

Oljefondet og utenrikspolitikken

I skrivende stund – mars 2016 – er det norske oljefondets oppgitte størrelse på 7066 milliarder kroner. Tross økonomiske nedgangstider – Finansdepartementet bekreftet nylig at staten i 2016 må gjøre uttak fra fondet for første gang – fremstår summen fortsatt som svimlende høy. Internasjonalt og sett i forhold til folketallet er Norge en finansstormakt. Oljefondet har en stor del av æren for dette og for det høye velferdsnivået norske borgere nyter godt av. Spørsmålet om å øke bruken av «oljepenger» for nasjonale formål er da også et tilbakevendende tema i ordskiftet her hjemme. Et mindre debattert, men om mulig enda mer innfløkt spørsmål, er om Oljefondet allerede er eller burde være et virkemiddel i norsk utenrikspolitikk. Og hvis ja, hvor bevisst og hvordan skal Oljefondet brukes for best å ivareta det relativt brede spekteret av norske interesser på den internasjonale arena? Disse spørsmålene danner utgangspunktet for Fokusspalten «Oljefondet og utenrikspolitikk» i årets første utgave av *Internasjonal Politikk*.

Stillheten rundt Oljefondets rolle i norsk utenrikspolitikk har en parallell i den konsensuspregede innenrikspolitiske debatten om bruken av oljepenger. Den såkalte handlingsregelen, innført av Stoltenberg-regjeringen i 2001, har lenge hatt bred tverrpolitisk oppslutning blant partiene på Stortinget. Regelen setter ikke bare et øvre tak på regjeringens bruk av oljepenger over statsbudsjettet, for å sikre at fondet også skal komme fremtidige generasjoner til gode, men den fungerer også som et vern mot å bruke Oljefondet som et partipolitisk instrument. Denne grunntanken om at fondet og bruken av oljepengene skal frigjøres fra løpende politiske hensyn reflekteres også i dets strukturelle innretning: Finansdepartementet har det formelle ansvaret for forvaltningen, men ansvaret utøves av Norges Bank gjennom kapitalforvaltningsenheten Norges Bank Investment Management (NBIM). NBIM skal sikre høyest mulig fondsavkastning gjennom å gjøre langsiktige investeringer til akseptabel risiko. Fondsmidler investeres følgelig «i mange ulike land, selskaper og eiendeler», men kan ikke investeres i Norge. Nedslagsfeltet for Norges store oljeformue er dermed primært utlandet. På NBIMs egne hjemmesider fremstilles denne investeringsstrategien som apolitisk – den finansadministrative logikken synes per definisjon å være frikoplet fra løpende politiske hensyn.

I sitt bidrag til Fokusspalten forklarer Dag Dyrdal hvordan de statlige investeringsfondene har vokst frem og hva den norske fondsstrategien har bestått i. Han mener Oljefondets suksess er tuftet på det klare skillet mellom politikk og finansforvaltning, både ute og hjemme, og argumenterer for at dette skillet bør opprettholdes også i fortsettelsen. En «sterk politisering» av fondet vil ifølge Dyrdal kunne undergrave fondets primæroppgave – som altså er å levere en høy avkastning med moderat risiko til landets felles sparekasse. Denne tankegangen er i tråd med det

som synes å være den dominerende rettesnoeren i norsk politikk og finansmiljøer: at Oljefondet ikke bør investeres i utlandet på en måte som kan oppfattes som uttrykk for norsk klima-, miljø-, bistands- eller utenrikspolitikk. «Fondet skal ikke brukes politisk. Og bare det at det kan bli stilt spørsmål ved det, mener jeg er uheldig,» uttalte finansminister Siv Jensen til *Dagens Næringsliv* i 2014, med referanse til utenrikspolitikken. Finansministeren er langt fra alene om dette standpunktet. Flere av bidragsyterne i dette nummeret observerer at en (for) sterk koping mellom Oljefondets investeringer og norsk utenrikspolitikk vil kunne ha uheldige innvirkning både for forvaltningen av Oljefondet og for utenrikspolitikken.

Spørsmålet er imidlertid om det å forvalte så enorme investeringer hovedsakelig ut fra finansadministrative hensyn og å unnlate å vurdere investeringene opp mot forsvaret av hele spekteret av norske utenrikspolitiske interesser, ikke allerede er politisk og dermed også burde være tema for utenrikspolitisk debatt? Som Gøril Bjerkan skriver i sitt bidrag *kan* man argumentere for at fondsinvesteringene i utlandet fremstår mer politiske sett utenfra, fordi mange i utlandet vil ha større vanskeligheter med å skille NBIMs uttalelser og beslutninger fra offisiell norsk utenrikspolitikk. Slik sett kan man kanskje beskrive Oljefondet som en gorilla i rommet i norsk utenrikspolitikk, slik Ulf Sverdrup gjør i sitt bidrag til spalten. Sverdrup mener vi som observatører har en tendens til å miste Oljefondet av syne i diskusjoner om norsk utenrikspolitikk – til tross for dets åpenbare og til dels ruvende tilstedeværelse. Sverdrup viser hvordan Oljefondet allerede har endret våre internasjonale relasjoner. Han tar ikke til orde for det Dyrdal omtaler som en «politisering» av fondet, men argumenterer for at vi må bli mer bevisste det utenrikspolitiske maktmiddelet Norge faktisk besitter, og skaffe oss bedre oversikt over de mange koplingene mellom Oljefondet og utenrikspolitikken som allerede finnes.

Lars Erik Mangset og Nina Jensen skriver fra en litt annen innfallsvinkel. De mener at handlingsrommet hva gjelder bruken av Oljefondet er større enn hva man ofte kan få inntrykk av i ordskiftet. Selv om de sier seg enige i at fondet må styres på en slik måte at skiftende regjeringer ikke kan bruke det som politisk plattform, mener de at en tydeligere «klimatilpasning av fondets investeringspraksis» ikke bare er nødvendig, men også vil være innenfor hva man kan kalle politisk nøytralt fordi det har bred tverrpolitisk forankring. Morten Bøås lar tenkingen rundt Oljefondet få enda friere tøyler. Det er ikke bare Oljefondets størrelse som er i endring, verden som sådan er inne i en voldsom transformasjonsperiode. Norge er del av verden og rammes følgelig også av disse endringene. Derfor tar Bøås til orde for å tenke nytt og konstruktivt rundt hvordan vi kan bruke vårt kraftige utenrikspolitiske instrument – Oljefondet – til å sikre grunnleggende norske interesser også på andre felter enn det rent finansielle. Bøås illustrerer hvordan sikkerhetspolitiske trusler med utspring i svake stater kan avhjelpes, om enn bare med småsummer fra Oljefondet.

Fagartiklene denne gang er skrevet av Øyvind Svendsen og Tehmina Sarwar. Svendsen er fjorårets vinner av den årlige *Ordningprisen*, som IP siden 2008 har tildelt beste artikkel skrevet av en bachelor- eller masterstudent fra et av de nordiske landene. Svendsens artikkel, basert på hans masteroppgave ved London School of Economics, tar for seg et utenrikspolitisk paradoks, nemlig utenforlandet

Norges høye grad av tilslutning til EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. I artikkelen argumenterer Svendsen for at denne «konvergenspraksisen» skyldes at norske regjeringer opplever utenforskapet i EU som et stigma, og kompenserer for dette ved å aktivt tilslutte seg EUs utenrikspolitik. Sarwar presenterer en studie av forholdet mellom politiske myndigheter og statseide foretak i Kina og spør om foretakene er myndighetenes fotsoldater eller egenrådige markedsaktører. Foruten å gi oss et nyttig innblikk i dette kjernefeltet i kinesisk politikk, viser Sarwar hvordan de faglige diskusjonene rundt land som Kina ofte polariseres rundt forenklede og motstridene posisjoner. Hun finner nemlig at de kinesiske foretakene både er fotsoldater for myndighetene og egenrådige markedsaktører og utvikler en egen modell for å fange denne empiriske virkeligheten.

En variert bokhøst på fagbokfronten gjenspeiles i dette nummeret gjennom et bredt spekter av anmeldelser. Våre anmeldere omtaler bøker med empirisk spenn fra det Indiske Hav på 1700-tallet, til cyberspace i nær fremtid. To sentrale temaer går igjen i flere av anmeldelsene: Sikkerhet drøftes fra en sosiologisk og en militær vinkling, og i tillegg utforskes det hvilken rolle krig og handel har hatt for utviklingen av styringsstrukturer. Et annet gjennomgangstema er dynamikken i skjæringspunktet mellom politisk og økonomisk utvikling.

Denne utgaven av *IP* markerer også inngangen til en helt ny epoke for tidsskriftet. *IP* er nå blitt heldigitalt og åpent tilgjengelig for alle. Omleggingen har krevd ekstra innsats både fra redaksjonen og fra vårt nye forlag. Resultatet lover godt for fortsettelsen – vi ser frem til det videre samarbeidet med Elisabeth Holmberg og resten av våre samarbeidspartnere hos Cappelen Damm Akademisk.

God lesning!

Kristin Haugevik & Julie Wilhelmsen
Redaktører