



Dokument nr. 8:57

(2006-2007)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Olav Syversen, Bjørg Tørresdal og Ingebrigt S. Sørfohn

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Olav Syversen, Bjørg Tørresdal og Ingebrigt S. Sørfohn om videreutvikling av etiske retningslinjer for Statens pensjonsfond - Utland

Til Stortinget

BAKGRUNN

På bakgrunn av Graver-utvalgets innstilling (NOU 2003:22) fremla regjeringen Bondevik II forslag om etiske retningslinjer for forvaltningen av Statens pensjonsfond - Utland (SPU), tidligere benevnt Petroleumsfondet, i Revidert nasjonalbudsjett for 2004. Et bredt stortingsflertall gav sin tilslutning til forslaget, som ble formelt gjort virkekraftig gjennom forskrift i desember 2004.

De etiske retningslinjene for forvaltningen hviler på to grunnlag:

- SPU er et virkemiddel for å sikre kommende generasjoner en rimelig andel av landets oljerikdom. Denne finansformuen må forvaltes slik at den gir god avkastning på lang sikt, noe som er avhengig av en bærekraftig utvikling i økonomisk, økologisk og sosial forstand. Fondets finansielle interesser skal styrkes ved at eierposisjoner fondet har, brukes for å fremme en slik bærekraftig utvikling.
- SPU skal ikke foreta investeringer som utgjør en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til uetiske handlinger eller unnlater, som f.eks. krenkelser av grunnleggende humanitære prinsipper, grove krenkelser av menneskerettighetene, grov korrupsjon eller alvorlige miljødelegelser.

De tre virkemidlene som benyttes på dette grunnlaget, er:

- Eierskapsutøvelse for å fremme langsiktig finansiell avkastning basert på FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for eierskapsutøvelse og for multinasjonale selskaper
- Negativ filtrering fra investeringsuniverset av selskaper som selv eller gjennom enheter de kontrollerer, produserer våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper.
- Uttrekk av selskaper fra investeringsuniverset der det anses å være en uakseptabel risiko for å medvirke til handlinger som Norge som nasjon ikke ønsker å assosieres med.

Dagens ansvarsfordeling mellom eier (Finansdepartementet) og ansvarlig forvalter (Norges Bank) er klar. Norges Bank har ansvar for eierskapsutøvelsen, siden det er fondets langsiktige finansielle interesse som skal beskyttes gjennom disse aktivitetene. Siden uttrekk og filtrering medfører et redusert investeringsunivers, vil en aktiv forvalter normalt ikke ønske å gjennomføre dette på eget resultatansvar. Derfor er det Finansdepartementet som har dette ansvaret og instruerer Norges Bank om slike uttrekk. Referanseindeksen for fondet, som er utgangspunktet for å vurdere Norges Banks resultatbidrag i forvaltningen, justeres tilsvarende når departementet fatter beslutning om uttrekk.

Det er viktig å bevare en bred politisk forståelse for at Statens pensjonsfond - Utland er et redskap for finansiell sparing, som skal sikre at framtidige generasjoner får disponere sin rettmessige del av oljeformuen. Politiske prioriteringer, så vel i Norge, som ønsker om å bidra til en positiv internasjonal utvikling, må skje innenfor rammen av det ordinære stats-

budsjettet. Det ordinære statsbudsjettet er også det naturlige redskap for å kunne investere kapital i ulike formål, når det samtidig ikke er politisk ønskelig å sette avkastningskrav til investeringen som kompenserer for risikoen i de enkelte prosjektene.

Som dagens retningslinjer er et bevis på, betyr disse prinsippene imidlertid ikke at det kun er rene finansielle hensyn som skal bestemme hvordan fondet investeres. Også når etiske hensyn kan være i potensiell konflikt med rene finansielle hensyn, kan etiske hensyn gis avgjørende vekt, jf. mekanismene for uttrekk og filtrering. Slik disse mekanismene er utformet i dag, vil likevel mulige negative konsekvenser for forventet avkastning være svært marginale.

Etisk oppmerksomhet og refleksjon om hvordan nasjonens sparepenger er plassert, har en egenverdi. Ut fra de prinsipper som er redegjort for her, betyr ikke dette at krav om fornuftig finansiell forvaltning skal overkjøres. Men det kan tilsi at det brukes tid og ressurser på å vurdere og eventuelt implementere ulike justeringer i fondsforvaltningen når dette har en særskilt etisk begrunnelse, selv om bidragene til forventet avkastning er høyst marginale.

Finansdepartementet har varslet at de etiske retningslinjene skal evalueres, og at denne prosessen vil starte etter årsskiftet 2007/2008, med sikte på framleggelse av en sak til Stortinget i 2009. Det bør imidlertid ikke medføre at ethvert forslag om justeringer av forvaltningspraksis eller praktisk tolkning av regelverket, utsettes til denne evalueringen.

Innenfor det prinsipielle rammeverk som er skapt for forvaltningen av SPU, bør det være rom for å vurdere følgende tiltak for å videreutvikle og ytterligere vektlegge etiske hensyn i forvaltningen:

1. Avvikle investeringer i tobakksprodusenter

Ifølge Verdens helseorganisasjon (WHO) vil halvparten av røykerne i verden - i alt 650 millioner personer - dø som følge av tobakksrøyking. Det er mer enn antallet av verdens nålevende befolkning som ventes å dø på grunn av kokainmisbruk, heroinmisbruk, alkoholmisbruk, AIDS, bilulykker, brannulykker og selvmord til sammen. I tillegg vil (ifølge WHO) hundretusener som aldri selv har røykt, dø på grunn av sykdommer forårsaket av passiv røyking.

Mye taler for at tobakk står i en særstilling blant de ulike produkter som framstilles av selskaper Statens pensjonsfond - Utland er medeiere i, ved at det kan karakteriseres som et grunnleggende uetisk produkt. Det taler for at mekanismen negativ filtrering benyttes til å utelukke investeringer i selskaper som er kategorisert som tobakksprodusenter.

Uavhengig av dette bør det kunne stilles spørsmål om ikke tobakksindustriens dokumenterte arbeidsmetoder for å forhindre effektive sanksjoner mot industrien, i seg selv er et grunnlag for å vurdere en kollektiv utelukkelse av hele industrien. Tidligere gene-

raldirektør i Verdens Helseorganisasjon, Gro Harlem Brundtland, har karakterisert industriens arbeidsmetoder slik (NTB 24. oktober 2003): "Vi vet at tobakksindustrien har drevet en kriminell virksomhet ut ifra det som er kommet fram i rettssakene. Vi vet at de løy i retten, for å si det med alminnelig godt norsk".

2. "Best i klassen"-investeringer

Såkalte "best i klassen"-investeringer, hvor det investeres kun i børsnoterte bedrifter som rangeres høyest etter ulike kriterier for medvirkning til bærekraftig utvikling, har så langt ikke vært vurdert som en aktuell føring for fondets investeringer. Dersom fondets referanseindeks og investeringsunivers ble innskrenket til bedrifter som er representert i en slik indeks (for eksempel Dow Jones Sustainability Index), ville eierandelene i enkeltelskaper fort kunne bli uakseptabelt høye. I tillegg ville det virke innskrenkende på mulighetene for å tilføre fondet høyere avkastning gjennom aktiv forvaltning.

Det foreligger ingen entydig dokumentasjon på at de seleksjonsmekanismer som benyttes ved "best i klassen"-investeringer, har gitt, eller forventes å gi, verken signifikant høyere eller lavere avkastning enn en bredere aksjeindeks. Ut fra at ønsket om å bidra til utvikling av slik forvaltning har en egenverdi, kan det tale for at en mindre del av fondets aksjeportefølje kan investeres med en slik binding. Gitt dagens ansvarsfordeling mellom Finansdepartementet og Norges Bank, kan et slikt hensyn imøtekommes ved at Finansdepartementet spesifiserer at en aksjeindeks med positiv seleksjon av bedrifter som scorer høyest på ulike bærekraftkriterier, skal benyttes som referanseindeks for et gitt beløp.

3. Investeringer i ikke-børsnoterte aktivaklasser med mål om akseptabel avkastning og positive sosiale bidrag

Det er varslet offentlig at det vurderes å utvide SPUs investeringsmuligheter til også å kunne omfatte unoterte investeringsalternativer som eiendom og ikke-børsnoterte aksjer.

Innenfor segmentet unoterte investeringer er det et lite, men voksende marked for kommersielt baserte investeringer i mikrokredittfond og venturefond som retter seg enten mot fornybar energi, eller som har tilleggskriterier om bærekraftig utvikling ved valg av investeringsprosjekter. Disse markedene er åpenbart så små at kun en meget begrenset andel av fondet vil kunne bli plassert i slike alternativer. Ut fra en normal kost/nytte-vurdering i den aktive forvaltningen vil dermed slike investeringer sannsynligvis ikke bli vurdert. Dersom storting og regjering mener at etikk har en egenverdi, bør det imidlertid kunne stimuleres til at disse alternativene blir vurdert særskilt,

uten at det dermed rettes noe pålegg om å foreta investeringer i slike fond.

4. Likebehandling mellom framvoksende aksjemarkeder og utviklede aksjemarkeder i forhold til representasjon i fondets referanseindeks

Når Finansdepartementet inkluderer markeder i fondets referanseindeks, vil forvaltningsorganisasjonen løpe en investeringsrisiko ved ikke å investere i dette markedet i samme omfang som det er representert i referanseindeksen. Slik innlemmelse gir derfor et betydelig insitamant til å investere i slike markeder. I dag er kun de største framvoksende aksjemarkedene representert i fondets referanseindeks, mens selv svært små utviklede aksjemarkeder (som f.eks. New Zealand) inngår. Dersom Finansdepartementet likebehandlet utviklede og framvoksende aksjemarkeder, ville dette bidra til å øke investeringene i bedrifter lokalisert i utviklingsland.

Det bør imidlertid fortsatt legges til grunn at dersom transaksjonskostnadene i de enkelte markedene er vesentlig høyere enn normalt eller investorlovgivningen oppfattes som svært mangelfull, eller at de internasjonale markedene etter departementets mening systematisk undervurderer politisk eller makroøkonomisk risiko i det enkelte marked, bør departementet uansett ikke åpne for innlemmelse i referanseindeksen.

5. Toveis dialog om resultater av og prioriteringer i eierskapsutøvelsen

I Norges Banks årsrapport om kapitalforvaltningen 2006 gjøres det rede for planer for utvikling av eierskapsutøvelsen, herunder planer for informasjon og rapportering. I henhold til gjeldende retningslinjer er ansvaret for eierskapsutøvelse, inklusiv prioritering av satsingsområder, delegert til Norges Bank. Årsrapporten viser at det på tross av en strategisk beslutning om satsingsområder vil måtte utøves skjønn i hvilke tema som forfølges i eierskapsutøvelsen, og hvordan dette skjer. Det må respekteres, av hensyn til effekten av eierskapsutøvelsen, at mye av den direkte dialogen mellom Norges Bank og porteføljeselskapene ikke kan eller bør kommenteres offentlig av forvaltningsorganisasjonen.

Det er positivt at Norges Bank arbeider videre med gode rutiner for offentlig rapportering. Av hensyn til en bedre demokratisk kontroll og mulighet for innsyn og dialog, bør det imidlertid stimuleres til sterkere toveis kommunikasjon mellom banken og omverdenen enn hva som kan tenkes å være i forvaltningsorganisasjonens isolerte interesse. Et konkret tiltak kan være at Finansdepartementet som eier og mandatgiver pålegger forvaltningsorganisasjonen å avholde et åpent lytte- og dialogmøte med frivillige organisasjoner innenfor miljø/utvikling, og med bransjeorganisasjoner innenfor sosialt ansvarlige investeringer (SRI).

FORSLAG

På denne bakgrunn fremmes følgende

for s l a g :

1. Stortinget ber Regjeringen utelukke investeringer i tobakksprodusenter fra referanseindeksen og investeringsuniverset til Statens pensjonsfond - Utland.
2. Stortinget ber Regjeringen vurdere om "best i klassen"-investeringer i børsnoterte aksjer kan legges som en føring for mindre deler av forvaltningskapitalen.
3. Stortinget ber Regjeringen vurdere om investeringer i mikrokredittfond og venturefond, med tilleggskrav om bærekraftig utvikling, kan være aktuelle investeringsalternativer i forbindelse med en utvidelse av Statens pensjonsfond - Utlands investeringsmuligheter til ikke-børsnoterte aktivaklasser.
4. Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at framvoksende aksjemarkeder ikke skal behandles forskjellig fra utviklede aksjemarkeder ved representasjon i fondets referanseindekser.
5. Stortinget ber Regjeringen medvirke til at Norges Bank minst én gang hvert år arrangerer et åpent dialogmøte, der frivillige organisasjoner innen miljø og utvikling og bransjeorganisasjoner for sosialt ansvarlige investeringer kan møte og stille spørsmål til ansvarlige for eierskapsutøvelsen i forvaltningsorganisasjonen.

29. mars 2007

