig godt fanger opp risiko knyttet til begivenheter som inntreffer svært sjelden. Etter departementets oppfatning viser erfaringene de siste årene at det er ønskelig med et mer finmasket system for å regulere risikoen i den aktive forvaltningen.

Riksrevisjonen vurderer det slik at den aktive forvaltningen i hovedsak har vært styrt etter denne risikorammen. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet vurderer å utarbeide et mer finmasket system for å regulere risikoen i den aktive forvaltningen. Departementet sendte det nye regelverket på høring 31. august 2009.

#### **1.2.4 Eierskapsutøvelse for Statens pensjonsfond**

Eierskapsutøvelsen skal blant annet baseres på OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper hvor selskapene skal betale riktig skatt til rett tid til de landene hvor de opererer, jf. de etiske retningslinjene for SPU. Norges Bank har valgt barns rettigheter i multinasjonale selskapers virksomhet og i leverandørkjedene, selskapsstyring og miljømessige forhold som fokusområder i eierskapsarbeidet. Riksre-

visjonen har stilt spørsmål om også selskapenes betaling av skatt burde vært tema i eierskapsutøvelsen.

Finansdepartementet mener at det er en riktig strategi fra bankens side å konsentrere innsatsen i eierskapsutøvelsen på utvalgte områder. Departementet opplyser at det under enhver omstendighet ville innebære en uheldig rolleblanding om Norges Bank i egenskap av forvalter skulle være spesielt opptatt av hvordan utenlandske selskaper de er minoritetsseier i, håndterer sine skattemessige forhold til Norge. Spørsmål knyttet til skatlegging og skatteinnkreving til Norge som stat må på vanlig måte håndteres av norske skattemyndigheter. Riksrevisjonen tar departementets svar til etterretning.

## **2. Komiteens behandling**

Som ledd i sin behandling av saken sendte komiteen 9. februar 2010 brev til statsråd Sigbjørn Johnsen i Finansdepartementet med spørsmål vedrørende belåning av verdipapirer i Statens pensjonsfond utland. Statsråden besvarte komiteens spørsmål i brev av 17. februar 2010. Brevene er tatt med som vedlegg til denne innstillingen.

## **3. Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til at Statens pensjonsfond i løpet av de siste 10 årene har utviklet seg til å bli blant verdens største fond. På bakgrunn av størrelsen og viktigheten av Statens pensjonsfond Norge og Statens pensjonsfond utland har kontroll- og konstitusjonskomiteen tidligere bedt Riksrevisjonen intensivere arbeidet med fondene. Komiteen er på denne bakgrunn tilfreds med at Riksrevisjonen har foretatt en utvidet revisjon og skilt ut revisjonen av Finansdepartementets forvaltning, styring, kontroll og oppfølging av Statens pensjonsfond i et eget tillegg til Dokument 1 (2009–2010).

Komiteen viser ellers til at Stortinget har vedtatt nye navn på de nevnte fondene.

Komiteen viser til at Statens pensjonsfond (SPF) består av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN). Finansdepartementet har ansvaret for å utarbeide rammeverket for forvaltningen av fondet. Departementet skal fast-

sette den overordnede investeringsstrategi, sikre etiske retningslinjer og følge opp den operative forvaltning av fondet. Når det gjelder SPU er den operative kapitalforvaltning og den løpende overvåking av denne tillagt Norges Banks hovedstyre. Bankens representantskap skal føre tilsyn med bankens drift, herunder kapitalforvaltningen. Det er Folketrygdfondet som forvalter SPN, og styret i Folketrygdfondet har ansvaret for å påse at virksomheten i SPN er gjensstand for betryggende kontroll.

Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen etter lov om Riksrevisjonen § 9 skal revidere statsregnskapet og statlige fond. Revisjonen omfatter Finansdepartementets forvaltning, styring, kontroll og oppfølging av de to fondene.

Komiteen konstaterer at Riksrevisjonens gjennomgang av Folketrygdfondets forvaltning av Statens pensjonsfond Norge viser at det er etablert gode rutiner for å ivareta fellesskapets interesser når økonomiske forutsetninger endres. Finanskrisen i 2008 som ga et betydelig fall i aksjeporteføljen, og som krevde rebalansering for å bringe SPNs aksjeandel tilbake til strategisk vekt, ble godt håndtert både fra Finansdepartementets og Folketrygdfondets side.

Komiteen er tilfreds med at det er inntatt klare varslingsrutiner i forvaltningsavtalen mellom Finansdepartementet og Folketrygdfondet og at disse vil bli ytterligere presisert i retningslinjene for SPN.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse i hovedsak omfatter Statens pensjonsfond utland.

Riksrevisjonen har i tillegg til ordinær regnskapsrevisjon, i et samarbeidsprosjekt mellom regnskaps- og forvaltningsrevisjonsavdelingene i Riksrevisjonen, foretatt en vurdering av verdsettelsen av finansielle instrumenter og utlån av verdipapirer i SPU.

Komiteen vil understreke at verdsettelsen av finansielle instrumenter er en viktig del av forvaltningen av SPU og har betydning for beregningen av markedsverdien av fondet og avkastningen.

Et viktig utgangspunkt for Riksrevisjonens kontroll er Stortingets vedtak og forutsetninger. Revisjonsbrevet med merknader til SPU for 2008 er begrunnet med at det er foretatt disposisjoner som ikke samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen påpeker manglende rammeverk for utlån av verdipapirer i SPU. Videre at det er foretatt belåning av verdipapirer i SPU uten at implisitt opplåning har vært regulert i rammeverket fra Finansdepartementet. Sist, men ikke minst har Norges Bank/NBIM foretatt investeringer i amerikanske panteobligasjoner uten at operasjonell risiko var tilstrekkelig identifisert og uten at

dette var forankret i retningslinjene for forvaltning av SPU.

Komiteen har merket seg at Finansdepartementet mener det er behov for å revidere dagens regelverk for Statens pensjonsfond utland og forutsetter at departementet følger saken.

Komiteen viser til Norges Banks omfattende utlånsvirksomhet med SPUs verdipapirer. Ifølge Riksrevisjonen utgjorde utlånet ved utgangen av 2008 ca. 534 mrd. kroner. Komiteen finner det kritikkverdige at det ikke har foreligget overordnede retningslinjer eller annet rammeverk for utlånsvirksomhet i en slik størrelsesorden. Komiteen tar til orientering at departementet tar sikte på å gi regler om utlån i det nye regelverket for SPU som er under utarbeidelse.

Komiteen registrerer videre at det foretas omfattende belåning av verdipapirer i SPUs portefølje gjennom reinvesteringer av kontantsikkerhetsstillelser og ved belåning foretatt av private eksterne forvaltere. Beløpet oversteg 100 mrd. kroner for 2008.

Komiteen har merket seg ordvekslingen mellom Finansdepartementet og Riksrevisjonen hvoretter departementet uttrykker at løpende detaljstyring verken er mulig eller ønskelig. Komiteen deler den oppfatningen, men vil understreke at den type disposisjoner må baseres på klare, overordnede retningslinjer fra eier. Komiteen er dessuten av den oppfatning at 100 mrd. kroner ikke er en ubetydelig sum. Komiteen er tilfreds med at nye regler om forvaltningen av Statens pensjonsfond utland er sendt på høring og legger til grunn at retningslinjene får en utforming som sikrer sporbarhet og mulighet for kontroll med disposisjonene. Komiteen viser til at Stortinget vil bli invitert til å ta stilling til hva som er hensiktsmessig detaljering i slike retningslinjer i forbindelse med den kommende stortingsmeldingen om forvaltningen av fondet.

Komiteen har også merket seg diskusjonen mellom Finansdepartementet og Riksrevisjonen om hvorvidt Stortinget har vært tilstrekkelig informert om praksisen ved belåning. Komiteen finner spørsmålet betimelig, og forutsetter at departementet legger opp til en praksis som sikrer Stortinget relevant informasjon.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at Finansdepartementet i St.meld. nr. 1 (2008–2009) Nasjonalbudsjettet for 2009, side 124 boks 5.3, uttalte at «kapitalen i fondet er fullt ut egenkapitalfinansiert». Disse medlemmer mener dette kan tyde på at Finansdepartementet ikke har vært oppmerksom på alle aktivitetene som samlet sett har ført til en omfattende belåning (gearing).

Disse medlemmer vil påpeke at spørsmålet om belåning er såpass viktig at Stortinget bør ta stilling til adgangen til og omfanget av belåning i den kommende stortingsmeldingen om forvaltningen av fondet.

Komiteen viser til at det i retningslinjene for forvaltningen av SPU som nå er sendt på høring, er foreslått å begrense omfanget av belåning, slik at belåning ikke skal kunne brukes for å øke den økonomiske risikoen i fondet. Komiteen er tilfreds med at dette vil bli tatt opp i den kommende stortingsmeldingen om forvaltningen av fondet.

Komiteen viser videre til at belåning er et viktig innslag i eiendomsinvesteringer og mener derfor at spørsmålet om belåning i eiendomsinvesteringer bør tas opp spesielt i meldingen om fondet.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens kritikk av at NBIM fra igangsettingen av investeringer i amerikanske panteobligasjoner i 2002 og fram til 2007, utelukkende baserte seg på ekstern ekspertise på grunn av manglende intern kompetanse.

Komiteen konstaterer at det nå er truffet tiltak for å styrke kontrollen med eksternforvaltningen, men anser det kritikkverdige at det har tatt så lang tid å få kontrollrutiner på plass.

Komiteen registrerer med bekymring at Riksrevisjonen ikke anser at SPUs regnskap med noter fullt ut tilfredsstillende de internasjonale standarder og beste praksis. SPU er det norske fellesskapets største finansielle aktivum og skal etter Stortingets forutsetning sikte mot å være verdens best forvaltede fond og med best praksis i alle deler av forvaltningen. Komiteen forutsetter at departementet gir arbeidet med å sikre at kvaliteten på fondets regnskap tilfredsstillende internasjonale standarder høy prioritet.

Komiteen viser til Riksrevisjonens påpeking av overskridelse av risikorammen fastsatt til maksimalt 1,50 prosentpoeng for forskjellen mellom referanseporteføljen og den faktiske porteføljen for 2008, og har merket seg at departementet har tatt skritt for å utarbeide et bedre fungerende system for risikofastsettelse for å regulere risikoen i den aktive forvaltningen.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Venstre viser til brev fra Riksrevisjonen til Stortinget datert 15. mai 2009 hvor det framgår at Riksrevisjonen mener at Stortinget bør velge Riksrevisjonen som ekstern revisor for Norges Bank som har forvaltningsansvaret for SPU. Riksrevisjonen argumenterte også med at en slik løsning vil

utfylle og forsterke Riksrevisjonens tilsynsansvar av Norges Bank og bidra til økt mulighet for Stortinget til å kontrollere at bankens virksomhet utøves i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Disse medlemmer viser videre til Dokument nr. 8:69 (2008–2009), jf. Innst. S. nr. 278 (2008–2009), hvor henstillingen fra Riksrevisjonen ble foreslått og hvor det ble foreslått 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 spesielt, og rapportere til Stortinget på bakgrunn av denne kontrollen.

Disse medlemmer mener fortsatt at forslagene som ble framsatt i både Innst. S. nr. 278 (2008–2009) om undersøkelse av forvaltningen av SPU og årlig kontroll av Norges Bank og i Innst. O. nr. 93 (2008–2009) om endringer av sentralbankloven ville ha gitt Stortinget en bedre mulighet til å få gjennomført sin viktige kontrollfunksjon av om forvaltningen av Statens pensjonsfond utland er i tråd med de vedtak og retningslinjer Stortinget selv har vedtatt.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre viser til Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 58 (2008–2009) om endringer i sentralbankloven hvor ny regnskaps- og revisjonsordning for Norges Bank ble vedtatt, jf. Innst. O. nr. 93 (2008–2009). Disse medlemmer viser til at Høyre og Venstres medlemmer i finanskomiteen fremmet forslag om at det bør opprettes et eget styre for Statens pensjonsfond utland. Dette ble begrunnet med at kapitalforvaltningen skiller seg fra de øvrige oppgavene som tilligger Hovedstyret for Norges Bank, og at et eget styre for SPU med høy og adekvat kompetanse vil være bedre i stand til i å føre tilsyn med forvaltningen av fondet. Etter disse medlemmers oppfatning illustrerer rapporten fra Riksrevisjonen at behovet for et eget styre for SPU fortsatt er til stede.

#### 4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Tillegg 1 til Dokument 1 (2009–2010) – om Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Statens pensjonsfond for budsjettåret 2008 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 9. mars 2010

**Anders Anundsen**

leder

**Martin Kolberg**

ordfører

Vedlegg 1**Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen v/komiteleder til Finansdepartementet v/statsråden, datert 9. februar 2010****Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Statens pensjonsfond for budsjettåret 2008**

Komiteen har som kjent til behandling Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Statens pensjonsfond for budsjettåret 2008 (Tillegg 1 til Dokument 1 (2009-2010)). Komiteen takker for departementets deltakelse på seminar i komiteens regi 4. februar i år.

Som ledd i sin behandling av saken ønsker komiteen å stille følgende spørsmål:

- Har spørsmålet om belåning av verdipapirer i Statens pensjonsfond – Utland vært tatt opp til behandling i Hovedstyret i Norges Bank eller i Representantskapet for Norges Bank?

Vedlegg 2**Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 17. februar 2010****Spørsmål fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende Riksrevisjonens rapport om revisjonen av SPU - Tillegg 1 til Dokument 1 (2009-2010)**

Det vises til komiteens brev av 9. februar 2010 hvor komiteen stiller følgende spørsmål:

*"Har spørsmålet om belåning av verdipapirer i Statens pensjonsfond - Utland vært tatt opp til behandling i Hovedstyret i Norges Bank eller i Representantskapet for Norges Bank?"*

**Svar:**

Finansdepartementet har fastsatt retningslinjer for Norges Banks forvaltning av SPU. Reglene om forvaltningen av Statens pensjonsfond er prinsippbaserte, og forutsetter at forvalter fastsetter mer detaljerte interne regler.

Det påhviler dermed hovedstyret i Norges Bank å behandle spørsmålet om belåning av verdipapirer og å fastsette interne retningslinjer for dette. Den siste endringen av disse retningslinjene ble vedtatt av hovedstyret 16. desember 2009. Representantskapet bekrefter for øvrig i sin høringsuttalelse av 29. oktober 2009 i forbindelse med nye regler om forvaltningen av SPU at det er gjeldende praksis at slike interne retningslinjer fastsettes av hovedstyret. Representantskapet skriver i høringsuttalelsen bl.a. at "[...] Det foreslås [av departementet] å regulere risikoen etter flere parametere, for eksempel for opplåning, innlån og utlån av verdipapirer, samt kredittrisiko. Dette er områder som i dag er regulert i hovedstyrets retningslinjer [...]".

At hovedstyret fastsetter slike retningslinjer er i tråd med Finansdepartementets vurderinger i brev til Riksrevisjonen av 8. mai 2009 hvor departementet bl.a. skriver at det er hovedstyrets ansvar å påse at det etableres interne retningslinjer for opplåning som sikrer at denne typen aktivitet ligger innenfor de kvantitative og kvalitative krav som er stilt i retningslinjene. Denne ansvarsfordelingen er også eksplisitt fastsatt i utkastet til nye regler om forvaltningen av SPU som er på høring.

Finansdepartementet legger i høringsnotatet om de nye retningslinjene opp til at også de interne retningslinjene i fremtiden skal være offentlige. Norges Bank har i hovedsak stilt seg positivt til dette, jf. høringsuttalelsen av 29. oktober 2009.

Det stortingsoppnevnte representantskapet i Norges Bank fører tilsyn med hovedstyret. Belåning av verdipapirer i SPU framkommer av balansen til SPU, som inngår i årsregnskapet som representantskapet fastsetter for banken, jf. sentralbankloven § 5 fjerde ledd annet punktum. Norges Banks regnskap meddeles også Stortinget. Fra og med årsregnskapet for 2007 er det gitt ytterligere informasjon om belåning i notene til regnskapet. Opplysninger om belåning av verdipapirer framkommer også av Norges Banks kvartalsrapport om SPU. Finansdepartementet kjenner ikke til i hvilken grad representantskapet har behandlet spørsmålet utover dette. Dersom komiteen ønsker mer informasjon om omfanget av representantskapets behandling, kan det være naturlig å rette spørsmålet direkte til representantskapet.