



Høringsuttalelse vedr. evaluering av de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond - utland

De etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – utland (SP- U) er basert på at langsiktig, god avkastning er avhengig av bærekraftig utvikling i økonomisk, økologisk og sosial forstand. Videre heter det at fondet skal fremme bærekraftig utvikling. Dette er et godt og viktig utgangspunkt som dessverre ikke er tilstrekkelig fulgt opp.

Så langt har Finansdepartementet valgt en reaktiv forvaltningsstrategi hvor etiske retningslinjer skal søke å hindre at den norske staten gjennom investeringer fra fondet bidrar til direkte uetiske handlinger. Når retningslinjene nå skal evalueres mener Forum for Utvikling og Miljø (ForUM) at grunnlaget tilsier en proaktiv strategi for aktivt å fremme bærekraftig utvikling og etiske verdier som har bred anerkjennelse i det norske samfunnet. Global, bærekraftig utvikling må være en del av et kombinert mål for å sikre kommende generasjoner velferd, også på områder som per i dag ikke er økonomisk omsettelige.

1. Grunnlag

Det skisseres to grunnleggende etiske forpliktelser som Statens pensjonsfond – utland skal forvaltes etter; å sikre økonomisk handlingsrom for kommende generasjoner i Norge på den ene siden, og å respektere menneskerettigheter og bidra til bærekraftig utvikling. Det framkommer ikke noen rangering av disse to forpliktelsene. Beskyttelse av grunnleggende menneskerettigheter og bærekraftig utvikling er imidlertid nødvendige forutsetninger for fremtidige generasjoners velferd, i Norge og i verden. Statens pensjonsfond – utlands to grunnleggende forpliktelser må derfor i større grad sees i sammenheng. I en globalisert virkelighet kan ikke velferd og bærekraftig utvikling fungere isolert innenfor nasjonalstatens grenser.

- **ForUM anbefaler** at det legges til rette for en større geografisk spredning av investeringene til fondet. I dag utelates svært mange utviklingsland fra investeringsporteføljen. Vi mener derfor det er behov for å utarbeide en strategi for hvordan man kan bruke investeringer fra fondet som middel for å sikre utvikling i sør og gjennom dette bidra til bærekraftig utvikling.

Forum støtter retningslinjenes grunnlags punkt 2: *"Fondet skal ikke foreta investeringer som utgjør en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til uetiske handlinger eller unnløtelser som for eksempel krenkelser av grunnleggende humanitære prinsipper, grove krenkelser av menneskerettighetene, grov korrupsjon eller alvorlige miljøødeleggelser"*.

- **ForUM anbefaler følgende presisering av punkt 2 i grunnlaget:**
I tilfeller der økonomiske hensyn støter mot menneskerettighetene og miljøhensyn, skal de siste ha forrang. For å møte målsettingen om å fremme økonomisk, økologisk og sosial bærekraftig utvikling skal de etiske retningslinjene også bidra til å aktivt fremme grunnleggende menneskerettigheter og aktivt stimulere til bedre ressursforvaltning og mindre miljøbelastninger

2. Virkemidler

Positiv filtrering

Med utgangspunkt i målsettingen om å skape økonomisk, sosial og økologisk for å sikre den langsiktige avkastningen til fondet bør positiv filtrering vurderes som nytt virkemiddel. I tillegg til å avsette midler til direkte investeringer i fattige land kan slik filtrering skje gjennom å opprette temabaserte investeringer og/eller et eget klimafond, som i større grad kan styrke satsingen på økologisk og sosial bærekraft. Sammenliknet med det miljøfondet man tidligere hadde, er det nødvendig med langt mer finmaskede filtreringsmekanismer slik at investeringene foretas i de selskapene som reelt er best på dette feltet. Det bør derfor være en klar ambisjon at slike alternative investeringer skal øke i størrelse og omfang etter hvert som markedet for slike investeringer utvikles, og i tråd med at man høster erfaringer. Investeringer som er basert på positiv filtrering bør evalueres tett med tanke på forbedringer og endringer i kriterier og portefølje slik at man kan sikre en optimal effekt av disse.

- **ForUM anbefaler:** at det innføres positiv filtrering som et fjerde virkemiddel for å fremme det etiske grunnlaget i SP-U

Aktivt eierskap

Aktivt eierskap og forvaltning har et betydelig potensial når det gjelder å fremme bedrifters samfunnsansvar. Det forutsetter imidlertid at forvalterne har effektive verktøy. Eierskapsutøvelse basert på FNs prinsippprogram Global Compact har klare svakheter ved at dette kun er et intensjonsprogram som ikke fullt ut dekker de problemområdene etiske retningslinjer er ment å ivareta. FNs Global Compact og OECDs retningslinjer er frivillige rammeverk som skal stimulere bedrifters samfunnsansvar på gitte områder. Erfaring fra de siste 15 år har imidlertid vist at dersom vi ønsker effektive verktøy for å sikre sosialt, økologisk og økonomisk ansvarlige næringslivsaktører må disse rammeverkene suppleres med forpliktende og presist formulerte avtaler som konkretiserer globale standarder i internasjonale konvensjoner. Avtalene må følges av effektive rapporterings- og overvåkningsmekanismer. Dette vil kunne bidra til en ensartet praksis med like vilkår for selskapene slik mange av dem nå etterspør.

Vi mener en aktiv etisk forvaltning med et formål om å fremme bærekraftig utvikling bør ha som ambisjon å påvirke selskapene til å heve sin virksomhet til en høyere standard enn det som vil være minimumskravet i relevante internasjonale avtaler. Innflytelsen begrenses imidlertid av at fondet kun kan eie opp til 3 prosent av selskapene, og i praksis har en langt mer begrenset eierandel. En ytterligere begrensning for aktivt eierskap ligger i at Norges Bank som forvalter ikke har tilstrekkelige ressurser til å følge opp sine forpliktelser på menneske- og arbeidstakerrettigheter og miljø i et investeringsunivers på 7000 selskaper. Eierskapsutøvelsen er det viktigste virkemiddelet for bredden i SP-Us etiske arbeid og skal dekke over et vidtfavnende tematisk felt. For å imøtekomme denne utfordringen er det nødvendig med atskillig flere ressurser i NBIM. Departementet bør derfor gi en klar instruks til Norges Bank om at man har økonomisk dekning for å satse tyngre på denne siden av forvaltningen.

- **ForUM anbefaler at: Finansdepartementet** styrker kapasiteten og øker ressursene i Corporate Governance gruppa i NBIM

3. Retningslinjer for etikk i eierskapsutøvelse

Overordnet mål

I retningslinjenes punkt 3.1 står det at "Det overordnede målet for Norges Banks utøvelse av eierrettigheter for fondet er å sikre fondets finansielle interesser". Her slår man nærmest beina under sitt eget arbeid ved å ta utgangspunkt i det opprinnelige, overordnede målet for petroleumsfondet og underordne de etiske retningslinjene. Resultatet blir at også de etiske retningslinjene forankres i økonomiske hensyn. Etter vår mening er dette inkonsekvent og står i motsetning til det som er grunnlaget for de etiske retningslinjene. Disse utvider jo nettopp det overordnede målet for petroleumsfondet slik at det blir en kombinasjon av to sidestilte hensyn; 1. å sikre langsiktig avkastningen fra oljeformuen og 2. at avkastningen er skapt under forhold som er i samsvar med våre etiske normer slik de kommer til uttrykk i relevante dokument.

- **ForUM anbefaler følgende endring i første setning i retningslinjenes punkt 3.1.:**
Det overordnede målet for Norges Banks utøvelse av eierrettigheter for Statens petroleumsfond er å sikre fondets langsiktige, finansielle interesser og samtidig etterleve de etiske standarder som følger av relevante miljø-, barne-, arbeidstaker-, og menneskerettighetskonvensjoner innenfor FN og ILO.

Erstatning for forvoldt skade

Det er problematisk at det gjennom de etiske retningslinjer ikke stilles krav til at selskaper må bøte på skader som er resultat av selskapets drift i fortid. Det er også problematisk at grensen for hva som er fortid og nåtid er flytende med hensyn til effekten av et selskap sin drift for andre parter.

- **ForUM anbefaler** videre at retningslinjens del 3 får et nytt punkt: *Norges Bank bør arbeide aktivt for å unngå medvirkning til de grove og vedvarende skadevirkninger på mennesker og natur som er bevirket av porteføljeselskapene. Banken bør unngå et slikt medansvar både i de tilfeller hvor selskapene har avsluttet de uakseptable handlinger som gir grove og vedvarende skadevirkninger og der de fortsetter å utføre slike handlinger. Norges Bank kan unngå slik medvirkning ved å kreve at selskapene bøter på og gjenoppretter grove og varige skadevirkninger av begge typer handlinger. Grove og vedvarende skader på barns fysiske og psykiske helse bør omtales som en særskilt utfordring, i begge sammenhenger.*

4. Filtrering og uttrekk

Utvidet ansvar

Det er først og fremst statene som har det juridiske ansvaret for å ivareta menneskerettighetene, men i forordet i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter er både det individuelle og alle samfunnsorgans ansvar nedfelt: "...every individual and every organ of society, keeping this Declaration constantly in mind, shall strive by teaching and education to promote respect for these rights and freedoms and by progressive measures, national and international, to secure their universal and effective recognition and observance." Næringslivsaktører pålegges ikke bare et ansvar for å respektere menneskerettighetene, men også for aktivt å fremme menneskerettighetene. Vi mener de bør tillegges et tilsvarende ansvar for miljøet. I forbindelse med SP-U som har høstet stor internasjonal anerkjennelse for sin gode vilje og etiske profil er det grunn til å understreke at investorer står fritt når det gjelder å velge selskap å investere i, og trekke seg ut av.

Obligasjoner

40 % av SP-U's investeringer er i obligasjoner. I forbindelse med disse er mulighetene til å utøve et aktivt eierskap sterkt begrenset. Eierskap av aksjer gir rettigheter og muligheter for å påvirke gjennom stemmegivning, dialog med ledelsen, samarbeid med andre investorer, nominasjon og valg av styremedlemmer, fri handel av aksjer og åpen og rettidig informasjon. Investeringer i obligasjoner gir investor minimale muligheter til å påvirke dem foretaket som utsteder dem. Det er ingen tradisjon i internasjonal finans for at investor kan stille krav til hvordan foretakene bruker gjelden. Det eneste lands statsobligasjoner SP-U har besluttet å ikke investere i er Burma. Til tross for at obligasjonsinvesteringene til SP-U underlagt nøyaktig de samme etiske retningslinjene som de øvrige investeringene har ikke NBIM funnet noe system for å anvende de sine etiske forvaltningsreglene.

- **ForUM anbefaler** at muligheten for effektiv eierskapsutøvelse i forhold til obligasjonsinvesteringer utredes og at det på denne bakgrunnen vurderes om slike investeringer er forenelig med de etiske retningslinjene og virkemidlene for å fremme disse.

Investeringer

Bruddene på menneskerettigheter i et land Burma er velkjent og har gitt seg mange uttrykk. Det er dokumentert at den burmesiske staten er involvert i en rekke menneskerettighetsbrudd, blant annet tvangsarbeid knyttet til utbygging av gass- og oljerørledninger og annen infrastruktur. Det er videre dokumentert at omfanget øker parallelt med utenlandske selskapers aktiviteter i sektoren. Utenlandske investeringer i Burmas olje- og gassindustri står for mer enn 60 prosent og er en indirekte støtte til Burmas militære regime.

- **ForUM anbefaler** at det eksplisitt åpnes for å utelukke investeringer i selskaper som har virksomhet eller investeringer i gitte land.

Åpenhet, demokratisk kontroll og innflytelse i forvaltningen

Det norske folk har som eiere rett til informasjon om hvordan SP-U forvaltes både av Norges Bank og Finansdepartementet. Vi har sett en positiv utvikling hos NBIM når det gjelder rapporteringen om eierskapsutøvelsen. Selv om det er en balansegang mellom kravet om åpenhet til et offentlig eid fond og behovet for en viss diskresjon mener vi NBIM kan være adskillig mer åpne om den direkte kontakten med porteføljeselskapene og forhold i disse. Offentligheten bør med letthet finne informasjon om selskapenes struktur, eierforhold, skatteinnbetalinger og land-til-land rapportering.

Når Finansdepartementet beslutter at fondet ikke skal trekke sine eierandeler ut av et selskap, får offentligheten vanligvis ikke kjennskap til Etikkrådets vurderinger. Det kan være gode grunner for dette, da en slik offentliggjøring kan gi inntrykk av en "frifinnelse" av selskapet. På den andre siden er dette informasjon av offentlig interesse både for å forstå hvilke forhold som tillegges vekt, og for å ha den nødvendige kunnskapen for å delta i en diskusjon rundt utviklingen av disse. Det er viktig at sivilsamfunnet får innblikk i hvordan både Etikkrådet og Norges Bank arbeider og hva som ligger til grunn for henholdsvis aktivt eierskap, anbefalinger og beslutninger. Videre vil slik informasjon kunne multiplisere den positive etiske effekten med mindre ressurser ved at andre investorer som ønsker å opptre etisk forsvarlig, kan dra nytte av den. En mer åpen forvaltning vil også bidra til generell bevisstgjøring av offentligheten med de positive ringvirkningene det vil ha. For øvrig mener vi som Chesterman og Albright Group, at det burde være en selvfølge med utstrakt informasjonsutveksling mellom Etikkrådet og Norges Bank.