



ETISKE KOMMUNER? HVORDAN LAGE BEDRE RETNINGSLINJER FOR KOMMUNAL SPARING

Om statsobligasjoner, kommunale investeringer og etiske retningslinjer

Det er velkjent at lokal sparing kan ha globale konsekvenser. Derfor har mange norske kommuner etiske retningslinjer som forbyr investeringer i selskaper som for eksempel produserer tobakk eller bryter menneskerettighetene. Det er mindre kjent at kommuner gjennom pensjonssparing og andre plasseringer også kan låne ut penger til andre land. Dette skjer når fond investerer i utenlandske statsobligasjoner.

Investeringer i statsobligasjoner omfattes ikke av gjeldende etiske retningslinjer. For å sikre at kommunale midler ikke lånes ut til udemokratiske og korrupte regimer er det viktig med en oppgradering av retningslinjene.

Statsobligasjoner

Mange stater låner penger gjennom å utstede obligasjoner. Den norske staten låner penger på denne måten og de som kjøper norske statsobligasjoner gir altså et lån til den norske staten. Staten betaler renter til faste tider, og når obligasjonen utløper, betales det fulle beløpet tilbake til investoren.

Når et land utsteder en obligasjon, går pengene fra kjøperne av obligasjonen rett inn i statskassa. Obligasjonslån kan altså ikke følges gjennom budsjettet, og långivere kan ikke vite nøyaktig hva pengene brukes til. Det kan heller ikke innbyggerne i landet som utsteder obligasjonene.

Kommunens penger bidrar til statskassa i det landet som har utstedt obligasjonene, selv om det er flere ledd mellom kommunens direkte plassering og kjøp av obligasjonen. Kommunen kan gi klare etiske retningslinjer for sine plasseringer og kreve at disse også følges av eventuelle underfond.

Obligasjoner refereres ofte til som verdipapirer, rentepapirer eller investeringer i gjeld eller renter. For eksempel er et «rentefond» et fond som først og fremst plasserer midler i obligasjoner, altså rentepapirer. I årsregnskap er posten som viser investeringer i statsobligasjoner ofte kalt stat/statsgaranterte verdipapirer. Den totale verdien på alle statsobligasjoner i verden er 47 000 milliarder amerikanske dollar. Dette tilsvarer ca 55 norske oljefond.¹

Verken kommuner eller fond har gode etiske retningslinjer for investeringer i statsobligasjoner. Etiske retningslinjer for aksjeinvesteringer kan ikke benyttes for å sikre at fond ikke investerer i statsobligasjoner utstedt av land med sterkt undertrykkende regimer, høy grad av korrupsjon eller væpnet konflikt.

Etiske betraktninger rundt plasseringer i statsgjeld skiller seg vesentlig fra etiske forhold forbundet med plasseringer i aksjer og selskapsobligasjoner. For det første gir ikke statsobligasjoner mulighet til aktivt eierskap, for det andre er det langt enklere å gjøre en etisk vurdering av et selskaps virksomhet enn et helt lands virksomhet.

Heldigvis finnes det flere gode indekser som måler grad av korrupsjon, ytringsfrihet og menneskerettighetsbrudd i land. Noen investeringsfond benytter allerede disse indeksene til å filtrere stater før de bestemmer seg for å gi lån. SLUG presenterer her et konkret forslag til vedtak for kommuner som ønsker å sikre ansvarlig og etisk sparing.

Hvorfor kommunene?

Det som skjer i kommune-Norge blir lagt merke til. Har ikke din kommune overskudd til å plassere midler i fond? Tillater dere kun norske plasseringer? Kommunen kan likevel bidra til positive ringvirkninger og god praksis i pensjons- og sparemarkedet.

Etiske retningslinjer er fremdeles mangelvare i de fleste fond. Dette kan norske kommunepolitikere bidra til å rette på.

Etiske retningslinjer er viktig for å sikre at kommunens penger ikke forrenter seg på krig og undertrykkelse, men det har også en viktig signaleffekt. Her er tre grunner til hvorfor det er relevant for alle norske kommuner å innføre etiske retningslinjer for investeringer i statsobligasjoner:

- Pensjon og forsikringer: Hvis din kommune ikke har langsiktig sparing, er det fremdeles en risiko for at kommunens pensjonssparing eller forsikring gir lån kommunen ikke er etisk komfortabel med.
- Risiko og etikk er ikke det samme. Utlån til land som er finansielt stødige kan også være etisk kritikkverdige. Det er viktig å filtrere land etisk når de har bestått testen for finansiell risiko.
- Som kommunepolitiker kan du påvirke de store pengene: Pensjonskasser og livsforsikringsselskap forvalter i alt omkring 1300 milliarder kroner.² Kommunal sektor er stor kunde i pensjonsmarkedet og kan utøve en betydelig innflytelse.

Hva med Oljefondet? Kommuner og deres pensjonsforvaltere kan også være inspirasjon til etterfølgelse for departementet med ansvar for den største norske offentlige kapitalforvalteren, nemlig Finansdepartementet. Departementet definerer de etiske retningslinjene for Statens Pensjonsfond Utland, også kalt Oljefondet. Ved utgangen av 2013 hadde Oljefondet ca 1200 milliarder norske kroner i utestående lån gjennom investeringer i statsobligasjoner. Kun tre land er utelukket fra investeringer på grunn av etiske hensyn: Nord-Korea, Syria og Iran.³

Hva kan din kommune gjøre?

Innføre etiske retningslinjer.

Norske kommuner bør først og fremst revidere sine finansreglement og innføre etiske retningslinjer også for investeringer i statsobligasjoner. Dette er relevant også for kommuner som på det nåværende tidspunkt ikke har langsiktige plasseringer, eller som ikke tillater investeringer utenfor Norge, ettersom det setter et positivt eksempel og legger grunnlag for fremtidige endringer i investeringsreglementet.

Forslag til vedtak, tillegg til kommunens finansreglement

«Kommunens aktiva skal ikke plasseres i verdipapirer utstedt eller garantert av:

- Stater på Statens Pensjonsfond Utlands ekskluderingsliste.⁴ Dette gjelder land med et stort omfang av internasjonale sanksjoner mot seg og som Norge har sluttet opp om.
- Stater som omfattes av FNs Sikkerhetsråds våpenembargo. Disse landene er det forbudt å eksportere våpen til på grunn av omfattende brudd på menneskerettigheter eller internasjonal lov.⁵
- Stater som omfattes av FN- eller EU-sanksjoner relatert til finansielle transaksjoner og handel, samt land hvor myndighetspersoner er under finansielle sanksjoner fra FN eller EU. Slike sanksjoner er alvorlige indikasjoner på finansielt mislighold.
- Stater som ikke tilfredsstillir minimumskrav til åpenhet ved utstedelse av statsobligasjoner. Minimumskrav til åpenhet er at utstederlandet har fulgt nasjonale lover ved utstedelse av statsobligasjoner, og at nasjonalforsamlingen og sivilsamfunnet har innsyn i budsjett og regnskap.⁶

Kommunen stiller krav om at forvaltere av kommunens aktiva og pensjonsmidler påser at retningslinjene følges. Kommunen ønsker også at kommunens forsikringsleverandører følger disse retningslinjene.»

Gå inn på www.kommunetisk.no for å lese mer om hvordan du kan sikre etisk sparing i din kommune.

NOTER

1 UNPRI, 2013: Sovereign Bonds: Spotlight on ESG Risk, s 7

2 Meld. St. 21 (2013–2014): Finansmarknadsmeldinga 2013

3 Se Oljefondets årsrapport for 2013: NBIM, 2014: Statens Pensjonsfond Utland 2013 Årsrapport.

Her finner du Regjeringens uttalelse om utelukkelsen av Nord-Korea, Syria og Iran:

Finansdepartementet, 2014: Utelukkelse av selskaper fra SPU og endringer i statsobligasjonsunntaket.

4 Per november 2014 står Nord-Korea, Syria og Iran på denne listen.

5 Se liste her: <http://www.sipri.org/databases/embargoes>

6 For mer om åpenhet, se UNCTAD, 2012: «Consolidated Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing», AFRODAD, 2013: «Borrowing Charter – Principles and Guidelines on sovereign financial borrowing by African countries» og SLUG, 2012: «Etisk Underskudd».