

FOKUS: OLJEFONDET OG UTENRIKSPOLITIKKEN

Gorillaen i rommet

ULF SVERDRUP*

Dr. Polit, Direktør, Norsk utenrikspolitisk institutt

Fordeling av oppmerksomhet påvirker hva vi ser, vektlegger og ignorerer. Et kjent eksperiment fra sosialpsykologien synliggjør oppmerksomhetens kraft. Som deltager blir du bedt om å se en kort film. Oppgaven er å telle antallet pasninger med ball innen et lag. Det kan synes som en enkel oppgave, men det gjelder å følge nøye med, fordi spillerne stadig beveger seg. Midtveis i filmen kommer en person i full gorilladrakt inn. Gorillaen står i sentrum og slår seg på brystet, mens spillerne fortsetter. Etterpå skal deltagerne berette hva de så. Resultatet er fascinerende: Omtrent halvparten av deltagerne har ikke sett gorillaen, men de fleste har kommet til riktig antall pasninger.

Hva er så den norske utenrikspolitikkens gorilla? Svaret er i mine øyne enkelt: Statens pensjonsfond utland, Oljefondet. I løpet av knappe tjuefem år har Norge bygd opp en formidabel formue i utlandet gjennom Statens pensjonsfond utland (SPU). Oljefondet er i ferd med å transformere Norges internasjonale relasjoner, antall forbindelser er blitt mangedoblet og Norges forhold til omverdenen har endret karakter. Bevegelser i internasjonale finansmarkeder påvirker nå betingelsene for norsk velferd i langt større grad enn før. Muligheter er skapt, men Norge har også blitt eksponert for nye risiki, sårbarheter og avhengigheter.

Oljefondet reiser en rekke utenrikspolitiske spørsmål. Noen hevder at Oljefondet bør brukes som et virkemiddel for å fremme norske utenrikspolitiske interesser. Det er ikke mitt poeng. Jeg tror det er gode grunner å unngå en utvikling i den retning. Historien har vist at organiseringen av Oljefondet så langt har gitt gode resultater og det kan være risikabelt å gjøre en slik kobling. Samtidig mener jeg det er direkte uklokt, for både Oljefondet og utenrikspolitikken, å lukke øynene for de mange direkte, og indirekte, utenrikspolitiske funksjonene og virkningene som Oljefondet allerede i dag har og vil få i tiden fremover. Det er derfor på høy tid at vi undersøker nærmere hvordan og i hvilken grad Oljefondet og Norges finansielle investeringer former Norges internasjonale relasjoner, og på sikt også Norges interesser i utenrikspolitikken? Hvordan påvirker Oljefondet hvilke partnere, allianser og internasjonale grupperinger Norge inngår i, og hvordan påvirker Oljefondet Norges status

*Korrespondanse: Ulf Sverdrup, Dr. Polit., Direktør, Norsk utenrikspolitisk institutt. Email: Ulf.Sverdrup@nupi.no

og omdømme i det internasjonale samfunn? Med et stadig større Oljefond reises også spørsmålet om å sikre koherens mellom Oljefondets investeringer og andre sider ved den norske utenrikspolitikken. Selv om ikke Oljefondet skal være et virkemiddel for norsk utenrikspolitikk, bør vi kanskje snu om på forholdet, og, satt på spissen, spørre hvilken utenrikspolitikk Norge skal føre for å ivareta Oljefondets interesser.

I denne artikkelen skal jeg bare kort belyse noen sider av forholdet mellom Oljefondet og norsk utenrikspolitikk. Tematikken er stor, og artikkelen er ingenlunde uttømmende, men jeg vil vise hvordan Oljefondet på ulike måter påvirker sentrale utenrikspolitiske størrelser, som Norges nasjonale interesser og posisjoner, ressurser, makt, allianser, forventninger, representasjon, status og koherens.

Oljefondet og Norges endrede internasjonale relasjoner

Det overordnede målet for Oljefondet er at man gjennom globale investeringer skal oppnå høyest mulig avkastning innenfor et moderat risikonivå. Gjennom å bygge et fond og sikre god avkastning, kan Norge finansiere mer velferd. Det norske Oljefondet har så langt vært en enestående suksesshistorie. Norske politikere, embetsverk og forvaltere kan være svært stolte over det som er skapt. De har vist at det er mulig å styre utenom den såkalte «natural resource curse», som har rammet så mange stater med store naturressurser. Minst like viktig er det faktum at man i Norge også har vist at demokratiske og åpne samfunn, med godt embetsverk og med høy grad av tillit og transparens, kan være i stand til å motstå fristelser, og at de kan planlegge og handle langsiktig med et blikk til både nåværende og neste generasjoner. Det er også ekstra bemerkelsesverdig i en internasjonal sammenheng at dette har skjedd uten at det har vært nødvendig å etablere noen særskilt grunnlovsmessig beskyttelse eller ramme for Oljefondet.

Det enkle faktum at Oljefondet faktisk finnes, har i seg selv bidratt til å sette Norge på det internasjonale politiske kartet og det bidrar til at Norge på en måte har fått en nesten «mytisk rolle», som en ledende norsk utenrikspolitiker kalte det. Ingen, hverken i Norge eller andre steder, har heller kunnet forutse den eventyrlige utviklingen som har skjedd siden etableringen på begynnelsen i 1990, og den første avsetning til fondet i 1996. Ved utgangen av 2015 var Oljefondet på 7 450 milliarder kroner, siden har det falt med noen hundre milliarder (sic!). (Hverken nedgangen eller oppgangen har vært et større tema i offentligheten). I de fleste årene siden starten har avkastningen vært positiv og veksten har vært spesielt stor de siste årene. Ved utgangen av 2014 var Oljefondet på 6 431 milliarder kroner, mens det ved utgangen av 2012 var på 3 816 milliarder. Oljefondet har altså vokst med nær 1 000 milliarder årlig de siste fem årene, til sammenligning var statens utgifter i 2015 på omkring 1200 milliarder. Ingen vet hvordan utviklingen vil være i tidene fremover. Mest trolig vil vi også i fremtiden få store svingninger, både opp og ned, og det vil ganske sikkert være stadig mer krevende for norske politikere å holde blikket fast på den langsiktige investeringsstrategien.

Noe av økningen i Oljefondets markedsverdi skyldes tilførsel fra petroleumsvirksomheten, noe skyldes endringer i kronekurs, og en stor del, omtrent en tredjedel, av

den samlede verdien, skyldes nå avkastning på investeringene. Siden 2009, med unntak for 2011, har avkastningen av Oljefondets investeringer hvert år også overgått tilførselen av friske midler fra petroleumsvirksomheten. I sum betyr dette at Norge gradvis er i ferd med å bli en «investorstat», en «rentenist», snarere enn en «petrostat». Denne gradvise forskyvningen fra tilførsel til avkastning har skjedd selv i en periode med svært høye oljepriser og relativt høy produksjon. Ingen kan si sikkert hvordan den videre utviklingen vil være, men mye tyder på at man nå har passert et vendepunkt der formuen i «banken» er større enn den i «bakken». Finansdepartementet estimerte for eksempel høsten 2015 de gjenværende petroleumreservene til å være på omkring 4 200 milliarder. Slike anslag er alltid heftet med stor usikkerhet knyttet til både geologi, teknologi og pris. Dersom vi står foran en periode med lavere olje- og gasspris, lavere produksjon, kombinert med økende usikkerhet om fremtidige petroleumsinntekter på grunn av endringer på den globale tilbuds- eller etterspørselssiden vil overgangen fra «petrostat» til «investorstat» forsterkes og skje tidligere.

Med Oljefondets vekst har vi også fått en økning og endring i Norges internasjonale relasjoner. I 2013 var Oljefondet investert i omkring 80 land, sammenlignet med bare 21 i 1998. Mesteparten var i 2014 investert i Europa (39 prosent), USA (39 prosent) og Asia (18 prosent). I tråd med strategien er planen å investere stadig større andeler i andre deler av verden. For Norges del betyr det at vi øker og utvider våre internasjonale relasjoner. Gjennom å investere i nye land har norske politikere også vist at de er villige til å ta en større geopolitisk risiko.

Når formue fra sokkelen langt under havets bunn transformeres til finansformue, blir den mer likvid, men den blir også mer synlig. Den generelle strategien er å investere lite og bredt. Oljefondet er nå investert i nær 10 000 selskaper og eier i dag omkring 1,3 prosent av verdens aksjer og omkring 2,5 prosent av alle aksjene i Europa. I takt med at Oljefondet blir stadig større, og fordi eierskap i store selskaper i økende grad er spredd på mange hender, er det også stadig vanskeligere å være en liten og usynlig aktør som ubemerket kan gå inn og ut av markeder eller selskaper. Oljefondet figurerer stadig oftere på listene over de største aksjonærene i mange av verdens ledende selskaper. Oljefondet bidrar selv med stor grad av åpenhet om egne investeringer og markedsverdi, gjennom jevnlig rapportering og annen type formidling. Det klart mest spektakulære uttrykket for åpenheten om rikdommen er forsiden av Norges Bank Investment Management (NBIM) hjemmeside, der et telleverk viser hvordan milliarder og millioner raser opp (og ned) i en voldsom takt.

Oljefondet er en del av utenrikspolitikken

Oljefondet og utenrikspolitikk er to størrelser som normalt ikke utgjør et naturlig begrepspar i Norge. I den grad man berører forholdet til utenrikspolitikken er det kun for å understreke at det nettopp ikke er noen sammenheng. I Stortingsmelding 21 om «Forvaltningen av Statens Pensjonsfond Utland i 2014» heter det for eksempel at «det er bred politisk enighet om at Oljefondet ikke er et utenrikspolitisk eller klimapolitisk virkemiddel» (Meld. St. nr. 21 (2014–2015), 13).

Det er ingen formelle koblinger til utenrikspolitikken og det er lett å forstå ønsket om et tydelig politisk, økonomisk og administrativt skille mellom Oljefondet og utenrikspolitikken. En viktig begrunnelse er at en eventuell sammenblanding ville kunne svekke troverdigheten til Oljefondet, og det kan skapes uklarhet om målsettingene med investeringene. Med ulike, kanskje motstridende og til og med skiftende krav, ville det trolig også være mer krevende å forvalte Oljefondet, og det vil i seg selv også kunne svekke verdien av investeringene. En annen god grunn til å opprettholde et klart skille er at man unngår strid i forvaltningen og uklarheter om hvem som har ansvar. En slik klar arbeidsdeling er også i tråd med en lang forvaltningstradisjon i Norge for å holde ting adskilt fra utenrikspolitikken. Et eksempel er energipolitikken, her har Norge alltid fremholdt at man er en troverdig aktør som opererer etter markedsprinsipper, og at det ikke er noen sikkerhetspolitiske eller andre utenrikspolitiske føringer knyttet til norsk energipolitikk. Oljefondet er på samme måte noe som ikke er en del av utenrikspolitikken.

Det er imidlertid stadig mer åpenbart at Oljefondet har en utenrikspolitisk funksjon og at det har utenrikspolitiske virkninger. Koblingene til utenrikspolitikken er også mange og ofte indirekte. Begrepet utenrikspolitikk er ikke noen fast størrelse, men forstås gjerne som de sider ved en stats politikk som knytter seg til, eller har betydning for statens forhold til andre stater, eller andre internasjonale aktører. I tidligere tider var dette primært stat-til-stat relasjoner, men en mer moderne forståelse av utenrikspolitikk omfatter også statens forhold til foretak, interesseorganisasjoner og internasjonale organisasjoner etc. Utenrikspolitikk er heller ikke begrenset til den politikken som Utenriksdepartementet til enhver tid bedriver. Nesten alle deler av norsk forvaltning bedriver i dag en eller annen form for utenrikspolitikk, innenfor klima, næring, helse, samferdsel eller fisk m.m. På stadig flere områder virker også utenrikspolitisk utvikling direkte eller indirekte inn på innenrikspolitikken, og vice versa. På noen områder har Utenriksdepartementet fortsatt en koordinerende rolle, men på andre områder er det andre departement som både har fag- og koordineringsansvar. En slik bred forståelse av utenrikspolitikk ligger også til grunn i lovverket om utenrikspolitikken. I Utenriksloven heter det for eksempel at utenrikspolitikk handler om å ivareta og fremme Norges interesser overfor utlandet, både norske særinteresser og de interesser Norge har felles med andre land, å gi norske statsborgere og juridiske personer råd og hjelp overfor utenlandske myndigheter, personer og institusjoner, samt å gi bistand til norske statsborgere i utlandet.

Det er derfor liten tvil om at Oljefondet reelt sett er å betrakte som utenrikspolitikk: Oljefondet er en del av Staten, både i navnet og gavnet, og det er en svært viktig del av norsk politikk, som også har direkte og indirekte betydning for forholdet til andre land og det påvirker Norges internasjonale relasjoner. Når Norge gjennom sin utenrikspolitikk skal fremme «Norges interesser overfor utlandet» er det rimelig å tro at dette også inkluderer Oljefondets interesser. Det følger også at norsk utenrikspolitikk også omfatter det å kunne gi bistand til Oljefondet i forholdet til utenlandske myndigheter. På samme måte er det også åpenbart at Oljefondet og NBIM er bundet av norske politiske beslutninger og bestemmelser, knyttet til for eksempel å innføre sanksjoner eller restriktive tiltak.

I realiteten har Oljefondet i liten grad vært investert i land der risikoen for sanksjoner har vært stor. Uroen i Ukraina, annekteringen av Krim og sanksjonene mot Russland, snudde om på dette. I juli 2014 hadde Oljefondet investert omkring 47 milliarder dollar i Russland, nokså likt fordelt mellom aksjer og obligasjoner. Investeringene var den gang økende, i tråd med strategien om å øke investeringene i fremvoksende økonomier. Selv om det var en liten andel av det totale fondet som var investert i Russland, var Oljefondet isolert sett en stor og stadig viktigere investor i Russland. Oljefondet var også eksponert i forhold til rubelens verdi. Hvem i Norge skulle så avgjøre spørsmålet om eventuelle sanksjoner? Da diskusjonene gikk i Europa om å innføre sanksjoner sommeren 2014 uttalte Finansdepartementet at dersom Oljefondets investeringer berøres av eventuelle sanksjoner vil NBIM, som operativ forvalter, måtte gjøre de nødvendige justeringene. De understreket at det var Utenriksdepartementet som hadde ansvar for Norges deltakelse i internasjonale økonomiske sanksjoner. Norge valgte å følge EUs sanksjoner, og slik jeg har forstått, inngikk ikke vurderinger om Oljefondets investeringer i analysen, mens man trolig hadde et blick til både sjømat- og oljenæringen. Uansett, fordi Oljefondet er såvidt stort vil også konsekvensene av eventuelle norske utenrikspolitiske beslutninger om å innføre sanksjoner kunne være større og mer kraftfulle, enn om Norge ikke hadde Oljefondet.

Oljefondet og geopolittikk

Utenrikspolitisk utvikling preger naturligvis også Oljefondets utvikling. Nylig presenterte World Economic Forum (2016) seks risikofaktorer som de trodde ville prege globale og europeiske markeder i 2016. Dette var politisk polarisering og populisme, flyktninger og migrasjon, folkeavstemming om EU i Storbritannia, Russlands orientering, svak økonomisk vekst, og kinesiske reformer. Fem av seks faktorer var altså direkte knyttet til det man kan kalle utenrikspolitiske og geopolitiske forhold. Det er liten tvil om at fremtidig norsk velferd nå er mye mer eksponert for endringer i det internasjonale samfunn enn før. I en historisk sammenheng finnes det vel knapt noen andre land i verden som noen gang har hatt en så stor prosentvis andel av sine verdier investert hos andre. Vurderinger om aktiva klasser, regional vektning og aksjeandel med mer, er derfor ikke bare et spørsmål om finansielle markedstransaksjoner, men de er trolig i høy grad basert på en vurdering av nåværende og fremtidige utenrikspolitiske forhold, og de må forstås som uttrykk for norske politikeres evne og vilje til å ta geopolitisk risiko.

Igjen kan forholdet mellom Russland og Oljefondet være et eksempel som illustrerer sammenhengen mellom geopolitisk risiko og Oljefondets investeringsstrategi. I et intervju i Financial Times i april 2014, fremholdt leder i NBIM, Yngve Slyngstad, at den overordnede strategien for Oljefondet når det gjelder å håndtere geopolitisk risiko var å være avventende og tenke langsiktig. «We are a large investor and a long-term investor so even with geopolitically difficult situations, our starting point is to observe and to see if we need to change our view on the risk of our positions rather than changing our positions themselves.» Han la til at «(n)ormally

the fund seeks to be a contrarian investor in times of stress by seeking to buy equities and bonds as others sell». Men når det gjaldt Russland, fremholdt han at synet på risiko og investeringsstrategi var annerledes. Her ble det antydnet at den geopolitiske risikoen var annerledes og at det ikke lengre var en «natural situation for us to be a contrarian investor», og han la til at «(t)his isn't a situation that lends itself to our set strategy of investing more when we see volatility.» (Financial Times 2014) Sitatet illustrer tydelig hvordan gjennomføringen av investeringsstrategien stadig vurderes ut fra geopolitiske utviklingstrekk, og kanskje legges også normative betraktninger om hva som er godt styresett og ulike sikkerhetspolitiske vurderinger til grunn. Det ville vært interessant å lære mer om forholdet mellom Oljefondets langsiktige geopolitiske analyse og utsikter på den ene siden, og hvilke perspektiver som råder i for eksempel Utenriksdepartementet.

Oljefondet er et av flere såkalte Sovereign Wealth Funds. De største fondene eies av Norge, Kina og ulike oljeproduserende stater i Gulfen. Det er stor forskjell i hvordan slike statlige investeringsfond blir oppfattet. Investeringer fra land som blir sett på som vennlige og kulturelt like, blir ofte sett på med blidere øyne enn investeringer fra andre land. Et annet poeng er at det synes som investorstatens relative makt er avgjørende for hvordan dets statlige investeringsfond blir oppfattet av mottakerstaten. I perioder har det vært reist kritikk mot slike fond og både USA og Europa har vurdert tiltak for å begrense slike fonds innflytelse, begrunnelsen har vært risikoen for at de kunne undergrave markedet, at de har liten åpenhet, og at de kunne få politisk innflytelse eller kontroll over strategiske ressurser. Et resultat av den økte kritikken var at Norge, sammen med andre land med liknende fond, gikk sammen for å etablere de såkalte Santiago-prinsippene for åpenhet rundt investeringer. Gjennom denne prosessen ble det også klart at Norge på mange måter befant seg i et felleskap med stater som normalt ikke er Norges nærmeste allierte, som Kina og flere av Golfstatene. Etter finanskrisen, og etter etableringen av Santiago-prinsippene har kritikken mot slike fond avtatt, men den kan komme tilbake.

Oljefondets egen politikk

En annen sak er at Oljefondet og NBIM også driver sin egen form «utenrikspolitikk» gjennom sitt eierskap og politikk for å fremme god selskapsskikk. Oljefondet kan gjennom sine investeringer og sin eieradferd fremme utviklingen i enkeltsselskaper, men også videreutvikle den internasjonale finansielle orden ved å fremme etiske standarder og prinsipper for ansvarlig eierskap. På flere områder er NBIM og Oljefondet et forbilde og bidrar til å sette standarder for andre. NBIM legger selv stadig større vekt på denne siden av sin virksomhet. En måte NBIM gjør dette på er å ha noen overordnede strategier knyttet til for eksempel barns rettigheter, klima og vannforvaltning. NBIM vurderer også om en rekke selskaper har retningslinjer, strategier, virksomhetsplaner og rapporter som indikerer om de er godt rustet til å håndtere slik risiko. Det gjøres også aktive valg om selskaper innen særskilte sektorer og land som de ut fra en samlet risikovurdering velger å ikke investere i. Slik risiko kan være knyttet til langsiktig lønnsomhet i forretningsmodeller, eksterne

virkinger av selskapenes aktiviteter, eller en vurdering av risiko knyttet til miljø- og samfunnsmessige forhold. For å sikre en mest mulig effektiv håndtering av risiko har man utviklet ulike strategier, gjennomfører forventningssamtaler med selskapene, stemmer ved årsmøter og generalforsamlinger, og man har også stor offentlighet rundt stemmeadferd. I 2014 stemte NBIM mer enn 105 000 ganger, og i omkring 16 000 av disse stemte de mot ledelsens forslag. NBIM sitter ikke i selskapenes styre, men har ved noen anledninger sittet i valgkomiteen for ledelsen i selskap. Etske regler om hvilke selskaper man kan gå inn i, og regler for uttrekk er en tredje form for påvirkning. Mens Etikkrådet har fått relativt stor oppmerksomhet har nok NBIM på sikt kanskje størst innflytelse der de er investert. Det er rundt 59 selskaper man så langt har trukket seg ut av på grunn av Etikkrådets anbefalinger, mens man altså er investert i nærmere 10 000 selskaper.

For å sikre koherens i Norges internasjonale relasjoner ville det kanskje vært naturlig at det var en sammenheng mellom den generelle utenrikspolitikken og Oljefondets investeringspolitikk. Det er det ikke alltid, for eksempel kjøper Norge F35 fly fra det amerikanske Lockheed Martin, mens Oljefondet samtidig har utelukket selskapet på grunn av at det har tilknytning til produksjon av atomvåpen.

I takt med at Oljefondet vokser, er det all grunn til å tro at det vil bli stadig vanskeligere analytisk og praktisk å separere Oljefondet og utenrikspolitikken. Her hjemme vil det trolig bli stadig mer aktuelt å vurdere koherens og se på hvordan og i hvilken grad, for eksempel, Oljefondets investeringer understøtter eller undergraver andre sider ved norsk utenrikspolitikk. Det trengs ikke mye fantasi for å se at interessegrupper og politisk engasjerte trolig vil oppleve det som frustrerende å måtte se at et så potensielt stort økonomisk virkemiddel ikke kan settes i bruk for å møte utenrikspolitiske målsettinger om å bekjempe fattigdom, finansiere klima- og miljøpolitikk, fremme menneskerettigheter, eller for den saks skyld sikre et bedre forsvar. De siste års politiske initiativer for å få Oljefondet til å trekke seg ut av kullselskaper, var uttrykk for en slik politisk mobilisering, og den førte reelt sett også frem. Det er all grunn til å tro at det vil komme flere slike forsøk.

Oljefondet og representasjon

En ting er å overbevise norske politikere om at Oljefondet ikke bør være et politisk virkemiddel, eller er del av utenrikspolitikken, en annen, og trolig større utfordring, er det å overbevise resten av verden om at det er et klart skille mellom hva som er den norske stats oljefonds beslutninger, og hva som er norsk utenrikspolitikk.

Utenrikspolitikken i svært mange land handler jo nettopp om det som kalles «commercial diplomacy», det vil det å fremme investeringer, handel og relasjoner på tvers av landegrensene. India, Kina, Korea, Storbritannia, men også land som Danmark og Sveits legger særlig stor vekt på disse sidene i sin utenrikspolitikk. For disse er det en utenrikspolitisk oppgave og prioritet å forsøke å enten tiltrekke seg investeringer til eget land, eller å hjelpe investorer i hjemlandet med å gå ut. Norsk utenrikspolitikk er egentlig ikke noe unntak i så henseende, og mange mener at det også bør bli stadig viktigere i norsk diplomati. I en studie som kartla

aktivitetene ved norske utestasjoner fremkom det tydelig at de fleste norske utestasjoner arbeidet med å fremme og tiltrettelegge for investeringer, og flere trakk også frem den store interessen de møtte ute for Oljefondet (Leira & Sverdrup 2013).

Oljefondet er stadig oftere også et tema i utenrikspolitiske møter og samtaler. Stadig flere norske ambassader opererer med oversikter over hvor mye Oljefondet er investert i de ulike landene, og de benytter slike oversikter for å understreke omfanget og utviklingen av de bilaterale relasjonene, eller for å illustrere hvordan Norge for eksempel bidrar med å skape arbeidsplasser i vertslandet. Oversikter over Oljefondets investeringer i ulike land inngår også stadig oftere i de «mapper» av talepunkter og forhåndsinformasjon som norske ministre og politikere får forut for møter med andre lands myndigheter. Det er også etterhvert ganske vanlig at man i bilaterale utenrikspolitiske samtaler kommer inn på Oljefondets investeringer og hvordan investeringer kan ha positive bilaterale effekter. Kanskje ville det vært lettere om ambassadene eller norske politikere ikke hadde informasjon om Oljefondets investeringer, men også dette ville være underlig og kunne lett ha blitt oppfattet som upålitelig og uetterrettelig. I noen land har ambassadene vært relativt mye engasjert i Oljefondet, for eksempel i forbindelse med skattespørsmål. I noen land har Oljefondet også bygd opp sin egen parallelle utenriksrepresentasjon, gjennom egne representasjonskontorer. Ved utgangen av 2013 hadde NBIM 370 ansatte fra 28 land. NBIM har kontor i fem land, der 239 holder til i Oslo, 63 i London, 42 i New York, 16 i Singapore og 10 i Shanghai. Antallet ansatte har siden økt, spesielt etter at man går inn i nye aktivklasser, som eiendom. Egne representasjonskontorer kan bidra til å skille Oljefondet fra andre sider av norsk utenrikspolitikk, men det er også lett å se at det kan oppstå situasjoner der det kan være koordineringsbehov, uklarhet eller overlapp mellom representasjonskontoret og en eventuell annen norsk ambassade eller representasjon. Et slikt område kan for eksempel være knyttet til skattespørsmål.

Uavhengig av om utenrikspolitikk og Oljefondet kobles direkte sammen, er det liten tvil om at Oljefondet har endret Norges status og rolle i det internasjonale systemet. NBIMs leder er rangert som å være blant de 70 mest innflytelsesrike personer i verden av magasinet Forbes (2015). I deres beskrivelse fremstilles han slik: «The chief executive of Norway's sovereign wealth fund, by far the largest in the world, is also the most powerful global activist investor. Yngve Slyngstad has the great weight of \$860 billion at his disposal and his oil fund owns about 1% of all listed global stocks.» På grunn av Oljefondet omtales Norge mer i internasjonal presse og Norge får også høyere anseelse og tilgang til ulike politiske fora. Tidligere næringsminister Trond Giske uttalte for eksempel i 2010 at «Oljefondet er i ferd med å gjøre Norge til en økonomisk maktfaktor internasjonalt» og det ble antydning at dette også sørger for at Norges tilgang til verdens toppolitikere er lettere, særlig i de fremvoksende markedene i Asia. Et annet eksempel som kan illustrere Norges endrede rolle var da USA inviterte til G7 møte i 2007. De inviterte også finansministrene og fondsdirektørene fra land med store statlige investeringsfond: De arabiske emirater, Kina, Kuwait, Russland, Saudi Arabia, Sør-Korea og Norge. Norge var med ett representert i det globale toppselskap. Litt karikert kan man si at

norske politikere på grunn av Oljefondet mange steder nå blir hentet i de største limousinene. Oljefondets utvikling har trolig også endret styrkeforholdet innad i norsk forvaltning, til fordel for Finansdepartementet. Et raskt søk i Financial Times viste at Slyngstad i 2015 ble nevnt hyppigere i avisen enn for eksempel statsminister Solberg.

Oljefondet i den utenrikspolitiske debatten

Selv om det er mange kontaktflater til utenrikspolitikken er det påfallende å observere at Oljefondet knapt nok er blitt nevnt i utenrikspolitiske redegjørelser i Stortinget eller i utenrikspolitiske debatter. Her er det fortsatt de klassiske utenrikspolitiske spørsmål som sikkerhetspolitikk, handel, bistand, fred og forsoning som dominerer. Det har heller ikke vært fremmet mange forslag i Stortinget om Oljefondet og utenrikspolitikken. Fra 2007, da man startet med årlige meldinger om Oljefondet, til medio 2015 har det vært fremmet totalt 66 mindretallsforslag. De fleste av disse har vært knyttet til Etikkrådet, noen har tatt opp muligheten for egne formål for investeringer særlig knyttet til miljø og utvikling, og det har vært noen forslag knyttet til organisering av Oljefondet. Det er svært få som tar opp forholdet til utenrikspolitikken. Enten har de ikke sett «gorillaen», eller så er det mange som kvier seg for å åpne en diskusjon om grenseflatene og hva som er forholdet mellom utenrikspolitikk og Oljefondet.

Det finnes riktignok en rekke enkeltsaker og enkeltdiskusjoner der grenseflatene til utenrikspolitikken har kommet opp. I Stortingsmelding nr 15 (2008–2009) om norske utenrikspolitiske interesser trakk man for eksempel frem at Oljefondet bidro til å påvirke Norges omdømme og synlighet. Her het det at Statens pensjonsfond – Utland (SPU) de siste to årene hadde «fylt atskillige spaltemeter i seriøse internasjonale media. Vinklingene har vært positive, med fokus på vellykket politikk og Norge som et forbilde når det gjelder åpenhet i forvaltningen av statlige investeringsfond». Den samme meldingen antydte også at Oljefondet påvirket både interesser, prioriteringer og fordeling av oppmerksomhet i norsk utenrikspolitikk. Det ble for eksempel fremhevet at man risikerer at «Oljefondet rammes av mer eller mindre proteksjonistiske tiltak som vurderes innført, og som raskt kan komme til å gjelde alle statlige investeringsfond. Det har derfor blitt en viktig utenrikspolitisk oppgave å arbeide for forståelse for SPU's mål og investeringsprofil i viktige markeder verden over, ikke minst i USA og i mange EU-land».

Forholdet mellom Oljefondet og utenrikspolitikken kom tydelig frem, og ble satt på spissen, da Norge ønsket å redusere andelen av fondets investeringer i Europa i 2011. Dette var i en tid da Europa var svært opptatt av å sikre utenlandske investeringer. Det var mye misnøye i EU med at Norge ville justere den regionale vektingen og ville kunne komme til å trekke penger ut av Europa til fordel for de fremvoksende økonomiene. Det var derfor neppe tilfeldig at Norge på denne tiden fikk besøk av både Presidenten i Kommisjonen og Presidenten i Det Europeiske råd, noe som slett ikke skjer ofte, men ingen i media fremhevet denne sammenhengen. Oljefondet er ikke en del av Europapolitikken som sådan, men det var interessant å observere at både utenriksminister Støre og Finansminister Johnsen i Stortinget

(Stortinget 2011) stilte i debatten som omhandlet både en europapolitisk redegjørelse og Oljefondets investeringsstrategi. Kanskje ga dette et lite frampeik om hva vi kan forvente mer av i norsk utenrikspolitisk debatt.

Avslutning

Oppmerksomhet i politikk og samfunnsdebatt fordeles ofte på underlige måter. Mange går i vante spor og det kan være vanskelig å få øynene opp for store endringer. På mange måter handler det norske utenrikspolitiske ordskiftet fortsatt i stor grad om utviklingspolitikk, sikkerhet og fred og forsoning. Utgangspunktet er ofte at Norge er en tilskuer til verden og at vi er en småstat. Dette er et naturlig og et godt utgangspunkt. Samtidig er det en fare for at man ikke i tilstrekkelig grad tar inn over seg hvordan Norge faktisk er i ferd med å endres og at Norges internasjonale relasjoner også endres deretter.

I denne artikkelen har jeg argumentert for at Oljefondet er en slags elefant i det norske utenrikspolitiske rommet, eller snarere en gorilla, for å knytte an til det eksemplet jeg benyttet innledningsvis. Mitt poeng har ikke vært å argumentere for at Oljefondet bør være et utenrikspolitisk instrument. Snarere har jeg forsøkt å vise noen av de mange koblingene som finnes mellom Oljefondet og utenrikspolitikken, og jeg har forsøkt å vise at Oljefondet har en rekke utenrikspolitisk funksjoner og koblinger, om man vil det eller ikke.

Oljefondet har på kort tid transformert Norge fra en petrostat til en investorstat. Men Oljefondet har også transformert Norges internasjonale relasjoner. Fondet har vært en enestående suksesshistorie og selve modellen er også blitt en utenrikspolitisk «eksportartikkel». Ironisk nok, har Norge, som ønsket å redusere risiko, nå blitt stadig mer eksponert for internasjonale svingninger, geopolitiske utviklinger og endringer i den globale finansøkonomien. Kunnskap og forståelse om utenrikspolitikk blir derfor stadig viktigere for investeringsstrategien og for å kunne fremme velferd i Norge. Når norske politikere ønsker å endre investeringsstrategien er det egentlig uttrykk for at de er villige til å ta en større utenrikspolitisk risiko.

Over tid ser vi at Oljefondet selv driver en stadig mer aktiv «utenrikspolitikk». Målet med Oljefondet er ikke bare å være en ren finansiell investor, men i økende grad også en engasjert og ansvarlig eier. Stadig styrking av «governance» orienteringen i Oljefondet skyldes neppe endrede interesser, men det er en dyd av nødvendighet. Når Oljefondet sitter blant de største eierne i store selskaper begrenses mulighetene til å gå inn og ut, og det skapes også forventninger om at Oljefondet bidrar mer i aktiv styring.

I stedet for å diskutere hvordan Oljefondet kan brukes til å fremme norsk utenrikspolitikk, fremstår det som stadig viktigere å utrede og analysere hvilken utenrikspolitikk Norge bør føre for å ivareta Oljefondets interesse. Som et lite land har det alltid vært i Norges interesse å fremme en stabil og forutsigbar internasjonal rettsorden. Det er derfor ikke noen nødvendig motsetning mellom det som er i Oljefondets interesser og det som ellers synes viktig for norsk utenrikspolitikk. På de aller fleste områder vil det ofte være stort sammenfall. På noen områder kan det imidlertid være behov for å endre vektingen og intensiteten man legger på visse saker.

Når Norge i økende grad er avhengig av internasjonal økonomisk utvikling blir det for eksempel desto viktigere å arbeide for å bidra til en økonomi med åpne markeder. På noen områder kan det også oppstå interessekonflikter eller behov for avveininger mellom hvilke posisjoner Norge bør inn ta. Norge har for eksempel tradisjonelt sett utvist en viss skepsis mot å gi for sterke rettigheter for utenlandske investorer i Norge. Men, når Norge selv er en stor investor, er det kanskje mer naturlig at Norge i større grad legger vekt på betydningen av å styrke investors rettigheter?

Det har meg bekjent, ikke vært noen etterspørsel i Stortinget om en grundig og bred analyse og drøfting av den samlede effekten av Oljefondet og utenrikspolitikken, og mulige sammenhenger og samspill mellom Oljefondet og utenrikspolitikken. Slik jeg kjenner feltet har det heller ikke vært noen vilje fra Forskningsrådet, Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Norges Bank eller andre til å investere i systematisk kunnskapsbygging om de mange grenseflatene mellom Oljefondet og utenrikspolitikken. Oljefondet kommer forhåpentligvis til å være med oss i lang, lang tid. Det er derfor all grunn til å tro at Norge vil være tjent med at det bygges opp solide og sterke faglige miljøer som kan analysere denne type spørsmål med høy kvalitet, integritet og relevans. Kanskje kan den nylig varslede meldingen om hovedlinjer i utenrikspolitikken – Veivalg – være et egnet sted for å ta initiativ til en større langsiktig satsing?

Om artikkelen

Takk til Tom Oddgeir Johnsen og Tore Gustavsson for hjelp med bakgrunnsmateriale, og redaktørene for kommentarer.

Litteratur

- Financial Times* (2014) «Norway oil fund loses on Russia government bond holdings» 30.04.2014.
- Forbes* (2015) «The world's most powerful people» Tilgjengelig på <http://www.forbes.com/profile/ynngveslyngstad/>. Lesedato 01.02.2016
- Leira, Halvard og Ulf Sverdrup (2013) «Norske utenrikspolitiske interesser – endringer i praksis, stillstand i debatt», *Nytt norsk tidsskrift*, 30 (4): 337–348.
- Meld. St. nr. 21 (2014–2015) *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2014*. Oslo: Finansdepartementet.
- Stortinget (2011) *Debatten om utenriksministerens redegjørelse om viktige EU- og EØS saker*. Stortinget 22.11.2011
- St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- World Economic Forum* (2016) «Europe: What to watch out for in 2016–2017». Tilgjengelig på http://www3.weforum.org/docs/WEF_White_Paper_Europe_What_Watch_Out_for_2016-2017.pdf Global risks 2016. Lesedato 01.02.2016.