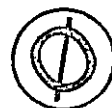
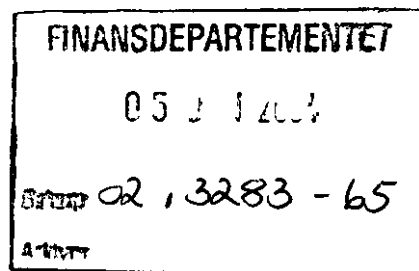


Framtiden i våre hender

for miljø rettferdig fordeling og livskvalitet



Finansdepartementet
v/Økonomiavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



Høringsuttalelse vedr NOU 2003 22 "Forvaltning for fremtiden fra Framtiden i våre hender"

Vi vil i vår uttalelse ta utgangspunkt i rapportens kapittel 6 hvor de konkrete forslagene til retningslinjer er gitt. Uttalelsen er basert på anbefalingene som ble utarbeidet under ForUMs arbeidsgruppe varen 2003 men er også noe videreutviklet på enkelte punkter.

1 Grunnlaget for de etiske retningslinjene

Bærekraftig utvikling et globalt anliggende

I anbefalingene til grunnlag for etiske retningslinjer slås det innledningsvis fast 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 reflekteres fullt ut i utvalgets forslag.

I kombinasjon med det andre punktet i grunnlaget ender man opp med at utvalget har levert et minimumsforslag hva angår etikk. Når utvalget sier at Petroleumsfondet skal ikke foreta investeringer som utgjør en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til uetiske handlinger, og dette blir det viktigste grepet fra utvalget, så har man i praksis sagt at å være etisk er det samme som at man forsøker (i begrenset omfang) å unngå og være uetisk. Dette er en svært lite offensiv holdning til etikk. Man kan for eksempel spørre:

Hva er en akseptabel risiko for at man medvirker til uetiske handlinger? Når bedriften bare har bidratt til krig en gang tidligere? Eller to ganger? Eller er det som utvalget hevder i kapittel 5.3.2.2 akseptabelt å si at vurderingen retter seg mot selskapets strategi og praksis fremover i tid. Da overlates alt til øynene som ser, og selskapet får rikelig anledning til å bevise at de vil slutte med sin uetiske praksis. Og da kan man fort ende opp med å konkludere med at risikoen for å være med på noe uetisk er akseptabel. Og hvor blir det da av etikken?

Å velge en etisk handling går etter vårt syn langt forbi et slikt snevert minimumsnivå. Man må også etablere insentiver for å kunne bidra til positive handlinger og praksiser i selskapene man sitter med eierandeler i. Og man må også vurdere hvilke selskaper man

vil gå inn i ut fra en forhandsdefinert etikk. Og da er ikke retningslinjene slik utvalget foreslar tilstrekkelig

FIVH mener at første del av grunnlaget slik utvalget foreslår tilsier at de også burde gått inn for en proaktiv strategi for å fremme bærekraftig utvikling og etiske verdier som har bred anerkjennelse i det norske samfunnet

I forslaget fra utvalget vurderes imidlertid bærekraftig utvikling kun som et middel for å styrke fondets finansielle interesser, ikke som del av et kombinert mål for å sikre kommende generasjoner velferd også på områder som per i dag ikke males økonomisk

Det skisseres to grunnleggende etiske forpliktelser som Petroleumsfondet 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 på den andre siden. Det kommer ikke klart fram om disse to forpliktelsene er rangerte. Paragraf 3 i kapittel 6 *Forslag til etiske retningslinjer for Statens Petroleumsfond* tyder likevel på at den førstnevnte forpliktelsen har forrang. Samtidig gis det ikke noen begrunnelse i kapittel 5.3 *Veie ulike hensyn opp mot hverandre* eller noe annet sted i utredningen for at den førstnevnte forpliktelsen skal veie tyngre.

En bærekraftig utvikling preget av respekt for menneskerettigheter i vid forstand og ivaretagelse av miljøet er imidlertid nødvendige forutsetninger for Norges fremtidige generasjoners velferd. Petroleumsfondets to grunnleggende forpliktelser må derfor i større grad sees i sammenheng. Det må erkjennes at etiske hensyn er en forutsetning for å sikre framtiden til kommende norske generasjoner. I en globalisert virkelighet kan ikke velferd og bærekraftig utvikling fungere isolert innenfor nasjonalstatens grenser. FIVH beklager derfor at utvalget ikke foreslar en større geografisk spredning av investeringene til fondet. I dag utelates svært mange utviklingsland fra investeringsporteføljen. FIVH 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.

Forslag til tillegg til formelt grunnlag

I tilfeller der økonomiske hensyn støter mot menneskerettighetene og miljøhensyn skal de siste ha forrang

For å møte malsettingen om å fremme økonomisk, økologisk og sosial bærekraftig utvikling skal de etiske retningslinjene også bidra til å

- 1 Aktivt fremme grunnleggende menneskerettigheter herunder respekt for barns rettigheter, arbeiderrettigheter m.m.*
- 2 Aktivt stimulere til bedre ressursforvaltning og mindre miljøbelastninger slik at den økonomiske aktiviteten foregår innenfor naturens tålegrenser*

2 Virkemidler

Innstillingen fra Graverutvalget skisserer tre virkemidler for en etisk forvaltning av petroleumsfondet: Aktivt eierskap, negativ filtrering og uttrekk.

Aktivt eierskap

FIVH er enige med utvalget i at aktivt eierskap og forvaltning har et betydelig potensial når det gjelder å fremme bedrifters samfunnsansvar. Det forutsetter imidlertid at forvalterne har effektive verktøy. Anbefalingene som gies fra utvalget er i så måte mangelfulle. Det angir lite om hvilket formelt grunnlag forvaltningen skal bygge på. Vi savner henvisninger til sentrale, relevante, internasjonale konvensjoner. Eierskapsutøvelse basert på FNs prinsippprogram Global Compact som utvalget foreslår, har klare svakheter ved at dette kun er et intensjonsprogram som ikke fullt ut dekker de problemområdene. Etiske retningslinjer er ment å ivareta. Det betyr lite å kreve at selskapene knytter seg opp til Global Compact som del av aktivt eierskap fordi dette kun vil si at de har en intensjon om å opptre etisk innenfor vagt definerte områder, men ikke at de nødvendigvis følger opp.

FNs Global Compact og OECDs retningslinjer er frivillige rammeverk som skal stimulere bedrifters samfunnsansvar på gitte områder. Erfaring fra de siste 10 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 viser her til Stortingets vedtak til statsbudsjett for 2004 om å *"ta aktivt del i de initiativ som tas i FN-regi for å utvikle et globalt og forpliktende rammeverk for bedrifters samfunnsansvar, slik det ble vedtatt på verdensstoppmøtet i Johannesburg"*. Et slikt rammeverk som det her vises til bør kunne bli en god retningsgiver for en etisk forvaltning av petroleumsfondet.

FIVH mener en aktiv forvaltning etter etiske retningslinjer av petroleumsfondet bør ha som ambisjon å påvirke selskapene til å heve sin virksomhet til en etisk standard som minst er i tråd med det som er Norges offisielle standpunkter gjennom vedtatt norsk politikk og tilslutning til internasjonale konvensjoner. For eksempel bør man aktivt søke å påvirke selskaper som fondet eier og som aktivt motarbeider internasjonale konvensjoner som støttes av Norge, eller selskaper som aktivt motarbeider vedtatt norsk politikk på et område. En begrensning for aktivt eierskap ligger i at Norges Bank som forvalter ikke har den nødvendige kompetansen på menneske- og arbeidstakerrettigheter, miljø, relevante konvensjoner osv. Aktivt eierskap krever ekspertise, kommunikasjonsevner og strategisk tenkning slik at man kan beskytte disse interessene mest mulig målrettet.

Negativ filtrering

Med unntak av negativ filtrering av "selskap som selv eller gjennom enheter de kontrollerer produserer vapen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper" foreslås det ikke noen form for etisk vurdering i forkant av investeringene. FIVH mener en forhandsvurdering av risikoen i forhold til de samme kriterier som gjelder for uttrekking bør være et selvfølgelig element i en aktiv forvaltning. Det bør blant annet systematisk innhentes informasjon om hvordan andre fond og indekser (for eksempel DJSI, FTSE4Good) med etiske retningslinjer forholder seg til det aktuelle selskapet. Slik informasjon bør også benyttes for å identifisere selskaper eller bransjer som bidrar til aktivt å fremme bærekraftig utvikling jf. utvalgets grunnlag for etiske retningslinjer.

For øvrig støtter FIVH utvalgets innstilling vedr. negativ filtrering på dette punkt, og mener dette er et positivt skritt på veien mot et etisk oljefond. FIVH mener imidlertid også at tobakkselskaper bør utestenges fra porteføljen. Et nærliggende argument er at bransjen allerede er stemplet som uetisk av Regjeringen. Uten å gå mer i detalj om dette mener FIVH at det er gode argumenter for å gi hele bransjen en slik merkelapp.

Utrekking

Utvalget er vagt når det gjelder å konkretisere hvilke krenkelser som kvalifiserer for uttrekk og hvilket regelverk som skal legges til grunn utover menneskerettighetene. Det blir derfor uklart hva "grove", "alvorlige" og "systematiske" krenkelser betyr når det ikke er knyttet til konkrete regler.

FIVH mener at Statens petroleumsfond bør trekke sine investeringer fra selskaper som, med sin egen virksomhet eller gjennom selskaper de har nær relasjon til, direkte eller indirekte, grovt og systematisk handler i strid med grunnleggende internasjonale konvensjoner og internasjonal strafferett på følgende områder:

- Menneskerettigheter, herunder barns rettigheter
- Faglige rettigheter
- Miljø
- Anti-korrupsjon
- Våpen
- Krig og konflikt

3 Retningslinjer for etikk i eierskapsutøvelse (Norges Bank)

Overordnet mål

I forslaget punkt 3.1 står det at "Det overordnede målet for Norges Banks utøvelse av eierrettigheter for Statens petroleumsfond er å sikre fondets finansielle interesser". Her slår utvalget 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 å innføre etiske retningslinjer. Etiske retningslinjer skal jo nettopp utvide det overordnede målet for petroleumsfondet slik at det blir en kombinasjon av to sidestilte hensyn

- 1 å sikre langsiktig avkastningen fra oljeformuen
- 2 at avkastningen er skapt under forhold som er i samsvar med våre etiske normer slik de kommer til uttrykk i vedtatte konvensjoner og i vedtatt politikk

FIVH foreslar

Det overordnede målet for Norges Banks utøvelse av eierrettigheter for Statens petroleumsfond er å sikre fondets langsiktige finansielle interesser på en måte som ivaretar og fremmer de etiske standarder som følger av relevante miljø- barne- arbeidstaker- og menneskerettighetskonvensjoner innenfor FN og ILO

Aktiv forvaltning

Erfaring viser at det vanligvis ikke er noen konflikt mellom hensynet til langsiktig avkastning og hensynet til miljø og sosialt ansvar. Et svekket omdømme pga krenkelser av internasjonale konvensjoner eller andre kritikkverdige forhold kan ha negativ økonomisk innvirkning. Investorer og faglig kompetanse innenfor næringslivet er i stadig større grad opptatt av selskapenes omdømme.

I tilfeller hvor brudd på retningslinjene er mindre alvorlige, og hvor selskapene utarbeider planer for hvordan de vil handtere overtredelser, kan en strategi for utøvelse av aktivt eierskap vurderes. En slik strategi må imidlertid følges opp, slik at man jevnlig vurderer å selge seg ut av de aktuelle selskapene. Etablering av etiske retningslinjer stiller ikke bare krav til miljømessige og sosiale analyseverktøy, det krever i tillegg en åpen, dynamisk prosess.

Som nevnt under kapittel 2 er det behov for kompetanse, tiltak og arbeidsmater for å sette Norges Bank i stand til å utøve sin nye forvalterrolle på en god måte.

Det er også nødvendig å kontinuerlig vurdere om de rutinene man har er gode nok, og det bør være et krav om det skal være kontinuerlig forbedring i rutinene. Herunder er det etter vårt syn også nødvendig at en andel av fondet (for eksempel dagens Miljøfond) settes av til alternative investeringsstrategier. Her er det viktig å presisere at kravet til avkastning fremdeles skal ligge i bunn, men at risikovurderingene er mindre stringente, at det fordrer ny kompetanse fra forvalternes side og at det må være et særskilt mål og fremme investeringer i nye geografiske markeder (særlig i fattige land med lite kapitalgang) og i langsiktige bransjer basert på kretsløpsressurser.

FIVH foreslar at

Dersom Norges Bank skal utøve eierrettighetene etter etiske retningslinjer må tilstrekkelig, ny, relevant faglig kompetanse tilføres. Norges Bank kan evt delegere utøvelsen av aktivt eierskap til kompetente eksterne forvaltere, men på en slik måte at også Norges bank øker sin kompetanse.

Det etableres systemer for informasjonshenting i forkant av investeringer.

Norges Bank utvikler og offentliggjør en fokusert 2-3 ars strategisk plan for etisk forvaltning som det rapporteres i henhold til Planen skal bli angitt mål og metoder for å oppnå bærekraftig utvikling, herunder næringsutvikling i sær. Sammen med oppdaterte og tilpassede rapporterings- og overvakingssystemer skal den sikre en kontinuerlig kvalitetssikring og oppfølging av de etiske retningslinjene som vedtas for forvaltningen av fondet

At Norges Bank offentliggjør endringer i petroleumsfondsporteføljen månedlig, i motsetning til dagens praksis hvor det kun er en gang i året, da det vil gi en vesentlig forbedring av innsynet og apenheten i forvaltningen

En del av fondet underlegges en alternativ investeringsstrategi som arbeider etter andre kriterier enn det som gjelder for resten av Petroleumsfondet. Dette fondet kan gjerne være en videreføring av dagens Miljøfond, men bør underlegges nye kriterier. Kravet til risiko, kompetanse og apenhet vil være annerledes, og det er svært viktig at et slikt fond tilstreber kontinuerlig forbedring. Et alternativ kan være å starte forsiktig med positiv filtrering med hensyn til etikk, enten i trad med eksisterende indekser, eller helst med å utvikle egne kriterier. Intensjonen bør likevel være å skaffe seg erfaringer med denne type forvaltning for å finne lønnsomme og bærekraftige investeringsstrategier

4 Retningslinjer for negativ filtrering og uttrekk

Utvidet ansvar

Det er først og fremst statene som har det juridiske ansvaret for å ivareta menneskerettighetene, men i forordet i FN's 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

Investorer står i utgangspunktet fritt når det gjelder å velge selskap å investere i og trekke seg fra. En streng fortolkning av folkeretten har vist seg å være et alt for snevert grunnlag for å oppfylle intensjonene med etiske retningslinjer. FIVH mener derfor at Petroleumsfondets etikk- og folkerettsråd som skal vurdere negativ filtrering og uttrekk må bygge på en langt bredere kompetanse enn ren folkerettslig ekspertise

FIVH foreslar

- 1 At Petroleumsfondets etikk- og folkerettsråd blir bredt faglig sammensatt av medlemmer med kompetanse og legitimitet på miljø, menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter. Om nødvendig utvides rådet med flere medlemmer enn de 5 utvalget foreslar
- 2 At rådet har plikt til aktivt å søke informasjon og drive aktiv overvaking av selskapene samt å etablere rutiner og metoder for dette

- 3 At det umiddelbart utvikles et konvensjonsbasert grunnlag som radet i hovedsak skal gjøre sine vurderinger på bakgrunn av når de vurderer et selskap for uttrekk
- 4 Når fondet selger seg ut av selskaper etter tilråding fra etikk og folkerettsrådet bør de i raskest mulig offentliggjøre hvorfor de velger å selge seg ut

Åpenhet, demokratisk kontroll og innflytelse i forvaltningen

Det norske folk har som eiere rett til informasjon om hvordan petroleumsfondet forvaltes. Åpenhet er også et viktig generelt prinsipp for at næringslivets adferd skal stemme overens med etiske retningslinjer. For å oppnå grunnlaget for etiske retningslinjer jf Kap 1 i forslaget for oljefondet på en effektiv måte er det viktig at utrekking av selskaper fra oljefondets portefølje gjøres offentlig kjent. Slik kan andre aktører og investorer med mindre ressurser som ønsker å opptre etisk forsvarlig dra nytte av kunnskapen og multiplisere effekten. En åpen forvaltning vil også bidra til større debatt og bevisstgjøring i offentligheten med de positive ringvirkningene det vil ha. De frivillige organisasjonene vil på sin side fortsette som samarbeidspartnere og vaktbikkjer.

Oslo 23 desember 03

Vennlig hilsen



Arild Hermstad
daglig leder
Framtiden i våre hender