

Finansdepartementet
Postboks 8008 - Dep.
0030 OSLO

Dato: 24.01.2014
Vår ref.: 13-1730
Deres ref.: 13/632 EEr

Strategien for ansvarlig investeringspraksis i Statens pensjonsfond utland - høringsuttalelse

Vi viser til departementets høringsbrev 29.11.2013 vedrørende strategien for ansvarlig investeringspraksis i Statens pensjonsfond utland (SPU).

SPU har en meget stor betydning for norsk økonomi og samfunn generelt og for finansbransjen spesielt. Det stiller tilsvarende høye krav til en fornuftig forvaltning av de enorme verdiene i fondet.

Høringen bygger på en rapport avgitt av Strategirådet for SPU. Rådet har med rapporten gjort et grundig arbeid for å tilrettelegge for en praksis som utnytter ressursene best mulig med sikte på å styrke arbeidet med ansvarlig investeringer. Det har vår støtte. Rådet gir en rekke anbefalinger, herunder forslag om institusjonelle endringer.

Rapporten gir en oversikt over formål og strategier for investeringspraksis i andre fond internasjonalt. Disse fondene bygger på Principles for Responsible Investment (PRI), gitt av FN. Finans Norge har også gitt sin tilslutning til disse prinsippene. Det er viktig at et fond av en slik størrelse og betydning som SPU, der midlene plasseres i utlandet, holder en internasjonal standard.

SPU er "folkets eiendom". Det opererer ikke i konkurranse med andre fond. Dette tilsier enda større krav til ansvarlighet i forvaltningen av midlene enn private fond. Det er nødvendig at fondet har et sikkert demokratisk grunnlag og legitimitet.

Dette er imidlertid ikke noe fundamentalt nytt. Forvaltningen av oljeformuen i Norge har alltid vært underlagt demokratisk innsyn og kontroll. Ikke minst gjelder dette etter at man i 2004 etablerte et sett med etiske retningslinjer for forvaltningen av SPU. Det nåværende arbeidet og forslaget til endringer bør sees i et slikt historisk perspektiv.

Hovedsynspunkter

Finans Norge fremmer disse hovedsynspunktene:

- Vi vil fremheve at fondet måles på at det gir en god finansiell avkastning gitt et moderat risikonivå.
- Det er positivt at man allerede i 2004 etablerte etiske retningslinjer for forvaltningen av midlene i SPU. Finansnæringen ga den gangen entydig støtte til dette.

Etikkrådet og dets sekretariat har bygget opp mye kompetanse på dette området. Dersom man gjennomfører institusjonelle endringer, er det helt sentralt å bygge videre på denne kompetansen.

Uansett organisasjonsmåte er det viktig at det er mest mulig åpenhet omkring arbeidet med ansvarlig investeringspraksis. Det stimulerer til engasjement i offentligheten. Det må være et solid demokratisk grunnlag for forvaltningen. Den må ha bred oppslutning i befolkningen (konsensusprinsippet). Samtidig er det sentralt å motvirke at praksis bygger på rene "stemningsbølger" eller "populisme".

- Det er viktig at forvaltningen skjer innenfor et godt gjennomtenkt og utviklet rammeverk. Strategirådets tre pilarer med tilknyttede anbefalinger representerer et helhetlig rammeverk som departementet i stor grad bør kunne implementere.
- Flere av de konkrete anbefalingene som gis av strategirådet, anses som presiseringer av gjeldende regelverk og retningslinjer. Finans Norge stiller seg bak disse anbefalingene.
- Pilar tre omhandler det å integrere fondets arbeid med ansvarlige investeringer. Det er tre anbefalinger knyttet til denne pilaren. Finans Norge mener det er konstruktivt at etiske overveielser og hensyn ses i sammenheng med de forretningsmessige, og at dette gjøres samtidig.

Etikkrådet har gjennom de årene det har eksistert, betydd mye for utviklingen av høyere grad av etisk bevissthet i forvaltningen. Det har hatt positive virkninger for andre forvaltningsmiljøer. Finansinstitusjoner og deres forvaltningsmiljøer har hatt stor nytte av de rapportene som Etikkrådet utarbeider. Disse institusjonene har ikke den kompetansen og de ressursene som rådet disponerer over. Det er også en styrke at Etikkrådet har en uavhengig status.

På den annen side fremgår det av rapporten at det er til dels overlappende, og til dels konkurrerende arbeid mellom Etikkrådet, Finansdepartementet og Norges Bank. Det

medfører unødige ressursbruk og utydelighet i beslutningsprosessene.

Vi mener derfor at tiden nå er inne for å ta et steg videre og integrere dette arbeidet som en del av selve forvaltningen. Det vil kunne gi effektivitetsgevinster ved at det går raskere å få gjennomført beslutninger. Videre vil en helhetlig og integrert kjede av virkemidler kunne tydeliggjøre roller, effektivisere informasjonsinnhenting og anvendelse, forbedre eierskapsutøvelsen og sikre konsistens. For å oppnå disse positive effektene, er det nødvendig å sikre åpenhet i eierskapsutøvelsen. Omorganiseringen må ikke medføre at man mister den kompetansen og andre fordeler som er bygget opp i og gjennom Etikkrådet, jfr. ovenstående om betydningen for andre forvaltningsmiljøer.

- Eier, ved Finansdepartementet, har ansvaret for å fastsette rammer for forvaltningen og kriteriene for uttrekk eller eksklusjon. Dette er et politisk ansvar.
- Det er logisk at integreringen av de etiske hensynene i forvaltningen av oljeformuen også medfører at beslutninger om utelukkelse fattes innenfor den samme organisasjonen. Vi støtter forslaget om at hovedstyret i Norges Bank bør oppnevne et eget rådgivende utvalg som forbereder saker og innstiller overfor hovedstyret. Utvalget bør bestå av personer med nødvendig og uavhengig ekspertise. Løsningen stiller ytterligere krav om kompetanse i hovedstyret.

Kommentarer til anbefalingene:

Anbefaling 1: Klargjør målsettingen for ansvarlige investeringer

Strategirådet anbefaler å klargjøre målsettingen langs tre dimensjoner eller premisser. Disse fortjener nærmere oppfølging fra myndighetene. Vi understreker betydningen av at man har et klart mål om å maksimere avkastningen gitt et moderat risikonivå. Videre må eieren forstå vesentlige forhold av både finansiell og ikke finansiell karakter som innvirker på fremtidig verdiskaping i de selskapene man er plassert i. Vi understreker særlig betydningen av det tredje premisset om "overlappende konsensus i den norske befolkningen". Dette er åpenbart eiers ansvar, og dermed et politisk ansvar.

Anbefaling 2: Ansvarlige investeringer bør integreres i mandatet for forvaltningen av fondet.

Denne støttes. Det virker nokså klart at en slik integrering vil effektivisere måloppfyllelsen på dette området.

Det er videre sentralt at prinsippet for og praktisering av åpenhet ivaretas slik det er i dag. Integreringen kan medføre en fare for at åpenheten svekkes.

Anbefaling 3: Utvikle prinsipper for ansvarlige investeringer og la eierskapsstrategiene være basert på disse.

Anbefalingen støttes. Det antas at dette i stor grad i praksis også gjøres i dag. En mer systematisk tilnærming vil styrke arbeidet.

Anbefaling 4: Ta initiativ til forskning for å øke forståelsen av avkastning og risiko

Det er behov for mer kunnskap på dette området. Det er i SPUs egeninteresse å bidra til å fremme forskning på dette området. For øvrig er det et mer allment og offentlig anliggende å sørge for slik forskning.

Anbefaling 5: Fondet bør støtte opp om reguleringer og nye standarder som øker porteføljens verdi

Vi finner det naturlig å støtte denne anbefalingen, dels ut fra fondets egeninteresse, men også sett i et større samfunnsmessig perspektiv og med tanke på forvaltning av økonomiske midler i andre fond.

Anbefaling 6: Offentliggjøre prinsippene for ansvarlige investeringer og eierskapsstrategier

Dette støttes. Behovet for transparens omkring ansvarlig investeringspraksis kan ikke understrekes sterkt nok.

Vi presiserer at det ikke er tilstrekkelig med åpenhet om prinsipper og strategi. Det er betydelig interesse for åpenhet om enkeltsaker, land, regioner og sektorer. Det bør også informeres åpent om utøvelse av aktivt eierskap og dialoger med selskaper. Denne konkrete åpenheten gir meget nyttig kunnskap for andre finansinstitusjoner, når disse skal utøve sin ansvarlige investeringspraksis. Dette er beslektet med anbefaling 8 som fordrer åpenhet omkring utelukkelse av selskaper.

Anbefaling 7 : Rapportering om virkningen av strategien for ansvarlige investeringer

Denne anbefalingen følger opp foregående og støttes av oss. Det er en krevende oppgave å gjennomføre, men må gjøres for å gi arbeidet troverdighet og muligheter for å forbedre praksis.

Anbefaling 8: Beslutninger om utelukkelse bør bli en del av en integrert kjede av virkemidler i eierskapsutøvelsen.

Vi stiller oss positive til denne anbefalingen. Utelukkelse bør sees på som ett av flere virkemidler i eierskapsutøvelsen. Virkemidlene bør sees mest mulig i sammenheng med hverandre.

Skal denne omorganiseringen virke etter sin hensikt, er det helt nødvendig å stille krav om stor grad av **åpenhet** omkring beslutningene. Beslutningene må **begrunnes**, og de må

kommuniseres ut i det offentlige rom. Man må for eksempel være forberedt på at avgjørelser og grunnlaget for disse kan bli angrepet i mediene, og må kunne forsvare dem.

Anbefaling 9: Deleger beslutninger om utelukkelse til Norges Bank.

Hovedstyret i Norges Bank har allerede i dag ansvaret for forvaltningen av SPU. Dette ansvaret bør også innbefatte avgjørelser som går på utelukkelse av bestemte selskaper. Beslutningene blir en integrert del av forvaltningen.

Vi støtter opprettelsen av et rådgivende utvalg med uavhengig ekspertise som kan hjelpe hovedstyret i Norges Bank med dette arbeidet. Det er også nødvendig å styrke kompetansen i hovedstyret på dette saksområdet.

Det heter i høringsnotatet side 20: "Rådet peker på at beslutninger om å selge seg ut eller utelukke selskaper påvirker fondets investeringsunivers, og at kriteriene for slike beslutninger bør være eksplisitt slått fast i mandatet fra departementet." Vi er enige i at utelukkelse ikke bør være basert på mer eller mindre tilfeldige stemningsbølger (populisme). Det kan likevel være vanskelig å se for seg at slike avgjørelser fullt ut kan være regelstyrt. Det er alltid behov for å utøve et (godt) skjønn.

Anbefaling 10: Sikre ansvarliggjøring og sammenfallende interesser

Det følger av anbefaling 8 og 9 at hovedstyret i Norges Bank vil få økt ansvar for forvaltningen av fondet. Anbefaling 10 er en konsekvens av dette. Den støttes.

Oppsummering

Finans Norge mener det er særdeles viktig å ha et tydelig rammeverk for utøvelsen av ansvarlige investeringer. Modellen med tre pilarer er et godt grunnlag for rammeverket.

Selv om ansvarlige eller bærekraftige investeringer er et relativt nytt fagfelt, har det utviklet seg mye de senere år. Grunnlaget for å utvikle et godt rammeverk er et helt annet i dag enn for ti år siden. Strategirådets anbefaling legger grunnlaget for integrerte arbeidsprosesser og arbeidsdeling som tar hensyn til at rammeverket dels er av politisk, dels av faglig og dels av praktisk natur. Finans Norge vil fremheve viktigheten av at læringsmekanismer foreslås bygget inn i rammeverket. Dette er alltid vesentlig, men spesielt nødvendig fordi vi snakker om et fagområde i utvikling.

De tre pilarene fremstår som et godt integrert hele og tar opp i seg moderne bærekraftstenkning.

Etter Finans Norges oppfatning vil det foreliggende forslaget til rammeverk gi følgende fordeler:

- Fondet vil kunne bli en bedre og mer aktiv eier, selv om porteføljen på 7 000 selskaper setter sine praktiske og naturlige grenser for engasjementet.
- Rammeverket bør være et vern mot "populistiske utspill". Det er Finansdepartementet som har det politiske ansvaret for at det er konsekvens og konsistens i avgjørelsene.
- Å integrere dagens retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper i selve forvaltningsfunksjonen i Norges Bank vil kunne effektivisere arbeidet og øke måloppnåelsen. Det gir forvaltningen nye oppgaver og utfordringer. Det blir krevende å oppfylle for forvaltningsorganisasjonen. Det må man arbeide aktivt med.
- Utelukkelse av selskaper som bryter retningslinjer om grunnleggende menneskerettigheter og lignende er viktig fortsatt å bruke som virkemiddel. Nedsalg er et svakere virkemiddel.


Det er stort behov for kunnskapsutvikling når det gjelder bærekraftige investeringer. Mange av fondets interessenter forventer at en så stor aktør som SPU tar et særskilt ansvar. SPU vil dessuten ha stor egeninteresse i de resultater forskningen frembringer. Forskning på effekten av å utelukke selskaper vil også være velkommen i finansnæringen. Her kan det være viktige erfaringer å hente hos flere av våre medlemsbedrifter.

Med vennlig hilsen

Finans Norge



Jan Digranes
direktør



Arne Johan Hovland
fagdirektør