

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:
22/646-10 / AS

Dato:
19.12.2022

Etikkrådets hørings svar til NOU 2022:12

Etikkrådet viser til brev av 29. september hvor rådet inviteres til å gi en høringsuttalelse til NOU 2022:12 *Fondet i en brytningstid – Statens pensjonsfond utland og endrede økonomiske og politiske utviklingstrekk.*

Utvalget ble oppnevnt for å vurdere hvilke internasjonale økonomiske og politiske utviklingstrekk som kan være relevante for SPU noen år frem i tid, og hvilken betydning disse kan ha for styring og forvaltning av fondet. Så vidt Etikkrådet kan se, berører ingen av utvalgets anbefalinger direkte rådets mandat eller virksomhet. Utvalget peker likevel på flere sentrale utviklingstrekk og problemstillinger som vil kunne få betydning for Etikkrådets mulighet til å utøve sitt mandat, og på mulige konsekvenser av Etikkrådets virksomhet. Etikkrådet vil gi noen merknader knyttet til dette.

Utvalget peker på den betydningen fondets rammeverk for ansvarlig forvaltning spiller for fondets legitimitet og tillit, og på Etikkrådets rolle som en del av dette.

I rapportens kapittel 12.2 påpeker utvalget at vilkårene for å utøve ansvarlig forvaltning kan bli dårligere dersom fondet investerer mer i selskaper hjemmehørende i land med svakere demokratiske institusjoner og vilkår for fri presse og ytringsfrihet, eller i land der det er tettere sammenveving av stat og foretak eller av stat og marked. Utvalget skriver videre at muligheten til å påvirke selskapers adferd gjennom eierskapsutøvelse ofte også vil være mer begrenset i land hvor selskap og stat er nært forbundet. Dette samsvarer for øvrig med påpekningene til Mestad-utvalget i NOU 2020:7.

Utvalget understreker viktigheten av at fondet oppfattes som en rent finansiell investor, altså ikke som en politisk aktør eller som et redskap for norsk utenrikspolitikk. Samtidig erkjenner utvalget at en slik oppfatning av fondet i noen sammenhenger kan være vanskelig å opprettholde. I avsnitt 12.3 peker utvalget på at Etikkrådets anbefalinger til Norges Bank om observasjon og utelukkelse av selskaper tidvis får betydelig medieoppmerksomhet. Utvalget skriver:

«Utgangspunktet for Etikkrådets vurderinger og anvendelse av de etiske retningslinjene er selskapers virksomhet, ikke staters handlinger. For noen typer saker er det likevel uunngåelig at kritikk av selskaper også oppfattes som kritikk av myndighetene i andre stater. Det vil særlig gjelde i saker hvor selskapenes virksomhet skjer etter godkjenning fra myndighetene eller til og med på oppdrag for disse, eller i saker som gjelder stats-kontrollerte selskaper.»

I rapportens del 3 omtaler utvalget risikohåndtering og risikotoleranse i et nytt risikobilde. Utvalget ser her for seg et økende gap mellom forventning og hva som realistisk kan oppnås gjennom fondets ansvarlige forvaltning. I kapittel 14.1. skriver utvalget bl.a.:

«Den ansvarlige forvaltningen vil være viktigere, men også mer krevende. Det er økende forventninger til hva som kan og bør oppnås gjennom den ansvarlige forvaltningen, og ofte også et ønske om å være blant de som leder an i verden på dette området. Krav og forventninger til ansvarlig forvaltning er blitt mer omfattende, i bredde, dybde og i gjennomføring. Samtidig kan vilkårene for å drive ansvarlig forvaltning bli mer krevende ved at en stadig større del av fondet er investert i stater med mindre demokrati, åpenhet og fri presse, samt mindre appetitt på investeringer fra fond som kan oppfattes som regimekritiske.»

Etikkrådet er enig disse vurderingene.

Som utvalget påpeker, har utgangspunktet for de etiske retningslinjene og Etikkrådets vurderinger vært selskapers handlinger, ikke staters. Tanken har vært at det kan etableres og opprettholdes et skille slik at kritikk mot selskaper ikke oppfattes som kritikk mot stater. En forsøker slik å skjerme seg mot de følger kritikk av stater kunne innebære for fondets øvrige investeringer, og i ytterste konsekvens for øvrige norske interesser og norsk utenrikspolitikk. Som utvalget også påpeker, kan et slikt skille være vanskelig å opprettholde. Etikkrådet vil i denne sammenheng bemerke at innføringen av § 4 c i retningslinjene for observasjon og utelukkelse av selskaper fra SPU i 2021 pålegger rådet å vurdere fondets investeringer i selskaper på bakgrunn av staters folkerettsbrudd.

Etikkrådet vurderer selskaper hjemmehørende over hele verden, og legger vekt på å ha et bredt tilfang av informasjon som grunnlag for sine vurderinger. I Etikkrådets årsmeldinger for 2018 og 2019 er det vist at den geografiske fordelingen til selskapene som Etikkrådet har arbeidet med, i hovedsak reflekterer den geografiske fordelingen av selskaper i fondet, men at enkelte geografiske områder kan være overrepresentert for noen kriterier.

Alle tilrådninger som Etikkrådet avgir om utelukkelse eller observasjon, må anses å innebære kritikk mot selskaper. I varierende grad vil de også kunne oppfattes som kritikk mot stater. Dette er særlig tydelig i saker som gjelder statskontrollerte selskaper, selskaper som handler på direkte oppdrag fra en stat, eller selskaper som på andre måter medvirker til staters normbrudd. I den grad dette skaper problemer som gir uakseptable konsekvenser for fondet eller norske interesser for øvrig, er ikke det noe Etikkrådet på egen hånd kan avbøte innenfor rammene av sitt mandat.

Med vennlig hilsen

Johan H. Andresen
Leder,
Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland