

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo

**Fafo – Institutt for anvendte
internasjonale studier**

Borggata 2B,
Pb. 2947 Tøyen
N-0608 Oslo

Telefon +47 22 08 86 10

Fax +47 22 08 87 00

<http://www.fafo.no>

Oslo, 24.01.14

Høring – Strategien for ansvarlig investeringspraksis i Statens pensjonsfond utland

Det vises til høringsnotat datert 29. november 2013 vedrørende forslag til endringer om ansvarlig investeringspraksis i Statens pensjonsfond utland (SPU).

I denne høringsuttalelsen kommenteres først og fremst Strategirådets anbefaling om å integrere arbeid med ansvarlige investeringer i SPU til fondets i forvaltning organ (Norges Bank Investment Management, NBIM). I prinsipp er integrering av etisk tilnærminger og verktøy til forvaltning av fondet et viktig skritt. Men Strategirådet har i sin vurdering oversett utviklingen i grunnleggende standarder for ansvarlig forretningsatferd. Dette resulterer i to grunnleggende feil i deres rapport og i departementets tilnærming til saken i høringsnotat. For det første er ikke anbefalingen fra Strategirådet basert på eksisterende internasjonale standarder om ansvarlig forretningsatferd. For det andre omtales ikke, i tilstrekkelig grad, utfordringene knyttet åpenhet og ansvarlighet. Under følger utfyllende kommentarer til de to punktene.

- 1. Anbefalingen fra Strategirådet er ikke basert på eksisterende internasjonale standarder om ansvarlig forretningsatferd.*

Anbefalingen fra Strategirådet er ikke basert på FNs veiledende prinsipper for menneskerettigheter og næringsliv.¹ De veiledende prinsippene ble enstemmig vedtatt i FNs Menneskerettighetsråd i 2011, blant annet som følge av Norges aktive pådriverrolle. Siden 2011 har de veiledende prinsippene blitt innarbeidet i EUs strategi for samfunnsansvar², OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper³ og i ulike industristandarder. FNs veiledende prinsipper er per i dag grunnleggende normer i global finans⁴, ikke minst i Equator Principles⁵ og gjennom

¹ Guiding Principles on Business and Human Rights, Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework [2011], UN Doc HR/PUB/11/04. Unanimously Adopted by the United Nations Human Rights Council, U.N. Doc. [June 2011] A/HRC/17/31 (UN Guiding Principles).

² European Commission, A Renewed Strategy 2011-2014 for Corporate Social Responsibility [2011] COM (2011) 681 final (EC COM (2011) 681 final)

³ OECD [2011] OECD Guidelines for Multinational Enterprises.

⁴ See, for example, "Investing the Rights Way: A Guide for Investors on Business and Human Rights" (2013) The Institute for Human Rights and Business in collaboration with Calvert Investments and the Interfaith Center on Corporate Responsibility.

⁵ "Currently there are 79 Equator Principles Financial Institutions (EPFIs) in 35 countries have officially adopted the EPs, covering over 70 percent of international Project Finance debt in emerging markets."

International Finance Corporation sin Performance Standards.⁶ Norske finansinstitusjoner har lagt de veiledende prinsippene til grunn for utvikling av sin strategi for aktsomhetsvurderinger, deriblant Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK). Norge har forpliktet seg til å utvikle en nasjonal handlingsplan for de veiledende prinsippene som er forventet i 2014.⁷ På tross av utviklingen som har funnet sted på feltet, har ikke Strategirådet referert til FNs veiledende prinsipper for menneskerettigheter og næringsliv i sin rapport.

Uten grunnlag i relevante internasjonale normer gir Strategirådets rapport ikke grunnlag for tro at integrering av ansvarlig investering i investeringsmandat til Norges Bank vil styrke fondets respekt for menneskerettigheter. Norge har en plikt etter folkeretten til å beskytte menneskerettigheter innenfor sin jurisdiksjon. FNs veiledende prinsipper anerkjenner denne plikt og forklarer hvordan plikten henger sammen med en politikk for ansvarlig næringsliv. Som en statseid institusjon må fondet beskytte menneskerettigheter. Som en bedrift har fondet et ansvar til å respektere menneskerettigheter, uavhengig av statens politikk. Men resultatet av avvik i rapporten er at tilnærmingen - integrering av fondets ansvarlig investering til forvaltning av fondet - ikke tar hensyn til implikasjoner av grunnleggende internasjonal normer. Enhver tilnærming til forvaltningen av Statens Pensjonsfond Utland (SPU) som ikke er basert på disse prinsippene vil på kort sikt resultere i at SPU ikke vil kunne møte sine forpliktelser til å respektere menneskerettighetene. Norge vil ha mislykkes i sine forpliktelser til å beskytte menneskerettighetene akkurat når menneskerettighetssituasjonen i Norge skal i 2014 gjennomgå av FNs Menneskerettighetsråd (gjennom MR rådets «Universal Periodic Review» i 2014). Fondet vil kunne miste sin ledende rolle innen ansvarlige investeringer. I praksis vil fondets avkastning i økende grad bli rammet av ikke-finansiell risiko, som å være tilknyttet til menneskerettighetsbrudd begått av firmaer som SPU har investert i.

2. Strategirådet adresserer ikke i tilstrekkelig grad utfordringene knyttet åpenhet, ansvarlighet og demokratisk tilsyn som den foreslåtte integrasjonen vil føre til.

Nå er det Finansministeren som tar beslutningen om å utelukke selskaper fra fondet. Beslutningene er basert på anbefalinger formulert av Etikkrådet. Selve anbefalingen og argumentasjonen bak denne offentliggjøres i etterkant av at utelukkelsen er vedtatt og implementert. Strategirådet anbefaler «åpenhet om ansvarlige investeringer, mål, prinsipper, policyer og strategier fremfor åpenhet om saker som spesielt gjelder selskaper.» (Hovedrapporten, s. 28). I praksis betyr det en betydelig svekkelse av åpenhet sammenlignet med den nåværende beslutningsprosessen.

Åpenhet er et grunnleggende demokratisk prinsipp som bidrar til at den norske borger kan kontrollere og ansvarliggjøre de som forvalter statseide institusjoner. Beslutningsprosesser som bygger på åpenhet om spesifikke saker sender et klart signal til det norske folk og næringslivet, og viser hva ansvarlig forretningsatferd innebærer. SPU har et godt omdømme internasjonalt nettopp på grunn av sin evne til å ta transparente beslutninger basert på grundig analyse. Som en av verdens største fond er SPU med på å skape forventninger i globale markeder om hva ansvarlighet i næringslivet innebærer. Åpenhet rundt beslutningsprosesser er et grunnleggende prinsipp for legitimiteten av ansvarlige investeringer i et demokratisk land og et viktig verktøy for velfungerende og bærekraftig markeder globalt.

Dersom en integrering av ansvarlig investering skal finne sted forklarer ikke rapporten hvordan en slik ansvarlighet skal ivaretas, og heller ikke hvordan ansvarlige investeringer vil sikres i fravær av

⁶ See, e.g., IFC Performance Standard 1 "Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts" (January 1, 2012)

⁷ Taylor, Mark B. (2013) Kartlegging og avviksanalyse: Statens plikt til å beskytte. Kartlegging og avviksanalyse som grunnlag for nasjonal handlingsplan for oppfølging av FNs Guiding Principles on Business and Human Rights, Fafo-notat 2013:12

transparente beslutninger. En logisk konklusjon etter å ha lest rapporten er at åpenhet har blitt ofret til fordel for økonomisk effektivitet, uten at det gis en forklaring på hvordan slik effektiviteten vil møte målet om å styrke arbeidet med ansvarlig investeringspraksis i SPU.

Ansvarlige investeringer motstrider nødvendigvis ikke effektivitet. Men, uten samsvar med internasjonale normer, og uten åpenhet rundt beslutninger, står SPU i fare for å svekke sitt etiske grunnlag. Anbefalingen fra Strategirådet om å integrere Etikkrådets funksjoner i NBIM er basert på et svakt grunnlag og bør avvises. Departementet bør beskytte prinsipper om åpenhet, ansvarlighet og demokratisk innsyn, sikre respekt for internasjonale normer og sikre at SPU beholder sin ledende rolle innen ansvarlige investeringer. For å oppnå dette foreslås følgende tiltak:

1. Den nåværende strukturen med et separat og selvstendig Etikkråd burde beholdes.
2. Beslutninger som foretas vedrørende utelukkelse og observasjon av selskaper burde avpolitiseres, muligens ved å lokalisere ansvaret for slike beslutninger i Etikkrådet.
3. Vedtak om å utelukke selskaper, og argumentasjonen bak disse, bør fortsatt offentliggjøres.
4. NBIM bør få et klart mandat til å utvikle verktøy i tråd med internasjonale normer som en del av risikostyring og aktiv eierskapspolitikk.

Jeg takker for anledningen til å komme med bidrag i høringen.

Med vennlig hilsen,

Mark Taylor

Seniorforsker, Fafo Institutt for anvendte internasjonale studier