

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep.  
0030 Oslo

Dato: 25. november 2019  
Deres ref. 19/4139  
Vår ref. 19/01997

## **MANDATET FOR STATENS PENSJONSFOND UTLAND - REPRESENTANTSKAPETS MERKNADER TIL FORSLAG TIL ENDRINGER**

Det vises til brev av 25. oktober 2019 fra Finansdepartementet og kopi av brev fra departementet til Norges Bank datert 25. oktober 2019, begge om forslag til endringer i mandat for Statens pensjonsfond utland (SPU).

Med henvisning til forarbeider til ny sentralbanklov skriver Finansdepartementet at det kan være hensiktsmessig for departementet å ha dialog med Norges Banks representantskap blant annet om tilsynsfaglige innspill knyttet til departementets arbeid med investeringsstrategi. Det pekes på at en slik dialog blant annet kan gjelde spørsmål om risikostyring samt egnede kontroll- og revisjonskriterier. Departementet ber om representantskapets eventuelle tilsynsfaglige merknader til foreslåtte endringer i mandatet innen 25. november 2019.

Representantskapet er positiv til at departementet tydelig vektlegger styring og kontroll i arbeidet med oppfølging av ny sentralbanklov.

Representantskapet er i første rekke opptatt av at mandatet for forvaltningen av SPU klarlegger ansvar, roller og oppgaver på en god og tydelig måte. Det er av stor betydning at samlet kontroll og tilsyn med Norges Bank ikke svekkes gjennom endringer i rammeverket for banken, blant annet i mandatet for SPU. Hvem som har et ansvar og hvilke oppgaver som kan delegeres, bør være tydelig. I dette ligger også at det må være klarhet i rapporteringslinjer og hvilke saker som skal rapporteres. Representantskapet legger til grunn at hovedstyrets ansvar for driften og organiseringen av Norges Bank ikke endres gjennom de foreslåtte endringene i mandatet. Dette vil også gjelde risikotaking og -eksponering, vurdering av risiko og rapportering, selv om Finansdepartementet skal motta konkret informasjon og rapporter som legges til grunn for hovedstyrets arbeid og vedtak.

Representantskapets kommentarer til forslaget til endringer i mandatet for SPU er i det alt vesentlige knyttet til ivaretagelse av representantskapets tilsynsrolle og ansvar etter loven for godkjenning av Norges Banks årsregnskap og vedtak av budsjett. Tilsynet omfatter både hovedstyrets ivaretagelse av sitt ansvar etter sentralbankloven og oppfyllelse av de rammene som er gitt i mandatet for forvaltningen av SPU.

### **Orienteringer / foreleggelse**

Ut fra forslaget til nytt mandat ser representantskapet at Finansdepartementet på flere områder har behov for kunnskap om beslutninger hovedstyret fatter for gjennomføringen av forvaltningen av SPU, før beslutninger settes i verk. Departementet må ut fra sine roller ha anledning til å reise spørsmål og fremme synspunkter på en rekke områder når det gjelder forvaltningen av SPU, uten at det medfører endring av ansvarsforholdene.

Det er viktig at ansvar er klart plassert slik at tilsyn kan gjennomføres på en betryggende måte. Representantskapet fører tilsyn med Norges Bank, mens Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse. Det er formelle retningslinjer for informasjonsutveksling og koordinering av revisjon og tilsyn mellom Riksrevisjonen og representantskapet vedrørende SPU, jf. også Riksrevisjonens høringsuttalelse til ny sentralbanklov pkt. 2.1 siste avsnitt.

I flere paragrafer<sup>1</sup> er det foreslått at Norges Bank skal oversende ulike saker til departementet. Norges Bank skal samtidig foreta investeringsbeslutninger og utøve eierrettigheter uavhengig av departementet.<sup>2</sup> Representantskapet tolker denne rammen slik at banken skal forvalte SPU selvstendig, men at departementet i lys av sin eierrolle også følger opp forvaltningen.

Representantskapet mener på et slikt grunnlag at departementet bør vurdere en ytterligere klargjøring av hva som ligger i oversendelser til departementet med fire ukers frist etter ulike bestemmelser i mandatet, dersom dette er ment å innebære en endring av ansvarsforholdene.

### **Endringer i rammeverket for obligasjonsinvesteringene**

Endringene knyttet til obligasjonsinvesteringene, miljøbaserte investeringer og investeringer i unotert infrastruktur er redegjort for tidligere, og banken har også hatt anledning til å uttale seg om disse endringene. Representantskapet har mottatt gjenpart av korrespondanse mellom Finansdepartementet og Norges Bank om saken i sitt møte 7. november 2019.

---

1 Jf. §§ 1-7 (1), 1-9, 4-3 (2) og 7-1 (5)

2 Jf. Mandatets § 1-3 (2)

## Øvrige endringer i mandatet

### Ny § 1-3 Overordnede rammer for forvaltningen, om kostnadseffektiv forvaltning og hovedstyrets organisering av virksomheten.

Finansdepartementet foreslår i ny § 1-3 punkt fem: «Forvaltningen av investeringsporteføljen skal være kostnadseffektiv.».

Videre foreslås i nytt punkt seks: «Hovedstyret skal sørge for en forsvarlig og effektiv organisering av bankens forvaltning av SPU, herunder av funksjoner som er felles for ulike virksomhetsområder i banken. Etablering av og overordnede rammer for virksomheten ved utenlandskontorer som banken velger å benytte som del av gjennomføringen av forvaltningsoppdraget, skal besluttes og fastsettes av hovedstyret.»

#### Representantskapets merknader

Det er hovedstyrets ansvar å sørge for en forsvarlig og effektiv organisering av Norges Banks samlede virksomhet. Representantskapet er opptatt av at den samlede ressursbruken skal være kostnadseffektiv<sup>3</sup> og er positiv til den nye bestemmelsen som er tatt inn i §1-3 femte ledd.

Banken har det siste året gjennomført organisatoriske endringer, og det er besluttet endringer som etter representantskapets mening kan være egnet til effektivisering av driften. Dette gjelder organiseringen av eiendomsforvaltningen i NBIM og etableringen av Norges Bank Administrasjon (NBA). NBA skal yte tjenester til hele Norges Bank, i første omgang innenfor områdene personaladministrasjon (HR) og kommunikasjon. Sentralbankledelsen har uttrykt at det er naturlig å se på om flere fellesfunksjoner skal legges til NBA. Organiseringen følges også opp i bankens budsjettarbeid.

Det er nytt at hovedstyrets ansvar for å samordne funksjoner felles for virksomhetsområdene i hele Norges Bank tas inn i mandatet til SPU, ref. § 1-3 (6) første setning. Representantskapet merker seg at departementet finner det riktig å presisere i mandats form de føringer som er gitt i forarbeidene til ny sentralbanklov, jf. Meld. St. 7 Om ny sentralbanklov, selv om mandatet i utgangspunktet primært regulerer forhold for forvaltningen av SPU. Dette endrer ikke hovedstyrets ansvar for å organisere driften av hele Norges Banks virksomhet på en god og effektiv måte.

For gjennomføring av forvaltningen av SPU er det etablert flere internasjonale kontorer. Myndigheten til å etablere og gi overordnede rammer for kontorene er, slik representantskapet forstår det, i dag delegert til daglig leder av NBIM. Etablering av og rammer for utenlandskontorer er viktige organisatoriske og kostnadsmessige beslutninger i forvaltningen av SPU. Hovedstyret blir uansett involvert når det bes om midler til drift og investeringer ved kontorene.

Representantskapet mener det er viktig at beslutninger om opprettelse og drift av kontorer gjøres av styret og er enig i forslaget til presisering i mandatets § 1-3 (6) andre setning. Representantskapet mener at departementet kan tydeliggjøre at hovedstyrets ansvar og myndighet på dette området også gjelder ved beslutning om nedleggelse av kontorer.

---

<sup>3</sup> Jf. Budsjettreglement for Norges Bank fastsatt av representantskapet.

### **Bankens rådgivning, § 1-4**

I forbindelse med saker der Finansdepartementet ber Norges Bank om råd, presiseres det nå i mandatet at dette er oppgaver som ligger til hovedstyret, underforstått at rådgivingsoppgavene ikke kan delegeres. Finansdepartementet utdyper dette videre med at «det skal være uavhengighet mellom personene i banken som har ansvar for saksforberedelsene vedrørende rådgivning nevnt i § 1-4 første og annet ledd og personer eller investeringsenheter hvis resultater vil kunne påvirkes av de samme rådene».

#### **Representantskapets merknader**

Hovedstyret har, slik representantskapet ser det, ansvaret for å beslutte innholdet i og oversende råd til Finansdepartementet. Det er styrets ansvar å sikre at rådene som gis er faglig godt underbygget og objektive. Representantskapet er enig i prinsippene i denne bestemmelsen.

Selv om dette ikke er inntatt i selve mandatet, skriver Finansdepartementet at hovedstyret bes «vurdere en modell der det overordnede ansvaret for gjennomføring av saksforberedelsene vedrørende rådgivning» ... «legges til visesentralbanksjefen med særskilt ansvar for SPU». Etter representantskapets mening bør departementet vurdere om dette er nødvendig å presisere i mandatet, med bakgrunn i at hovedstyret har ansvaret for rådgivningen og organiseringen av den samlede virksomheten i banken. Det er viktig at det etter valgt modell ikke kan reises spørsmål om styreansvaret.

### **Strategisk plan**

I forbindelse med utarbeidelse av strategisk plan for forvaltningsvirksomheten (§ 1-7) er det foreslått å ta inn en bestemmelse om at planen skal legges fram for departementet minst fire uker før fastsettelse. Det er også inntatt at hovedstyrets regelmessige evaluering i forhold til oppnåelse av strategiske mål skal oversendes departementet.

#### **Representantskapets merknader**

Det vises til representantskapets innledende kommentar om roller og ansvar. Representantskapet mener det er viktig at den strategiske planen inneholder konkrete mål og kvantifisering av disse så langt det er formålstjenlig. En slik konkretisering vil også muliggjøre en reell evaluering av måloppnåelse. Videre vil en god strategisk plan være førende for styring av ressurser og framlegg av budsjett, herunder godkjenningsprosesser.

Departementet viser også til forskrift om risikostyring og intern kontroll i Norges Bank, § 3 nr. 7 som sier at hovedstyret skal «evaluere sitt arbeid og sin kompetanse knyttet til bankens risikostyring og internkontroll minst en gang årlig». Det foreslås å ta inn i mandatet for SPU at denne evalueringen skal oversendes departementet.

Representantskapet forstår det slik at den delen av evalueringen som gjelder forvaltningen av SPU, skal rapporteres til departementet etter det nye mandatet. Forskrift om risikostyring og internkontroll i Norges Bank gjelder for hele banken, og rapportering etter denne forskriften skal være helhetlig for virksomheten. Det forventes at bestemmelsen i denne forskriften opprettholdes.

### Ansvarlig forvaltningsvirksomhet

I kapittel 4 om ansvarlig forvaltningsvirksomhet er det foretatt enkelte presiseringer og redaksjonelle endringer, men vi oppfatter at innhold og oppgaver i det alt vesentlige er videreført. Departementet presiserer at ansvaret med å fastsette prinsipper for forsvarlig forvaltningsvirksomhet ligger hos hovedstyret. Det foreslås også at retningslinjene om bidrag til utvikling av internasjonale standarder innen ansvarlig forvaltningsvirksomhet skal forelegges departementet minst fire uker for fastsettelse i hovedstyret.

### Representantskapets merknader

Representantskapet ber Finansdepartementet vurdere om det bør inntas et tillegg i mandatets § 4-2 (5) om at hensyn til sikkerhet og helse også bør vektlegges, i tillegg til miljøforhold knyttet til energieffektivitet, vannforbruk og avfallshåndtering.

Representantskapet behandlet 22. mai 2019 rapport fra en tilsynsgjennomgang om tredjepartsrisiko i eiendomsforvaltningen. To av anbefalingene fra representantskapet til hovedstyret var om det burde vurderes absolutte krav til sikring av liv og helse ved kjøp av eiendommer, samt om eierskap i boligeiendommer krever særskilt oppfølging for å sikre liv og helse til leietakerne. Representantskapet mener risiko knyttet til eierskap i fysiske eiendeler (som eiendom og etter hvert også infrastruktur) kan være høyere enn å eie aksjeposter i et selskap.

Hovedstyrets svar til rapporten ble behandlet i representantskapets møte 9. september med følgende protokollering: «Representantskapet har merket seg svarene på anbefalingene og noterer at hovedstyret vil ta vurderingene i rapporten med i det videre arbeidet med bankens rammeverk for risiko. Representantskapet vil i rapporten til Stortinget for 2019 opplyse om gjennomgangens innhold, hovedstyrets svar på de anbefalingene som er gitt og representantskapets vedtak i saken.»

Rapporten og hovedstyrets svar vil bli nærmere omtalt i Dokument 9 (2019-2020).

I utkast til § 4-3 (2) foreslås videre at retningslinjer for eventuell tilknytning til (eller samarbeid med) organisasjoner eller initiativer og kontakt med andre lands myndigheter skal legges fram for departementet minst fire uker før hovedstyrets fastsettelse.

Representantskapet tar til etterretning at Finansdepartementet har behov for god og rettidig kunnskap om hvilke retningslinjer hovedstyret gir på dette området. Det griper ikke inn i hovedstyrets ansvar for å fastsette slike retningslinjer eller bankens oppgaver med å etterleve krav i mandatet. Her vises også til tidligere kommentar om orienteringer/foreleggelse.

### Ramme for forvaltningskostnader

Departementet informerer om at det foreslås å endre reguleringen av forvaltningsgodtgjørelsen ved at rammen fastsettes som et kronebeløp og ikke som en andel av forvaltet kapital som i dag. Mandatet foreslås endret i § 5-1 annet ledd ved at bestemmelsen lyder:

«Departementet fastsetter rammen for forvaltningskostnadene.» Tidligere tillegg «som andel av forvaltet kapital» tas bort. Dette vil departementet komme tilbake til ved fastsettelsen av godtgjøringen til Norges Bank for kostnader knyttet til forvaltningen av SPU i 2020.

#### Representantskapets merknader

Representantskapet godkjenner et samlet budsjett for Norges Bank basert på et underlag lagt fram fra hovedstyret uttrykt i kroner. Representantskapet har således ingen merknader til den foreslåtte endringen.

Når det gjelder tidspunktet for bankens oversendelse av forslag til ramme for forvaltningskostnader som i § 5-1(1) er satt til 1. desember, vil representantskapet vise til prosessen for behandling av årlige budsjetter. Hovedstyret legger fram sitt budsjettforslag for representantskapet som i hovedregel behandler dette i sitt møte i løpet av andre uke i desember. I begge organer legges vekt på at det foreligger et brev fra Finansdepartementet der det er gitt en ramme for forvaltningskostnader.

#### Rapporteringskrav

I kapittel 6 om offentlig rapportering foreslår Finansdepartementet at det inntas et krav om at «all rapportering som følger av departementets mandat, bør foreligge på norsk».

Finansdepartementet foreslår også i § 6-1 (3), med hovedbegrunnelse i SPU's langsiktige horisont, overgang til halvårsrapportering av resultatene fra forvaltningen i stedet for kvartalsrapportering. Imidlertid vil det være opp til banken å selv vurdere behovet for å offentliggjøre informasjon om utviklingen av fondet utenom halvårs- og årsrapporteringen, «særlig i tider hvor det er særskilt stor uro i finansmarkedene».

#### Representantskapets merknader

Om språk: Representantskapet mener at kravet om norsk språk i offentlig rapportering er i tråd med forarbeidene til ny sentralbanklov<sup>4</sup> der departementet skriver at arbeidsspråket til hovedstyret i Norges Bank bør være norsk. Videre underbygger dette kravet om størst mulig åpenhet om forvaltningen (§ 1-3 (1) i mandatet). Representantskapet har også i sitt brev til høringen om ny sentralbanklov reist spørsmål om det skal kunne legges fram saksdokumenter på andre språk enn norsk. Begrunnelsen for dette er knyttet til risiko for at saksbehandlingen blir mindre nøyaktig. I denne sammenhengen omfatter saksdokumenter både offentlig rapportering og intern rapportering som underlag til hovedstyrets behandling og saker til representantskapet.

Om rapporteringsperioder: Finansdepartementets forslag til halvårlig rapportering er i tråd med opphevelse av kravet om kvartalsrapportering i Verdipapirforskriften for børsnoterte selskap. Representantskapet er enig i at halvårsrapportering kan være egnet til bedre å ivareta hensynet til langsiktighet i forvaltningen. Dette vil også være ressursbesparende både når det gjelder utarbeidelse av rapporteringen og ekstern revisors bekreftelser.

---

<sup>4</sup> Blant annet i Prop. 97 L (2018-2019), «Lov om Norges Bank og pengevesenet mv.»

### Forholdet mellom departementet og banken, § 7-3 om møter

Departementet foreslår at leder av hovedstyrets revisjonsutvalg (RU) skal delta i møtene mellom departementet og banken. Det samme gjelder eventuelle andre eksterne medlemmer (av hovedstyret – vår tilføyelse) som departementet kaller inn. Det skal fortsatt gjennomføres møter minst hvert kvartal.

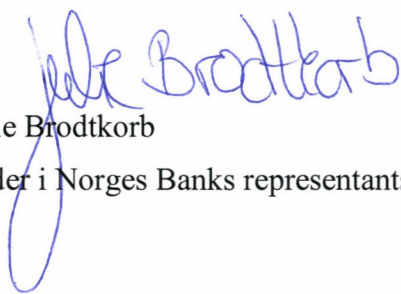
#### Representantskapets merknader

Revisjonsutvalget er etablert i samsvar med Forskrift om risikostyring og intern kontroll i Norges Bank § 10. «*Revisjonsutvalget skal blant annet fungere som et saksforberedende organ for hovedstyret innen hovedstyrets tilsynsfunksjoner og ansvar for risikostyring og internkontroll. Det kan undersøke alle aktiviteter og forhold knyttet til bankens virksomhet.*»

Representantskapet oppfatter at revisjonsutvalget i Norges Bank i praksis er et underutvalg av hovedstyret som rapporterer til styret, og revisjonsutvalgets leder har i utgangspunktet ingen selvstendig myndighet til å representere styret utad. Det er etablert en praksis for at revisjonsutvalgets leder møter en gang årlig i representantskapet for å orientere om utvalgets arbeid.

Det kan etter representantskapets vurdering være nyttig med en slik møtedeltakelse som er foreslått av departementet for å sikre god informasjon til de eksterne styremedlemmene og understøtte hovedstyrets ansvar som kollegium, uten at dette endrer roller og ansvar.

Med vennlig hilsen



Julie Brodtkorb

Leder i Norges Banks representantskap



Jan Frode Jakobsen

Direktør i tilsynssekretariatet

Gjenpart: Norges Banks hovedstyre  
Riksrevisjonen