



Etikk i Oljefondet

- bare butikk og utenrikspolitikk?

Forslag til styrket etisk forvaltning
av det norske folks oljekroner

Av Victor Lund Shammass
victor.shammass@gmail.com



Innhold

Innledning og forslag	side 3
Bakgrunn om Statens pensjonsfond utland (SPU)	side 5
Om Etikkrådet	side 6
Om helseskadelige investeringer	side 6
Utfordringer, ressursutfordringen	side 7
Tidsutfordringen	side 8
Politikkutfordringen	side 9
Internasjonale sammenligninger	side 11
Diskusjon	side 12
Konklusjon	side 14
Kildeoversikt	side 14

Forsideillustrasjon: Rakel Bjørnstad og Karoline Arnesen

Innledning

Statens pensjonsfond utland (SPU), eller "Oljefondet" på folkemunne, har på få år rukket å bli et av verdens største statlige investeringsfond. Fondets omfang gjør at det knapt finnes en bransje som det norske folk ikke er delaktige i gjennom mangfoldige, spredte aksjeinvesteringer og obligasjoner. Men disse omfattende investeringene skaper også forpliktelser. Kan vi være sikre på at inntektene fra olje- og gassutvinningen blir brukt på en etisk korrekt måte? Denne rapporten hevder at dagens løsning – med et underfinansiert Etikkråd som kan overprøves av Finansdepartementet – ikke gir en tilfredsstillende løsning på det etiske problemet som hefter ved det norske folks utenlandsinvesteringer. Rapporten bygger på undersøkelser av offentlig tilgjengelige kilder og intervjuer med tolv sentralt plasserte beslutningstakere og fagekspertter. Den tar for seg en rekke konkrete forslag som, samlet sett, vil kunne styrke den etiske forvaltningen av Oljefondet.

Forslag

Changemaker foreslår en tredelt styrking av den etiske forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU):

- (1) SPU's Etikkråd må gis en mer uavhengig rolle overfor Finansdepartementet ved at det tildeles større grad av beslutningsmyndighet til uttrekk av investeringer fra selskaper som bryter med SPU's etiske retningslinjer.
- (2) Etikkrådet må tilkjennes flere ressurser og flere ansatte. Økt tilførsel av ressurser til rådet vil være en forutsetning for at det skal kunne ha tilstrekkelig kontroll med det omfattende investeringsuniverset som SPU opererer i.
- (3) Den aktive eierskapsutøvelsen – som et alternativ til uttrekk – må være mer åpen og gjennomsiktig for aktører i sivilsamfunnet. Offentligheten må i større grad få innsyn i hvilke selskaper Norges Bank Investment Management (NBIM) fører dialog med og hva dialogen dreier seg om.

Statens pensjonsfond utland (SPU) er et av verdens største statlige investeringsfond. Ved utgangen av 2011 passerte fondets størrelse 3300 milliarder kroner.¹ Fondet er investert i 8000 selskaper og eier én prosent av verdens børsnoterte selskaper.² I 2004 ble en rekke etiske retningslinjer og et eget Etikkråd etablert for å sørge for at inntektene fra olje- og gassutvinning på norsk sokkel ikke ble brukt til formål som brøt med allmenne etiske normer.

Men den etiske forvaltningen av SPU er ikke uten problemer. For det første, Finansdepartementet bruker uforholdsmessig lang tid på å vurdere uttrekk fra selskaper som bryter med fondets etiske retningslinjer. Siden Etikkrådet per i dag er et rent rådgivende organ, er det Finansdepartementet

som tar den endelige beslutningen om fondet skal trekke seg ut av et selskap eller sette selskaper til observasjon. Etikkrådets leder, Ola Mestad, mener det er “uheldig” at Finansdepartementet i flere tilfeller har brukt over ett år på å behandle ferdig utarbeidede anbefalinger fra Etikkrådet.³ “Dette viser at systemet vi har i dag ikke fungerer,” har Venstre-leder Trine Skei Grande uttalt.⁴

For det andre, uttrekksvurderinger kan bli politiserte – eller bli oppfattet som utenrikspolitiske handlinger – i den grad Finansdepartementet har det endelige ordet i anbefalinger fra Etikkrådet. Pia Gaarder i Framtiden i våre hender har kritisert Finansdepartementet for å nekte å trekke seg ut av det kinesiske oljeselskapet PetroChina, til tross for at Etikkrådet anbefalte at fondet solgte seg ut av selskapet etter grundige vurderinger,⁵ og til tross for at Nederlands nest største pensjonsfond solgte seg ut på grunn av selskapets delaktighet i menneskerettighetsbrudd.⁶ Vemund Olsen i Regnskogfondet har kritisert Finansdepartementet for å “trenere” et forslag om å selge fondet ut av Repsol, Spanias største olje- og gasselskap, sett i lys av at selskapet er en aktør på norsk sokkel. “Alt tyder på at det er Finansdepartementet som trenerer avgjørelsen i denne saken, for å slippe ubehaget ved å trekke seg ut av Spanias største oljeselskap,” har Olsen uttalt.⁷ I noen tilfeller kan det virke som om kommersielle og politiske hensyn trumfer saklige, etiske vurderinger foretatt av Etikkrådet.

“Det er tydelig at Etikkrådet trenger mer makt og en mer selvstendig rolle for at Norge kan opptre som en samfunnsansvarlig aktør,” hevder Olaf Thommessen, Venstre-politiker og leder for bærekraftig utvikling i Steria.⁸ I et utkast til valgprogram for Stortingsvalget 2013, foreslår Venstre en rekke tiltak for å styrke Oljefondets etiske profil: Etikkrådet skal få økte bevilgninger, fondet må investere en større andel av midlene i utviklingsland, og hvis Finansdepartementet avslår Etikkrådets tilrådninger, må departementet gi grundige begrunnelser. Dette er skritt i riktig retning på veien mot et mer etisk Oljefond.

For det tredje, aktiv eierskapsutøvelse blir ofte løftet frem som et viktig etisk virkemiddel av Finansdepartementet.⁹ Men så lenge offentligheten ikke får økt innblikk i dialogen som blir ført med selskaper er det vanskelig å ha tillit til aktiv eierskapsutøvelse som noe annet enn en enkel måte å unngå å måtte fatte pinlige eller kostbare uttrekksbeslutninger. Forum for utvikling og miljø (ForUM) argumenterer for at økt åpenhet er nødvendig for at sivilsamfunnet skal få “innblikk i hvilke forhold som tillegges vekt når anbefalinger og beslutninger i det aktive eierskapet formes.”¹⁰ BI-professor Jørgen Randers har tatt til orde for at Oljefondet burde offentliggjøre hvilke bedrifter man snakker med.¹¹ De svenske Ap-fondene publiserer årlige lister over selskaper de har pågående dialog med om etiske normbrudd og hva dialogene dreier seg om.¹² KLP publiserer også offentlige lister over selskapsdialoger.¹³

NBIM konsentrerer det aktive eierskapsarbeidet rundt tre områder: klimaendringer, vannforvaltning og barns rettigheter. Det er ytterligere problematisk at disse tre feltene kun er en liten andel av de samlede etiske problemområdene som SPU kan tenkes å operere innenfor.

Changemaker mener at de tre ovenstående forslagene vil bidra til å løse disse utfordringene. Et mer uavhengig Etikkråd vil kunne fatte faglig-etiske vurderinger som ikke forstyrres av politiske eller kommersielle hensyn. Økte bevilgninger til rådet vil føre til at rådets omfattende mandat harmonerer mer med ressursgrunnlaget det har til å fatte beslutninger. Mer åpenhet rundt eierskapsutøvelsen vil øke tilliten til at dialog er et reelt, tungtveiende alternativ til uttrekk.

Bakgrunn

Om Statens pensjonsfond utland (SPU)

Med over tre tusen milliarder kroner investert på verdens aksjemarkeder, ble SPU nylig kjent som verdens største statlige investeringsfond.¹⁴ SPU er tilstede i en betydelig andel av verdens selskaper med relativt små, spredte eierskapsposter. Fondet besitter også obligasjoner for rundt 1300 milliarder kroner, og det tar sikte på øke andelen av investeringer i fast eiendom. Ved utgangen av 2011 hadde SPU investert 58,7 prosent av midlene i aksjer, 41 prosent i obligasjoner og 0,3 prosent i eiendom.¹⁵

Fondet er underlagt to brede, etiske mandater: For det første, det skal bedrive “ansvarlig forvaltning” ved å følge opp et sett med etiske retningslinjer som forhindrer fondet i å investere i selskaper som produserer tobakk, visse sorter våpen (bl.a. antipersonellminer og klasevåpen), eller er delaktige i grov korrupsjon, alvorlige miljøødeleggelser og menneskerettighetsbrudd i krig. En svært bred klausul i de etiske retningslinjene åpner også for at SPU kan bli tvunget til å trekke ut investeringer fra selskaper som bedriver “andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer”, som i prinsippet tillater sterke skjønnsmessige vurderinger av selskapers atferd. Et vesentlig moment ved de etiske retningslinjene er at fondet ikke skal straffe selskaper for atferd som ligger bakover i tid. Uttrekk skal snarere være framoverskuende, slik at spørsmål om uttrekk i stor grad blir en vurderingssak av “risiko for framtidige normbrudd”, altså av handlinger som ennå ikke har funnet sted.

For det andre, det skal forvalte fondets midler slik at det kommer fremtidige generasjoner til gode ved å maksimere avkastning til lavest mulig risiko. Dette punktet regnes som en etisk handling i seg selv fordi man vurderer det slik at den nåværende generasjonen har en plikt til å sørge for at avkastning fra naturressurser også kommer fremtidige generasjoner til gode. Plikten til å maksimere avkastning i lys av fremtidige generasjoner nordmenns velferd åpner luken for en overprøving av det første etiske mandatet: Dersom kostnadene fra å utelukke uetiske selskaper blir for stor, kan man i prinsippet vise til at høy avkastning er et etisk prisverdig tiltak i seg selv – fordi det gagnar kommende generasjoner nordmenn.

Opprinnelig var kun aksjeeierskap underlagt etiske retningslinjer, mens fondets betydelige investeringsandel i obligasjoner gikk fri. Det var et “prinsipielt utgangspunkt” at fondet ikke skulle boikotte statsobligasjoner på grunn av de utenrikspolitiske ringvirkningene av en slik handling.¹⁶ Unntaket var Burma, som ble kastet ut av obligasjonsporteføljen og “gitt en særskilt behandling på grunn av omfanget av internasjonale tiltak mot landet”. Finansminister Sigbjørn Johnsen mente ved begynnelsen av mars 2010 det var “lite sannsynlig” med generelle etiske retningslinjer for statsobligasjoner. “Det er snakk om helt betingelsesløse lån til stater. Da blir det problematisk når de samme statene er involvert i menneskerettighetsbrudd,” sa John Peder Egenæs i Amnesty International Norge.¹⁷ Mot slutten av måneden hadde Finansdepartementet gjort helomvending: Statsobligasjoner skulle også omfattes av etiske retningslinjer, og utelukkelse ville være betinget av “omfattende FN-sanksjoner” eller andre “internasjonale tiltak av stort omfang”.¹⁸

Om Etikkrådet

Etikkrådet har ansvar for å kontrollere om SPUs investeringer er i tråd med Finansdepartementets etiske retningslinjer for fondet. Rådet er et rådgivende organ som sender anbefalinger, eller "tilrådninger", om utelukkelse eller observasjon av selskaper i fondets portefølje til Finansdepartementet. Departementet foretar egne vurderinger av rådets anbefalinger og fatter den endelige beslutningen om et selskap skal utelukkes, settes til observasjon eller beholdes i fondets portefølje.

Et sekretariat på åtte personer utreder saker som har med etikkbrudd å gjøre. Fem rådsmedlemmer foretar vurderinger av selskaper og fatter den endelige beslutningen om tilrådninger til departementet. Etikkrådet har fått utelukket 55 selskaper hittil.¹⁹ Selv om rådet gjennomfører en mengde "innledende undersøkelser" – bl.a. 400 begynnende undersøkelser fra 2009-2011 – munner dette ut i et relativt beskjedent antall offentliggjorte tilrådninger, i alt 15 anbefalinger om utelukkelse eller observasjon de seneste tre årene. Sett i lys av de rundt 8000 selskapene SPU til en hver tid er investert i, bedriver Etikkrådet et relativt beskjedent arbeid målt i volum av vurderte selskaper. Dag O. Hessen, biologiprofessor og medlem av Etikkrådet, bekrefter at han "registrerer at det er en lav andel av utelukkelse i forhold til porteføljens størrelse, sett i forhold til andre, store fond."

Om helseskadelige investeringer

Det finnes en rekke eksempler på at SPU investerer i selskaper som truer den globale helsen, et tema som er spesielt viktig for Changemaker.

For å illustrere med bare ett eksempel: Ved utgangen av 2011 eide SPU aksjer i det sveitsiske legemiddelfirmaet Novartis til en verdi av nesten 20 milliarder kroner, og fondet kontrollerte dermed to prosent av selskapet.²⁰ Novartis saksøkte den indiske staten i 2006 på grunn av at landet produserte en generisk utgave av kreftmedisinen Glivec. Patentkrangelen i retten har dreid seg om retten til billige, livsnødvendige medisiner for millioner av mennesker i utviklingsland. India er en viktig leverandør av rimelige medisiner til andre utviklingsland. Leger uten grenser beskriver India som "utviklingslandenes apotek", og organisasjonen kjøper blant annet inn 80 prosent av sine HIV/AIDS-medisiner fra India på grunn av det gunstige prisnivået.²¹ "Dersom Novartis vinner vil millioner av mennesker som lever i fattigdom rundt om i hele verden kunne bli fratatt tilgangen til rimelige medisiner," uttalte organisasjonen Oxfam i forbindelse med rettssaken.²² I 2012 kjørte Novartis saken helt frem til Indias høyesterett i et forsøk på å få gjennomslag for retten til å ta en høyere pris for kreftmedisinen Glivec.²³

SPU har et medansvar for å sørge for at selskapers atferd er i tråd med oppfatninger av etiske standarder.

Utfordringer

Ressursutfordringen

Den første utfordringen for Etikkrådet er at organets mandat skaper en stor mengde potensielle arbeidsoppgaver som ikke samsvarer med rådets ressurstilfang. "Det viktigste er å få nok ressurser tilført til Etikkrådet, for slik det er nå, klarer de ikke å forfølge mandatet sitt. Ressurstilgangen til rådet har nesten ikke økt, mens fondet har eksplodert i størrelse," har Trine Skei Grande, leder i Venstre, sagt.²⁴ Arild Hermstad, leder i Framtiden i våre hender, mener også at ressursene til Etikkrådet er for få. "Vi har alltid ment at de må ha flere ressurser i budsjettene sine. Det er en rivende utvikling på området Etikkrådet har ansvar for: Det er temmelig vanskelig å ha oversikt over eierskapsforhold, endringer i leverandørkjeder, med mer. Vi mener generelt at ressurstilfanget i forhold til den oppgaven de skal forvalte er for liten."²⁵

Tabell 1 viser at Etikkrådets budsjetter er meget beskjedne i forhold til fondets samlede forvaltningskostnader. I 2011 hadde rådet under 12 millioner kroner å rutte med. Til sammenligning brukte NBIM hele 2,54 milliarder kroner på forvaltning av fondet i 2011.²⁶ Finansdepartementets utlegg til Etikkrådet i 2011 tilsvarte 0,46 prosent av NBIMs samlede forvaltningskostnader.

Tabell 2 viser at Etikkrådets budsjetter i forhold til størrelsen på fondets aksjeinvesteringer har sunket med rundt 30 prosent fra 2008 til 2011. Aksjeandelen i fondet har vokst med nesten 10 prosentpoeng i samme periode. Mens markedsverdien på aksjeinvesteringene har økt med 816 milliarder kroner, har Etikkrådet fått 2 millioner kroner mer å rutte med fra 2008 til 2011. Det verdimesseige omfanget av SPUs aksjeinvesteringer har med andre ord vokst betraktelig, mens Etikkrådets ressurser kun har opplevd en marginal økning.

Tabell 1. Etikkrådets budsjetter som andel av samlede forvaltningskostnader for Statens pensjonsfond utland (SPU), 2008-2011.

År	SPUs forvaltningskostnader ²⁷	Etikkrådets budsjett ²⁸	Etikkutgifter / forvaltningskostnader (%)
2008	2,16 milliarder kr.	9,6 millioner kr.	0,44
2009	3,22 milliarder kr.	11,3 millioner kr.	0,35
2010	2,96 milliarder kr.	11,3 millioner kr.	0,38
2011	2,54 milliarder kr.	11,6 millioner kr.	0,46

Tabell 2. Etikkrådets budsjetter som andel av SPUs aksjeinvesteringer, 2008-2011.

År	Etikkrådets budsjett	SPUs størrelse (milliarder kr.) ²⁹	Aksjeandel (%)	Aksjeinvesteringer (milliarder kr.)	Etikkutgifter / aksjeinvesteringer (%)
2008	9,6 millioner kr.	2 275 milliarder kr.	49,6	1 129 milliarder kr.	0,85
2009	11,3 millioner kr.	2 640 milliarder kr.	62,4	1 644 milliarder kr.	0,69
2010	11,3 millioner kr.	3 077 milliarder kr.	61,5	1 891 milliarder kr.	0,60
2011	11,6 millioner kr.	3 312 milliarder kr.	58,7	1 945 milliarder kr.	0,60

Tidsutfordringen

Den andre utfordringen for den etiske forvaltningen av Oljefondet ligger i den lange behandlingstiden mellom Etikkrådets tilrådninger og Finansdepartementets endelige beslutninger. “Generelt er det helt åpenbart at saksbehandlingstiden i noen tilfeller har vært for lang,” sier Dag O. Hessen, medlem av Etikkrådet. “Jeg tror at veldig mange føler på det at en kortere total behandlingstid ville vært en fordel.” Ola Mestad, leder i Etikkrådet, sier at saksbehandlingstider på over et år er “uheldige” for den etiske forvaltningen av fondet. “Jeg forstår at noen selskaper er vanskeligere enn andre å vurdere. Men jeg synes ikke at det skal ta mer enn et halvt år, selv i krevende saker, for departementet å bestemme seg,” sier Mestad.³⁰

Tabell 3 viser behandlingstiden fra Finansdepartementets side for et utvalg tilrådninger fra Etikkrådet. Den hittil tregest behandlede saken som er offentlig kjent dreier seg om utelukkelse av jordbruks-selskapet Monsanto, og der brukte Finansdepartementet nesten to år på saksbehandling. Tilrådingen om utelukkelse var basert på en vurdering av at det forelå en uakseptabelt høy risiko for medvirkning til grove menneskerettighetsbrudd – selskapets produsenter av bomullsfrø brukte barn mellom 8 og 15 år som arbeidskraft, og Etikkrådet mente barna ble utsatt for helseskadelige plantevernmidler og ble nektet skolegang. Finansdepartementet hevder den lange behandlingstiden skyldes at Norges Bank ønsket å “prøve ut eierskapsutøvelse i en begrenset periode” for å se om de kunne få selskapet til å avstå fra praksisen.³¹

En av vanskene med å måle hvor lang tid Finansdepartementet bruker på å behandle tilrådninger fra Etikkrådet er at departementet til enhver tid har ikke-offentliggjorte tilrådninger liggende inne til behandling. Etikkrådet kan ikke drøfte slike saker før de offentliggjøres fra departementets side. Dermed eksisterer det nok langt flere saker med lang behandlingstid som ennå ikke er allment kjent. Et ubekreftet eksempel dreier seg om det spanske olje- og gasselskapet Repsol. “Vi meldte inn Repsol til Etikkrådet i 2007,” sier Vemund Olsen, policyrådgiver i Regnskogfondet. “Vi får ikke vite noe om saksgangen, men vi har sterke mistanker om at en tilrådning fra Etikkrådet har blitt levert til Finansdepartementet for over et år siden.”³² Olsen understreker at Repsol-saken også avslører problemer med saksbehandlingstiden hos Etikkrådet. “I Repsol-saken tok det ett år før Etikkrådet i det hele tatt satte noen på saken som kunne spansk. Etikkrådet sier ofte at de får de ressursene de trenger, men da er det uforståelig at det skal ta så lang tid. Mange av kildene vi benyttet oss av i Repsol-saken var åpent tilgjengelige på internett, men fordi kildene var på spansk, klarte ikke Etikkrådet å finne dem eller forholde seg til dem før vi gjorde rådet oppmerksomme på dem.”

Etikkrådet kan bruke lang tid på å utarbeide sine tilrådninger for at beslutninger skal kunne tas på et informert grunnlag. “Det har vært noe av styrken ved våre tilrådninger – at de har vært grundige og at det har ligget mye forarbeid i dem. Den solide begrunnelsen bak hver tilrådning er nettopp det som gjør at de blir lagt merke til og fulgt opp av andre investorer,” sier rådsmedlem Dag O. Hessen. Men det er problematisk når Finansdepartementet bruker lang tid på å behandle ferdig utarbeidede tilrådninger fordi rådets vurderinger kan ha blitt utdaterte i mellomtiden. “Mye kan ha endret seg: selskaper kan ha endret rutinene sine, Oljefondet kan ha solgt seg ut. Det er litt kjedelig hvis man oppdager at tilrådninger ikke er oppdaterte innen en beslutning blir fattet av departementet,” sier Hessen.

Tabell 3. Behandlingstid i Finansdepartementet for tilrådninger fra Etikkrådet, utvalgte selskaper.

Selskap	Bruddkategori	Dato, tilrådning (Etikkrådet)	Dato, beslutning (Finansdepartementet)	Behandlingstid
Monsanto Co	Grove krenkelses, menneskerettigheter	20.11.2006	09.09.2008	1 år, 9 måneder, 20 dager
PetroChina Ltd	Grove krenkelses, menneskerettigheter	26.05.2010	06.12.2011	1 år, 6 måneder, 10 dager
Siemens AG	Grov korrupsjon	15.11.2007	13.03.2009	1 år, 3 måneder, 26 dager
FMC Corporation, Potash Corporation of Saskatchewan	Andre grove brudd	15.11.2010	06.12.2011	1 år, 21 dager
Alstom SA	Grov korrupsjon	01.12.2010	06.12.2011	1 år, 5 dager
Norilsk Nickel	Miljøskade	16.02.2009	20.11.2009	9 måneder, 4 dager
DRD Gold Ltd.	Miljøskade	24.08.2006	11.04.2007	7 måneder, 18 dager

Politikkutfordringen

Når Finansdepartementet har siste ordet i beslutninger om å trekke seg ut av selskaper, kan beslutningene enten bli gjenstand for politiske og ikke faglig-etiske vurderinger, eller de kan oppfattes som utenrikspolitiske handlinger av andre aktører. Som et eksempel på det siste: Da SPU trakk seg ut fra Walmart i 2006, bl.a. på grunn av manglende rettigheter til fagorganisering for selskapets ansatte, reagerte USAs daværende ambassadør til Norge, Benson K. Whitney, med beskyldninger om at Etikkrådets vurderinger var politiserte og "biased". "To-tredjedeler av selskapene som er 'svartelistet' av Finansdepartementet er amerikanske," påpekte Whitney. "Er det rimelig å tro at blant pensjonsfondets mer enn 4000 selskaper, fra hele verden, så har prosessen avdekket at det bare er amerikanske selskaper som er uetiske?"³³ Så lenge et politisk styrt regjeringsdepartement – ikke et nøytralt, faglig organ – står bak uttreksbeslutninger, vil slike beskyldninger kunne få gjenklang i både opinionen og investormiljøer.

Flere aktører har i samtaler med Changemaker reist spørsmål om vurderingen av Etikkrådets tilrådninger også omfatter andre departementer. En sentral plassert aktør mener at Utenriksdepartementet var involvert i den endelige beslutningen fra Finansdepartementet om ikke å trekke seg ut fra det kinesiske storselskapet PetroChina. Sett i lys av de kjølige forholdene mellom Norge og Kina etter nobelprisutdelingen til Liu Xiaobo i 2010, vil det kunne være politisk kostbart for det offisielle Norge å trekke seg ut av kinesiske bedrifter.

“Det er ganske åpenbart at når det gjelder store, tunge saker, som utelukkelse av store kinesiske selskaper, så trekker man inn andre departementer, selv om det i utgangspunktet ikke skal være sånn. Hvis den endelige avgjørelsen blir lagt til et frittstående organ, så nedtoner man det politiske sprengstoffet i avgjørelsen,” sier denne kilden. Finansdepartementet valgte å ikke trekke seg ut fra PetroChina. Det nederlandske pensjonsfondet PGGM solgte seg imidlertid ut av PetroChina i 2008 på grunn av menneskerettighetsbrudd i Sudan. “Vi mener det er grunn til å tro at Regjeringens ønske om å normalisere forholdet til Kina lå bak avgjørelsen om ikke å ekskludere Petrochina,” har Venstreleder Trine Skei Grande sagt.

En av hovedarkitektene bak Oljefondets etiske retningslinjer, Hans Petter Graver, har understreket at etiske hensyn ikke må påvirkes av finansielle eller utenrikspolitiske vurderinger. “Etter mitt syn bør uttrekkspørsmål være et resultat av etiske vurderinger alene. Man bør ikke skjule til kommersielle eller politisk hensyn,” sier Graver, dekan ved Universitetet i Oslos juridiske fakultet. “Jeg mener at beslutningen om å trekke seg ut bør være et spørsmål om å følge de etiske retningslinjene. Det bør ikke være gjenstand for politisk overprøving.”

En av utfordringene ved dagens arbeidsdeling mellom Etikkrådet og Finansdepartementet er at beslutninger som ikke nødvendigvis er påvirket av utenrikspolitiske hensyn, likevel kan *oppfattes* slik av andre aktører. Ved å legge den endelige beslutningen til et faglig, nøytralt organ, vil myndighetene slippe unna potensielle konflikter som kan oppstå på grunn av anklager om politisk motivert uttrekk. Hvis rådet fatter endelige beslutninger, kan det føre til at avgjørelsene blir forstått som faglig funderte og politisk uavhengige, selv om en slik løsning kan føre til nye utfordringer, påpeker Dag O. Hessen i Etikkrådet. “Hvis en del av de endelige beslutningene ble lagt til Etikkrådet, ville det fritatt departementet for det politiske ansvaret,” sier han. “Hvis beslutningen lå hos et frittstående Etikkråd ville det være vanskelig å tolke noe politisk inn i beslutningene. Det ville være lettere å se dem som rent faglig baserte beslutninger.”

Når Finansdepartementet skal fatte den endelige beslutningen, ender myndighetene ofte opp med å gjennomføre lange, kostbare utredninger etter at Etikkrådet har ferdigstilt sine undersøkelser. Dette er ineffektivt og gjør myndighetene sårbare for kritikk. “Problemet i dag er at Finansdepartementet skal gjennomføre en ekstra vurdering, i tillegg til den tilrådingen som kommer fra Etikkrådet, og som i mange tilfeller kan vare like lenge som Etikkrådets arbeid. Det gjør Oljefondet veldig sårbart for kritikk om at beslutningene deres er politisk motiverte,” sier Vemund Olsen, policyrådgiver i Regnskogfondet. “Meningen med Etikkrådet var at det skulle være buffer mot politikere og regjeringen slik at man ikke skulle kunne si at uttrekk av selskaper fra Oljefondets portefølje var politisk motivert.” Olsen påpeker at “når Finansdepartementet skal gå inn og vurdere alle saker, nærmest som et parallelt ‘etikkråd’ internt i departementet, så stiller man seg veldig lagelig til for kritikk om at uttrekk er politisk motivert.”

Internasjonale sammenligninger

Av og til blir det hevdet at Norge er "verdensledende" på etisk forvaltning av investeringskapital. Men hvordan løser andre lands investeringsfond de etiske utfordringene som eierskap medfører?

Sverige. De svenske AP-fondene inngår i Sveriges statlige pensjonssystem, og er på sett og vis Sveriges motsvar til det norske Oljefondet. De første, andre, tredje og fjerde AP-fondene forvalter verdier for 850 milliarder svenske kroner (ca. 750 milliarder norske kroner). Siden 2007 har disse fondene benyttet seg av et eget "Etikkråd" som har som mål å "gjøre en forskjell ved å være langsiktige, ansvarlige og engasjerte eiere som påvirker selskaper for å forbedre sitt arbeid med miljø og sosiale spørsmål."³⁴ Hvordan skiller den svenske etikkforvaltningen seg fra den norske?

På noen felt er det svenske Etikkrådet sterkere stilt enn den norske etikkforvaltningen. Selskapsdialog er hovedfokus for rådets arbeid, og rådet praktiserer en relativt sterk åpenhet omkring dialog som blir ført med problematiske selskaper. For eksempel førte rådet dialog med 126 selskaper i 2011; en rekke selskaper som Etikkrådet fører dialog med er anonymisert, men sektor og opphavsland offentliggjøres i flere tilfeller, samt en kort redegjørelse for hva dialogen har dreiet seg omkring. Det ble for eksempel ført dialog med "to europeiske oljeselskaper" om sikkerheten rundt dypvannsboring etter olje og miljøkonsekvensene av oljesandutvinning, og man førte dialog med et "europeisk bemanningsselskap" om arbeidsforhold til ansatte som arbeider for selskapets klienter. Men noen dialoger er ikke anonymiserte overhodet. For eksempel, to selskaper som har etterfulgt Etikkrådets anbefalinger er nevnt med navn – amerikanske Duke Energy og japanske Bridgestone. Dialog med energiselskapet AES beskrives relativt fyldig, og Etikkrådet legger ikke skjul på at de har rettet søkelys mot selskapet på grunn av et omstridt demningprosjekt i Panama. Åpenheten om hvilke konkrete prosjekter Etikkrådet engasjerer seg i er forfriskende sett i lys av mange investeringsfonds hemmelighetskremmeri. Det blir ikke lagt skjul på at fondets gruveprosjekt har kretset seg rundt Freeport-McMoRan kobbergruven i Indonesia, Vedantas bauxittgruver i India og Goldcorps gullgruve i Guatemala, for å nevne noen eksempler.³⁵

På andre felt synes den svenske etikkforvaltningen å være svakere. Det svenske Etikkrådet er ingen stor organisasjon. Dels bærer arbeidet preg av å være "PR-styrt" etikkforvaltning hvor man hyrer inn eksterne konsulenter for å bedrive dialog på vegne av seg selv og andre investorer. Det er en svært begrenset bruk av uttrekk og tilsvarende sterk tro på selskapsdialog. Kun elleve selskaper er ekskludert fra AP-fondenes investeringsunivers, og ti av elleve av disse selskapene har tilknytning til produksjon eller omsetning av klasevåpen. Etikkrådet argumenterer for at disse selskapene befinner seg i land som ikke er omfattet av den nye klasevåpenavtalen, *Convention on Cluster Munitions*, og regner derfor med at dialog vil ha begrenset nytteverdi. Det er altså svært sjeldent at AP-fondenes Etikkråd *ikke* mener selskapsdialog vil kunne ha positive effekter på selskapers uetiske atferd. For noen vil nok denne sterke troen på dialog virke overdrevet – en måte å unngå ubehagelige uttrekk fra lønnsomme, men tvilsomme selskaper.

Nederland. PGGM er et av Nederlands største pensjonsfond, og fondet forvalter verdier for rundt 125 milliarder euro (ca. 915 milliarder norske kroner) på vegne av mer enn 2,5 millioner nederlandske pensjonssparere.³⁶ PGGM utmerker seg ved en ekspansiv, proaktiv utelukkelsespolitikk. Mens det norske Etikkrådet har ekskludert rundt 50 selskaper,³⁷ har PGGM valgt å ekskludere 40 selskaper,³⁸ 120 finansforetak,³⁹ og statsobligasjoner fra ti land.⁴⁰ PGGM har

valgt å ekskludere selskaper som Finansdepartementet i Norge ikke har ønsket å trekke seg ut av, for eksempel kinesiske PetroChina.

I tillegg har PGGM avdeling for ansvarlige investeringer utviklet en rekke verktøy for å måle fremdriften i etikkarbeidet. For eksempel publiserer fondet hvor stor andel de ekskluderte selskapene utgjør i fondets portefølje, hvor mange selskaper de fører dialog med (607 selskaper i 2011), hvor stor andel av porteføljens verdi disse selskapene utgjør (49 prosent i 2011), og hvor stor andel av fondets portefølje som er dekket av utelukkelsesvurderinger (99 prosent i 2011).⁴¹

Det svenske tilfellet beviser at åpenheten omkring selskapsdialog *kan* økes, og slår hull på forestillingen om at dialog som har som mål å påvirke selskapers atferd nødvendigvis må føres bak lukkede dører. Det nederlandske tilfellet viser at uttrekk kan benyttes på en mer proaktiv måte for å vekke oppmerksomheten hos etisk tvilsomme selskaper, og at antall ekskluderingsandeler som andel av porteføljen kan økes med grunnlag i strenge etiske retningslinjer.

Diskusjon

Changemakers forslag om et styrket, uavhengig og beslutningsdyktig Etikkråd innebærer tre fordeler for den etiske forvaltningen av det norske folks oljepenger:

- Økte ressurser til Etikkrådet vil føre til at organet faktisk kan holde oppsyn med den omfattende selskapsporteføljen Oljefondet opererer med.
- Et uavhengig, beslutningsdyktig Etikkråd vil fjerne grunnlaget for mistanker om at uttreksbeslutninger er påvirket av politiske, ikke-faglige hensyn.
- Direkte myndighet til Etikkrådet fjerner unødvendig dobbeltarbeid: Finansdepartementet slipper å operere som et "parallelt etikkråd" og foreta nye vurderinger i tillegg til de grundige evalueringene gjort av rådet.

Men forslaget innebærer også en rekke nye utfordringer for den etiske forvaltningen.

For det første, forslaget innebærer en betydelig maktoverføring bort fra Finansdepartementet og dermed fra de folkevalgtes kontroll med Oljefondet. Hilde Singsaas, statssekretær i Finansdepartementet, understreker at det er et "bredt flertall på Stortinget" som har sluttet seg til dagens ordning. Vil ikke en maktoverføring til et teknokratisk organ av fageksperter være det samme som å fjerne kontrollen med Oljefondet fra de folkevalgte?

Mye av det daglige politikkarbeidet i en moderne stat forvaltes av fagorganer og ekspertpaneler. Så lenge slike organer er underlagt et tydelig mandat fra de folkevalgte – for eksempel, en ny instruks fra Stortinget eller Finansdepartementets politiske ledelse om hvilke oppgaver et styrket Etikkråd skal besitte – mister denne kritikken mye av sin kraft.

Men en rekke fageksperter har påpekt at i den grad et råd skal oppføre seg som en uavhengig "etikksdomstol", burde det også eksistere ankemuligheter for berørte parter. Simon Chesterman, jusprofessor ved National University of Singapore, hevder det eksisterer en motsetning i Etikkrådets nåværende arbeid mellom dens domstol-aktige oppførsel og de manglende formelle

ankemulighetene for berørte selskaper.⁴² Benjamin Richardson, jusprofessor ved University of British Columbia, har tatt til orde for at et styrket Etikkråd i Norge også burde føre til “muligheten for uavhengige rettslige vurderinger av rådets avgjørelser” for å sørge for at “bevisførselen rettfærdiggjør beslutningen om uttrekk.”⁴³

For det andre, mer makt til Etikkrådet kan paradoksal nok *ufarliggjøre* organet. “Faren er at du mister Etikkrådet som en ‘radikal’ og kritisk instans, en som tør å kalle en spade for en spade – for det kan de tross alt gjøre i dag. Spensten i Etikkrådet kan mistes når det blir mer et myndighetsorgan,” sier Pia Gaarder, leder i etikk- og næringslivsavdelingen i Framtiden i våre hender. “Man risikerer at de kommer med veldig trygge uttalelser og holder kritikken på et minimum.”

Men man skal ikke overdrive faren ved dette. Dagens tilrådninger er jevnt over saklige vurderinger av selskapers atferd, basert på grundig research og forarbeid. Det er liten grunn til å tro at et styrket Etikkråd vil slutte å gjennomføre slike grundige vurderinger. Siden tilrådninger ofte blir offentliggjort, kan de også leses og kritiseres av andre aktører i sivilsamfunnet dersom kvalitetsnivået mot formodning skulle synke.

For det tredje, i den grad myndighetene mister den endelige beslutningsmyndigheten, risikerer man at krefter vil bli satt inn for å kontrollere sammensetningen av rådet for å sikre et mer medgjørlig organ. “Du kan risikere å ende opp med mer konservative medlemmer,” sier Gaarder. “Mye av tilrådingene vil kunne bestemmes av hvem som sitter i rådet. Da vil kontrollen over Etikkrådet ikke gå på hvordan rådets innstillinger mottas i departementet, men hvem som sitter i rådet.” Jusprofessor Benjamin Richardson mener også oppnevning av rådsmedlemmer vil kunne bli “mer omstridt og politisk påvirket” og “myndighetene vil kunne oppnevne medlemmer som er sympatisk innstilt til regjeringens stilling.”

Det er mulig å se for seg en rekke måter å trekke medlemmer til et styrket Etikkråd. Én mulighet er at man viderefører dagens modell hvor Finansdepartementet oppnevner medlemmer, og hvor man setter sin lit til at myndighetene er tilstrekkelig responsive til kritikk fra sivilsamfunnet slik at oppnevninger aldri vil være usaklige.

En annen mulighet er å hente inspirasjon på modell av lignende råd. OECDs nasjonale kontaktpunkt i Norge er én slik modell til etterlignelse. Kontaktpunktet skal vurdere om selskaper driver i strid med OECDs retningslinjer for et ansvarlig næringsliv. Kontaktpunktet bestod tidligere av medlemmer fra Utenriksdepartementet (UD), Nærings- og handelsdepartementet (NHD), LO og NHO, men ble kritisert for manglende innspill fra sivilsamfunnet og for å være for tett knyttet opp til regjeringen.⁴⁴ Etter en høringsrunde i 2009, ble kontaktpunktet gjort formelt uavhengig av regjeringen, men UD har driftsansvaret og ansetter sekretariatet. UD og NHD tar imot anbefalinger fra LO, NHO og ForUM om hvem som skal bli med i kontaktpunktets ekspertpanel.

Det er mulig å forestille seg en lignende modell for et styrket Etikkråd, riktignok med andre organisasjoner som kommer med tilrådninger om hvem som skal sitte i rådet. Det er ikke Changemakers oppgave å legge rammene for hvordan dette konkret kan utformes i detalj.

Konklusjon

I perioden 2009-2011, gjennomførte Etikkrådet ”innledende undersøkelser” av i gjennomsnittet 133 selskaper i året. Med et slikt tempo vil det ta rundt 60 år før rådet har rukket å gjennomføre selv begynnende undersøkelser av hele Oljefondets aksjeportefølje – gitt det meget usannsynlige scenarioet at ingen nye selskaper blir tatt inn i porteføljen i løpet av tidsperioden.⁴⁵

Man kan tenke på dagens etikkforvaltning med en analogi: verdens minste politistyrke er blitt bedt om å håndheve en av verdens strengeste straffelover, og denne politistyrken må be Justisdepartementet om lov hver gang de skal arrestere en mistenkt.⁴⁶ Etikkrådet er grovt underbemannet, men selv om det råder over sterke sanksjonsmidler, mangler rådet en grunnleggende selvstendighet.

Det blir ofte nevnt at Norge er ’best i klassen’ i spørsmålet om etiske investeringer. Etikkrådet ”har etablert seg som ledende i internasjonale investormiljøer på metoden om å vurdere uttrekk fra selskaper som opptre uetisk,” sier Hans Petter Graver.⁴⁷ Problemet er at vi er best i en dårlig klasse – ambisjonsnivået er lavt og innsatsen er halvhjertet. Vi kan ikke la andre investeringsfonds etikkpraksis fungere som rettesnor for hvordan vi skal løse våre etiske utfordringer, nettopp fordi det internasjonale ambisjonsnivået er for lavt.

Med et styrket og beslutningsdyktig Etikkråd, mener Changemaker imidlertid at Norge vil være godt på vei til å kunne leve opp til de etiske forpliktelsene vår ledende investorposisjon medfører.

¹ Statens pensjonsfond utland. 2012. “Årsrapport 2011.”

http://www.nbim.no/Global/Reports/2011/Annual%20report%202011/Arsrapport_11_web%20siste%20versjon.pdf

² Qvigstad, Jan F. 2011. “Om å forvalte rikdom. Visesentralbanksjef Jan F. Qvigstads* tale i Det Norske Videnskaps-Akademi.” <http://www.norges-bank.no/no/om/publisert/foredrag-og-taler/2011/8112011-jfq-videnskapsakademiet/>

³ Aftenposten.no. “For trege med etikk-beslutninger.” 16. mars, 2012.

http://www.aftenposten.no/oljefondet/For-trege-med-etikk-beslutninger-6785594.html#.T9mo3_kuuF9

⁴ Aftenposten.no. “Grande vil ta etikk-makt fra Sigbjørn Johnsen.” 16. mars, 2012.

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Grande-vil-ta-etikk-makt-fra-Sigbjorn-Johnsen-6785172.html#.T9mqgvkuuF8>

⁵ Gaarder, Pia Anette. 2011. “Finansdepartementets unnvikenhet i PetroChina saken.”

<http://www.framtiden.no/201112235444/aktuelt/etiske-investeringer/finansdepartementets-unnvikenhet-i-petrochina-saken.html>

⁶ Reuters. “PGGM excludes PetroChina from fund over Sudan.” 18. januar, 2008.

<http://www.reuters.com/article/2008/01/18/pggm-sudan-idUSL1857893820080118>.

⁷ Aftenposten.no. “For trege med etikk-beslutninger.” 16. mars, 2012.

http://www.aftenposten.no/oljefondet/For-trege-med-etikk-beslutninger-6785594.html#.T9mo3_kuuF9

⁸ Thommessen, Olaf. “Oljeetikk nødvendig for samstemt norsk politikk.” 21. mai, 2012.

<http://olafthommessen.na24blogg.no/?p=32>

⁹ Singasaas, Hilde. “Langsiktige og ansvarlige investeringer.” Vårt Land, 4. juni, 2012.

¹⁰ ForUM. 2012. “Høringsuttalelse, St. meld. 17 (2011-2012).”

¹¹ Intervju, Jørgen Randers. 13. juni, 2012.

-
- ¹² Etikrådet: Första, Andra, Tredje och Fjärde AP-fonden. 2012. "Årsrapport 2011."
http://www.ap4.se/upload/Etikr%C3%A5det/Etikradet_2011_web_2.pdf
- ¹³ Kommunal Landspensjonskasse. 2011. "Ansvarlige investeringer."
https://www.klp.no/polopoly_fs/1.10249.1307354621!/menu/standard/file/110606_sri_rapport_juni11_norsk.pdf
- ¹⁴ DN.no. "Oljefondet er størst i verden." 10. juni, 2011.
<http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article2159574.ece>
- ¹⁵ Statens pensjonsfond utland. "Årsrapport 2011."
- ¹⁶ Finansdepartementet. 2010. "Meld. St. 10 (2009-2010). Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009: 4.6.3 Spørsmål vedrørende statsobligasjoner." <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/2009-2010/Meld-St-10-2009-2010/4/6/3.html?id=599191>
- ¹⁷ Aftenposten.no. "Ikke etikk i hele Oljefondet." 10. mars, 2010.
<http://www.aftenposten.no/okonomi/innland/Ikke-etikk-i-hele-Oljefondet-5320963.html#.T-GeYvkuuF8>
- ¹⁸ Finansdepartementet. 2010. "Meld. St. 10 (2009-2010). Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009."
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/2009-2010/Meld-St-10-2009-2010/4/6/3.html?id=599191>
- ¹⁹ Etikrådet for Statens pensjonsfond utland. 2012. "Årsmelding 2011."
www.regjeringen.no/pages/1957930/Arsmelding-2011.pdf
- ²⁰ Norges Bank Investment Management. 2011. "Government Pension Fund Global: Holding of Equities at 31 December 2011." http://www.nbim.no/Global/Documents/Holdings/2011%20EQ_holdings_SPU.pdf
- ²¹ Doctors Without Borders. 2012. "Q&A: Patents in India and the Novartis Case."
<http://www.doctorswithoutborders.org/publications/article.cfm?id=5769&cat=briefing-documents>
- ²² Oxfam. 2007. "Oxfam's response to the statements by Novartis."
http://www.maketradeair.com/en/index.php?file=a2m_novartis_12022007.htm
- ²³ Nature.com. "Novartis challenges India's patent law." 21. mars, 2012.
<http://www.nature.com/news/novartis-challenges-india-s-patent-law-1.10262>
- ²⁴ Intervju, Trine Skei Grande, 15. juni 2012.
- ²⁵ Intervju, Arild Hermstad, 13. juni 2012.
- ²⁶ Statens pensjonsfond utland. 2012. "Årsrapport 2011." s. 53
- ²⁷ Statens pensjonsfond utland. 2012. "Årsrapport 2011." s. 53; Finansdepartementet. 2009. "St. meld. nr. 20 (2008-2009). Om forvaltningen av Statens pensjonsfond 2008." s. 32; Finansdepartementet. 2010. "St. meld. nr. 10 (2009-2010). Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009." s. 59.
- ²⁸ Etikrådets årsmelding 2010; Etikrådets årsmelding 2011.
- ²⁹ Statens pensjonsfond utland. 2012. "Årsrapport 2011."
- ³⁰ Aftenposten.no. "For trege med etikk-beslutninger." 16. mars, 2011.
http://www.aftenposten.no/oljefondet/For-trege-med-etikk-beslutninger-6785594.html#.T-HMc_kuuF8
- ³¹ Etikrådet for Statens pensjonsfond utland. 2006. "Tilråding: Monsanto."
<http://www.regjeringen.no/pages/2105468/Tilr%C3%A5dning%20Monsanto.pdf>
- ³² Intervju, Vemund Olsen, 5. juni, 2012.
- ³³ Whitney, Benson K. 2006. "Remarks by Ambassador Benson K. Whitney, Norwegian Institute of International Relations (NUPI)." <http://norway.usembassy.gov/disinvestment.doc>
- ³⁴ Etikrådet AP-fonderna. 2012. "Välkommen till Etikrådet."
<http://www.ap4.se/etikradet/StartPage.aspx?id=556> [lest 1. august, 2012]
- ³⁵ Etikrådet AP-fonderna. 2012. "Årsrapport 2011."
http://www.ap4.se/upload/Etikr%C3%A5det/Etikradet_2011_web_2.pdf
- ³⁶ PGGM. 2012. "Corporate Information."
http://www.pggm.nl/About_PGGM/Corporate_information/Corporate_information.asp [lest 1. august, 2012]
- ³⁷ Finansdepartementet. 2012. "Selskaper som er utelukket fra fondets investeringsunivers."
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/statens_pensjonsfond/ansvarlige-investeringer/selskaper-som-er-utelukket-fra-fondets-i.html?id=447122 [lest 1. august, 2012]
- ³⁸ PGGM. 2012. "Exclusions List: Companies."
http://www.pggm.nl/About_PGGM/Investments/Publications/Exclusions_lists/Exclusions_list_Companies.asp#0 [lest 20. august, 2012]
- ³⁹ PGGM. 2012. "Exclusions List: Fiscal."
http://www.pggm.nl/About_PGGM/Investments/Publications/Exclusions_lists/Exclusions_list_Fiscal.asp#0 [lest 20. august, 2012]

-
- ⁴⁰ PGGM. 2012. "Exclusions List: Government Bonds."
http://www.pggm.nl/About_PGGM/Investments/Publications/Exclusions_lists/Exclusions_list_Government_bonds.asp#0 [lest 20. august, 2012]
- ⁴¹ PGGM. 2012. "Responsible Investment Annual Report 2011."
http://pggm.nl/Images/PGGM_RI_annualreport_2011_tcm21-183371.PDF
- ⁴² Chesterman, Simon. 2008. "Turn to Ethics: Disinvestment from Multinational Corporations for Human Rights Violations – The Case of Norway's Sovereign Wealth Fund." *American University International Law Review*, 23: 577-615.
- ⁴³ Intervju, Benjamin Richardson, 12. juni, 2012.
- ⁴⁴ OECDs kontaktpunkt. 2012. "The Road to a More Effective Norwegian NCP."
http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/csr/Kontaktpunktet/120328_NORWEGIAN_NCP_MODEL.pdf
- ⁴⁵ Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland. 2012. "Årsmelding 2011."
www.regjeringen.no/pages/1957930/Arsmelding-2011.pdf
- ⁴⁶ Borge, Ingrid Aas. "Etikk er meir enn retningslinjer." *Dagsavisen*, 30. august, 2012.
- ⁴⁷ Intervju, Hans Petter Graver, juni 2012.