

Nærings- og fiskeridepartementet

postmottak@nfd.dep.no

“Innspill til ny eierskapsmelding”

Vår saksbehandler
eo

Kopi til

Vår dato
15.2.2022

Vår referanse

Deres referanse
21/7968

Unios innspill til regjeringen Støres arbeid med ny eierskapsmelding

Det grønne skiftet tilsier at det offentlige eierskapet bør styrkes. Staten skal drive aktivt eierskap for å sikre bærekraftige investeringer. Samfunnets ressurser og infrastruktur skal tilhøre fellesskapet og bidra til verdiskaping og velferd. Det statlige eierskapet skal sette viktige standarder for miljø, arbeidstakerrettigheter, menneskerettigheter og åpenhet. Det er ingen tvil om at offentlig eierskap har bidratt til økt konkurransekraft, til trygge arbeidsplasser og til finansiering av velferd.

De ekstremt høye el-prisene har forhåpentlig satt en slutt for ethvert politisk ønske om å selge kommunale kraftverk til private eller å delprivatisere Statkraft. Utbyggingen av vindkraft til havs må gjennomføres innenfor statlige rammer som sikrer både inntekt, styring og bærekraft. Skattesystemet må også gjennomgås med tanke på å sikre at grunnrenta i de ressursbaserte næringene tilfaller fellesskapet.

Staten må spille en aktiv rolle i satsingen når investeringer i ny bærekraftig industri etter hvert skal erstatte olje- og gassvirksomheten. Eierskapsmeldingen må ha som overordnet rettesnor at det offentlige eierskapet skal bidra til at vi når klima- og bærekraftsmålene samt at det utøves samfunnsansvar i drift og investeringer.

I tillegg til de nye utfordringene nevnt over, må offentlig eierskap i sektorer eller enkelt næringer fortsatt sikre nasjonal kontroll over viktig infrastruktur samt sikre at hovedkontor og forskningsvirksomhet ikke flyttes ut av landet. Som en integrert del av eierskapspolitikken må forsknings- og innovasjonsarbeidet gis en mer fremtredende plass.

Statlig og kommunalt eierskap til velferdsstatens kjernetjenester

Statlig og kommunalt eierskap kan sikre viktige politiske mål som offentlig drift av sykehus, sykehjem, barnehager, skoler, universiteter, høyskoler og statlig virkemiddelapparat i nærings- og energipolitikken. I mange land drives disse oppgavene av privateide selskaper og folks tilgang gis

gjennom forsikringsløsninger eller ved å betale markedspriser. Det er i liten grad tilfelle i Norge. Her er det relativt bred enighet om at hovedtyngden av disse oppgavene skal eies, finansieres og drives av det offentlige.

På velferdsstatens kjerneområder er det ikke et spørsmål om staten skal eie, men hva og hvor mye staten skal eie og hvor mye som skal finansieres gjennom skatt som kan gi alle lik tilgang til velferdstjenestene. Viktige kjernetjenester på velferdsområdet som helse, omsorg og utdanning skal eies, finansieres og drives av det offentlige. Det som taler for å stramme inn på bruk av private aktører som driver for det offentlige på disse tjenesteområdene er at det offentlige ofte ikke klarer å inngå kontrakter som er gunstige nok for fellesskapet. I barnehagesektoren er det f.eks. godt dokumentert at store beløp fra de offentlige overføringene ikke har kommet barna og tjenesten til gode, men har gått til privat profitt i store konsern. Videre er det ofte problemer og kostnader knyttet til kontroll med private aktører, noe som svekker tjenestene. Vi ser også at organiseringen av denne type virksomhet, når den utføres av private selskaper, ikke støtter opp om den norske arbeidslivsmodellen. De private driverne har ofte lavere lønn til de ansatte og dårligere pensjonsordninger.

Statens finansiering av pensjonskostnader i private barnehager skal ikke dekke mer enn de reelle utgiftene. Det vil innebære en ytterligere innstramning for mange private barnehager og en forbedring for noen. Kostnadsdekning av pensjonsutgiftene vil være en mer rettferdig ordning og vil kunne bidra til bedre pensjonsordninger der disse i dag kan være langt dårligere enn i de kommunale barnehagene.

Aktivt statlig og kommunalt eierskap i viktig næringsvirksomhet

I Norge har vi i mange år vært så heldige at staten har gått med store overskudd grunnet inntektene fra petroleumsvirksomheten. Vi har derfor blitt «dømt» til å eie mer. Mye av overskuddet er plassert i obligasjoner, aksjer og eiendom i utlandet. En del av overskuddet er tatt inn i norsk økonomi for å styrke velferden og for å styrke infrastruktur og verdiskaping. Dette har gjort det mulig for Norge å føre en mer offensiv statlig eierskapspolitikk enn andre land som ikke har hatt ekstrainntekter fra grunnrente. I Norge går diskusjonen om det statlige eierskapet særlig på hva staten skal eie i næringsvirksomhet.

Unio vil peke på at det i næringspolitikken er mange gode grunner for offentlig eierskap og aktiv eierskapspolitikk:

- Sikre nasjonal kontroll, hovedkontorfunksjon og nøkkelkompetanse i Norge
- Beholde forsknings- og utviklingsaktivitet i Norge
- Sikre at grunnrente fra utnyttelse av naturressurser tilfaller fellesskapet
- Korrigere markedssvikt
- Sikre viktig infrastruktur og samferdselsløsninger
- Sikre tilbud der det er fallende gjennomsnittskostnader (f.eks. jernbane)
- Sikre strategisk næringsvirksomhet og nasjonal forankring av viktige selskaper
- Sikre sikkerhet og best mulig forsvar mot industrispionasje og sabotasje

De overnevnte argumentene er viktige for å opprettholde statlige eierandeler i de virksomheter der staten i dag er inne. Eventuelle nedsalg bør ikke gå lenger enn at disse viktige hensynene ivaretas. Dette anses ofte som ivaretatt hvis den statlige eierandelen holdes over en tredel, så staten kan sikre negativ kontroll. Vi vil understreke at de formelle rettigheter en eierandel gir etter aksjelovgivningen, og de valgmuligheter staten står overfor i en konkret situasjon kan være svært forskjellige. Dette var bl.a. tilfelle i salget av Kreditkassen i sin tid. Stortinget hadde etter bankkrise sagt at banken ikke var

til salg, likevel endte det i salg når en privat kjøper bød langt over børskurs og presset fra de private aksjonærene som ville selge økte. Det kom også et press på å vurdere retningslinjene og etter hvert snudde Stortinget. Erfaringen er at en statlig eierandel på en tredel i en del tilfeller kan være for lavt for å sikre de hensynene som ligger bak det statlige eierskapet.

Langsiktig næringsutvikling og risikoavlastning

Statlig eierskap er også viktig i et bredere og langsiktig perspektiv. Ved å gå inn med kapital på eiersiden, kan staten bidra positivt til langsiktig næringsutvikling og eierskap. Staten kan alene eller sammen med private langsiktige eiere bidra til stabilitet i eierskapet, industriell utvikling og kompetansebygging. Staten bør som en kapitalsterk eier også ta en mer aktiv rolle i oppstartsselskaper i de første fasene for å avlaste risiko og få fram nye prosjekter. Statlig virksomhet står også ofte bak forskning som gründere bygger videre på. Statlig risikoavlastning for oppstartsselskaper er viktig for å sikre omstilling og ny virksomhet, og særlig viktig er det i overgangsfasen fra petroleumsvirksomhet til nye grønne næringer som vi er nå. Staten må være beredt til å ta tap der oppstartsselskaper feiler, og minst hente ut normal avkastning der staten etter hvert trekker seg ut fordi selskapene går over i en moden fase.

Der eierskapet er del av et større partnerskap i forbindelse med store investeringer må staten opptre på forretningsmessig basis slik at felleskapets milliardverdier ikke tilfaller de private eierne. Økt engasjementet og partnerskapet med næringslivet for store satsinger som karbonfangst- og lagring, havvind, hydrogen og grønn skipsfart skal ikke være subsidier til private kapitalinteresser. Her må statlig kapital gjenspeiles i statlige eierandeler. Skal vi klare det grønne skiftet må politikken innrettes slik at ikke all kapital trekkes mot oljesektoren. Staten må i større grad styre nivået på framtidige oljeinvesteringer, både for å hindre store svingninger i nivået og for å sikre en jamn nedtrapping av investeringene over tid.

Eierskap til naturressursene

Næringer med avkastning ut over «normalavkastning» må underlegges særlige regler. Dette kan være offentlig eierskap, særskilt beskatning eller begge deler. Norge har lang tradisjon for å sikre fellesskapets interesser i utnyttelsen av våre naturressurser, så som vannkraft, olje og gass. Denne tradisjonen må føres videre på nye områder der det oppnås ekstraavkastning eller såkalt superprofitt.

Grunnrenteskatt bør innføres i flere næringer

Ekstraavkastning eller grunnrente oppstår i en rekke næringer. Det bør innføres grunnrentebeskatning i oppdrett, havbruk, fiske, telesektoren eller for fordelene ved å bo eller ha næringseiendom der samfunnet har lagt inn store investeringer i kommunikasjon og offentlig velferd (f.eks. bysentra).

Grunnrenteskatter som er riktig utformet, har den egenskap at de ikke påvirker investeringsbeslutningene. De er såkalt «nøytrale». Det vil si at en investering som er bedriftsøkonomisk lønnsom også vil være samfunnsøkonomisk lønnsom. Solberg-regjeringens utvalg «Norge mot 2025» så store muligheter i grunnrenteskatter i fiske, havbruk og eiendom for å nevne noe. Ved å utnytte grunnrenteskatter og skatter som gir bedre ressursutnyttelse og miljøgevinster fullt ut, kan vi dempe vridningseffektene av andre skatter og avgifter. Grønn skattekommisjon tok også til orde for økt bruk av grunnrentebeskatning.

Grunnrente bør i større grad beskattes i byene. Eiendom høster betydelig ekstraavkastning av det offentliges tilrettelegging i sentrale strøk. I bysentra kan f.eks. avskrivningene av næringsbygg være null eller negative. Eller det kan innføres grunnrenteskatt på næringsbygg i visse strøk.

Grunnrente fra naturressursene skal tilfalle fellesskapet

Olje, gass og vannkraft må skattlegges særskilt for at ekstraavkastningen skal tilfalle fellesskapet. Når vi fant olje og gass i Nordsjøen ble det raskt fra et samlet Storting uttalt at «olje og gassressursene tilhører det norske folk». Beskatningen er derimot ikke alltid utformet slik at all grunnrente tilfaller fellesskapet. Grunnrentebeskatningen er i dag utilstrekkelig. En betydelig del av superprofitten tilfaller private selskaper. Det er derfor svært gode argumenter for at det offentlige også eier selskap som driver i olje, gass og vannkraft og på den måten sikrer at den grunnrente som ikke fanges opp gjennom beskatningen fanges opp gjennom det offentlige eierskapet. I tillegg er det et selvstendig argument at strategisk infrastruktur bør eies av staten.

Offentlig eierskap til vannkraften

Det dominerende statlige og kommunale eierskapet til kraftressursene har tjent landet godt. Det er naivt å tro, slik bl.a. Produktivitetskommissjonen i sin tid foreslo, at private eiere kan drive kraftverkene mer effektivt og at grunnrenta i sektoren kan hentes inn gjennom en mer effektiv grunnrentebeskatning. All erfaring tilsier at en betydelig del av grunnrenta tilfaller eierne, det ser vi bl.a. fra petroleumssektoren hvor oljeselskapene sitter igjen med store ekstraoverskudd selv om marginalsakten er 78 prosent. Med dagens høye priser på strøm, er det nok flere kommuner som angrer at de i sin tid solgt sine kommunale kraftverk.

Salg av offentlig eide vannkraftverk vil etter all sannsynlighet føre til at en større del av inntektsstrømmen fra de evigvarende kraftressursene havner i lomma på utenlandske eiere som vil være de som har nok privat kapital til å kjøpe kraftverkene. Et salg til private vil også innebære at store verdier selges på billigsalg. Vi har lang erfaring for at salg av vannkraftverk ikke klarer å oppnå de langsiktige riktige prisene for disse evigvarende verdiene. Mange kommuner skulle i disse dager med meget høye elektrisitetspriser gjerne ha gjort om igjen salg i tidligere år. Grunnrenteressurser prises lavt, nedsalg er derfor dårlig samfunnsøkonomi.

Vi vil også peke på at salg av kraftverk kan stride mot industrikonsesjonsloven og rokke ved hjemfallsinstituttet som har stått som en bauta i norsk ressurspolitikk i over 100 år. I dag krever industrikonsesjonsloven, etter at den ble EØS-tilpasset, at nye konsesjoner (ikke småkraftverk) minst må ha to tredels offentlig eierskap.

Øk grunnrenteskatten i kraftsektoren

De skyhøye elprisene viser med all tydelighet at grunnrentebeskatningen i kraftsektoren ikke er tilstrekkelig. Mer av grunnrenten må komme fellesskapet til gode. Det vil gjøre det lettere å kompensere utslagene av høye elpriser. Mens økt skatt fra oljevirkomheten går rett inn i oljefondet, styrker økt skatt fra kraftsektoren inntektssiden i statsbudsjettet.

I dag sikrer grunnrenteskatten for vannkraft sammen med den ordinære overskuddsskatten en effektiv marginalsaktt på 59 pst, 19 prosentpoeng lavere enn for petroleum. En av årsakene til at grunnrenteskatten for vannkraft er lavere enn for olje og gass er at det ofte er knyttet lokale konsesjonsbetingelser til kraftproduksjonen. Grunnrenteskatten for vannkraftverk bør opp på tilsvarende nivå som for oljeselskapene. Det må være mulig å finne måter å justere for den beskatningen som konsesjonskraft og andre konsesjonsbetingelser utgjør. I tillegg må det ryddes opp i både fradragmuligheter og avskrivningsregler som reduserer skattegrunnlag i næringen.

Økt grunnrenteskatt i kraftsektoren vil indirekte bidra til at eierne av kraftselskapene også blir med på å finansiere de kompensasjonsordningene som staten i dag alene må betale husholdninger mv.

Offentlig eie av nettselskapene

Selskaper som distribuerer elektrisitet, bør eies og drives av det offentlige. Dette er nasjonal infrastruktur som det er viktig at offentlig myndigheter har full kontroll over. Statnett og kommunale nettselskaper må holdes på offentlige hender.

Innfør grunnrentebeskatning i havbruk

Et offentlig utvalg foreslo i 2019 å innføre grunnrenteskatt i havbruk. I havbruk har lønnsomheten vært meget stor i flere år, og mange av de største konsentrasjonene av privat formue i Norge er nå knyttet til eierskap i oppdrett og havbruk.

Havbruksselskapene bruker av fellesskapets ressurser og bidrar til lokal forurensing. En grunnrenteskatt på havbruksnæringa vil ikke påvirke selskapenes tilpasning. Den vil bare trekke tilbake til fellesskapet den ekstraavkastningen som i dag tilfaller eierne i havbruksnæringa. Det nevnte lovutvalget foreslo en grunnrenteskatt på 40 pst ut over normalavkastning i havbruk. I enkelte år kunne det gitt økte skatter på 7 mrd. kroner. I 2018 var det utenlandske eierskapet i norsk oppdrettsnæring steget til over 35 pst.

Oljeselskapene bør pålegges å elektrifisere med havvind

Petroleumsinvesteringene ventes samlet å gå ned med nesten 15 pst for de tre årene 2020-2022, mens dette mer enn tas igjen med høy vekst i petroleumsinvesteringene i 2023 og 2024. Dette tyder på at de koronarelaterte oljeskattelettelsene som Stortinget hastvedtok i fjor sommer virker. Spørsmålet er om næringen og det grønne skiftet er tjent med at investeringene i petroleumssektoren svinger først ned med nesten 30 mrd. kroner for deretter å øke med 30 mrd. kroner i årene 2023 og 2024. Dette gjør ikke overgangen fra fossile investeringer til grønne investeringer lettere.

For å få til rask elektrifisering av sokkelen og rask omstilling av leverandørnæringa bør oljeselskapene pålegges å bygge ut like mye havvind som de trenger til elektrifiseringen av sokkelen. Havvindmøllene bør ha hjemfallsrett etter en viss tid på samme måte som de private kraftverkene ble pålagt hjemfall i konsesjonslovene og industrikonsesjonsloven for over 100 år siden. Videre må det sikres nasjonal kontroll over kraftnettet som havvindmøllene skal knyttes til. Når oljeproduksjonen etter hvert trappes ned, vil havvind bli et viktig supplement til vår samlede elektrisitetsforsyning.

Bærekraft og samfunnsansvar

Samfunnsansvar dreier seg om selskapers implementering av sosiale og miljømessige hensyn i virksomheten. Det handler om å «legge lista» høyere enn de rene minstekravene som eksisterer i det landet selskapet opererer. Norsk eierskap og i særlig grad norsk statlig eierskap må arbeide systematisk med disse spørsmålene og bli ledende på sine områder. Klima og miljø, menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, korrupsjonsbekjempelse og åpenhet må stå sentralt.

Den statlige eierskapspolitikken på bærekraft og samfunnsansvar må konkretisere og følger opp. Det innebærer også ansvar for oppfølging av underleverandører i selskapenes verdikjede, samt oppfølging av internasjonale avtaler knyttet til næringsliv, klima og miljø, transparens, arbeidstakerrettigheter m.m.

Norge har forpliktet seg til å følge opp FNs bærekraftsmål. Målene skal være en rettesnor for nasjonal og internasjonal politikk og må ikke reduseres til noe man snakker om i bistandspolitikken eller «kvitterer ut» gjennom vage formuleringer i statsbudsjettet, eller til pynt når det snakkes om samfunnsansvar. De globale bærekraftsmålene må følges opp på alle politikkområder, også i eierskapspolitikken

Riksrevisjonen har anbefalt en enda tettere og mer proaktiv oppfølging av statlige selskaper og samfunnsansvar. Staten som eier bør utvise høye ambisjoner på feltet.

En viktig del av den statlige eierskapsforvaltningen er oppfølging av statens forventning til selskapene. Her har flere statlige selskaper en lang vei å gå. Eksempler her er oppfølging av prinsippene knyttet til rimelig lønnsnivå for ledere av selskapene, mangfold i styrer, samt målrettet ivaretagelse av bærekraftsmål og samfunnsansvar.

Skatt og åpenhet

Statseide foretak må være bevisst sitt samfunnsvar også når det gjelder skatt, åpenhet og kampen mot korrupsjon. Arbeidet mot korrupsjon og for åpenhet i økonomiske transaksjoner må forsterkes i den nye eierskapsmeldingen.

Staten må ikke være eier eller medeier i foretak som bryter loven gjennom skatteunndragelse. Staten bør heller ikke være en del av foretak som driver lovlig, men samfunnsskadelig skatteplanlegging. Dette skjer eksempelvis gjennom å flytte overskudd ut av landet der overskuddet er generert og til jurisdiksjoner med lav eller ingen skatt på selskapsoverskudd.

Prinsipper som at 1) Skatt skal betales i det landet verdiskapingen skjer, 2) Foretakets skattepraksis er styrets ansvar og 3) Offentlig land-for-land-rapportering må være et minimum for foretak der staten har et større og mer direkte eierskap. Staten bør videre sikre at foretak utvikler etiske retningslinjer på skatt og åpenhet, og at retningslinjene er offentlig tilgjengelige.

Staten bør jobbe for at konsernstrukturen i foretaket ikke omfatter datterforetak eller spesialforetak som er registrert i skatteparadis, eller i hemmeligholdsjurisdiksjoner som ikke utveksler skatteinformasjon med Norge og andre land.

Der staten har eierskap i foretak som har virksomheter i flere land, bør det stilles krav til at disse foretakene offentliggjør sine land-for-land-regnskap.

Til tross for at Norge og mange andre land har tatt viktige steg i retning av mer åpenhet omkring eierskap, er det fremdeles mulig å holde eierskap skjult, for eksempel gjennom forvalterkonto. Det er viktig at staten som eier går foran og krever åpenhet om hvem alle medeiere i foretaket er.

Vennlig hilsen
Unio

Jon Olav Bjergene /s/
sekretariatssjef

Erik Orskaug /s/
Sjeføkonom