



Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo

Dato: 29.10.2018
Vår ref.: 18-453/MC
Deres ref.:

Innspill til ny melding om statens eierskap

Innledning

Det overordnede målet for all eierskapsutøvelse i forretningsmessige virksomheter, både offentlig og privat, må være å bidra til best mulig verdiskaping over tid. God eierskapsutøvelse er kjennetegnet ved ansvarlighet, etterrettelighet, transparens og profesjonalitet. Det statlige eierskapet i norsk næringsliv er betydelig, og staten som stor eier må være særlig aktsom i utøvelsen av sitt eierskap. Finans Norge ønsker med dette å gi innspill til den nye eierskapsmeldingen som skal legges frem for Stortinget i 2019.

Statens eierskap må begrunnes

Et av regjeringens viktigste satsingsområder er å løfte konkurransekraften i norsk næringsliv, slik at det skapes flere trygge arbeidsplasser og at finansieringen av velferdsordningene blir sterkere. Samtidig står vi overfor en verden preget av stadig raskere og større endringer, drevet av blant annet globalisering, teknologisk utvikling, og skift i geopolitiske forhold. Konsekvensene er store også for norsk næringsliv, og gjør at betydningen av virksomheters evne til omstilling og innovasjon øker. Endringene vil prege hvordan virksomhetene bygger og vedlikeholder kompetanse, og hvordan de utvikler og tar i bruk ny teknologi.

Mot en dette bakteppet blir mangfoldige, velutviklede og kompetente eiermiljøer en vesentlig forutsetning for det norske samfunnets verdiskaping og konkurransekraft i tiden fremover. Det er derfor viktig å se på eierskapsstrukturen i norsk næringsliv når kursen for statens fremtidige eierpolitikk skal staves ut.

Norske bedrifter står for tre firedeler av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, og pr. 26. januar 2018 var det ifølge SSB 577 067 virksomheter i Norge. Utelukkes virksomhetene uten ansatte, har Norge rundt 200 000 bedrifter. Disse omfatter alt fra enkeltpersonforetak til store eksportbedrifter som er verdensledende på sitt felt. Om lag 70 prosent av alle virksomheter i Norge er små, med færre enn ti ansatte. Knappt 3500 bedrifter har mer enn 100 ansatte. En overveiende andel av de norske virksomhetene er eid av private aktører. Som regjeringen selv påpekte i den forrige eierskapsmeldingen, er det grunnleggende forhold ved det private eierskapet som gjør at dette er

godt egnet til å bidra til verdiskaping og til å styrke norsk konkurransekraft. Likevel er det offentlige eierskapet i norsk næringsliv omfattende i forhold til andre land det er naturlig å sammenligne med.

Det betydelige offentlige eierskapet kan være uheldig for kapitalallokeringen i samfunnet og for konkurransen. Offentlige eiere har heller ikke de samme insentiver som private til kostnadskontroll og utnyttelse av forretningsmuligheter. Kapitaltilgangsutvalget¹ har anbefalt at det offentlige eierskapet, både statlig og kommunalt, i enkeltselskap bør vurderes nøye ut fra formålet med eierskapet, og at andelen ikke bør være større enn det formålet krever.

Finans Norge støtter utvalget, og mener at privat eierskap bør være hovedregelen i norsk næringsliv, og at offentlig eierskap, i denne sammenheng statlig, bør begrunnes særskilt. Med dette mener vi at det må foreligge en særskilt begrunnelse for hvorfor staten skal eie en virksomhet, og ikke som i dag, hvor staten må begrunne hvorfor den skal selge seg *ut* av virksomheter.

I forlengelsen av dette mener vi at det statlige eierskapet bør avgrenses til å oppfylle klart definerte målsettinger som ivaretar samfunnsviktige hensyn. Det overordnede målet med statens eierskap i forretningsmessige virksomheter må uansett være å bidra til høyest mulig verdiskaping i norsk økonomi over tid. Private eiere vil likevel ofte ha sterkere insentiver for effektiv drift og høy avkastning enn staten. Dette betyr at det trolig kan utløses produktivetsgevinster dersom det statlige eierskapet begrenses til områder med stor markedssvikt og naturlige monopoler, eller der staten ikke kan oppnå sine mål med eierskapet på andre måter. Det er også et godt argument for å la private aktører få bli medeiere også i selskaper hvor staten er en dominerende eier og hvor det foreligger gode begrunnelser for et statlig eierskap. slik det ble pekt på i forrige eierskapsmelding.

En forutsetning for privat eierskap er gode rammebetingelser, og her spiller skattesystemet en viktig rolle. Vi ønsker i denne forbindelse å påpeke behovet for endringer på følgende områder:

Ansattes medeierskap

Finans Norge er positiv til at ansatte eier aksjer i egen bedrift, og mener at beløpet som ansatte i dag maksimalt kan kjøpe aksjer for til 20 prosent underkurs uten å utløse skatt (i dag kr 7500), bør heves vesentlig.

Opsjoner i arbeidsforhold

Dagens spesialordning for skattlegging av opsjoner i arbeidsforhold er for begrenset til å fungere etter hensikten. Ordningens begrensninger bør etter vårt syn gjøres mindre omfattende.

Aksjesparekonto

Erfaringene etter innføring av aksjesparkonto er etter Finans Norges oppfatning gode, og ordningen bør utvides til å omfatte alle former for verdipapirer som skattlegges etter aksjonærmodellen.

¹ Jf. NOU 2018: 5 «Kapital i omstillingens tid».

Finans Norge mener:

Det overordnede målet med statens forretningsmessige eierskap må være å bidra til høyest mulig verdiskaping i norsk økonomi over tid. Samtidig er det avgjørende for det norske samfunnets verdiskaping og konkurransekraft at eierskapsmangfoldet i Norge styrkes. Statlig eierskap må derfor begrunnes særskilt, og bør begrenses til områder med stor markedssvikt og naturlige monopoler, eller der staten ikke kan oppnå sine mål med eierskapet på andre måter.

Den neste eierskapsmeldingen bør inkludere en grundig beskrivelse av eierskapsstrukturen i norsk næringsliv, og en analyse av hvordan statlig og privat eierskap kan bidra til nødvendig omstilling, innovasjon og lønnsomhet i norske virksomheter over tid. Det er behov for endringer i skattesystemet som legger bedre til rette for privat eierskap, knyttet til ansattes medeierskap, opsjoner i arbeidsforhold og aksjesparekonto.

Krav til utøvelsen av statens eierskap

Det statlige eierskapet skal utøves profesjonelt og forutsigbart innenfor rammen av selskapslovgivning og annet lovverk, med utgangspunkt i allment aksepterte eierstyringsprinsipper. Utviklingen i statens eierskap har vært svært positiv i de senere år, og eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet vurderes som svært profesjonell. Som eier i en rekke selskaper innen ulike bransjer og med begrenset kompetanse på hvert felt, kan imidlertid staten ha utfordringer med å klare å ta en tilstrekkelig aktiv og kompetent eierrolle. Til tross for at det er etablert gode prinsipper for eierstyring i staten, kan også politisk innblanding i eierskapsutøvelsen være utfordrende, for eksempel når det gjelder å ta utbytte fra selskaper til saldering av statsbudsjetter uten at det ligger forretningsmessige vurderinger til grunn.

Det er svært viktig at staten opptrer som en ryddig og forutsigbar eier, ikke minst når det gjelder utbyttepolitikk. Usikkerhet i kapitalmarkedet rundt norske delvis statseide selskapers forutsetninger for å skape aksjonærverdier vil kunne bidra til å undergrave tilliten til staten som eier, og det er særlig viktig at Storting og regjering er seg dette ansvaret bevisst. Håndteringen av Telenors involvering i Vimpelcom-saken synliggjorde for øvrig betydningen av en klar rollefordeling mellom Stortinget og forvaltningen av statlig eierskap gjennom departementene som eier.

Tilgangen til relevant informasjon om selskapene og deres virksomhet er en vesentlig forutsetning for god eierskapsutøvelse, og vil i tillegg bidra til å styrke tilliten til staten som eier, både blant aksjonærer, kapitalmarkedet og samfunnet for øvrig. Dette gjelder også innenfor bærekraft og samfunnsansvar. Staten forventer at bærekraft og samfunnsansvar er integrert i selskapenes virksomhet og strategi, og at selskaper av en viss størrelse rapporterer i henhold til retningslinjene fra Global Reporting Initiativ. Dette er positivt, men vi mener at staten som ansvarlig eier i tillegg bør forvente at virksomhetene så langt det lar seg gjøre også følger retningslinjene fra Financial Stability Boards Task Force on Climate-related Disclosure (TFCD).

I forlengelsen av kravene til statens eierskap ønsker vi for øvrig å peke på viktigheten av å føre en konkurransedyktig lederlønspraksis. Lønns- og insentivsystemer står sentralt i virksomhetsstyringen fordi det påvirker et selskaps evne til å nå sine mål. Statlige virksomheter må derfor operere med lønns- og pensjonsvilkår som er konkurransedyktige i et nordisk perspektiv. Samtidig har Norge en tradisjon og kultur for små lønnsforskjeller, et viktig særtrekk ved den norske arbeidslivsmodellen

som står sterkt. Disse hensynene bør vurderes opp mot hverandre i et åpent ordskifte innenfor trepartssamarbeidet, slik at man finner en hensiktsmessig og omforent løsning.

Finans Norge mener:

Staten må utøve sitt eierskap profesjonelt og forutsigbart, og det må være en klar fordeling av roller mellom Storting og departementene som utøver eierskapet. Det bør stilles krav om rapportering fra statlig eide foretak etter retningslinjene fra TFCD. Retningslinjene for statlige lederlønninger bør vurderes i et nordisk perspektiv og innenfor rammene av trepartssamarbeidet.

Behov for endringer i eierskapsmodell

Alle regjeringer siden 2000-årene har foretatt reduksjoner i statlige eierandeler, og den sittende regjeringen har fullmakt fra Stortinget til å helt eller delvis redusere statens eierskap i tilnærmet samtlige selskaper der staten kun har forretningsmessige mål med eierskapet. Det er Finans Norges vurdering at denne privatiseringen har virket disiplinerende på den statlige eierskapsutøvelsen, og bidratt til en profesjonalisering av den statlige eierrollen generelt og eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet spesielt. I likhet med kapitaltilgangsutvalget, mener også vi at denne utviklingen er positiv og bør videreføres aktivt.

Vi tillater oss likevel å stille spørsmål ved dagens eierskapsmodell, og da særlig når det gjelder den tidligere omtalte risikoen for politisk innblanding og sammenblanding av roller og ansvarfordeling i eierskapsutøvelsen. Kapitaltilgangsutvalget har i sin rapport anbefalt at det bør vurderes å få etablert en eiermodell som sikrer en hensiktsmessig armlengdes avstand mellom staten som eier og som myndighetsutøver uten at det går på bekostning av den konstitusjonelle og parlamentariske kontrollen med selskapet.

Utvalget anbefaler i forlengelse av dette å vurdere å organisere statens direkte eierskap i børsnoterte selskaper og unoterte selskaper som konkurrerer i det private markedet i et særlovsselskap for bedre å ivareta forutsigbarhet overfor private investorer og kapitalmarkedet. Finans Norge mener det vil være interessant å vurdere kapitaltilgangsutvalgets anbefalinger nærmere.

Finans Norge mener:

Nedsalget og privatiseringen av bedrifter der staten kun har forretningsmessige mål med eierskapet bør videreføres. Dagens eiermodell bør vurderes i lys av kapitaltilgangsutvalgets anbefaling om å organisere statens direkte eierskap i et særlovsselskap.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Idar Kreutzer
Administrerende direktør