

## *Erfaringer med statsejede virksomheder*

- *Udviklingen i Asien har øget interessen for statsejede virksomheders mulige rolle for økonomisk udvikling*
- *Statsejede virksomheder kan spille en positiv rolle for udviklingen, hvis nogle betingelser er opfyldte*
- *Klart definerede mål for virksomhederne er vigtigt, herunder rentabilitet og effektivitet på markedsvilkår*
- *Ingen løbende politisk indblanding i virksomhedernes drift*
- *Krydssubsidiering bør undgås*
- *Virksomhederne skal være så konkurrenceudsatte som muligt*
- *Meget lav grad af korruption i samfundet er en forudsætning for et positivt bidrag til den økonomiske udvikling*

I Grønland ejes mange af de største virksomheder helt eller delvist af Selvstyret. Royal Greenland A/S, Royal Arctic Line A/S, TELE Greenland A/S, KNI A/S er blandt landets største virksomheder målt ved beskæftigelsen og er eksempler på virksomheder drevet i aktieselskabsform med Selvstyret som eneste aktionær. I de senere år er der kommet nye virksomheder som Illuut A/S og Sikuki Nuuk Harbour A/S til i denne gruppe. Desuden er virksomheder som Nukissiorfiit og Mittarfeqarfiit eksempler på store nettostyrede virksomheder ejet af Selvstyret, men ikke drevet i aktieselskabsform.

Selvstyrets store engagement i erhvervslivet er overvejende geografisk og historisk betinget. Store dele stammer fra Den Kongelige Grønlandske Handel, som Hjemmestyret overtog kort efter overgangen til den styreform. Andre dele skyldes ønsket om at forsyne borgerne i yderområderne med mange af de goder, der ikke ville være tilgængelige på normale markedsmæssige vilkår.

Internationalt har der i de senere år været en fornyet interesse for statsejede virksomheders rolle i udviklingsprocessen i forskellige lande. Statsejede virksomheder kan ses som en måde at kombinere markeds- og planøkonomi på, og nogle af de fremgangsrigge asiatiske lande har anvendt statsejede virksomheder som led i udviklingsprocessen, ikke mindst Singapore.

OECD har i 2015 offentliggjort en omfangsrig rapport, "State-Owned Enterprises in the Development Process". Rapporten behandler såvel forskellige lande og grupper af landes erfaringer med brug af statsejede virksomheder, SEV, til at fremme den økonomiske udvikling, som hvordan disse virksomheder passer ind i regler for direkte investeringer og international handel.

Overordnet set er erfaringerne meget blandede. Singapore fremhæves som den klareste succeshistorie. Landet blev uafhængigt i 1959, og siden da er landets reale BNP pr indbygger steget til det tolvdobbelte svarende til en årlig fremgang på næsten 5 pct. Staten har sikret et meget højt niveau for både opsparing og for investeringer i realkapital. Udgangspunktet var et samfund med en forholdsvis ligelig fordeling og en stærk familiebaseret hierarkisk struktur. Tvungen opsparing har været et vigtigt middel til at skabe den store opsparing, hvortil kommer en stærk indtjeningssevne i de statsejede virksomheder, der fra begyndelsen overvejende har været eksportorienterede. Det høje investeringsniveau skyldtes en kombination af udenlandske direkte investeringer, i nogen grad styret af skatteregler, og kanalisering af opsparingen til investeringer i statsejede virksomheder via offentligt ejede finansielle institutioner.

Hver statsejet virksomhed er tildelt klare mål for deres aktivitet og skal ikke tage sociale hensyn. Det er en opgave for staten. Virksomhederne bedømmes efter deres evne til at forrente den investerede kapital, omend der tidligere har været målsætninger om beskæftigelse. I en grønlandsk sammenhæng svarer forrentningskravet til, at investeringer skal bidrage til at øge den finanspolitiske holdbarhed. Uddannelse har hele tiden været højt prioriteret. Når de studerende har færdiggjort deres uddannelse, skal de i nogle år være beskæftiget i det offentlige, hvilket ses som en forklaring på, at der er fremkommet en elite i den offentlige sektor med stor forståelse for erhvervslivet og dets vilkår. Nok allervigtigst: Singapore er, i modsætning til mange andre lande i regionen, stort set fri for korrupsion. Landet er nr. 5 på The World Corruption Perception Index.

OECD-rapporten fremhæver, at et forkert design af de statsejede virksomheder på et tidligt stadium af udviklingsprocessen kan være vanskeligt at omgøre. I den forbindelse nævnes Singapores naboland, Malaysia, hvor man forsøgte at kopiere store dele af Singapores måde at organisere SEV'er på, men supplerede med, at etniske malajere skulle have fortrinsstilling i forhold til andre, primært kinesere og indere. Det har indtil videre ikke været en succes, hvilket også tilskrives, at regeringen har blandet sig mere i det enkelte SEV's forhold end i Singapore.

I samme region er Thailands og Phillippinernes erfaringer med SEV heller ikke gode. Thailand har satset på imports substitution med en central rolle til SEV'er. Fraværet af international konkurrence ledte til ineffektivitet i disse virksomheder med deraf følgende svag udvikling af levestandarden. I Phillippinerne gik det særlig galt som følge af bl.a. det gennemkorrumperte styre under Ferdinand Marcos. Efterfølgende har SEV'erne skullet følge skiftende politiske prioriteringer, som har forhindret virksomhederne i at operere tilstrækkelig langsigtet.

Den mulige rolle for SEV'er er størst i lavindkomstlande, hvor det med en passende organisering og uddannelse kan være muligt at konkurrere med andre landes producenter af fx tekstiler eller elektronik, ofte i takt med, at realindkomsten stiger i disse andre lande. I den forbindelse skal et land være opmærksom på, om SEV'en kan føre til en berettiget klage fra andre lande over ulovlig statsstøtte. Internationale handels- og investeringsaftaler må i stigende grad ventes at gøre selektiv erhvervsstøtte via SEV'er problematisk. Det vil i højere grad være et klart legalt grundlag for at drive virksomhed, inkl. beskatning, hurtig ekspedition af virksomheders ansøgninger, veluddannet arbejdskraft etc., der vil blive konkurrenceparametrene.

Traditionelt vil de fleste økonomer mene, at lande skal satse på de områder, hvor de har en komparativ fordel, dvs. det, man er bedst til i landet, uanset om andre lande absolut set er dygtigere på alle områder. Det er imidlertid en central pointe, at disse forhold ikke er konstante. Naturens luner, internationale trends mv. kan påvirke, hvor et lands komparative fordele er. Mere konstruktivt kan et land påvirke, hvor det har sine komparative fordele, fx via uddannelse.

Det er vigtigt i videst muligt omfang at udsætte statsejede virksomheder for konkurrence, så man undgår, at der opstår en ineffektiv statsejet sektor. Det har især været et problem i Sydamerika, hvor uligheden traditionelt har været betydelig, hvilket er en klar forskel til Singapore. I Sydamerika har man især brugt SEV'er til at lave importkonkurrerende produktion via en kombination af offentlig støtte og handelshindringer. Det har igen medført en lang periode med tilbagegang sammenlignet med andre lande med nogenlunde tilsvarende udgangspunkt. Det har gjort det muligt for den økonomiske elite at bevare deres privilegier på bekostning af udviklingen af landet. Et vigtigt problem herved er, at statsejede virksomheder skærmet mod konkurrence ofte kan sætte priserne, så de dækker omkostningerne ved produktionen, uden tilstrækkeligt blik for, om virksomheden kunne drives mere effektivt. I en

markedsøkonomi er det konkurrencen mellem virksomhederne, der sikrer det. Hvor konkurrence fra anden side kun er mulig i begrænset omfang, er det vigtigt at stille krav til effektiviteten i de enkelte selskaber. Vurderingen skal i videst mulige omfang være uvildig. Den omfattende korrupsion i mange Syd- og mellemamerikanske lande er ofte knyttet til udnyttelse af indtægterne fra statsejede virksomheder.

I forbindelse med Sydamerika skal det dog også nævnes, at det var SEV'er, der stod bag succesen med udvikling af havbrug i Chiles skærgård. Virksomhederne blev efterfølgende solgt, formentlig for at undgå, at staten permanent drev erhvervsvirksomhed.

Det er vigtigt, at en statsejet virksomhed har en så klar målsætning for sit virke som muligt og drives på markedsvilkår. Jo mere virksomheden skal bidrage til egentlige sociale formål eller pålægges en betydelig krydssubsidiering, hvor priserne på et gode leveret til en bestemt lokalitet eller en bestemt gruppe kunder, fastsættes politisk, jo vanskeligere bliver det at gennemskue, om virksomheden er effektivt drevet. Mange lokalpolitiske bestræbelser vil desuden være koncentreret om at få så lave takster som muligt. Et andet, og meget vigtigt, problem ved krydssubsidiering er, at det kan hæmme erhvervsudviklingen. De steder, hvor omkostningerne er lave, kan ikke udnytte denne fordel til at skabe ny aktivitet, fordi de lave omkostninger skal deles med steder, hvor omkostningerne er højere, og det derfor er endnu vanskeligere at sætte gang i udviklingen.

Rapporten omhandler kun sporadisk emnet om statsstyrede formue fonde. Her er erfaringerne dog klare. Norge har med fordel indrettet sig sådan, at Statens Pensionsfond stort set placerer alle sine midler, der stammer fra udvinding af olie og gas, uden for landets grænser. Det mindsker den risiko, som fremtidens pensionister udsættes for sammenlignet med brug af midlerne til investeringer i Norge.