



## Utenrikspolitikkenes mål er å gjøre innenrikspolitikken mulig

### Geopolittikk, oljefondet og Utenriksdepartementet

*Bjørn Klouman Bekken<sup>1</sup>*

**I en mer tilspisset geopolitisk tid, er sannsynligheten økende for at verdens største statlig eide fond vil bli del av utenrikspolitiske problemstillinger.**

Siden statens pensjonsfond utland (SPU) ble etablert på 90-tallet har det vært en spektakulær suksess. Verdens største statlige eide fond er i dag på over 16 000 milliarder kroner. Det er investert i over 9000 selskaper i over 70 land. Avkastningen finansierer vel en femtedel av statsbudsjettet. Uten fondet ville det være vanskelig å opprettholde vårt velstandsnivå. Å verne om fondet er av fundamental interesse for norske myndigheter.

Hensikten med fondet «er å oppnå høyest mulig avkastning innenfor akseptabel risiko», eller sagt enklere, tjene mest mulig penger for framtidige generasjoner. Finansdepartementet bestemmer fondets investeringsstrategi, med forankring i Stortinget, mens

Norges Bank Investment Management (NBIM) har den operative forvaltningen. I all hovedsak har det vært politisk konsensus at fondet ikke skal være et utenrikspolitisk redskap. Fondet har vært helt adskilt fra norsk utenrikspolitikk.

Styringen av fondet har basert seg på at det er mulig å skille mellom politikk og økonomi, eller i hvert fall holde finansforvaltning adskilt fra utenrikspolitikk. Det er mer krevende i 2024 enn på 90-tallet, av to hovedgrunner. For det første, i en mer tilspisset geopolitisk verden blir det stadig vanskeligere å skille økonomi og politikk fra hverandre. For det andre, på grunn av sin enorme størrelse, kommer fondet stadig oftere over i utenrikspolitisk terreng, enten norske myndigheter vil det eller ei.

#### **Mer vanskelig i dag**

Den økte kompleksiteten knyttet til fondet gjorde

at regjeringen opprettet Sverdrup-utvalget i 2021. Utvalgets rapport slo fast at fondet ikke er, eller bør bli, et utenrikspolitisk verktøy. Deretter sier utvalget:

*Man må samtidig være ærlig på at det kan bli stadig mer krevende å holde fondet adskilt fra utenrikspolitikken. Fondet har endret Norges forhold til omverdenen. Fordi SPU er stort, spiller fondet en stadig viktigere rolle i å forme Norges posisjon, omdømme og internasjonale «fotavtrykk». Fondet endrer sånn sett Norges internasjonale forbindelser. Selv om vi i Norge kan operere med et klart skille mellom utenrikspolitikken og SPUs investeringer, kan dette være vanskelig for andre land å forstå og akseptere.<sup>ii</sup>*

Dette merker norske utenriksstasjoner. Fondet er ofte på topp 3-lista av hva andre land vil snakke med Norge om. Som oftest er det uproblematisk, noen ganger mer krevende og, i noen få tilfeller, veldig krevende. På minst tre kontinent har norske ambassader fått sterkt press fra vertsland om forskjellige sider ved SPUs virksomhet. Likefullt er det begrenset med informasjonsutveksling og koordinering mellom finansdepartementet/ NBIM og utenriksdepartementet.

### Omdømme

Analytisk kan det skilles mellom hvordan geopolitikk påvirker fondet, og utilsiktede effekter av fondets virksomhet på norsk utenrikspolitikk. Særlig det siste har økt i takt med at fondet er blitt større.

<sup>2</sup> Når andre land ser på Norge, er fondet ofte det første de ser. Andre land uttrykker ofte beundring for den langsiktige tenkningen som ligger til grunn for fondet. Men et av verdens aller største fond har også et kritisk blikk på seg. Når fondet kritiseres – i alt fra å være hyklersk (i New York Times, fordi oljefondet solgte seg ut av kull<sup>iii</sup>), til å være antisemittisk (i Jerusalem Post fordi det har solgt seg ut av flere israelske selskaper<sup>iv</sup>) – rettes pekefingeren ofte mot Norge, ikke fondet. Beskyldningene mot Norge som krigsprofittør etter Ukraina-krigen kom også inn på fondet.<sup>v</sup>

At lederspaltene i internasjonale publikasjoner kritiserer oljefondet sier noe om hvor stor oppmerksomhet fondet får. Oljefondet er trolig den aktøren som påvirker Norges omdømme i utlandet mest. Og omdømme er en del av utenriksdepartementets oppgaver.

### Langsiktig investor

De fleste land liker i utgangspunktet at Norge investerer i deres markeder. Mesteparten av fondets investeringer er markedsvektet, dvs at fondet investerer i alle selskap over en viss størrelse i spesifikke land. En slik passiv indeksinvestering er i all hovedsak ukontroversiell, og tilfører ønsket kapital til andre lands markeder.

For å få fram de positive sidene av Norge som investor, utarbeidet ambassaden i Washington for noen år siden en rapport om hvor mange arbeidsplasser fondet var med på å skape i USA. Selv om rapportens regnestykke kan diskuteres, fungerte den etter hensikten: den vakte positiv

oppmerksomhet om fondet i det politiske USA, selv i miljøer som var kritiske til statlig eide utenlandske fond. Et slikt kritisk blikk på utenlandsk eierskap blir stadig mer utbredt. Det kan godt hende at det vil bli nødvendig å få bedre belyst de positive, stabile sidene av SPU i flere land framover. Ambassadene kjenner den politiske konteksten i sine land best.

### Utestengelse

At fondet tidvis ekskluderer selskaper er mindre populært, særlig når det tidvis skjer med offentlige begrunnelser knyttet til menneskerettighetsbrudd eller lignende. Enten kan Norges Banks hovedstyre, etter anbefaling fra det selvstendige Etikkrådet, ta selskaper ut av investeringsuniverset, eller så kan SPU selv foreta risikobaserte nedslag.

Utelukkelsesmekanismen ble opprettet fordi verken norske myndigheter eller befolkning vil at fondet skal være investert i selskaper som driver grovt uetisk.<sup>vi</sup> Men å definere hva som er grovt uetisk, og hvordan et statlig fond som får stadig mer oppmerksomhet formidler det budskapet om andre lands selskaper, er ikke enkelt. Som Sverdrup-rapporten påpeker: det kan tenkes at skritt som tas for å øke fondets omdømme i Norge, kan føre til at fondet får et svekket omdømme internasjonalt<sup>vii</sup>.

Finansdepartementet vedgikk i 2014 at slike avgjørelser var «svært krevende» og flyttet ansvaret til Norges Bank<sup>viii</sup>. Et departements beslutninger oppfattes fort som den norske stats syn på et selskap eller land, så ved å flytte disse avgjørelsene på armlengdes avstand fra politiske myndigheter ble inntrykket av politisk styring noe dempet. Men, sett fra andre land, har det ikke forsvunnet. Ettersom fondet er blitt en ledende internasjonal investor er andre land bekymret for at slike beslutninger kan skape presedens og ringvirkninger.

Det blir forsøkt å skille selskaper fra land, men det er ikke alltid like lett. I 2006 var USA kritisk til at fondet trakk seg ut av Walmart<sup>ix</sup>. Norge er en nær venn og alliert av USA. Det sier seg selv at denne problematikken kan bli mer krevende i land som Norge ikke har fullt så gode forbindelser til.

Da Norges Bank i 2022 trakk seg ut av det kinesiske tekstilselskapet Li Ning vakte det negative reaksjoner. Kinesisk UD sa at beslutningen var basert på «løgn» og at «relevante aktører må skille mellom rett og galt, for å forhindre at det påføres unødvendige tap for norske interesser».<sup>x</sup> Det var neppe tilfeldig at Kina sa «norske interesser», og ikke «fondets interesser».

I 2022 ble det skrevet mye kritisk om SPU i Israel, ettersom det har ekskludert mange israelske selskaper.<sup>xi</sup> Dette var øverst på Israels agenda i deres samtaler med Norge over lengre tid. Argumentasjon om at fondet ikke var et utenrikspolitisk verktøy ble ikke forstått, og ble heller oppfattet som en provoserende ansvarsfraskrivelse. Lignende diskusjoner har flere norske ambassader hatt.

Diskusjonen om utestengelse av selskaper kan ligne noe på debatten om Nobelkomiteen. Selv om det er mye å si om problemstillingen, så representerer ikke Nobelprisen det offisielle Norge. SPU er 100 prosent eid av den norske stat, finansierer en femtedel av statsbudsjettet, og alle grunnregler for fondet er bestemt av norske politikere de siste 30 årene. Å si at avgjørelser knyttet til fondet ikke representerer det offisielle Norges syn på noe som helst vis krever derfor en mer avansert argumentasjonsrekke.

### Ukraina

Fire dager etter invasjonen Ukraina i februar 2022, sa regjeringen at fondet skulle selge seg ut av Russland. Pressemeldingen sa beslutningen var «et tydelig signal til det russiske lederskapet».<sup>xii</sup> Det er vanskelig å kalle dette noe annet enn utenrikspolitikk.

Det kan innvendes at Russlands invasjon var et ekstremtilfelle, som snudde opp ned på hele etterkrigstidens sikkerhetspolitikk i Europa. Men at ekstremtilfellene finnes (og det finnes også andre unntak), beviser at det i 2024 ikke lenger er mulig å operere med et helt vannrett skille mellom fondet og utenrikspolitikk. Andre land følger med og får dette med seg.

### Tilspisset

Å ha investeringer kun basert på markedshensyn vil bli mer krevende framover. «Butikk er blitt politikk» sa NATOs generalsekretær Jens Stoltenberg i en tale nylig.<sup>xiii</sup>

Reguleringer over teknologi og handel brukes i økende grad for å oppnå utenrikspolitiske målsetninger. Rammevilkår for statlige fond, for utenlandsk eierskap generelt, så vel som begrensninger innenfor spesifikke sektorer, som kritisk infrastruktur eller kunstig intelligens, diskuteres i mange land. Alt dette kan få konsekvenser for fondet.

Som økonom Steinar Juel nylig påpekte:<sup>xiv</sup> det er ikke usannsynlig at en eventuell ny administrasjon i USA vil kunne ha meninger om slikt – og over 40 prosent av fondet er investert i USA. Det kan tenkes at sentrale allierte vil ha mindre forståelse framover for at verdens største statlige fond er adskilt fra Norges øvrige politikk.

Allerede i fondets barndom var det krevende å formidle at et statlig eid fond opererte uavhengig av statens øvrige politikk, særlig i land hvor statens interesser fremmes nettopp med slike virkemidler. Det er enda mer krevende nå.

I disse dager diskuteres det hvorvidt russiske aktiva i Vesten kan konfiskeres som følge av invasjonen av Ukraina.<sup>xv</sup> Noe av grunnen til at det ikke har skjedd, er fordi flere land er bekymret for at dette kan sette en presedens med konfiskering av andre lands verdier. Norge har 16 000 milliarder kroner investert i utlandet.

Flere sider av fondets virksomhet som også kommer inn på utenrikspolitikk, som stemmegiving i generalforsamlinger eller forventingsdokumentene (som bl.a. har meninger

om menneskerettigheter i andre land) kommer denne rapporten ikke inn på. Men også her vil fondet trolig bevege seg inn i et mer krevende landskap.

### Konklusjon og forslag framover

«Utenrikspolitikken mål er å gjøre innenrikspolitikken mulig» sa statsminister Støre i en tale nylig.<sup>xvi</sup> På sett og vis er oljefondet en illustrasjon på dette. Fondet er investert i utlandet slik at avkastingen kan finansiere velferd i Norge.

Veldig mye med forvaltningen av fondet har åpenbart vært riktig og klokt. Skillet mellom fondet og utenrikspolitikk har i det store og hele tjent fondet godt. Men i dag er fondet blitt så stort at det har ingen steder å gjemme seg. Fondets hvert lille skritt blir fulgt nøye, disse skrittene kan skape globale ringvirkninger, samtidig som skillet mellom politikk og økonomi blir mer visket ut, og verden har blitt mer konfliktyllet.

Ettersom ingen vestlige land har noe i nærheten av et tilsvarende fond, har Norge få naturlige allierte i utfordringene knyttet til fondet. Det vil trolig være begrenset med sympati å få selv hos våre nærmeste allierte hvis Norge fikk utfordringer knyttet til at fondet er blitt så stort. Hvis det virkelig spisset seg til med noe pga. fondet, kan det hende at Norge vil stå temmelig alene.

Norske myndigheter definerte lenge SPU til å operere i et helt annet univers, faglig, politisk, forvaltningsmessig enn utenrikspolitikk. I 2024 går ikke det lenger. Det betyr ikke at fondet skal bli et utenrikspolitisk verktøy for Norge, men det betyr at vi må ta kompleksiteten med å eie verdens største statlige fond i en tilspisset tid mer inn over oss. Fondets framtid er av fundamental interesse for Norge, og det kommer mer krevende tider framover. Norske myndigheter bør derfor tenke mer helhetlig på hvordan vi forsvarer våre interesser i utlandet.

Flere gode forslag til hvordan man skal håndtere dette blir foreslått i Sverdrup-rapporten. Ikke alle er blitt fulgt opp, som f. eks. ideen med å opprette et bredt sammensatt uavhengig råd, som bl.a. kunne komme med vurderinger knyttet til geopolitisk risiko.

Det er i Norges interesse at kunnskapsnivået om SPU i utenriksdepartementet øker. Det er selvfølgelig mye med fondet som UD verken skal ha noe med, eller har kompetanse til å drive med. Men gitt all oppmerksomheten fondet får og hvor viktig det er for norske interesser, bør norske diplomater i større grad enn i dag utrustes til å forsvare fondets grunnregler. Nye stasjonssjefer bør kunne forklare fondets struktur, investeringsstrategi, og etikkrådets funksjon.

Der hvor fondet går direkte inn på forholdet til andre land, eller hvor den overordnede styringen går over i mer utenrikspolitiske vurderinger, bør UD i hvert fall involveres. Dette skjer sporadisk i dag, men det bør formaliseres. For eksempel i diskusjonene om hvilke land fondet skal investere i, særlig når det vurderes å ikke følge indeksen



som fondet ellers følger. Særlig store ambassader kan være lytteposter og flagge regulatoriske endringer eller utfordringer som kan påvirke fondet. Det er positivt at det i disse dager opprettes et kontaktpunkt mellom finansdepartementet og utenriksdepartementet om fondet.

Hvorvidt SPU bør inn «i linja» i UD bør vurderes. Det er et mindre dramatisk forslag enn det kanskje høres ut som. For selv om UD er hele statsforvaltningens utenriktjeneste, så gjøres noe lignende i dag på andre felt. For eksempel har energidepartementet ansvaret for norsk energipolitikk, og miljøverndepartementet for Norges klimapolitikk, men disse temaene er likefult også mindre deler av seksjoners portefølje i UD, som fungerer som liaisoner og dialogpartnere med departementene som har hovedansvaret, og bistår utenriksstasjonene. Alternativt bør finansdepartementet følge tettere opp de stasjonene som har særlig behov for det.

Selv om det er viktig for fondets legitimitet at det forstås primært som en finansiell investor av andre land, så kommer fondet likefullt stadig oftere inn på det utenrikspolitiske feltet. Og da bør UD involveres i hvert fall noe mer enn i dag. Et argument mot for tett kontakt mellom utenriksdepartementet, finansdepartementet, og NBIM, er at det vil gjøre det mer krevende å argumentere for at det er vanntette skott mellom fondet og norsk utenrikspolitikk. Motargumentet er at det finnes en rekke eksempler på at det ikke lenger er et slikt vanntett skille i dag. Og det kommer trolig flere eksempler framover. Videre er det flere land som uansett ikke forholder seg til dette skillet, ettersom fondet er «Norge». Det må norske myndigheter forholde seg til, ikke minst fordi dette kan også få utslag på andre områder for Norge.

Forslagene som nevnes her vil ikke endre verken fondets forvaltnings- eller styringsmodell. Hvis UD får en noe større rolle, vil det selvfølgelig heller ikke løse alle problemstillingene som denne rapporten peker på. Men da vil i hvert fall norske myndigheter bruke mer av sine ressurser for å forsvare fondet, dvs verne om norske

kjerneinteresser. Dette bør gjøres ikke minst fordi hvis fondet gjør noe som irriterer et land såpass mye at det vil slå tilbake, vil det høyst trolig slå tilbake mot norske interesser mer bredt. Sannsynligheten for at det kan skje – med verdens største statlige eide fond i en mer tilspisset tid – er økende.

### Fotnoter

<sup>i</sup>Takk for innspill, og de som har diskutert tematikken med meg: Ole Jacob Sending, Kari Osland, Morten Skumsvoll Andersen, Jonas Jølle, Ulf Sverdrup, Wegger Chr. Strømmen, Kåre R. Aas, Lars Nordrum, Frode Andersen, Dagfinn Sørli, Per Egil Selvaag, Riga Tenzin, Øystein Berge, Martin Bratt. Ingen av disse kan holdes ansvarlig for rapportens meninger.

<sup>ii</sup> [NOU 2022: 12. Fondet i en brytningstid – Statens pensjonsfond utland og endrede økonomiske og politiske utviklingstrekk.](#)

<sup>iii</sup> [Norway divests from coal. Leder i New York Times, 9. juni 2015.](#)

<sup>iv</sup> [Jason Greenblatt. Norway's sovereign wealth fund is engaging in anti-semitism. Jerusalem Post, 9.1. 2023.](#)

<sup>v</sup> [Charlie Duxbury. «Selfish» Norway accused of Ukraine war-profiteering. Politico, 15.9.2024.](#)

<sup>vi</sup> [Norges Bank Investment Management. Investing responsibly. The First 20 years.](#)

<sup>vii</sup> S. 205 i NOU 2022:12.

<sup>viii</sup> S. 48 i Finansdepartement, St.meld. 19 (2014). Forvaltningen av Statens pensjonsfond Utland i 2013.

<sup>ix</sup> Frank Lynum. Raser mot Oljefondet. E24, 1.9.2006. <https://e24.no/norsk-oekonomi/i/naMa3Q/raser-mot-oljefondet>

<sup>x</sup> Sitert på s. 213 i NOU:2022.

<sup>xi</sup> [Se f.eks. Times of Israel, 23.12.23. Norway's huge sovereign wealth fund said weighing divesting from Israel.](#)

<sup>xii</sup> [Pressemelding regjeringen.no. Statens Pensjonsfond Utland skal ut av Russland, 28.2.2022.](#)

<sup>xiii</sup> [Tale til NHOs årskonferanse 2023. Sitert bl.a. i NTB, 5.1.23. Stoltenberg advarer mot avhengighet av Kina.](#)

<sup>xiv</sup> Steinar Juel. Donald Trump er en politisk risiko for Oljefondet. Aftenposten 4.1.2024.

<sup>xv</sup> James Politi. Washington puts forward plan G7 plan to confiscate \$300bn in Russian assets. Financial Times, 28.12.23.

<sup>xvi</sup> [Statsministerens tale på Respons- norsk utenrikspolitikk for en ny tid, 21.3.2023.](#)

**Bjørn Klouman Bekken** er en norsk diplomat, som skrev denne policy-briefen som «Visiting Policy Fellow» ved NUPI. Han er utdannet ved Universitet i Oslo og Harvard. Arbeidet er støttet av Senter for Geopolitikk (Norges Forskningsråd, prosjektnummer 345131).



Established in 1959, the Norwegian Institute of International Affairs [NUPI] is a leading independent research institute on international politics and areas of relevance to Norwegian foreign policy. Formally under the Ministry of Education and Research, NUPI nevertheless operates as an independent, non-political instance in all its professional activities. Research undertaken at NUPI ranges from short-term applied research to more long-term basic research.

Foto: Bo B. Randulff & Even Kleppa/ Equinor

NUPI  
Norsk Utenrikspolitisk Institutt  
C.J. Hambros plass 2D  
PO Box 8159 Dep. NO-0033 Oslo, Norge [www.nupi.no](http://www.nupi.no)  
no | [post@nupi.no](mailto:post@nupi.no)

