

Etikk eller butikk?

En studie av Statens pensjonsfond – Utland

Av Jonas Helgesen Ramberg

Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Mai 2011

Forord

Denne masteroppgaven er et resultat av en design som ble utviklet høsten 2010 i emnet “Implementering og evaluering av offentlig politikk”, der Jon Arve Nervik var foreleser. Da jeg bestemte meg for å utvikle designet til en masteroppgave, var det da også med Jon Arve som veileder. Samarbeidet oss imellom har vært meget godt gjennom hele perioden, og en stor takk rettes til han for konstruktive tilbakemeldinger og tro på prosjektet.

Jeg vil også gjerne takke instituttet og Ola Listhaug som har bidratt med nødvendig materiell som jeg ikke ville ha greid meg uten i gjennomføringen av alle intervjuene. I den sammenheng vil jeg samtidig takke alle som lot seg intervju.

Sist, men ikke minst vil jeg takke min kjære Martine for støtte gjennom hele prosessen, og spesielt i periodene der jeg insisterte på at verden kollektivt jobbet imot meg.

Innhold

1.0 Innledning.....	3
2.0 Historien om Statens pensjonsfond - Utland.....	5
2.1 Hvorfor etikk?.....	6
2.2 Det nye investeringsgrunnlaget	7
2.3 Hva er etikk?.....	8
3.0 Evalueringsform	10
3.1 Prosessevaluering	10
3.1.1 Struktur og aktørmodellen – Baklien.....	11
3.1.2 Hvordan vurdere resultatet av den offentlige innsatsen – Vedung.....	13
4.0 Tidligere forskning og teori.....	15
4.1 Gjennomførte evalueringer.....	15
4.1.1 The Albright Group LLC & Simon Chestermans rapport	15
4.1.2 Johnsen og Gjørbergs rapport	16
4.2 Høringsuttalelser.....	16
5.0 Metodisk tilnærming	16
5.1 Dokumentanalyse	17
5.1.1 Utfordringer tilknyttet datamaterialet.	17
5.2 Intervju.....	17
5.2.1 Utfordringer tilknyttet gjennomføringen av intervjuene.....	18
6.0 Hvem intervjues og hvorfor?.....	19
7.0 Evaluering av de etiske retningslinjene i SPU	21
7.1 Etikkers tilslutning	21
7.1.1 Konsensus i folket?	22
7.1.2 Ideelle organisasjoner	25
7.1.3 Oppsummering.....	26
7.2 Tiltakets grundighet	27
7.2.1 Graverutvalgets grundighet.....	27

7.2.2 2008-2009 evalueringens grundighet.....	36
7.2.3 Oppsummering.....	38
7.3 Institusjonenes arbeidsvilkår og samhandling.....	38
7.3.1 Ressurser.....	38
7.3.2 Kommunikasjon.....	40
7.3.3 Arbeids- og autoritetsfordeling.....	44
7.3.4 Oppsummering.....	46
7.4 Etikk og butikk.....	46
7.4.1 Er det en konflikt?.....	46
7.4.2 Positiv filtrering.....	47
7.4.3 Oppsummering.....	51
7.5 Etikk og politikk.....	51
7.5.1 Oppsummering.....	55
8.0 Konklusjon.....	55
Litteraturliste.....	58
Appendiks.....	62
Vedlegg 1: Oversikt over utelukkede selskaper*.....	62
Vedlegg 2: Intervjuguider.....	64

1.0 Innledning

Betydningen av petroleumforekomstene for norsk økonomi er stor, og inntektene fra oljenæringen er en sentral komponent for finansieringen av det norske velferdssamfunnet (Olje og Energidepartementet 2010). Norges oljeformue forvaltes gjennom Statens pensjonsfond – Utland (SPU) med langsiktighet og trygghet som grunnpilarer i forvaltningen. Trygghet ved at oljeformuen blir investert med liten risiko, og langsiktighet fordi formuen også skal sikre fremtidige generasjoner en del av oljeeventyret som beviselig vil ta slutt. Investeringene foretas i utenlandske aksjer og obligasjoner og per dags dato har fondet investert i over 8400 selskaper rundt om i verden (Meld. St. 15 2010-2011: 20). SPU er, i tillegg til å være det norske folks sparebøsse, en betydelig investor selv i internasjonal målestokk. Totalt eier fondet rundt én prosent, eller mer enn 3000 milliarder, av verdens børsnoterte aksjer, og fondet vokser stadig. Enhver endring i fondets investeringspraksis blir dermed viktig, og enkelte endringer er mer betydelige enn andre. I 2004 ble det bestemt at Norge, i sin forvaltning av SPU også skulle ta andre hensyn utover de økonomiske, og det ble etablert etiske minstestandarder for investering. Det er disse etiske minstestandardene som vektlegges i denne oppgaven, med en problemstilling som lyder: Kan prosessen som har tillagt Statens pensjonsfond – Utland etiske retningslinjer betraktes som en suksess?

For å besvare problemstillingen vil jeg gjennomføre en prosessevaluering av tiltaket om etiske retningslinjer. En slik tilnærming innebærer å studere alle prosessene som har vært sentrale i implementeringen og utviklingen av tiltaket, i motsetning til en tilnærming der kun effekten blir diskutert.

Tiltaket om etiske retningslinjer er i stadig forandring. Forståelsen av ansvarlige og etiske investeringer utvikler seg med nye holdninger i samfunnet. Til tross for at etikkbegrepet er grunnleggende i gjennomføringen av tiltaket, er det mangel på konkretisering og operasjonalisering av ordets betydning. For å kunne belyse problemstillingen på en hensiktsmessig måte vil begrepsoperasjonalisering være et gjennomgående element i oppgaven. Det vil vise seg at det offentlige forvaltningsapparatet har vært sparsomme med å utvikle tiltaket langs målbare linjer på flere områder, en utfordring og en mangel som jeg vil diskutere.

Den kontinuerlige utviklingen i forvaltningen av fondet og de etiske retningslinjene, blir omtalt i årlige stortingsmeldinger. Disse stortingsmeldingene vil i kombinasjon med intervjuer utgjøre en sentral del av datamaterialet. Intervjuene dekker et vidt spekter av interessenter - ideelle organisasjoner, politiske partier, Finansdepartementet, Norges Bank Investment Management (NBIM), Etikkrådets sekretariat og selskaper med forskjellig tilknytning til SPU.

Hensikten med intervjuene er å belyse hvordan ulike parter betrakter tiltaket og dets utvikling. Intervjuguidene er tilpasset spekteret av informanter, men innad i hver kategori er guidene forholdsvis like for å optimalisere sammenlikningsgrunnlaget. Evalueringen er lagt opp slik at jeg bedømmer tiltakets suksess ut fra et sett med kjerneelementer som har fremstått som sentrale i intervjuene, det øvrige datamaterialet og i den anvendte evalueringsteorien. En slik tilnærming innebærer en mer dyptgående evaluering av sentrale punkter ved tiltaket, i motsetning til en tilnærming der mange elementer blir diskutert, men med mindre dybde. Kjerneelementene jeg fokuserer på er: Etikdens tilslutning; grundighet; institusjonenes arbeidsvilkår og samhandling; etikk og butikk; og etikk og politikk. Det er ut ifra disse fem punktene jeg gjennom prosessevalueringen vil vurdere tiltaket.

Etikkens tilslutning på tvers av politiske partier og andre interessenter er i henholdt til anvendt teori (kapittel 3.0) viktig for at et offentlig tiltak skal være vellykket. Jeg argumenterer for at bred oppslutning er spesielt viktig ved tiltaket om etiske retningslinjer, da dette er en kontinuerlig prosess som lett vil kunne ta skade av skiftende politiske vinder ved uenighet blant partiene.

På samme måte som enighet er sentralt er også en *grundig* utvikling av tiltakets rammeverk viktig. For at et tiltak skal være vellykket bør implementeringsprosessen være grundig gjennomtenkt, og ikke inneholde elementer av for eksempel symbolsk politikk eller et utydelig begrepsapparat for måloppnåelse.

Videre er det viktig at de sentrale institusjonene for tiltaket kommuniserer godt med hverandre og har en fornuftig og balansert arbeids- og autoritetsdeling. I tillegg til en vurdering av resurstilførselen til tiltaket, vil jeg drøfte dette i kapitlet *Arbeidsvilkår og samhandling*.

De to siste drøftingskapitlene tar for seg de potensielle motsetningsforholdene mellom *etikk og butikk*, samt *etikk og politikk*. Helt fra tiltakets opprinnelse har det blitt drøftet om det eksisterer en konflikt mellom avkastning i fondet og etiske retningslinjer. Oppgaven konsentrerer seg om hvordan det eksisterende systemet ivaretar både det etiske og det foretningmessige aspektet, om alternative metoder har blitt vurdert, og om tiltaket tilpasses skiftende rammebetingelser. I vurderingen av forholdet mellom etikk og politikk er det et sentralt aspekt om politikerne har mestret å opprettholde det ønskede skillet mellom Norge som investor og utenrikspolitisk aktør. Det vektlegges fra sentralt hold at de etiske retningslinjene til fondet ikke er ment å representere norsk utenrikspolitikk. Hvorvidt man har lyktes med dette, samt en vurdering av konsekvensene ved å kombinere etikk og politikk, er viktig i bedømmingen av tiltakets suksess.

Resultatet av prosessevalueringen er at tiltaket totalt sett har vært vellykket, men det er forbedringspotensial tilknyttet alle de utvalgte vurderingskriteriene. Oppslutningen rundt tiltaket er for eksempel god, men nylige innførte endringer har bidratt til en mer usikker politisk enighet, en situasjon som medfører utfordringer. I et annet eksempel ser jeg at sentrale instanser har et forbedringspotensial hva angår kommunikasjon med hverandre, ideelle organisasjoner og berørte selskaper. Selv om dette området er forbedret gjenstår det mye arbeid, og enkelte forslag til løsninger blir presentert. Likevel er konklusjonen at prosessen tilknyttet tiltaket totalt sett har vært godt gjennomført.

2.0 Historien om Statens pensjonsfond - Utland

Historien om Statens pensjonsfond - Utland kan spores tilbake til 1988, men oljeeventyret som har gjort fondet til verdens nest største statlige fond hadde sin spede begynnelse tilbake i 1965 (SWF Institute 2008). I 1965 avklarte Storbritannia, Danmark og Norge delingen av kontinentalsokkelen etter det internasjonalt anerkjente midtlinjeprinsippet (Olje og Energidepartementet 2010). De første konsesjonene ble utlyst samme år, og det første drivverdige funnet var Ekofisk-feltet i 1969 (ibid).

I takt med nye funn har inntektene til den norske stat økt, og ved utgangen av 2011 er petroleumsnæringens bidrag til statskassa forventet å være 313 milliarder kroner. Det tilsvarer hele 28 prosent av statens samlede inntekter, beregnet til 1113 milliarder (Finansdepartementet 2010a). Opprettelsen av fondet var et resultat av en politisk forståelse om at inntektene fra norsk sokkel på et tidspunkt ville føre til en nettoavkastning for den norske stat. I praktisk betydning forventet man med andre ord å tjene mer penger enn man trengte for å balansere statsbudsjettene, og denne avkastningen måtte forvaltes fornuftig. I 1988 begynte prosessen, men det var ikke før i 1990 at daværende Statens petroleumsfond ble opprettet (NOU 1988:21: 13-14, St.meld. nr. 1 2003-2004: 81).

Det første innskuddet skjedde i 1996 da et overskudd på statsbudsjettet fra 1995 ledet til at de to første milliardene trillet inn i Statens petroleumsfond (St.meld. nr. 1 2003-2004: 81). Tre år senere var overskuddet på over 56 milliarder kroner, mens fondets størrelse ved utgangen av 2010 var i overkant av 3 000 milliarder (NBIM 2010a).

Kun deler av petroleumssektorens overskudd fases inn i økonomien, og det er dette vi kjenner som det oljekorrigerte underskuddet i statsbudsjettene. Det oljekorrigerte underskuddet er et forutsett underskudd, og regnskapet balanseres med en gitt sum fra SPU. Denne summen varierer naturlig nok, men det er satt en øvre grense på fire prosent av den totale fondskapitalen, kjent som handlingsregelen (Finansdepartementet 2007). I 2006 ble petroleumsfondet omdøpt til

Statens pensjonsfond – Utland. Det nye navnet er mer dekkende for fondets hensikt. Ettersom oljen beviselig tar slutt vil også motoren i norsk økonomi stoppe opp en gang i fremtiden. For å hindre at rikdommene kun kommer dagens befolkning til gode forvaltes kapitalen med trygghet og langsiktighet for øye, slik at også fremtidige generasjoner kan høste fruktene fra norsk sokkel.

Selve forvaltningen av fondet er Finansdepartementets ansvar, mens den operative forvaltningen er delegert til NBIM, som er forvaltningsenheten i Norges Bank (NBIM 2010b og c). Det innebærer at departementet tar beslutninger om de overordnede retningslinjene, som Norges Bank inkorporerer i sin investeringsstrategi for den norske oljeformuen (Meld. St. 10 2009-2010: 79). Forvaltningen av SPU er imidlertid også preget av retningslinjer utover finansiell avkastning, og historien bak tiltaket om etiske investeringer er tema i det følgende.

2.1 Hvorfor etikk?

Det er vanskelig å spore et konkret opphav til tanken om etisk forsvarlige investeringer, men det var en tydelig politisk debatt i årene før innføringen av tiltaket. Debatten var blant annet preget av Sosialistisk Venstreparti (SV) med Øystein Djupedal og Kristin Halvorsen i sentrale posisjoner. I flere offentliggjorte stortingsmøter helt tilbake til 2001, kritiserer de to SV-representantene profittjaget i oljefondet. I et utdrag fra et Stortingsmøte 21. mars 2001, uttaler Djupedal:

Jeg vil gjerne utfordre statsministeren på følgende: SV har avdekket at oljefondet investerer pengene våre bl.a. i landmineproduksjon. Fra 1999 til 2000 har vi sågar tredoblet vår investering i denne bedriften i Singapore. Norge var et av flere land som tok initiativ til et internasjonalt forbud mot landmineproduksjon, og det lyktes oss også i 1997 å få til en internasjonal avtale om dette. Takk og pris! Så opplever vi at det norske oljefondet, som ikke har andre retningslinjer enn avkastning, investerer penger i denne type virksomhet. Det finnes ikke noe annet ord på norsk enn skammelig om at vi faktisk gjør det (Djupedal 2001).

I 2001 var SV i opposisjon, og sto dermed friere til å påpeke en rekke uønskede forhold ved den norske stat og politikken som føres, uten å måtte bære byrden med å gjøre noe med det. Arbeiderpartiet (Ap) var derimot i regjeringsposisjon, og kritikken Djupedal rettet mot investeringen av norske oljepenger ble besvart:

Jeg har sett det SV har gjort. Jeg har også sett at SV mener at vi skal ut av miljøskadelige virksomheter, at vi skal ut av våpenproduksjon, at vi skal ut av virksomheter som investerer i Burma, at vi skal ut av virksomheter som driver med andre ting som SV ikke liker. Det vil være en ganske omfattende omlegging av retningslinjene for petroleumsfondet (Stoltenberg 2001).

I dag vet vi at både investeringer i Burma og selskaper som produserer sentrale komponenter til landminer eller bidrar til grove miljøskader er utelukket. Arbeiderpartiets skepsis endret seg forholdsvis raskt da stadig flere tvilsomme investeringer ble avslørt, og partiene som ønsket endring i investeringspraksisen på Stortinget ble stadig flere. Et tiltak var nært forestående.

Allerede i nasjonalbudsjettet for 2002 ble det fastslått at folkerettslige brudd utgjorde grunnlag for utelukkelse (St.meld. nr. 1 2001-2002: 90). I 2002 ble det videre, i samsvar med Stortingets vedtak, satt ned ett utvalg som skulle "fremme forslag om et sett av etiske retningslinjer for Petroleumsfondet" (Finansdepartementet, ukjent årstall). Graverutvalget (etter utvalgets leder, professor Hans Petter Graver) skulle evaluere muligheten for å basere SPU's investeringer på etiske prinsipper: "Utvalget skal definere begrepet etiske retningslinjer nærmere og vurdere formålet med slike retningslinjer for Petroleumsfondet" (Finansdepartementet, ukjent årstall). Resultatet av utvalgets arbeid og konsekvensene for forvaltningen av SPU er tema i det følgende.

2.2 Det nye investeringsgrunnlaget

Graverutvalget leverte sin rapport i 2003, og i *Revidert nasjonalbudsjett 2004* utgjør rapporten grunnsteinen i utviklingen av nye etiske prinsipper for investering (St.meld. nr. 2 2003-2004: 52). Graverutvalget påpekte i sin rapport at SPU burde forvaltes med den hensikt å ivareta to etiske forpliktelser:

- Forpliktelsen til å sikre at også kommende generasjoner får del i oljeformuen. Dette tilsier at fondet forvaltes med sikte på å oppnå en god langsiktig avkastning.
- Forpliktelsen til å respektere grunnleggende rettigheter hos dem som blir berørt av virksomheten til selskapene fondet investeres i. Dette tilsier at fondet ikke investeres der det er en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til grovt uetiske forhold (ibid 52).

Graverutvalgets arbeid inkluderte, i tillegg til de generelle forpliktelsene, tre mekanismer som fondets forvaltere har til rådighet ovenfor selskaper: Eierskapsutøvelse, negativ filtrering og uttrekk (ibid: 53). Som tidligere nevnt eksisterte en variant av uttrekksmekanismen også før Graverutvalgets rapport. Derimot var prinsippene om eierskapsutøvelse og negativ filtrering to nye elementer i arbeidet for et mer etisk Statens pensjonsfond - Utland. Som SPU's forvalter er eierskapsutøvelse tilknyttet Norges Bank, mens uttrekksmekanismene er ansvaret til det opprettede Etikkrådet.

De etiske retningslinjene og forpliktelsene har siden innføringen i 2004, slik de ble utarbeidet av Graverutvalget, ikke endret seg. Rammeverket er fortsatt inntakt, men innholdet er

utviklet og forandret. I hovedsak er de endringene som har blitt gjort dokumentert i Stortingsmelding nr. 20 2008-2009. Stortingsmeldingen oppsummerte den tilbakelagte fireårsperioden med etiske hensyn, samt resultatene av evalueringsrunden av 2008 og de foretatte endringene. Tiltaket om etiske retningslinjer ble i hovedsak karakterisert som en suksess for perioden 2004-2008, men noen endringer ble gjort. Av endringene som har fått mest oppmerksomhet er beslutningen om å opprette en mekanisme der selskaper settes til observasjon (overvåkning), samt avgjørelsen om å utelukke tobakksindustrien som helhet. Sistnevnte medførte at Norges Bank som fondets operative forvalter utfiltrerte totalt 17 selskaper fra porteføljen i 2009 og senere ett i 2010 (Etikkrådet 2009, Etikkrådet 2011).

I ettertid har det kommet til ytterligere stortingsmeldinger som omtaler forvaltningen av SPU. Stortingsmelding nr. 10 2009-2010 er meget sentral, og konkretiserer endringene foretatt i 2008-2009 evalueringen. Denne vil bli omtalt ytterligere senere. Stortingsmelding nr. 15 2010-2011 er den nyeste, men på områdene denne teksten omfatter inneholder den lite nytt. Den refererer kun til tidligere meldinger, og er derfor mindre omtalt her, til tross for at dokumentet er nærest i tid.

2.3 Hva er etikk?

Etikkbegrepet er gjennomgående i de omtalte stortingsmeldingene, men til tross for dette er en generell begrepsavklaring fraværende. Denne mangelen er et viktig evalueringsmessig poeng, og som jeg vil omtale i senere kapitler. Det er imidlertid også nødvendig å gjøre rede for hvilken forståelse av etikk som ligger til grunn for selve evalueringen.

etikk, den teoretisk-systematiske fremstilling og behandling av handlingslivets moralske problemer; moralfilosofi [...] Den besvarer spørsmål som f.eks.: Hva bør vi gjøre? Hvordan bør vi leve? (Tjønneland 2009)

«Nestekjærligheten er den høyeste moralske verdi» er et eksempel på et normativt etisk utsagn (Tjønneland 2009).

Tjønnelands definisjon slik sitert ovenfor, innebærer en betraktning om at etikken er moralens teori. Moralen er en bedømmelse om hva som er rett og galt, mens etikken er refleksjonen rundt andres eller egen moral (Tjønneland 2009). Etikk er et begrep som gjerne har et normativt utgangspunkt; en forståelse eller oppfatning om at enkelte handlingsmønstre er bedre enn andre: “[...] etikk oppstiller normer og vurderinger som skal gjelde for moralsk riktig og god atferd” (Ibid).

Til en hvis grad er definisjonen på etikk hentet fra leksikon forklarende nok i seg selv, men satt i sammenheng med det området som skal studeres bør etikkbegrepet klargjøres ytterligere. Tidligere leder for Eierskapsgruppen i (NBIM) og forsker ved PRIO, Henrik Syse, har forsøkt å spore hvorfor etikk og eierskapsutøvelse blandes i forvaltningen av SPU (Syse 2007). Slik Syse ser det er det en potensiell konflikt mellom “etikk og butikk” og “etikk og etikk”. Førstnevnte konflikt innebærer at størst mulig avkastning på investeringene som foretas ikke nødvendigvis går overens med etiske verdier. Med andre ord, hvis målet er å tjene mest mulig penger til enhver tid, så er det ikke sikkert at det er lønnsomt å tillegge investeringene et etisk fundament. På den annen side virker det logisk at etterstrebbelsen av profitt også er etisk, da dette vil komme fremtidige generasjoner til gode. Å forvalte pengene med liten risiko og med et langsiktig perspektiv for fremtidige generasjoners beste, er etisk. Eksisterer det konsensus om denne tolkningen, endres problemstillingens natur og det blir snakk om en “etikk og etikk” konflikt, der man kan ende opp med å måtte velge i hvilken retning etikken skal gjelde: Skal man forvalte SPU slik at fremtidige generasjoner får så stor del av kaka som overhodet mulig, eller skal man risikere å ende opp med en mindre inntjening ved å forvalte pengene i etisk forsvarlige selskaper?

Alternativene ovenfor er heldigvis ikke gjensidig utelukkende. Som Henrik Syse (2007: 231) poengterer “Det underliggende poeng her er ganske enkelt: Mennesker handler som oftest ut fra flere motivasjoner på én gang”. Det innebærer i vårt tilfelle nødvendigheten av å kunne godta et kompromiss, da et mulig scenario er at man må utelukke et særdeles lønnsomt selskap eller en lønnsom næring da deres virke er uetisk. Kompromisset ligger i at næringen eller selskapet må kunne karakteriseres som *grovt uetisk* for å kunne ekskluderes, og dermed gjøres det et forsøk på å ikke innlemme en for stor del av porteføljen i kategorien av etisk tvilsomme selskaper. De to prinsippene møtes på halvveien: Fremtidige generasjoner skal få ta del i dagens oljerikdommer med langsiktige og lønnsomme investeringer, men der enkelte begrensinger er tillagt investeringene etter et knippe definerte etiske prinsipper.

Det er for øvrig nødvendig å presisere at det strides om såkalte SRI-investeringer (“Socially Responsible Investments”) som Statens pensjonsfond – Utland er kategorisert som, øker risikoen for lavere avkastning enn konvensjonelle fond (Johnsen & Gjølberg 2008: 14-17). Hvis tilfellet er at fond basert på SRI prinsipper er like lønnsomme som tradisjonelle fond vil insentivet for å følge etiske retningslinjer øke. Det er imidlertid mange varianter av SRI, og det går en mulig grense der spesielt krevende etiske handlingsregler vil øke sannsynligheten for lavere lønnsomhet, eller i hvert fall øke risikoen for svingninger i lønnsomheten. Forholdet

mellom etikk og butikk vil diskutere ytterligere senere, og definisjonene og avgrensningene som er gjort for etikkbegrepet legges til grunn til tross for den pågående debatten.

Tilnærmingen som her er gjort til etikkbegrepet kan sies å være i tråd med definisjonen innledningsvis i kapittelet: Det er foretatt en systematisk behandling av moralske problemer som ”hva bør vi gjøre?”, med resultat at den mest egnede moralske løsningen ligger i en kombinasjon av nestekjærlighet og investeringssamvittighet. Slik vil også denne oppgaven behandle etikkbegrepet; som en kombinasjon av generell definisjon og en saksspesifikk tilpasning.

3.0 Evalueringsform

Når et tiltak skal evalueres er det vanlig med et hovedskille mellom henholdsvis prosess- og effektorientert evaluering. Metodene har ulike styrker og svakheter ut ifra hva som skal forskes på (Mohr 1995: 260), “Utfordringen ligger i å finne den kombinasjonen som er best tilpasset de empiriske prosessene man skal studere” (Vik-Mo & Nervik 1999: 47). Begrepet effektevaluering viser til en form for kausalsammenheng, et forhold mellom X og Y . Det tas sikte på å evaluere et offentlig program ved å bedømme effekten tiltaket hadde på området det var ment å omfatte (Mohr 1995: 1). Prosessevaluering er opptatt av hele tidsaspektet fra tiltakets tidlige historie til resultatet, og betrakter kausalsammenhengen mellom X og Y som betinget ut ifra prosessene i mellom. Til tross for at metodene overlapper på enkelte punkter, dekker de også ulike områder ved evalueringen av et tiltak. En av effektevalueringens svakheter er det utelukkende fokuset på tiltaket og evalueringen av effekten, mens alle prosessene befinner seg i en “black box” eller et “svart boks-fenomen” (Thagaard 2003: 15). Dette er årsaken til at prosessevaluering har blitt stadig mer akseptert, da denne metoden konsentrerer mindre på den endelige effekten og mer på prosessen som ledet frem til den.

3.1 Prosessevaluering

I en prosessevaluering er det sentralt å se på hvilke faktorer som kan forklare *hvorfor* tiltaket har hatt en eventuell effekt, mer enn kun å konstatere at så er tilfellet: “En evaluerer bør ikke bare stille spørsmålet om innsatsen har bidratt til resultatet, men også hvorfor” (Vedung 1998: 166) (sitering av Vedung er oversatt fra svensk til norsk). Evert Vedung (1998: 168) presenterer i denne sammenhengen åtte punkter som kan bidra til å forklare resultatet av den offentlige innsatsen. Disse punktene er i oppgaven et sentralt grunnlag for evalueringen av tiltaket om etiske retningslinjer for SPU.

Bergliot Baklien (2000) presenterer ulike modeller for å studere prosesser som enten hører til fortiden, nåtiden eller har et framtidsperspektiv. Tiltaket om etiske retningslinjer i SPU

hører til fortiden da prinsippene ble fastsatt i 2004, til tross for at resultatet av tiltaket vil vises i uoverskuelig fremtid. Bakliens (2000) modeller fokuserer ikke bare på tidsperspektivet, men også på hva slags betingelser som må være tilstede for at et tiltak skal kunne karakteriseres som en suksess, og det er en slik modell som vil være sentral i evalueringen.

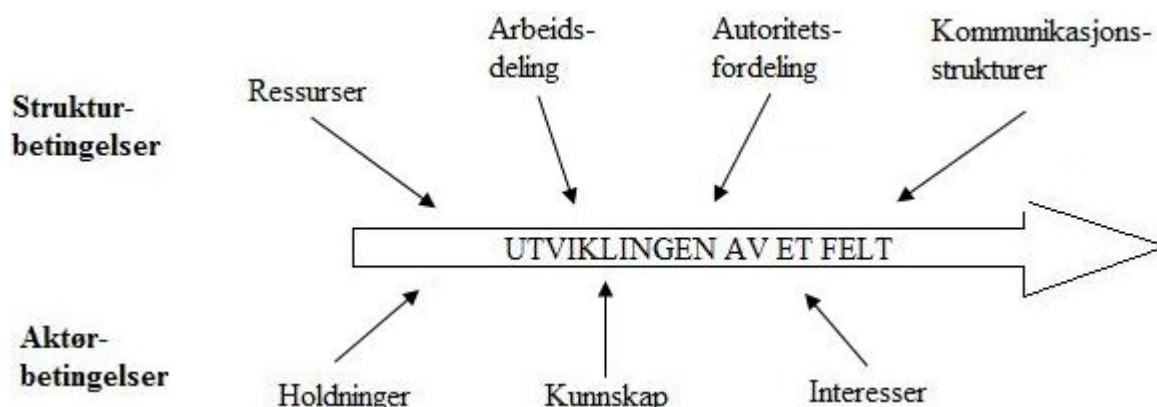
Før de nevnte evalueringsbidragene blir gjennomgått ytterligere er det hensiktsmessig å drøfte i hvilken kategori bidragene kan plasseres. Jeg har allerede vært inne på at en klassifisering innenfor metodebegrepet kan være på sin plass, men det er også en teoretisk dimensjon. Vedungs (1998: 168) åtte punkter er en teori om hvilke prosesser som er sentrale i utformingen og gjennomføringen av et tiltak, og dermed hva som er essensielt ved en evaluering. Hensikten med de åtte punktene er ikke å presentere en ufeilbarlig teori der Y alltid er en konsekvens av X , men heller å “presentere en liste over faktorer, som kan innvirke på (utilsiktet eller bevisst) utfallet av innsatser i den offentlige sektor og som kan være til praktisk hjelp for prosessevaluatorer” (Vedung 1998: 169). De åtte punktene er altså ikke en fullverdig teori, men mer et teoretisk rammeverk. I tillegg er punktene en metode som beskriver hvordan evaluatoren kan gå frem når et statlig tiltak evalueres. Det samme kan sies om Bakliens modell (se figur 1.0). Modellen tar for seg ulike punkter som bør være på plass for at et tiltak skal få det ønskede resultatet. Dermed er det både en teori om hva som er sentralt i en prosess, men også en metode som forskeren kan ta i bruk i forsøket på å gjennomføre en tilfredsstillende evaluering. Teori- og metodebegrepene blir brukt om hverandre i denne oppgaven når Baklien og Vedungs bidrag drøftes.

Et aspekt jeg mener er viktig å påpeke er de sentrale forskjellene mellom tradisjonelle statlige tiltak som teoriene er utviklet for og det tiltaket som skal studeres. Baklien tar for eksempel for seg tiltak som vil gå den tradisjonelle veien nedover gjennom det norske byråkratiet og skal gjelde eksisterende institusjoner. Tiltaket om etiske retningslinjer for SPU skal derimot ikke implementeres gjennom et eksisterende rammeverk, men blant annet gjennom et spesialdesignet etikkråd som kun har dette som oppgave (St.meld. nr 2 2003-2004: 60). Det innebærer at metodene som brukes nødvendigvis må tilpasses for å egne seg bedre til vår case.

3.1.1 Struktur og aktørmodellen – Baklien

Bakliens forståelse for prosessene som er sentrale i implementeringen og gjennomføringen av et tiltak er oppsummert i modellen *Strukturer og aktører* (Baklien 2000: 64):

Figur 1.0 *Strukturer og aktører*



Gode struktur- og aktørbetingelser er sentrale elementer hver for seg, men for at individene skal kunne yte sitt beste må de strukturelle forutsetningene være tilstede (Baklien 2000: 63-64). Strukturene er de økonomiske og organisatoriske rammebetingelsene ved et tiltak og består av ressurser, arbeidsdeling, autoritetsfordeling og kommunikasjonsstrukturer.

Ressursbetingelsene er i stor grad selvforklarende. De er sentrale elementer for ethvert tiltak. Selv om begrepet kan innebære mye, er det først og fremst økonomiske aspekter som står sentralt. Har for eksempel regjeringen bevilget en tilstrekkelig sum for å sikre tiltakets suksess?

Arbeidsdeling er et spørsmål om hvem som skal gjøre hva. Baklien (2000: 64) er inne på at fordeling av arbeidsoppgaver ofte kan være kimen til disputer i byråkratiet. Kan dette være tilfelle selv når tiltaket innebærer etableringen av en helt ny instans som Etikkrådet? Er/har arbeidsfordelingen vært god mellom politikerne og forvalterne av fondet?

Autoritetsforhold er nært knyttet til arbeidsdeling og omfatter hvem som har makt til å treffe hvilke beslutninger knyttet til tiltaket. Dette er naturligvis et helt sentralt punkt, da maktfordelingen ved implementeringen og utformingen av et tiltak er helt sentralt for hvordan tiltaket blir sendes ut. Hvilke partier utformet tiltaket? Hvordan er maktforholdet mellom relevante institusjoner og organisasjoner, og hvorfor er det slik?

Kommunikasjonsstrukturer er den siste strukturelle forutsetningen. God kommunikasjon er viktig både for tiltakets legitimitet utad og effektiviteten innad (Baklien 2000: 65). For eksempel er det essensielt at alle aktørene har samme forståelse av hva tiltakets målsetting er, og at de ulike organene er i dialog. Har Finansdepartementet god kommunikasjon med Etikkrådet og Norges Bank? Er bedriftene som blir berørt av tiltaket tilstrekkelig informert, og er deres synspunkter tatt med i vurderingen av tingenes tilstand?

Aktørbetingelsene består av *holdninger*, *kunnskap* og *interesser*. Holdningene individene har til tiltaket er sentralt for god gjennomføring. At aktørene er kjent med visjonene tiltakets

ambassadører hadde er sentralt for gjennomføringen. Enda bedre er det naturligvis om aktørene har en genuin interesse for feltet, da er potensialet for vellykket gjennomføring større. Kunnskap er den siste aktørbetingelsen, og det er selvsagt viktig at personene som skal utforme og implementere tiltaket har den nødvendige kunnskapen. Aktørenes kunnskap er også sentralt for tiltakets legitimitet utad. Spørsmål som eksempelvis kan stilles er hvorvidt kunnskapen som etikkrådet medlemmer besitter er tilstrekkelig i forhold til de arbeidsoppgaver som skal utføres? Eller om Finansdepartementets representanter er egnede som fondets overordnede forvaltere av fondet?

3.1.2 Hvordan vurdere resultatet av den offentlige innsatsen – Vedung

Vedung presenterer åtte punkter for å vurdere resultatet av et offentlig tiltak (Vedung 1998: 168), og disse er gjengitt i boks 1.0

Boks 1.0 *Åttepunktsteorien*

- | | |
|----------------------------------|---------------------------------------|
| 1. Tiltakets historiske bakgrunn | 5. Kontrollens organisering |
| 2. Innsatsen | 6. Andre myndigheter og annen innsats |
| 3. Implementering | 7. Markedet og konsumentenes reaksjon |
| 4. Adressater/mottakere | 8. Øvrige omgivelser |

Selv med begrenset informasjon om hva punktene innebærer kan man med et kjapt overblikk se at enkelte punkter trolig vil ha mindre betydning for evalueringen av etiske retningslinjer enn andre. Det er viktig å poengtere at det ikke er hensikten å gjennomføre denne evalueringen slavisk etter teoriene, men vurdere datamaterialet ut ifra de punktene som fremstår som relevante.

Punkt én omfatter tiltakets historiske bakgrunn. Viktigheten av å implementere prosessen som ledet fram til tiltaket i evalueringen har allerede blitt påpekt, og i henhold til Vedung er dette et aspekt som for ofte blir neglisjert (Vedung 1998: 169). Årsaken kan være at man ikke ser nødvendigheten av å evaluere prosessen før det faktiske tiltaket, men heller konsentrerer seg om hvordan tiltaket blir implementert. Problemet er at prosessen i forkant av et tiltak kan bidra til å forklare tiltakets resultat (ibid: 169). Tiltakets historiske bakgrunn er sentralt i en evaluering som kan oppsummeres i seks underkategorier: Om tiltaket innebærer videreføring eller et tydelig brudd med tidligere fulgt politikk; om tiltaket ble vedtatt med bred politisk støtte; om forandringen ble ansett til å ha stor eller liten effekt; om forslaget om endring mottok lite eller mye oppmerksomhet; om innsatsen var ment seriøst eller inneholdt elementer av symbolsk

politikk; og til sist om regionale og lokale forvaltningsmyndigheter, private aktører og mottakerne / adressatene av tiltaket deltok i utviklingen av tiltaket (ibid: 170, Vedung 1997: 214).

Innsatsen er preget av tre sentrale faktorer: Tydelighet, teknisk kompleksitet og programteoriens validitet (Vedung 1998: 173). Tydelighet kan ved implementeringen av et offentlig tiltak ha både positive og negative sider. Hvis politikerne som utformer tiltaket gir en detaljert gjennomføringsplan nedover i byråkratiet kan dette bidra til å hindre konstruktiv kreativitet, og dermed ha den motsatte effekten enn intendert. På samme måte kan for løs definering av arbeidsoppgavene gjøre at både de styrende og implementerende instansene mister det egentlige målet av syne, og prosjektet kan få et annet resultat enn det målet var i utgangspunktet. Teknisk kompleksitet innebærer i enkle ordelag at tiltakets gjennomføring er så komplekst at det er vanskelig å forstå og dermed også vanskelig å gjennomføre. Siste punkt er programteoriens validitet eller gyldighet, og omhandler hvorvidt den forventede kausalsammenhengen mellom tiltak og resultat er fornuftig / realistisk. Hvis tiltakets suksess er bygget på feilaktige forutsetninger har man dermed en dårlig / uriktig programteori, men læring av foretatte feil kan endre tiltaket tilbake på sporet av suksess (Vedung 1998: 178)

Implementeringsaspektet kan deles inn i fire ledd: Myndighetene, mellomorganisatoriske nettverk, grasrotbyråkrater og mottakernes deltakelse. Videre kan de nevnte leddene vurderes ut fra kategoriene forståelse, kapabiliteter og vilje. Med andre ord er det sentralt at for eksempel grasrotbyråkrater ikke bare forstår hva tiltaket går ut på, men har kapabilitetene og viljen til å gjennomføre det (ibid: 180)

Det fjerde punktet angår mottakerne eller adressatene for tiltaket. Mottakernes forståelse, muligheter, vilje, organisatoriske tilhørighet og generelle problemområder vil kunne spille inn på hvordan tiltaket fungerer. Er ikke adressatene tilstrekkelig kjent med tiltaket, vil de kanskje heller ikke kun handle i ønsket retning (Vedung 1998: 187).

Kontrollens organisering, punkt fem, problematiserer om kontrollering / evaluering i etterkant av et tiltak kan bidra til revidering og endring. Punkt seks berører signifikansen andre tiltak eller andre statlige faktorer kan ha på resultatet, mens nest siste punkt omhandler reaksjonene tiltaket ledet til hos konsumentene og om de var slik beslutningsmyndigheten forventet seg. Det siste punktet i Vedungs åttepunktsteori er hvorvidt tiltaket har støtte i de øvrige omgivelsene, deriblant andre interessenter. Interessenter som ikke direkte har tilknytning til noen del av tiltaket, kan allikevel påvirke resultatet.

4.0 Tidligere forskning og teori

Statens pensjonsfond - Utland har en forholdsvis kort historie, men i løpet av dets fartstid har det blitt gjort store endringer og flere evalueringer. I regi av Finansdepartementet i 2008 ble det arrangert en internasjonal konferanse kalt “Investing for the future” (Finansdepartementet 2008a: 3). Formålet med konferansen var å “diskutere utfordringene knyttet til integrering av sosiale og miljømessige hensyn i investeringsbeslutninger.” (ibid: 3). Konferansen innledet også året der de etiske retningslinjene skulle evalueres, og i så henseende ble det foretatt to store grep. Først og fremst innhentet Finansdepartementet to eksterne rapporter etter utlysning, henholdsvis fra The Albright Group LLC & professor Simon Chesterman samt fra professor Thore Johnsen og professor Ole Gjølberg. Deretter ble det innledet en høringsrunde der alle potensielle interessenter ble gitt anledning til å komme med evaluerende innspill til hvordan de etiske retningslinjene hadde fungert, og hvordan de kunne styrkes.

4.1 Gjennomførte evalueringer

De to rapportene som ble innhentet av Finansdepartementet i 2008 var “Assessment of Implementation of Articles 3 and 4 of the Ethical Guidelines for the Government Pension Fund - Global” (The Albright Group LLC & Simon Chesterman 2008) og “Etisk forvaltning av Statens Pensjonsfond Utland: En oppdatert analyse” (Johnsen & Gjølberg 2008). Evalueringene skulle ta utgangspunkt i forskriften om forvaltning av Statens pensjonsfond – Utland av 22. desember 2005, der de etiske retningslinjene er fastsatt. Finansdepartementet la i tillegg til grunn tre kriterier som evalueringene måtte dekke; hvordan Norges Bank har utført sitt embete; hvordan Etikkrådet har utført sitt embete; og hvordan samarbeidet disse to imellom har fungert (Finansdepartementet 2008b: 4). De to rapportene ble overlevert i mai måned 2008, og en kort gjennomgang er å finne i det følgende.

4.1.1 The Albright Group LLC & Simon Chestermans rapport

Metodene som er brukt for å foreta evalueringen er en rekke intervjuer samt dokumentanalyse av ulikt materiale. Intervjuer er foretatt med Etikkrådet, Norges Bank Investment Management, eksterne ekspert på områder, berørte selskaper samt en rekke andre interessenter. Likheten i bruk av metode er derfor stor fra denne rapporten til evalueringen som skal foretas i denne studien (dette vil diskuteres ytterligere i metodedelen, kapittel 5). Totalt kommer det i rapporten fram 27 anbefalte endringer som Finansdepartementet burde ta til etterretning, disse anbefalingene og rapporten mer generelt vil kommenteres og sammenliknes senere i studien.

4.1.2 Johnsen og Gjørbergs rapport

Rapporten til Tore Johnsen og Ole Gjørberg har et noe annet fokus enn The Albright Group LLC og professor Simon Chesterman. Evalueringen er en effektevaluering som i stor grad baserer seg på det økonomiske aspektet ved etableringen av etiske retningslinjer for SPU. De rene økonomiske vurderingene i rapporten er ikke av stor relevans for denne oppgaven som gjennom en prosessevaluering først og fremst handler om hvorvidt tiltaket slik det ble fremlagt av regjeringen har bidratt til et mer etisk pensjonsfond. Johnsen & Gjørberg har derimot i tillegg fokusert på mer generelle områder, nemlig “effekter utover avkastning (og risiko) alene, nemlig om de mulige etiske effektene av prinsippene for etisk forvaltning” (Johnsen & Gjørberg 2008: 6). Blant vurderingene som er gjort mer utelukkende rettet mot etikken er anbefalingene i hovedsak knyttet til begrepene negativ og positiv seleksjon. Anbefalingene og rapporten generelt vil bli ytterligere gjenstand for kommentarer og sammenlikning senere.

4.2 Høringsuttalelser

I tillegg til de to rapportene som ble hentet inn i 2008 ble det åpnet for en høringsrunde der alle interesserte parter fikk muligheten til å kommentere de etiske retningslinjene. Totalt var det 57 henvendelser som hadde konkrete innspill som kunne bidra i en evaluering. En av de største overordnede kategoriene som besvarte høringsinvitasjonen var ideelle organisasjoner, som for eksempel World Wide Fund Norge, Amnesty International Norge, Regnskogsfondet og Redd Barna. Tross den muligens naturlige dominansen av frivillige organisasjoner var den totale bredden av respondenter stor. Forskningsinstitusjoner, fagbevegelser, privatpersoner og instanser direkte involvert i utviklingen av de etiske retningslinjene meddelte sine anbefalinger. De var naturlig nok mest opptatt av interessefeltet hver enkelte respondent befant seg innefor, men ettersom bredden var forholdsvis stor ga det et interessant bidrag til evalueringen av etikken innenfor SPU. I tillegg bidro den totale listen over høringsuttalelser med et godt utgangspunkt for å velge potensielle intervjuobjekter til denne oppgaven.

5.0 Metodisk tilnærming

Denne evalueringen konsentrerer seg om prosessene tilknyttet tiltaket, der hele tidsløpet fra årsakene til tiltaket, utformingen og til det endelige resultatet er relevant. Hensikten med evalueringen er å vurdere om prosessen som har tillagt SPU etiske investeringsprinsipper kan sies å ha vært en suksess så langt. Metoden for å besvare problemstillingen er dokumentanalyse og intervjuer. Ved å kombinere ulike metoder på denne måten vil evalueringen kunne gi et mer helhetlig bilde av de sosiale fenomener som studeres (Thagaard 2003: 14).

5.1 Dokumentanalyse

Datamaterialet som ligger til grunn for dokumentanalysen er stortingsmeldinger, høringsrunder og lover, i tillegg til referater fra stortingsmøter, tidligere evalueringer og dokumenter tilknyttet de ulike instansene som forvalter SPU og etikken fondet drives etter.

5.1.1 utfordringer tilknyttet datamaterialet.

Datatilgjengelighet er en essensiell utfordring for analyse av dokumenter. Tilgjengeligheten av data, eller mangelen på sådan, kan for eksempel være et resultat av at informasjonen er av sensitiv art. Det kan også være snakk om personopplysninger eller stats- og/eller bedriftshemmeligheter. I evalueringene av de etiske retningslinjene som ble foretatt i 2008, innså man at ikke all informasjon var disponibel for evaluatorene: “We understand that not all deliberative and confidential matters have been available to us [...]” (The Albright Group LLC & Simon Chesterman 2008: 12). Dette er et potensielt problem som gjelder det meste av forskning, men i tilfellet 2008-2009 evalueringene kan det antas at problemet var lite, ettersom evalueringene var gjennomført etter Finansdepartementets anmodning. Det er ikke tilfellet for denne studien, og dermed er evalueringen helt avhengig av at nødvendig informasjon er offentliggjort. Noe informasjon vil selvsagt være utenfor min rekkevidde, men jeg har vurdert datatilgjengeligheten til ikke å være et problem. Både stortingsmøter og stortingsmeldinger er tilgjengelig for allmuen, og i tillegg er det fastslått at etikkrådets arbeid skal være offentlig (St.meld. nr. 20 2008-2009: 21). Policyen om åpenhet tilknyttet etikkrådets arbeid er ingen selvfølge, ettersom rådet kommer med tilrådninger om uttrekk som trolig mange selskaper skulle ønske ble unndratt offentlighet. Tilgangen til Etikkrådets tilrådninger, komplette lister over utelukkede selskaper og oversiktlig informasjon om Norges Banks investeringsunivers, gjør at utfordringene tilknyttet datamaterialet er på et akseptabelt nivå.

5.2 Intervju

Ved en evaluering av et tiltak som omfatter et bredt spekter av ulike instanser er det viktig at alle sentrale parter blir involvert slik at innholdet i tilbakemeldingene blir mest mulig representativt. Derfor har jeg konstruert intervjuguider som er ment å dekke de mest sentrale partene. Hvem disse er, samt utformingen av guidene, vil jeg komme tilbake til.

I denne studien vil tilnærmingen være delvis strukturert, et utgangspunkt som befinner seg mellom de to ytterlighetene “lite strukturert” og “relativt strukturert” opplegg (Thagaard 2003: 84). Det innebærer en situasjon der spørsmålene som skal stilles i stor grad er forberedt på forhånd, men der rekkefølgen avgjøres i intervjusituasjonen (ibid: 85). I tillegg er det vektlagt at

informanten kan ha informasjon som vedkommende ønsker å formidle utover de konkrete spørsmålene. Derfor har spørsmålsguidene avslutningsvis et åpent spørsmål. I denne oppgaven vil ikke intervjuene gjengis i sin helhet, men i form av sitater og parafraaser. Fullstendige intervjuguider er likevel vedlagt.

Å foreta et godt intervju er utfordrende, og alt fra sittestilling til valg av lokale kan spille inn på intervjuets resultat. I litteraturen som omhandler dette legges det ofte vekt på at intervjueren skal tilrettelegge situasjonen slik at den blir komfortabel for informanten (se for eksempel Rapley 2004: 18). I mitt tilfelle er informantene talsmenn for instansen de representerer, og er dermed garvede intervjuobjekter. Jeg har derfor forutsatt at intervjutekniske hensyn er av mindre betydning for informantens trygghet til situasjonen. Maktforholdet i intervjusituasjonen er likevel sentralt. Intervjuene kan klassifiseres som “eliteintervjuer”, det vil si “intervjuer med mennesker med posisjon, makt og prestisje i samfunnet” (Guldvik 2002: 35). Slike intervjusituasjoner kan være en utfordring fordi informantene har god erfaring med å kontrollere sosial samhandling (Ibid: 35). Slik erfaring kan for eksempel komme til uttrykk ved at informanten unnlater å svare konkret på spørsmålene, eller vrir intervjuet i en ønsket retning. Ettersom spørsmålene jeg stiller ikke har som hensikt å stille noen til veggs, men snarere å la ulike interessenter presentere sine holdninger til tiltaket, så antas det at intervjuene ikke vil preges av det asymmetriske maktforholdet.

5.2.1 utfordringer tilknyttet gjennomføringen av intervjuene

Intervjuer er naturlig nok avhengige av gode spørsmål. Gode spørsmål avhenger videre av kunnskap hos intervjueren om temaet som studeres. I denne studien er temaet de etiske retningslinjene, og selv om kjerneelementer i tiltaket allerede er introdusert gjenstår vesentlig operasjonalisering av begreper for at kunnskapsnivået skal være tilstrekkelig for gjennomføringen av intervjuene.

Offentlige skriv, Graverutvalgets rapport og andre dokumenter tilknyttet tiltaket inneholder et begrepsapparat som nok gir mening og blir forstått av de fleste, men som i enkelte tilfeller allikevel mangler nødvendig avgrensning og definisjon som er nødvendig med hensyn til evalueringen. Mangel på definisjon av sentrale begreper er påfallende selv ved det overordnede forpliktelsesgrunnlaget som tiltaket baseres på. Implikasjonene tilnyttet “etikk” er allerede diskutert, men hva hvis man i tillegg kombinerer det med et annet diffust ord, som “grovt”? Punkt nummer to i forpliktelsesgrunnlaget sier at “fondet ikke investeres der det er uakseptabel risiko for at fondet medvirker til grovt uetiske forhold” (St.meld. nr. 2 2003-2004: 52). Men hva er grovt uetiske forhold? For at gode, konkrete spørsmål skal være mulig å stille, og for at man

også skal kunne forvente gode og konkrete svar, så må både intervjuer og informant ha en felles forståelse av tiltaket. Operasjonaliseringsutfordringer er en omfattende utfordring som jeg vil diskutere nærmere senere i oppgaven.

Ingen av informantene ønsket å bli behandlet anonymt, og det ville vært vanskelig å etterkomme slike krav. Hvis for eksempel et utelukket selskap ønsket anonymisering, hadde det vært problematisk å drøfte utelukkelsesårsaken da forholdsvis få selskaper befinner seg i hver enkelt kategori. I tillegg kunne jeg ikke ha brukt tilrådingene fra Etikkrådet som datamaterialet da disse avslører sentral informasjon som for eksempel tidspunkt for utelukkelse. Delvis anonymitet kunne likevel blitt gitt, men selskapene som deltok hadde ingen slike krav. Anonymiseringsproblematikk ble heller ikke oppgitt som årsak til hvorfor flere selskaper ikke ønsket deltakelse.

6.0 Hvem intervjues og hvorfor?

En fordel med intervju som metode er muligheten for å få svar på spørsmål som ikke tidligere har blitt stilt, og som dermed ikke finnes i noe dokumentarkiv eller liknende. Ved et omfattende tiltak, som innføringen av etiske retningslinjer i SPU, medfører allikevel gjennomføringen av intervjuer flere utfordringer. Den mest åpenbare utfordringen er hvem som skal intervjues. Etersom studien har et begrenset tidsperspektiv har jeg sett meg nødt til å foreta flere avgrensninger hva angår størrelsen på utvalget. Det var både ønskelig og nødvendig å intervju et vidt spekter av aktører, helt fra interesseorganisasjoner til rammede selskaper. For å opprettholde bredden var det nødvendig å kutte ned på antallet intervjuer i hver enkelt kategori av aktører. Totalt ble det gjennomført 12 intervjuer innenfor de seks kategoriene: Selskaper; ideelle organisasjoner; politiske partier; Finansdepartementet; Etikkrådet; og Norges Bank Investment Management (se boks 2.0).

Intervjuene av ulike selskaper ble begrenset til ett selskap per kategori. I en studie med et større omfang og et lengre tidsperspektiv ville det vært ønskelig å intervju flere selskaper for å kunne dekke flere av de kategoriene det har blitt begått brudd innenfor. I denne studien har selskapene blitt valgt etter kriterier for å i noen grad å kompensere for disse manglene. Selskapet som ble intervjuet på bakgrunn av uetisk drift befant seg i den desidert største kategorien som er omfattet av denne mekanismen, nemlig grov miljøskade. Det er også viktig å påpeke at utelukkede selskaper viste seg lite villige til å bli intervjuet. Prosessen med å finne selskaper tok flere måneder, og innebar mange avslag.

Valget av et filtrert selskap kunne ikke følge den samme rasjonelle tankemåten som ved selskaper utelukket på bakgrunn av drift. Årsaken er at det er flere store kategorier innen

filtrering, og det var derfor vanskelig å peke ut én kategori som mer omfattende enn de andre. Valget falt på tobakksrelaterte selskaper, og det er flere årsaker til hvorfor denne kategorien var et berettiget valgt. Først og fremst er tobakksrelaterte selskaper den mest dagsaktuelle kategorien tilknyttet filtrering. Samtlige selskaper ble utelukket i 2009, og nærhet i tid gjør det mer sannsynlig å få tak i informanter som kan uttale seg.

Boks 2.0 *Oversikt over de intervjuede*

		Representant	Stilling
Selskaper	Swedish Match AB*	Emmet Harrison	Senior Vice President Corporate Communications and Sustainability
	Rio Tinto Plc.**	David Ovington	Investor Relations Executive
	Nestlé SA***	Luca Borlini Tim Wolfe	Investor Relations Officer Corporate Communications
Organisasjoner	Amnesty International Norge	Beate Slydal	Politisk rådgiver
	WWF-Norge	Rasmus Hansson	Generalsekretær
Partier	Sosialistisk Venstreparti	Roger Schjerva	Statssekretær
	Arbeiderpartiet	Irene Johansen	Stortingsrepresentant
	Høyre	Per-Kristian Foss	Stortingsrepresentant
	Fremskrittspartiet	Christian Tybring-Gjedde Jørund Rytman	Stortingsrepresentant Stortingsrepresentant
Institusjoner	Finansdepartementet	Wilhelm Mohn	Avdeling for formuesforvaltning
	Norges Bank Investment Management	Anne Kvam	Global Head of Ownership Strategies
		Bjørn Taraldsen	Senior Advisor
	Etikkrådet	Aslak Skancke	Seniorrådgiver

*Produktbasert utelukkelse

***Fortsatt i porteføljen

**Driftsbasert utelukkelse

I tillegg er tobakksprodukter ubestridelig lovlige, mens de andre filtreringskategoriene er våpenproduksjon som enten er forbudt ved internasjonal lov eller omdiskutert. Det innebærer at selskaper tilknyttet tobakksindustrien i større grad kan ønske å uttale seg, mens produsenter av produkter som er mer omdiskutert internasjonalt muligens vil være vanskeligere å få i tale. Det siste intervjuede selskapet er fortsatt en del av fondets portefølje. Som vi vet er det over 8400 selskaper i fondets portefølje, som innebærer at gjennomføringen av ett enkelt intervju kun vil være et eksempel på hvordan et selskap kan betrakte etikken i fondet. Ettersom kun ett selskap skulle intervjues ble Norges Banks eierandel i hvert enkelt selskap i norske kroner vurdert som en egnet utvelgelsesmekanisme.

De politiske partiene ble valgt etter deres oppslutning hos velgerne. Dette er en avgrensning som vil gi ulike resultater over tid, og derfor ble denne utvelgelsesmekanismen supplert med partienes bidrag til tiltaket, enten som pådragsgivere eller opponenter. De ideelle organisasjonene ble valgt etter interessefelt og deltakelse i høringsrunden av 2008-2009.

7.0 Evaluering av de etiske retningslinjene i SPU

Det er mange meninger og offentlige debatter, både på den politiske arena og i media om de etiske retningslinjene i SPU. Dette er viktige kilder for å evaluere hvorvidt tiltaket om de etiske retningslinjene kan betraktes som vellykkede eller ei. Stor informasjonsmengde medfører imidlertid også enkelte utfordringer, blant annet hvordan evalueringen skal disponeres. For et mest mulig relevant og ryddig oppsett er evalueringen lagt opp tematisk. På tvers av teoriene, intervjuene og det resterende datamaterialet var det som nevnt innledningsvis spesielt fem elementer ved tiltaket om etiske retningslinjer som ble fremhevet: Etikdens tilslutning, tiltakets grundighet, institusjonenes arbeidsvilkår og samhandling, forholdet mellom etikk og butikk, og forholdet mellom etikk og politikk. Det er med utgangspunkt i disse punktene at evalueringen legges opp, og tiltaket vurderes ut ifra.

7.1 Etikdens tilslutning

Norges petroleumsreserver blir stadig mindre, og det langsiktige perspektivet på forvaltningen av fondet skal bidra til at formuen også kommer fremtidige generasjoner til nytte. Trygghet og langsiktighet er derfor de bærende elementene i forvaltningsstrategien, men for at disse verdiene skal forbli gjeldende er det essensielt med en bred tilslutning slik at målene ikke endres med skiftende politiske vinder. Et sentralt element i prosessevalueringen av tiltaket er dermed å undersøke hvorvidt det var en bred enighet om innføringen av etiske retningslinjer, og om denne fortsatt er ivarettatt.

7.1.1 Konsensus i folket?

Som allerede påpekt i diskusjonen av begrepet etikk tidligere kan forståelsen av hva etikk er variere fra person til person. Det finnes ingen entydig konsensus eller definisjon i folket om hva etikkbegrepet innebærer. Det medfører også at det er store utfordringer med å forvalte Statens pensjonsfond – Utland ut ifra etiske retningslinjer som befolkningen og deres politiske representanter i felleskap kan stille seg bak. Dette var en utfordring som Graverutvalget påpekte da det ble satt til å utforme et forslag om etisk forvaltning av fondet. For å få størst mulig tilslutning rundt etikken ble det derfor erkjent at man “må søke etter de stabile *normative hovedlinjer*” (NOU 2003: 22: 12). Slike hovedlinjer er for eksempel internasjonalt anerkjente menneskerettigheter, eller den helt enkle forståelsen om at stjeling er galt. Disse grunnleggende verdiene har det Graverutvalget referer til som overlappende konsensus i folket (ibid: 48), og det var slik etikken skulle utvikles for å sikre enighet i dagens generasjon, men som også fremtidige generasjoner kunne forventes å stille seg bak.

I et representativt demokrati kan det argumenteres for at konsensus i folket er opprettholdt ved vedtak fattet med flertall i Stortinget. Det innebærer naturligvis at mindretallet må føye seg etter flertallets ønsker, men slik fungerer systemet. Slik var det også Regjeringen i sin tid fikk den nødvendige støtten til tiltaket om etiske investeringer etter Graverutvalgets modell. Imidlertid var det ikke kun et flertall på Stortinget som stemte i favør av tiltaket, men en samlet finanskomité som så “positivt på Regjeringens etablering av etiske retningslinjer for Statens Petroleumsfond” (Budsjett-innst. S. II. 2003-2004: 36). Enstemmigheten innebar at partiene Sosialistisk Venstreparti (SV), Arbeiderpartiet (Ap), Kristelig Folkeparti (KrF), Venstre (V), Senterpartiet (Sp), Kystpartiet (KP), Høyre (H) og Fremskrittspartiet (FrP) alle sluttet seg til etikken.

Den overlappende konsensusen som Graverutvalget la vekt på er ikke først og fremst partipolitikk. Den omfatter et sett med verdier som man i det moderne demokratiet Norge forutsetter at står sterkt hos befolkningen, selv om den individuelle forståelsen kan variere. Allikevel er det gjennom stemmegivning i vår folkevalgte forsamling at individets verdier påvirker nasjonens kurs. Dermed vil det her argumenteres for at når et samlet Storting stilte seg bak regjeringens innføring av etikk i 2004, så var det også enighet i det norske folk (da med unntak av stemmegivningen som gikk til partier som ikke fikk mandat på Stortinget). Årsaken til at denne konkretiseringen av konsensus i folket er sentral er den potensielle sammenlikningsverdien dette materialet kan gi til dagens politiske situasjon. Hvis partiene som i

2004 støttet regjeringens forslag har blitt skeptiske til de senere endringene som har blitt gjort, så kan det rokke ved tiltakets legitimitet da det ikke lenger eksisterer konsensus i folket.

Hvordan de politiske partiene betraktet tiltaket om etiske retningslinjer i SPU var det første opplistede spørsmålet i intervjuguiden. Når spørsmålet ble stilt til partienes representanter var svaret unisont at etiske retningslinjer var på sin plass. Statssekretær Roger Schjerva fra SV karakteriserer etikken i SPU som en dynamisk prosess der de “etiske retningslinjene må utvikle seg hele tiden [...] fordi de etiske holdningene i det norske folk endrer seg og fordi [...] vi får stadig ny informasjon om hva som skjer der ute”. Schjerva ser på utelukkelsen av tobakksselskaper som en slik utvikling og poengterer at det norske folks syn på tobakk har blitt stadig mer negativt. Det norske folks holdninger til tobakk var med andre ord ikke på et slikt stadium i 2004 at et vedtak om utelukkelse av tobakksindustrien høstet stor nok støtte i partiene. Synet på tobakksindustrien har imidlertid endret seg, og i 2009 ble alle tobakksprodusenter utelukket. Det er interessant å notere seg at SV retter oppmerksomhet mot viktigheten av bred støtte i folket og dermed blant de politiske partiene. På spørsmål om SV ville ha gjort noe annerledes hvis de etiske retningslinjene skulle gjennomføres på nytt, men på bakgrunn av erfaringene og kunnskapen man besitter i dag, kom det frem at SV nok ville gått enda lenger og at flere utelukkelse ville ha vært realiteten. Derimot understreket Schjerva at et like stort poeng “er at det er viktig å bygge konsensus rundt fondet, at det er et bredt flertall i Stortinget som hele tiden kan stille seg bak det vi gjør”. Arbeiderpartiets representant, Irene Johansen, delte positiviteten tilknyttet utviklingen av etikken i SPU, og uttrykte tilfredshet med de endringene som ble foretatt i evalueringsrunden av 2008-2009, og den støtten det fikk.

For at et offentlig tiltak skal kunne bli vellykket er det i henhold til Vedungs åttepunktsteori helt sentralt med bred politisk støtte. Uten bred støtte vil tiltaket med tiden enten bli motarbeidet eller utvannet ved maktskifter, og spesielt hvis uenighetene oppstår langs tydelige ideologiske linjer (Vedung 1998: 170).

Høyre støtter regjeringen på generell basis i forvaltningen av SPU. Per-Kristian Foss påpeker at etikken i fondet forutsetter bred støtte, at den hittil har hatt bred støtte, og at den må ha bred støtte også i fremtiden:

Det kan nok ha vært delte, og er nok delte oppfatninger i Høyre om det også, men vi har lagt vekt på at disse etiske retningslinjene bør så langt det er mulig være utformet med bred politisk konsensus. Altså vi laget retningslinjer som vi [...] i regjeringsposisjon fikk bred tilslutning til, med bred mener jeg altså en slags form for [...]enstemmighet, og vi tar sikte på at vi gir regjeringen tilsvarende støtte nå.

Slike uttalelser viser til stor forståelse om hvor viktig enighet er, kanskje spesielt tilknyttet forvaltningen av SPU. Likevel er det naturligvis grenser for hvor langt enkeltpartier i opposisjon kan strekke seg for å støtte regjeringen, og slik tiltaket utvikler seg kan det tyde på at man nærmer seg denne grensen. Høyre har ytret seg skeptisk til enkelte konkrete grep, og utelukkelsen av tobakksprodusenter står tydelig frem som et av disse: “[...] en av grunnene til det er at det tross alt er lovlige varer som omsettes”. Uansett årsaken til skepsisen rokker det ved den solide konsensusen som ga tiltaket legitimitet i 2004. Fremskrittspartiet går enda lenger, og partiets respons til utviklingen er mer i form av kritikk enn skepsis. Christian Tybring-Gjedde og Jørund Rytman poengterer at etikken har gått utover sine opprinnelige rammer og at man bør finne tilbake til kjernen, Tybring-Gjedde uttaler:

[...] Det er så selektivt at det er egentlig litt meningsløst, og så kommer det plutselig en eller annen hygende organisasjon som har funnet et selskap som det er et eller annet med, og så sier at det, akkurat det selskapet skal vi ta nå [...]. Man burde bare [...] lage som du sier helt klare kriterier, korrupsjon åpenbart, brudd på menneskerettighetene synes jeg er helt åpenbart, og selskaper som FN utelukker. [...] Det er jo ingen begrensning for hvor langt du kan gå [...].

Alle de intervjuede partiene støtter opp om ideen om at enkelte etiske retningslinjer bør følge forvaltningen av SPU, men det er uenighet tilknyttet utviklingen av etikken. De nye retningslinjene som ble implementert etter den gjennomførte evalueringsrunden i 2008-2009 har fortsatt stortingsflertall. Dermed ville det nok neppe blitt foretatt store endringer med en annen regjeringskonstellasjon enn den vi har i dag. Til tross for dette har det blitt argumentert for at den unisone stemmen som lot seg høre fra finanskomiteen i 2004 var til stor fordel for forvaltningen av fondet, og når splittelse nå ser ut til å oppstå, øker også faren for partipolitiske vinder i fremtiden. Utelukkelsen av tobakksindustrien er her brukt som et eksempel, og selv om endringene er mange, fremstår dette punktet som spesielt synlig. Argumentene blant de partiene som støttet tobakksutelukkelsen viser forståelse for at fondet må forvaltes med bred konsensus. Likevel hersker det større splid blant partiene nå enn det gjorde i 2004. Konsensus er byttet ut med et skeptisk flertall, og hvis denne utviklingen fortsetter kan den vise seg å skade det grunnleggende målet om en langsiktig og trygg forvaltning av SPU, fri for skiftende politiske vinder.

I tilfellet FrP er det viktig å notere seg at uttalelsene ikke minner om innstillingen til et parti som i utgangspunktet skal støtte tiltaket. Tybring-Gjedde uttaler:

Enhver bedrift kan du jo finne et eller annet etisk galt med, i hvert fall noe etisk du er uenig i da, men igjen stiller du deg som en sånn moralsk dommer over privat industri [...]. Nå skjønner jeg at etikk er noe annet enn lov, men hvem skal være dommer over dette? Er det slik at det er vi som skal sitte her på vår høye hest?

Kritikken fra FrP er rettet mot helt grunnleggende prinsipper ved implementeringen av de etiske retningslinjene. Er det i det hele tatt slik at noen form for utvikling med unntak av retrett er akseptabelt for Fremskrittspartiet?

Så lenge den utpregede kritikken kun er synlig hos Fremskrittspartiet er det lite trolig at uenigheten tilknyttet konkrete endringer ved forvaltningen av fondet vil få konsekvenser. Det er også viktig i den sammenheng å være klar over at ideen om etikk fortsatt har unison støtte, og så lenge disputtene er forbeholdt enkeltsaker kan man gå klar av de større utfordringene. Det er allikevel en problemstilling man bør være klar over at kan få konsekvenser, og det viser at det er en krevende balansekunst å forvalte oljepengene våre i henhold til folkets ønsker. Denne balansekunsten skal vi se nærmere på i kapittelet *Etikk og butikk*, men før vi kommer dit skal vi se nærmere på hvordan de intervjuede ideelle organisasjonene vurderer tiltaket og dets utvikling.

7.1.2 Ideelle organisasjoner

Den politiske enigheten og tilknyttede utfordringer har blitt drøftet, men andre interessenter er også sentrale når tiltakets suksess skal evalueres. I intervjuene med henholdsvis Amnesty International Norge og World Wide Fund – Norge (heretter kun Amnesty og WWF) så var det ikke spesielt overraskende at begge organisasjonene støttet et etisk rammeverk. Kritikkk er det allikevel mye av, men som forventet av andre årsaker enn den kritikken som Fremskrittspartiet ytrer. De ideelle organisasjonene vil ha et større fokus på de områdene som berører deres respektive arbeidsområder, henholdsvis menneskerettigheter og miljøvern. Organisasjonenes konkrete endringsforslag vil drøftes senere, her skal fokuset forbli på hvordan både støtten og kritikken har utviklet seg fra etikkdebattens begynnelse.

Både Beate Slydal i Amnesty og Rasmus Hansson i WWF påpekte i intervjuet at det etiske rammeverket kom på plass for sent. Hansson poengterer at “pensjonsfondet ville hatt nytte av mer operative og tidligere iverksatte etiske retningslinjer, enn det de nå en gang har fått, fordi de har jo vært ute å kjøre både her og der”. Kritikken er mildere hos Amnesty, og i dette kapittelet der fokuset er tiltakets tilslutning har Slydal noen interessante bemerkninger. Om hvordan Amnesty betrakter beslutningen om å tillegge SPU etiske retningslinjer, legger Slydal vekt på debatten i forkant:

[...] vi startet med å lufte dette som et behov og et ønske, det var tidlig [i] 2001-2002 tenker jeg [...]. Så var den umiddelbare reaksjonen [...] totalt avvisende. [...] Dette er umulig å gjennomføre, det er urealistisk i det hele tatt, det er slettes ikke ønskelig å gå et annet sted med drømmeslottene deres.

Bemerkningene rundt forslagene til etisk forvaltning på dette tidspunktet er lett gjenkjennelige fra den politiske debatten på samme tid. Referatene fra stortingsmøtene gjennomgått i avsnitt 2.1, beskriver den samme situasjonen der forslag til et etisk rammeverk innledningsvis nærmest blir latterliggjort, men omfavnet kun få år senere. Selv om de ideelle organisasjonene ikke har den samme direkte påvirkningskraften som politiske partier, kan en sentral årsak til at tiltaket gikk fra å være utopisk til virkelighet på kort tid, være en kombinasjon av at ulike instanser presset på samtidig. I Vedungs åttepunktsteori er organisasjoners og medias rolle viktig fordi “En sterk opinion i massemedia [...] styrker psykologisk de myndigheter som implementerer statlige bestemmelser [...]”(Vedung: 1998: 192). Og selv om både Amnesty og WWF påpeker at tiltaket burde ha kommet tidligere, er det ikke usannsynlig at det kunne tatt enda lengre tid hvis ikke ideelle organisasjoner og media hadde bidratt med til å belyse behovet og å avdekke kritikkverdige investeringer.

Som berørt i avsnitt 7.1.1 er legitimiteten til et tiltak nært forbundet med støtten det mottar. Selv om ideelle organisasjoner ikke har direkte politisk makt, så fungerer de som gode kunnskapsbaser på områdene de omfatter, og underbygger tiltakets legitimitet. Spesielt relevant er det at gjennom høringsrunder både før implementeringen i 2004 og i sammenheng med evalueringen i 2008-2009 fikk ideelle organisasjoner en reell mulighet til å ytre seg til annet enn døde ører.

7.1.3 Oppsummering

Tiltaket om etiske retningslinjer for SPU er avhengig av bred politisk enighet. Tilsutningen var stor da tiltaket ble implementert, men det har vist seg vanskelig å opprettholde konsensusen som eksisterte i 2004 gjennom utviklingen som har vært i forvaltningen de siste årene. En slik utvikling er potensielt problematisk. Likevel er det kun Fremskrittspartiet av de intervjuede partiene som forholder seg direkte negative til nær sagt enhver endring i forvaltningspraksis, og spørsmålet om hvorvidt FrP egentlig støtter tiltaket overhodet er betimelig. De ideelle organisasjonene er også sentrale for utviklingen av tiltaket, og selv om de har liten reell makt er de troverdige støttespillere av etiske retningslinjer som øker tiltakets legitimitet. Dette til tross for at organisasjonenes mål trolig aldri vil bli møtt i sin helhet.

7.2 Tiltakets grundighet

Et gjennomgående fokus blant respondentene var tiltakets grundighet. I det ligger det oppfatninger om utformingen av sentrale dokumenter som tiltaket ble bygd ut ifra, og resultatene og gjennomføringen av evalueringene og prestasjonene i ettertid. Med dette fokuset er Graverutvalgets rapport sentral. Om tiltaket har lyktes er tett knyttet opp til forutsetningene det er bygget på, og derfor er en evaluering av utgangspunktet sentralt. Tiltaket er som nevnt tidligere i konstant utvikling, men noen endringer er mer omfattende enn andre. Disse er spesielt knyttet til evalueringsrunden i 2008-2009, og presiseringen i ettertid i Stortingsmelding 10 2009-2010. For å evaluere om gjennomføringen av tiltaket har vært en suksess er det sentralt å se på hvordan de ulike milepælene ble nådd, hensikten, hvem som utformet endringene, gjennomføringspotensialet samt andre aspekter som berører grundigheten i utformingen av tiltaket.

7.2.1 Graverutvalgets grundighet

De etiske retningslinjene som ble utformet av Graverutvalget og omfavnet av regjeringen, ble erstattet som en konsekvens av evalueringen i 2008-2009. Graverutvalgets rapport har likevel ikke mistet sin relevans da de “nye retningslinjene viderefører de vesentligste elementene fra de tidligere etiske retningslinjene” (Meld. St. 10 2009-2010: 89). Dermed består hovedpilarene slik de opprinnelig ble utformet, men med tillagte endringer og nyvinninger. Ettersom de nye retningslinjene fra 2008-2009 til Norges Bank og Etikkrådet kun har vært gjeldende i noen få år, er de fleste utelukkelsene fortsatt foretatt på bakgrunn av det opprinnelige rammeverket (tobaksindustrien er et vesentlig unntak).

Drøftelsene i avsnitt 7.1 viste hvordan partiene delte en oppfattelse av at retningslinjene måtte ha et langsiktig og trygt preg. Det innebærer en bred støtte til enhver tid, selv om det ble argumentert for at det ikke alltid vil være like enkelt å oppnå. Ikke desto mindre er forståelsen tilstede, og den stammer fra Graverutvalgets rapport. Det innebærer ikke nødvendigvis at tiltaket er godt, for som punkt én i Vedungs åttepunktsteori legger vekt på, så kan et tiltak være ment å kun ha en symbolsk effekt. Hvis det hadde vært tilfellet så ville tiltaket medført svært få konkrete endringer, men ville ha imøtekommet et økende press med fine formuleringer. Det er ikke mulig å utelukke at enkelte partifraksjoner kun støttet uredningen fordi presset økte og man stod i fare for å bli satt på sidelinjen. Likevel er det et faktum at et utvalg av politiske partier var tidlig ute med å ønske en mer etisk forvaltning, også før Graverutvalget ble nedsatt, og dermed kan det hevdes at årsaken til utvalgets mandat var basert på mer enn symbolsk politikk.

Til tross for at Graverutvalgets mandat var basert på de riktige premissene, så er det fortsatt uvanlig at et samlet politisk miljø, med de verdimeslige forskjellene de har, greier å samle seg rundt et tiltak. Et potensielt svar på dette bringer oss tilbake til utfordringen tilknyttet begrepsoperasjonalisering.

Begrepsoperasjonalisering

Graverutvalgets argumenter ble som kjent oppsummert gjennom to forpliktelsesgrunnlag (se kapittel 2.2). Punktene er svært generelle, og fører derfor til et utstrakt operasjonaliseringsproblem. Men der forpliktelsesgrunnlagene bidrar til å skape et problem, løser de potensielt samtidig et annet. Med et etisk grunnlag med rom for tolkning, er det utvilsomt enklere for ulike politiske partier å tilpasse tiltaket til egen partipolitisk plattform. Den originale utgaven av de etiske retningslinjene samlet støtte på tvers av partier, men det innebærer ikke at hensiktene var tverrpolitisk delt. Christian Tybring-Gjedde uttalte for eksempel at fondet burde være forbeholdt konservative og tydelige retningslinjer, og lister opp korrupsjon og menneskerettigheter som eksempler på dette. I tillegg uttaler Tybring-Gjedde at fondet bør holde seg for god til å utelukke “de landene som er venner med oss [...]”, og bruker Lockheed Martin som et eksempel senere i intervjuet. Statssekretær Roger Schjerva for Sosialistisk Venstreparti uttaler på sin side at et SV med flertall på Stortinget trolig ville vært “enda mer aktivistisk og kanskje flere produkter, eller ting kunne være uttrekksgrunn [...]”. Irene Johansen fra Arbeiderpartiet tar en slags mellomposisjon, og er “egentlig veldig imponert over hvordan vi forvalter det”, en positiv holdning til tiltaket som går igjen hos Johansen. Poenget er at partiene i utgangspunktet ønsker å utvikle fondet i ulik retning av hverandre, men allikevel greide man med den generelle ordbruken i Graverutvalgets rapport å samle dem til enighet. Med den generelle ordbruken setter man samtidig få grenser for hvordan tiltaket kan utvikle seg med nye erfaringer, og denne kombinasjonen er deler av årsaken til hvorfor Graverutvalgets rapport fortsatt har relevans i dag. Det er allikevel vanskelig å komme bort ifra at mangelfull presisering ikke nødvendigvis er et gode, men kanskje heller et nødvendig onde. En vurdering av tiltaket blir vanskelig når det grunnleggende begrepsapparatet ikke inneholder målbare elementer for suksess - hvordan skal man da kunne uttale seg om tiltaket har fungert etter hensikten?

Til tross for at de etiske forpliktelsene ikke er tilstrekkelig informative for evalueringsmessige formål, innebærer det ikke at begrepsapparatet er hentet fra løse luften. Som vi har vært inne på vektløst Graverutvalget at det etiske fundamentet måtte baseres på normer som “har stor oppslutning i samfunnet” (St.meld. 2 2003-2004: 52), og derfor er etikken i tråd med både det norske folk gjennom et Stortingsmandat, og avtaler og initiativer som Norge er tilsluttet

internasjonalt. Konkret innebærer sistnevnte en forankring av FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for selskaper (ibid: 52). FNs Global Compact er et program der selskaper anbefales å tilslutte seg et sett med ti prinsipper som omhandler menneskerettigheter, arbeidsforhold, miljø og antikorrupsjonstiltak (United Nations Global Compact, ukjent årstall). De ti prinsippene er hentet fra globalt anerkjente avtaler, som for eksempel menneskerettighetskonvensjonen og konvensjonen mot korrupsjon (ibid). OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper er anbefalninger og frivillige prinsipper om ansvarlig forretningsførsel som de tilsluttede statene tilrår selskaper å følge. Hensikten er at selskapers investeringer i ulike land ikke skal være i strid med lokalt lovverk, og at selskaper skal nyte tillit i vertslandet de opererer i ved å støtte bærekraftig utvikling og forbedre investeringsklimaet generelt (OECD 2008: 11, Miljøverndepartementet, ukjent årstall).

Det internasjonale rammeverket har også fått en konkret plass i de etiske mekanismene som eksisterer overfor selskaper, og gir prinsippene ytterligere slagkraft og legitimitet. Mekanismene er eierskapsutøvelse, uttrekk og i senere tid har også “observasjon” blitt innført (Meld. St. 10 2008-2009: 89). Førstnevnte skal bidra til etterfølgelse av FNs og OECDs prinsipper: “Eierskapsutøvelse for å fremme langsiktig finansiell avkastning basert på FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.” (St.meld. 2 2003-2004: 53). Uttrekksmekanismen derimot, er dekket av et annet sett med begreper, og omfatter hva SPU ikke skal kunne medvirke til ved investeringer:

- Grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene som for eksempel drap, tortur, frihetsberøvelse, tvangsarbeid, de verste former for barnearbeid og annen utbytting av barn
- Alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner
- Alvorlig miljøskade
- Grov korrupsjon
- Andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer (St.meld. 2 2003-2004: 53)

Disse punktene er fortsatt gjeldende, men har i senere tid blitt supplert med tobakk, kjøp av statsobligasjoner i Burma og alle selskaper som selger våpen til Burma (Meld. St. 10 2008-2009: 88).

Til tross for at mekanismene er koblet opp imot disse kriteriene, er ikke begrepsapparatet interessant på bakgrunn av den gode presiseringen, men den omfattende mangelen på målbarhet de representerer. Punkt én har i stor grad blitt gjort målbart, ettersom en rekke konkrete eksempler på hva systematiske krenkelser innebærer blir nevnt. Videre kan trolig definisjonen på grov korrupsjon begrunnes og tallfestes i eksisterende lovverk, mens det siste punktet ikke er klargjørende overhode. Denne listen over uønsket atferd er allikevel det nærmeste man kommer

et presist grunnlag for å bedømme overholdelse av etikken i de sentrale politiske dokumentene. Graverutvalget har utvilsomt basert sin utredning og tilrådning på et solid fundament, men den etiske forankringen, slik den kommer fram i FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for selskaper, bidrar kun til økt legitimitet, ikke til økt målbarhet. Problemet tilnyttet operasjonalisering står derfor fortsatt ved lag.

Som politiske målsettinger er kanskje begrepsapparatet tilstrekkelig, men hvordan har Etikkrådet løst de diffuse målsetningene som de skal bedømme selskapenes etiske atferd ut ifra? Hvordan måler Etikkrådet hva som er grovt uetisk eller medfører grov miljøskade? Dette er ikke bare en utfordring som berører etikkrådets arbeidsoppgaver, men en mangel som ideelle organisasjoner også finner svært problematisk. Generalsekretær i WWF, Rasmus Hansson, uttaler:

[...] de siste linjene i de etiske retningslinjene og kjernepunktet vårt er [...] altså at man skal unngå [å investere i] ting som forårsaker store miljødeleggelser [...]. Poenget er at vi mener det er klart at de, den formuleringen ikke er operasjonalisert. Og det fører til sånne ting som fra et miljømessig synspunkt er ganske oppsiktsvekkende [...].

Operasjonaliseringsutfordringer var et naturlig spørsmål i intervjuet med Etikkrådet. Spørsmålsformuleringen fokuserte på om Etikkrådet betrakter den diffuse målsettingen som en utfordring for deres jobb, og ikke hvordan de har løst disse utfordringene. Løsningen på utfordringen eksisterer i det offentliggjorte materialet, og det viser seg at Etikkrådet har utformet et eget, mer håndterlig begrepsapparat for å kunne utføre sine oppgaver tilfredsstillende.

Selv om konkretiseringen av de politiske målene er offentlig materiale, måtte det en samtale med etikkrådets sekretariatsleder, Eli Ane Lund (26.11.2010), til for å få kjennskap om at så var tilfelle og informasjon om hvor man skulle lete. Dette representerer et problem med datatilgjengelighet som jeg skal komme tilbake til senere. Samtalen bekreftet at det var knyttet store utfordringer til målsettingen slik den var mottatt fra politisk hold. I tillegg til å presisere at jobben i vesentlig grad innebar skjønnsutøvelse fra Etikkrådets medlemmer, ble det utviklet håndfaste kriterier for grov uetisk atferd. Et av de første selskapene som ble utelukket på bakgrunn av utetisk virksomhet var Freeport McMoRan Copper & Gold Inc. (se vedlegg 1). Selskapet ble utelukket på bakgrunn av grove miljøskader, en betegnelse vi tidligere har klassifisert som problematisk. Problematisk var det også åpenbart for Etikkrådet. I tilrådingen til Finansdepartementet angående uttrekk av det aktuelle selskapet, står det:

Forarbeidene har ikke gitt en entydig definisjon av begrepet alvorlig miljøskade. Det vises til at det ikke er mulig å sette eksakte grenser for hva miljøskade innebærer, og at det må vurderes i det enkelte tilfelle [...] (Etikkrådet 2006: 3).

En utelukkende casespesifikk vurdering ville medført store utfordringer for utformingen av intervjuguidene. En av fordelene med å bruke intervjuer som informasjonskilde, var som tidligere nevnt å kunne sammenligne relevante kategorier med hverandre. Sammenligning blir derimot vanskelig hvis ikke selskaper som befinner seg i samme kategori bedømmes ut ifra de samme kriteriene. Skjønnsutøvelse og caseorientert vurdering gjør det dermed vanskelig med en generell evaluering av en utelukkelseskategori og en generell utforming av intervjuguiden.

Til tross for at Etikkrådet anerkjente at det er særdeles vanskelig å utforme et begrepsapparat som omfatter alle potensielle utfordringer, ble det gjort noen forsøk som denne evalueringen ser som verdifull. I tilrådingen om utelukkelse av Freeport McMoRan Copper & Gold Inc ble det fastsatt noen konkrete retningslinjer for hva som kvalifiserer til utelukkelse på generell basis (boks 3.0). Disse forutsetningene kan

Boks 3.0 *Generelle kjennetegn for grov miljøskade* (Etikkrådet 2006: 7)

- skaden er stor,
- skaden medfører irreversible eller langsiktige virkninger,
- skaden har store negative konsekvenser for menneskers liv og helse,
- skaden er et resultat av brudd på nasjonale lover og internasjonale normer,
- selskapet har unnlatt å handle for å forhindre skade,
- selskapet har ikke gjennomført tiltak for å rette opp skadeomfanget i tilstrekkelig grad,
- det er sannsynlig at selskapets uakseptable praksis vil fortsette.

ikke tolkes uavhengig av den spesifikke skjønsmessige vurderingen, men er generelle forutsetninger, en huskeliste, som Etikkrådet vurderer selskaper ut ifra. Punktlisten i boks 3.0 er det nærmeste man kommer en operasjonalisering av grov miljøskade, og mer konkret er det også vanskelig å være hvis hensikten er å omfatte et større antall selskaper. Det er ikke tilfeldig at miljøskade er brukt som eksempel her. Av de 14 selskapene som er utelukket på bakgrunn av grov uetisk atferd er 10 av dem tilknyttet urett mot miljøet. Det gjør miljøskade til den hyppigste årsaken til enkeltsekskapers utelukkelse, og den eneste kategorien der flere selskaper er rammet. Det innebærer et langt steg på veien i operasjonalisering av begrepsapparatet tilknyttet utelukkelse, men det er før vi vurderer filtreringsmekanismen.

Filtrerte selskaper utgjør brottdelen av utelukkede selskaper. Hva som er etisk eller uetisk er i utgangspunktet like problematisk å definere uavhengig av mekanisme, men det er noen

unntak. Antipersonell landminer er et godt eksempel. Som Øystein Djupedal uttalte i sitatet tidligere i oppgaven er antipersonell landminer i strid med internasjonal folkerett, og dermed kanskje det nærmeste man kommer noe som kan kalles ubestridt uetisk. Den holdningen deler alle de intervjuede partiene, og det er denne avgrensningen til hva som er ubestridt uetisk som for eksempel representantene for Fremskrittspartiet ønsker å forholde seg til. Å utelukke selskaper på bakgrunn av slik virksomhet er en forholdsvis enkel affære. Imidlertid faller ikke alle filtrerte selskaper inn under en slik ubestridt uetisk kategori. Den nyeste serien utelukkelse der alle investeringer i tobakksprodusenter ble terminert er et godt eksempel (Etikkrådet 2009).

Til tross for industriens ulike natur, har tobakks- og landmineprodusenter forholdsvis like målbare trekk, et faktum som skiller de to utelukkelsesmekanismene fra hverandre. Der selskaper utelukket på bakgrunn av grove miljøskader må inndeles i ulike kategorier tilknyttet graden av skade påført miljøet, er filtrerte selskaper mer “enten eller” tilfeller - enten produserer selskaper tobakk eller så gjør de ikke. Så enkelt er det i det minste i teorien, men i et komplisert nettverk av selskaper, datterselskaper og underleverandører, blir situasjonen mer komplisert. Irene Johansen fra Arbeiderpartiet påpeker hvor vanskelig det kan være å lokalisere brudd på de etiske retningslinjene:

[...] jeg kan jo nevne ett eksempel som kom opp her nå i forhold til Blackrock som er et investeringsselskap. Når fondet investerer i et investeringsselskap som igjen har investert i mange selskaper, så bli det [...] et indirekte eierskap som er utfordrende å styre.

I tillegg kan eksempelvis et selskap produsere en komponent som kun kan brukes i landminer, men som i seg selv er ufarlig. Kan produktet karakteriseres som uetisk når det i seg selv er harmløst? Igjen har Etikkrådet sett nødvendigheten av å utvikle tydelige og målbare definisjoner. I sammenheng med en utelukkelse av en stor gruppe selskaper i 2005, tydeliggjør Etikkrådet begrepsapparatet: “Sentrale komponenter vil typisk være selve bombe-beholderen samt småbombene som utgjør ammunisjonen” (Petroleumsfondets etiske råd 2005). Med andre ord må selskaper være direkte tilknyttet produksjonen av bomben, og filtreringen gjøres med det enklere.

Med etikkrådets arbeid med å utvikle hensiktsmessige definisjoner innenfor både utelukkelses- og filtreringsmekanismen, er totalt 47 av 51 utelukkede selskaper gjort rede for, i hvert fall hva begrepsoperasjonalisering og målbarhet angår. De resterende selskapene befinner seg i individuelle kategorier og må tilsvarende behandles hver for seg. Tydeliggjøringen av begrepsapparatet muliggjorde direkte spørsmål til selskapene angående deres drift og virke, men

det er fortsatt nødvendig å diskutere hvorfor denne konkretiseringen ikke fant sted på politisk plan og hvorfor de ikke er mer synlige i sentrale dokumenter?

Synlighet og tydelighet

Vi har vært inne på at tiltakets løse formuleringer bidro til å sikre en bred politisk enighet. Men det i seg selv er ikke målet med tiltaket. Målet med tiltaket er naturligvis å tillegge SPU et etisk rammeverk som bidrar til at Norge ikke investerer oljeformuen i uetiske selskaper, mens bred politisk enighet er middelet for å oppnå dette over lang tid. Det sentrale spørsmålet som da gjenstår er hvordan kombinerer man disse to elementene? Ettersom det eksisterte et reelt ønske om å endre investeringsprofilen til fondet, så er det ikke til å komme bort ifra at rammeverket på et stadium måtte operasjonaliseres.

Av potensielle årsaker som har med grundighet å gjøre er det spesielt tre begreper hentet fra teoriene som er av signifikant verdi: Tydelighet, kunnskap og teknisk kompleksitet (side 14 og 16).

Hvorvidt et politisk initiativ er tydelig formulert eller ei, har stor betydning for forvaltningsapparatets gjennomføringsevne. Hvis vi isolerer alle andre påvirkningsfaktorerers effekt på utformingen av tiltaket kan den politiske tydeligheten, eller mangelen på sådan, endre tiltakets utforming og resultat radikalt. Hvis et tiltaks hensikt blir for løst definert så kan forvaltningsorganene eller det implementerende byråkratiet styre prosessen mot et annet utfall enn først tiltenkt, ettersom instruksene var uklare. På samme måte kan en for detaljstyrt organisering av tiltaket være skadelig fordi det kan hindre konstruktiv kreativitet og/eller hindre at instansene som har den faktiske kunnskapen på området ikke blir gitt rom til å drive tiltaket i riktig retning. Gitt at noen av disse problemscenarioene har funnet sted i vårt tilfelle, så er det mangel på sentral styring som fremstår som sannsynlig. Allikevel oppfattes det ikke slik at politikernes hensikt er uklar, bare hvordan målet skal nås, hvordan utfordringen skal løses. Med andre ord bør Etikkrådet og NBIM ha tydelig for seg hva som ønskes av dem, til tross for at spesifikasjonene er fraværende. Det bringer oss tilbake til hvorfor Etikkrådet og NBIM ikke har mottatt tydeligere instruksjoner, og når spørsmålet om operasjonalisering ble stilt til Aslak Skancke i Etikkrådets sekretariat, så er svaret:

Da man skrev forarbeidene til retningslinjene, Graverrapporten, så man jo for seg en del problemområder og da noen føringer for hvordan man skulle forholde seg. Men det er jo alltid sånn at virkeligheten er jo mye mer kompleks enn det du klarer å forutsi på forhånd. [Så] man kan jo gi et rammeverk, men så er det jo sånn at hver sak må, man må jo faktisk vurdere fra gang til gang. Hva er grov miljøskade, hva er grov uetisk? Det kan du ikke bestemme på forhånd. [...] du må ha, rett og slett et råd som kan vurdere dette. [...] Det er et fagråd og de

har jo kunnskap innefor de punktene som retningslinjene dekker, og da er det jo rett og slett å bruke den kunnskapen og deres vurderingsevne [...].

Kunnskap er med andre ord et av stikkordene til hvorfor retningslinjene ikke har blitt detaljstyrt i større grad. Etikk er som vi var inne på i avsnitt 2.3 ikke et begrep som umiddelbart gir assosiasjoner til universelle verdier, men snarere kan ha ulik betydning avhengig av hvem du spør. Som Jørund Rytman uttaler: “[...] hvor skal du sette grensen for etikk [...]? Etikk er jo forskjellig fra kultur til kultur og ja egentlig fra person til person”. Nettopp fordi etikk er såpass vrient å definere, er det hensiktsmessig å bruke fagpersonale til å vurdere de ulike sektorene som SPU har investert i. Ikke bare fjerner man elementene av egeninteresse som ville preget debatten om begrepet skulle ha blitt konkretisert på politisk nivå, man sikrer en grundig og kunnskapsbasert gjennomgang. I intervjuet med Nestlé, påpekes det likevel utfordringer tilknyttet etiske vurderinger:

[...] it’s not an exact science you see, and it’s quite a bit judgemental, it’s a judgemental element in there, obviously in how the weighting is attributed, and I’ve been quite involved in this, and quite clearly different indexes, different companies that are evaluating ethical performance of companies such as ours, are evaluating according to different weights that they have to some extent subjectively chosen. [...] it’s very difficult to compare apples and oranges.

Selv om Etikkrådet er et fagråd som baserer sine avgjørelser på et rammeverk som er anerkjent nasjonalt, i FN og i OECD, så kan andre SRI-fond ha kriterier som skiller seg fra de norske, men som fortsatt kan betraktes som etiske. Nestlé selv er for eksempel utelukket i enkelte etisk bevisste indekser, men er en del av den norske porteføljen (NOU 2003: 22: 78). Poenget er at selv om Etikkrådet følger anerkjente prinsipper og har gode forutsetninger for å vurdere etiske spørsmål kan et selskap vurderes ulikt av andre ansvarlige investorer likevel.

At etikk kan vurderes ulikt er et viktig poeng, men gjør naturligvis ikke nødvendigheten av en kunnskapsbasert avgjørelse mindre. Kunnskapsaspektet er hentet fra Baklien aktørbetingelser, men et nyttig supplement er den “tekniske kompleksiteten” hentet fra åttepunktsteorien til Vedung. Graden av teknisk kompleksitet har i følge teorien stor effekt på hvorvidt implementeringen av et tiltak blir vellykket iverksatt nedover i byråkratiet. I denne studien er derimot problemstillingen snudd noe på hodet. Det er ikke nedover i system at forståelsesproblemer kan oppstå, men innsikten på høyere nivåer som ikke er tilstrekkelig. Poenget er uansett at tiltaket må legges frem mest mulig hensiktsmessig for å sikre dets suksess, og ved å overlate den tekniske utformingen til fagorganer er sannsynligheten større for å lykkes.

Synlighet er også et sentralt aspekt og berører drøftingen av datatilgjengelighet. Datamaterialets tilgjengelighet kan i denne sammenheng inndeles i to kategorier; informasjonsmengden som ikke er offentliggjort og informasjonen som er vanskelig å få tak i og/eller burde blitt gjort mer synlig. Den første kategorien er allerede dekket, og konklusjonen var at tilgangen til materialet var innenfor akseptable rammer. Tilgangen til materiale avgjør hvorvidt evalueringen av tiltaket er gjennomførbar i det hele tatt, mens synligheten er et ledd i selve evalueringen. Som jeg tidligere har berørt er etikkrådets operasjonalisering et viktig eksempel på informasjon som burde ha vært mer synlig i offisielle dokumenter som angår tiltaket, eller som i det minste ble henvist eller referert til.

Offentliggjøring av informasjon er et kjernepunkt i forvaltningen av SPU for å øke legitimiteten til tiltaket, men selv om etikkrådets delvise operasjonalisering er offentlig, er det til liten hjelp hvis det ikke er kjent at den eksisterer. Selskaper utelukket på bakgrunn av grove miljøovertramp er en stor del av det totale antallet selskaper der investeringene er avsluttet, men for å finne noen konkrete holdepunkter for hvordan avgjørelsen tilknyttet disse selskapene ble tatt, måtte jeg kontakte rådets sekretariat direkte. Dette er problematisk fordi det i stor grad fratar andre interessenter realistiske muligheter til å gjennomgå metodene til Etikkrådet. For eksempel uttalte Rasmus Hansson i WWF at han ikke engang var klar over at det eksisterte et forsøk på å operasjonalisere grov miljøskade, og det hindrer naturligvis den konstruktive debatten. Tross kritikken mot synligheten og den dårlige oversikten over sentrale elementer i tiltaket, gjør Aslak Skancke i etikkrådets sekretariat et brukbart poeng ut av at enkelte organisasjoner gjør en for dårlig jobb med å holde seg informert:

Og vi ser jo det da, selv om det kanskje høres litt arrogant ut å si det, [...] vi har jo en del kontakter med NGOer [...] og i beste fall har de lest retningslinjene. Men det er jo ingen som har satt seg inn i rammeverk og forarbeider.

Det er ikke til å komme bort ifra at en erfaren ideell organisasjon som WWF bør har kapasitet til å gå det etiske rammeverket etter i sømmene. Som organisasjonen selv påpeker drives “Moderne naturvern [...] like mye i møterom og korridorer som ute i felt” (WWF ukjent årstall). I et arbeid som med andre ord i stor grad baserer seg på å påvirke prosesser, bør det kunne forventes at dette gjøres på et velinformert grunnlag. Uten å frata WWF ansvar, ville Skancke hatt et enda sterkere argument hvis all sentral informasjon faktisk var samlet i dokumenter som man kunne forvente at interessenter hadde satt seg inn i. Dette dreier seg ikke bare om å hjelpe late kritikere, flere dokumenter har etiketter som er lite informative i forhold til hva som finnes av informasjon i dem. I en annen sammenheng uttaler Skancke at det arbeides med å lage en nettportal som

omfatter oljefondet som helhet, der arbeidet til de relevante institusjonene skal være lett tilgjengelig for alle som er interessert. Omfanget av den tiltenkte portalen er for meg ukjent, men slik det ble lagt frem i intervjuet virket det som hensikten var rettet mot overfladisk informasjon om Etikkrådets og Norges Banks arbeid. Dette ser derimot ut som en god mulighet til å rydde opp i arkivene og å katalogisere sentrale dokumenter etter hvilken betydning det har for tiltaket og om arbeidet innad i institusjonene.

7.2.2 2008-2009 evalueringens grundighet

I 2008 begynte prosessen med å evaluere de etiske retningslinjene, og hensikten var tredelt:

- Vurdere om retningslinjene har virket etter intensjonen
- Bevare den brede politiske oppslutningen om de etiske retningslinjene
- Fange opp innspill som kan være med på å styrke Statens pensjonsfond – Utlands profil som en samfunnsansvarlig investor (Finansdepartementet 2008a: 2-3)

De samme punktene som Finansdepartementet lister opp, har også i denne studien blitt karakterisert som sentrale. Med vedtaket om å utelukke tobakksprodusenter har det allerede blitt eksemplifisert enkelte problemområder angående graden av suksess tilknyttet punkt to. Punkt tre har også blitt drøftet, men foreløpig kun i sammenheng med tiltakets tidlige historie. Grundigheten av endringene har med legitimiteten til tiltaket å gjøre. Hvem ønsket endringer, hvem utformet forslagene, hvem fikk delta i diskusjonen?

Evalueringen av retningslinjene fulgte opp flere av de positive elementene fra innføringen i 2004. Blant disse er den offentlige debatten som ble skapt rundt tiltaket, kombinert med innhenting av rapporter, politiske innspill og ikke minst en åpen høringsrunde. The Albright Group og Simon Chestermans rapport presenterer en serie med anbefalinger til hvordan Norges Bank og Etikkrådet kan forbedre arbeidet i henhold til retningslinjene. Utredningen baserer sine anbefalinger på en rekke intervjuer og gjennomgang av relevante dokumenter. Arbeidet som har blitt gjort er omfattende og virker svært grundig gjennomført, og var derfor også en inspirasjon til denne studien. I Vedungs åttepunktliste er kontrollens / evalueringens organisering viet et eget punkt. Tross den tilsynelatende vektleggingen fra Evert Vedung er gjennomgangen og forklaringen av punktet begrenset til ett kort og lite informativt avsnitt. I den engelske oversettelsen av boka er dette punktet til og med fjernet fullstendig. En av årsakene til det er kanskje at statlige tiltak sjeldent kan evalueres med den hensikt å forbedre tiltaket, men bare gi en indikasjon på graden av suksess eller stadfeste hva som kunne ha blitt gjort annerledes. Ved et

langsiktig og kontinuerlig tiltak derimot, som de etiske retningslinjene er et eksempel på, kan virkemidlene endres fortløpende, i og med at tiltaket aldri blir ferdigstilt.

Uansett årsak til hvorfor kontrollen av resultatet er sparsommelig behandlet i teorien, vil jeg argumentere for at kontroll i ettertid, og hvordan den er organisert, kan være av betydning i dette tilfellet. Ved å innhente eksterne rapporter fra seriøse aktører får man både relevante innspill om hvordan tiltaket bør endres og/eller utvikles, samtidig som legitimiteten blir ivaretatt. Hadde kontrollen vært intern ville man trolig vært langt mer utsatt for kritiske bemerkninger fra for eksempel politiske opponenter. Derfor er kontrollens organisering sentralt, og måten det ble løst på i evalueringsrunden av 2008-2009 er tilfredsstillende.

Grundigheten ved evalueringen ble ytterligere styrket ved at alle som ønsket å uttale seg fikk muligheten. Med en åpen høringsrunde spilte regjeringen ballen over til kritikere og andre meningsholdere, og det ble opp til hver enkelt aktør å sørge for at deres interesser ble hørt i evalueringen. Høringsrunden ledet til nesten 60 henvendelser fra et bredt spekter av ulike aktører. Mange av bidragsyterne var ideelle organisasjoner, og letingen etter organisasjoner til intervjuene ble gjort innenfor denne gruppen.

Med nesten 60 henvendelser og nesten like mange ulike meninger, er det naturlig at ikke tiltakets evaluering vil kunne etterkomme alle kravene. Allikevel var evalueringen, sett i lys av gjennomføringen, svært grundig. Den tidligere kritikken rettet mot oversiktligheten rundt etikkrådets arbeid kan tilsynelatende ikke gjøres gjeldende for oversiktligheten til evalueringen i 2008-2009. Regjeringen la frem et omfattende høringsnotat om hvorfor en evaluering var hensiktsmessig, hvem som skulle gjennomføre den og når resultatet skulle offentliggjøres (Finansdepartementet 2008a). Dette ga god oversikt over hele prosessen, hvor datamaterialet fantes samt regjeringens egne tanker om gjennomføringen fram til det tidspunktet.

Hva angår grundighetsaspektet er det ikke mange nye negative elementer som gjør seg gjeldende i evalueringsrunden av 2008-2009. Derimot er det enkelte problemområder som ennå ikke er løst, men som det påpekes bør gjøres noe med. Det kan ikke forventes at alle bemerkningene som ble gjort i løpet av evalueringen har ledet til resultater allerede, og derfor må diskusjonen i stor grad ta utgangspunkt i hva myndighetene forsikrer om at skal gjøres, i større grad enn hva som har blitt gjort. Endringene som skal gjøres er meget grundig lagt frem i St.meld. nr. 20 2008-2009. I tillegg til en gjennomgang av evalueringens funn og oppsummering av debatten de var tilknyttet, foreligger det en punktliste som oversiktlig fremstiller alle endringer som har blitt gjort eller skal gjøres (St.meld. nr. 20 2008-2009: 21).

Samhandling forvaltningsinstitusjonene imellom er et sentralt element i evalueringens punktliste, og i kapittel 7.3 vil betydningen av dette bli diskutert.

7.2.3 Oppsummering

Graverutvalgets rapport var et grundig forarbeid om mulighetene for etiske retningslinjer, som regjeringen tok til seg med kun få endringer. Rapportens grundighet bidro til en faglig legitimering av tiltaket, og marginaliserte mulighetene for at tiltaket ble et utslag av symbolsk politikk. En sentral bemerkning er likevel at de etiske retningslinjene var preget av generell ordbruk, som tillot politisk enighet, men vanskeliggjorde den operative forvaltningen. Begrepsoperasjonalisering er ikke totalt fraværende, men bemerkelsesverdig lite synlig. Det påpekes derfor at forvaltningsinstitusjonene bør fremstille sitt arbeid tydeligere, også utover planlagte nettsider. Lite tilgjengelig datamateriale unnskylder derimot ikke WWF, og det synes som organisasjonen kritiserer tiltakets operasjonalisering på et lite informert grunnlag. Evalueringsrunden av 2008-2009 betraktes som grundig gjennomført, med eksterne evalueringer, høringsrunder og konkrete punktlistor som oppsummerer resultatet.

7.3 Institusjonenes arbeidsvilkår og samhandling

Finansdepartementet, Norges Bank og Etikkrådet utgjør treenigheten som skal overholde og utvikle tiltaket om de etiske retningslinjene i SPU. Resultatet av evalueringen i 2008-2009 er derfor i hovedsak rettet mot disse tre institusjonene, enten i form av endringer som skal gjøres i forvaltningen av fondet innad, eller mellom institusjonene. Dette kapittelet skal primært se nærmere på sistnevnte kategori, og det vil bli diskutert hvorvidt instansene har tilstrekkelige ressurser, og om samhandlingen mellom dem er tilfredsstillende.

7.3.1 Ressurser

Ressurser slik det defineres i figur 1.0 om *Struktur og aktører* i kapittel 3 er i hovedsak økonomiske tilskudd. Har de relevante aktørene de økonomiske betingelsene som er nødvendige for å sikre tiltakets suksess?

Norges Bank Investment Management er ikke en konsekvens av tiltaket om etiske retningslinjer fra 2004. NBIM ble etablert tilbake i 1998 og har det overordnede ansvaret for investeringen av SPU som helhet (NBIM 2010b). De etiske retningslinjene har blitt inkorporert i NBIMs forvaltningsstrategi for fondet. Det innebærer videre at ressurstilførselen ikke er et tema hva angår NBIM.

Etikkrådet ble i motsetning til NBIM etablert som et resultat av tiltaket. Etikkrådets mandat er utelukkende å følge opp retningslinjene for observasjon og utelukkelse, så ressursene rådet har er kun ment å dekke utgiftene tilknyttet tiltaket. Et spørsmål som følger naturlig ut ifra dette er hvorvidt budsjettet til rådet står i forhold til de arbeidsoppgavene de er satt til å gjøre?

Etikkrådet ble i 2010 budsjettet med 11,3 millioner kroner (samtale med Eli Ane Lund 2010). Beløpets størrelse i seg selv er ikke spesielt informativt, bortsett fra at overholdelse av de etiske retningslinjene fremstår som rimelig. Aslak Skancke i rådets sekretariat omgjør i intervjuet økonomiske bevilgninger til muligheten for ansettelser av rådsmedlemmer og til sekretariatet. I et spørsmål om Etikkrådet kunne gjort mer med flere ansatte, er svaret:

[...] hvis man hadde vært et større råd så kunne man ha gjort mer, og det er et godt spørsmål, for vi har jo tenkt at vi skulle vært et større sekretariat som kunne utredet flere saker, det kunne vi antakeligvis gjort, men det vi ser nå er at sakene etter hvert blir såpass komplekse og store, at det faktisk er rådets, altså hvor mange saker vi kan få gjennom rådet, er faktisk en flaskehals.

Rådet består av fem medlemmer som ikke er fast ansatt, og har andre jobber ved siden av. Rådsmedlemmene mottar kun et relativt lite honorar i året, som godtgjørelse for arbeidet - 100 000 kroner i året for medlemmene, og 200 000 i året for lederen av rådet (samtale med Aslak Skancke 2011). Dette er altså en relativt ubetydelig utgiftspost, og dermed er det naturlig å spørre hvorfor ikke rådet blir utvidet når dette er ønskelig? Noe direkte svar på dette spørsmålet kom ikke fram i intervjuene, men politikerne ble stilt spørsmål om etikkrådets ressurser, og om bevilgningene var for lave, tilstrekkelige eller i overkant av det eksisterende behovet.

Til tross for at Aslak Skancke totalt sett ga uttrykk for at rådets og sekretariatets arbeid var tilfresstillende, hadde han en bemerkning om at det eksisterte en flaskehals som med fordel kunne blitt fjernet. Denne oppfatningen deler ingen av de intervjuede partiene, uten at det fremstår som om partiene ønsker begrensede bevilgninger til driften av rådet. Per-Kristian Foss uttaler simpelthen at:

[...] til Stortinget har jeg aldri registrert noe kritikk om at [...] Etikkrådet har fått for lite midler til for eksempel å engasjere faglig ekspertise. [...] Ellers tror jeg man meget lett ville fått Stortinget til å bevilge mer penger hvis det var det om å gjøre.

En nærliggende konklusjon er at Etikkrådet trolig ville fått økte bevilgninger om Stortinget hadde mottatt en slik forespørsel. Slik det fremstår av Aslak Skancke er det heller ikke snakk om en betydelig økning, men for eksempel ett ekstra rådsmedlem.

Selv om SPUs portefølje nå rommer over 8000 selskaper, et antall som stadig øker, er det ikke gitt at Etikkrådets arbeidsmengde blir radikalt større med en økning i antall selskaper. Roger Schjerva for Sosialistisk Venstreparti påpeker at det ikke er sikkert at Etikkrådet “ [...] trenger å vokse proporsjonalt like mye med hvor mye fondet vokser, så lenge de har en god mulighet til å kjøpe konsulenttjenester”. Fremskrittspartiet fremstår igjen som noe negative til utviklingen av tiltaket og dets ressurser. Christian Tybring-Gjedde uttaler:

[...] Vi ønsker å kutte i offentlig byråkrati så mye vi kan, men vi opplever jo også vi at det er vanskelig å finne områder hvor dette er enkelt å gjøre, dette er jo et område [Etikkrådet] som vi klart ikke ville prioritere høyt.

I diskusjonen om ressurser fremstår det som underlig at Fremskrittspartiets intervjuede representanter ønsker nedskjæringer i et tiltak de offisielt støtter og i et organ som er en ubetydelig utgiftspost og totalt består av kun 12 personer der fem ikke er ansatte. At politiske partier har ulike synspunkter på hva som er uetisk eller hva som bør være tiltakets satsningsområder er naturlige politiske forskjeller, men å kutte i Etikkrådets bevilgninger fremstår som motstand til tiltaket som helhet, et paradoks vi også har berørt tidligere. Denne diskusjon vil bli fulgt opp ytterligere, det er sentralt for evalueringen av tiltaket hvis den politiske enigheten slår sprekker ved de fundamentale spørsmålene som angår tiltakets fremtid og utvikling.

7.3.2 Kommunikasjon

Kommunikasjon fremstår som et sentralt element i den tidligere forskningen, i teoriene og i intervjuene. Figur 1.0 i kapittel 3 – *Strukturer og aktører* beskriver kommunikasjon som en strukturell forutsetning for at aktørene kan yte sitt beste. Gode kommunikasjonsstrukturer er viktige både for tiltakets legitimitet utad og effektivitet innad (Baklien 2000: 65). De sentrale informasjonskanalene er de som befinner seg mellom partene som er direkte omfattet av tiltaket. I hovedsak er dette institusjonene som forvalter SPU og etikken - Finansdepartementet, Norges Bank og Etikkrådet. I tillegg er tiltakets adressater sentrale, og i denne studien er dette de berørte selskapene. En del av arbeidet med å evaluere tiltaket er dermed å vurdere hvorvidt kommunikasjonsstrukturene mellom disse partene fungerer godt, og i den prosessen finne ut av hvordan tidligere forskning og de gjennomførte intervjuene belyser emnet.

Etikkrådet, Norges Bank Investment Management og Finansdepartementet

The Albright Group og Simon Chestermans rapport presenterer 27 anbefalinger for hvordan Norges Bank og Etikkrådet kan forbedre arbeidet med tiltaket. Av disse kan de fleste samles innunder tre hovedkategorier, der én er kommunikasjon. I grove trekk kommer det frem i rapporten at etikkrådets og NBIMs arbeid er preget av lite samhandling, og at mekanismene de disponerer ovenfor konkrete selskaper i for liten grad blir drøftet imellom partene.

I intervjuet med Anne Kvam og Bjørn Taraldsen fra NBIM og Aslak Skancke fra Etikkrådets sekretariat ledet spørsmålet om kommunikasjon til påpekning av de respektive

organenes ulike mandat. Anne Kvam bruker en metafor om forskjellen mellom Etikkrådet og NBIMs arbeidsoppgaver:

[...] det er noen ganger jeg bruker bilde med en kirurg og en fysioterapeut, det ene er en kirurg som sier at denne fingeren kan vi ikke bruke lenger, den skjærer vi av, mens det andre er [...] fysioterapi, [der] kan vi liksom mer politisk helhetlig prøve å jobbe med langsiktig behandling for å se om man på sikt kan bli [...] sunnere.

Som The Albright Group og Simon Chesterman påpeker (oversatt til norsk), så er det ikke ofte Etikkrådets og NBIMs veier krysses: “Rådet og NBIM har faktisk bare adressert det samme selskapet i noen få tilfeller hittil” (The Albright Group LLC & Simon Chesterman 2008: 35). Poenget er at retningslinjene utvikles og stadig mer arbeid legges ned i det etiske arbeidet i henholdsvis Etikkrådet og NBIM. Derfor kan det antas at “det vil komme flere tilfeller der interessene overlapper” (ibid: 35), men før et økt og forbedret samarbeid kan finne sted, poengteres det i rapporten et sentralt element:

Successful management of the relationship between the Council and NBIM requires recognition that, for all the distinctiveness in their mandates and cultures, they are part of a single system for managing the ethical and financial risks associated with ownership of the Fund. [...] Norway will receive the greatest advantage if both organizations’ activities are brought to bear in ways that increase the leverage of the other (ibid: 36).

Etikkrådet og NBIM må anerkjenne at selv om deres mandater er svært ulike, så er de begge tildelt oppgaver som skal bedre det etiske aspektet i forvaltningen av SPU. Mellom de to eksisterer det tre etiske mekanismer, som trolig ville hatt større effekt og treffsikkerhet mot selskaper hvis en mer formalisert dialog hadde funnet sted. Innspillet fra rapporten ble tatt hensyn til i de nye retningslinjene i etterkant av evalueringen: “Departementet mener, i lys av disse innspillene og egne vurderinger, at det er grunn til å ta sikte på en større grad av koordinering av Etikkrådet og Norges Banks arbeid” (St.meld. nr. 20 2008-2009: 132). Denne vurderingen ble formalisert i Meld. St. 10 2009-2010, og er nå en del av “Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers” § 6 (Etikkrådet 2010).

Finansdepartementet tok hensyn til høringsuttalelsene i 2008-2009 evalueringen, og endret kommunikasjonsstrukturen mellom Etikkrådet, NBIM og departementet. Likevel viser uttalelsene i intervjuene at avstanden fortsatt er stor mellom rådet og banken. Når spørsmålet om kommunikasjon ble stilt i intervjuet hadde de nye retningslinjene fungert i ett år, og man kunne kanskje ha forventet svar som indikerte at kommunikasjon hadde blitt forbedret, i stedet for

henvisninger til deres ulike mandat. I en kommentar som må betraktes som en personlig oppfatning og ikke som et offisielt svar fra Etikkrådet, påpeker Aslak Skancke at han gjerne hadde sett at “man hadde gått enda lenger enn bare å utveksle informasjon og at man faktisk [hadde][...] en noe bredere plattform for, hva skal jeg si, en noe bedre koordinering [...]”. Dette har med både legitimiteten utad og effektiviteten innad å gjøre. Norge som investor bør framstå som en enhet, og relasjonene til selskaper bør kanskje være preget av kontakt med én institusjon heller enn med Etikkrådet og NBIM hver for seg.

Mekanismene ville kanskje også vært mer effektive om de i saker hvor det virker naturlig ble behandlet som en kjede av reaksjoner. For eksempel kan et selskap settes til observasjon for så å bli forsøkt påvirket gjennom eierskapsutøvelse hvis endringer ikke er synlige. Virker heller ikke eierskapsutøvelsen etter intensjonen kan det vurderes å utelukke selskapet. En slik kausalsammenheng mellom mekanismene er ikke aktuell i alle saker, men kanskje burde det i det minste vært lagt opp til en kommunikasjonsstruktur som gjorde det mulig. I intervjuet med Wilhelm Mohn fra Finansdepartementet gir han en personlig tolkning om at det hadde vært ønskelig med bedre internlogikk mellom mekanismene, men til dags dato kommuniseres det i hovedsak for å holde seg oppdatert på hverandres drift og avgjørelser, snarere enn samhandling. Mulighetene for kontakt og koordinering mellom NBIM og Etikkrådet bør derfor utvikles utover anledningen til å ta kontakt med hverandre hvis man ønsker. Det bør vurderes saksrutiner som omfatter det totale spekteret av mekanismer til rådighet, på tvers av institusjonelle grenser. Selskaper i grenseland bør kunne vurderes i fellesskap slik at den best egnede mekanismen kan iverksettes.

Selskaper

Både Etikkrådet og NBIM har muligheten til å gå i dialog med selskaper i spørsmål vedrørende etikk. I enkelte tilfeller er de også forpliktet etter retningslinjenes paragrafer til å kommunisere med eller til selskaper. §5 tredje ledd i retningslinjene fastslår at “Et selskap som vurderes for utelukkelse, skal gis mulighet til å framlegge informasjon og synspunkter for Etikkrådet tidlig i prosessen.” (Etikkrådet 2010). Dette er i stor grad en videreføring fra retningslinjene av 2004: “Utvalget mener at selskaper som blir berørt, rutinemessig bør få uttale seg om et forslag til anbefaling fra rådet og det grunnlaget som denne bygger på” (St.meld. nr. 2 2003-2004: 60). Dialog med et selskap som befinner seg i faresonen for uttrekk, skal altså innebære informasjon om situasjon selskaper befinner seg i, samt gi selskapet en mulighet uttalelse tidlig i prosessen.

Dialog med selskaper er viktig også i tilfeller der det er muligheter til å påvirke selskapets videre kurs. Her eksisterer det et skille mellom produktbaserte utelukkelse og driftsbaserte. Som

Emmet Harrison i Swedish Match AB uttaler: “The tobacco industry is the tobacco industry [...]”. En tobakksprodusent vil aldri kunne etterkomme kravene tillagt forvaltningen av SPU, enten produserer selskapet tobakk eller så gjør det ikke. Emmet Harrison ga derfor heller ikke uttrykk for misnøye med avgjørelsen som var fattet eller dialogen som var i forkant. Et annet selskap som ble utelukket har derimot en helt annen oppfatning. Rio Tinto ble utelukket fra fondet i 2008 på bakgrunn av grove og irreversible miljødeleggelse som et resultat av deres gruvedrift. I intervjuet med David Ovington, Investor Relations Executive i Rio Tinto, kom det frem at selskapet overhodet ikke var fornøyd verken med avgjørelsen om uttrekk eller dialogen i forkant. Avgjørelsen for uttrekk ble basert på etikkrådets operasjonaliserte retningslinjer og vil ikke bli drøftet i denne oppgaven. Kritikken vedrørende dialog eller mangel på sådan er derimot verdt å se nærmere på. I intervjuet ble fokuset tidlig rettet mot mangelen på dialog og mulighet til å forsvare seg mot beskyldningene. Første spørsmål var hvordan selskapet betraktet avgjørelsen om å bli utelukket på bakgrunn av uetisk drift. Svaret var tydelig:

Our response at the time was that our CEO wrote a letter to the Norwegian Ministry of Finance just expressing our regret that that decision had been taken, and also that no dialogue was made before the decision was taken

Når vi kjenner retningslinjene er det overraskende at ingen dialog hadde funnet sted. For å utelukke muligheten for misforståelser, ble det stilt et oppfølgingsspørsmål om det på noe tidspunkt var dialog med selskapet og representanter for fondet. Svaret var et tydelig nei. Ingen dialog fant sted, og selskapet ble kun informert om utelukkelsen fra Finansdepartementet da avgjørelsen allerede var tatt.

At selskaper ikke blir informert er direkte brudd på de etiske reglene og kan fjerne muligheten til påvirke selskaper positivt, og skade troverdigheten til fondet som en åpen og ryddig investor. Tim Wolfe i Nestlé mener for eksempel at “[...] the best way to evaluate a company’s performance is to be in direct contact with them”. Med andre ord ville det vært en grov forsømmelse, hvis denne beskyldningen faktisk holdt vann. Det viser seg nemlig at det har vært en dialog, og at Rio Tinto svarte på beskyldningene om grov uetisk drift og faren for utelukkelse omtrentlig en måned før den endelige beslutningen ble fattet (Etikkrådet 2008: 3). Sannheten er at Rio Tinto rett og slett ikke var enige i etikkrådets vurderinger, men det hadde vært en dialog. Det forventes ikke at selskaper skal kunne endre driften i løpet av dialogperioden, men man ønsker tilbakemeldinger på beskyldningene, med eventuell informasjon som kan sette vurderingene i nytt lys. Med en hensikt om informasjon og ikke endring, bør det være tilstrekkelig med tid til å svare på beskyldningene.

Ettersom en tydelig gjengivelse av dialogen finnes i Etikkrådets tilrådning til Finansdepartementet, er det vanskelig å tolke informasjonen fra David Ovington som noe annet enn direkte feilaktig. Det hele blir derfor bare en hypotetisk case om forsømmelse fra Etikkrådet, mens sannheten er at Rio Tinto ble utelukket i tråd med de etiske retningslinjenes paragrafer.

Rio Tintos feilaktige påstander står også i sterk kontrast til informasjonen som Swedish Match AB kom med angående deres utelukkelse. På det samme spørsmålet angående kommunikasjon med SPUs representanter svarer Emmet Harrison for Swedish Match AB, dette: “It was handled extremely well. It was public, it was discussed, it was announced to us that we may be excluded because of the discussion”. Selv om disse to intervjuene kun representerer en liten del av de utelukkede, gir de heller ingen grunn til å betvile prosessen som leder fram til utelukkelse, i hvert fall hva kommunikasjon mellom forvalter og selskaper gjelder.

7.3.3 Arbeids- og autoritetsfordeling

Arbeids- og autoritetsfordeling er begreper som vi gjenkjenner fra *Strukturer og aktører* (figur 1.0). Arbeidsdeling ble diskutert i kapittel 7.2.1, der vi kom til fram til at arbeidsdelingen mellom Etikkrådet og Finansdepartementet var godt begrunnet i kunnskap. Kunnskapsargumentet gjelder derimot tilsynelatende ikke i den endelige beslutningsprosessen. Etikkrådet har ansvaret for overholdelse av retningslinjene om observasjon og utelukkelse, og kontakter departementet om selskaper som er i faresonen for å havne i en av disse kategoriene. Derimot har ikke Etikkrådet noen reell makt til å ta de endelige beslutningene: “Det er departementet som treffer beslutning om observasjon, etter tilrådning fra Etikkrådet” (Meld. St. 10 2009-2010: 89), “Departementet treffer beslutning om å utelukke selskaper [...] etter råd fra Etikkrådet” (Etikkrådet 2010). I NBIMs tilfelle er innblanding fra Finansdepartementet langt mindre ettersom den operative forvaltning gjennom lov er tildelt Norges Bank. Finansdepartementet har ikke for vane å detaljstyre banken i dets avgjørelser om investeringer, mens alle potensielle tilfeller av selskaper som vurderes for observasjon eller uttrekk skal behandles i departementet. Innebærer det at kunnskapsargumentet trekker i etikkrådets retning, men ikke er et godt nok argument for å tildele Etikkrådet økt autoritet?

I enkelte tilfeller er beslutningen om uttrekk politisk, og igjen er tobakksindustrien et passende eksempel. Det var en politisk beslutning at produksjonen av tobakk ikke var ønskelig å investere i, fordi den allmenne norske holdningen til denne industrien hadde blitt mer negativ med årene. Etikkrådet fikk derfor oppgaven med å formidle en tilrådning om utelukkelse, men tok ikke opp saken på eget initiativ. I slike tilfeller er det naturlig at Finansdepartementet tar styringen, da beslutningen er et resultat av en vurdering av folkets interesser, et område der

politikerne sitter med kunnskapen. Denne rekkefølgen i saksgangen hører derimot til unntakene, i hovedsak er det Etikkrådet som vurderer ulike selskaper og fremmer forslag om utelukkelse eller observasjon til Finansdepartementet. I slike tilfeller er derimot ikke autoriteten plassert i det kunnskapsbesittende organ. Som Aslak Skancke i etikkrådets sekretariat påpeker, er det kanskje ikke så rart at det er slik. Det er jo “Finansdepartementet som eier fondet, og det er jo ikke urimelig at man som eier har en mening om å bestemme hvor man skal ha pengene sine [...]”. Likevel er tilfellet at det er Finansdepartementet som har opprettet et fagråd som skal foreta veloverveide beslutninger basert på sin ekspertise, og muligheten for å overprøve etikkrådets avgjørelse burde kanskje vært utformet på enn annen måte. Skancke antyder også et ønske om å vurdere mandatet til Etikkrådet:

[...] kunne tenkt seg et system hvor det faktisk var rådet som fattet beslutning, og hvis Finansdepartementet var uenig i det så måtte de jo skifte ut rådet, i stedet for å sitte og ta i detalj stilling til dette, [...] personlig mener jeg at det kunne vært verdt å tenke på.

En slik ordning ville medført at Etikkrådet tok beslutninger, men i tilfeller med stor uenighet kunne Finansdepartementet overprøvd rådet. Som vi skal tilbake til senere er dette et spørsmål som delvis berører det ønskede skillet mellom etikk og butikk. I en situasjon der det fra regjeringshold er et ønske om å unngå å bruke SPU som et utenrikspolitisk virkemiddel, vil muligheten for at dette fremstår som troverdig øke hvis autoriteten flyttes fra politisk hold til det uavhengige Etikkrådet. Autoritetsfordelingen bør dermed vurderes, for som Aslak Skancke uttaler: “Det er jo ikke helseministeren som sitter og går igjennom pasientlister på sykehuset, du delegerer [...], men det er klart skjærer det helt ut er helseministeren ansvarlig”.

En situasjon der Etikkrådet kan foreta beslutninger på egenhånd ville, som argumentene tilsier, kunne være en god løsning, men den er ikke uten komplikasjoner. Hvis Finansdepartementet delegerer bort beslutningsmyndigheten vil det kunne være demokratisk tvilsomt. For det første er det den norske stats oljepenger som forvaltes og eierne, som i teorien er det norske folk, bør ha muligheten til å kunne påvirke utfall gjennom politisk prosesser. For det andre er det problematisk at ett organ kontrollerer hele kjeden fra overvåking av selskaper til beslutning om utelukkelse eller observasjon. Etikkrådet vil da være både dømmende og utøvende myndighet, en lite holdbar situasjon etter demokratisk maktbalanseprinsipper. Bildet er allikevel ikke svart-hvitt, og en situasjon der etikkrådets beslutning veier tyngre enn i dag, bør være mulig og kanskje ønskelig.

7.3.4 Oppsummering

Etikkrådet ser ut til å ha de nødvendige ressursene til rådighet for å utøve de arbeidsoppgavene de er satt til å gjøre, og i den grad enkelte forsterkninger er nødvendige, er inntrykket at Stortinget vil være velvillig overfor et slikt krav.

Økt samarbeid ble definert som et område med forbedringspotensialet i evalueringen i 2008-2009, likevel er det mye i denne studien som tyder på at samhandlingen må utvikles og forbedres ytterligere. Først og fremst fordi tiltaket om etiske retningslinjer vil kunne bli mer effektivt med koordineringen NBIMs og etikkrådets arbeid, men også for å fremstå som mer profesjonelle overfor berørte selskaper. Det er også nødvendig å gjennomgå autoritetsfordelingen mellom Etikkrådet og Finansdepartementet, ettersom det fremstår som hensiktsmessig å tillegge Etikkrådet økt beslutningsmyndighet.

Ut ifra datamaterialet som denne analysen benytter seg av kan det konkluderes med at kommunikasjonen mellom selskaper og SPUs forvaltere er oversiktlig og korrekt i henhold til retningslinjene.

7.4 Etikk og butikk

Hvorvidt det er en konflikt mellom etiske og finansielle hensyn har stor betydning for evalueringen av tiltaket om etiske retningslinjer for forvaltningen av SPU. Hvis etiske hensyn for eksempel medfører økt profitt vil det være vanskelig å argumentere mot et sterkere etisk rammeverk i forvaltningen. På den annen side er det tilsvarende problematisk å argumentere for etikk hvis ansvarlig investeringspraksis rammer fondets overordnede hensikt om å tjene penger. Hensynene til etikk og profitt er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende, en diskusjon som tas i dette kapitlet.

7.4.1 Er det en konflikt?

I kapittel 2.3 var vi inne på om det er en konflikt mellom avkastning og fokuset på etikk. Med de etiske retningslinjene som SPU er forvaltet ut fra, der resultatet er utelukkelse av omtrent 50 selskaper, er det lite trolig at den økonomiske konsekvensen for fondet er betydelig. Videre er det vanskelig å bedømme effekten av etikken opp mot andre faktorer. Fondet er for eksempel investert med trygghet og langsiktighet som grunnpilarer, og det utelukker dristige, men potensielt lønnsomme spekulasjoner. Med andre ord er det ikke hensynsløs profittmaksimering som driver forvaltningen, men profittmaksimering innenfor gitte ansvarlige rammer. Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at etiske hensyn resulterer i tapsprosjekter, i hvert fall ikke hvis vi skal se det ut ifra NBIMs vurderinger.

Anne Kvam, Global Head of Ownership Strategies i NBIM, uttaler:

[...] eierskapsutøvelsen skal også brukes til å fremme og styrke de finansielle verdiene av fondet, også baserer man seg på at de verdiene styrkes [...] ved at man har miljø [og] sosiale governance hensyn.

Uttalelsen sender oss tilbake til diskusjonen om de ulike mandatene NBIM og Etikkrådet jobber ut ifra. For selv om de to institusjonene unektelig er deler av det samme systemet, så er målet man jobber ut fra ulikt. Etikkrådet fokuserer utelukkende på etikk og tar ikke hensyn til potensielle økonomiske konsekvenser av en avgjørelse. NBIM på sin side konsentrerer seg om profitt og de samfunnsansvarlige aspektene ved deres investeringer baseres angivelig på lønnsomhet.

Finansdepartementet ønsker at fondet skal være verdens best forvaltede fond, men med den målsettingen blir det en nødvendighet å inngå et kompromiss mellom etikk og butikk (Finansdepartementet 2008a: 2). Med en gang et kompromiss inngås ligger det i sakens kjerne at det eksisterer et visst motsetningsforhold mellom etikk og butikk. Dette vedkjenner også Aslak Skancke i etikkrådets sekretariat:

Det kan man jo huske på at de retningslinjene vi har er jo et kompromiss mellom de som ville ha mye mer og de som ikke vil ha noen ting. Så har vi endt opp med det vi har. [...] de fleste har jo ikke utelukkelsesmekanismer i det hele tatt. Og for et rent sånn investorsynspunkt så vil ikke det være i utgangspunktet ønskelig. Driver du forvaltning ønsker du å [...] kunne investere i så mange selskaper som mulig.

Gitt at NBIM har rett i at deres ansvarlige investeringspraksis er økonomisk lønnsom, er fortsatt eierskapsutøvelse kun én av tre mekanismer til rådighet i forvaltningen av fondet. Etikkrådets utelukkelsesmekanismer tar ikke hensyn til lønnsomhet, og når rådet tilrår Finansdepartementet å trekke seg ut av et internasjonalt selskap er ikke det en lønnsom affære, selv om fondet totalt sett ikke tar betydelig skade av det. Også mer offensive etiske virkemidler som positiv filtrering har blitt diskutert i sammenheng med utviklingen av tiltaket og hvorvidt slike virkemidler øker motsetningsforholdet mellom etikk og butikk er tema i det følgende.

7.4.2 Positiv filtrering

Positiv filtrering innebærer at investorer har en positiv utvelgelse av selskaper, og investerer i bedrifter som holder en gitt standard innenfor områder som miljø eller sosiale hensyn. Med andre ord luker man ut de gode forretningseksemplene og investerer i disse, fremfor kun å trekke seg ut av de spesielt uetiske som ved negativ filtrering.

Positiv filtrering ble diskutert av Graverutvalget tilbake i 2004, men da mente man at slik seleksjon i betydelig grad ville minske antallet investeringsmuligheter (Finansdepartementet

2008a: 32). Med investeringer i et forholdsvis lite antall selskaper innenfor en smal sektor vil eierandelen i hvert enkelt selskap øke, og man vil være mer utsatt for økonomiske svingninger tilknyttet denne sektoren. I evalueringsrunden av 2008-2009 ble det innhentet en oppdatert rapport om de økonomiske konsekvensene av positiv filtrering, men igjen ble resultatet at man fortsatt ønsket å forholde seg til negativ seleksjon. Som en slags kompensasjon til støttespillerne av positiv filtrering, ble det likevel satt til side 20 milliarder kroner som skulle investeres i bærekraftig industri i framvoksende markeder (St.meld. 20 2008-2009: 16). 20 milliarder kroner er en stor sum, men relativt sett tilsvarer det godt under én prosent av fondets totale størrelse. Positiv filtrering har dermed i stor grad blitt avvist ved to anledninger, selv om et lite plaster på såret har blitt tilbudt miljøforkjemperne. De gjennomførte intervjuene avslører at positiv utvelgelse er et tema som på langt nær har blitt lagt dødt, og det er åpenbart stor uenighet mellom de ulike intervjuede kategoriene.

Finansdepartementets avgjørelse om at positiv filtrering ikke var ønskelig i evalueringsrunden av 2008-2009 var tatt på bakgrunn av Thore Johnsen og Ole Gjølbergs oppdaterte analyse:

Vår klare anbefaling er derfor at SPU holder fast ved den etablerte etikkstrategien. Det betyr at man ikke endrer prinsippet om negativ seleksjon og at man holder fast ved en aktivt utøvende eierrolle overfor selskaper man har investert i (Johnsen & Gjølberg 2008: 44).

Risikoen forbundet med positiv filtrering var for høy mente man i rapporten, men ikke alle er enige i en slik konklusjon bare fordi det eksisterer risiko. Politisk rådgiver i Amnesty, Beate Slydal, aksepterer ikke at en utvidet bruk av positiv filtrering avvises uten å ha prøvd det i praksis: “Vi mener at det i hvert fall er verdt et forsøk [...] fordi man ser at andre viktige aktører makter å gjøre det”. De 20 nevnte milliardene kan kanskje på sett og vis tolkes som et prøveprosjekt, men forsøket er relativt begrenset både økonomisk og i omfang. Slydal påpeker at man i det minste må “utvide bruken av positiv filtrering til å gjelde flere områder enn miljø, for eksempel generelle menneskerettigheter”.

Tiltaket om etiske retningslinjer har generelt sett et todelt fokus på både miljø og menneskerettigheter, noe mekanismene og de utelukkede selskapene avslører. NBIM har også valgt å forholde seg til miljø, klima og barns rettigheter som strategiske mål ved eierskapsutøvelse (NBIM 2011). Dermed er det muligens noe overraskende at den samme todelte vektleggingen ikke har blitt en realitet hva gjelder de øremerkede midlene, og kritikken fra Amnesty er i større grad rettet mot tiltakets fokusområde enn størrelsen på beløpet. Amnesty opererer ikke med et konkret beløp de mener bør øremerkes til for eksempel

menneskerettigheter. Årsaken er at de økonomiske effektene av ansvarlig investeringer ikke er det eneste aspektet som gjør en høynet investeringsterskel ønskelig. Slik Slydal påpeker, “ [...] det innebærer jo også at man gir en utrolig sterk signaleffekt til selskapene der ute.” Utelukkelsen av selskaper ved negativ filtrering er ikke nødvendigvis en økonomisk byrde for et selskap, men signaleffekten og omdømmerisikoen det medfører å bli karakterisert som grovt uetisk kan påvirke et selskap. Positiv seleksjon kan også ha en omdømmeeffekt, men da i et positivt perspektiv. Å være en del av en forholdsvis eksklusiv investeringsportefølje kan lede til positive effekter for selskaper, som medfører at enkelte kanskje gjør det lille ekstra for å forbedre sine rutiner, slik at ansvarlige investorer er interessert.

Det er tilsynelatende ingen åpenbare årsaker til hvorfor kun miljø er et satsningsområde for øremerkede midler, men det kommer frem mange argumenter for hvorfor satsningen er begrenset til en relativt liten sum. Irene Johansen fra Arbeiderpartiet poengterer det grunnleggende argumentet for hvorfor positiv filtrering ikke er aktuelt:

Målsettingen til fondet om å få mest mulig avkastning ut av investeringene, den står fast, den er overordnet rett og slett. I tillegg har vi sagt vi skal drive innenfor ansvarlige etiske rammer. [...] i det så ligger det også at det ikke blir [...] positiv filtrering.

Et annet argument er som Finansdepartementet påpeker at man skal være en bred investor etter konsensus på Stortinget, og derfor er ikke positiv filtrering et godt alternativ. Det politiske argumentet veier tungt for det overordnede målet om langsiktig og trygg avkastning, og vi har allerede vært inne på at enkelte partier muligens nærmer seg bristepunktet for endringer ved forvaltningen de ønsker å støtte, mens andre regelrett motsetter seg enhver forsterkning av etikken. Fremskrittspartiet støttet ikke en gang forslaget om å utrede muligheten for positiv seleksjon når temaet ble drøftet i finanskomiteen (Innst. S. nr. 228 2006-2007: 16).

I tillegg til politiske og økonomiske forklaringer på hvorfor positiv seleksjon blir vurdert som lite aktuelt, blir det påpekt at den eventuelle signaleffekten de ideelle organisasjonene henviste til, slettes ikke trenger å være av utelukkende positiv art. Anne Kvam i NBIM fokuserer på at eierskapsutøvelse slik systemet er lagt opp til dags dato fungerer fordi man som investor er aktiv ovenfor selskaper, men uten å fremstå som aktivister. Hvis sistnevnte var tilfelle ville muligheten for å kunne påvirke selskaper være svekket, ettersom den brede investorgruppen ikke vil kunne samle sag bak en felles plattform. Positiv filtrering vil kunne fremstå som en aktivistisk vending innfor forvaltningen av fondet, siden lønnsomheten ved slike mekanismer i beste fall er omstridt. Ettersom effekten av ansvarlig eierskapsutøvelse naturlig nok blir større

hvis et økende antall investorer slutter opp om slike prinsipper, er det nødvendig å være målbærere på et nivå som andre kan slutte seg til. Slik Tim Wolf i Nestlé ser det, er mulighetene for å skape en synergieffekt der man drar meg seg andre investorer, ikke realistisk:

[...] the fact that [the] Norwegian Fund [with] a strict set of ethical criteria are investing in Nestlé, we feel are very positive, but I don't think that it has, well I don't think it has an effect on the share price, and secondly I don't think it has necessarily effect on other funds, because I think each fund basically invest according to its own criteria.

Beate Slydal i Amnesty har likevel et godt argument i at noen må være først ute. Slydal bruker historien bak utformingen av de første etiske retningslinjene som eksempel, der støttespillerne nærmest ble latterliggjort i begynnelsen, men ettersom stadig flere kritikkverdige saker fikk medias søkelys og stadig flere partier stilte seg bak, endte det på kort tid med at et enstemmig Storting vedtok tiltaket. Hvis Norge virkelig etablerer seg som et foregangsland innen etisk investeringspraksis, og positiv filtrering viser seg å være lønnsomt, kan man ha begynt en trend mot mer ansvarlig forretningsførsel i det lengre løp. Når de potensielle konsekvensene ved implementeringen av positiv seleksjon sees i en større sammenheng faller likevel Amnestys argumenter på stengrunn. En omfavelse av positiv filtrering krever at mekanismen er økonomisk lønnsom og støttet fra et bredt politisk miljø, men ingen av disse kriteriene ser ut til å være til stede. Uten oppfyllelse av disse kriteriene bryter man ikke bare med det etiske tiltakets kjerneargument om nødvendigheten av bred politisk støtte, men man går imot selve hensikten til SPU som helhet, nemlig profitt. Oljemilliardene har vært en stor bidragsyter til den norske velferdsstaten og er ment å være det også i fremtiden, da kreves en investeringsstrategi som baserer seg på trygghet og ikke etikk alene.

I enkelte tilfeller kan man si at de ideelle organisasjonene ikke drøfter det eksisterende tiltaket om etiske retningslinjer overhodet, de drøfter et ønske om å konstruere et nytt tiltak der hensikten er en annen. For å evaluere de etiske retningslinjene tas det utgangspunkt i det eksisterende tiltaket, og det blir diskutert noen kjerneelementer for å vurdere graden av suksess. Utgangspunktet er først og fremst at Norge skal tjene penger, men samtidig unngå å investere i grovt uetiske selskaper, og slik må også de etiske retningslinjene vurderes.

WWF går enda lenger enn Amnesty i hva de krever av SPU. Rasmus Hansson uttaler at “[...] man burde ha satt av 20 % som et tenkt starttall for fondet til strategisk offensive investeringer for å fremme [en] fornybar fremtid”. Et av Hanssons argumenter er at man er nødt til å ta drastiske grep for at “jordas klima ikke skal gå av hengslene”, og da er man nødt til å satse. Poenget er dermed noe av det samme som Amnesty fremmet; det må satses for å vinnes.

Det er stor enighet om at klimaendringene er menneskeskapte og at grep må tas for å endre den negative spiralen. Med det som utgangspunkt er det vanskelig å være uenig med de ideelle organisasjonene, men som ansvarlig departementet kan ikke Finansdepartementet satse vår økonomiske fremtid på usikre investeringer.

Rasmus Hansson hevder også hardnakket at man umulig kan argumentere for at forvaltningen av SPU ikke er utenrikspolitikk. Denne diskusjonen er svært sentral, og vil bli drøftet i kapittel 7.5.

7.4.3 Oppsummering

Til tross for at NBIM hevder at deres ansvarlige investeringspraksis er lønnsom, er det et konfliktraspekt mellom etiske og økonomiske hensyn i forvaltningen av fondet som helhet. En investor vil i utgangspunktet alltid ønske å ha muligheten til å investere i alle potensielt lønnsomme selskaper, og når etikkrådets mekanismer innsnevrer denne muligheten eksisterer det et motsetningsforhold. Som to deler av det samme systemet må det inngås et kompromiss mellom Etikkrådet og NBIM. Ettersom mer omfattende etiske hensyn kan medføre økt risiko for fondets overordnede mål, er ansvarsdelingen gjort der det er i dag. Som Irene Johansen i Arbeiderpartiet påpeker er derfor ikke positiv filtrering aktuelt, selv om fondets etiske profil isolert sett ville vært bedre. Likevel har det blitt satt av 20 milliarder til øremerkede investeringer innen miljøsektoren, og et slikt begrenset prøveprosjekt bør også kunne være mulig innenfor området menneskerettigheter.

7.5 Etikk og politikk

Hvorvidt de etiske retningslinjene er politikk eller ikke er et mye debattert tema. Det ene aspektet ved debatten ble diskutert i kapittel 7.1.1, der det kom frem at forvaltningen av Norges oljepenger skal reflektere folkets verdigrunnlag, noe som i et demokrati overholdes gjennom valg av politiske representanter. Det kom frem at de etiske retningslinjene er et politisk kompromiss, og at større endringer i forvaltningspraksisen kan skade det politiske flertallet tiltaket er avhengig av. Etikk er i denne sammenhengen et innenrikspolitisk spørsmål, men er tiltaket om etiske retningslinjer også et utenrikspolitisk virkemiddel? Bruker norske myndigheter SPU til å nå politiske mål?

Norges Banks mandat i den ansvarlige investeringspraksisen av fondet er tydelig:

Fondet har størst mulighet til å øve en positiv påvirkning dersom fokus og virkemidler følger naturlig av rollen fondet har som finansiell investor. Fondet skal for eksempel ikke være et bistandspolitisk eller utenrikspolitisk instrument (Meld. St. 10 2009-2010: 15).

Fondet skal ikke være et utenrikspolitisk instrument, og årsaken er at den norske stat gjennom fondet er en investor og ikke et politisk organ. Finansdepartementet har delegert forvaltningsrollen til Norges Bank, og departementet blander seg ikke inn i det daglige arbeidet i banken. En detaljstyring fra politisk hold ville verken vært “mulig eller hensiktsmessig” (Meld. St. 15 2010-2011: 89-90). Den offisielle arbeids- og autoritesfordeling er tydelig utformet mellom departementet og banken, likevel er det vanskelig å argumentere for at forvaltningen av SPU er helt og holdent apolitisk. Det er den norske stat som eier fondet og som endrer regelverket for forvaltningen gjennom politiske prosesser. Selv om Finansdepartementet ikke detaljstyrer NBIM, er departementet fortsatt fondets øverste forvaltningsmyndighet og har dermed det overordnede ansvaret.

Det apolitiske argumentet fremstår som tilsvarende svak i Arbeids- og autoritetsforholdet mellom departementet og Etikkrådet. Selv om Etikkrådet er et selvstendig organ som utarbeider saker i kraft av sitt mandat, har rådets medlemmer og dets sekretariat ingen beslutningsmyndighet. Etikkrådet legger frem tilrådninger om både observasjon og utelukkelse til Finansdepartementet, men det er helt og holdent en politisk avgjørelse hvorvidt disse tilrådingene faktisk skal følges. I tillegg kan departementet selv beslutte at et selskap skal settes til observasjon, uavhengig av om det foreligger en tilrådning eller ikke (Meld. St. 10 2009-2010: 89.). Utelukkelsesprosesser kan også initieres fra politisk hold, og den mest omfangsrige utelukkelsen de siste årene var en politisk beslutning foretatt uten en tilrådning fra Etikkrådet. Da selskapene som produserte tobakk ble utelukket i 2009, var den standardiserte prosessen snudd på hodet. Det var Etikkrådet som ble bedt av Finansdepartementet om å utarbeide tilrådninger om utelukkelse. Med slike politiske styringer, og med autoritetsfordelingen tydelig plassert hos Finansdepartementet, er det vanskelig å argumentere for at forvaltningen av SPU ikke har en sentral politisk dimensjon.

Diskusjonen om hvorvidt fondet er et utenrikspolitisk virkemiddel eller ikke kan kanskje fremstå som ordkløveri, men konsekvensene av et politisert SPU har stor betydning. I noen tilfeller har de etiske mekanismene fått stor oppmerksomhet, og selv om det å skape blest rundt tiltaket er sentralt for å kunne påvirke selskaper, har oppmerksomheten strukket seg lenger enn til avisenes forsider. Da det amerikanske Wal-Mart konsernet ble utelukket i 2006 skapte det voldsom diplomatisk furore mellom USA og Norge, og ledet senere til en intern debatt i USA. Som Per-Kristian Foss påpeker i intervjuet er “det klart at Norges mulighet ligger i at det skal skape litt oppmerksomhet at man trekker seg ut, og andre pensjonsfond følger opp med tilsvarende retningslinjer”. Problemene skapes når utelukkelse av selskaper betraktes av selskapets opphavsland som en politisk avgjørelse. Utelukkelsen av Wal-Mart ledet for eksempel

til et verbalt angrep mot norske myndigheter fra den daværende amerikanske ambassadøren til Norge, Benson K. Whitney (NRK 2006).

I situasjonen med Wal-Mart var det verken Norges Bank eller Etikkrådet som fikk sitt pass påskrevet, men norske myndigheter. Poenget er at målet om en forvaltning fri for en utenrikspolitisk agenda ikke er nådd selv om norske myndigheter hevder at nettopp dette er tilfellet. Hvis andre stater tolker fondets investeringsprofil som et middel i norsk utenrikspolitikk er det ikke tilstrekkelig at norske myndigheter hevder noe annet. Situasjonen kan kanskje sammenliknes med fredsprisutdelingen til kinesiske Liu Xiaobo, der kritikken fra Kina var rettet mot den norske stat og ikke den ansvarlige Nobelkomiteen. Ringvirkningene av utdelingen ser vi ennå, med for eksempel boikott av norske produkter. Den samme type ringvirkninger kan ramme Norge hvis forvaltningen av fondet betraktes som først og fremst politikk.

“Fondet er ikke egnet til å ivareta alle etiske forpliktelser vi har som stat. Ofte vil andre politiske, regulatoriske og finansielle virkemidler være bedre egnet til å ivareta slike forpliktelser.” (Meld. St. 10 2009-2010: 15). Som påpekt i sitatet omfatter ikke retningslinjene som fondet forvaltet ut ifra alle Norges forpliktelser utad. Retningslinjene er begrensninger tillagt forvaltningen av SPU, og er selektive prinsipper skreddersydd kun for denne oppgaven. Med sitatet ovenfor er det åpenbart at norske myndigheter er klar over at skillet mellom etikk og politikk er vanskelig, og sitatet avslører også at fondet har potensielt stor makt. Selv om SPU ikke skal være et politisk pressmiddel, har fondet vokst seg så stort at endringer i forvaltningen kan påvirke Norges forhold til andre stater. Økonomisk styrke er kanskje Norges sterkeste potensielle utenrikspolitiske virkemiddel, men som argumentert for; en styrke vi ikke ønsker å bruke til det fulle. Enkelte mener tvert imot at skillet mellom etikk og politikk er kunstig, og at norske myndigheter må innse at forvaltningen av SPU er utenrikspolitikk.

Rasmus Hansson, Generalsekretær i WWF, uttrykker misnøye med at man fra sentralt hold ikke aksepterer at forvaltningen av fondet er politikk, og at man dermed ikke bruker de maktmidlene Norge har til rådighet for å nå sine mål:

For det første så er det noe fundamentalt visvas at det går an å prøve å leke at [økonomiske og politiske interesser] er to forskjellige ting, det er virkelig noe tøv. Jeg har, og vi i WWF da, har stor respekt for at man ikke skal ha en rotete og uprofesjonell og løpende politisk innblanding [...], men det som vi er kritiske til er altså for det første den leken som går ut på at pensjonsfondet ikke er et politisk instrument og ikke har politiske implikasjoner

[...] se virkeligheten i øynene og benytte pensjonsfondet [som] et politisk virkemiddel for Norge og for overordnet norsk politikk

Argumentene til Hansson og WWF gir uttrykk for et ønske om et tiltak basert på andre premisser enn det tiltaket som her evalueres. Forvaltningen er ikke, og skal ikke være, et utenrikspolitisk verktøy i henhold til Finansdepartementet (Meld. St. 10 2009-2010: 15). Likevel har vi allerede vært inne på at det totale skillet som det legges opp til mellom etikk og politikk ikke fullt ut er en realitet, og dermed beskriver Rasmus Hansson en reell situasjon. Målsetting til fondet er fortsatt å tjene mest mulig penger på en sikker og langsiktig måte, mens Hansson ønsker tilsynelatende et fond som i større grad fokuserer på det brede spekteret av norske interesser framfor økonomisk gevinst. Selv om skillet mellom etikk og politikk delvis er et kunstig et, har det blitt argumentert for at årsakene til hvorfor et slikt skille forsøkes opprettholdt er både fornuftige og nødvendige. For det første ønsker man ikke at norsk utenrikspolitikk skal bli forbundet med forvaltningen av fondet, for det andre er ikke fondet egnet til å ivareta alle våre interesser, etiske som andre. Selv om Hansson betrakter fondet som “[...] Norges internasjonalt aller største virkemiddel [...]”, ville hensikten med fondet ha blitt snudd på hodet dersom dette skulle gjelde. Som Irene Johansen i Arbeiderpartiet påpeker er skillet mellom økonomiske interesser og politikk tidvis vanskelig å overholde, men målet er at “fondet skal tjene mest mulig penger, innenfor de her etiske retningslinjene”. Målet er ikke at fondet skal være mest mulig etisk og innenfor retningslinjene kanskje tjene penger.

Den standhaftige holdningen fra sentralt hold om at etikk og politikk er to helt separate ting, kan med argumentasjonen ovenfor sies å ikke helt holde mål. Likevel må det skilles mellom det at forvaltningen av fondet kan betraktes som et utenrikspolitisk virkemiddel, og det at fondet er under politisk påvirkning. Selv om enkelte nevnte utelukkelse direkte kan spores tilbake til en politisk avgjørelse, er forvaltningen av fondet først og fremst økonomisk betinget, ikke politisk. I tillegg var hensikten med den politiske styringen i eksempelet tobakksutelukkelsen å etterkomme folkets vilje. Det var ingen kjent agenda om å utelukke tobakksprodusenter for å oppnå en effekt hos vertsnasjonen til selskapet, eller på annen måte bruke utelukkelsen som et utenrikspolitisk virkemiddel. På samme måte var ikke utelukkelsen av Wal-Mart begrunnet i annet enn at Etikkrådet betraktet deres drift som uetisk, selv om det ledet til diplomatiske problemer mellom USA og Norge. Poenget er uansett at fondet er under politisk påvirkning, men det brukes ikke som et utenrikspolitisk virkemiddel. Hvorvidt Norge bør gjøre det, som blant annet WWF argumenterer for, er et spørsmål som går utenom evalueringen av tiltaket om å tillegge SPU etiske retningslinjer og utenom hensikten med SPU som helhet, og derfor ikke relevant i denne studien. Likevel er det fortsatt et problem at det eksisterer stor avstand mellom fondets faktiske profil og hvordan forvaltningen blir betraktet av for eksempel ideelle organisasjoner og utenlandske myndigheter. Selv om det her hevdes at skillet mellom tiltaket om etiske

retningslinjer og politiske interesser er ivaretatt forholdsvis godt, må forvaltningsmyndighetene vurdere hvordan dette skillet kan tydeliggjøres ytterligere. Det eksisterer åpenbart et forventningsgap.

7.5.1 Oppsummering

Forvaltningen av SPU skal ikke være preget av norske utenrikspolitikk. I realiteten er det allikevel vanskelig å understøtte den målsettingen fullt ut. Forvaltningen av SPU er preget av bestemmelser der politiske instanser har autoritet over faginstanser som Etikkrådet og NBIM. Etikkrådet kommer med tilrådninger til Finansdepartementet, men om disse forkastes eller vedtas er utenfor etikkrådets kontroll. Videre kan utelukkelse og observasjon være fattet etter en politisk beslutning, som for eksempel utelukkelsen av tobakksprodusenter. Det kan være skadelig om fondet blir forbundet med norsk utenrikspolitikk, og potensielle ringvirkninger har blitt diskutert. Likevel argumenteres det for at norske myndigheter har politisk kontroll over fondet, men ikke bruker det som et utenrikspolitisk virkemiddel, til tross for at de ideelle organisasjonene hevder noe annet.

8.0 Konklusjon

I denne studien har det blitt gjennomført en prosessevaluering av tiltaket om etiske retningslinjer og ansvarlig investeringspraksis, som siden 2004 har vært tillagt Statens pensjonsfond – Utland. Med en gjennomgang av en rekke offisielle dokumenter, tidligere evalueringer og intervjuene, har fem sentrale elementer i prosessen blitt trukket fram og evaluert. Funnene har blitt tolket i lys av relevant evalueringsteori, der Evert Vedungs åtte punkter og Bergliot Bakliens *Strukturer og aktører* har vært sentrale.

Det første av de fem punktene som ble trukket fram som sentrale for vurderingen av etikkens suksess var *tilslutningen* rundt tiltaket. Bred politisk støtte er i henhold til Vedungs punkt én i åttepunktsteorien sentralt for tiltakets gjennomføringsevne over lengre tid, og det ble argumentert for at støtte var spesielt viktig i tiltaket om etiske retningslinjer. Da de etiske retningslinjene først ble utarbeidet var det med et samlet Storting i ryggen, og enigheten om etikk sikrer fondets langsiktige perspektiv mot jevnlig politiske svingninger. Det ble argumentert for at den etiske profilen likevel er i endring, og at oppslutningen ser ut til å minske med implementeringen av nye bestemmelser. Foreløpig er det kun Fremskrittspartiet som tydelig beveger seg i en mer kritisk retning. Partiet ser ut til å være vanskelig å tilfredsstillende, og enhver endring i form av utvikling vil trolig bli kjølig mottatt. Utover FrP ser støtten ut til å tale for at

implementering av etiske retningslinjer har vært vellykket, men det noteres uenighet i konkrete saker som i det lange løp kan være en trussel mot den politiske enigheten.

Analysen av tiltakets *grundighet* omfatter om prosessen med å tillegge SPU etiske retningslinjer har blitt utarbeidet skikkelig. Det argumenteres for at da regjeringen valgte å etablere etikken i tråd med Graverutvalgets rapport, ble også muligheten fjernet for at tiltaket kun ble et utslag av symbolsk politikk. Graverutvalgets arbeid var svært grundig, men samtidig formulert slik at muligheten var åpen for politiske kompromisser. Dette var et viktig bidrag, men skapte samtidig et problem. Verken Graverrapporten eller aktuelle stortingsmeldinger omtaler hva overholdelse av de etiske retningslinjene medfører i praksis. Operasjonaliseringen av begrepsapparatet om hva som er grovt uetisk, og dermed uakseptabelt å investere i, er gjort av Etikkrådet. Diskusjonen konkluderte med at Etikkrådet var riktig instans for operasjonaliseringen, men at informasjonen om hva retningslinjene innebærer bør bli mer synlig og tilgjengelig i det offentlige materialet.

I kapittelet *Arbeidsvilkår og samhandling* kom det fram at det i følge de intervjuede politiske partiene er bevilget tilstrekkelige ressurser til tiltaket, men Etikkrådets sekretariat påpeker at for få medlemmer i rådet utgjør en flaskehals. Ettersom ansettelsen av ett enkelt rådsmedlem er en ubetydelig utgiftspost, og ettersom rådets sekretariat trolig er godt informert om etikkrådets behov, er resultatet av evalueringen at antallet rådsmedlemmer bør vurderes økt. Kommunikasjonen mellom de sentrale instansene er sentral for vellykket implementering av de etiske retningslinjene. NBIM og Etikkrådet har, etter evalueringsrunden av 2008-2009, fått tydelig beskjed fra Finansdepartementet om å øke sitt samarbeid og å kommunisere på jevnlig basis. Denne studien kan ikke se tegn til at NBIM og Etikkrådet har møtt disse kravene godt nok. Koordinering av mekanismene som disponeres mellom rådet og banken var et sentralt poeng i evalueringen i 2008-2009, men i intervjuene fokuseres det mer på å forsvare mangelen på samarbeid med at mandatene er ulike. Det bør legges til rette for et system der mekanismene overfor selskaper vurderes i sin helhet mellom banken og rådet for å bedre resultatet av tiltaket. Kommunikasjonen overfor berørte selskaper virker tildresstillende og oversiktlig. Uttalelsene som taler imot denne konklusjonen er basert på et feilaktig grunnlag. Det bør videre vurderes om Etikkrådets kompetanse bør vektes i form av økt autoritet i beslutningsfasen. Selv om Finansdepartementet rettmessig har den endelige avgjørelsen, er det Etikkrådet som har kunnskapen om konkrete saker og terskelen for å overstyre deres beslutning bør muligens være høyere.

Forholdet mellom *etikk og butikk* er viktig ettersom de etiske retningslinjene ikke kan gå på kant med SPUs overordnede målsetting om trygg og langsiktig avkastning. Det ble konkludert

med at det er en konflikt mellom etiske retningslinjer og profitt, men at kompromisset som er inngått er godt. Enkeltvis uttrekk er en liten belastning for fondet totalt sett. Med positiv filtrering øker risikoen betraktelig, og kravene slik blant annet WWF legger frem kan ikke forsvares ut ifra SPU's overordnede hensikt om langsiktig og trygg avkastning. Allokeringen av øremerkede midler til investering etter miljøhensyn er likevel velkommen fordi beløpet er forholdsvis marginalt og kan betraktes som et prøveprosjekt. I tillegg bør en tilsvarende sum kunne gjøres tilgjengelig for investeringer rettet mot menneskerettigheter og andre sosiale hensyn. De etiske retningslinjene totalt sett omfatter både miljø og sosiale hensyn, og det er derfor ikke åpenbart hvorfor kun miljøhensyn er vurdert i dette tilfelle.

Diskusjonen om forholdet mellom *etikk og politikk* ledet til en noe tvetydig konklusjon. Implementeringen av de etiske retningslinjene kan ikke betraktes som apolitisk. Det var en politisk beslutning å utelukke tobaksprodusenter, og ettersom fondet forvaltes utenlands av den norske stat kan og vil dette oppfattes som utenrikspolitikk. Hensikten er ikke å drive utenrikspolitikk, men å etterkomme innenrikspolitiske krav. Problemet er at forskjellen åpenbart betraktes annerledes hos ideelle organisasjoner og utenlandske aktører, og det leder til uønskede koblinger.

Proessen som har tillagt Statens pensjonsfond - Utland etiske retningslinjer evalueres ut fra drøftingen av datamaterialet som vellykket. Intervjuene har belyst at det finnes forbedringspotensial på flere områder, men totalt sett har gjennomføringen vært vellykket.

Litteraturliste

Baklien, Bergljot (2000). "Evalueringsforskning for og om forvaltningen" i Foss, O & Mønnesland, J (red.). *Evaluering av offentlig virksomhet*. Oslo: NIBR

Budsjett-innst. S. II. (2003-2004). *Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2004*, finanskomiteen

Djupedal, Øystein (2001). "Utdrag fra referat fra Stortingets møte 21. mars 2001" *rorg.no*, hentet 20.01.2011, fra <http://www.rorg.no/Artikler/274.html>

Etikkrådet (2006). *Tilråkning 15. februar 2006*, lastet ned 26.11.2010, fra http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Statens%20pensjonsfond/Tilråkning_15_februar_2006.pdf

Etikkrådet (2008). *Tilråkning 15. februar 2008*, lastet ned 12.4.2011, fra <http://www.regjeringen.no/pages/2105346/Tilråkning%20RTfinal.pdf>

Etikkrådet (2009). *Tilråkning 22. oktober 2009*, lastet ned 24.1.2011, fra <http://www.regjeringen.no/pages/2286996/Tilråkning%20tobakk%20oktober%202009.pdf>

Etikkrådet (2010). *Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers*, hentet 6.4.2011, fra <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>

Etikkrådet (2011). *Tilråkning om utelukkelse av selskap fra SPU 15. November 2010*, lastet ned 24.1.2011, fra <http://www.regjeringen.no/pages/16033878/Shanghai.pdf>

Finansdepartementet (2007). *Handlingsregelen*, hentet 18.10.2010, fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/norsk_ekonomi/norsk_ekonomi/informasjon-om-handlingsregelen-.html?id=416335

Finansdepartementet (2008):

- a) *Høringsnotat – evaluering av de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond - Utland*, hentet 4.2.2011, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/horing---evaluering->

[av-de-etiske-retning/horingsnotat/horingsnotat--evaluering-av-de-etiske-re.html?id=517329#5](#)

b) *Invitation to tender*, hentet 26.01.2011, fra

http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Statens%20pensjonsfond/FIN_AFF_07_3894.pdf

Finansdepartementet (2010):

a) *SPU – ansvarlige investeringer*, hentet 15.10.2010, fra

<http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/brosjyre/2010/spu/index.htm>

b) *Statens inntekter og utgifter - en oversiktstabell*, hentet 18.10.2010, fra

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/pressemeldinger/pressemeldinger/2010/statens-inntekter-og-utgifter--en-oversi.html?id=619721>

Finansdepartementet (ukjent årstall). *Graverutvalgets mandat*, hentet 11.11.2010, fra

<http://www.regjeringen.no/nn/dep/fin/Tema/statens-pensjonsfond/ansvarlige-investeringer/graverutvalget/graverutvalgets-mandat.html?id=434928>

Finansdepartementet (2011). *Selskaper som er utelukket fra fondets investeringsunivers*, hentet

9.5.2011, fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/statens_pensjonsfond/ansvarlige-investeringer/selskaper-som-er-utelukket-fra-fondets-i.html?id=447122

Guldvik, Ingrid (2002) “Troverdighet på prøve”, *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Nr. 1, 2002, s. 31-49

Innst. S. nr. 228 (2006-2007). *Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen*, finanskomiteen

Johnsen, Thore & Ole Gjølberg (2008). “Etisk forvaltning av Statens Pensjonsfond Utland: En oppdatert analyse”, på oppdrag fra Finansdepartementet, hentet 6.1.2011, fra

http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/aff/analyse_etisk_forvaltning.pdf

Meld. St. 10 (2009-2010). *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009*, Det Kongelige Finansdepartement

Meld. St. 15 (2010-2011). *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2010*, Det Kongelige Finansdepartement

Miljøverndepartementet (ukjent årstall). *OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper*, hentet 11.2.2011, fra

http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rapporter_planer/rapporter/2007/naringslivets-miljoansvar/-4/-4/-2.html?id=477923

Mohr, Lawrence B. (1995). *Impact analysis for program evaluation*, USA: SAGE Publications

NBIM (2010) :

a) *Markedsverdi*, hentet 15.2.2011, fra <http://www.nbim.no/no/Investeringer/markedsverdi/>

b) *NBIMs organisasjon*, hentet 4.4.2011, fra <http://www.nbim.no/no/om-oss/NBIMs-organisasjon/>

c) *Om oss*, hentet 11.5.2011, fra <http://www.nbim.no/no/om-oss/>

NBIM (2011). *Eierskapsutøvelsen*, hentet 29.4.2011, fra

<http://www.nbim.no/no/Investeringer/Eierskapsutovelsen/>

NOU 1988: 21 (1988). *Norsk økonomi i forandring. Perspektiver for nasjonalformue og økonomisk politikk i 1990-årene*, Finans- og tolldepartementet

NOU 2003: 22 (2003). *Forvaltning for fremtiden*, Statens forvaltningstjeneste,

Informasjonsforvaltning

NRK (2006). “Aksjesalg provoserer USA-ambassadør”, hentet 19.4.2011, fra

<http://www.nrk.no/nyheter/okonomi/1.656332>

OECD (2008). *Guidelines for Multinational Enterprises*, hentet 11.2.2011, fra

<http://www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf>

Olje og Energidepartementet (2010). *Norsk oljehistorie på 5 minutter*, hentet 18.10.2010, fra

http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/tema/olje_og_gass/norsk-oljehistorie-pa-5-minutter.html?id=440538

Petroleumsfondets etiske råd (2005). *Tilråkning om uttrekk*, hentet 26.11.2010, fra

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/statens_pensjonsfond/ansvarlige-investeringer/tilradninger-og-brev-fra-etikkkradet/tilradning-om-uttrekk2.html?id=91686

Rapley, Tim (2004). “interviews”, i Seale, Clive, Giampietro Gobo, Jaber F. Gubrium & David Silverman (red), *Qualitative Research Practice*, London, England: Sage Publications Inc., s.

15-34

- St.meld. nr. 1 (2001-2002). *Nasjonalbudsjettet 2002*, Det Kongelige Finansdepartement
- St.meld. nr. 1 (2003-2004). *Nasjonalbudsjettet 2004*, Det Kongelige Finansdepartement
- St.meld. nr. 2 (2003-2004). *Revidert nasjonalbudsjett 2004*, Det Kongelige Finansdepartement
- St.meld. nr. 20 (2008-2009). *Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2008*, De Kongelige Finansdepartementet
- SWF Institute (2008). *Norway Government Pension Fund Global*, hentet 19.01.2011, fra <http://www.swfinstitute.org/swfs/norway-government-pension-fund-global/>
- Stoltenberg, Jens (2001). "Utdrag fra referat fra Stortingets møte 21. mars 2001" *rorg.no*, hentet 20.01.2011, fra <http://www.rorg.no/Artikler/274.html>
- Syse, Henrik (2007). "Hvorfor vi gjør det ... Om etikk og eierskapsutøvelse i Statens pensjonsfond – Utland" *Penger og kreditt*, Nr. 7/2007, 128-132
- Thagaard, Tove (2003). *Systematikk og innlevelse*, Bergen: Fagbokforlaget
- The Albright Group LLC & Simon Chesterman (2008). "Assessment of Implementation of Articles 3 and 4 of the Ethical Guidelines for the Government Pension Fund – Global" på oppdrag fra *Finansdepartementet*, hentet 6.1.2011, fra http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/aff/Albright_Group_Ethical_Guidelines.pdf
- Tjønneland, Eivind (2009). "etikk" i *Store norske leksikons* nettutgave, hentet 25.1.2011, fra <http://www.snl.no/etikk>
- United Nations Global Compact (ukjent årstall). *The Ten Principles*, hentet 11.2.2011, fra <http://www.unglobalcompact.org/aboutthegc/thetenprinciples/index.html>
- Vedung, Evert (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*, Sverige: Studentlitteratur
- Vedung, Evert (1997). *Public policy and program evaluation*, USA: Transaction Publishers
- Vik-Mo, Bjørn & Jon Arve Nervik (1999). "Arbeidsplikt i Arbeidslinjen", *ISS-rapport*, nr. 57
- WWF (ukjent årstall). *Miljøpolitikk og lovverk*, hentet 23.4.2011, fra http://wwf.no/dette_jobber_med/miljopolitikk_og_lovverk/

Appendiks

Vedlegg 1: Oversikt over utelukkede selskaper*

Produksjon av våpentyper som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper

Antipersonell landminer

- Singapore Technologies Engineering (26. april 2002)

Produksjon av klasevåpen

- Textron Inc. (31. desember 2008)
- Hanwha Corporation (31. desember 2007)
- Poongsan Corporation (30. november 2006)
- Raytheon Co. (31. august 2005)
- Lockheed Martin Corp (31. august 2005)
- General Dynamics corporation (31. august 2005)
- Alliant Techsystems Inc (31. august 2005)

Produksjon av kjernevåpen

- Serco Group Plc. (31. desember 2007)
- Gen Corp. Inc. (31. desember 2007)
- Safran SA. (31. desember 2005)
- Northrop Grumman Corp. (31. desember 2005)
- Honeywell International Corp. (31. desember 2005)
- Finmeccanica Sp. A. (31. desember 2005)
- EADS Finance BV (31. desember 2005)
- EADS Co (31. desember 2005)
- Boeing Co. (31. desember 2005)
- BAE Systems Plc (31. desember 2005)

Salg av våpen og militært materiell til Burma

- Dongfeng Motor Group Co Ltd. (28. februar 2009)

Produksjon av tobakk

- Shanghai Industrial Holdings Ltd. (15. mars 2011)
- Vector Group Ltd. (31. desember 2009)
- Universal Corp VA (31. desember 2009)
- Swedish Match AB (31. desember 2009)
- Souza Cruz SA (31. desember 2009)
- Reynolds American Inc. (31. desember 2009)
- Philip Morris Cr AS. (31. desember 2009)
- Philip Morris International Inc. (31. desember 2009)
- Lorillard Inc. (31. desember 2009)
- KT&G Corp (31. desember 2009)
- Japan Tobacco Inc. (31. desember 2009)
- ITC Ltd. (31. desember 2009)
- Imperial Tobacco Group Plc. (31. desember 2009)
- Gudang Garam tbk pt. (31. desember 2009)
- British American Tobacco Plc. (31. desember 2009)
- British American Tobacco BHD (31. desember 2009)
- Altria Group Inc. (31. desember 2009)
- Alliance One International Inc. (31. desember 2009)

Atferd som anses å innebære medvirkning til grovt uetisk aktivitet

Grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene

- Wal-Mart Stores Inc. (31. mai 2006)
- Wal-Mart de Mexico SA de CV (31. mai 2006)

Grov miljøskade

- Lingui Development Berhad Ltd. (16. februar 2011)
- Samling Global Ltd (23. august 2010)
- Norilsk Nickel (31. oktober 2009)
- Barrick Gold Corp (USA og Canada) (30. november 2008)
- Rio Tinto Plc. (30. juni 2008)
- Rio Tinto Ltd. (30. juni 2008)
- Madras Aluminium Company (31. oktober 2007)
- Sterlite Industries Ltd. (31. oktober 2007)

- Vedanta Resources Plc. (31. oktober 2007)
- Freeport McMoRan Copper & Gold Inc. (31. mai 2006)

Andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer

- Elbit Systems Ltd. (31. august 2009)

Alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner

- Africa Israel Investments Ltd. og Danya Cebus Ltd.

*per 9.5.2011 (Finansdepartementet 2011)

Vedlegg 2: Intervjuguider

Spørsmål til aktører berørt av uttrekksmekanismen

Generell informasjon:

- Firmaets navn:
- Firmaets virke:
- Firmaets nasjonalitet:
- Konkrete årsaker til uttrekk:
- Statens pensjonsfond - Utlands tidligere eierandel:

Spørsmål:

- Hvordan stiller deres selskap seg til å bli utelukket av en investor på bakgrunn av grove etiske overtramp?
- Er dere helt enige; delvis enige, delvis uenige; eller helt uenige i Etikkrådets vurdering av deres drift og virke? Hvorfor?
- Er dere enige eller uenige i at skadene som blir påpekt er varige og/eller irreversible, og hvorfor?
- Har dere gjennomført tiltak for å bedre situasjonen, og eventuelt hva?
- Får det konsekvenser av noen art at Statens pensjonsfond - Utland trekker sine interesser i selskapet deres?

- Betrakter dere prosessen som ledet til utelukkelse som ryddig fra investerens hold, eller har dere noe å utsette på måten dere ble behandlet?
- Hvordan bedømmer dere at en investor blander/kombinerer økonomiske preferanser med politiske mål?
- Har dere noe å tilføye utover det som har blitt sagt og/eller spurt om til nå?

Spørsmål til aktører berørt av filtreringsmekanismen:

Generell informasjon:

- Firmaets navn:
- Firmaets virke:
- Firmaets nasjonalitet:
- Kategori som gir grunnlag for filtrering:
- Statens pensjonsfond utlands tidligere eierandel:

Spørsmål:

- Hvordan stiller deres selskap seg til at dere har blitt fjernet fra investeringsporteføljen til Statens pensjonsfond - Utland på bakgrunn av uetisk virksomhet?
- Er dere enige, delvis enige, delvis uenige eller uenige i at sektoren deres bedrift er tilknyttet kan karakteriseres som uetisk på et generelt grunnlag? Hvorfor?
- I hvilken grad er dere enige at enkelte av deres produkter bryter med grunnleggende etikk slik Etikkrådet hevder?
- Får Etikkrådets vurdering konsekvenser for dere, eventuelt på hvilken måte?
- Betrakter dere prosessen som ledet til utelukkelse som ryddig fra investerens hold, eller har dere noe å utsette på måten dere ble behandlet?
- Hvordan bedømmer dere at en investor blander/kombinerer økonomiske preferanser med politiske mål?
- Har dere noe å tilføye utover det som har blitt sagt og/eller spurt om til nå?

Spørsmål til selskaper fortsatt i investeringsporteføljen

Generell informasjon:

- Firmaets navn:
- Firmaets virke:
- Firmaets nasjonalitet:

Spørsmål:

- Hvordan betrakter dere de etiske retningslinjene som Etikkrådet bedømmer deres drift og virke ut ifra?
- Er virkemidlene for å hindre uetiske investeringer vellykkede i deres øyne, i så fall på hvilken måte?
- Har det etiske regelverket påvirket dere på noen nevneverdig måte, enten positivt eller negativt? På hvilken måte?
- Hvordan bedømmer dere at en investor blander/kombinerer økonomiske preferanser med politiske mål?
- Har dere noe å tilføye utover det som har blitt sagt og/eller spurt om til nå?

Spørsmål til Etikkrådet for Statens pensjonsfond - Utland:

Generell informasjon:

- Vedkommendes navn:
- Vedkommendes stilling i rådet:
- Vedkommendes fartstid i rådet:

Spørsmål:

- Målet med tiltaket om de etiske retningslinjene er å unngå å investere i uetiske selskaper, kan man betrakte tiltaket som en suksess til nå? Utdyp.
- På hvilken måte er Etikkrådet vellykket i sin oppgave med å bidra til etisk investering av Statens pensjonsfond – Utland?
- Vurderer du Etikkrådet som et tilstrekkelig tiltak for å hindre uetiske investeringer?

- Hvordan har Etikkrådet løst operasjonaliseringsutfordringer knyttet til de politiske målene?
- Hvordan får dere kjennskap til potensielt uetiske selskaper?
- Hvilke kvalifikasjoner har sekretariatet og rådet som gjør dere egnede til denne jobben?
- Er du av den oppfatning at Etikkrådet er budsjettert med et beløp som står i stil med de arbeidsoppgavene dere skal gjennomføre?
- Er arbeidsdelingen mellom Finansdepartementet, Etikkrådet og Norges Bank Investment Management god?
 - o Hvordan fungerer kommunikasjonen?
 - o Hvordan fungerer autoritetsdelingen, og bør noe endres?
- Bør de etiske prinsippene bli fulgt opp med ytterligere tiltak utover Etikkrådets og Norges Bank Investment Managements mekanismer for en bedre gjennomføring av etiske investeringer, eventuelt hvordan?
- Hvis prosessen for å tillegge SPU etiske retningslinjer skulle gjennomføres på nytt, men med den kunnskapen og erfaringen man nå besitter, burde noe blitt gjort annerledes?
- Har dere noe å tilføye utover det som har blitt sagt og/eller spurt om til nå?

Spørsmål til partipolitikere

Generell informasjon:

- Navn:
- Partitilhørighet:

Spørsmål:

- Hvordan betrakter du [partiet] tiltaket om å tilegne Statens pensjonsfond - Utland etiske retningslinjer?

- På hvilken måte er dette et godt eller dårlig tiltak for å fremme ansvarlige investeringer?
- Betrakter du det som en god eller dårlig avgjørelse å blande/kombinere Norges økonomiske interesser med de politiske interessene? Bør dette gjøres i enda større grad enn i dag? Hvorfor, hvorfor ikke?
- Hvordan vurderer du det foreløpige resultatet av Etikkrådets og Norges Bank Investment Managements arbeid?
- Bør de etiske prinsippene bli fulgt opp med ytterligere tiltak utover Etikkrådets og Norges Bank Investment Managements mekanismer for en bedre gjennomføring av etiske investeringer, eventuelt hvordan?
- Har det blitt budsjettert med en fornuftig sum til å sikre tiltakets suksess, eller brukes det for mye eller for lite?
- Hvis prosessen for å tillegge SPU etiske retningslinjer skulle blitt gjennomført på nytt, men med den kunnskapen og de erfaringene man nå besitter, burde noe ha blitt gjort annerledes? Eventuelt hva?
- Har dere noe å tilføye utover det som har blitt sagt og/eller spurt om til nå?

Spørsmål til Finansdepartementet

Generell informasjon:

- Navn og stillingsbetegnelse:

Spørsmål:

- Hvordan betrakter du/dere tiltaket om å tillegge Statens pensjonsfond - Utland etiske retningslinjer?
- Målet med tiltaket om de etiske retningslinjene er å unngå å investere i uetiske selskaper, kan man betrakte tiltaket som en suksess til nå? Utdyp.

- På hvilken måte er det en god eller dårlig avgjørelse å blande/kombinere Norges økonomiske interesser med de politiske interessene? Bør dette gjøres i enda større grad enn i dag? Hvorfor, hvorfor ikke?
- Bør de etiske prinsippene bli fulgt opp med ytterligere tiltak utover Etikkrådets og Norges Bank Investment Managements mekanismer for en bedre gjennomføring av etiske investeringer, eventuelt hvordan?
- Er arbeidsdelingen mellom Finansdepartementet, Etikkrådet og Norges Bank Investment Management god?
 - o Hvordan fungerer kommunikasjonen?
 - o Er autoritetsdelingen ideell (ligger makten hos de rette instansene)?
- Har det blitt budsjettet med en fornuftig sum til å sikre tiltakets suksess, eller brukes det for mye eller for lite?
- Hvis prosessen for å tillegge SPU etiske retningslinjer kunne gjennomføres på nytt, men med den kunnskapen og erfaringen man nå besitter, burde noe blitt gjort annerledes?
- Har dere noe å tilføye utover det som har blitt sagt og/eller spurt om til nå?

Spørsmål til Norges Bank Investment Management

Generell informasjon:

- Navn og stillingsbetegnelse

Spørsmål:

- Hvordan betrakter du/dere tiltaket om å tillegge Statens pensjonsfond - Utland etiske retningslinjer?
- På hvilken måte er Norges Bank Investment Management vellykket i sin oppgave med å bidra til etisk investering av Statens pensjonsfond - Utland?

- Fungerer mekanismen om eierskapsutøvelse til tross for den relativt lave eierandelen man opererer med?
- Målet med tiltaket om de etiske retningslinjene er å unngå å investere i uetiske selskaper, kan man betrakte tiltaket som en suksess til nå? Utdyp.
- På hvilken måte er det en god eller dårlig avgjørelse å blande/kombinere Norges økonomiske interesser med de politiske interessene? Bør dette gjøres i enda større grad enn i dag? Hvorfor, hvorfor ikke?
- Er arbeidsdelingen mellom Finansdepartementet, Etikkrådet og Norges Bank Investment Management god?
 - Hvordan fungerer kommunikasjonen?
 - Er autoritetsdelingen ideell, hvorfor/hvorfor ikke?
- Har det blitt budsjettert med en fornuftig sum til å sikre tiltakets suksess, eller brukes det for mye eller for lite?
- Hvis prosessen for å tillegge SPU etiske retningslinjer kunne gjennomføres på nytt, men med den kunnskapen og erfaringen man nå besitter, burde noe blitt gjort annerledes?
- Har dere noe å tilføye utover det som har blitt sagt og/eller spurt om til nå?

Spørsmål til andre interessenter, henholdsvis ideelle organisasjoner

Generell informasjon:

- Organisasjonens navn:
- Navn og stillingsbetegnelse:
- Organisasjonens Interesseområde:

Spørsmål:

- Hvordan betrakter [organisasjonens navn] tiltaket om å tillegge Statens pensjonsfond
- Utland etiske retningslinjer?

- På hvilken måte er dette et godt eller dårlig tiltak for å fremme ansvarlige investeringer?
- Er det en riktig avgjørelse å blande/kombinere Norges økonomiske interesser med de politiske interessene? Hvorfor? Bør dette gjøres i enda større grad enn i dag? Hvorfor, hvorfor ikke?
- Målet med tiltaket om de etiske retningslinjene er å unngå å investere i uetiske selskaper, kan man betrakte tiltaket som en suksess til nå? Utdyp.
- Vil dere karakterisere det etiske tiltaket som vellykket eller mislykket, og hvorfor?
- Hvis prosessen for å tillegge SPU etiske retningslinjer kulle gjennomføres på nytt, men med den kunnskapen og erfaringen man nå besitter, burde noe blitt gjort annerledes?
- Har dere noe å tilføye utover det som har blitt sagt og/eller spurt om til nå?

English versions

Questions to parties affected by the exclusion mechanism

General information:

- The company's name:
- The company's work:
- The company's nationality:
- Specific reason(s) for exclusion:
- The Government Pension Fund – Global, previous owner's share:

Questions:

- What is the company's response to the exclusion from the Norwegian Government Pension Fund – Global, by allegations of sever ethical violations?
- Do you completely agree; partially agree; partially disagree; or completely disagree to the Council of Ethics assessment of your conduct? Why?

- Do you agree or disagree that the damage indicated are lasting and/or irreversible, and why?
- Have you taken measures to improve the situation, and if so, what?
- Will the exclusion from the Norwegian Government Pension Fund Global have any consequences for your company (or has it had already)?
- Do you consider the process leading to the exclusion to be well handled by the investor, or do you have any regrets concerning how you were treated?
- How do you assess that investors combine/mix economic interests with political goals?
- Do you have anything more to add?

Question to companies excluded my negative filtering

General information:

- The company's name:
- The company's work:
- The company's nationality:
- The eligibility for filtering:
- The Government Pension Fund – Global, previous owner's share (in percent and value):

Questions:

- How do you relate to the exclusion of your company from the Norwegian Government Pension Fund – Global by allegations of producing unethical products?
- Do you completely agree; partially agree; partially disagree; or completely disagree that your company's industry could be characterized as unethical on general terms?
- To what extent do you agree that some of your products violates' fundamental ethical values, as stated by the Council of Ethics?

- Will the Council of Ethics decision have any consequences for the company (besides being excluded)? If yes; what?
- Do you consider the process leading to the exclusion to be well handled by the investor, or do you have regrets concerning how you were treated?
- How do you assess that investors combine/mix economic interests with political goals?
- Do you have anything more to add?

Question to companies still in the investment portfolio

General information:

- The company's name:
- Respondent's name and position:
- The company's work:
- The company's nationality:

Questions:

- How does Nestlé SA view the ethical guidelines that the Council of Ethics measures your company by?
 - o Is Nestlé SA well aware of the Fund's focus on ethics, and/or possess some knowledge of how the ethical guidelines work or what the term implies?
 - [If yes to the second follow up]: How do you consider the ethical mechanisms of exclusion, negative screening and ownership influence?
- Have your company been in any form of dialogue with the Council of Ethics or Norwegian Ministry of Finance or Norges Bank Investment Management, concerning the ethics of the Fund? If yes, why?
 - o Have you been informed of what is expected of you, by your Norwegian investor?
- Does your company consider the ethical guidelines to be a success? Why, why not?
- Has the ethical guidelines affected your company in any negative or positive way? How?

- How do you assess that investors combine/mix economic interests with political goals?
- Do you have anything more to add?