



NORGES BANK
HOVEDSTYRET

Norges Banks representantskap

Dato: 5. mars 2021
Deres ref.:
Vår ref: 21/00303

ATTESTASJONSOPPDRAG – UTFORMING OG IMPLEMENTERING AV NORGES BANKS RAMMEVERK FOR RISIKOSTYRING OG KONTROLL KNYTTET TIL IMPLEMENTERING OG ETTERLEVELSE AV MANDAT FOR FORVALTNINGEN AV SPU

Hovedstyret viser til oversendt attestasjonsrapport utarbeidet av Deloitte AS om: «Uavhengig attestasjonsoppdrag for Norges Banks representantskap om utforming og implementering av Norges Banks rammeverk for risikostyring og kontroll knyttet til implementering og etterlevelse av mandat for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland».

Representantskapet ber i brev 25. februar om hovedstyrets merknader.

Hovedstyret merker seg hovedkonklusjonen i rapporten om at bankens risikostyring og kontroll knyttet til implementering og etterlevelse av mandatet for forvaltningen av SPU i det alt vesentlige er utformet i samsvar med målekriteriene for gjennomgangen. Hovedstyret er tilfreds med konklusjonen i attestasjonsgjennomgangen.

Deloitte har imidlertid identifisert enkelte forhold som kan være av betydning for arbeidet med å videreutvikle bankens risikostyring og kontroll på det aktuelle området. Hovedstyret vil, innenfor rammene av merknadene nedenfor, videreutvikle rammeverket for risikostyring og kontroll basert på disse anbefalingene.

Tolkning av kvalitative bestemmelser i mandatet

Styringsstrukturen for Statens pensjonsfond utland (SPU) gjenspeiler at Stortinget, Finansdepartementet, Norges Banks hovedstyre og kapitalforvaltningsenheten i Norges Bank (NBIM) har ulike roller i forvaltningen av fondet. Styringsstrukturen legger til rette for en god forankring av fondets investeringsstrategi og risikoprofil hos fondets eiere representert ved regjeringen og Stortinget. Samtidig sikrer den at Norges Bank som operativ forvalter delegeres myndighet til å utøve nødvendig skjønn i gjennomføringen av oppdraget.

Mandatet for forvaltningen av SPU har en rekke ulike typer bestemmelser, fra presise kvantitative bestemmelser til mer kvalitative krav. De fleste kvalitative kravene kan sees på som formålsbestemmelser, som for eksempel kravene til kostnadseffektivitet og størst mulig åpenhet om forvaltningen. Hovedstyret merker seg at Deloitte skriver:

«I de styrende dokumentene for forvaltningen av SPU er det imidlertid ikke regulert hvordan de kvalitative bestemmelsene i mandatet skal forstås og hva etterlevelse skal måles mot for alle de kvalitative bestemmelsene».

Hovedstyrets rammeverk for forvaltningen av SPU består av prinsippdokumenter og delegasjonsdokumenter som blant annet stiller krav til leder av NBIM om å detaljere rammene for den operative forvaltningen ytterligere. Dette gjøres blant annet gjennom delegerte forvaltningsmandater, stillingsinstrukser og prosess- og internkontrollrammeverk.

Skjønnsutøvelsen foretas på ulike nivåer i styringsstrukturen. For enkelte av de kvalitative bestemmelsene i mandatet for SPU utøves skjønnen gjennom hovedstyrets fastsettelse av prinsippdokumenter, budsjetter og strategiplan. Andre bestemmelser delegeres til leder av NBIM som igjen kan velge å delegerer disse videre slik at beslutninger kan fattes der spesialistkompetansen sitter og med nødvendig og tilstrekkelig nærhet til markedene fondet er investert i.

Mandatet for forvaltningen av SPU har blitt utviklet over tid. Noen endringer i mandatet kan være et resultat av en lengre prosess der formålet med endringen er dokumentert som en del av arbeidet med videreutviklingen av strategien. For de fleste endringer i mandatet vil det også være en skriftlig korrespondanse mellom Finansdepartementet og Norges Bank som beskriver formålet med endringen. Endringer i forvaltningen vil i tillegg normalt omtales i departementets årlige melding til Stortinget.

I henhold til mandatet for forvaltningen skal risikorammer og enkelte styringsdokumenter legges frem for Finansdepartementet før de fastsettes. Dette gir departementet muligheten til å komme med innspill eller spørsmål til hovedstyret på disse områdene før hovedstyret fatter endelig beslutning¹. Departementet holdes videre orientert om bankens gjennomføring av forvaltningsoppdraget gjennom omfattende offentlig rapportering og følger opp bankens forvaltning gjennom kvartalsvise møter. Omforente referater fra disse periodiske møtene deles med hovedstyret.

Det er hovedstyrets vurdering at de overnevnte prosessene, rapporteringen og informasjonsutvekslingen bidrar til at risikoen for ulik forståelse av hvordan de kvalitative bestemmelsene i mandatet skal forstås er begrenset. Det er heller ikke opplagt at det er hensiktsmessig at de styrende dokumentene skal inneholde

¹ Se brev fra Finansdepartementet 29.11.2019 om mandatet for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland – vedtak om endringer for en nærmere omtale av formålet med ordningen med fremleggelse.

presise og målbare definisjoner av de kvalitative kravene i mandatet. Tolkningen av slike krav vil normalt utvikles gjennom den løpende virksomhetsstyringen. For eksempel er det naturlig at kravet om kostnadseffektivitet gis et konkret innhold i de årlige budsjettprosessene. Hovedstyret vil likevel foreta en ny gjennomgang av styringsdokumentasjonen for å sikre at de kvalitative mandatbestemmelsen i tilstrekkelig grad er fanget opp i de relevante styrende dokumenter.

Implementering av mandatendringer

Norges Bank skal i henhold til mandatet for forvaltningen ha anledning til å uttale seg før det foretas vesentlige endringer i mandatet, jf. § 1-4 (4). Finansdepartementet oversender i tråd med dette planlagte endringer i forvaltningsmandatet i brev til Norges Bank. Norges Bank foretar en vurdering av endringsforslagene. Utkast til svarbrev til Finansdepartementet behandles normalt først i hovedstyrets risiko- og investeringsutvalg før det sendes til hovedstyret.

Hovedstyret har merket seg at Deloitte i sin rapport skriver:

«Proessen i Norges Bank i forbindelse med uttalelseretten ved endringer i Mandatet skal involvere både hovedstyret, hovedstyrets risiko- og investeringsutvalg, NBIM og visesentralbanksjefen med ansvar for kapitalforvaltning. Det er ikke gitt skriftlige føringer for prosessen og vi anbefaler at dette formaliseres skriftlig, inkludert hva som konkret skal vurderes før utkast til svarbrev fremmes til beslutning i hovedstyret».

Hovedstyret vedtok på møtet 24. mars 2020 en prosess for hvordan arbeidet med råd til Finansdepartement om investeringsstrategi for SPU skal organiseres. Denne prosessen er beskrevet i mandatet for Risiko- og investeringsutvalget, og gjelder også for arbeidet med endringer i mandatet for SPU. Hovedstyret vil vurdere om det behov for ytterligere presiseringer av prosessen for arbeidet med råd til departementet ved neste gjennomgang av mandatet for Risiko- og investeringsutvalget.

Mandatet for forvaltningen av SPU var gjenstand for omfattende endringer i november 2019. Deloitte har vurdert dokumentasjonen som ble utarbeidet i denne forbindelse, og skriver at:

«For enkelte av bestemmelsene forelå det i den forbindelsen ikke en dokumentert vurdering av hvordan bestemmelsen skulle forstås». Deloitte anbefaler på denne bakgrunn at vurderingen av samtlige endringer i mandatet bør dokumenteres. Hovedstyret vil be administrasjonen om at saksfremlegg til hovedstyret i slike saker fremover gir en mer utfyllende fremstilling av mandatendringer, og hvordan disse blir reflektert i bankens interne styringsrammeverk.

Etterlevelse av mandatendringer

Systemene for risikostyring, internkontroll og etterlevelse har som formål å sikre at målene som er satt for forvaltningen nås og at både internt og eksternt rammeverk etterleveres. Eventuelle avvik, uakseptabel risiko eller brudd på rammene for forvaltningen overvåkes av NBIMs andrelinjefunksjon, og rapporteres til hovedstyret

hvert kvartal i en egen rapport om etterlevelse og internkontroll. Hovedstyret mottar også en årlig vurdering av risikosituasjonen og internkontroll i kapitalforvaltningen fra NBIMs andrelinje. Internrevisjonen, tredjelinjen, er hovedstyrets uavhengige kontrollfunksjon. Hovedstyrets årsplan for internrevisjonen er risikobasert, og mandatetterlevelse vil alltid være en viktig faktor i risikovurderingen. Fra sitt uavhengige ståsted utarbeider internrevisjonen en årlig vurdering av styring og kontroll i NBIM. Etterlevelse av retningslinjer omtales også i den offentlige rapporteringen for SPU.

Hovedstyret har merket seg at Deloitte i sin rapport skriver:

«I rapportene til hovedstyret fra leder av NBIM og leder av Governance & Compliance bekreftes det om bestemmelsene i Mandatet er etterlevd. Det foreligger imidlertid ikke retningslinjer eller annen skriftlig veiledning for å vurdere om en kvalitativ bestemmelse er etterlevd, vi anbefaler at en slik veiledning utarbeides».

Hovedstyret vil be administrasjonen om å foreta en vurdering av rapporteringen for å sikre at den på en hensiktsmessig måte viser hvordan de kvalitative bestemmelsene i mandatet er fulgt opp.

Etterlevelse av bestemmelsene i Finansdepartementets mandat følges opp gjennom allerede etablerte prosesser og systemer for risikostyring, internkontroll og etterlevelse i NBIM. Hovedstyret mener det ut over det etablerte rammeverket vil være lite hensiktsmessig å utarbeide en særskilt skriftlig veiledning for å vurdere om de kvalitative bestemmelsene i Finansdepartementets mandat er etterlevd. Styringsdokumentene er gjenstand for en årlig gjennomgang og revisjon. Denne periodiske gjennomgangen vil bl.a. ivareta forholdet til at forståelsen av kvalitative bestemmelser i mandatet kan endres over tid.

Kontrolltiltak som skal støtte opp om etterlevelse av Finansdepartementets mandat er også sentrale evalueringskriterier i internrevisjonens gjennomganger av NBIMs virksomhet. Alle funn og anbefalinger rapporteres til hovedstyret, og internrevisjonen følger opp at relevante tiltak iverksettes.

Med hilsen


Øystein Olsen


Birger Vikøren