



Veier til informasjon om utenlandsk eierskap i Norge: kilder og metoder

Hans Jørgen Gåsemyr og Hege Medin

Utgiver: Norsk Utenrikspolitisk Institutt
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2021
ISSN: 1894-650X

Lisens: 

Alle synspunkter står for forfatternes regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artikkene kan ikke reproduseres – helt eller delvis – ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2d
Adresse: PO box 7024 St. Olavs Plass
0130 Oslo, Norge
Internett: www.nupi.no
E-post: post@nupi.no
Fax: [+ 47] 22 99 40 50
Tel: [+ 47] 22 99 40 00

Innhold

Innhold	3
Forkortelser som gjentas i rapporten.....	3
Innledning og sammendrag	4
Kilder i Norge	7
Statistisk sentralbyrå.....	7
Brønnøysundregistrene.....	9
Skatteetaten.....	10
NAV.....	10
Andre kilder og registre i Norge.....	11
Internasjonale kilder	12
Eurostat.....	12
Eierskap-datasettet til Europakommisjonen.....	13
OECD.....	13
Andre internasjonale samarbeid.....	13
Private og kommersielle datatjenester.....	13
Forslag til bedre oversikt	16

Forkortelser som gjentas i rapporten

EGR	EuroGroups Register
FDI	utenlandske direkteinvesteringer («foreign direct investment»)
FOWN	«foreign ownership dataset»
IFATS	«inward foreign affiliates statistics»
JRC	Joint Research Centre
NUF	norskregistrerte utenlandske foretak
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
PI	porteføljinvestering
SPE	«special purpose entities»
SSB	Statistisk sentralbyrå
UKF	utenlandskontrollerte foretak
VOF	Virksomhets- og foretaksregisteret

Innledning og sammendrag

Utenlandsk eierskap utgjør en betydelig del av den norske økonomien. I denne rapporten går vi gjennom kilder til informasjon om utenlandsk eierskap i Norge og diskuterer mulige metoder for å framskaffe mer presise oversikter.

Først noen avklaringer om begrepsbruk. Vi bruker utenlandsk eierskap som hovedbegrep gjennom denne rapporten. Vi tenker da på foretak, andre enheter og eiendom i Norge som er helt eller delvis eid av aktører utenfor landet, gjerne på måter som indikerer en viss grad av kontroll. Det er vanlig å snakke om utenlandske direkteinvesteringer (FDI) («foreign direct investment») når en investering fører til minst 20 prosent (norsk standard) eller 10 prosent (vanlig internasjonale statistikker) eierandel. Mindre investeringer kalles porteføljeinvesteringer (PI) og inkluderes ikke i FDI, men regnes med i oversikter over kapitalstrømmer inn og ut av land. Vi legger mindre vekt på PI.

Vi skriver spesielt mye om utenlandskontrollerte foretak (UKF). Det er vanlig å regne et foretak som utenlandsk kontrollert når mer enn 50 prosent eies av aktører som er basert utenfor landet. I tilfeller der eierskapsstrukturen består av mange aktører uten noen klar majoritet, er det vanlig å definere eierland (og UKF-status) etter hvilket land som har den største eierandelen, selv om det står flere eiere bak andelen og de samlet eier mindre enn 50 prosent. Eierskap kan være direkte og indirekte siden mange foretak er del av større konsern som består av flere eierledd. Vi skiller mellom direkte eier, som er den aktøren som investerer direkte i et foretak, og ultimat eier, som er det første foretaket i en eierkjede som kan regnes som selvstendig (og ikke har andre kontrollerende ledd «over» seg).

I rapporten bruker vi konsekvent betegnelsene foretak, virksomheter og konsern. Alle som vil drive næringsvirksomhet i Norge må som hovedregel opprette et foretak. Et foretak kan ha flere aktiviteter og underenheter organisert som virksomheter, men en virksomhet er aldri juridisk selvstendig. Konsern er større enheter som gjerne består av mange foretak, som igjen kan bestå av flere virksomheter. Foretak er den viktigste enheten når det gjelder å avklare eierskap, også med tanke på eierskap i eierkjeder. Merk at i dagligspråket blir foretak ofte referert til som firma, bedrifter eller selskaper, men vi holder oss til betegnelsen foretak.

Denne rapporten bygger på et notat vi utarbeidet for Justis- og beredskapsdepartementet høsten 2020.¹ Rapporten omhandler først og fremst kilder og metoder, men vi sier innledningsvis litt om omfanget av utenlandsk eierskap i Norge. Vi legger vekt på to forhold: volumet på FDI og aktiviteten til UKF. Begge er viktige, men man skal huske at den norske økonomien består av en stor offentlig sektor og noen næringer der utenlandske aktører har begrenset adgang til å investere. Vi bemerker at vi har laget en annen rapport om kilder til informasjon om eierskap i eiendom spesielt,² og disse rapportene må gjerne leses i sammenheng.

1. Hans Jørgen Gåsemyr og Hege Medin (2020), «Veier til informasjon om utenlandsk eierskap i Norge: En vurdering av kilder og mulige metoder», notat til Justis- og beredskapsdepartementet (oktober).

2. Hans Jørgen Gåsemyr og Hege Medin (2021) «Utenlandsk eierskap i eiendom i Norge: informasjonskilder og mulige oversikter», NUPI Rapport 3, 2021. Se digital versjon på www.nupi.no/publikasjoner.

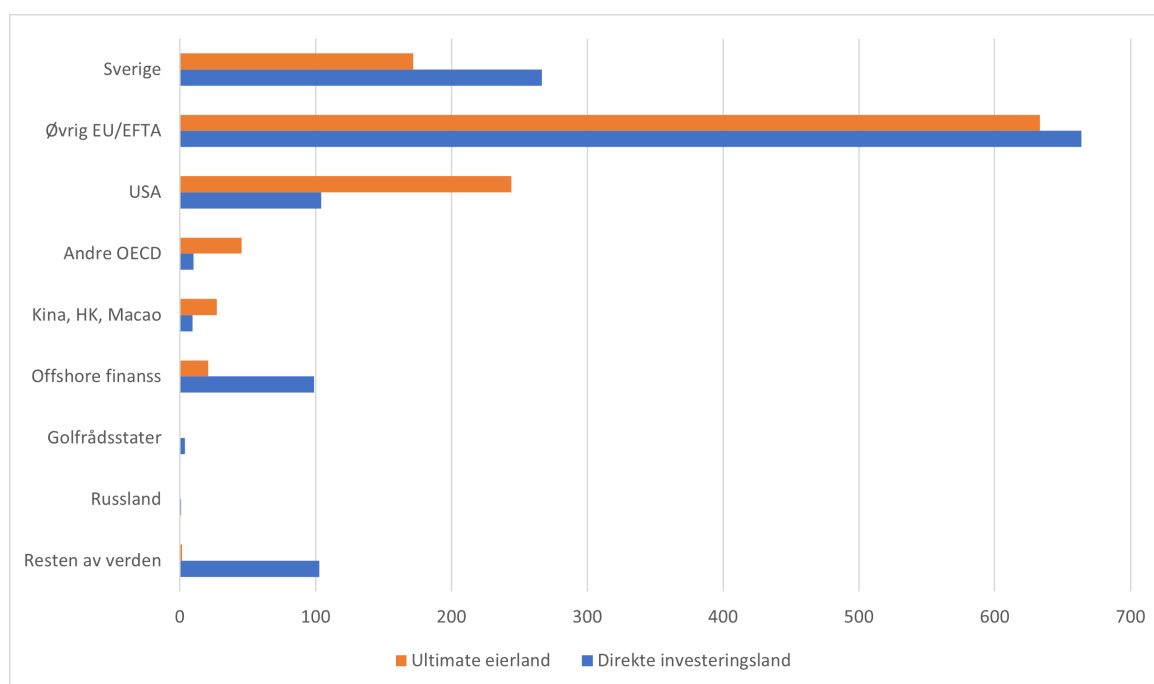
Omfang av utenlandsk eierskap i Norge

Ved utgangen av 2018 utgjorde den totale FDI-beholdningen i Norge 1 349 milliarder kroner, ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB).³ Det inkluderer imidlertid 150 milliarder som er knyttet til investeringer der den ultimate eieren er norsk – gjelder ofte foretak som har hovedsete i Norge, men som også har næringsaktivitet i andre land som igjen investerer i Norge.

Sverige er det desidert største opprinnelseslandet for investeringer i Norge, etterfulgt av USA. I størrelse er øvrige EU- og EFTA-land dominerende. Investeringer fra Kina har økt i senere år, men utgjør fortsatt en moderat andel. Aktiviteten ut fra offshore finanssenter, som mange omtaler som skatteparadis, er relativt stor.⁴ For å gi et riktig bilde av hvor investeringer kommer fra, er det naturlig å skille mellom direkte investeringsland og ultimate eierland (som kan inkludere Norge). Gjennom statistikken for direkteinvesteringer (heretter omtalt som FDI-statistikken) har SSB publisert tall for begge typer eierland siden 2017.

I figur 1 viser vi total FDI beholdning til Norge fordelt på store opprinnelsesland og landgrupper. Vi skiller mellom direkte investeringsland og ultimate eierland.

Figur 1: Inngående direkteinvesteringer Norge, beholdning, etter ultimate eierland og direkte investeringsland, 2018. I milliarder kroner



Kilde: SSB FDI-statistikken

Vi ser for noen land, blant andre USA og Kina, at den største andelen investeringer kommer ikke direkte, men indirekte via foretak (eller andre enheter) de eier i andre land. Det motsatte synes å være tilfellet for offshore finanssentre (årsaker til det diskuterer vi senere i rapporten).

Går vi over til å se på aktiviteten til UKF, noterer vi at det er de samme landene som dominerer – både med antall foretak og antall ansatte. Det er SSBs (norske versjon av) «inward foreign affiliates statistics» (IFATS) som gir mest informasjon om UKF og som vi baserer oss på her.⁵ Merk at det er noen mindre forskjeller i hvilke næringer som er inkludert i de ulike statistikkene, som vi sier mer om i neste del av rapporten.

3. FDI dekker her egenkapital og nettofordringer (se mer utfyllende definisjon i eget avsnitt om SSB og FDI-statistikken). Alle tall for FDI i Norge er fra SSB. Link: <https://www.ssb.no/di> (sjekket 21.03.2021).

4. Vi følger Eurostat sin definisjon og landinndeling, se detaljer i avsnittene om SSB og de ulike statistikkene.

5. Merk at SSB bruker benevnelsen «utenlandske datterselskap i Norge» i denne statistikken, mens vi holder oss konsekvent til begrepet UKF. Se mer informasjon om statistikken på SSBs nettside, link: <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/statistikker/utfono> (sjekket 22.09.2020).

Tabell 1: UKF i Norge, fordelt ultimate eierland og grupper, 2018

	Antall UKF		Prosent av alle UKF	
	Foretak	Ansatte	Foretak	Ansatte
Sverige	2 308	82 307	28,0	24,0
Øvrig EU og EFTA	4 239	186 807	52,0	54,0
USA	676	48 534	8,3	14,0
Andre OECD	245	10 334	3,0	3,0
Kina, HK, Macao	93	8 616	1,1	2,5
Offshore finans*	351	7 893	4,3	2,0
Golfrådsstater**	42	696	0,5	0,2
Russland	22	200	0,3	0,1
Resten av verden	125	2 006	1,5	0,6
Total	8 101	347 393	100	100

Kilde: SSB IFATS. Merknader: Til sammenligning var det 286 452 norsk-kontrollerte foretak med 1 299 399 ansatte, i de næringene IFATS dekker (se egen omtale SSB for spesifisering). *Inndelingen samsvarer med Eurostat (se fotnote 5) unntatt for Hongkong (HK) og Bahrain som vi grupperer med henholdsvis Kina og Golfrådsstatene. **Golfrådsstatene er Bahrain, De forente arabiske emirater, Kuwait, Oman, Qatar og Saudi-Arabia.

Med utgangspunkt i hele næringslivet (unntatt de få næringene statistikken ikke dekker), utgjør UKF 2,8 prosent av antall foretak i Norge, men sysselsetter hele 21 prosent av arbeidsstokken. Det sier noe om størrelsen på mange UKF, som ofte er store og ansetter mange mennesker. UKF sysselsetter spesielt mange innen varehandel, industri, forretningsmessig tjenesteyting, informasjon og kommunikasjon samt olje- og gassutvinning og bergverksdrift.⁶

Informasjon om utenlandsk eierskap blir registrert av en rekke institusjoner, både norske og internasjonale. SSB samler mye data og sammensetter statistikk. Noe av det er åpent tilgjengelig og noe kan det bli gitt spesiell tilgang til, ofte med restriksjoner knyttet til bruk. I tillegg tilbyr private og kommersielle datatjenester informasjon om identifiserbare aktører og investeringer. I rapporten gjennomgår vi de viktigste kildene. Vår vurdering er at Norge har gode systemer for å registrere informasjon og at noen av disse kan brukes til å gi mer presise oversikter. Vi foreslår også utvikling av noen nye verktøy, spesielt et datasett der UKF, deres eiere og investeringsvirksomhet i Norge er identifisert på måter som gir bedre oversikt, mens som samtidig ikke bryter med noen konfidensialitetshensyn.

Vi har i denne rapporten tatt utgangspunkt i de kildene vi selv opplever som særlig relevante. Betraktningene er basert på vår egen forskning samt tett dialog med kolleger, partnere og relevante kontakter. Vi tar forbehold om at vi ikke har hatt anledning til å gjennomgå alle mulige kilder eller diskutert alle typer problemstillinger knyttet til det vi foreslår. Både i Norge, i EU og andre land jobbes det med å bedre oversikten over utenlandsk eierskap. Rapporten er tenkt som et bidrag til en pågående diskusjon om investeringer og eierskap.

6. Se SSBs statistikk UKF og næringer, link: <https://www.ssb.no/statbank/table/08085/> (sjekket 21.09.2020).

Kilder i Norge

SSB står i en særstilling når det gjelder informasjon om utenlandsk eierskap i Norge. De bygger mye av sine data på samarbeid med andre institusjoner – norske og internasjonale. Vi omtaler først SSB og gjennomgår deretter andre særlig relevante kilder.

Statistisk sentralbyrå

SSB både samler opplysninger fra andre kilder og utfører egen datainnsamling. Det er spesielt to statistikker som er viktige for utenlandsk eierskap, FDI-statistikken og IFATS. Begge bygger på informasjon samlet inn om- og fra foretak, og begge omfatter både sammenslåinger og oppkjøp («mergers and acquisitions») og nyetableringer («greenfield»), samt norskregistrerte utenlandske foretak (NUF) (se omtale i avsnittet om Brønnøysundregistrene). Begge statistikkene tar med opprinnelseslandet til ultimater eier.

Å klargjøre direkte og ultimate eiere, i det som ofte er lange eierkjeder, er krevende. En viktig årsak er at mange investeringer går via foretak som er opprettet i offshore finanssentre, populært kalt skatteparadis, hvor det er begrenset adgang til innsyn.⁷ Slike foretak, som brukes hovedsakelig for å investere, kalles «special purpose entities» (SPE) og investeringene kalles gjerne fantominvesteringer. Det er ofte ikke mulig å nøste nok informasjon om SPE til å stadfeste hvem som er reell ultimater eier, men vi vet at mange har egentlig tilhørighet i andre land. Det er imidlertid ikke alle foretak i offshore finanssentre som er SPE og noen har sin ultimate eier der. Man kan si mer om fantominvesteringer ved å sammenligne investeringsstrømmene inn og ut av offshore finanssentre.⁸

SSB følger i stor grad internasjonale standarder, med noen unntak som vi omtaler under. Samarbeidet med Eurostat og OECD (Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling) er særlig utstrakt. Systemet for næringsinndeling og næringskoder, NACE-koder, er europeisk.⁹ Det har fem nivå, hvor det første (og mest aggregerte) består av 21 næringer, alle definert med hver sin bokstav. Næringsaktiviteten blir spesifisert med fire etterfølgende siffer, der inndelingen blir mer detaljert for hvert siffer som legges til. SSB har lagt til et femte siffer i sin statistikk for Norge, som gir en ytterligere presisering, men det gjelder kun noen næringer.¹⁰ Et foretak kan operere i mange næringer, men SSB klassifiserer alle foretak med en bestemt hovednæring. Nåværende NACE-koder er fra 2008 og ikke alle næringsaktiviteter passer like godt inn i lys av ny aktivitet som er blitt stor de siste årene.

Oppdateringer for FDI-statistikken og IFATS blir gjort tilgjengelig årlig, med ett til to års etterlep. Tall fra 2013 regnes generelt som mer pålitelige enn tall fra tidligere år. Når det gjelder identifisering av nasjonaliteten til ultimate eiere, er datakvaliteten best for de siste årene, og i FDI-statistikken er dette kun tilgjengelig fra 2017. Under sier vi litt mer om hver statistikk.

7. Vi følger Eurostat sin definisjon og landinndeling, som er – engelsk/Eurostat skrivemåte: «Andorra, Antigua and Barbuda, Anguilla, Aruba, Barbados, Bahrain, Bermuda, Bahamas, Belize, Cook Islands, Curacao, Dominica, Grenada, Guernsey, Gibraltar, Hong Kong, Isle of Man, Jersey, St Kitts and Nevis, Cayman Islands, Lebanon, Saint Lucia, Liechtenstein, Liberia, Marshall Islands, Montserrat, Mauritius, Nauru, Niue, Panama, Philippines, Seychelles, Singapore, Sint Maarten, Turks and Caicos Islands, Saint Vincent and the Grenadines, British Virgin Islands, US Virgin Islands, Vanuatu and Samoa». Link: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:List_of_offshore_financial_centres (sjekket 22.03.2021)

8. Forskning viser at fantominvesteringer kan utgjøre 40 prosent av global FDI (Damgaard, J., Elkjaer, T. og N. Johannesen (2020) What is Real and What is Not in the Global FDI Network?).

9. Fra fransk «nomenclature statistique des activités économiques dans la communauté européenne». NACE-kodene bygger igjen på FNs «international standard industrial classification».

10. Se standard for næringsgruppering, link: <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/6> (sjekket 17.09.2020).

FDI-statistikken

SSB bruker 20 prosent eierandel som terskel for direkteinvesteringer, mens internasjonal praksis er ofte 10 prosent. Eierandel dekker her egenkapital og nettofordringer (i foretaket det blir investert), og i dette inngår også gjelds- og fordringsforhold til andre foretak i samme konsern. Statistikken inneholder både verdien av investeringsbeholdningen og inntekten (avkastningen) av investeringene. Mindre investeringer (under 20 prosent for Norge), PI, inngår ikke i FDI, men telles med i utenriksregnskapet (finansregnskap over utlandet) og offentligjøres kvartalsvis. Vi går ikke nærmere inn på PI i rapporten, men bemerker at det kan være naturlig å studere PI i sammenheng med mer presise analyser av typer eierskap i bestemte næringer, som vi omtaler under.

FDI-statistikken bygger på en utvalgsundersøkelse der utvalgte foretak er forpliktet til å svare på to spørreundersøkelser. Statistikken dekker så å si alle næringer og, i prinsippet, alle store og mellomstore foretak, men tar ikke med alle mindre foretak. Den eksakte dekningsgraden er usikker, men blir av SSB regnet som god. SSB sjekker selv mange opplysninger opp mot ulike kilder, som foretakenes årsregnskap og ulike registre (se under). Siden 2017 har SSB publisert informasjon om FDI-beholdningen i Norge knyttet til både direkte og ultimate eiere, som i mange tilfeller viser store forskjeller (se figur 1 i innledningen).

FDI-statistikken synliggjør noen typer investeringer i eiendom. NACE-kode L68 brukes på foretak som driver spesielt med omsetning og drift av eiendom. Det er imidlertid vanlig praksis at foretak – i alle næringer – oppretter egne eiendomsforetak som administrerer næringseiendom som de så leier ut til seg selv. Slike eiendomsforetak blir imidlertid registrert under hovedaktiviteten til foretaket som leier eiendommen, og ikke i L68. Sann sett gir ikke FDI-statistikken et fullstendig bilde av eiendomsinvesteringer. Statistikken synliggjør imidlertid investeringer i privat eiendom, som blir betegnet som «feriehus» når kjøper er bosatt utenfor Norge. Privat eiendom som kjøpes av personer som bor i Norge, også utlendinger, blir ikke regnet med i FDI-statistikken.

IFATS

IFATS dekker de fleste, men ikke alle, næringer. Blant andre dekkes ikke finansierings- og forsikringsvirksomhet (NACE-kode K), jordbruk, skogbruk og fiske (NACE-kode A), og helse- og sosialtjenester (NACE-kode Q). SSB jobber med å inkludere flere av disse i kommende års statistikk.¹¹ I motsetning til FDI-statistikken, blir imidlertid alle foretakene telt, også de små foretakene. IFATS samsvarer (i de aktuelle næringene) med SSBs eget Virksomhets- og foretaksregisteret (VOF) og strukturstatistikken, og kun foretak som er registrert som aktive i VOF blir telt.

Fulltellingen i IFATS og harmoniseringen med strukturstatistikken, gjør at vi kan måle UKF sin posisjon opp mot hele den norske økonomien. Som nevnt i innledningen, så vi at hele 21 prosent av sysselsettingen i næringslivet i 2018 (i næringene som inngår i IFATS) var i UKF. Tilsvarende forhold kan vi måle for flere variabler, som omsetning og bruttoinvesteringer i fast realkapital. IFATS-data hentes fra mange kilder, som Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og NAV (se omtale under). En svakhet med IFATS er at informasjon om størrelsen på investeringene (i seg selv) mangler, men man får gode indikasjoner på betydningen av dem ved å studere andre økonomiske variabler, spesielt når de blir målt over tid.

11. Enkelte tall for NACE-kode K leveres allerede til Eurostat.

IFATS opererer kun med ultimate eiere, som i praksis er knyttet til en antatt grad av kontroll.¹² Normalt regnes et foretak som utenlandsk kontrollert dersom minst 50 prosent av foretaket er direkte eller indirekte eid av en eller flere aktører basert utenfor Norge. Når eierstrukturen er kompleks og består av mange aktører uten noen klar majoritet, blir stadfestingen av eierland basert på det største eierlandet, selv om det er flere eiere derfra og de til sammen utgjør mindre enn 50 prosent. Eurostat sin konserndatabase, EuroGroups Register (EGR) er den primære kilden for ultimat eierskap, men SSB bruker også andre kilder. SSB regner EGRs informasjon om eiere i EU og EFTA som spesielt pålitelig, men mye av EGRs eierinformasjon for andre deler av verden er basert på private datatjenester, som kan ha variabel kvalitet. Derfor sporer også SSB ultimate eierskap selv. SSB oppgir at de bruker mye ressurser på manuell sjekk av foretak som inngår i kompliserte eierkjeder, spesielt store foretak (anslagsvis 100 ansatte eller omsetning på 0,5 milliarder), og en del mindre NUF. Mange NUF er etablert av personer med utenlandsk bakgrunn. I tilfeller der NUF er registrert i opprinnelseslandet til eieren, men næringsvirksomheten foregår i Norge, og SSB ser at eieren bor i Norge, blir foretaket regnet som norsk- og ikke utenlandskkontrollert.

SSB sier de etterstreber størst mulig grad av identifisering av reelle ultimate eiere i IFATS. Enkelte offshore finanssentre troner likevel høyt på statistikken. Jersey ligger for eksempel på 12. plass som opprinnelsesland for antall sysselsatte i UKF i Norge. Det viser at SSB i mange tilfeller ikke kan identifisere reelle ultimate eiere, og det er et kjent internasjonalt problem.

Begrensninger med SSB-statistikk

SSB tilbyr et svært rikt datagrunnlag for utenlandsk eierskap, og både data fra statistikkbanken, som er tilgjengelig via nettsidene til SSB, og bestilte og spesielt tilrettelagte data kan gi gode oversikter, fortrinnsvis på aggregert nivå. En grunnleggende begrensning ved bruk av SSB-data er imidlertid at foretak og investeringer blir anonymisert (avidentifisert) før det gis tilgang. Det er strenge regler for eksponering av private og andre taushetsbelagte opplysninger, og SSB gir ikke alminnelig tilgang til dataopplysninger som muliggjør identifisering, som når data bygger på informasjon fra mindre enn tre foretak. Akademiske forskningsmiljø kan som hovedregel få tilgang (mot å betale kostnad for tilrettelegging) til flere mikrodata-opplysninger enn andre institusjoner (inkludert myndighetsorgan). Søknadsprosessen er omfattende, det er strenge krav til bruk og oppbevaring, og dataene er fortsatt anonymisert. Med utgangspunkt i slike restriksjoner, og den tilgangen vi som forskere kan få, ser vi likevel noen muligheter for å lage bedre oversikter, som vi diskuterer senere i rapporten.

Under følger en oversikt over nasjonale registre og andre kilder som er viktige for informasjon om utenlandsk eierskap i Norge – hver for seg og i tilknytningen de har til SSB.

Brønnøysundregistrene

Brønnøysundregistrene består av flere registre og omfatter i prinsippet alle foretak som krever et organisasjonsnummer for å operere i Norge. Det viktigste i denne sammenhengen er **Foretaksregisteret**. Alle norske og utenlandskkontrollerte foretak i Norge plikter å registrere

12. Ultimat eier skal peke på beslutningstakende enhet, som kan være et foretak sitt hovedkontor eller en privatperson med stort eierskap, men ikke skalforetak siden de ikke fatter beslutninger.

seg der, og informasjon om styremedlemmer, revisor og aksjekapital (ikke eiere) blir oppdatert. Utfyllende opplysninger om foretakene er tilgjengelige i nettsøk via European Business Register (se omtale under). I tillegg er **Enhetsregisteret** spesielt viktig. Det inkluderer ikke bare foretak, men også andre organisasjonsformer, og Enhetsregisteret samordner data fra flere registre, inkludert Foretaksregisteret, Stiftelsesregisteret og VOF. Et utenlandsk foretak som driver næringsvirksomhet i Norge, og som ikke etablerer et selvstendig foretak, skal registrere seg i Foretaksregisteret – som NUF (norskregistrert utenlandsk foretak). Utenlandske foretak som ikke driver næringsvirksomhet i Norge har rett til å registrere seg i Enhetsregisteret. Mange opplysninger i Foretaksregisteret og Enhetsregisteret er offentlige og tilgjengelige i nettsøk.

Brønnøysundregisteret mottar og godkjenner innlevering av årsregnskap fra foretak, som samles i **Regnskapsregisteret**, som er en viktig kilde til relativt detaljert informasjon. Det gjelder også NUF som er skattepliktig til Norge, med mindre de driver midlertidig og har hatt lav omsetning (under 5 millioner kroner). Noen foretak har begrenset regnskapsplikt og leverer mindre informasjon, det gjelder blant andre mindre foretak organisert som ansvarlige selskaper (ikke aksjeselskap) med inntil fem ansatte (årsverk), og enkeltpersonforetak med inntil 20 ansatte (årsverk).

For å bedre oversikten over faktiske eierskap og det som kalles reelle rettighetshavere, har Stortinget vedtatt etablering av et eget eierskapsregister, omtalt som **register over reelle rettighetshavere**. Regjeringens forslag til forskrifter hadde høringsfrist høsten 2020.¹³ Vi er ikke kjent med hvordan og i hvilken grad det nye registeret kan bidra til en bedre eller helhetlig oversikt over utenlandske eierinteresser i Norge.

Skatteetaten

Skatteetaten fører med **Aksjonærregisteret** oversikt over alle foretak organisert som aksjeselskap og eiere av aksjer i Norge. Det inkluderer utenlandske aktører som står oppført som direkte eiere av aksjer, men ikke ultimate eiere (eller eierkjeder). Alle aksjeselskap må sende aksjonærregisteroppgave en gang i året. Det er mulig å bestille aksjeeieropplysninger slik de er registrert i slutten av året (et såkalt uttrekk). Muligheter for mer åpne og løpende søk i aksjeeieropplysninger er til politisk behandling, men vi bemerker at mange foretak er gjenstand for løpende aksjehandel, og direkte eiere av aksjer gir ofte et mangelfullt bilde av eierinteressene som ligger bak.

Skatteetaten mottar årlige **næringsoppgaver**, som alle næringsdrivende foretak i Norge skal levere, i tillegg til selskapsoppgaver eller selvangivelser. De fleste foretak (de som har virksomheter med omsetning over 50.000 kroner), må også registreres i **Merverdiavgiftsregisteret**. Skatteetaten håndterer også **Valutaregisteret**. Alle grensekryssende transaksjoner som involverer mottakere i Norge skal i prinsippet rapporteres, og banker skal oppgi detaljer for beløp over 100.000 kroner. Dette er viktige datakilder for SSB.

NAV

Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret) er et register over alle arbeidsforhold i Norge. Det eies og drives av NAV. I prinsippet skal alle arbeidsgivere med ansatte og alle arbeidstakere (inkluderer ikke frilansere eller selvstendig næringsdrivende) være registrert. Dette er en viktig kilde til SSB sin statistikk om sysselsetting, blant annet i strukturstatistikken og VOF.

13. For mer informasjon, se melding om høring fra Finansdepartementet, link: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forskrift-er-til-lov-om-register-over-reelle-rettighetshavere/id2712254/?expand=horingsnotater> (sjekket 19.03.2021).

Andre kilder og registre i Norge

Stiftelsesregisteret

Lotteri- og stiftelsestilsynet inneholder oversikt over stiftelser.

Eiendomsinformasjon – Kartverket

Kartverket er ansvarlig for å oppdatere informasjon om alle faste eiendommer i Norge i matrikelen og grunnboken, der rettighetshavere (eiere), heftelser og annen informasjon blir registrert. Kartverket har også ansvar for relaterte tinglysninger. Eiere av fast eiendom registreres med personnummer eller organisasjonsnummer, men der dette ikke foreligger blir løpenummer eller midlertidig d-nummer brukt. Grunnbokdata blir kontrollert mot andre registre, som Enhetsregisteret. Man kan gjøre nettbaserte søk i grunnboken der direkte eier framgår. Foretak som eier eiendom er registrert med navn og organisasjonsnummer (eventuelt løpenummer) til foretaket, men når et foretak blir solgt, eksempelvis til en utenlandsk aktør, blir ikke informasjonen i grunnboken nødvendigvis oppdatert med mindre foretakets navn og organisasjonsnummer endrer form. Vi er ikke kjent med oversikter som viser hvilke eiendommer i Norge som er knyttet til norske- eller utenlandske eierinteresser.

Oslo Børs

Foretak som er notert på Oslo Børs og Euronext Expand (tidligere Oslo Axess og som lavere opptakskrav enn Oslo Børs) fremgår blant annet på nettsidene til Euronext.¹⁴ og blir omtalt i løpende nyhetsmeldinger. Meldinger om utenlandske investeringer i noterte foretak fører ofte til omtale i næringslivsrettede medier.

Medier

Medier, og spesielt næringslivsrettede medier, forblir en viktig kilde til informasjon om utenlandske investeringer. Internasjonalt og kommersielt orienterte datatjenester for investeringer følger gjerne næringsrettede medier tett, også i land der offisielle registre for investeringer og skifte av eierskap fungerer dårlig og det er få andre kilder til informasjon.

Meglere og advokatkontor

Profesjonelle meglerforetak, konsulentbyråer og advokatkontor bistår utenlandske og norske aktører i kjøp og salg av foretak og andre investeringer, som kan omfatte mange juridiske og praktiske problemstillinger. De store tjenestetilbyderne på disse områdene kan ha relevant informasjon om bestemte eierskapsinteresser, men mange opplysninger vil naturlig nok være private og konfidensielle.

Kort oppsummert om kilder i Norge, kan vi si at SSB samlet sett har mest informasjon. Konfidensialitetshensyn gjør at SSB som hovedregel ikke publiserer eller gir tilgang til identifiserbare opplysninger. Andre nasjonale registre fører god oversikt over foretak, andre enheter og personer som er knyttet til næringsvirksomhet og/eller eierskap i Norge. Noen opplysninger er offentlig tilgjengelige, men det er begrenset adgang til å avklare og/eller identifisere reelt eierskap og ultimate eiere. I noen tilfeller kan det være mulig å hente ut mer detaljerte lister og nøkkelinformasjon fra offisielle registre, men det er juridiske og praktiske forhold som må avklares for hvert enkelt register.

I neste del av rapporten tar vi for oss internasjonale kilder, også private og kommersielt orienterte datatjenester som har gjort identifisering og sporing av ultimate eiere og deres globale investeringsaktivitet til en av sine primære tjenester.

¹⁴ Euronext publiserer også oversikt over foretak som er opptatt til handel på Euronext Growth (tidligere Merkur Market), som er en såkalt multilateral handelsfasilitet.

Internasjonale kilder

Informasjon om utenlandsk eierskap har fått økt fokus i mange land de senere årene, ikke minst i EU. Mange statlige organisasjoner og private og kommersielt orienterte aktører jobber med relevante data, databaser og statistikker. Vi begrenser her omtalen til de vi opplever som spesielt viktige og relevante med tanke på forhold knyttet til Norge.

Eurostat

Eurostat er statistikkbyrået til EU. De samordner statistikk mellom sine medlems- og partnerland og deres byråer, som Norge og SSB. Norsk statistikk for utenlandsk eierskap er i stor grad basert på regler og definisjoner som samsvarer med Eurostat og OECD (se omtale av OECD statistikk under). Lignende statistikk finnes dermed for alle EØS land og også for andre OECD land. Men noe ulike praksis og ressursbruk gjør likevel at datakvaliteten varierer noe fra land til land.

EuroGroups Register (EGR), som SSB og andre statistikkbyrå i EU og EFTA bruker for å identifisere ultimate eiere (til statistiske formål), er del av Eurostat-samarbeidet.

Eierskap-datasettet til Europakommisjonen

EU og Europakommisjonen har i senere år vært opptatt av å skaffe seg bedre oversikt over utenlandsk eierskap. Som del av EUs arbeid med screeningmekanismer (formelt vedtatt i september 2017), har Europakommisjonen sitt Joint Research Centre (JRC) utviklet et nytt datasett over utenlandske eiere, kalt «foreign ownership dataset» (FOWN).¹⁵ Investorer fra land utenfor EU, inkludert Norge og andre EFTA-land, regnes om utenlandske. Bakgrunnen for FOWN er dels de strenge restriksjonene som Eurostat, i likhet med SSB, setter for tilgjengeliggjøring av identifiserbare opplysninger. For noen EU-land er også de offisielle statistikkene mindre dekkende.

FOWN bygger hovedsakelig på opplysninger hentet fra databaser som drives av fra Bureau van Dijk, et kommersielt databyrå som eies av Moody's Analytics. Opplysningene dekker primært tre nøkkelforhold: i) utenlandskontrollerte og delvis eide foretak i EU; ii) sammenslåinger og oppkjøp knyttet til utenlandske investeringer i EU; iii) nyetableringer med utenlandske investorer i EU. FOWN er basert på identifiserbare enheter og inneholder i prinsippet ikke taushetsbelagte eller konfidensielle opplysninger, men datasettet er ikke gjort fritt tilgjengelig. FOWN følger ikke alle standardene som gjelder for FDI-statikken og IFATS og kan dekke noen flere foretak og investeringer der utenlandske aktører blir regnet som viktige nok til å forvente en viss grad av kontroll.

Børsnoterte foretak regnes som utenlandsk kontrollert dersom den største aksjonæren (eieren) er basert i utlandet, selv om denne ikke eier 50 prosent. Ikke-noterte (ikke børsnoterte) foretak regnes som utenlandsk eid dersom den «øverste» uavhengige eieren (det vil si den som eier mer enn 50 prosent av foretaket eller eierleddet over foretaket) er basert i utlandet. Skillet mellom børsnoterte og ikke-noterte foretak beror på at selv mindre aksjeandeler i børsnoterte foretak kan gi en stor grad av innflytelse eller kontroll, spesielt når eierstrukturen er komplisert og/eller noen eiere har spesiell tilknytning til hverandre. Det blir skilt mellom flere typer investorer og eiere, som industrielle foretak, fond, banker, familier og enkeltpersoner, stats-

15. Se JRC, Europakommisjonen, egen omtale i arbeidsdokument og manual, link: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/march/tradoc_157724.pdf; link: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/foreign-investment-eu-fown-dataset> (begge sjekket 19.09.2020).

eide foretak, venturefond og andre organisasjonsformer. Det er ofte mulig å se hele eller store deler av eierkjeder. FOWN gir dermed adgang til å undersøke egenskaper og næringsaktivitet til bestemte eiere – på tvers av land og næringer. I tillegg muliggjør FOWN en presis oversikt over eierskap i næringer på de mest detaljerte nivåene i NACE-kode systemet, uten begrensninger knyttet til tallgrunlaget (slik tilfellet er for offisiell statistikk).

JRC sammenligner dekningsgraden i FOWN med offisiell statistikk og finner stor grad av sammenfall mellom dataene i mange land, men større forskjeller i noen. Små foretak er generelt underrepresentert siden tilgangen på informasjon om dem er begrenset (se omtale under). FOWN utvikles nå videre med bruk av flere datakilder. Nye analyser vil legge spesiell vekt på sammenslåinger og oppkjøp, nyetableringer og investeringer som går via offshore finanssentre.¹⁶ JRC gir ut jevnlig nyhetsbrev som følger investeringstrender inn i EU.

OECD

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) produserer og tilgjengeliggjør mange statistikker, som i stor grad bygger på de samme retningslinjene som Eurostat og SSB. Vi er ikke kjent med OECD-relaterte data – knyttet til investeringer i Norge – som ikke allerede er del av de kildene vi omtaler over. OECD er viktig for samordning av statistikker utover Europa, som kan få mer betydning i kommende år.

Andre internasjonale samarbeid

The European Business Registry Association (EBRA), der Norge med Brønnøysundregistrene er med, samarbeider om enkel tilgang til deler av sine registre, blant annet for å styrke tilgangen til informasjon om foretak. De har per i dag mer enn 30 medlemsinstitusjoner i og utenfor EU.

Det internasjonale pengefondet (IMF) og **FN-konferansen om handel og utvikling** (UNCTAD) behandler statistikk og utgir rapporter og analyser om utenlandske investeringer. Dette er relevant for internasjonalt tilgjengelig informasjon om den norske økonomien og Norges status som investeringsdestinasjon, men vi er ikke kjent med spesielle data for Norge som ikke allerede er del av kildene som er nevnt over. Statistikkene til IMF og UNCTAD er i noen tilfeller justert på andre måter enn de mer harmoniserte retningslinjene til Eurostat, OECD og SSB.

Private og kommersielle datatjenester

Mange private og kommersielt orienterte aktører tilbyr databaser og informasjon for- og om investeringer. De dekker andre behov enn den offisielle statistikken og bygger i hovedsak på offentlig tilgjengelig informasjon. Mange databaser opererer med identifiserte aktører og gjør det mulig å føre oversikt over kjente foretak, enkeltinvesteringer og etableringer og de ultimate eierne og interessentene som står bak. Det er mange tjenestetilbydere og mange er spesialisert innen noen typer informasjon, eksempelvis spesielle næringer og eiere knyttet til bestemte regioner og land. Vi omtaler her noen av dem.

Bureau van Dijk

En av de største tilbyderne av investeringsrelatert informasjon er Bureau van Dijk, som er eid av Moody's Analytics. De har flere produkter og tre av deres databaser er spesielt relevante: 1) Orbis – en stor database med nøkkelinformasjon om foretak og deres eiere; 2) Zephyr – en database

16. Opplysninger basert på samtaler med forskergruppen bak FOWN i JRC.

for sammenslåinger og oppkjøp; og 3) Orbis Crossborder Investment – en database for nyetableringer, samt sammenslåinger og oppkjøp, med utenlandske investorer (siden 2013). Mange forskningsmiljø bruker data fra Bureau van Dijk, og det nye datasettet til Europakommisjonen (FOWN), som omtales over, er bygget opp ved å kombinere data fra Orbis, Zephyr og Orbis Crossborder Investment.

Orbis tar hovedsakelig utgangspunkt i foretaksregistre og balanseregnskap fra foretakene, og noe annen informasjon som de samler inn fra datapartnere og andre offentlige kilder, samt børsmeldinger og medier. Små foretak (med inntil 10 ansatte) er som hovedregel underrepresentert fordi små foretak er underlagt færre rapporteringsforpliktelser (enn større foretak) i mange land. Studier som inkluderer Norge viser ulik dekningsgrad, avhengig av hvilke perioder og deler av økonomien som blir analysert.¹⁷ Som den offisielle statistikken, bruker Orbis, og de andre relaterte databasene, NACE-næringsinndelingen, og følger noen av de samme prinsippene for stadfesting av eierskap. Ultimat eier er en viktig variabel, og alle foretak, investeringer og kjente eierinteresser er identifisert med navn og standardiserte nøkkelopplysninger.. Kategoriseringen av ulike typer foretak og eierskap er mer detaljert enn i den offisielle statistikken.

Det er også mulig å forfølge en del investeringer som utgjør mindre enn 10 prosent eierandel, som er terskelen for det som i internasjonale sammenhenger ofte regnes som FDI (20 prosent for SSB). Både størrelsen på investeringer og andre nøkkeltall (som antall ansatte og omsetning) er inkludert, men datakvaliteten varierer. Man kan sammenligne aktivitet på tvers av land og med vekt på spesielle eiere og eierinteresser. Man kan også gjøre analyser knyttet til investeringsstrømmer inn og ut av offshore finanssentre, selv om identifisering av reelle eiere forblir vanskelig. Mange som benytter databasene til Bureau van Dijk bruker egne ressurser på å kvalitetssjekke og supplere dataene, som forskningslitteraturen anbefaler for å sikre høy kvalitet. Forskergruppen i JRC, som utvikler datasettet FOWN til Europakommisjonen, bruker også mye ressurser på datatriangulering og supplering.

fDi Markets

fDi Markets er et konsultentselskap under mediehuset Financial Times og omtaler seg selv som den mest fullstendige online databasen over nyetableringer med utenlandske investorer.

Dun & Bradstreet

Dun & Bradstreet er et ledende data og analysebyrå som er kjent for spesielt god dekning av amerikanske markeder.

Real Capital Analytics

Real Capital Analytics er et analyse- og konsulentbyrå som er spesialisert på handel med eiendom. Deres databaser dekker mange typer eiendomshandler, inkludert store boligkompleks, men ikke ordinære privatboliger. De oppgir selv at de har god dekning for handler som overstiger 5 millioner euro. De registrerer mange nøkkelopplysninger for selgere og eiere, inkludert ultimat eierskap, og har utviklet mange søkefunksjoner for å spore eier og investoraktivitet på kryss av land. De primære kildene er nasjonale og/eller regionale datapartnere, offisielle registre og tinglysninger, samt nasjonale og internasjonale medier.

17. For eksempler på studier som dekker Norge, hvor datagrunnlaget til databasene også diskuteres, se Kalemni-Ozcan, S., Sorensen, B., Villegas-Sanchez, C., Volosvych, V., og S. Yesiltas (2019) How to Construct Nationally Representative Level Data from the Orbis Global Database: New Facts and Aggregate Implications, Working Paper 21558; og Bajgar, M., Berlingieri, G., Calligaris, S., Criscuolo, C., og J. Timmis (2020) Coverage and Representativeness of Orbis Data, OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2020/06.

Datenna

Datenna er en database spesialisert på kinesiske foretak og deres investeringer. Databasen dekker også universitet og forskningsinstitusjoner.

Andre land sine kilder

De fleste land har **nasjonale kilder** til informasjon som kan være mer utfyllende enn det som føres inn i internasjonale databaser. I mange land inkluderer dette nasjonale registre over foretak, børsregistre, næringslivsorienterte medier og datatjenester som gir informasjon om foretak og deres investeringsaktivitet. Dette kan være gode kilder til merinformasjon om eiere bak foretak som operere i Norge.

Forslag til bedre oversikt

Vi anser den generelle informasjonen om utenlandsk eierskap i Norge som god, men etterlyser mer presis og detaljert informasjon om noen forhold. Vi fremmer her noen forslag til hvordan tilgjengelige ressurser og noen nye verktøy kan utvikles for å lagebedre oversikter. Vi tenker oss et opplegg basert på fire steg, hvorav det første vil gi en mer helhetlig og presis oversikt enn det som finnes i dag. De neste stegene omhandler regelmessige analyser av endringer, spesiell rapportering og sikkerhetstjenestene.

Steg 1: Lag mer presise oversikter og søkbare datasett

I steg 1 er vi spesielt opptatt av å framskaffe bedre oversikter og diskuterer primært to mulige arbeidsmåter: 1a) bruke SSB-data til å lage mer presise analyser og statistikker; og 1b) utvikle et nytt datasett der foretak og investeringer er identifiserte og søkbare.

1a) Bruke SSB-data

Med utgangspunkt i de dataene SSB offentliggjør i dag, og/eller kan gjøre tilgjengelig på gitte betingelser, ser vi noen konkrete muligheter. I figur 1 og tabell 1 (i innledningen), viser vi hvordan allment tilgjengelig (i SSBs statistikkbank) FDI- og IFATS-data kan utnyttes til å gruppere investeringer og foretak etter eierskapsland. Med tilgang til mikrodata kan man utføre mer detaljerte analyser.

Figur 2: Et mulig opplegg for bedre oversikt med fire steg



Kilde: Basert på forfatternes egne vurderinger

Dataene i figur 1 og tabell 1 kan brytes ned på bestemte næringer (på flere NACE-kode nivåer). Men SSBs generelle begrensinger gjelder også her; som hovedregel kan man ikke publisere eller dele funn som bygger på opplysninger fra mindre enn tre foretak, eller forhold der mindre enn tre foretak dominerer tallgrunnet. I slike situasjoner kan man vurdere å slå sammen noen næringer og/eller landgrupper slik at oversikten blir mest mulig presis, og samtidig oppfyller retningslinjene knyttet til konfidensialitet. Det er ingen automatikk i hva SSB kan produsere eller gjøre tilgjengelig, og hver henvendelse blir vurdert i forhold til retningslinjer og type data. I våre egne publikasjoner viser vi flere eksempler på mulig bruk av mikrodata, for eksempel i studier av utenlandsk eierskap i fiskerinæringen.¹⁸

Videre skal det være mulig å utnytte opplysninger i mikrodataene bak IFATS til å stadfeste i hvilken grad enkelte ultimate eiere kontrollerer mange foretak i Norge. Dette er ikke statistikk SSB lager i dag og det kan være spørsmål knyttet til datakvalitet som gjør dette vanskelig. For IFATS tror vi også det er mye å hente ved å utnytte mer av informasjonen som ligger i strukturstatistikken og VOF. Her inngår blant annet opplysninger om foretakenes (og underliggende virksomhetens) geografiske lokalisering, som kan brukes til å si mer om UKF aktivitet ulike steder i landet. I tillegg er det informasjon om foretakenes hoved-, sekundær- og tertiæraktivitet

¹⁸ Maurseth, P.B. og Medin, H. (2020) Utenlandsinvesteringer i sjømatnæringen og norsk tilknytning til EU, i Melchior, A. og Nilssen, F. (red.) Sjømatnæringen og Europa: EØS og alternativene. Universitetsforlaget, Oslo.

(med NACE-koder), som kan brukes til å lage mer utfyllende statistikk og analyser, ikke minst i næringer med spesielt stort innslag av – eller betydning for – utenlandsk eierskap. Det skal også være mulig å skille nyetableringer fra sammenslåinger og oppkjøp ved å sammenligne identifikasjonsnummer for foretakene og deres virksomheter over tid.

Med tanke bedre oversikt, tror vi det kan være fruktbart å harmonisere FDI-statikken med IFATS (og dermed med strukturstatistikken og VOF). Da vil man kunne lage lignende oversikter for FDI som de vi foreslår med utgangspunkt i UKF. Videre kan det være naturlig å undersøke om SSBs statistikk for investeringer som resulterer i mindre eierandeler, PI, gjør det mulig å undersøke eierforbindelser i bestemte næringer; eksempelvis om noen aktører har investert bredt i mange foretak i samme næring. Hvor mye som er mulig, vil avhenge av SSBs data, ressurser og vurderinger.

Når det gjelder fast eiendom, dekker FDI-statistikken investeringer i privatboliger og næringseiendom brukt til utleievirksomhet relativt godt. Investeringer i annen næringseiendom er vanskelig å identifisere. Som nevnt er det vanlig at foretak oppretter egne eiendomsforetak som kjøper og eier eiendom som de leier ut til seg selv, men dette blir ikke spesifisert i FDI-statistikken. I VOF blir imidlertid slike eiendomsforetak registrert med en «hjelpenæring», i form av en ekstra NACE-kode. Hjelpenæringen vil kodes som L68 (omsetning og drift av fast eiendom). Dette blir også registrert i Enhetsregisteret (i Brønnøysundregistrene). Denne opplysningen blir ikke utnyttet i andre offisielle statistikker i dag, og det kan man vurdere å gjøre for å få en bedre oversikt over utlendingers besittelse av næringseiendom. Vi sier mer om dette en annen rapport der vi studerer kilder til informasjon om eierskap i eiendom spesielt.¹⁹

1b) Utvikle et nytt datasett med identifiserbare og søkbare aktører

I likhet andre nasjonale statistikkbyrå, gir ikke SSB adgang til data der foretak og investeringer er identifisert. Mange opplysninger om foretak og investeringer er imidlertid åpent tilgjengelige, ofte mot betaling, i private og kommersielt baserte datatjenester. Det har mange, deriblant Europakommisjonen, utnyttet til å lage søkbare datasett der aktørene er kjent og omfanget av deres aktivitet er mulig å spore, også med tanke på en del mindre investeringer. Det er mulig å utvikle et lignende datasett for Norge, gjerne med samme eller lignende metoder og data som JRC bruker i FOWN. Det vil gjøre det mulig å gjøre sammenligninger mellom Norge og EU-land på et mer detaljert nivå enn det man kan i dag hjelp av allment tilgjengelige tall fra Eurostat og OECD. Svært mange UKF i Norge er også aktive i andre land.

Et nytt datasett kan utvikles og/eller vedlikeholdes av myndighetsorganer eller forskningsmiljø, og det trenger ikke å inneholde konfidensielle opplysninger; informasjonen kan bygge på offentlig tilgjengelige (men ofte betalingsbelagte) opplysninger og tjenester. Det vil være andre hensyn, som datarettigheter og uønsket eksponering av investorer som tilsier at et datasett ikke bør være fritt tilgjengelig. Mulig og uheldig påvirkning av rapporteringsviljen som foretak har til offisielle registre i dag, bør vurderes spesielt. Siden et datasett allerede er utviklet på EU-nivå, vil ikke et norsk datasett nødvendigvis framstå som spesielt. Det er en fordel om institusjonen som utvikler datasettet har land- og språkkunnskap nok til å sjekke opplysninger i nasjonale kilder i store investorland, og til å triangulere foretaksdata fra vanlige internasjonale kilder. Viere er det en fordel med erfaring med arbeid med mikrodata. Siden mye av datagrunnlaget er tilgjengelig, er det behandling, kvalitetssjekk og supplering av data som vil kreve ressurser.

19. Hans Jørgen Gåsemyr og Hege Medin (2021) «Utenlandsk eierskap i eiendom i Norge: informasjonskilder og mulige oversikter», NUPI Rapport 3, 2021. Se digital versjon på www.nupi.no/publikasjoner.

Noen eierinteresser knyttet til eiendom kan inkluderes i et nytt datasett. Relevante opplysninger inngår allerede i grunnboken (Kartverket), og sammenhenger mellom eiendomskjøp i Norge og andre land kan studeres med tilgang til kommersielle databaser, som Real Capital Analytics. Omfanget av opplysninger i et nytt datasett må imidlertid vurderes nærmere.

Et nytt datasett, med identifiserbare aktører bør måles mot offisiell statistikk for å avklare dekningsgrad og mangler. Både et nytt datasett og mer presise analyser av SSB-statistikk vil føre til bedre oversikt over utenlandsk eierskap i Norge. Dette er verktøy som kan utnyttes i flere videre steg, men som også bør sikres mot misbruk.

Vi vil bemerke at det nye eierskapsregisteret for reelle rettighetshavere, som er vedtatt etablert og som vi omtaler over, kan bidra til å bedre oversikten over utenlandsk eierskap i Norge. Vi regner imidlertid med at det registeret ikke kan brukes til å fylle de funksjonene vi forespeiler for det datasettet vi foreslår her. Vi har ikke grunnlag for å vurdere eventuelle overlapp nærmere.

Steg 2: Få regelmessig analyse av vesentlige endringer

Med utgangspunkt i forslagene i steg 1 (oversikt), foreslår vi et system der et norsk myndighetsorgan bestiller regelmessige analyser over endringer knyttet til utenlandsk eierskap. Det kan skje en eller flere ganger i året, gjerne i samarbeid med SSB og institusjonen som administrerer et mulig nytt datasett med identifiserbare aktører. Noe av informasjonsarbeidet kan også kommuniseres offentlig. SSB gjør allerede mye relevant arbeid. Europakommisjonen sitt JRC publiserer regelmessig (blir kvartalsvis) en nyhetsbulletin om utenlandsk eierskap basert på sitt nye datasett, der de omtaler trender og spesielt store eller interessante transaksjoner.

Poenget med regelmessige analyser er å synliggjøre vesentlige endringer, eventuelt med vektlegging av noen næringer og da gjerne i sektorer som blir ansett som særlig aktuelle for nasjonal sikkerhet.²⁰ Slike analyser kan, men trenger ikke, utløse videre sikkerhetsvurderinger.

Vi bemerker her at mange utenlandske entreprenører er store leverandører til infrastruktur- og byggeprosjekt i Norge. Noen prosjekter er store og strekker over flere år. Vi har ikke gjort noen nærmere vurderinger av dette i bakgrunnsarbeidet for denne rapporten, men vi spør om dette bør vurderes nærmere i tilknytning til mulige oversikter over utenlandske aktører sin forretningsvirksomhet i Norge.

Steg 3: Utnytt ordninger for spesiell rapportering

Norge har rutiner for varsling om økonomisk aktivitet som involverer utenlandske aktører og som kan knyttes til nasjonale sikkerhetsinteresser og/eller kriminalitet. Sikkerhetsloven beskriver ordninger for sektorspesifikke vurderinger og rapporteringssystem for foretak og andre enheter knyttet til grunnleggende nasjonale funksjoner. Det kan for eksempel gjelde sårbar eller spesielt viktig infrastruktur. Vi forstår at det vil være ulike retningslinjer for aktører som er knyttet til avgjørende og/eller vesentlige funksjoner. I den grad det ikke allerede er del av oppleggene, bør man vurdere hvordan endringer i eierskap utløser krav om ny- eller merrapportering, og om det bør være spesielle retningslinjer knyttet til utenlandsk eierskap.

20. For særlige aktuelle sektorer, se Nasjonal sikkerhetsmyndighet sin rapport «Risiko 2020».

Steg 4: Sørg for målrettet monitorering på utsatte steder

Det siste steget går inn i arbeidsoppgaver som er underlagt norske sikkerhetstjenester og sikkerhetsmyndigheter. Det er ikke naturlig for oss å vurdere deres arbeidsmetoder og kilder. Vi regner med de utfører målrettet monitorering og informasjonsarbeid knyttet til aktører og steder som utgjør sikkerhetsrisiko.

Vi vil til slutt påpeke at bedre oversikter over utenlandsk eierskap vil kunne styrke opplevelsen av sikkerhet knyttet til utenlandsk eierskap i alle deler av samfunnet. Det kan også tjene interessene til- og øke forståelsen for utenlandske foretak og personer som ønsker å investere i Norge.

Om forfatterene



Hans Jørgen Gåsemyr

Seniorforsker

Hans Jørgen Gåsemyr er seniorforsker ved NUPI og postdoktor ved Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen. Bakgrunnen hans dekker samfunnsvitenskap, kinesisk språk og områdestudier fra norske og kinesiske universitet. PhD og MA gradene hans er i statsvitenskap (komparativ politikk). Hans primære forskningsfokus er kinesisk politikk, inkludert sosiale og økonomiske reformer og stat-samfunn relasjoner, og kinesisk utenriks- og utviklingspolitikk.



Hege Medin

Seniorforsker

Hege Medin har PhD i samfunnsøkonomi fra Norges Handelshøyskole. Hennes primære forskingsfelt er internasjonal økonomi, med særlig vekt på internasjonal handel og investeringer. Hun forsker mye på bedrifters internasjonaliserings prosesser og gjør ofte statistiske analyser av mikrodata for foretak og transaksjoner.



Norsk Utenrikspolitisk Institutt [NUPI] ble etablert i 1959, og er et ledende, uavhengig Forskningsinstitutt på internasjonal politikk og områder av relevans for norsk utenrikspolitikk. Formelt er NUPI underlagt Kunnskapsdepartementet, men opererer likevel som en uavhengig, ikke-politisk virksomhet i alle sine faglige aktiviteter. Forskning utført ved NUPI spenner fra kortsiktig anvendt forskning til mer langsiktig, grunnforskning.

NUPI
Norsk Utenrikspolitisk Institutt
C.J. Hambros plass 2D
PO Box 8159 Dep. NO-0033 Oslo, Norway
www.nupi.no | post@nupi.no

