



UNIVERSITETET I BERGEN

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350

Masteroppgave

Statlig eierskap og bedrifters samfunnsansvar  
med tanke på klima og miljø  
Nyliberalismens tilbakegang?

[Simon Ånestad]

[Vår / 2021]

## Innholdsfortegnelse:

Forord .....	5
1.0 Bakgrunn og aktualisering .....	6
2.0 Problemstilling og avgrensing .....	7
3.0 Teoretisk rammeverk .....	10
3.1 Nyliberalisme .....	12
3.2 Nyliberalisme og statens tilnærming til bedrifters samfunnsansvar (CSR)...	18
3.3 Prinsipal-agent-problemet .....	21
3.4 Oppsummering .....	24
4.0 Forskningsdesign .....	25
4.1 Validitet .....	26
4.2 Begrepsvaliditet og operasjonaliseringer .....	28
4.2.1 Operasjonlisering av forskningsspørsmål nr. 1.....	30
4.2.2 Operasjonlisering av forskningsspørsmål nr. 2 .....	31
4.3 Intern validitet .....	31
4.4 Ekstern validitet .....	32
4.5 Reliabilitet .....	33
4.6 Dokumentanalyse og datamateriale .....	34
4.7 Kildekritikk .....	35
4.8 Forskningsetikk .....	37
5.0 Presentasjon av data og empiri .....	37
5.1 Hvorfor staten eier .....	38
5.1.1 Selskaper som primært opererer i konkurranse med andre .....	39
5.1.2 Ringvirkninger fra hovedkontorfunksjoner .....	39
5.1.3 Tidligere naturlige monopoler .....	41
5.1.4 Naturoressurser og grunnrente .....	41
5.2 Hvordan organisering som selskap påvirker styringen .....	42
5.3 Potensielle utfordringer ved statlig eierskap .....	43
5.4 Kategorisering av selskaper med statlig eierandel .....	47
6.0 Hvordan staten eier- statens eierutøvelse .....	48
6.1 Eierutøvelse og statens mål som eier .....	49
6.2 Rammeverk for statens eierutøvelse .....	53
6.2.1 Selskapsformer som blir benyttet ved statlig eierskap.....	54

6.2.2	Selskapsrettslige rammer for statens eierutøvelse, statsrådets myndighet i selskaper.....	55
6.2.3	Selskapets ledelse har ansvar for forvaltning av selskapet .....	57
6.2.4	Gjeldende særregler for selskaper som er heleid av staten .....	58
6.2.5	Statlig eierandel og statsrådets eiermyndighet .....	58
6.2.6	EØS-avtalen og forbud mot statsstøtte .....	60
6.2.7	Begrensninger for embets- og offentlige tjenestemenn til å inneha styreverv.....	61
6.2.8	OECDs retningslinjer for eierstyring av selskaper med statlig eierandel.....	61
6.2.9	Særegne rammevilkår for selskaper som utfører oppdrag fra staten .....	62
7.0	Statens ti prinsipper for god eierstyring .....	63
8.0	Statens forventninger til selskapene og oppnåelse av statens mål som eier .....	64
8.1	Overordnet mål for statens eierutøvelse .....	65
8.2	Statens forventninger angående bærekraftig verdiskaping .....	65
8.3	FNs Global Compact og bærekraftsmålene .....	66
8.4	Åpenhet og rapportering i selskaper med statlig eierskap .....	68
8.5	Oppfølging av selskaper og oppnåelse av statens mål som eier .....	71
8.5.1	Statens eierdialog og utøvelse av eiermyndighet på generalforsamling .....	72
8.5.2	Vurdering av selskapets måloppnåelse .....	73
9.0	Statlig eierskap og bedrifters samfunnsansvar (CSR) i Statkraft .....	74
9.1	Bedrifters samfunnsansvar (CSR) og FN's bærekraftsmål i Statkraft .....	81
9.1.1	Statkrafts arbeid med bærekraftsmål 7. Ren energi til alle .....	84
9.1.2	Statkraft arbeid med bærekraftsmål 8. Bærekraftige byer og lokalsamfunn.....	86
9.1.3	Statkrafts arbeid med bærekraftsmål 15. Livet på land.....	87
10.0	Statlig eierskap og bedrifters samfunnsansvar i Equinor .....	87
10.1	Bedrifters samfunnsansvar (CSR) og FN's bærekraftsmål i Equinor.....	93
10.1.1	Equinors arbeid med bærekraftsmål 7. Ren energi til alle og bærekraftsmål 13. Stoppe klimaendringene .....	94
10.1.2	Equinors arbeid med bærekraftsmål 14. Livet i havet.....	96

11.0	Drøfting .....	98
11.1	Nyliberalisme, statlig eierskap og bedrifters samfunnsansvar (CSR) i Statkraft og Equinor .....	101
11.2	Prinsipal-agent-problemet og bedrifters samfunnsansvar (CSR) i Statkraft og Equinor .....	116
12.0	Konklusjon .....	122
13.0	Litteraturliste .....	125

## Forord

Takk.

Jeg vil først og fremst takke min veileder Tor Halvorsen for verdifull hjelp, gode tilbakemeldinger, dokumentkilder og råd om teoretisk rammeverk som har vært svært viktig for arbeidet med denne masteroppgaven. Din kunnskap om mitt forskningsemne har vært til stor hjelp og du har alltid vært tilgjengelig for regelmessige veiledningstimer. Jeg vil også takke Thor Øivind Jensen og Simon Neby for innspill og råd i arbeidet med min masteroppgave.

Det har til tider vært krevende å skrive masteroppgaven som følge av pandemien og nedstengninger som igjen har medført for eksempel stengte lesesaler. Jeg vil takke medstudenter for avbrekk i pauserommet for sosialt påfyll og faglige innspill. Til slutt vil jeg takke mor og far for å vise støtte for det jeg driver med og holde motivasjonen oppe til tross for den tidvis belastende situasjonen som pandemien har medført.

Jeg tar det fulle og hele ansvaret for eventuelle feil og mangler ved denne oppgaven.

Bergen, juli, 2021.

Simon Ånestad

Antall sider: 118

## 1.0 Bakgrunn og aktualisering

I de siste årene har begrepet «bedrifters samfunnsansvar» fått stadig økende oppmerksomhet fra myndigheter, private bedrifter, internasjonale organisasjoner, aktivister og andre aktører. Dette fenomenet omfatter en rekke ulike politikkområder og bedrifters samfunnsansvar har blitt inkludert som en essensiell del av virksomheten i både statseide og privateide bedrifter.

Bedrifters samfunnsansvar er en norsk betegnelse på det engelske begrepet Corporate Social Responsibility (CSR). Det sentrale aspektet i dette begrepet er hvilket ansvar bedrifter bør påta seg for mennesker, miljø og samfunn som blir påvirket av deres virksomheter. Hensikten er at bedrifter skal drive virksomheten slik at de tar hensyn utover profitt og arbeide mot bærekraftig utvikling. Bedrifter kan konsentrere seg om ulike strategiske tilnærminger på samfunnsansvar som for eksempel risikohåndtering i form av omdømmeforvaltning. Bedrifter kan også velge å vise samfunnsansvar (CSR) ved å innlemme dette i deres forretningsstrategi for å løse samfunnsutfordringer. Et av motivene bak det å innlemme samfunnsansvar (CSR) i forretningsstrategien kan være for å få tilgang til nye markeder. Utenom bedrifters bidrag gjennom skatteinntekter, arbeidsplasser og økonomiske ringvirkninger kan bedrifter skape nye produksjonsmåter, forretningspraksis, produkter og tjenester som fremmer samfunnets utvikling (St.meld. nr.10 (2008-2009), s.7).

Den norske versjonen av bedrifters samfunnsansvar (CSR) skiller seg fra den amerikanske versjonen som følge av historiske utviklinger som har ført til at landenes næringslivspolitikker har utviklet seg i ulike retninger. Gjennom USAs historie har arbeid med å løse sosiale utfordringer vært i stor grad overlatt til næringslivet. Dette har skjedd i form av at rike forretningsfolk har donert penger til veldedige formål gjennom filantropi og bedrifters samfunnsansvar (CSR) og derved vært forankret i frivillige initiativer fremfor statlige reguleringer. Norge har derimot hatt en historisk utvikling som har skapt et svært egalitært samfunn sammenliknet med USA og andre europeiske land. Dette kommer blant annet av at Norge har hatt en liten og relativt fattig adel sammenliknet med andre europeiske land. Den norske versjonen av bedrifters samfunnsansvar (CSR) er på mange måter ulik den amerikanske versjonen som følge av en stat med stor eierandel i norsk næringsliv og

korporatisme. Den norske modellen er basert på trepartssamarbeid der staten mekler mellom arbeidstakernes organisasjon, LO (Landsorganisasjonen i Norge) og arbeidsgivernes organisasjon, NHO (Næringslivets hovedorganisasjon), (se vedlegg for videre utdypning om emnet).

Bedrifters samfunnsansvar er et komplisert fenomen med ulike forståelser for hva dette begrepet innebærer med tanke på hvilke hensyn og områder innenfor samfunnsansvar de velger å prioritere i sin forretningsstrategi. Jeg skal bruke følgende definisjon som den rødgrønne regjeringen la frem i stortingsmeldingen «Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi» fra 2009:

*«Bedriftene integrerer sosiale og miljømessige hensyn i sin daglige drift og i forhold til sine interessenter. Samfunnsansvar innebærer hva bedriftene gjør på en frivillig basis utover å overholde eksisterende lover og regler i det landet man opererer» (St.melding nr.10 (2008-2009), s.7).*

Det finnes en rekke stortingsmeldinger, proposisjoner, vedtekter og offentlige utredninger om bedrifters samfunnsansvar. Mange utfordringer som omfatter disse 9 tverrgående hensyn får stadig oppmerksomhet i dagens nyhetsbilde. Eksempler på dette er utfordringer med store selskaper som har underleverandører som bruker barnearbeid, ulovlig dumping av avfall, klimagassutslipp og korrupsjon i offentlig og privat sektor. En masteroppgave med problemstilling og forskningsspørsmål rettet mot hvordan staten benytter statlig eierskap for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar (CSR) er derfor svært aktuelt å skrive om.

## **2.0 Problemstilling og avgrensning**

I min masteroppgave ønsker jeg å skrive om hvordan den norske stat benytter sitt eierskap i heleide og deleide bedrifter for å få dem til å samfunnsansvar (CSR) med tanke på klima og miljø. Alle virksomheter har ansvar for å ivareta miljømessige og sosiale hensyn, om det er en privateid, deleid eller statseid bedrift eller en annen form for offentlig virksomhet. Den norske stat har sentrale roller som eier, investor og innkjøper og har en signifikant eierandel i norsk næringsliv via eierskap i børsnoterte bedrifter eller egne statseide bedrifter. Dette medfører at det settes høye forventninger og krav til den norske stat om å handle

samfunnsansvarlig i slike bedrifter. Internasjonalt samarbeid på myndighetsnivå legger vilkår for bedrifters samfunnsansvar. Dette forekommer i form av konvensjoner og avtaler for menneskerettigheter, arbeidsstandarder, miljø, bærekraftig ressursforvaltning, korrupsjon, skatt og handel (St.melding. nr.10 (2008-2009), s.13).

I min masteroppgave ønsker jeg å se nærmere på hvordan statlig eierskap påvirker bedrifters arbeid med samfunnsansvar i sine virksomheter. Min overordnede problemstilling er derfor følgende:

*Hvordan anvender den norske staten statlig eierskap i statseide og deleide bedrifter for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar (CSR) med hensyn til klima og miljø? I hvilken grad er det likheter og ulikheter på hvordan bedrifter viser samfunnsansvar rettet mot klima og miljø i bedrifter der staten har eierskap?*

Denne problemstillingen åpner muligheten for flere andre interessante spørsmål som kan videre belyse hvordan bedrifter, der staten er aksjonær, arbeider med å vise samfunnsansvar. Jeg har derfor valgt å inkludere følgende underliggende forskningsspørsmål for min problemstilling:

*1) Hvordan begrunner og vektlegger staten ulike hensyn innenfor samfunnsansvar med tanke på klima og miljø i bedrifter der staten har eierskap?*

*2) Hvordan påvirker ulike selskapsformer hvordan staten benytter sitt eierskap for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar med tanke på klima og miljø?*

Disse forskningsspørsmålene danner grunnlaget for min masteroppgave og jeg har valgt å avgrense den til å forske på to statseide bedrifter og to deleide bedrifter. Den statseide bedriften Statkraft og den deleide bedriften Equinor. Statkraft AS er et statsaksjeselskap og er morkonsernet til statsforetaket Statkraft SF. Jeg skal konsentrere meg om virksomheten til Statkraft AS, men siden at statsaksjeselskapet er underordnet Statkraft SF, blir det naturlig å omtale statsforetaket og hvordan denne selskapsformen legger føringer for Statkraft AS. Jeg har valgt en statseid og en deleid bedrift fordi at det er nødvendig med bedrifter innenfor begge former for eierforhold for å kunne svare på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål. Jeg har valgt selskaper innen kraftbransjen siden jeg er interessert i å se



på hvordan staten benytter sitt eierskap i statseide og deleide bedrifter for å få dem til å vise samfunnsansvar (CSR) med tanke på klima og miljø. Kraftselskaper har kjernevirksomhet som gjør det naturlig at mange av deres utfordringer innenfor samfunnsansvar (CSR) kan være rettet mot hvordan deres virksomhet påvirker klima og miljø. Dette gjør mitt valg av bedrifter naturlig for å kunne svare på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål.

Jeg har valgt å se på to store bedrifter fordi at diskusjonen om bedrifters samfunnsansvar, særlig når det gjelder det globale perspektivet, har handlet mye om de store selskapers makt og ansvar i en globalisert verden. En stadig mer globalisert økonomi har medført at norske bedrifter i økende grad må forholde seg til land der grunnleggende rettigheter ikke blir ivarettatt av myndighetene og lovverket. Norge har vært preget av lokale hjørnestensbedrifter som gir noe tilbake til lokalsamfunnet, men globaliseringen av næringslivet er et nyere fenomen som i større grad krever opplæring og bevisstgjøring rundt samfunnsansvar. Det er viktig å ta bedrifters størrelse i betraktning fordi at små og mellomstore bedrifter har andre strukturer som medfører andre behov enn hva store selskaper har. Dette kan også føre til at små og mellomstore bedrifter har andre motiver og måter å involvere seg på for å gi noe tilbake til samfunnet (Carson mfl., 2016, s. 307).

En annen grunn til at jeg har valgt to store bedrifter er at norsk næringsliv domineres av små bedrifter som ofte er svært knyttet til sitt lokalsamfunn. Disse små bedriftene driver ofte med dialog mellom ulike interessenter uten at de nødvendigvis stempler det som bedrifters samfunnsansvar (CSR). Mange små bedrifter kan dermed se på bedrifters samfunnsansvar (CSR) som «gammelt nytt» siden at de allerede tar hensyn til sine ansatte og lokalsamfunnet, og resten blir håndtert av lovgivende organer (Ihlen og Hoivik, 2015, s. 117).

Jeg har derfor valgt to store bedrifter siden at de må i langt større grad forholde seg til den globaliserte økonomien med internasjonale lovgivninger, reguleringer, rettighetsspørsmål osv. enn små bedrifter. Store multinasjonale selskaper har enorm makt som kan medføre stort ansvar og det gjør det nødvendig for større bedrifter å ha et mer bevisst forhold til bedrifters samfunnsansvar (CSR) enn små hjørnestensbedrifter i lokalsamfunn.

### 3.0 Teoretisk rammeverk

I denne delen skal jeg presentere mitt teoretiske rammeverk som jeg skal bruke for å drøfte min empiri til å svare på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål. Min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål er som nevnt tidligere følgende:

*Hvordan anvender den norske staten statlig eierskap i statseide og deleide bedrifter for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar (CSR) med hensyn til klima og miljø? I hvilken grad er det likheter og ulikheter på hvordan bedrifter viser samfunnsansvar rettet mot klima og miljø i bedrifter der staten har eierskap?*

*1) Hvordan begrunner og vektlegger staten ulike hensyn innenfor samfunnsansvar med tanke på klima og miljø i bedrifter der staten har eierskap?*

*2) Hvordan påvirker ulike selskapsformer hvordan staten benytter sitt eierskap for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar med tanke på klima og miljø?*

For å kunne gjøre dette har jeg valgt å ta i bruk et teoretisk rammeverk basert på teoriene nyliberalisme og prinsipal-agent-teori. I administrasjon og organisasjonsvitenskap er det mer vanlig å bruke organisasjonsteori for å drøfte problemstillinger og forskningsspørsmål, men jeg har valgt teoriene fra politisk teori og politisk økonomi fordi at de passer godt til å drøfte statlig eierskap og bedrifters samfunnsansvar i statseide og deleide bedrifter. Mitt hovedfokus i denne oppgaven er hvordan staten benytter statlig eierskap i statseide og deleide bedrifter får få dem til å vise samfunnsansvar (CSR) rettet mot klima og miljø. Det er uenigheter mellom politiske partier om hvor stor og aktiv eier staten skal være i norsk næringsliv. Partier på høyresiden vil redusere statens eierskap og gi selskapene større frihet i hvordan de utøver sin virksomhet, men partier på venstresiden vil derimot styrke statens eierskap og stille flere krav til bedriftene med tanke på hvordan de driver sin virksomhet.

Eksempler på slike krav kan være at partier på venstresiden stiller krav til selskaper med statlig eierskap om mer detaljerte bærekraftsrapporter om deres påvirkning på klima og miljø, og mer ambisiøse mål for å nå Paris-avtalens ambisjoner. Partier på høyresiden vil oftere

være av den oppfatning at dette vil føre til et for aktivt eierskap som vil svekke selskapets avkastning over tid, og mener at det er opp til selskapene selv å vurdere hvordan de skal arbeide med å vise samfunnsansvar med tanke på klima og miljø. Partier på høyresiden er av den oppfatning av at bedriftsledelsen vet bedre enn staten hvilke beslutninger som må tas for at bedriften skal være konkurransedyktig og nå statens mål som eier.

Vallentin (2012, s. 1) skriver at bedrifters samfunnsansvar (CSR) har i nyere tid blitt stadig mer eksponert for politisk debatt. Som følge av dette politiske skiftet har det ført til diskusjoner om hvorvidt og i hvilken grad bedrifters samfunnsansvar (CSR) er tilkoblet til nyliberalisme. Flere kritiske sosiologer og statsvitere har antydnet at bedrifters samfunnsansvar (CSR) er en legemliggjøring eller refleksjon av nyliberalisme.

Vallentin (2012, s. 17 og 18) skriver at offentlig politikk rettet mot bedrifters samfunnsansvar (CSR) er ikke bare begrenset til myndigheter med et nyliberalistisk syn, men har også fått fotfeste i moderne velferdsstater med sterk forankring i sosialdemokratiske verdier. Dette har ført til at det i nyere tider har oppstått korporative stater der næringsliv, det sivile samfunn, frivillige organisasjoner og myndighetene samarbeider for å styre samfunnets retning. Et eksempel på dette er samarbeidsordninger bestående av flere interessenter. De nordiske velferdsstatene er gode eksempler på denne type stater.

Tradisjonell eierskapslitteratur tar for seg prinsipal-agent-problemet. Dette problemet oppstår når en agent tar beslutninger på vegne av en prinsipal, samtidig som de to aktørenes målsetninger ikke sammenfaller og agenten sitter på relevant informasjon som prinsipalen ikke har, såkalt asymmetrisk informasjon (Prinsipal-agent-teori, 2016).

Dette kan føre til utfordringer der for eksempel Statkraft (agenten) besitter viktig informasjon som staten (prinsipalen) ikke har. Statkrafts styre kan gjerne ha andre mål enn staten og utnytte denne avstanden mellom stat og selskapsstyret til å styre virksomheten etter mål som gagner deres interesser. Prinsipal-agent-problemet kan forsterkes i deleide selskaper der staten eier sammen med private aksjonærer som kan ha andre interesser enn staten. Disse utfordringene som prinsipal-agent-teori tar for seg, gjør at denne teorien er velegnet til å drøfte min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål.

### 3.1 Nyliberalisme

Nyliberalisme er en samlebetegnelse på politiske og økonomiske ideologier og teorier, som har det til felles at de mener at samfunnet bør i stor grad organiseres i samsvar med markedsøkonomiske prinsipper. Dette grunnsynet medfører at personer og organisasjoner som omtales som nyliberalistiske går inn for privatisering av offentlige virksomheter og færre statlige inngrep i økonomien som for eksempel skatter, avgifter og ulike typer reguleringer av næringslivet (Thorsen, 2021).

Nyliberalisme er i likhet med bedrifters samfunnsansvar (CSR) et omstridt begrep og det er uenigheter blant akademikere om hvorvidt bedrifters samfunnsansvar (CSR) er et produkt av nyliberalismen. Nyliberalisme omtales ofte som synonymt med globalisering og økonomisk politikk som favoriserer mindre regulering av privat næringsliv og fri handel av kapital og varer. Dette gjenspeiles i den markedsorienterte filosofien som Det internasjonale pengefondet (IMF) og Verdensbanken er gjennomsyret av (Vallentin, 2012, s. 2 og 3).

Siden at nyliberalismen er et ord som nesten utelukkende brukes av kritikere til det som blir sett på som nyliberal politikk og nyliberale tenkemåter, er det svært få politiske partier eller enkeltpersoner som har omtalt seg selv som nyliberalistisk eller nyliberal. Organisasjoner og enkeltpersoner som omtales av kritikere som nyliberalistiske, foretrekker vanligvis å bruke betegnelse klassisk liberalisme og libertarianisme for å beskrive sine politiske grunnsyn. Klassisk liberale eller liberalistiske tenkere, som for eksempel Milton Friedman (1912-2006) Friedrich August Von Hayek (1899-1992) blir derfor omtalt av kritikere som de mest betydningsfulle nyliberale tenkerne i moderne tid. Konservative politikere som den britiske statsministeren Margaret Thatcher (1925-2013) og den amerikanske presidenten Ronald Reagan (1911-2004), blir omtalt som eksempler på nyliberale politikere (Thorsen, 2021).

Brown (2015, s. 59) skriver at den franske filosofen Michael Foucault plasserer den intellektuelle opprinnelsen til nyliberalisme på to universiteter fra Tyskland og USA. Den tyske versjonen kalles for Ordoliberalisme og oppstod på universitetet i Freiburg som oppstod i midten av 1930-årene. Den amerikanske versjonen kalles for Chicagoskolen og ble

grunnlagt i USA på universitetet i Chicago i 1950-årene. Foucault regner Friedrich August Von Hayek som en sentral intellektuell sammenkobling mellom Ordoliberalisme og Chicagoskolen. Hayek var opprinnelig en tilhenger av Ordoliberalisme, men gikk over til Chicagoskolen etter et opphold i USA i 1950-årene. Den nyliberalistiske tenkeren Milton Friedman var en sentral representant for Chicagoskolen.

Ifølge Foucault handler ikke nyliberalisme om at staten ikke skal ha noen innflytelse på et lands økonomi. Nyliberalisme handler derimot om at staten skal legge til rette for økonomisk konkurranse og vekst og la markedet regulere samfunnet. Dette nyliberalistiske synet på staten innebærer at økonomiske prinsipper skal være modellen for statlig ledelse, økonomien blir statens hovedansvar for utforming av policy og staten skal ha som mål å spre markedsøkonomiske prinsipper til statlige anlegg og ansvarsområder. Dette fører også til at økonomien mister sin status som uavhengig av staten og det blir derfor sett på som nødvendig at staten bidrar til å støtte og opprettholde den frie markedsøkonomien (Brown, 2015, s. 62).

Nyliberalistisk teori er et nyttig verktøy for å drøfte uenigheter mellom høyre- og venstresiden om statens størrelse og dets rolle i næringslivet. Nyliberalistisk teori er dermed velegnet til å drøfte min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål. Det er flere lovfestede regler som setter begrensninger på statens eierutøvelse i statseide og deleide bedrifter. Det kan derfor diskuteres i hvilken grad den norske stats eierskap og eierutøvelse er påvirket av nyliberalismen. Et eksempel på et politisk vedtak som kan betegnes som nyliberalistisk er delprivatiseringen av Statoil (senere Equinor) i 2001 under den borgerlige Bondevik-regjeringen bestående av Kristelig folkeparti (KRF), Høyre (H) og Venstre (V). Statens grad av eiermyndighet vil også være avhengig av hvilke selskapsformer ulike selskaper er organisert som.

Det faktumet at staten er varsomme med å instruere selskaper i enkeltsaker kan også omtales som nyliberalistisk av kritikere som ønsker et mer aktivt statlig eierskap. Eksempler på kritikere som ønsker dette er de rødgrønne partiene Arbeiderpartiet (AP), Sosialistisk Venstreparti (SV) og Rødt (R). Statens varsomhet med å instruere selskaper i enkeltsaker kan også føre til at staten lar være å gi instruksjoner som presser Statkraft og Equinor i en mer samfunnsansvarlig (CSR) retning for å nå bærekraftsmål rettet mot klima og miljø. På den andre siden er ikke et mer aktivt statlig eierskap nødvendigvis ensbetydende med at

bærekraftsmål rettet mot klima og miljø prioriteres i statens eierutøvelse, avhengig av hvilke politiske partier som sitter i regjering. Ulike partier på både høyre- og venstresiden har ulike oppfatninger av størrelsen på statlig eierskap og hvilke hensyn som skal prioriteres ved statlig eierskap. Sosialistisk Venstreparti kan omtales som det partiet på venstresiden som prioriterer klima og miljø sterkest og på høyresiden er det partiet Venstre som har dette som kjernesak. I statseide selskaper som Statkraft der staten er eneste aksjonær og i Equinor der staten har aksjemajoritet på 67 prosent kan staten bruke sin innflytelse til å nedstemme forslag fra aksjonærer på generalforsamlingen om mer detaljert bærekraftsrapportering. Et stort og aktivt statlig eierskap vil derfor ikke nødvendigvis være ensbetydende med å prioritere samfunnsansvarlige (CSR) ambisjoner over hensynet til selskapets avkasting over tid. Både Equinor og Statkraft er selskaper som opererer i konkurranse med andre og vil derfor være motivert av hensyn til profitt. Dette kan gjøre selskapene åpne for impulser som kan betegnes som nyliberalistiske.

Vallentin (2012, s. 7) skriver at skilnaden mellom nyliberalisme og klassisk liberalisme er at klassisk liberalisme konsentrerer seg om transaksjoner og nyliberalismens er mest opptatt av å opprettholde fri konkurranse som det styrende prinsippet for markedet. Dette er en sentral skilnad siden at fri konkurranse ikke er naturlig selvoppholdende til forskjell fra transaksjoner. Konkurranse er en kunstig konstruksjon som nødvendiggjør regelmessig styring fra staten for å opprettholde. Nyliberalisme er derfor ikke det samme som en laissez-faire-økonomi uten statlige inngrep i økonomien. En nyliberalistisk stat og samfunn er derfor avhengig av legale og regulerende rammeverk som sørger for fri konkurranse og stimulering til økonomisk aktivitet og næringsliv. Under økonomiske transaksjoner skal partene i teorien være på likeverdige vilkår, mens konkurranse handler om å skaffe seg konkurransefordeler over motparten. Nyliberalisme er derfor ikke opptatt av å motvirke ulikhet, men ser på det som en drivkraft for å drive med innovasjon og utvikling.

Det faktumet at Norge er EØS-medlem setter også begrensninger på statens eierutøvelse i og med at EØS-avtalens bestemmelser gir forbud mot offentlig støtte i selskaper med statlig eierandel. Dette begrenser statens muligheter til å prioritere ikke-kommersielle hensyn i selskaper som driver med økonomisk aktivitet. Dette medfører at staten ikke kan gi statseide og deleide selskaper støtte til kostbare prosjekter som ellers ville vært for risikable og kostbare for selskapene. Dette medfører at staten ikke kan gi finansiell støtte til prosjekter som ellers ville vært for kostbare, men ville vært formålstjenlig med tanke på bedrifters

samfunnsansvar (CSR) og oppnåelse av bærekraftsmål som for eksempel “7. Ren energi til alle”, “13. Stoppe klimaendringene”, “14. Livet i havet” og “15. Livet på land”. Disse bestemmelsene fra EØS-avtalen setter begrensninger på den norske stats eierutøvelse og legger føringer som bidrar til å opprettholde fri konkurranse og fri flyt av kapital, varer og tjenester mellom medlemslandene. Disse bestemmelsene fra EØS-avtalen kan derfor argumenteres for å være nyliberalistisk policy fra EU sin side (St. Melding nr. 8 (2019-2020), s. 68).

Nyliberalisme kan ses på som en pågående prosess som forandrer stat og samfunn etter markedsøkonomiske prinsipper fremfor et fullstendig realisert ideologisk rammeverk, policy-regime eller regulerende rammeverk. For å studere denne prosessen er det derfor nødvendig å undersøke konkrete eksempler på nyliberalisering av institusjoner i stat og samfunn fra virkeligheten (Vallentin, 2012, s. 9).

Konseptet bedrifters samfunnsansvar (CSR) er opprinnelig et konsept fra næringslivsforskning som i stor grad har vært uten politiske diskusjoner. Det er uenigheter mellom forskere hvorvidt bedrifters samfunnsansvar (CSR) har nyliberalisme som ideologisk forankring. På den andre siden kan empirien i hovedstrømlitteratur om bedrifters samfunnsansvar (CSR) betegnes som politisk fordi at den undersøker hvordan sosiale og politiske prosesser henger sammen med og påvirker næringslivets handlinger. Hovedstrømlitteraturen om bedrifters samfunnsansvar (CSR) har derimot ikke hatt for vane å reflektere over dets egne ideologiske undertoner og politiske forgreininger. Årsakene til dette er sammensatt, men en av dem er at konseptet bedrifters samfunnsansvar (CSR) har vanligvis vært en fagdisiplin innenfor forretningsstudier som tar for seg bedrifters perspektiv (Vallentin, 2012, s. 9 og 10).

Denne hovedstrøms versjonen av bedrifters samfunnsansvar (CSR) kan ses på som en moderat kritikk av korporativ kapitalisme. Det som skiller denne versjonen fra korporativ kapitalisme, er at den baserer seg på bedrifters frivillige initiativ og oppfordrer til at bedrifter driver med selvregulering i stedet for regulering fra myndighetenes side. Denne versjonen av bedrifters samfunnsansvar (CSR) er dermed basert på frihet og ser på dette som et verktøy til å utvikle nyskapende forretningsløsninger på samfunnsutfordringer som klimaendringene og naturkrisen. Konseptet er dermed forankret i en liberal diskurs som er basert på erfaringene

fra liberal kapitalisme, men det betyr ikke at bedrifters samfunnsansvar (CSR) er en nyliberal diskurs i seg selv (Vallentin, 2012, s. 10).

Friedman omtales av flere som en nyliberalistisk tenker, men var uenig i at bedrifter skulle vektlegge andre hensyn utover profitt og uttalte følgende:

*“Few trends could so thoroughly undermine the very foundations of our free society as the acceptance by corporate officials of a social responsibility other than to make as much money for their stockholders as possible” (Friedman, 1962, s. 133).*

I likhet med Hayek argumenterer Friedman for at det kan være fare for at bedrifter får for mye makt over samfunnet dersom de påtar seg ansvar utover det å oppnå størst mulig profitt. Dette kan føre til at bedrifter får altfor stor politisk makt og staten vil dermed være nødt til å gripe inn for å forhindre dette. Friedman mener derfor at bedrifter ikke bør påta seg samfunnsansvar (CSR) fordi at man da vil risikere å få en stor og kontrollerende stat som utgjør en trussel mot et åpent og fritt samfunn med fri markedsøkonomi. For å holde bedrifters makt og innflytelse i sjakk bør deres eneste hensyn være å oppnå størst mulig profitt for sine aksjonærer. Friedman og Hayek mener derfor at markedet må holdes atskilt fra politikk og samfunn. Friedman ser på bedrifters samfunnsansvar (CSR) som en sosialistisk ide som ikke er forenlig med fri markedsøkonomi. Friedman og andre nyliberalere ville derfor vært skeptiske til både statseid og deleid eierskap i selskaper som for eksempel Statkraft og Equinor. De ville også ha ment at det ikke bør være bedrifters ansvar å arbeide mot bærekraftsmålene med mindre at det ville bidra til å skape profitt for aksjonærene (Vallentin, 2012, s. 13).

Friedman og Hayek sitt syn på bedrifters samfunnsansvar (CSR) er forankret i en liberalistisk skepsis til myndighets makt og statlig kontroll. Denne tankegangen gir ikke rom for en støttende holdning til bedrifters samfunnsansvar (CSR) eller statens rolle når det kommer til å få bedrifter til å vise samfunnsansvar (CSR). Denne skepsisen var utbredt i økonomisk teori, men det dukket etter hvert opp økonomer som argumenterte for at det kunne være god forretningside for bedrifter å vise samfunnsansvar (CSR). I 2006 publiserte Porter og Kramer en artikkel i «*Harvard business review*» kalt “*Strategy and Society*” der de argumenterte for at bedrifters samfunnsansvar (CSR) innebærer ikke bare kostnader, begrensninger og veldedighet. Det kan også være en kilde til innovasjon, muligheter og konkurransefordeler.



Ifølge Kramer og Porter er bedrifters formål å bidra til økonomisk velstand. De mener at problemet til bedrifter er ikke at de ikke er samfunnsansvarlige nok, men at de ikke har utnyttet mulighetene ved å vise samfunnsansvar (CSR) på en strategisk gunstig måte (Vallentin, 2012, s. 14).

Porter og Kramer foreslår også å erstatte bedrifters samfunnsansvar (CSR) med et nytt konsept kalt CSV (creating shared value) eller «*felles verdier*» på norsk. Hensikten med dette begrepet er å omdefinere næringslivets formål. De ser på CSV som det neste steget i kapitalismens utvikling der bedrifters formål ikke er å skape profitt i seg selv, men å gi noe tilbake til samfunnet. Dette er ikke motivert av veldedighet, men av en oppfatning av at dette kan bidra til å øke bedrifters konkurransedyktighet og profitt. CSV handler ikke om å omfordele rikdom, men å øke den. Dette prinsippet gjelder ikke bare for næringslivet, men også myndigheter og ikke-statlige organisasjoner (NGO). Porter og Kramer mener at det er formålstjenlig for bedrifter å forene næringsliv og samfunn ved å bidra til å løse samfunnets utfordringer, slik at bedrifter kan forbedre sitt omdømme og gjenvinne den korporative kapitalismens integritet. I likhet med andre nyliberalister identifiserer ikke Porter og Kramer seg som nyliberalister. De omtaler heller ikke strategisk bruk av bedrifters samfunnsansvar (CSR) og “*felles verdier*” (CSV) som nyliberalistiske konsepter, men er allikevel forankret i nyliberalisme (Vallentin, 2012, s. 14 og 15).

På Equinors hjemmeside kan man finne en ytring som kan tolkes som et eksempel på et ønske om å skape “*felles verdier*” (CSV) i form av følgende setninger:

*“I Equinor liker vi utfordringer. For utfordringer betyr muligheter. Og denne muligheten har vi tenkt å gripe. Vi er overbevist om at Equinor har en viktig rolle å spille i det grønne skifte, og vi ønsker å lede an i det” (Equinor, 2021).*

Dette utsagnet fra Equinor kan tolkes som at de ser på det grønne skiftet som en forretningsmulighet til å styrke selskapets konkurransedyktighet og profitt. Equinor er under dimensjonen “*Selskaper som primært opererer i konkurranse med andre*” og befinner seg i kategorien for mål med statlig eierskap kalt “*Kategori 2- Mål om høyest mulig avkastning over tid og særskilt begrunnelse for å eie*”. Dette utsagnet kan dermed tolkes som at Equinor ser muligheter til å skape profitt og “*felles verdier*” (CSV) for selskapet.

Crouch (2012, s. 368 og 369) skriver at nyliberalismens paradoks er for det første at kritikken av etiske aspekter ved nyliberalismen har ikke forsvunnet, til tross for globalisering og en utbredt forretningsmodell basert på størst mulig profitt. Det andre paradokset er at utbredelsen av nyliberalismen har gjort det vanskeligere for næringslivsledere å påstå at deres eneste ansvar er å oppnå størst mulig profitt, og at det er statens oppgave å sette begrensninger på næringslivets makt. Nyliberalismen argumenterer for at staten er ineffektiv og man bør se til privat næringsliv for å finne løsninger på samfunnets utfordringer. Dette kan forklare privatisering av offentlige tjenester som for eksempel helsevesen og det økende omfanget av myndigheter som inviterer næringslivet til å gi innspill på politikk som berører dem. Oljeselskaper kan for eksempel inviteres til å gi innspill til myndigheters energipolitikk og veien til det grønne skiftet.

Denne tankegangen medfører derimot et paradoks når store selskaper utøver innflytelse på offentlig politikk. De bryter dermed med prinsippet om at det eneste formålet med forretninger er å drive forretning, og har ingenting med politikk eller moral å gjøre. Det nyliberalistiske prinsippet om å skille stat og marked fra hverandre blir brutt med tanke på næringslivets tette kontakt med staten. En av måtene som fører til at atskillelsen mellom stat og marked brytes er i form av næringslivets lobbyvirksomhet rettet mot staten. Et eksempel på en næringslivsorganisasjon som driver med lobbyvirksomhet overfor staten er *“Norsk olje og gass”*, som er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for oljeselskaper og leverandørbedrifter som er tilknyttet oljevirksomheten på norsk sokkel. Den norske stat er en stor eier i norsk oljenæring gjennom sin aksjemajoritet i Equinor på 67 % og kan derfor ha felles interesser med *“Norsk olje og gass”* i flere saker. Dette gir organisasjonen flere muligheter til å delta på høringer og bruke sin innflytelse til å påvirke regjeringen til å forsøke å iverksette policy som gagnar olje- og gassnæringens interesser (Crouch, 2012, s. 369 og 370).

## **3.2 Nyliberalisme og statens tilnærming til bedrifters samfunnsansvar (CSR)**

Nyliberalismen har i nyere tid også hatt betydelig påvirkning på offentlig politikk og myndigheters tilnærming til bedrifters samfunnsansvar (CSR). Dette skjer ved at statens syn på bedrifters samfunnsansvar (CSR) rammes inn i myndigheters økonomiske politikk, og anvender liberale og indirekte metoder for å styre bedrifter i en samfunnsansvarlig (CSR)

retning. I medlemsland i EU (Den Europeiske union) finner man eksempler på myndigheter som promoterer og lager maler for utvikling innenfor bedrifters samfunnsansvar (CSR) samtidig som at de opprettholder og fremsnakker dem som frivillige initiativ fra bedrifters side. En sentral drivkraft i denne utviklingen er fremveksten av oppfatningen om at det er lønnsomt for næringslivet og lands økonomi å vise samfunnsansvar (CSR). Det blir derfor sett på som en strategisk konkurransefordel for bedrifter å vise samfunnsansvar (CSR). Ifølge dette perspektivet bør myndighetenes ansvar derfor være å tilrettelegge for fri konkurranse i næringslivet fremfor å benytte statlige reguleringer for få bedrifter til å vise samfunnsansvar (CSR). Dette fører til at bedrifters samfunnsansvar (CSR) omdefineres til forretningsmuligheter og kilder til profitt fremfor å løse samfunnsproblemer og oppgaver der myndighetene kommer til kort (Vallentin, 2012, s. 16).

Ward (2004, s. 5) skriver at man kan skille mellom fire ulike kategorier for statens rolle når det kommer til å støtte bedrifters arbeid med å vise samfunnsansvar (CSR). Disse kategoriene er *“mandating”*, *“facilitating”*, *«partnering»* og *“endorsing”*. Kategorien *“mandating”* innebærer myndigheters arbeid med å fastsette lover, reguleringer, sanksjoner og offentlige institusjoner som har ansvar for å kontrollere ulike aspekter ved næringslivets investeringer og virksomheter. Kategorien *“facilitating”* dreier seg om å legge til rette for insentiver for at bedrifter skal satse på samfunnsansvar (CSR). Eksempler på slik tilrettelegging og ulike typer insentiver er skattelett på samfunnsansvarlige tiltak (CSR) og interessentdialog.

*“Partnering”* går ut på å kombinere ressurser fra offentlig sektor med privat næringsliv for å håndtere ulike utfordringer relatert til bedrifters samfunnsansvar (CSR). *“Endorsing”* handler om å vise offentlig politisk støtte til ulike former for samfunnsansvar (CSR) på markedet eller fra enkeltbedrifter. Eksempler på dette er å tilrettelegge for ulike retningslinjer som for eksempel GRI-rapportering og bærekraftsrapportering.

Disse kategoriene for myndigheters tilnærming for å støtte og legge til rette for at bedrifter skal vise samfunnsansvar (CSR), innebærer dermed bruk av myke former for statlig regulering (soft law) som baserer seg på næringslivets frivillige initiativ. Disse myke formene for regulering skal være komplementære til strengere former for regulering (hard law) for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar (CSR) og oppnå FN's bærekraftsmål. Den moderne diskursen om offentlig sektors rolle for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar (CSR) er dermed en aktiv stat, men med en hovedsakelig indirekte og begrenset rolle der staten skal stimulere næringslivet til å vise samfunnsansvar (CSR), (Vallentin, 2012, s. 17).

Vallentin (2012, s. 17 og 18) skriver at forestillingen om at konseptet bedrifters samfunnsansvar (CSR) er synonymt med nyliberalisme kan derimot utfordres. Offentlig politikk rettet mot bedrifters samfunnsansvar (CSR) har også fått fotfeste i moderne velferdsstater med sterke sosialdemokratiske verdier. Dette har medført at det i nyere tid har dukket opp flere ulike former for samregulerende modeller der næringslivet, ikke-statlige organisasjoner (NGO) i sivilsamfunnet og myndighetene bruker samarbeidsmetoder som legger til rette for nye former for sosial styring. Et eksempel på dette er utbredt partnerskap og samarbeid mellom ulike interessenter. De nordiske velferdsstatene (Norge, Sverige, Danmark og Finland) er gode eksempler på dette med sine tradisjoner for en sterkt sosialt forankret økonomi gjennom regulering, korporative forhandlinger og et næringsliv med en aktiv stat. Den norske modellen er basert på en korporativ organisering med samarbeid der staten fungerer som mekler mellom arbeidstakernes interesseorganisasjon (LO) og arbeidsgivernes interesseorganisasjon (NHO).

Vallentin (2012, s. 19 og 20) skriver at i nyere litterære bidrag til bedrifters samfunnsansvar (CSR) skrives det om et politisk perspektiv på konseptet. Dette politiske perspektivet argumenterer for at spørsmål rundt bedrifters samfunnsansvar (CSR) og ansvarliggjøring må håndteres på et globalt nivå. Årsaken til dette er at det i dag er store internasjonale selskaper som er spredt over store deler av verden. Nasjonalstaten er dermed ikke tilstrekkelig for regulering når selskapers virksomhet sprer seg på tvers av landegrenser. Det er derfor nødvendig å ty til global governance fremfor nasjonal governance. Dette skjer i form av prinsipper og retningslinjer fra for eksempel FNs Global Compact, GRI-rapportering (Global reporting initiative) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Disse retningslinjene og prinsippene baserer seg på frivillighet og har svake eller fraværende mekanismer for å kunne sørge for at selskaper handler i tråd med dem. Både Statkraft og Equinor er en del av FNs Global Compact og følger GRI-standardene for bærekraftsrapportering.

Vallentin (2012, s. 20 og 21) konkluderer med at selv om at nyliberalismen er en viktig drivkraft i debatten om næringslivets rolle i samfunnet, er det misvisende å fremstille bedrifters samfunnsansvar (CSR) som ensbetydende med nyliberalisme. Vallentin mener at det derimot er nødvendig å ha en større bevissthet om at det finnes flere liberalistiske varianter av konseptet. Man kan skille mellom fire ulike ideologiske varianter av bedrifters

samfunnsansvar (CSR) med ulike kjennetegn. Sosial eller innbundet liberalisme finner man i hovedstrømsversjonen av bedrifters samfunnsansvar (CSR) som argumenterer for en integrering av næringsliv og samfunn på bedrifters premisser. Klassisk liberalisme innenfor bedrifters samfunnsansvar (CSR) gjenspeiles i Friedman sitt kritiske standpunkt til konseptet. Den klassisk liberale varianten av konseptet forteller at bedrifters eneste ansvar er profittmaksimering for aksjonærene. Den nyliberale varianten forteller at bedrifter skal gi noe tilbake til samfunnet på frivillig basis. Den fjerde varianten er den postliberale varianten som er en politisk versjon av bedrifters samfunnsansvar (CSR) som konsentrerer seg om demokratiske verdier fremfor bedrifters frivillige initiativer.

### **3.3 Prinsipal-agent-problemet**

Tradisjonell eierskapslitteratur tar opp teorier om utfordringer ved delegering av ansvar fra eiere til styret og ledelsen. Dette bygger på en agent-teori innenfor samfunnsøkonomi og statsvitenskap som kalles for prinsipal-agent-problemet. Dette problemet oppstår i tilfeller der en agent, for eksempel styret og ledelsen, forvalter verdier på vegne av en prinsipal (eieren), men de to aktørene har forskjellige mål og agenten besitter viktig informasjon som prinsipalen ikke har. Dette problemet kan bli ytterligere forsterket ved statlig eierskap som følge av avstanden mellom den reelle eieren (folket), forvalter av eierskapet og selskapets styre og ledelse. For å minske dette problemet kan prinsipalen forsøke å gi agenten insentiver som fører til at agenten har de samme målene som prinsipalen. Prinsipal-agent-problemet kan være vanskelig å håndtere i selskaper der staten har sektorpolitiske mål siden at målstrukturen ofte er mer kompleks enn i selskaper som har mål om høyest mulig avkastning over tid. Det blir dermed vanskeligere å vurdere selskapets måloppnåelse. Prinsipal-agent-problemet kan også oppstå i selskaper der staten er deleier, som for eksempel Equinor, og har derfor mindre myndighet til å styre og gi selskapet instruksjoner for å tjene statens mål med selskapet (St.melding nr. 8 (2019-2020), s. 22).

For mine utvalgte selskaper er staten prinsipal i selskapene Statkraft og Equinor. Statkrafts styre fungerer som agenter på statens vegne. I Equinor har staten en aksjemajoritet på 67 %, men er dermed ikke den eneste prinsipalen siden at private investorer har også aksjeposter i selskapet. I Equinor må dermed selskapets ledelse forholde seg til flere prinsipaler med ulike interesser enn i det heleide selskapet Statkraft. Når agenten må forholde seg til flere

prinsipaler kan dette føre til at prinsipal-agent-problemet forsterkes ytterligere. I slike tilfeller må agenten forholde seg til flere prinsipalers interesser. Dette kan føre til uenigheter mellom prinsipalene om selskapets mål og prioriteringer. Dersom prinsipalene ikke kommer til enighet kan dette føre til at prinsipalene forsøker å få agenten til å prioritere sine egne interesser på bekostning av den andre prinsipalen. Eksempler på slike uenigheter er uenigheter mellom det statlige eierskapet og de private aksjonærene om hvordan staten og de private aksjonærene skal oppnå deres mål med selskapet. Både staten og de private aksjonærene har som felles interesse av å oppnå avkastning, men det kan oppstå uenigheter om hvordan selskapet skal prioritere bedriftens samfunnsansvar (CSR) med tanke på klima og miljø.

Christiaens (2020, s. 393 og 394) skriver at staten har en uklar posisjon innenfor nyliberalismen der enkelte vil påstå at nasjonalstaten har blitt svekket i de siste tiårene. Folk som argumenterer for at nasjonalstaten har blitt svekket, viser til at det internasjonale finansmarkedet har fått sterk global makt og innflytelse. De argumenterer derfor for at staten har blitt kapret av kapitaleiernes interesser. Tilhengere av nyliberalismen vil derimot argumentere for at staten har en fortsatt viktig rolle som tilrettelegger for fri konkurranse og entreprenørskap i næringslivet. Forskerne Streeck og Vogl forener disse perspektivene ved å konsentrere seg om politisk økonomi innenfor nyliberalisme. Ut ifra deres perspektiv er den nyliberale staten preget av en konflikt mellom to fronter med forskjellige interesser og perspektiver på hvem staten skal tjene. Folket stemmer på politikere som vil tjene folkets interesser, men kapitaleiere forventer at staten iverksetter politikk som gagnar deres interesser om størst mulig profitt på deres investeringer. Streeck og Vogl argumenterer for at dette er en pågående prosess som fører til at staten blir underlagt kapitaleiere og finansfolks interesser. Den norske stat er eneste eier i Statkraft og majoritets-eier i Equinor og dette kan føre til debatter om hvorvidt den norske stat forvalter eierskapet etter samfunnets og folkets interesser eller kapitaleieres interesser.

Når staten har eierskap i selskaper kan prinsipal-agent-problemet bli ytterligere forsterket på grunn av avstanden mellom den reelle eieren (folket), forvalteren av selskapet (staten) og selskapets ledelse. Myndighetene er folkevalgt og forvalter eierskapet på vegne av folket, men folket har ikke direkte innflytelse på driften av selskaper med statlig eierskap. Dette kan føre til informasjonsasymmetri mellom staten og folket, så vel som mellom staten og selskapets ledelse.

Christiaens (2020, 400) skriver at for agent-teoretikere, tjener moderne demokratiske stater to prinsipaler. På den ene siden er politikere ansvarlige overfor folket, som stemmer på kandidater som tjener deres interesser. På den andre siden, er aksjonærene som bruker sin innflytelse for å forsøke å få politikere til å iverksette politikk som gagnar investorers interesser. Myndighetene er dermed forpliktet til folket på en liknende måte som selskapet er forpliktet til aksjonærenes interesser. Dette kan skape konflikter i statens utøvelse av sitt eierskap i statseide og deleide bedrifter.

I statseide selskaper som Statkraft er staten eneste aksjonær og prinsipal-agent-problemet kan være svakere siden at staten er den eneste prinsipalen og har større eiermyndighet i statseide selskaper enn deleide selskaper med flere aksjonærer, som Equinor. Dette kan muligens gjøre at staten står friere til å prioritere bedrifters samfunnsansvar (CSR) og FNs bærekraftsmål rettet mot klima og miljø. På den andre siden kan også staten velge å nedprioritere bedrifters samfunnsansvar (CSR) og FNs bærekraftsmål rettet mot klima og miljø i utøvelsen av sitt eierskap. Dette kan variere alt etter hvilke partier som sitter i regjering og hvordan de prioriterer bærekraftsmål rettet mot klima og miljø opp mot andre bærekraftsmål. Det kan også være private aksjonærer i deleide selskaper som for eksempel Equinor, som ønsker å prioritere dette over profitt. Staten kan derimot bruke sin aksjemajoritet til å stemme ned forslagene til fordel for statens avkastning fra selskapet.

Christaens (2020, s. 40) skriver at ifølge politiske økonomer har nyliberaliseringen av staten foregått som følge av at kapitaleiernes interesser har kapret statsapparatet. Dette kan forklares ved hjelp av prinsipal-agent-problemet der staten må forholde seg til ulike interesser. Dette kan være en utfordring ved statlig eierskap, men kan reduseres ved å forsøke å få agentene til å ha samme mål som prinsipalene. Christiaens argumenterer for at agent-teorier har formet selskaper via selvoppfyllende profetier og insentiver som får selskapsstyret å handle på vegne av aksjonærers interesser på bekostning av andre interessenter. Dette fører videre til at stater oppfører seg i større grad som store private konserner enn suverene stater. Kapitaleiernes interesser blir også ifølge Christiaens videre ivaretatt via internasjonale organisasjoner som Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet (IMF). Den norske stats eierskap er begrenset av internasjonale retningslinjer fra EØS-avtalen som gir forbud mot statsstøtte til selskaper med statlig eierandel og OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse.

### 3.4 Oppsummering

Mitt teoretiske rammeverk bestående av nyliberalismen og prinsipal-agent-problemet skal utfylle hverandre for å svare på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål. Jeg skal bruke disse teoriene til å forklare begrensninger og muligheter staten har i sin eierskapsutøvelse i statseide og deleide bedrifter for å få dem til å vise samfunnsansvar (CSR) med tanke på klima og miljø. Disse teoriene skal også brukes til å forklare hvordan ulike selskapsformer påvirker statens eierutøvelse for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar (CSR) med tanke på klima og miljø; og hvordan staten begrunner og vektlegger ulike hensyn innenfor samfunnsansvar. For å drøfte hvordan Statkraft og Equinor vektlegger ulike hensyn med tanke på klima og miljø må jeg vurdere dette ut ifra hvilke bærekraftsmål de prioriterer i sin virksomhet og statens forventninger i forbindelse med dette.

Nyliberalismen er en samlebetegnelse på politiske og økonomiske ideologier og teorier, som er overbevist om at staten bør i stor grad organiseres i samsvar med markedsøkonomiske prinsipper. Nyliberalismen er et omstridt begrep og brukes nesten utelukkende av kritikere av politikk og tenkemåter som anses for å være nyliberale. Det er derfor svært få personer som omtaler seg selv som nyliberale. Noen av de mest kjente tenkerne som betegnes som nyliberale er Milton Friedman og Friedrich August Von Hayek. Kjente politikere som omtales som nyliberalistiske er Margaret Thatcher og Ronald Reagan.

Nyliberalistisk teori er nyttig for å forklare forholdet mellom statlig eierskap og bedrifters samfunnsansvar (CSR) i statseide og deleide bedrifter. Partier på høyre- og venstresiden er ofte uenige om størrelsen på statlig eierskap og hvordan dette skal utøves. Nyliberalismen kan hjelpe med å forklare dette ved å påpeke hvordan nyliberalistiske ideer har påvirket staten til å organisere seg etter markedsøkonomiske prinsipper. Dette kan brukes til å forklare Solberg-regjeringens ønske om å redusere statens eierskap og partier på venstresiden sitt ønske om at staten skal være en mer aktiv eier med et sterkere eierskap.

Prinsipal-agent-problemet er et nyttig verktøy for å drøfte statens eieroppfølging av selskaper og hvordan de viser samfunnsansvar (CSR) med tanke på klima og miljø. Staten har ulik grad av eiermyndighet alt etter selskapsform og hvor stor eier staten er i et selskap. Det statseide



«statsaksjeselskapet (AS)» Statkraft AS er eid av «statsforetaket (SF)» Statkraft SF og har andre lovbestemmelser og retningslinjer for statens eiermyndighet enn det deleide allmennaksjeselskapet Equinor ASA. Statens eiermyndighet foregår på generalforsamlingen, men staten kan få informasjon som er av relevans for eieroppfølgingen gjennom eierdialoger og informasjonsmøter med aksjonærene. Når staten er deleier med andre aksjonærer kan dette føre til utfordringer i og med at selskapsstyret (agenten) har to ulike prinsipaler i form av staten og de private aksjonærene. Dette kan føre til at staten og de private aksjonærene (prinsipaler) arbeider for å få selskapsstyret (agenten) til å handle etter sine egne interesser på bekostning av den andre aksjonæren (prinsipalen). Dette kan dermed føre til at oppnåelse av statens forventinger og mål med eierskapet svekkes. Aksjonærer kan også forsøke å påvirke staten til å handle etter deres interesser og skaper dermed et nyliberalistisk paradoks der skille mellom stat og marked viskes ut.

Nyliberalismen og prinsipal-agent-problemet gir ulike perspektiver på statlig eierskap og bedrifters samfunnsansvar (CSR) og kan utfylle hverandre for å belyse ulike sider ved min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål. Statlig eierskap og bedrifters samfunnsansvar (CSR) er et komplekst tema som kan drøftes ut ifra ulike teoretiske rammeverk, men jeg har valgt disse to perspektivene fordi at de passer godt til å drøfte min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål og den tilknyttede empirien.

## 4.0 Forskningsdesign

Yin (2018, s. 26) skriver at alle former for empirisk forskning har et implisitt og gjerne eksplisitt forskningsdesign. Forskningsdesignet er en logisk sekvens som kobler sammen empiriske data til studiets forskningsspørsmål og dets konklusjoner. Et forskningsdesign kan derfor defineres som en *logisk plan for å komme fra her til der*. I denne sammenhengen kan *her* defineres som spørsmålene som skal besvares, og *der* er konklusjonene for disse spørsmålene. Mellom *her* og *der* kan det dukke opp en rekke trinn som blant annet innsamling av relevant datamateriale. Min masteroppgave er basert på en kvalitativ metodisk tilnærming der dataene innsamles ved hjelp av dokumentanalyse. Som nevnt tidligere ønsker jeg å svare på følgende problemstilling og forskningsspørsmål:

*Hvordan anvender den norske staten statlig eierskap i statseide og deleide bedrifter for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar (CSR) med hensyn til klima og miljø? I hvilken grad er det*

*likheter og ulikheter på hvordan bedrifter viser samfunnsansvar rettet mot klima og miljø i bedrifter der staten har eierskap?*

*1) Hvordan begrunnes statlig eierskap i statseide og deleide bedrifter og hvordan vektlegges ulike hensyn innenfor samfunnsansvar med tanke på bærekraftsmål rettet mot klima og miljø opp mot profitt i bedrifter der staten har eierskap?*

*2) Hvordan påvirker ulike selskapsformer hvordan staten benytter sitt eierskap for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar med tanke på klima og miljø?*

Med denne problemstillingen og disse to underliggende forskningsspørsmålene ønsker jeg å finne ut hvordan og i hvilken grad staten anvender sitt statlige eierskap for å få bedrifter til å prioritere CSR og handle mer samfunnsansvarlig med tanke på bærekraftig utvikling. Bedrifter må ofte vurdere hvilke hensyn som skal prioriteres der hensyn til CSR-spørsmål må veies opp mot hensyn til konkurransedyktighet og profitt. Det vil, med tanke på min problemstilling, være interessant å analysere i hvilken grad staten anvender sitt eierskap aktivt for å påvirke bedrifters prioriteringer eller overlater dette hovedsakelig til bedrifters ledelse. Jeg har valgt å supplere min problemstilling med to underliggende forskningsspørsmål for å få et mer detaljert og omfattende sammenlikningsgrunnlag for mine utvalgte bedrifter.

Utforming av problemstilling og forskningsspørsmål setter premissene for hvilken metodisk tilnærming og type datamateriale som er mest hensiktsmessig å anvende i gjennomføringen av masteroppgaven. En grunnleggende måte å kategorisere ulike spørsmål på er å skille mellom spørsmål som starter med «*hvem*», «*hva*», «*hvor*», «*hvordan*» og «*hvorfor*». Spørsmål som starter med «*hvordan*» og «*hvorfor*» har til hensikt å være forklarende og det vil dermed være naturlig å anvende blant annet casestudie og eksperimenter som forskningsmetode. Min problemstilling stiller seg spørsmål som lyder «*hvordan*» og «*hvilke*» og alle mine underliggende forskningsspørsmål starter med «*hvordan*». Min masteroppgave har en spørsmålsutforming bestående av ordene «*hvordan*» og «*hvilke*» der jeg skal sammenlikne to bedrifter og mitt forskningsdesign er derfor utformet som en forklarende case-studie. Jeg har valgt en statseid og en deleid bedrift fordi at det er nødvendig for å kunne ha et sammenlikningsgrunnlag for å svare på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål (Yin, 2018, s. 9 og 10).

En definisjon av casestudie kan deles opp i to deler der en casestudie defineres som en empirisk metode som undersøker et samtidig fenomen (case) i dybden og innenfor dets kontekst i virkeligheten. Dette gjelder særlig når skillet mellom fenomenet og konteksten kan være uklart. Dette skiller en casestudie fra andre typer forskningsdesign som for eksempel eksperimentelle design der fenomenet holdes atskilt fra dets kontekst. I et eksperiment kan konteksten ignoreres ved å «kontrollere» den i et lukket laboratorium. Den andre delen av Yin sin definisjon av en casestudie oppstår som følge av at det kan være vanskelig å skille fenomenet og konteksten fra hverandre i virkelighetens verden. Kjennetegnene ved en casestudie som belyses i den andre delen av Yin sin definisjon går ut på at en casestudie forholder seg til en teknisk særegen situasjon der det vil være flere variabler av interesse enn datapunkter. En casestudie vil derfor dra fordel av tidligere utvikling og teoretiske proposisjoner som kan være til hjelp for utvikling av forskningsdesign, datainnsamling og analysing av data. En casestudie anvender derfor flere typer datakilder der data konvergerer på et triangulerende vis (Yin, 2018, s. 15).

Grønmo (2015, s 390) skriver at kvalitative metoder er velegnet til å skape en helhetlig forståelse av de fenomenene som studeres. Mine to utvalgte case-enheter (bedrifter) som jeg analyserer, må derfor forstås i lys av de større kontekstene som mine case-enheter inngår i. Dette forutsetter at jeg har data om mine bedrifter så vel som konteksten de inngår i. Den ene bedriften er heleid av staten (Statkraft) og den andre er deleid med et betydelig statlig eierskap (Equinor). Dette medfører at staten er en betydelig interessent med stor innflytelse på bedriftene og det er derfor nødvendig at jeg er bevisst på konteksten når jeg analyserer relevante stortingsmeldinger og rapporter fra selskapene. Staten er dermed konteksten som jeg analyserer mine selskaper ut ifra.

## 4.1 Validitet

Grønmo (2015, s. 221) skriver at validitet dreier seg om datamaterialets grad av gyldighet for de problemstillingene som forskningsprosjektet skal belyse. Validiteten er høy dersom forskningsdesignet og datainnsamlingen bidrar til å innbringe data som er relevante for problemstillingene. Validiteten er høyere jo bedre de gjeldende data svarer på forskerens problemstilling. Det kan gjerne være vanskelig å vurdere hvor godt dette samsvaret er, og grad av validitet avhenger av kvaliteten på utformingen av forskningsdesignet. Validiteten er

lav dersom forskningsdesignet er lite egnet til problemstillingen slik at forskeren undersøker noe annet enn det problemstillingen ønsker å belyse. Når det gjelder validitet skiller man også mellom *begrepsvaliditet*, *intern validitet* og *ekstern validitet*.

### 4.1.1 Begrepsvaliditet og operasjonaliseringer

Begrepsvaliditet dreier seg om hvorvidt forskningsdesignet har operasjonaliseringer som står i samsvar med hva problemstillingen ønsker å svare på. Det kan være utfordrende å oppnå høy begrepsvaliditet i casestudier og kritikere påpeker at denne type forskningsdesign ofte mislykkes med å utforme operasjonaliserte mål som er tilfredsstillende. Forskere som utfører casestudier, kan derfor være tilbøyelige til å anvende subjektive vurderinger som passer forskerens allerede iboende forestillinger (Yin, 2018, s. 42 og 43).

En metode for å styrke en casestudie sin begrepsvaliditet er ved å bruke flere ulike typer kilder for datainnsamlingen. Det har tidligere blitt gjennomført casestudier som baserer seg utelukkende på en type datakilde, men en av styrkene ved casestudier er muligheten for å triangulere ulike typer datakilder (Yin, 2018, s. 126). Jeg har valgt å utelukkende å konsentrere meg om tekstdokumenter som datakilde på grunn av at det er lett tilgjengelighet av dokumenter fra myndighetene og mine utvalgte bedrifter som kan belyse min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål. Jeg har valgt å ikke benytte meg av andre datakilder som for eksempel intervjuer på grunn av at kombinasjon av ulike datakilder ofte blir tidkrevende og omfattende. Det kan også være vanskelig å få tak i og avtale tid med relevante intervjuobjekter.

Min beslutning om å bare bruke en enkelt type datakilde i form av tekstdokumenter fører til at mitt forskningsdesign ikke gir mulighet til å se mine funn i en større kontekst i samme grad som ved bruk av flere typer datakilder. Dette fører til at mitt forskningsdesign sin begrepsvaliditet er noe svekket. På den andre siden gir dette meg anledning til å anvende en større variasjon av dokumenter og gå mer i dybden på disse enn dersom jeg triangulerte flere ulike datakilder. Mine utvalgte dokumenter i form av stortingsmeldinger, stortingsinnstillinger, bærekraftsrapporter og årsrapporter er svært egnet for å belyse min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål. Dette kan dermed styrke mitt forskningsdesign sin begrepsvaliditet (Yin, 2018, s. 127).

Til tross for disse svakhetene ved mitt forskningsdesign vil jeg vurdere dets begrepsvaliditet som god fordi at jeg har klart å konstruere operasjonaliseringer som er velegnede verktøy for å gjennomføre min masteroppgave.

Grønmo (2015, s. 73 og 74) skriver at å operasjonalisere problemstillingen og underliggende forskningsspørsmål innebærer å formulere tydelige kriterier for hvordan enhetene, begrepene og sammenhengene i problemstilling og underliggende forskningsspørsmål presenteres ved empiriske data. Det utvikles dermed under denne prosessen operasjonelle definisjoner av ulike aspekter i problemstillingen og de underliggende forskningsspørsmålene. Det er nødvendig med klare kriterier for hvordan bestemte enheter, begreper eller sammenhenger kan bli funnet i empirisk materiale som for eksempel dokumenter. Operasjonaliseringen av problemstillingen og de underliggende forskningsspørsmålene vil være et viktig utgangspunkt for å kunne vurdere hva slags type data som skal samles inn, analysemetode og hvilke konklusjoner analyseresultatene danner grunnlag for.

For å svare på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål har jeg utviklet operasjonaliseringer som er basert på begreper fra mine utvalgte statlige dokumenter og bedrifters bærekraftsrapporter og årsrapporter. Som nevnt tidligere lyder min problemstilling følgende:

*Hvordan anvender den norske staten statlig eierskap i statseide og deleide bedrifter for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar (CSR) med hensyn til klima og miljø? I hvilken grad er det likheter og ulikheter på hvordan bedrifter viser samfunnsansvar rettet mot klima og miljø i bedrifter der staten har eierskap?*

For å videre utdype min problemstilling har valgt å supplere den med to underliggende forskningsspørsmål. Disse underliggende forskningsspørsmålene har avgrensete søkelys der jeg skal undersøke aspekter som er relevante for min problemstilling. Mine to underliggende forskningsspørsmål lyder som nevnt tidligere følgende:

*1) Hvordan begrunnes statlig eierskap i statseide og deleide bedrifter og hvordan vektlegges ulike hensyn innenfor samfunnsansvar med tanke på bærekraftsmål rettet mot klima og miljø opp mot profitt i bedrifter der staten har eierskap?*

*2) Hvordan påvirker ulike selskapsformer hvordan staten benytter sitt eierskap for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar med tanke på klima og miljø i bedrifter der staten har eierskap?*

For å svare på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål skal jeg også bruke referanser og sitater fra mine data for å belyse funn som svare på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål, samt underbygge funn for mine dimensjoner og kategorier.

#### **4.1.2 Operasjonalisering av forskningsspørsmål nr. 1**

Operasjonaliseringene av mitt første forskningsspørsmål som lyder «*Hvordan begrunner og vektlegger staten ulike hensyn innenfor samfunnsansvar med tanke på klima og miljø i bedrifter der staten har eierskap?*», er basert på stortingsmeldingen «*Statens direkte eierskap i selskaper, bærekraftig verdiskaping*».

For å kunne svare på mitt første forskningsspørsmål har jeg konstruert operasjonaliseringer av begrunnelser for statlig eierskap, statens mål som eier og bærekraftsmål for klima og miljø. Begrunnelser for statlig eierskap har dimensjonen «*Selskaper som primært opererer i konkurranse med andre*».

Den førstnevnte dimensjonen «*Selskaper som primært opererer i konkurranse med andre*» består av 3 ulike kategorier som er ulike begrunnelser for statlig eierskap i Statkraft og Equinor. Disse kategoriene er følgende: «*Ringvirkninger fra hovedkontorfunksjoner*», «*Tidligere naturlige monopoler*» og «*Naturressurser og grunnrente* (St. melding nr. 8 (2019-2020) s. 17).

For min andre dimensjon som jeg kaller «*statens mål som eier*» har jeg en underliggende kategori som lyder følgende: «*Kategori 2- Mål om høyest mulig avkastning over tid og særskilt begrunnelse for å eie*» (St. melding nr. 8 (2019-2020), s. 31).

Min tredje dimensjon som jeg kaller for «*Bærekraftsmål for klima og miljø*» består av kategorier som er basert på FNs bærekraftsmål. I disse kategoriene inkluderer jeg kun bærekraftsmål rettet mot klima og miljø som mine utvalgte bedrifter prioriterer i sine bærekraftsrapporter. Mine kategorier er «*7. Ren energi for alle*», «*13. Stoppe klimaendringene*», «*14. Livet i havet*» og «*15. Livet på land*», (FN, 2021).

### **4.1.3 Operasjonalisering av forskningsspørsmål nr. 2**

Operasjonaliseringen av mitt andre forskningsspørsmål som lyder «*Hvordan påvirker ulike selskapsformer hvordan staten benytter sitt eierskap for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar med tanke på klima og miljø?*», er basert på selskapsformer som benyttes ved statlig eierskap. For dette forskningsspørsmålet benytter jeg dimensjonen som jeg kaller for «*Selskapsformer benyttet ved statlig eierskap*» og mine kategorier består kun av selskapsformer som benyttes i mine utvalgte statseide og deleide bedrifter. Mine kategorier for denne dimensjonen er «*Statsaksjeselskap (AS)*», «*Allmennaksjeselskap (ASA)*» og «*Statsforetak (SF)*». Disse selskapsformene gir ulike rammer for statens eierutøvelse og kan derfor påvirke hvor mye staten kan benytte eierskapet til å få bedrifter til å vise samfunnsansvar med tanke på klima og miljø. Hvilke selskapsformer bedrifter blir underlagt er også avhengig av hvilke mål staten har med eierskapet i bedriftene (St. melding nr. 8 (2019-2020), s. 64 og 65).

## **4.2 Intern validitet**

Det kan være utfordrende å skape intern validitet for casestudier i form av spuriøse effekter. Intern validitet dreier seg som kausalsammenhenger for å trekke slutninger i studier og er mest relevant for forklarende casestudier der forskeren har til hensikt å undersøke hvorvidt man kan trekke kausalsammenhenger mellom x og y. Min masteroppgave har et forskningsdesign i form av utforskende casestudie basert på dokumentanalyse for å kunne svare på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål. Det er ikke mulighet for å trekke statistiske slutninger mellom x og y som utelukker at z (tredjevariabel) forårsaker y for mitt forskningsdesign. Dette svekker den interne validiteten for min masteroppgave. Statens eierskap og eierutøvelse må forholde seg til fastsatte lover, retningslinjer og forpliktelser fra både nasjonalt nivå og fra internasjonale avtaler og organisasjoner som statens ti prinsipper for god eierstyring, OECDs retningslinjer for statlig eierskap, EØS-avtalens forbud mot statsstøtte til bedrifter med statlig eierskap og Paris-avtalen. Statlig

eierskap og bedrifters samfunnsansvar (CSR) er dermed komplekse emner som gjør det vanskelig å trekke kausalsammenhenger mellom x og y og utelukke at z (tredjevariabel) kan ha forårsaket y (Yin, 2015, s. 44 og 45).

Min masteroppgaves interne validitet kan styrkes også ved at jeg anvender en analyseteknikk kalt forklaringsbygging (explanation building). Denne analyseteknikken går ut på å analysere casestudiets data ved å utvikle forklaringer for data i casestudiet. Denne analyseteknikken er særlig relevant for forklarende casestudier. Det kan på den andre siden være vanskelig å avdekke årsakssammenhenger og utvikle presise mål for casestudier siden at de fleste casestudier utarter forklaringsbygging i en narrativ form. Dette fører til at det er naturlig å anvende samfunnsvitenskapelige teorier. Av denne årsaken har jeg valgt å anvende nyliberalistisk teori og prinsipal-agent problemet for å styrke min masteroppgaves interne validitet. (Yin, 2018, s. 179).

### 4.3 Ekstern validitet

Yin (2018, s. 45 og 46) skriver at ekstern validitet dreier seg om i hvilken grad et studiets funn kan generaliseres videre utover i samfunnet. Når det gjelder casestudiets eksterne validitet er spørsmålsutformingen til problemstillingen og forskningsspørsmålene relevant for i hvilken grad man kan generalisere ut ifra funnene. Casestudier som har spørsmålsformen «hva» gir mindre rom for generalisering ut ifra funn, men forskningsdesignet kan kompensere for dette ved å ha forskningsspørsmål som anvender ulike spørsmålsformer som «hvordan» og «hvorfor».

Min masteroppgave sin problemstilling og underliggende forskningsspørsmål kombinerer spørsmålsformene «hvordan» og «hvilke» i tillegg til at jeg har sammenlikningsgrunnlag i form av en statseid og en deleid bedrift. Dette bidrar dermed til å styrke mitt forskningsdesign sin eksterne validitet. På den andre siden svekkes min oppgaves eksterne validitet som følge av at jeg begrenser oppgaven min til en statseid og en deleid bedrift. Dette gjør det vanskelig å generalisere videre ut ifra mine funn, men på den andre siden styrkes min validitet ved at for å svare på min problemstilling anvender jeg stortingsmeldingen «*Statens direkte eierskap i selskaper bærekraftig verdiskaping*» til å forklare statens begrunnelser for statlig eierskap, statens eierutøvelse, rammeverk for statens eierutøvelse, statens ti prinsipper for god eierstyring, statens forventninger til selskapene og hvordan staten oppfølger selskapenes



måloppnåelse. Stortingsmeldingen tar dermed for seg områder som er legger føringer for andre selskaper der staten er aksjonær enn mine to utvalgte selskaper. Data fra denne stortingsmeldingen styrker min masteroppgaves eksterne validitet, men svekkes samtidig av at det er individuelle forskjeller som legger føringer for statens eierutøvelse som for eksempel statens eierandel, begrunnelse for statens eierskap og statens mål for selskapene der staten har eierskap.

## 4.4 Reliabilitet

Reliabilitet handler om datamaterialets grad av pålitelighet for forskningen man gjennomfører. Et forskningsdesign har høy reliabilitet dersom en annen forsker kan komme frem til de samme funnene og konklusjonene som tidligere ved å følge de samme datainnsamlingsmetodene som forskningsdesignet. For å kunne teste grad av reliabilitet for en casestudie er det nødvendig å studere den samme casen gjentatte ganger fremfor å gjenskape resultatene fra den originale case-studien ved å studere en annen case. Formålet med reliabilitet er å minimere feil og grad av partiskhet (bias) i en studie (Yin, 2018, s. 46).

Yin (2018, s. 46) skriver at det er sjeldent mulighet for å gjenskape en casestudie, men at man bør allikevel drøfte casestudiens grad av reliabilitet av prinsipp. Dette kan gjøres ved å dokumentere fremgangsmåten man har benyttet for å komme frem til funnene under datainnsamlingen. Det er ikke mulig å gjenskape en casestudie uten å dokumentere funn fra datainnsamlingen. Jeg må derfor under dokumentasjonen være nøye med å gi grundige forklaringer på hvilke dokumenter jeg henter data fra. Dersom man ikke dokumenterer nøye nok vil dette svekke forskningsdesignets reliabilitet og muligens føre til at dem som skal vurdere casestudien mistenksomme. Jeg må også tydeliggjøre hvilke data jeg anvender når jeg skal drøfte min empiri ut ifra mitt teoretiske rammeverk. Det kan også forekomme endringer med tanke på rammeverk, lovbestemmelser og prinsipper for statlig eierskap som gjør at min casestudie ikke kan gjenskapes. Stortinget kan for eksempel vedta at staten skal delprivatisere Statkraft eller at staten skal kjøpe ut de private aksjonærene i Equinor for å gjøre det helt statseid igjen. Statkraft og Equinor kan også velge å fjerne eller inkludere nye bærekraftsmål rettet mot klima og miljø i fremtiden. Dette fører til at man må forholde seg til ny data enn hva jeg behøvde i masteroppgaven.

## 4.5 Dokumentanalyse og datamateriale

Grønmo (2015, s. 189) skriver at før datainnsamlingen starter, er det viktig å avklare fokus for datainnsamlingen. Denne avklaringen bygger på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål og danner vurderingsgrunnlaget for hva slags data som er relevante for min masteroppgave.

Det empiriske datamaterialet mitt kommer utelukkende fra dokumentanalyse. De skriftlige dokumentene som jeg vil anvende for min masteroppgave er stortingsmeldinger, stortingsinnstillinger, årsrapporter, bedrifters bærekraftsrapporter og internettsider som blant annet regjeringens og bedrifters hjemmesider. Det er to stortingsmeldinger og en stortingsinnstilling som er særlig relevante for min masteroppgave. *St. meld nr. 10 (2009-2010) Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*, *St. meld nr. 8 (2019-2020) Statens direkte eierskap i selskaper, bærekraftig verdiskaping og Innst. 225 (2019-2020) Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen*. Når det gjelder empirisk datamateriale fra mine utvalgte bedrifter vil jeg i stor grad anvende årsrapporter fra Statkraft og Equinor. Jeg skal i stor grad benytte meg av sitater fra Innst. 225 for å vise enigheter og uenigheter om statlig eierskap og bedrifters samfunnsansvar (CSR) mellom politiske partier.

Der jeg skal gjennomføre dokumentanalyse må jeg følge rådene til Asdal og Reinertsen (2020, s. 31) og følge med på hvem som er adressat og mottaker i dokumentene. Dokumenter står sjelden alene og flere av mine dokumenter inngår i en serie av tekster og hendelser som utfolder seg over tid. Dette demonstreres i Innst. 225 (2019-2020) som er knyttet til stortingsmeldingen «Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi». Disse dokumentene er en del av et praksisfelt der flere mennesker er delaktig i å skrive, behandle, sirkulere, lese, diskutere og bruke dem. Mine utvalgte offentlige dokumenter og rapporter fra bedrifter med statlig eierskap er en del av en serie av tekster som utfolder seg over tid (Asdal og Reinertsen, 2020, s. 31).

Jeg har valgt dokumentanalyse som datainnsamlingsmetode fordi at en av fordelene med å gjøre dokumentanalyse er at store mengder empiri er lett tilgjengelig via åpne databaser og nettsider. Eksempler på slike databaser som jeg henter mine relevante dokumenter fra er Stortinget og regjeringen sine nettsider. Dette gjør det mulig å skrive interessante og relevante oppgaver som er kun basert på slikt åpent materiale innenfor den begrensede

tidsrammen som en masteroppgave omfatter. Offentlige dokumenter er offentlig tilgjengelige og gjør at jeg ikke behøver å søke om innsyn for å få tillatelse til å lese og bruke dokumentene for masteroppgaven. Denne fordelene gjelder for mine utvalgte dokumenter fra staten og min utvalgte statseide bedrift (Statkraft) og deleide bedrifts (Equinor) årsrapporter og bærekraftsrapporter (Asdal og Reinertsen, 2020, s. 162 og 163).

Man kan få enda flere dokumenter tilgjengelig dersom man søker om innsyn i arkiver eller ber om tilgang direkte hos aktører som er relevante for problemstillingen og forskningsspørsmål. Dette kan derimot være svært tidkrevende innenfor rammen av en masteroppgave og jeg har derfor ikke valgt å benytte meg av denne muligheten. (Asdal og Reinertsen, 2020, s. 163).

## 4.6 Kildekritikk

Når man gjennomfører datainnsamlingen fra de utvalgte dokumentene, er det viktig å foreta kildekritiske og kontekstuelle vurderinger av de enkelte tekstene. Når det gjelder kildekritiske vurderinger er det viktig å vurdere kildenes tilgjengelighet, relevans, autentisitet og troverdighet. Kildekritikk er særlig viktig for min masteroppgave som baserer seg på data fra kvalitativ dokumentanalyse (Grønmo, 2015, s. 190).

Vurderinger av ulike dokumenters tilgjengelighet må foretas før datainnsamlingen starter, men det kan oppstå nye muligheter og behov for å inkludere flere tekster underveis i arbeidet med masteroppgaven. Jeg vil vurdere mine utvalgte dokumenter som lett tilgjengelige i og med at jeg ikke behøver å søke staten og mine utvalgte bedrifter om innsyn for å få tilgang til dem. Vurdering av teksters relevans vil være en svært viktig oppgave under datainnsamlingen. Når jeg skal gjennomføre datainnsamlingen må jeg identifisere og registrere det innholdet i tekstene som er relevant for min masteroppgaves problemstilling og underliggende forskningsspørsmål. Denne relevansvurderingen av mine utvalgte dokumenter vil også forsterke muligheter for å vurdere hvorvidt at mine utvalgte dokumenters relevans og autentisitet (Grønmo, 2015, s. 190).

Kildekritiske vurderinger er også avhengige av at dokumentene sees i sammenheng med andre kilder og i lys av annen kunnskap som blant annet dokumenters avsender og mottaker, og de forholdene som blir beskrevet i dokumentene. (Grønmo, 2015, s. 190).

Asdal og Reinertsen (2020, s. 211 og 212) skriver at når man gjør kildekritiske vurderinger av dokumenter er det viktig å vurdere hvorvidt at man kan stole på at man har funnet det man trenger. Når mine dokumenter ligger åpent og raskt tilgjengelig betyr det ikke nødvendigvis at jeg alltid finner den mest relevante dataen i dokumentene. Både staten og mine utvalgte selskaper kan velge å hemmeligholde eller tilbakeholde vesentlig informasjon.

Avsender for denne stortingsmeldingen er Nærings- og fiskeridepartementet under Solberg-regjeringen som tilhører høyresiden. Partier som tilhører høyresiden, ønsker i mange tilfeller å redusere statens eierskap og vektlegge ulike prioriteringer når det gjelder samfunnsansvar. Denne partiskheten kan synliggjøres i form av at Solberg-regjeringen skriver at de mener at privat eierskap bør være hovedregelen i norsk næringsliv. De ønsker derfor å redusere eierskapet i bedrifter der de mener at det ikke lenger er noen begrunnelse for statlig eierskap. Når jeg analyserer stortingsinnstilling 225 (2019-2020) må jeg også være bevisst på at avsenderne gir uttrykk for sine politiske meninger rettet mot statlig eierskap og er derfor ikke nøytrale ytringer.

Bedrifter har også av interesse å fremstille seg selv i godt lys i sine årsrapporter og bærekraftsrapporter for å styrke deres omdømme. Dette kan føre til at for eksempel Statkraft og Equinor velger å fremheve deres tiltak for reduserte utslipp på norsk sokkel og nedprioritere rapporteringen av forurensing utenfor Norges grenser. Min masteroppgave er som nevnt tidligere begrenset av at jeg utelukkende bruker dokumentanalyse. Dette gjør at jeg ikke kan bruke andre datainnsamlingsmetoder som kan gi meg informasjon som ikke kommer frem i dokumenter. Jeg kunne for eksempel ha intervjuet folk som arbeider i departementene som mine utvalgte statseide og deleide bedrifter er underlagt (Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet). Dette kunne ha bidratt til å nærmere belyse og sammenlikne hvordan staten anvender statlig eierskap for å få statseide og deleide bedrifter til å vise samfunnsansvar. Det ville også vært interessant å bruke kvantitative metoder for å svare på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål. Jeg kunne for eksempel ha analysert regnskapet i årsrapporter til Statkraft og Equinor for å finne ut i hvilken grad de investerer i fornybar energi. Det ville også vært gunstig å analysere selskapenes bærekraftsrapporter og deres kvantitative mål for deres fotavtrykk på klima og miljø. Dette kunne ha styrket min oppgaves validitet og reliabilitet, men jeg valgte å ikke benytte denne muligheter på grunn av masteroppgavens begrensninger med tanke på dets begrensede omfang og tidsrom.

## 4.7 Forskningsetikk

Ifølge Asdal og Reinertsen (2020, s. 212) innebærer god forskningsetikk å sikre at vi samler inn og bruker informasjon på en etisk forsvarlig måte. Dette innebærer å følge normer og krav for hva som er forsvarlige måter å gjennomføre forskning på. Ikke alle typer kilder og data er fritt tilgjengelig for videre forskning og innsamling og lagring av informasjon fra enkeltpersoner blir strengt regulert. Siden at min masteroppgave er en ren dokumentanalyse med lett tilgjengelig datamateriale er ikke disse forskningsetiske hensynene relevante når jeg samler inn og analyserer data.

Selv om at jeg i kraft av å kun anvende dokumentanalyse ikke møter på mange av disse forskningsetiske hensynene, er det allikevel flere forskningsetiske prinsipper som må tas hensyn til under casestudier. Når man gjennomfører en casestudie er det blant annet viktig å unngå partiskhet (bias) når man analyserer data. Det er også viktig å ikke plagiere eller falsifisere informasjon og at jeg tar ansvar for mitt eget arbeid. Dette innebærer blant annet å holde meg oppdatert på relevant forskning, strebe etter kredibilitet og adressere begrensninger ved avhandlingens metodologiske valg (Yin, 2018, s. 87).

## 5.0 Presentasjon av data og empiri

I denne delen skal jeg presentere relevante data for å kunne svare på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål. Mitt datamateriale er basert på stortingsmeldinger, en stortingsinnstilling, bedrifters nettsider, årsrapporter, bærekraftsrapporter og diverse internettsider.

Jeg henter data fra både offentlige dokumenter og bedrifters dokumenter for å svare på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål. For å svare på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål er det viktig å ta for seg empiri som utdyper mine operasjonaliseringer. For å svare på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål skal jeg bruke dimensjoner og kategorier til å beskrive hvilke midler staten har til disposisjon i kraft av sitt eierskap til å påvirke bedrifter, statens begrunnelser og mål for eierskapet.

Jeg skal også bruke relevante sitater som verktøy til å demonstrere hvordan for eksempel politiske partier forsøker å påvirke hvordan staten benytter sitt eierskap for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar med tanke på klima og miljø. Jeg skal for eksempel benytte sitater fra Innst. 225 (2019-2020) for å vise i hvilken retning Solberg-regjeringen og opposisjonspartier i næringskomiteen forsøker å påvirke det statlige eierskapet. Jeg skal også demonstrere via operasjonaliseringer av bærekraftsmål hvordan bedrifter prioriterer områder innenfor samfunnsansvar som er relatert til klima og miljø. For å analysere sammenhengen mellom statlig eierskap og bedrifters samfunnsansvar (CSR) er det nødvendig å analysere empiri fra staten i form av stortingsmeldinger og stortingsinnstillinger opp mot bedrifters hjemmesider, årsrapporter og bærekraftsrapporter. Staten har forventninger og krav til bedrifter der staten har eierandel og det er derfor nødvendig å se på kilder fra staten og bedriftene.

## 5.1 Hvorfor staten eier

I Innst. 225 (2019-2020), s. 2) står det at begrunnelsen for eierskap angir årsaken til at staten har direkte eierskap i den aktuelle bedriften, og blir ivaretatt ved å eie en bestemt andel i bedriften og som oftest via bestemmelser for vedtektene. Statens mål som eier søkes oppnådd innenfor bestemmelsene i vedtektene. Staten setter klare mål som eier for hver bedrift og gir styret nødvendig frihet og ansvar til å forvalte og videreutvikle selskapet på best mulig måte. Staten bidrar til bedriftens måloppnåelse ved å være en støttende og utfordrende eier.

Begrunnelser for hvorfor staten er eier i selskaper i dag kan deles i to grupper. Den første gruppen omfatter *begrunnelser for å eie selskaper som primært opererer i konkurranse med andre ...* Den andre gruppen omfatter *begrunnelser for å organisere statens oppgaveløsning i selskap ...* Disse selskapene opererer primært i konkurranse med andre (St. melding nr. 8 (2019-2020), s. 17).

Både Statkraft og Equinor er underlagt begrunnelsen «*Selskaper som primært opererer i konkurranse med andre*» og jeg vil derfor bare bruke denne begrunnelsen for statlig eierskap som dimensjon i min masteroppgave.

Statens direkte eierskap omfatter selskaper hvor statens eierskap forvaltes direkte av et departement. Dette utgjør i dag 73 selskaper. Siden 2002 blir det i hver stortingsperiode lagt

frem for Stortinget en melding om statens samlede direkte eierskap, en såkalt eierskapsmelding. I eierskapsmeldingen redegjør regjeringen for begrunnelser for statens direkte eierskap i selskaper, hva staten eier, inkludert hva som er statens begrunnelse for eierskapet og statens mål som eier i hvert selskap, samt hvordan staten utøver sitt eierskap, inkludert statens prinsipper for god eierstyring og statens forventninger til selskapene. Selskapene med statlig eierandel er en betydningsfull gruppe selskaper i Norge som leverer varer og tjenester som er viktige for samfunnet. Det er i siste instans det norske folk som er eiere av statens eierandel i selskapene. Staten forvalter eierskapet på vegne av fellesskapet (Innst. 225 (2019-2020), s. 1).

### **5.1.1 Selskaper som opererer primært i konkurranse med andre**

I St. meld. nr. 8 (2019-2020), s. 17) står det at de underliggende begrunnelsene for statlig eierskap i selskaper som går under dimensjonen «*Selskaper som opererer primært i konkurranse med andre*», er vanligvis at staten mener at det er en form for markedssvikt som fører til at markedsløsningen ikke gir høyest velferd. I dagens markedsøkonomi er det mange former for markedssvikt og en av statens viktigste oppgaver er å begrense konsekvensene av markedssvikt. For å utføre denne oppgaven kan det gjøres ulike tiltak. I noen tilfeller løses dette ved at staten i stor grad fjerner markedsmechanismene ved virksomheten, og tar over produksjonen av varer og tjenester for innbyggerne. I andre tilfeller blir markedssvikt løst gjennom direkte reguleringer, slik at markedsmechanismene får operere innenfor rammer som er gitt av staten. Dette kan ta form av krav fra staten om at selskaper skal unngå eller redusere utslipp av klimagasser og miljøforurensning. Det kan på den andre siden i enkelte tilfeller være utfordrende å innføre effektive reguleringsmekanismer. Da kan alternativet være at staten er heleier eller deleier av selskaper som konkurrerer med andre selskaper.

Statens begrunnelser for å eie selskaper som primært opererer i konkurranse med andre kan deles i fem kategorier. Disse kategoriene er *ringvirkninger fra hovedkontorfunksjoner, samfunnsikkerhet og beredskap, markedssvikt i deler av kapitalmarkedet, tidligere naturlige monopoler og naturressurser og grunnrente* (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 17)

### **5.1.2 Ringvirkninger fra hovedkontorfunksjoner**

Økonomisk virksomhet kan ha ulike former for eksternaliteter. Dette er virkninger for andre parter, som ikke omsettes i et marked. Et eksempel på en form for eksternalitet er

forurensning fra en bedrift, som påfører andre negative konsekvenser uten at bedriften må kompensere berørte parter for det. Et annet eksempel på en eksternalitet er bedrifter som produserer helseskadelige produkter som tobakksvarer. Slike former for eksternaliteter forsøker gjerne staten å korrigere ved hjelp av direkte reguleringer eller avgifter (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 17 og 18).

Det finnes også positive former for eksternaliteter. En spesiell form for positiv eksternalitet er «ringvirkninger fra hovedkontorfunksjoner», som er en av kategoriene i min dokumentanalyse. Det er begrenset forskning på virkninger av store selskapers hovedkontorplassering. Nedbygging av handelshindre og enklere muligheter for kontakt tvers over landegrenser har ført til at produksjon plasseres der det er mest gunstig økonomisk sett, uavhengig av hvor selskapets hovedkontor er lokalisert. Det er allikevel sannsynlig at det vil forekomme noen direkte effekter knyttet til verdiskaping på hovedkontoret og til etterspørselen etter spesialiserte tjenester. Det er ofte naturlig at flere kompetente spesialist-, beslutnings- og stabsmiljøer blir lokalisert ved hovedkontoret. Dette kan gjelde innenfor fore eksempel styring og ledelse av ulike forretningsområder og datterselskaper, områder innenfor strategi, finans, transaksjoner, lederutvikling, risikostyring, kontroll og etterlevelse, investorkontakt og jus (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 18).

Store konsern bidrar også ofte til verdiskaping ved hjelp av nettverk av underleverandører. Store konsern er også ofte etablert i flere nasjonale teknologi- og industriklynger, og kan dermed gi samhandling og kompetanseoverføring mellom og internt i klyngene. Internasjonale aktører, som blant annet investeringsbanker, konkurrenter og samarbeidspartnere, kontakter ofte selskapets beslutningstakere som befinner seg på hovedkontoret. Dette fører til at hovedkontoret kan fungere som læringsarenaer for internasjonal kunnskap for bransjer og det internasjonale kapitalmarkedet, som kan spres videre til andre deler av næringslivet (St.meld. nr. 8, (2019-2020), s. 18).

Det kan derimot være usikkert hvorvidt lokaliseringen av hovedkontor har noen påvirkning på beslutninger som er viktige for selskapets utvikling. Beslutningstakerne har ofte større kunnskaper om rammebetingelser og investeringsmuligheter i hjemlandet og dette kan påvirke selskapets beslutninger. Selskaper med virksomheter i flere land kan også velge å prioritere hjemmemarkedet i perioder med svak vekst og uro internasjonalt. Denne type beslutninger kan derfor ha betydelige ringvirkninger. De mulige ringvirkningene fra



hovedkontoret kan variere betydelig avhengig av både selskapet og næringsstrukturen i området der selskapets hovedkontor er lokalisert. Det kan tenkes at selskapene må være av en viss størrelse for at hovedkontoret skal ha betydelige ringvirkninger. Ringvirkningene kan også være større fra selskaper som konkurrerer i internasjonale markeder, siden slike selskaper har høyere produktivitet enn de som ikke konkurrerer internasjonalt. I tillegg kan summen av ringvirkninger fra flere store selskapers hovedkontor ha en høyere verdi enn for hvert enkelt selskap isolert sett. Eierskifter og fusjoner er imidlertid betydelige påvirkningsfaktorer for hovedkontorendringer. Det kan derfor være hensiktsmessig å beholde statlig eierskap i bedrifter for å beholde hovedkontor innenfor Norges grenser (St.meld. nr. 8, (2019-2020), s. 18).

### **5.1.3 Tidligere naturlige monopoler**

På 1800-tallet ble det utbygget ny infrastruktur i form av jernbane, telegraf og senere telefon og kraftnett. Slike former for infrastruktur og tjenester var og er fortsatt til dels, naturlige monopoler som kan være vanskelige å regulere slik at markedsmekanismer gir en samfunnsøkonomisk gunstig produksjon. Siden at denne formen for infrastruktur er nettverksbyggere som kobler sammen enten knutepunkter eller sluttbrukere, vil det ofte bare være plass til en leverandør for hvert marked. Dersom det er to konkurrenter, vil kundene vanligvis bruke aktøren med flest brukere. Det største nettverket ender derfor ofte i praksis opp som monopolist, og kan dermed kreve høyere pris siden at det ikke er konkurranse (St. meld. nr. 8, (2019-2020), s. 19).

I dag er det vanligere å regulere denne type nettverkstjenester slik at det åpner for konkurranse. Et selskap kan få ansvaret for selve infrastrukturen, og bli pålagt å selge tilgang på like vilkår til andre selskaper som leverer tjenester til sluttbrukerne. Et eksempel på disse endringene er innenfor kraftforsyning der eierskapet til kraftnettet har blitt skilt fra selve kraftproduksjonen. I dag er flere av de statlige etatene som tidligere drev disse naturlige monopolene omdannet til selskaper, samtidig som endringer av reguleringer har åpnet for konkurranse (St.meld. nr. 8, (2019-2020), s. 19).

### **5.1.4 Naturressurser og grunnrente**

Næringsdrivende virksomheter kan få tilgang til en form for grunnrente. Det kan gjelde for eksempel tilgang til naturressurser som vannkraft eller fossile energikilder, som kull, olje og

naturgass. Slik grunnrente vil gi næringsdrivende større avkastning enn dersom arbeidskraft og kapital ble anvendt i annen produksjon. I tilfeller der det ses på som gunstig å inndra grunnrente kan ulike virkemidler benyttes som blant annet grunnrenteskatter og auksjoner. Store vannkraftprodusenter er også underlagt regler om å gi konsesjonskraft og må betale konsesjonsavgift. Statlig eierskap har også blitt anvendt for å sikre råderetten til å disponere over og til en viss grad inntekter fra Norges store naturressurser. Et eksempel på dette er det heleide kraftselskapet Statkraft (St.meld. nr. 8 (2019-2020) s. 19)

Det kan være uenigheter blant politikere om hvorvidt og i hvilken grad det er nødvendig med statlig eierskap for å kunne oppnå disse hensynene, ettersom det har forekommet mange endringer siden utnyttelsen av de nevnte naturressursene begynte. De som argumenterer for redusert statlig eierskap på utnyttelse av naturressurser argumenterer med at naturressurser er stedbundet og staten vil dermed uavhengig av eierskap ha en viss kontroll på naturressursene. Staten kan bruke ulike metoder for å regulere forvaltningen av dem og sikre seg en andel av avkastningen og grunnrenten gjennom skattesystemet (St.meld. nr. 8 (2019-2020) s. 19).

## **5.2 Hvordan organisering som selskap påvirker styringen**

Statens oppgaveløsning kan organiseres som en del av staten i form av et forvaltningsorgan eller som et selvstendig rettssubjekt som fungerer som en form for selskap eller stiftelse. Dersom staten bruker selskapsformen som virkemiddel gir det andre rammevilkår for styringen enn om oppgaveløsningen håndteres i form av et forvaltningsorgan. I et forvaltningsorgan blir beslutninger tatt på vegne av staten og med statsrådets fullmakt. Statsråden er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for alle beslutninger i et forvaltningsorgan (St.meld. nr. 8, (2019-2020), s. 20)

Selskaper skiller seg også fra forvaltningsorganer på flere andre måter. En av disse er at selskaper vil som oftest ha inntekter fra salg av varer eller tjenester i et marked, mens de fleste forvaltningsorganer får mesteparten av sine utgifter dekket av en bevilgning over statsbudsjettet. En annen forskjell som skiller selskaper fra forvaltningsorganer er at et selskap må ha sitt eget kapitalgrunnlag, egenkapital og i noen tilfeller medkapital (lån), som skal finansiere selskapets eiendeler. Ordinære forvaltningsorganer har derimot ikke egenkapital. En tredje betydelig forskjell mellom selskaper og forvaltningsorganer er at et selskap kan muligens gå konkurs, men forvaltningsorganer kan ikke det siden at de er en del

av staten. Når man organiserer en virksomhet som et selskap skaper det større avstand mellom virksomheten og departementet og dersom det er behov for aktiv politisk styring, vil det tilsi bruk av forvaltningsorgan (St. meld. nr. 8 (2019-2020), s. 21).

### **5.3 Potensielle utfordringer ved statlig eierskap**

Det kan oppstå ulike utfordringer ved statlig eierskap i selskaper. Staten har andre begrunnelser for eierskap i selskaper enn private eiere. Selv om at statens mål med eierskap i selskaper som konkurrerer med andre er å oppnå høyest mulig avkastning over tid, betyr det ikke at motivet bak eierskapet springer ut fra hensyn til kapitalforvaltning eller sparing. For å motvirke slike utfordringer har staten over tid profesjonalisert eierutøvelsen. Statlig eierskap skal utøves på en profesjonell og kompetent måte for å kunne være en god, langsiktig og verdiskapende eier (St. meld. nr. 8 (2019-2020), s. 21).

En av utfordringene ved statlig eierskap er at staten har flere ulike roller. Dette kan føre til mulige rollekonflikter når staten både har ansvaret for å regulere et bestemt marked, eller er en stor kjøper i et marked, samtidig som at staten eier et av selskapene som deltar i dette markedet. Staten kan også ha ansvaret for å tildele konsesjoner eller lisenser, og for diverse enkeltvedtak som bestemmer hva et selskap kan og ikke kan foreta seg. Dette kan føre til mulige rollekonflikter ved at det kan forekomme uklarhet om hvorvidt statens andre funksjoner utøves med hensikt å gi fordeler til statens egne selskaper. Uklarhet om roller og mistanke om partiskhet kan føre til betydelige negative konsekvenser selv om mistanken skulle være ubegrunnet (St. meld. nr. 8 (2019-2020), s. 21).

For å unngå at det oppstår slike rollekonflikter skiller staten eierfunksjonen fra andre funksjoner som gir rammer for selskapets virksomhet. Siden slutten av 1990-årene har forvaltningen av statens eierskap i selskaper som hovedsakelig driver virksomheten i konkurranse med andre blitt stadig mer profesjonalisert og i stor grad samlet i den sentrale eierskapsenheten i Nærings- og fiskeridepartementet. Hensikten har vært å redusere risikoen for og mistanke om mulige rollekonflikter (St. meld. nr. 8 (2019-2020), s. 22).

Det er også utfordringer ved å ivareta forutsetninger for å utvikle selskaper og utøve verdiskapende eierskap. De aller fleste private eiere med store eierandeler er representert i selskapets styre og tar derfor en aktiv rolle som eier. Staten har som en stor eier betydelig

innflytelse på valg av styremedlemmer og gir klare forventninger til selskapene. Staten har derimot, med tanke på sine ulike roller og for å unngå politisk involvering i og ansvar for selskapets beslutninger, valgt å ikke benytte muligheten for styredeltakelse. Denne formen for passiv eierutøvelse kan på den andre siden skape prinsippal-agent-problemer ved at selskapsstyret prioriterer andre hensyn enn eiernes interesser (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 22).

Når staten ikke benytter seg av muligheten for styredeltakelse kan dette gi selskapet større frihet, men det kan muligens svekke statens muligheter til å benytte sitt eierskap for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar. Dette kan for eksempel gjøre at staten har færre verktøy til rådighet for å påvirke bedrifters beslutninger og investeringer. Dette kan for eksempel gjøre det vanskeligere å få Equinor til å gjøre de nødvendige grønne investeringene for å oppnå bedriftens bærekraftsmål rettet mot klima og miljø.

I St. melding nr. 8 (2019-2020), s. 22) blir det beskrevet flere begrunnelser for hvorfor staten ikke alltid har benyttet seg av aktiv eierutøvelse. Argumentasjonen går ut på at staten har i kraft av sine ulike roller mange forskjellige mål og oppgaver, og må derfor veie flere hensyn opp mot hverandre når politikk skal iverksettes. Dette har opp gjennom historien skapt utfordringer for utøvelse av statlig eierskap. Aktivt eierskap basert på politiske føringer som ikke gagnar statens mål som eier, kan ifølge stortingsmeldingen være et vel så stort eller større problem som passivt eierskap. Dette kan skape uklare insentiver og føre til at selskapet har prioriteringer som ikke gagnar statens langsiktige mål. Solberg-regjeringen argumenterer derfor for at politisk eierstyring som beskrevet over vil stå i strid med eierpolitikken for statlig eierskap slik den er beskrevet i denne eierskapsmeldingen.

Selskapsorganisering gir også staten mindre muligheter til å gripe inn i enkeltbeslutninger enn dersom virksomheten blir organisert som forvaltningsorgan. Solberg-regjeringen mener at staten bør være varsom med å gi instruksjoner til selskapets sture gjennom generalforsamling. Selskapsorganisering kan medføre i noen tilfeller at selskapet som løser oppgaver på vegne av staten selv må være i stand til å balansere mellom ulike hensyn. Dette kan være krevende for selskapet dersom det omfatter spørsmål som er kontroversielle eller skaper politisk debatt. Slike beslutningers legitimitet vil derfor ofte være avhengig av å kunne ha en forankring til et demokratisk valgt organ. Dette gjør det nødvendig at staten gir tydelige rammer og sektorpolitiske mål for selskapene (St.meld. nr. 8, (2019-2020), s. 23).

Disse begrensningene ved statsrådens eiermyndighet i selskaper vil ofte innebære at staten må forholde seg til interessene til andre aksjonærer når staten har til hensikt å gi instruksjoner for styrets drift av selskapet. Dette kan begrense statens mulighet til å gi instruksjoner til selskapets styre om å vise mer samfunnsansvar rettet mot klima og miljø.

Det kan derimot også argumenteres for at statens beslutning om å være varsomme med å gi selskaper instruksjoner i enkeltsaker, kan føre til at selskaper nedprioriterer samfunnsansvarlige beslutninger rettet mot klima og miljø i enkeltsaker. Dette kan dermed føre til informasjonsasymmetri der selskapets styre besitter betydelig mer informasjon om selskapets prioriteringer innenfor samfunnsansvar enn hva statsråden og det gjeldende departementet besitter. Dette kan dermed svekke statens evne til å benytte statlig eierskap for å styre selskaper i en retning som fører til at dem prioriterer samfunnsansvarlige hensyn som for eksempel bærekraftsmålene.

St.meld. nr. 8 (2019-2020, s. 23) skriver også at staten eier stor del av Norges kapital og har betydelig omfang av direkte eierskap i norske selskaper. Staten kan også utøve stor makt over landets befolkning gjennom utforming av politikk og forvaltermyndighet. Dette kan etter Solberg-regjeringens oppfatning føre til maktkonsentrasjon hos staten på bekostning av norske innbyggere. Solberg-regjeringen er av den oppfatning at initiativ og investering fra private aktører er drivkraften bak utviklingen av økonomien i et demokratisk samfunn. Regjeringen ønsker derfor å få til et mer spredt eierskap og over tid redusere statlig eierskap.

Næringskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ytrer at de ikke er enige i eierskapsmeldingens ideologiske ambisjon om minst mulig statlig eierskap. Eierskapsmeldingen begrunner dette synet med at det vil bidra til spredt eierskap og mer makt til borgerne. Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at det er en lite gjennomtenkt tankegang når norsk næringsliv går inn en spesiell tid med grønn omstilling som vil nødvendiggjøre pragmatisk bruk av de virkemidlene staten har til disposisjon. Disse medlemmene mener derfor at det statlige eierskapet må styrkes for å sikre fremtidig verdiskaping i Norge. Disse medlemmene mener derfor at fremfor å spørre hva man kan selge av statens eierandeler, må man heller spørre hvordan det statlige eierskapet kan på best mulig måte bidra til å løse de økonomiske utfordringene Norge står overfor og bidra til grønn omstilling (Innst. 225 (2019-2020), s. 4).

I St.meld. nr. 8 (2019-2020) er Nærings- og fiskeridepartementet på vegne av Solberg-regjeringen avsender, og Stortinget er mottaker. Avsnittet ovenfor viser at den borgerlige Solberg-regjeringen ønsker å redusere eierskapet. I Innst.225 (2019-2020) kommer det frem at det er uenigheter mellom partiene i Solberg-regjeringen og opposisjonen om hvor stort statlig eierskap bør være. Solberg-regjeringen og de rødgrønne partiene er uenige når det kommer til størrelsen på det statlige eierskapet, men de borgerlige partiene er ikke prinsipielt imot statlig eierskap. Næringskomiteens medlemmer fra de borgerlige partiene uttrykker følgende synspunkt på i hvilke tilfeller det er fornuftig med statlig eierskap:

*Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre, og Kristelig folkeparti, viser til at staten fortsatt vil eie flere selskaper for å ha eierskap til naturressurser og viktig infrastruktur og for å beholde norsk hovedkontor til viktige selskaper. Staten bør ha eierandeler i selskaper når det er den beste løsningen for å ivareta ulike behov staten har (Innst. 225, (2019-2020), s. 4).*

I Innst. 225 (2019-2020), s. 4) gir komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti uttrykk for at de vil ha et sterkt statlig eierskap for å sikre kontroll over naturressurser, viktig infrastruktur og viktige industribedrifter. Disse medlemmene mener at det er viktig at staten fortsatt skal være en stor eier i strategisk viktige deler av norsk næringsliv, og mener at dette vil være avgjørende for å lykkes med å utvikle og forsterke omstillingen i norsk økonomi. Det statlige eierskapet fører også til at viktige kompetansmiljøer som ellers ville forsvunnet ut av landet forbli i Norge.

Videre sier næringskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk venstreparti at Solberg-regjeringen har fokus på nedsalg, og ikke oppkjøp. De rødgrønne medlemmene mener derimot at det er gode grunner til å styrke det statlige eierskapet i fremtiden, og at det må utredes ulike modeller for å kunne ivareta dette (Innst.225 (2019-2020) s. 4).

Disse medlemmene kommer derfor med følgende forslag: «Stortinget ber regjeringen styrke det statlige eierskapet slik at dette blir et strategisk verktøy for å bidra til omstillingen av norsk økonomi» (Innst.225 (2019-2020), s. 4). I tillegg kommer Arbeiderpartiet, Senterpartiet

og Sosialistisk Venstreparti med følgende forslag: «*Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å øke, ikke redusere, det statlige eierskapet*» (Innst.225 (2019-2020), s.5).

Disse uttalelsene fra næringskomiteen viser at det kan forekomme uenigheter mellom politiske partier om hvor stort statens eierskap skal være i norsk næringsliv. Solberg-regjeringen baserer seg på en ideologisk ambisjon om å redusere statlig eierskap og den rødgrønne siden har ideologiske overbevisninger som gjør at de ønsker å styrke det statlige eierskapet.

## **5.4 Kategorisering av selskaper med statlig eierandel**

Selskaper med statlig eierandel har siden 2006 vært kategorisert basert på statens mål som eier og delvis basert på begrunnelser for statlig eierskap. Selskapene blir delt opp i tre kategorier der selskaper som primært opererer i konkurranse med andre er vanligvis i kategori 1 og 2. Selskaper som primært ikke opererer i konkurranse med andre plasseres vanligvis i kategori 3. Statens mål med eierskap i selskaper i kategori 1 er høyest mulig avkastning over tid. Solberg-regjeringen er av den oppfatning av at selskaper som befinner seg i kategori 1 ikke lenger har en begrunnelse for statlig eierskap. Solberg-regjeringen har derfor ambisjon om å redusere statlig eierskap i selskaper som befinner seg i kategori 1 (St. meld. nr. 8 (2019-2020), s. 31).

Det er uenigheter mellom de politiske partiene om hvor stort omfang statens eierskap skal omfatte, men alle næringskomiteens medlemmer, unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, er enig i at privat eierskap bør være hovedregelen i norsk næringsliv. Et annet flertall bestående av alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er enig i at statlig eierskap bør begrunnes i enten sektorpolitiske mål eller at eierskapet er den beste løsningen for å kunne ivareta statens interesser (Innst. 225 (2019-2020), s. 11).

Selskaper som plasseres i kategori 2 er selskaper hvor staten har mål om høyest mulig avkastning over tid, og hvor staten har en særskilt begrunnelse for å eie (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 31). Solberg-regjeringen (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 32) mener også at det kan være aktuelt å redusere statlig eierskap i selskaper i kategori 2, for eksempel dersom

begrunnelsen for statlig eierskap bortfaller eller dersom statens begrunnelse for eierskapet kan ivaretas gjennom andre eierstrukturer eller virkemidler.

Statens mål med eierskap i selskaper som plasseres i kategori 3 er mest mulig effektiv måloppnåelse av sektorpolitiske mål. Selskaper som befinner seg i kategori 3 opererer primært ikke i konkurranse med andre. Enkelte av selskapene kan derimot ha noe virksomhet hvor de opererer i konkurranse med andre aktører. I slike selskaper har staten vanligvis mål om høyest mulig avkastning over tid i den avgrensede delen av selskapets virksomhet (St. meld. nr. 8 (2019-2020), s. 31).

Solberg-regjeringen uttaler i St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 32) at endringer i statens eierskap i selskaper i kategori 3 er vanligvis kun aktuelt dersom behovet for statlig virkemiddelbruk endres eller bortfaller, eller dersom oppgavene som er lagt til et selskap kan bli ivarettatt på en bedre eller mer effektiv måte ved hjelp av andre virkemidler enn statlig eierskap. Det kan være aktuelt for staten å etablere nye selskaper, inkludert i form av å skille ut statlig virksomhet, dersom det er gode begrunnelser for dette.

Disse uttalelsene fra næringskomiteen viser at det kan forekomme uenigheter mellom politiske partier om hvor stort statens eierskap skal være i norsk næringsliv. Solberg-regjeringen baserer seg på en ideologisk ambisjon om å redusere statlig eierskap og den rødgrønne siden har ideologiske overbevisninger som gjør at de ønsker å styrke det statlige eierskapet.

## **6.0 Hvordan staten eier- statens eierutøvelse**

I denne delen skal jeg presentere funn som forklarer hvordan staten bruker sin eierutøvelse i selskaper for å kunne nå statens mål som eier. Denne delen står derfor sentralt for å kunne svare på min problemstilling. Disse målene kan være høyest mulig avkastning over tid eller mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål. Dette skjer ved at staten stiller klare forventninger til selskapene, utvelging av kompetente folk til å sitte i selskapsstyret og følger opp selskapene på systematisk vis samtidig som at staten er åpen om sin egen eierutøvelse (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 59).



For å kunne gi en tilstrekkelig redegjøring av statens eierutøvelse skal jeg beskrive flere underliggende punkter som staten forholder seg til for å få mest mulig effektiv måloppnåelse, enten det er høyest mulig avkastning over tid eller oppnåelse av sektorpolitiske mål. De underliggende punktene som jeg skal beskrive er rammeverk for statens eierutøvelse, statens ti prinsipper for god eierstyring, forventninger til selskapene, styresammensetning, oppfølging av selskapene og åpenhet om statens eierskap og eierutøvelse.

## **6.1 Eierutøvelse og statens mål som eier**

I St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 59) påpekes det at Norge anses å ligge langt fremme internasjonalt i utøvelsen av statlig eierskap. Det skyldes blant annet at det over tid har vært tverrpolitisk enighet om sentrale rammer og prinsipper for utøvelse av statlig eierskap i tråd med allment anerkjente eierstyringsprinsipper. Dette har vært med på å skape forutsigbarhet for selskapene og kapitalmarkedet. Regjeringen har som ambisjon at den norske eierskapsutøvelsen skal samsvare med ledende internasjonalt, og vil fortsette å tilrettelegge for videreutvikling og økt profesjonalisering av staten eierutøvelse, for å bidra til at felleskapets verdier blir forvaltet best mulig. Statens eierutøvelse bør derfor bli utført mest mulig kompetent og konsistent på tvers av departementene og utvikles kontinuerlig. Dette vil styrke tilliten til statlig eierskap og bidra til økt verdiskaping. Regjeringen arbeider derfor for å oppnå størst mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer og levere gode tjenester til Norges befolkning.

I St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 59) står det at statens mål som eier i selskapene som befinner seg i kategori 2 er høyest mulig avkastning over tid innenfor de gitte bestemmelsene i vedtektene. Statens begrunnelse for statlig eierskap blir ivaretatt gjennom at staten eier en viss andel i selskapet og som oftest gjennom bestemmelser i vedtektene. Selskaper som befinner seg i kategori 2 opererer primært i konkurranse med andre. Et selskap vil i utgangspunktet ikke være verdiskapende og forbli konkurransedyktig uten at det eies og drives med mål om høyest mulig avkastning over tid. For at et selskap skal oppnå høyest mulig avkastning over tid forutsetter dette at selskapet er bærekraftig. At et selskap er bærekraftig innebærer å balansere økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn på en måte som vil bidra til langsiktig verdiskaping.

Regjeringen forklarer i St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 59) hva som menes med verdiskaping gjennom statlig eierskap på følgende måte: «*Med verdiskaping gjennom statlig eierskap menes i denne meldingen oppnåelse av statens mål som eier, enten høyest mulig avkastning over tid eller mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål*».

Regjeringen uttaler også i St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 60 og 61) at staten er en ansvarlig eier med et langsiktig perspektiv. Felleskapets verdier må derfor forvaltes på en måte som skaper tillit hos Norges befolkning. For å oppnå høyest mulig avkastning over tid eller mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål forutsetter dette at selskapet er bærekraftig. Videre står det i stortingsmeldingen at staten er opptatt av at selskapets virksomhet er ansvarlig. Det innebærer å kunne identifisere og håndtere risiko som selskapet påfører mennesker, samfunn og miljøet. Dette gjenspeiles i statens forventninger til selskapene og viser at bedrifters samfunnsansvar (CSR) har innflytelse på hvordan dette fenomenet påvirker utforming av statens eierutøvelse. Det kan derimot være uenigheter mellom politiske partier om i hvilken grad og hvorvidt bedrifter med statlig eierskap viser nok samfunnsansvar.

Samfunnsutviklingen kan ha betydelig påvirkning på selskaper og statens eierutøvelse i selskaper med statlig eierskap. Dagens globaliserte verden har ført til en strøm av investeringer, kapital, kunnskap, varer og tjenester som aldri har vært mer omfattende enn hva den er i dag. Åpne markeder fører til at selskaper har lettere tilgang på produksjonsfaktorer og kapital, større markeder og hardere konkurranse. Politiske synspunkter preget av proteksjonisme har på den andre siden fått bredere oppslutning i flere sentrale handelsnasjoner. De som er kritiske til økende globalisering påpeker at teknologi- og globaliseringsdrevet vekst og migrasjon har blitt ujevnt fordelt i mange land, og dette har ført til økende økonomiske forskjeller (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 61).

Når det gjelder samfunnsutvikling som kan påvirke statens eierutøvelse i selskaper er klimaendringer og naturkrisen relevante. Klimaendringer og nedbygging av natur er blant de største globale utfordringene i moderne tid, og kan påvirke selskaper og ulike bransjer på flere måter. Utfordringer rettet mot klima og miljø vil også ramme selskaper der staten har eierskap. Dersom det ikke blir iverksatt tiltak for å begrense utslippene av klimagasser som CO<sub>2</sub> (karbondioksid), vil den globale gjennomsnittstemperaturen ifølge FNs klimapanel (IPCC) øke med ca. 2 grader celsius innen 2050 og med mer enn 4 grader celsius innen 2100

sammenliknet med førindustriell tid. Konsekvensene av en slik temperaturøkning vil være at havis og isbreer smelter, forhøyet havnivå og hyppigere forekomst av tørke og ekstremvær. Et økt konfliktnivå internasjonalt vil gjøre det mer risikabelt for internasjonale selskaper både direkte og indirekte. Det vil derfor være av interesse for selskaper med statlig eierskap å vise samfunnsansvar med tanke på klima og miljø (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 61).

Det er også økende forventning i samfunnet om at selskaper skal vise samfunnsansvar og bidra til bærekraftig verdiskaping. Flere investorer, medarbeidere, forbrukere og andre interessenter har høyere forventninger til at selskaper skal bidra til å løse samfunnets sosiale, økonomiske og miljømessige utfordringer. Dette har blant annet ført til at flere internasjonale investorer forventer at selskaper tydeliggjør og definerer hvilket formål de har utover det å skape profitt for aksjonærer. Internasjonale investorer argumenterer med disse forventningene med at når selskaper viser samfunnsansvar vil dette gi selskaper økte muligheter til å levere produkter som kunder etterspør, rekruttere dyktige ansatte bidra til langsiktig verdiskaping. (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 62).

Næringskomiteens (Innst.225 (2019-2020), s. 7 og 8) medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener derimot at Solberg-regjeringen gir selskaper for frie rammer med tanke på hvordan selskapene skal nå statens forventninger og mål. Disse komiteemedlemmene gir derfor følgende ytring om hva de mener er nødvendige tiltak for at bedrifter skal vise samfunnsansvar:

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen ønsker å opprettholde Norges posisjon som «internasjonalt ledende på utøvelsen av statlig eierskap». Dette oppnår vi bare om staten tar en klar posisjon for bærekraftig forretningsmodeller i selskapene den er eier i. Vi må gå i front på bærekraftsrapportering om vi skal ha en ambisjon om å være internasjonalt ledende. Disse medlemmer viser til at flere høringsinstanser har påpekt behovet for tydeligere forpliktelser når det gjelder aktsomhetsvurderinger, menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter. Disse medlemmer vil videre peke på at forventningene til skattepolicy er vage, og frykter at dette ikke vil gi klare nok føringer for selskapene på dette området (Innst. 225 (2019-2020), s. 7 og 8).

Med denne bakgrunnen fremmer næringskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti følgende forslag: *«Stortinget ber regjeringen kreve bærekraftsrapportering av de statlige selskapene i tråd med TCFD-rammeverket. Rapporteringen skal revideres av en uavhengig tredjepart» (Innst. 225 (2019-2020), s. 8).*

Næringskomiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti fremmer på denne bakgrunnen følgende forslag som stiller strengere krav til selskaper når det kommer til å vise samfunnsansvar i sin virksomhet: *«Stortinget ber regjeringen omgjøre statens 'forventninger' til selskapene hva gjelder bærekraft, aktsomhetsvurderinger, menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter til 'krav'» (Innst. 225 (2019-2020), s. 8).*

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti fremmer på denne bakgrunnen også følgende forslag: *«Stortinget ber regjeringen opprette konkrete måleindikatorer på selskapenes aktsomhetsvurderinger og håndtering av både risiko og faktisk skade på mennesker, samfunn og miljø» (Innst. 225 (2019-2020), s. 8).*

Disse konkrete forslagene fra næringskomiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser at de mener at Solberg-regjeringen ikke gir strenge nok premisser til selskaper med statlig eierskap for å få dem til å vise samfunnsansvar. Dette synes når disse medlemmene av næringskomiteen foreslår å omgjøre statens forventninger til selskapene når det kommer til bærekraft, aktsomhetsvurderinger, menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter til krav. Både næringskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti ber regjeringen om å kreve bærekraftsrapportering fra selskapene i tråd med TCFD-rammeverket, men medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti står alene om å foreslå å omgjøre statens «forventninger» til selskapene om til «krav». Dette kan tyde på at Sosialistisk Venstreparti ønsker et enda mer aktivt statlig eierskap for å få selskaper til å vise samfunnsansvar enn hva Arbeiderpartiet ønsker. Begge partiene ønsker et mer aktivt statlig eierskap, men Sosialistisk Venstreparti fremmer flere konkrete forslag rettet mot dette enn hva Arbeiderpartiet gjør i denne stortingsinnstillingen fra Næringskomiteen

## 6.2 Rammeverk for statens eierutøvelse

De rettslige rammene for statens eierutøvelse er hovedsakelig bestemt gjennom konstitusjonelle rammer i Grunnloven og rollefordelingen mellom eier og selskapets ledelse i selskapslovgivningen. Det er også flere andre forhold som stiller rettslige krav for statens eierutøvelse som EØS-avtalens bestemmelser om offentlig støtte og ulike lover som for eksempel forvaltningsloven, offentleglova og konkurranse-loven. Det er også flere regelverk som er av betydning for statens eierutøvelse som regelverk for embetsmenns, stortingsrepresentanters og regjeringsmedlemmers adgang til å inneha styreverv og regler for økonomistyring i staten. Den internasjonale OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) legger også føringer for eierstyring av selskaper med statlig eierandel (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 63).

Etter Grunnloven § 19 er det regjeringen som har ansvaret for å forvalte statens aksjer i aksje- og allmennaksjeselskaper og eierskap i andre selskapsformer som særlovsselskap og statsforetak. Forvaltningen av statlig eierskap er etter Grunnloven § 12 andre ledd delegert til ulike departementer. Statsrådets forvaltning av eierskapet utøves under konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar. Det følger videre av grunnloven § 19 at statsråden er forpliktet til å forvalte statens eierskap i selskaper i samsvar med stortingsvedtak som gjelder for det bestemte selskapet, generelle lover og regler og andre stortingsvedtak. Disse bestemmelsene gir Stortinget hjemmel til å gi instruksjoner til regjeringen i saker som angår statlig eierskap i selskaper. Stortinget har derimot ikke noe direkte forhold til selskaper med statlig eierandel og stortingsvedtak som gjelder for disse selskapene må vedtas av selskapets generalforsamling for å være rettslig bindende, med mindre at vedtakene blir gjort til lov (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 63).

Grunnloven § 19 gir heller ikke statsråden myndighet til å gjøre endringer på statens eierandel i selskaper, eksempelvis i form av kjøp eller salg av aksjer, vedtak om eller deltagelse i kapitalforhøyelser eller støtte til andre typer transaksjoner som vil endre statens eierandel. Slike beslutninger må ha forankring i et stortingsvedtak som vil gi statsråden fullmakt til disse handlingene. Flere børsnoterte selskaper har tilbakekjøpsprogram der selskapet gis fullmakt til å kjøpe egne aksjer i markedet med hensikt å slette aksjene. Ved slike tilfeller er det fastsatt et avtaleopplegg som gjør statens eierandel i selskapet ikke endres via tilbakekjøpsprogrammet. Statsråden kan i disse tilfellene, uten å få samtykke fra

Stortinget, støtte at staten bistår i slike tilbakekjøpsprogram og inngår avtaler i tråd med det etablerte avtaleopplegget under forutsetning av at det ikke medfører endringer i statens eierandel (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 63 og 64).

Stortingets bevilgningsmyndighet etter Grunnloven § 75 (d) innebærer også at det krever stortingets samtykke for å kunne iverksette endringer i statens eierandel i selskaper og vedtak om kapitaltilførsler som vil medføre utbetalinger for staten (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 64).

Selskaper der staten har eierandel kan vanligvis selv kjøpe og selge aksjer i andre selskaper og kjøpe eller selge deler av virksomheter, dersom det er naturlige beslutninger å ta som en del av tilpasning til formålet som selskapets virksomhet er rettet mot, uten at det påkrever Stortingets samtykke. I selskaper som er heleid av staten kreves det samtykke fra Stortinget for beslutninger som i betydelig grad vil påvirke grad av statlig engasjement eller virksomhetens karakter. Når det kommer til selskaper hvor staten er aksjonær sammen med andre, må spørsmålet om forhåndsdrøftelse i Stortinget omfatte saker som har en slik rekkevidde at det de må drøftes videre i generalforsamlingen. Eksempler på slike saker som må henvendes til generalforsamlingen er ved fisjon eller fusjon av de gjeldende selskapene. Avhengig av hvor stor eierandel staten har i et selskap kan det være nødvendig å legge frem slike saker for Stortinget, men det er på generell basis selskapsledelsens ansvar å avgjøre hvorvidt virksomheten skal kjøpe eller selge aksjer i andre selskaper (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 64).

### **6.2.1 Selskapsformer som blir benyttet ved statlig eierskap**

Selskaper med statlig eierandel organiseres i ulike juridiske selskapsformer. Fellestrekkene for disse selskapsformene er blant annet at de baserer seg på en tydelig rollefordeling mellom eier og selskapsledelsen som består av daglig leder og styret og at det er styrets ansvar å forvalte selskapet. Det andre sentrale fellestrekket ved selskapsformene som blir benyttet for statlig eierskap er at statens ansvar som eier begrenses til innskutt egenkapital og at selskapene kan gå konkurs. De selskapsformene som benyttes ved statlig eierskap er deleide aksje- og allmennaksjeselskap, statsaksjeselskap, statsforetak og særlovsselskap (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 64).

Alle selskapene som staten er deleier i bortsett fra Innovasjon Norge, er organisert som aksje- eller *allmennaksjeselskap (ASA)*. For denne type selskaper gjelder de alminnelige reglene i aksje- og allmennaksjeloven. *Statsaksjeselskap (AS)* er aksjeselskap der staten eier alle aksjene. De fleste selskapene som er heleid av staten organiseres som statsaksjeselskaper uavhengig av begrunnelsen for statlig eierskap og statens mål med eierskapet. For *statsaksjeselskap (AS)* gjelder de alminnelige reglene i aksjeloven med visse særregler som utdypes i aksjeloven §§ 20-4 til 20-7. *Statsforetak (SF)* organiseres ved lov om statsforetak og de kan ikke ha andre eiere enn staten. Statsforetakene reguleres hovedsakelig på samme vis som statsaksjeselskap (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 64 og 65).

## **6.2.2 Selskapsrettslige rammer for statens eiermyndighet**

### **Statsrådets myndighet i selskapet**

I St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 65) står det at det rettslige grunnlaget statsrådets eiermyndighet i et aksjeselskap kommer fra aksjeloven § 5-1 som har følgende ordlyd: «Gjennom generalforsamlingen utøver aksjeeierne den øverste myndighet i selskapet». Tilsvarende bestemmelser gjelder også for allmennaksjeselskap, statsforetak og for de fleste særlovsselskap. For statsforetak og visse særlovsselskapet benyttes begrepet «generalforsamling», men begge begrepene har i praksis samme betydning. Jeg benytter derfor begrepet generalforsamling som betegnelse for begge formene.

Generalforsamlingen skal ifølge aksjeloven og tilsvarende bestemmelser i de andre selskapslovene blant annet velge styre, fastsette styregodtgjørelse, godkjenne årsregnskap og eventuell årsberetning, som omfatter utdeling av utbytte, utvelgelse av revisor, godkjenne revisors godtgjørelse og vedta eventuelle kapital- og vedtektsendringer. For statsforetak (SF) og visse særlovsselskaper brukes begrepet «foretaksmøte» i stedet for «generalforsamlingen», men begge begrepene har i realiteten samme betydning. Aksjeloven §5-1 fastsetter at generalforsamlingen er overordnet styret og kan dermed instruere styret i selskaper med statlig eierskap. Eksempler på typer instruksjoner som generalforsamlingen kan gi selskapsstyret er spesielle instruksjoner for den enkelte sak eller generelle instruksjoner. Dersom styret er uenig i en instruks og har ikke ønske om å følge den, er alternativet at styremedlemmene trekker seg

fra styrevervet. Generalforsamlingens instruksjonsmyndighet har på den andre siden sine begrensninger. Styret er ikke pliktig til å følge instruksjoner fra generalforsamlingen som er lovstridige eller i strid med vedtekter. I selskaper med hvor det er flere aksjonærer kan ikke generalforsamlingen instruere styret til å fatte vedtak som strider mot aksjonærfellesskapets interesser eller likhetsprinsippet (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 66).

I St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 66) står det videre at staten er varsom med å gi selskaper instruksjoner i enkeltsaker. Dette begrunnes med at det rolle- og ansvarsfordelingen som selskapslovgivningen legger opp til. Dette må også bli sett i sammenheng med at selskapsformer velges for å gi styret handlefrihet i drift av virksomheten.

Selskapslovgivningen er basert på en forutsetning om et tillitsforhold mellom selskapets styre og aksjonærer. Ifølge stortingsmeldingen kan det oppfattes som at styret ikke har tillit dersom aksjeeiere gir styret instruksjoner. Det argumenteres med at konsekvensen av dette kan være at styremedlemmer trekker seg fra styrevervet. Videre kan aktiv bruk av instruksjoner på generalforsamling også ha sider rettet mot det konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret som kan gjøres gjeldende overfor statsråden, dersom statsråden bruker generalforsamlingen til å fatte beslutninger som vanligvis ligger hos selskapsstyret. I henhold til aksjeloven § 5-1 har ikke statsråden myndighet i selskapet når generalforsamlingen ikke benyttes.

Disse begrensningene ved statsrådets eiermyndighet i selskaper vil ofte innebære at staten må forholde seg til interessene til andre aksjonærer når staten har til hensikt å gi instruksjoner for styrets drift av selskapet. Dette kan begrense statens mulighet til å gi instruksjoner til selskapets styre om å vise mer samfunnsansvar rettet mot klima og miljø. Som St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 66) nevner, er staten varsom med å gi selskaper instruksjoner i enkeltsaker for å unngå undergraving av rolle- og ansvarsfordelingen som selskapslovgivningen legger til rette for. Dette kan på den ene siden føre til at selskaper står mer fritt til å velge samfunnsansvarlige prioriteringer innenfor enkeltsaker klima og miljø. Dette kan fremme hensyn til klima og miljø dersom regjeringen består av partier som nedprioriterer slike hensyn til fordel for profitt.

Det kan derimot også argumenteres for at statens beslutning om å være varsomme med å gi selskaper instruksjoner i enkeltsaker, kan føre til at selskaper nedprioriterer samfunnsansvarlige beslutninger rettet mot klima og miljø i enkeltsaker. Dette kan dermed føre til informasjonsasymmetri der selskapets styre besitter betydelig mer informasjon om



selskapets prioriteringer innenfor samfunnsansvar enn hva statsråden og det gjeldende departementet besitter. Dette kan dermed svekke statens evne til å benytte statlig eierskap for å styre selskaper i en retning som fører til at dem prioriterer samfunnsansvarlige hensyn som for eksempel bærekraftsmålene.

### **6.2.3 Selskapets ledelse har ansvaret for forvaltning av selskapet**

St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 66) forteller at aksjeselskapsformen og de andre selskapsformene som benyttes ved statlig eierskap er basert på en tydelig rollefordeling mellom selskapets aksjonærer og selskapets ledelse som består av styret og daglig leder. Aksje-/allmennaksjeloven §§ 6-12 og 6-14, og tilsvarende bestemmelser i de andre selskapslovene, forteller at forvaltningen av selskapet er selskapsstyret og daglig leder sitt ansvar. Selskapsstyret og daglig leder skal forvalte selskapet på en måte som er i tråd med selskapets og aksjonærenes interesser og etter selskapets vedtekter og andre generalforsamlingsvedtak. Selskapsstyret og daglig leder er også ansvarlig for at selskapets virksomheter drives innenfor de gjeldene lovene og reglene. Selskapsstyret tilsetter daglig leder og styret har ansvar for forvaltningen av selskapet og holde øye med selskapets daglige ledelse og virksomhet. Selskapets daglige leder er ansvarlig for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet og oppfølging av styrets vedtak.

I selskaper som er heleid av staten er det flere begrensninger i ledelsens forvaltning av selskapets virksomhet. I selskaper som er heleid av staten er det blant annet fastsatt i lov visse særregler som begrenser de alminnelige reglene som er forklart over og gir staten som eier utvidet myndighet til å føre kontroll. I *statsaksjeselskaper (AS)* og *statsforetak (SF)* er ikke generalforsamlingen bundet av styrets eller bedriftsforsamlingens utbytteforslag og kan vedta et større utbytte enn hva selskapsstyret eller bedriftsforsamlingen foreslår. I statsforetaksloven § 23 andre ledd står det at i et statsforetak skal saker som det antas å være av stor betydning for statsforetakets formål eller som i betydelig grad vil endre virksomhetens natur bli presentert for eier skriftlig før selskapsstyret fatter en beslutning. Statsforetaksloven § 24 forteller også at protokoller fra statsforetakets styremøter skal sendes videre til departementet som har ansvaret for forvaltningen av statens eierskap i *statsforetaket (SF)*. At styreprotokoll blir oversendt til departementet blir vanligvis ikke ansett som å være nok for å holde eier oppdatert på en bestemt sak. Lover som begrenser selskapsstyrets myndighet er

også gjeldende for de andre særlovsselskapene og enkelte andre selskaper (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 67).

#### **6.2.4 Gjeldende særregler for selskaper som er heleid av staten**

Aksjeloven § 20-4 nr. 1 fastsetter også enkelte særregler for statsaksjeselskaper. Foruten om de nevnte begrensningene i ledelsen forvaltning av selskaper som er heleid av staten, er blant annet en sentral forskjell mellom statsaksjeselskaper og aksjeselskaper som ikke er heleid av staten, at det er generalforsamlingen som velger de aksjonærvalgte medlemmene til styret, selv om at selskapet har bedriftsforsamling. Aksjeloven § 20-5 gir også særskilte regler for selskaper som er heleid av staten når det kommer til innkalling og avholdelse av generalforsamling. Disse reglene går blant annet ut på at dersom daglig leder eller et styremedlem eller bedriftsforsamlingen er uenig i en beslutning som fastsettes, skal den det gjelder kreve at denne uenigheten blir dokumentert i protokollen. Aksjeloven § 20-7 og statsforetaksloven § 45 gir riksrevisjonen utvidet rett til å holde kontroll med statsrådets forvaltning av statlig eierskap i selskaper som er heleid av staten, inkludert retten til å varsle om og deltakelse på generalforsamling (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 67).

#### **6.2.5 Statlig eierandel og statsrådets eiermyndighet**

De selskapsrettslige grunnprinsippene og forholdet mellom statsråden og selskapsstyret er i utgangspunktet uavhengig av størrelsen på statens eierandel. Dersom staten eier et aksjeselskap sammen med andre vil derimot reglene i aksjeloven som ivaretar enkeltaksjonærens interesser ha påvirkning på statsrådets forhold til og påvirkningskraft over selskapet. Konsekvensen av dette i slike tilfeller er at forvaltningen av statlig eierskap kan forekomme noe annerledes enn i selskaper der staten er eneeier (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 67).

Allmennaksjeloven og § 4-1 og regelen om forbud mot misbruk av generalforsamlingens myndighet, jf. Aksje-/allmennaksjeloven § 5-21, begrenser statsrådets myndighet i selskaper der staten er deleier sammen med andre private aksjonærer. Misbruksregelen forbyr generalforsamlingen å iverksette beslutninger som kan gi visse aksjonærer eller andre interessenter en urimelig fordel på selskapets eller andre aksjonærers bekostning. Følgende av

denne regelen er at staten ikke kan skaffe seg selv fordeler på bekostning av andre aksjonærer i selskapet selv om at staten skulle ha aksjemajoriteten. Misbruksregelen forbyr dermed generalforsamlingen å ta beslutninger som kan gi enkelte aksjonærer eller andre parter en urettferdig fordel på bekostning av andre aksjonærer eller selskapet. Denne regelen er særlig relevant dersom staten som eier ønsker at selskapet skal utføre oppgaver som ikke er en naturlig del av selskapets virksomhet (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 67 og 68).

Hvor stor påvirkningskraft en deleier har på et selskap avhenger av hvor stor eierandel de har i selskapet. En eierandel på ni tideler eller mer av aksjekapitalen og en tilsvarende stemmeandel i et aksjeselskap gir den gjeldende majoritetsaksjonæren muligheten til å tvangsutløse de andre aksjonærene i selskapet (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 68).

En eierandel på to tredjedeler eller mer av aksjekapitalen og en tilsvarende stemmeandel i et aksjeselskap gir den gjeldende deleieren kontroll over beslutninger som krever to tredjedels flertall i henhold til aksjelovgivningen. Dette gjelder for vedtak som endring av et selskaps vedtekter, fisjon eller fusjon, forhøyelse og nedsettelse av aksjekapitalen, opptatt av konvertible lån og omdanning og oppløsning av selskapet (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 68).

En eierandel på over halvparten av aksjekapitalen og tilsvarende stemmeandel i et aksjeselskap gir den gjeldende deleieren kontroll over beslutninger som krever alminnelig flertall av stemmene på generalforsamlingen. Dette gjelder beslutninger som blant annet godkjenning av årsregnskap, utdeling av utbytte til aksjonærer, valg av styremedlemmer eller medlemmer til bedriftsforsamling, styregodtgjørelse, utvelging av revisor og godkjenning av revisors godtgjørelse (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 68).

En eierandel på over en tredjedel av aksjekapitalen og en tilsvarende stemmeandel i et aksjeselskap gir negativ kontroll over beslutninger som krever to tredjedels flertall. En eierandel på over en tredjedel gir aksjonæren muligheter til å motsette seg endring av vedtektene, endring av selskapets kapital og andre viktige beslutninger i henhold til mulighetene som en eierandel på over to tredjedels flertall gir (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 68).

## 6.2.6 EØS-avtalen og forbud mot statsstøtte

I utgangspunktet forholder bestemmelsene i EØS-avtalen seg nøytrale når det gjelder hensyn til statlig og privat eierskap. Forbudet mot statsstøtte i EØS-avtalen omfatter også selskaper der staten har eierandel. Dette begrenser statens muligheter til å kunne vektlegge andre hensyn utover profitt i eierutøvelsen av selskaper som driver med økonomisk aktivitet ut ifra EØS-avtalens oppfatning. Hensikten med disse reglene er å forhindre at medlemsland anvender subsidiering som kan styrke konkurransevnen til nasjonale selskaper på bekostning av selskaper i andre EØS-land (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 68).

De seks vilkårene som må være oppfylt for at et tiltak skal kunne defineres som offentlig støtte er at mottaker av støtten må være et selskap og støtten må være gitt av det offentlige, tilgodese enkelte selskaper eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester, innebære en økonomisk fordel for mottakeren av støtte, ha konkurransevridende virkning og kunne påvirke samhandelen mellom EØS-landene (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 68).

For å kunne vurdere hvorvidt statlige midler/kapitaltilskudd medfører en fordel for selskapet og dermed går under kategorien offentlig støtte, gitt at de andre vilkårene er oppfylt, har Europakommisjonen og EU-domstolen opprettet regler som går under det såkalte markedsaktørprinsippet. Dersom staten overfører kapital på andre vilkår enn hva en tilsvarende privat investor ville trolig ha stilt, kan det antas at denne kapitaltilførselen vil gi en økonomisk fordel for det gjeldende selskapet. Dette kan dermed stå i strid med de vedtatte reglene om offentlig støtte. Staten må derfor kreve normal markedsmessig avkastning på kapital som overføres til selskaper som opererer i konkurranse med andre. EFTAs Overvåkningsorgan (ESA) har ansvaret for å kontrollere at regelverket for statsstøtte for blir fulgt i Norge. Disse begrensningene på offentlig støtte av selskaper med statlig eierandel kan dermed begrense statens midler til å få selskaper til å bli mer samfunnsansvarlige med tanke på klima og miljø. Dette kan for eksempel innebære at staten ikke kan gi kapitaltilskudd til for eksempel Equinor ASA for å hjelpe selskapet i overgangen til fornybar energi (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 68).

## **6.2.7 Begrensninger for embets- og offentlige tjenestemenn til å ha styreverv**

Det finnes også flere andre sentrale rammeverk som setter begrensninger på statens eierskapsutøvelse. Til styret i selskaper, er ikke embetsmenn og offentlige tjenestemenn som er ansatt i et departement eller i andre sentraladministrative organer som har ansvaret for saksbehandling av saker som er av stor betydning for selskapet eller den gjeldende bransjen valgbare. Det er også vedtatt av Stortinget at stortingsrepresentanter ikke bør tildeles verv i selskaper som er underlagt Stortingets kontroll, med mindre at man kan regne med at representanten ikke kommer til å stille til gjenvalg. Det er også uskrevne regler for politisk ledelse der det forventes at statsråder trekker seg ut av styreverv og råd de er medlemmer i, når de går inn i regjeringen (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 68 og 69).

## **6.2.8 OECDs retningslinjer for eierstyring av selskaper med statlig eierandel**

OECD har retningslinjer for selskapsledelse og eierstyring av selskaper med statlig eierandel (eierstyringsretningslinjene) og integritet og anti-korrupsjon selskaper der staten har eierandel (anti-korrupsjonsretningslinjene). Disse retningslinjene gir anbefalinger rettet mot rammevilkår for statlig eierskap hvordan man skal utøve kompetent eierutøvelse av selskaper med statlig eierskap. Anbefalinger for hvordan man skal utøve kompetent eierutøvelse har til hensikt å bidra til at selskaper med statlig eierandel skal drives like effektivt som eierutøvelsen i private selskaper. Disse retningslinjene er rettet mot myndighetene i OECDs medlemsland, men gir også veiledning til selskapsstyret og daglig leder i selskaper med statlig eierskap. Disse retningslinjene gjelder for selskaper med statlig eierskap som driver utelukkende med økonomisk aktivitet eller sammen med aktivitet som skal tjene sektorpolitiske mål (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s 69).

Formålet med eierstyringsretningslinjene er å profesjonalisere staten som eier, bidra til at selskaper der staten har eierandel drives like effektivt og med samme grad av åpenhet som veldrevne private selskaper og bidra til rettferdig konkurranse mellom selskaper med og uten statlig eierandel. Disse retningslinjene fungerer som et supplement til OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse. Eierstyringsretningslinjene forteller at formålet med statlig eierskap skal være å drive med verdiskaping. Disse retningslinjene inneholder anbefalinger

knyttet til begrunnelser for statlig eierskap, statens rolle som eier, selskapet med statlig eierandel som opererer i konkurranse med andre, likebehandling av aksjonærer, ansvarlig virksomhet, åpenhet, samt selskapsstyrets oppgaver og ansvar. En av de sentrale retningslinjene er blant annet anbefalinger knyttet til rammeverk som skal bidra til rettferdig konkurranse når selskaper der staten har eierandel driver med økonomisk virksomhet. Disse anbefalingene forteller at selskaper med statlig eierandel som driver med økonomisk aktivitet skal dette forekomme uten urettmessige fordeler eller ulemper sammenliknet med andre selskaper. Den norske stats eierutøvelse er hovedsakelig i tråd med anbefalingene i OECDs retningslinjer for eierstyring av selskaper der staten har eierandel (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 70).

### **6.2.9 Særegne rammevilkår for selskaper som utfører oppdrag fra staten**

Staten gir oppdrag direkte til flere av selskapene der staten har eierandel. Staten gir oftest oppdrag til selskaper som befinner seg i kategori 3, men til tider også selskaper som befinner seg i kategori 2 (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 70).

Tildelingen av denne type oppdrag er knyttet til statens begrunnelse for statlig eierskap og statens mål som eier. Direkte tildeling av oppdrag til selskaper reguleres gjennom regelverket for offentlige anskaffelser, statsstøtteregelverket, regelverk for økonomistyring i staten og eventuelt særskilt lovregulering som er rettet mot et selskap. Når det gjelder selskaper som tildeles oppdrag fra staten vil staten, i tillegg til å ha en eierrolle, følge opp disse selskapene i rollen som oppdragsgiver, regulerings- og/eller tilsynsmyndighet. Disse rollene kan delvis erstatte eller komme i tillegg til eieroppfølgingen. Eksempler på oppdrag som staten kan tildele selskaper er forvaltning av statlige ordninger, forvaltning og bygging av infrastruktur, lovbestemt monopol og levering av varer og tjenester. Staten følger vanligvis opp oppdrag som er tildelt selskaper gjennom oppdrags-/tilskuddsbrev, dialog og rapportering og eventuelt gjennom mål- og resultatstyring (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 70 og 71).

Staten kan også inngå avtale om å kjøpe tjenester av et selskap. Selskaper som tildeles oppdrag fra staten kan bruker-finansieres helt eller delvis. Det er Stortinget som vedtar hvorvidt et selskap skal ha rett til å kreve gebyr/avgift for en vare eller tjeneste eller få

monopol (enerett til marked). For noen selskaper også egne tilsyn følge opp utførelsen av oppdraget som selskapet har blitt tildelt (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 71).

## 7.0 Statens ti prinsipper for god eierstyring

Prinsippene, sammen med statens mål som eier, legger grunnlaget for hvordan staten utøver sitt eierskap innenfor rammeverket som er nevnt ovenfor. Det er bred politisk konsensus om de sentrale rammene for statens eierutøvelse og det har ført til forutsigbarhet for kapitalmarkedet og selskapene. Disse sentrale rammene for statens eierutøvelse er samlet i statens ti prinsipper for god eierstyring. Tidligere har disse prinsippene i tillegg også omhandlet enkelte forventninger til selskapene, men regjeringen har i denne eierskapsmeldingen valgt å kun konsentrere seg om statens eierutøvelse. Denne revisjonen av prinsippene for god eierstyring medfører ikke endringer i eierpolitikken. Disse ti prinsippene gjenspeiler hva staten forventer av selskapene (St.meld. nr. 8 (2019-2020 s. 73).

I St.meld. nr. 8 (2019-2020, s. 73) står det at statens ti prinsipper for god eierstyring er følgende:

- 1. Staten skal være en ansvarlig eier.*
- 2. Staten skal vise åpenhet om statens eierskap og eierutøvelse.*
- 3. Statens eierutøvelse skal bidra til å nå statens mål som eier. Dette skjer gjennom forventninger til selskapene, stemmegivning på generalforsamling og annen eierutøvelse.*
- 4. Statens eierutøvelse skal legge til grunn selskapslovgivningen ansvars- og rollefordeling mellom eier, styret og daglig leder, samt allment anerkjente eierstyringsprinsipper og -standarder.*
- 5. Statens eiermyndighet i selskapet skal utøves på generalforsamling.*
- 6. Styret har ansvaret for å forvalte selskapet. Staten skal vurdere selskapets måloppnåelse og arbeid med statens forventninger og styrets bidrag til dette.*
- 7. Relevant kompetanse skal være hovedhensynet ved statens arbeid med styresammensetting. Staten skal også vektlegge kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart.*

8. Statens eierskap skal utøves i tråd med selskapsrettens prinsipp om likebehandling av aksjeeiere.

9. Statens eierrolle skal skilles fra statens øvrige roller.

10. Statlig eierskap skal ikke urettmessig medføre andre konkurransevilkår, verken fordeler eller ulemper, sammenlignet med selskaper uten statlig eierandel.

Disse 10 prinsippene for god eierstyring skal fungere som rettesnor for statens forvaltning av eierskap. Hvorvidt og i hvilken grad staten følger disse prinsippene i forvaltningen av sitt eierskap er et politisk spørsmål som det er uenigheter om blant politiske partier, politikere, ideelle organisasjoner og andre interessenter. Dette skal diskuteres nærmere i drøftingen av min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål.

## **8.0 Statens forventninger til selskapene og oppnåelse av statens mål som eier**

Ved å stille tydelige forventninger til selskapene i eierskapsmeldingen, ønsker staten å bidra til å oppnå statens mål som eier på en bærekraftig og ansvarlig måte. Forventningene stilles fra staten som eier til styrene i de gjeldende selskapene. Styrene er ansvarlig for å forvalte selskapet og administrerende direktør har ansvar for den daglige ledelsen av selskapets drift (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 74).

I St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 74) står det at det er styrets ansvar å vurdere hvorvidt og hvordan selskapet skal arbeide med ulike områdene for å oppnå statens mål og forventninger. Selskaper er ofte ulike med tanke på størrelse, bransje og grad av internasjonal tilstedeværelse. Ifølge stortingsmeldingen bør selskapenes arbeid på de ulike forventningsområdene tilpasses selskapenes størrelse, egenart, risiko og hva som relevant for hvert enkelt selskap.

Komiteens (Innst. 225 (2019-2020), s. 8) medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti kommer derfor med følgende forslag: «*Stortinget ber regjeringen kreve bærekraftsrapportering av de statlige selskapene i tråd med TCFD-rammeverket. Rapporteringen skal revideres av en uavhengig tredjepart*» (Innst.225 (2019-2020), s. 8).



Statens mål som eier gjenspeiler seg i statens forventninger til selskapene og forventninger til de ulike selskapene baserer seg i stor grad på internasjonal god praksis og internasjonalt anerkjente retningslinjer

## **8.1 Overordnet mål for statens eierutøvelse**

Som nevnt tidligere er statens mål for eierskapet i selskaper delt i tre deler der selskaper i kategori 1 og 2 skal levere høyest mulig avkastning over tid innenfor de bestemte vedtektene. Statens totalavkastning blir målt mot hva som regnes som normal markedsmessig avkastning over tid når utbytte er tatt med i beregningen. Staten forventer at styret har en formening om selskapets verdier og vurderer regelmessig selskapets totalavkastning. Selskaper i kategori 3 skal ha mest mulig effektiv måloppnåelse av sektorpolitiske mål. Dersom et selskap som tilhører kategori 3 også har virksomhet som opererer i konkurransen med andre, forventer staten vanligvis høyest mulig avkastning over tid fra delen av selskapets virksomhet. Med mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål menes at ressursene blir rettet mot aktiviteter som både gir høyest mulig grad av sektorpolitisk måloppnåelse og aktivitetene blir gjennomført mest mulig kostnadseffektivt. For å kunne følge opp dette er det essensielt at styret regelmessig vurderer selskapets måloppnåelse og selskapets effektivitet. Dersom selskapets måloppnåelse er svak er staten opptatt av at selskapets styre gjennomfører nødvendige tiltak (St. melding nr. 8 (2019-2020), s. 74 og 75).

## **8.2 Statens forventninger angående bærekraftig verdiskaping**

Staten forventer at selskaper der staten har eierskap har en overordnet plan for bærekraftig verdiskaping. Denne overordnede planen for bærekraftig verdiskaping skal vise styrets og ledelsens plan for hvordan selskapet skal skape verdier i form av avkastning eller oppnåelse av sektorpolitiske mål, over tid. Denne planen skal også inkludere selskapets forståelse av dets konkurransefortrinn og hvilke faktorer som bidrar til langsiktig verdiskaping. Denne planen for bærekraftig verdiskaping vil danne grunnlaget for dialog med eiere (St. melding nr. 8 (2019-2020), s. 76).

For å oppnå verdiskaping over tid er det nødvendig at selskapet er bærekraftig. For at et selskap skal være bærekraftig må det balansere økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn på en måte som vil bidra til langsiktig verdiskaping slik at dagens behov blir ivaretatt uten å ødelegge muligheten for at fremtidige generasjoner kan få dekket sine behov. Dette forutsetter at selskapet kan identifisere og håndtere betydelige muligheter og risikoer både for selskapet og dem som blir berørt av virksomheten. Når et selskap følger med på utviklingen i omgivelsene og forstår sin rolle i samfunnet og hva interessentene er opptatt av, kan det bedre forstå hva som påvirker selskapets muligheter for verdiskaping. Klimaendringer er et eksempel på en verdidriver som vil medføre risiko og muligheter for selskapene. For å drive bærekraftig verdiskaping er det nødvendig at selskapene har handlingsplaner for håndtering av risiko og muligheter i forbindelse med klimaendringer i sine strategier og planer (St. melding nr. 8 (2019-2020), s. 76 og 77).

### **8.3 FNs Global Compact og bærekraftsmålene**

FNs Global Compact er et FN-initiativ for bærekraftig næringsliv og verdens største bedriftsinitiativ for bærekraft. FNs generalsekretær Koffi Annan lanserte FNs Global Compact i 1999. Målet med opprettelsen av denne organisasjonen var å utvikle en global bevegelse av samfunnsansvarlige og bærekraftige bedrifter som skulle utvikle fremtidens næringsliv. FNs Global Compact baserer seg på nettverk både internasjonalt, nasjonalt og regionalt. Norge er medlem av nettverket for nordiske bedrifter kalt Global Compact Nordic Network (GCNN). I dag har initiativet i overkant av 230 norske bedrifter og andre organisasjoner. For norske bedrifter med virksomhet i andre land kan det være gunstig å kontakte det nasjonale nettverket i det gjeldende landet for å få økte kunnskaper knyttet til risiko og muligheter relatert til samfunnsansvarlig virksomhet i landet (FN-sambandet,2020).

FN-sambandet (2020) skriver at medlemmer av FNs Global Compact er forpliktet til å gjøre sitt beste for å drive sin virksomhet slik at den er forenlig med Global Compact sine ti prinsipper. Disse ti prinsippene omfatter menneskerettigheter, miljø og anti-korrupsjon. Med tanke på utformingen av min problemstilling og de underliggende forskningsspørsmålene er det prinsippene rettet mot miljø som er aktuelle for min masteroppgave. Disse tre prinsippene for miljø er følgende:

«Prinsipp 7: Bedrifter skal støtte en føre-var tilnærming til miljøutfordringer, Prinsipp 8: ta initiativ til fremme av økt miljøansvar og Prinsipp 9: oppmuntre til utvikling og spredning av miljøvennlig teknologi (FN-sambandet (2020)).

FN-sambandet (2020) skriver videre at FNs Global Compact sine to hovedmålsetninger er for det første å gjøre de ti prinsippene til en del av forretningsvirksomheten i bedrifter over hele verden og for det andre å fremme aktiviteter og partnerskap som vil bidra til å innfri FNs bærekraftsmål. Disse to hovedmålsetningene ser FNs Global Compact som sentrale med tanke på bedrifters samfunnsansvar.

FN (2021) skriver at FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. FNs bærekraftsmål består av totalt 17 mål og 169 delmål. Hensikten med disse målene er å fungere som en felles global rettesnor for land, næringsliv og sivilsamfunn. FNs bærekraftsmål gjelder alle verdens land, inkludert Norge. Disse målene har stor påvirkning på norsk politikk på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Som nevnt tidligere i presentasjonen av mine operasjonaliseringer er det følgende bærekraftsmål som jeg skal se på i mine utvalgte statseide og deleide selskaper: *7. Ren energi for alle*», *13. Stoppe klimaendringene*», *14. Livet i havet*» og *15. Livet på land*.

Det er flere selskaper som anvender FNs bærekraftsmål som et rammeverk for deres arbeid med bærekraft og ansvarlig virksomhet. Det er derfor utviklet fem steg for å gjøre det lettere å integrere FNs bærekraftsmål i selskapers mål, måltall og prestasjonsindikatorer:

- 1. Forstå FNs bærekraftsmål og identifiser muligheter disse gir for selskapet.*
- 2. Kartlegg verdikjeden for å identifisere og prioritere hvordan selskapet påvirker omgivelsene.*
- 3. Definer omfanget av mål og utvalg av indikatorer, sett ambisjonsnivå og tilpass selskapets mål med FNs bærekraftsmål.*
- 4. Forankre bærekraftsmålene i organisasjonen og integrerer bærekraft på tvers av funksjoner. Etabler partnerskap i verdikjeden eller med myndighet og frivillige organisasjoner.*
- 5. Rapporter effektivt om fremdriften i arbeidet, og vær åpen om både suksesser og utfordringer (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 84).*

I St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 62 står det at for selskaper kan bærekraftsmålene skape både muligheter og endrete rammebetingelser i form av at medarbeidere, myndigheter, kunder og andre interessenter endrer atferdsmønster. Regjeringen har bestemt at bærekraftsmålene skal utgjøre det politiske hovedsporet for å løse de største nasjonale og globale utfordringene i moderne tid.

I St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 85) står det videre at FNs bærekraftsmål fungerer som et felles globalt veikart for bærekraftig utvikling. Bærekraftsmålene anvendes både av myndigheter og selskaper i arbeidet for å bidra til en mer bærekraftig utvikling på et globalt nivå. Disse bærekraftsmålene kan brukes av selskaper i deres arbeid med å integrere bærekraft og ansvarlig virksomhet i selskapenes forretningsstrategi.

## **8.4 Åpenhet og rapportering i selskaper med statlig eierskap**

Staten forventer at selskaper der staten er aksjonær er åpne om og rapporterer på vesentlige forhold som er tilknyttet deres virksomhet. Staten forvalter sitt eierskap på vegne av befolkningen. Det er derfor nødvendig å gi den norske befolkningen innsikt i relevante forhold knyttet til selskapets virksomheter for at de skal ha tillit til selskapene og staten som eier. Åpenhet er viktig for at interessenter skal ha mulighet til å vurdere selskapets virksomhet, grad av måloppnåelse og risiko som selskapet kan påføre mennesker, samfunn og miljø. Åpenhet rundt selskaper der staten er aksjonær er viktig for at allmennheten skal kunne ha tillit til at det er rettferdig konkurranse mellom selskapene med eller uten statlig eierandel (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 88).

God selskapsrapportering og innsikt i selskapenes virksomhet er nødvendig for å drive god eierutøvelse. Når eierne har tilgang på viktig informasjon til riktig tid muliggjør dette å kunne vurdere blant annet selskapets mål, måloppnåelse, strategier, resultater, utvikling, risikoeksponering og elementer innenfor virksomhetene av vesentlig betydning som blant annet samfunnsansvarlig virksomhet. Når staten ikke er representert i selskapsstyret er det viktig at selskapet gir god rapportering og informasjon fra av vesentlig betydning for å kunne vurdere dets virksomhet og grad av måloppnåelse (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 88).

Kjennetegnet ved god rapportering er at rapportene gir god innsikt i selskapets evner med tanke på verdiskaping, enten det er i form av høyest mulig avkastning over tid eller mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål, på både kortsiktig og langsiktig perspektiv. For å gi god innsikt og informasjon på disse områdene ved selskapets virksomhet må man ta utgangspunkt i det som er viktig for selskapenes verdiskaping og få frem sammenhenger mellom selskapenes mål, strategi og risiko. God rapportering må også ta utgangspunkt i selskapenes resultater på finansiell og ikke-finansiell plan. De viktigste prestasjonsindikatorene som er knyttet til selskapenes mål og strategier blir rapportert fra organisasjonene til selskapenes styre og eiere. Grad av åpenhet og rapportering vil variere mellom ulike selskaper med tanke på omfang, innhold og måten det kommuniseres på, alt etter selskapets type virksomhet, risikoprofil og selskapets størrelse. (St. melding nr. 8 (2019-2020), s. 88 og 89).

Børsnoterte selskaper er i langt større grad enn de unoterte selskapene underlagt krav om å offentliggjøre informasjon. Det å være eid av staten vil derimot innebære at også unoterte selskaper har høy grad av åpenhet rundt vesentlige forhold til både eierne og allmennheten. Dette innebærer blant annet at selskapet offentliggjør delårsrapporter og kommer med løpende informasjon om relevante hendelser og beslutninger, som blant annet protokoller fra generalforsamlinger (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 89).

I utgangspunktet forventer staten at et selskaper med statlig eierandel er åpne overfor allmennheten om relevante forhold ved selskapenes virksomhet. Det kan på den andre siden være begrensninger på hva selskaper kan og bør offentliggjøre, som for eksempel informasjon med sensitive opplysninger. Selskaper som er heleid av staten kan velge å dele mer informasjon med eier enn hva som blir offentliggjort for allmennheten slik at statens eierskap og måloppnåelse kan følges opp på kompetent måte (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 89).

Siden at staten kan få mer informasjon fra heleide selskaper enn hva som blir offentliggjort for allmennheten, kan dette gi staten bedre muligheter til å gi heleide selskaper som Statkraft SF og dets morselskap Statkraft AS instruksjoner som vil styre dem mot en mer samfunnsansvarlig drift. Dette er på den andre siden et valg som selskaper som er heleide av staten kan velge og ikke et krav. Disse selskapene kan dermed velge å ikke dele mer informasjon med staten enn hva allmenheten får. Dette kan dermed føre til at staten ikke

får de samme mulighetene til å gi selskaper instruksjoner for å påvirke dem til å drive med samfunnsansvarlig virksomhet.

I St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 89) står det videre at i de deleide selskapene får staten som eier i utgangspunktet ikke tilgang til mer informasjon enn de andre aksjonærene. Selskapets styre har på den andre siden mulighet til å beslutte at selskapet skal dele informasjon med enkelte store aksjonærer dersom dette etter styrets vurdering er ansett som saklig begrunnet ut fra selskapets og aksjonærenes interesse. Et eksempel på dette kan være dersom det under en generalforsamling er nødvendig at større aksjonærer gir sin stemme for å kunne gjennomføre større transaksjoner. Et annet eksempel kan være saker hvor det er forventet stor medieoppmerksomhet og hvor selskapet derfor ser det på som nødvendig å utveksle viktig informasjon med store aksjonærer (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 89).

Staten kan dermed få mindre tilgang til viktig informasjon om virksomheten i mitt utvalgte deleide selskap (Equinor ASA). Siden at staten i utgangspunktet ikke har tilgang til mer informasjon enn de andre aksjonærene, kan dette føre til at staten har færre verktøy til rådighet for å få disse selskapene til å vise samfunnsansvar enn i selskaper som er heleid av staten. Staten er på den andre siden store aksjonærer i begge disse selskapene og dette vil derfor gi staten større innflytelse over disse selskaperens virksomhet. Staten kan for eksempel avvise et forslag under en generalforsamling dersom de mener at det ikke er forenlig med samfunnsansvarlig virksomhet. Staten kan derimot på den andre siden også benytte sin aksjemajoritet til å prioritere profitt over samfunnsansvar. Dette kan skje ved at staten benytter sin aksjemajoritet til å avvise forslag på Equinors generalforsamlinger om å redusere letevirksomhet etter fossil energi av hensyn til mål om høyest mulig avkastning over tid.

Når det gjelder tilfeller der staten gir oppdrag til selskaper med statlig eierandel kan staten sette egne krav til rapportering i kraft av andre roller enn eier. Dette gjelder stort sett for selskaper som befinner seg i kategori 3 (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 89).

## 8.5 Oppfølging av selskaper og oppnåelse av statens mål som eier

Staten forventer at selskaper der staten har eierandel er åpen om og rapporterer på forhold som er av relevans for virksomheten. Staten vurderer selskapets grad av åpenhet og rapportering sett opp mot statens forventninger på området og godkjenner selskapets årsberetning og årsregnskap på generalforsamling. Staten har dialog med selskapet om innholdet i den regelmessige rapporteringen til aksjonærene og allmennheten. Hensikten er at rapporteringen skal gi nødvendig innsikt til at staten kan vurdere selskapets grad av måloppnåelse og utøve eierskapet på en kompetent måte, og at rapporteringen viser relevante mål og indikatorer (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 99 og 100).

I St.meld. (2019-2020), s. 95) står det at det følger av prinsipp 3 fra statens 10 prinsipper for god eierstyring at eierutøvelsen skal bidra til å nå statens mål som eier og av prinsipp 1 at staten skal være en ansvarlig eier. Prinsipp 4 fra statens 10 prinsipper for god eierstyring forteller også at staten skal legge i sin eierutøvelse til grunn selskapslovgivningens ansvars- og rollefordeling mellom eier styret og daglig leder samt allment anerkjente eierstyringsprinsipper og -standarder. Staten skal også videre følge opp selskapene systematisk og være en forutsigbar eier. For å utføre god selskapsoppfølging er det nødvendig at staten har god innsikt i selskapets virksomhet og nødvendig kompetanse og ressurser. Staten vil også arbeide med eventuelle medeiere i tilfeller der dette er relevant.

I St.meld. (2019-2020), s. 95) står det videre at prinsipp 6 fra statens 10 prinsipper for god eierstyring forteller at det er styret som er ansvarlige for forvaltningen av selskapet. I oppfølgingen av selskapet vil staten legge vekt på hva som er vesentlig for selskapets måloppnåelse og områder hvor staten har muligheter til å bidra til dette på kort og lang sikt. Vurderinger av hvilke temaer som er av størst betydning for selskapets utvikling blir fastsatt når staten prioriterer hva som er viktigst å følge opp i det enkelte selskap. Hva som anses som viktigst å følge opp vil variere mellom selskapene og over ulike tidspunkter. Dette kan også variere alt etter hvilket ideologisk grunnsyn den sittende regjeringen har. Dette kan synes gjennom for eksempel Sosialistisk Venstreparti sitt forslag i Innst. 225 fra næringskomiteen:

*«Stortinget ber regjeringen opprette konkrete måleindikatorer på selskapenes aktsomhetsvurderinger og håndtering av både risiko og faktisk skade på mennesker, samfunn*

og miljø» (Innst. 225 (2019-2020), s. 12). Dette er et annet eksempel på et parti på venstresiden som ønsker å ha tettere oppfølging og flere forventninger og krav utover høyest mulig avkastning over tid ved statlig eierskap. De borgerlige partiene ønsker på den andre siden å redusere statlig eierskap i selskaper og ha et mindre aktivt eierskap. Mine eksempler fra innstillingen fra næringskomiteen tyder også på at de borgerlige partiene ønsker å gi selskapene friere tøyler i deres prioriteringer ved drift av virksomheten.

### **8.5.1 Statens eierdialog og utøvelse av eiermyndighet på generalforsamling**

Prinsipp 5 fra statens 10 prinsipper for god eierstyring forteller at statens eiermyndighet i selskapet utøves på generalforsamlingen. Statens utøvelse av eiermyndighet på generalforsamlingen omfatter ofte godkjenning av årsregnskap og eventuelt årsberetning, herunder utdeling av utbytte, valg av styre og fastsettelse av styregodtgjørelse, valg av revisor og godkjenning av godtgjørelse til selskapets revisor samt vedtakelse av kapitalendringer og andre vedtektsendringer. Staten har ingen eiermyndighet i selskapet utenfor generalforsamling. Dette kan sette begrensninger på statens muligheter til å benytte sitt eierskap til å få selskapet til vise samfunnsansvar med tanke på klima og miljø. På den andre siden kan staten, i likhet med andre aksjeeiere, motta informasjon og ha dialog med selskapet utenfor generalforsamling. Slik dialog er ofte nødvendig for at aksjonærer som for eksempel staten skal få tilstrekkelig innsikt til å kunne følge opp eierskapet på en kompetent måte og treffe beslutninger på generalforsamlingen (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 95).

Utenom generalforsamlinger kan informasjonsutveksling mellom selskapet og eierne skje gjennom offentlig delårs- og årsrapporter, selskapets rapportering til og møter med eiere og offentlig tilgjengelig informasjon. Staten har regelmessige møter med selskaper der staten har eierandel. Disse formene for kontakt mellom selskapet og eier omtales som eierdialog og ved eierdialog kan staten stille spørsmål og formidle synspunkter som selskapet kan ta til vurdering i forbindelse med dets virksomhet og utvikling. Dette er ikke instruks eller pålegg overfor selskapet, men fungerer som innspill. Staten eierdialog med selskaper forekommer i form av faste møter hvert kvartal. I tillegg til de faste møtene har staten ofte dialog med selskapet om bestemte temaer eller saker som er av relevans (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 95 og 96).



Prinsipp 8 fra statens 10 prinsipper for god eierstyring forteller at skatens eierskap skal utøves i tråd med selskapsrettens prinsipper om likebehandling av aksjeeiere. For at et selskap skal kunne tilegne seg kapitaltilskudd er det avhengig av investorenes tillit til at andre aksjonærer ikke gis urettferdighet muligheter til å fremme sine interesser på deres bekostning. Staten får i utgangspunktet ikke tilgang til mer informasjon enn det som kan gis til de andre aksjonærene, og staten kan heller ikke kreve mer informasjon. Staten kan heller ikke handle urettmessig på informasjonsgrunnlag om selskapet som andre aksjonærer ikke besitter. Staten kan dermed ha mindre midler til å styre selskaper i en retning som får dem til å vise samfunnsansvar (CSR) med tanke på klima og miljø i selskaper der staten er deleier enn i selskaper som er heleid av staten. Når et selskap er heleid av staten som for eksempel og Statkraft SF og dets morskonsern Statkraft AS har staten åpenbart krav på mer informasjon fra selskapsstyret enn i selskaper der staten er deleier som i for eksempel Equinor ASA (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 96).

Statens (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 96) oppfølging av selskapene er strukturert rundt følgende tema: Vurdering av måloppnåelse, virksomhetsstyring, kapitalstruktur og utbytte, åpenhet og rapportering og styresammensetting.

### **8.5.2 Vurdering av selskapets måloppnåelse**

Vurdering av selskapets måloppnåelse baseres på hvorvidt selskapene befinner seg i kategori 1 med mål om høyest mulig avkastning over tid, kategori 2 med mål om høyest mulig avkastning over tid eller kategori 3 med mål om mest mulig effektiv måloppnåelse av sektorpolitiske mål. Dersom selskaper som befinner seg i kategori 3 også har virksomhet i konkurranse med andre, har staten som nevnt tidligere mål om høyest mulig avkastning over tid for denne delen av selskapets virksomhet. Staten vurderer selskapets avkastning over tid opp mot oppnådd totalavkastning (verdiendring og utbytte) opp mot et beregnet avkastningskrav, sammenlignbare selskaper og eventuelle referanseindekser (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 97).

Siden at statens sektorpolitiske mål vil variere mellom selskapene er det behov for individuelt tilpasset evaluering av selskapets grad av måloppnåelse. For å oppnå dette vil vedtektene for selskapene som befinner seg i kategori 3 i større grad begrense virksomheten til noe mer konkret enn hva som er vanlig i de fleste selskaper som befinner seg i kategori 1 og 2.

Virksomheten til flere av selskapene i kategori 3 finansieres helt eller delvis over offentlige budsjetter eller gjennom regulerte inntekter, og noen av disse selskapene er underlagt særlover. Staten vil derfor ofte drive oppfølging av selskapenes måloppnåelse også på andre måter enn som eier. Eksempler på slike alternative måter for oppfølging er som oppdragsgiver, avtalepart og regulerings- og/eller tilsynsmyndighet. Oppfølging av selskapet gjennom disse rollene kan derfor delvis erstatte eller komme i tillegg til eieroppfølgingen. Staten skal være bevisst i sine ulike roller og tydeliggjøre overfor selskapet i hvilken rolle staten opptrer i (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 97).

## 9.0 Statlig eierskap og bedrifters samfunnsansvar (CSR) i Statkraft

Statkraft er et norsk energiselskap som er heleid av staten. Selskapet ble dannet i 1992 og har hovedsete i Oslo. Statkraft er Norges største og Nordens tredje største kraftprodusent. Selskapet er Europas største selskap på fornybar energi (Rosvold, 2019).

Statens involvering når det gjelder utbygging av kraftverk og ledningsnett har vært et viktig virkemiddel industrialiseringen og elektrifiseringen av Norge. Statkraft er underlagt nærings- og fiskeridepartementet og ledes av næringsminister Iselin Nybø (Venstre) og fiskeri- og sjømatminister Odd Emil Ingebrigtsen (Høyre). Næringsminister Iselin Nybø er ansvarlig for statens eierutøvelse i Statkraft (Rosvold, 2019).<sup>1</sup>

I årsrapporten til Statkraft AS (2020, s. 63) står det at formålet med «*statsaksjeselskapet (AS)*» er, selv eller via deltakelse i eller samarbeid med andre selskaper, å planlegge, prosjektere, bygge og drive energianlegg, drive fysisk og finansiell energihandel, samt drive

---

<sup>1</sup> Statens involvering når det gjelder utbygging av kraftverk og ledningsnett har vært et viktig virkemiddel industrialiseringen og elektrifiseringen av Norge. Dette har vært sterkt knyttet til statens forvaltning av vassdragene, først gjennom Kanalvesenet og senere Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). I 1986 ble bygging og drift av statens ledninger og kraftverk skilt ut fra NVE som en selvstendig forvaltningsbedrift (Statkraftverkene). Etter endring av energilovverket i 1991, ble Statkraftverkene i 1992 delt i to uavhengige og selvstendige statsforetak. Statkraft ble gjort om til en virksomhet utsatt for konkurranse, mens Statnett fikk monopoloppgaven med å drive og utvikle landets hovednett forbindelser til utlandet, sikre samdriften av hele forsyningssystemet og sørge for markedsmessig fri kraftomsetning. Statkraft er underlagt nærings- og fiskeridepartementet og ledes av næringsminister Iselin Nybø (Venstre) og fiskeri- og sjømatminister Odd Emil Ingebrigtsen (Høyre). Næringsminister Iselin Nybø er ansvarlig for statens eierutøvelse i Statkraft (Rosvold, 2019).<sup>1</sup>

virksomhet som har en naturlig sammenheng med dette. Selskapet er registrert i Norge og bygger på norsk selskapslovgivning.

Hovedandelen av Statkrafts virksomhet er produksjon av fornybar energi fra vannkraft, vindkraft og solenergi. I tillegg produserer Statkraft energi og varme fra naturgass og biomasse. Noen av fordelene med vannkraft er høy virkningsgrad, lang levetid, lave driftskostnader, høy fleksibilitet og lav karbonintensitet. Videreutvikling og drift av vannkraftanlegg muliggjør flerbruk av vassdragets infrastruktur og vannveier, til for eksempel drikkevannsforsyning, vanning, transport, friluftsliv og flomdemping. Statkraft satser betydelig på investeringer i sol- og vindkraft og landbaserte vindparker i land som for eksempel Chile, Brasil, Storbritannia og Irland. Statkrafts ikke-fornybare kraftproduksjonen kommer fra den fossilbaserte reservekapasiteten til fjernvarme og gasskraftverk (Statkrafts lavutslippsscenario (2020), s. 5).

Når det gjelder dimensjonen «*Selskapsformer benyttet ved statlig eierskap*» er Statkraft organisert gjennom et «*statsforetak (SF)*», Statkraft SF. Virksomheten i Statkraft SF er i all hovedsak begrenset til å eie alle aksjene i «*statsaksjeselskapet (AS)*» Statkraft AS som er morselskapet for en underliggende konsernstruktur. Statkraft SF og Statkraft AS har identisk styre og ledelse (Årsrapport, Statkraft AS, 2020, s. 63). Når jeg skriver om Statkrafts virksomhet, konsentrerer jeg meg utelukkende om morselskapet Statkraft AS.

Et morselskap er et aksjeselskap som har bestemmende innflytelse over et annet selskap, kalt datterselskap. Forholdet innebærer som regel at morselskapet direkte eller gjennom andre datterselskaper eier aksjemajoriteten. Morselskap og datterselskap(er) utgjør til sammen et konsern. I dette tilfellet er staten den eneste aksjonæren siden at konsernet Statkraft SF er organisert som et «*statsforetak (SF)*» som videre er heleier av morselskapet og «*statsaksjeselskapet (AS)*» Statkraft AS (Knudsen, 2014).

Det (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 65) faktumet at Statkraft SF har «*statsforetak (SF)*» selskapsform innebærer at det ikke kan ha andre eiere enn staten. Statsforetak er i hovedsak regulert på samme måte som statsaksjeselskap, men med noen unntak. Statsaksjeselskap er aksjeselskap der staten eier alle aksjene. Selskapsformen til selskaper med statlig eierskap legger føringer for statens eiermyndighet i selskapene. Dette vil videre legge premisser og begrensninger for hvilke midler staten har til disposisjon for å få for eksempel statsforetaket

Statkraft SF og dets morselskap statsaksjeselskapet Statkraft AS til å vise samfunnsansvar (CSR) med tanke på klima og miljø.

Selskapet faller under dimensjonen «*Selskaper som primært opererer i konkurranse med andre*» og dets underliggende kategorier «*Naturressurser og grunnrente*», «*Tidligere naturlige monopoler*» og «*Ringvirkninger fra hovedkontorfunksjoner*». Når det gjelder dimensjonen «*Statens mål som eier*» befinner Statkraft seg i «*Kategori 2- Mål om høyest mulig avkastning over tid og særskilt begrunnelse for å eie*». Disse kategoriene og dimensjonene for Statkraft kan underbygges med følgende sitat fra stortingsmeldingen:

*«Statens begrunnelse for eierskapet i Statkraft er å eie norske vannkraftressurser samt opprettholde et ledende teknologi- og industriselskap med hovedkontorfunksjoner i Norge. Dette bidrar til utvikling av norsk kompetanse innenfor fornybar energi» (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 39).*

Når det gjelder hvordan staten benytter statlig eierskap i Statkraft for å få selskapet til å vise samfunnsansvar (CSR) med tanke på klima og miljø har staten en rekke rettslige rammer som gir føringer for hvordan staten kan forvalte eierskapet. Disse rettslige rammene er som nevnt tidligere først og fremst lagt gjennom konstitusjonelle rammer i Grunnloven og rollefordelingen mellom eier og selskapets ledelse i selskapslovgivningen. Det er også flere andre regelverk som påvirker statens eierutøvelse som regelverk for embetsmenns, regjeringsmedlemmers og stortingsrepresentanters adgang til å ha styreverv i selskaper med statlig eierandel i tillegg til reglement for økonomistyring i staten. OECD setter også retningslinjer for eierstyring av selskaper. Alle disse faktorene gir både muligheter og begrensninger på statens muligheter til å styre Statkrafts virksomhet i en mer samfunnsansvarlig retning med tanke på klima og miljø (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 63).

I St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 63) står det at etter Grunnloven § 19 er det regjeringen som forvalter statens aksjer i aksje- og allmennaksjeselskaper og eierskap i andre selskapsformer som statsforetak og særlovsselskap. I henhold til Grunnloven § 12 andre ledd er forvaltningen av statlig eierskap delegert til ulike departementer. Statsrådets forvaltning av statens eierskap utøves under konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar. For «*statsforetaket (SF)*» Statkraft SF er forvaltningen av selskapet delegert til Nærings- og fiskeridepartementet med næringsminister Iselin Nybø (Venstre) som øverste ansvarlig. Ifølge Grunnloven § 19 må

statsråden forvalte statens eierskap i Statkraft i samsvar med stortingsvedtak som gjelder for selskapet, generelle lovregler og andre stortingsvedtak.

Grunnloven § 19 gir heller ikke statsråden myndighet til å endre statens eierandel i selskaper som for eksempel Statkraft SF og dets underliggende selskaper som Statkraft AS, eksempelvis gjennom kjøp og salg av aksjer, vedtak om eller deltagelse i kapitalforhøyelser eller støtte til transaksjoner som vil endre statens eierandel i selskapet. Slike beslutninger må ha støtte fra et stortingsvedtak som gir næringsministeren fullmakt til å gjennomføre dem.

Grunnloven § 19 kan dermed begrense regjeringens innflytelse på utøvelse av statlig eierskap i selskaper. Dersom for eksempel Solberg-regjeringen ønsker å redusere statlig eierskap i et selskap kan dette forhindres dersom opposisjonspartier stemmer imot. I selskaper der staten er eneste aksjonær er det nødvendig å innhente samtykke fra Stortinget for beslutninger som i betydelig grad vil endre statens engasjement eller virksomhetens karakter. Statsforetak som for eksempel Statkraft SF er heleid av staten og dette gir staten flere muligheter til å benytte statlig eierskap for å få Statkraft SF til å vise samfunnsansvar (CSR) med tanke på klima og miljø enn i deleide selskaper (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 63 og 64).

Statsforetaket Statkraft SF og dets morskonsern og statsaksjeselskap Statkraft AS faller også under begrensninger for selskaper som er heleid av staten. Det er fastsatt i lov enkelte særregler som begrenser de alminnelige reglene for statsrådets myndighet. I statsaksjeselskaper og statsforetak er generalforsamlingen ikke bundet av styrets eller bedriftsforsamlingens utbytteforslag og kan vedta et høyere utbytte enn bedriftsforsamlingen eller styret forslår, jf. Aksjeloven § 20-4 nr. 4 og statsforetaksloven § 17. Det er også lovfestet at i statsforetak må saker som antas å være av stor betydning for foretakets formål eller som i betydelig grad vil endre virksomhetens karakter skal forelegges eier skriftlig før styret treffer beslutning, jf. foretaksloven § 23 andre ledd. Som statsforetak er også Statkraft lovpålagt om at protokoller fra styremøter skal videresendes til Nærings- og fiskeridepartementet som forvalter statens eierskap i Statkraft, jf. Statsforetaksloven § 24 tredje ledd. At styreprotokoll oversendes Nærings- og fiskeridepartementet vil vanligvis ikke anses som tilfredsstillende for å orientere eier, herav staten, om en konkret sak (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 66 og 67).

Riksrevisjonen (2019-2020), s. 17) forteller at statens eierinteresser i Statkraft skal forvaltes i samsvar med statens 10 prinsipper for god eierstyring. Det innebærer blant annet å følge opp

at målene som er satt for selskapet blir oppnådd, og at selskapet har en styresammensetning som støtter opp mot selskapets formål. Eierskapet i Statkraft skal støtte opp under en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eier og selskapsstyret og sørge for at alle aksjonærer likebehandles. Styring, oppfølging, kontroll og tilhørende retningslinjer skal tilpasses statens eierandel og selskapets egenart, risiko og vesentlighet. Nærings- og fiskeridepartementet utøver den øverste myndighet i foretaksmøtet i Statkraft SF. Beslutninger som skal fattes i morselskapet Statkraft AS, forelegges og godkjennes i foretaksmøtet i Statkraft SF. Næringsministeren kan kun utøve sin eiermyndighet på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet gjennom foretaksmøte.

I årsrapporten til Statkraft AS (2020, s. 64) står det at staten utøver sin eiermyndighet i foretaksmøte i Statkraft SF. I henhold til vedtektene i dette «*Statsforetaket (SF)*», kan ikke Statkraft SF møte og avgi sin stemme i generalforsamlingen til morselskapet Statkraft AS, uten forutgående beslutning i foretaksmøte. Foretaksmøtet i Statkraft SF og påfølgende generalforsamling i morselskapet Statkraft AS holdes innen utgangen av juni hvert år. Dette setter begrensninger for statens muligheter til å følge Statkrafts måloppnåelse og grad av samfunnsansvarlig (CSR) virksomhet med tanke på klima og miljø. Staten kan på den andre siden også holde seg oppdatert på dette utover foretaksmøte og generalforsamlingen gjennom eierdialoger utover året. Før styret treffer vedtak i saker som det antas å være av stor betydning for foretakets/selskapets formål, eller som i betydelig grad vil endre virksomhetens karakter, skal saken fremlegges for eierdepartementet (Nærings- og fiskeridepartementet) i henhold til statsforetaksloven. Verken Statkraft SF eller Statkraft AS har en valgkomite og valg av eieroppnevnte styremedlemmer i Statkraft SF foregår i foretaksmøte.

Statens eiermyndighet i Statkraft begrenses av at Stortinget har bestemt at stortingsrepresentanter ikke bør velges til verv i selskaper som er underlagt Stortingets kontroll. Det legges også til grunn for at nye stortingsmedlemmer frasier seg verv i selskaper som er under Stortingets kontroll og heller ikke blir utvalgt til nye slike verv (Årsrapport, Statkraft AS, 2020, s. 64).

Selskapsstyret i Statkraft AS møtes vanligvis mellom åtte og ti ganger i året. Styrets leder sørger for at styret møter så ofte som nødvendig. Styret har fastsatt en egen styreinstruks med retningslinjer for styrets arbeid, saksbehandling og instruksjoner som definerer konsernsjefens arbeidsområde, plikter og fullmakter. Styret utarbeider også en årlig plan for sin virksomhet med spesiell vekt på selskapets mål, strategi, styring samt tilsyn av selskapets daglige drift og

øvrige aktiviteter. Konsernsjefen har ansvaret for å utarbeide bakgrunns materialet til slike samlinger i form av strategiske, økonomiske og finansielle planer. Styret i Statkraft AS informerer styret i datterselskaper om forhold som kan være viktig for det datterselskapet som blir berørt av det (Årsrapport, Statkraft AS, 2020, s. 64).

Statkraft (St. melding nr. 8 (2019-2020), s. 68 og 69) er også underlagt forskriftene som bestemmer at til styret i selskaper, er ikke embets- og tjenestemenn som er ansatt i et departement eller i et annet sentraladministrativt organ som regelmessig behandler saker av stor betydning for selskapet eller gjeldende bransje valgbare til styret i selskapet. Konsernsjef og ledende ansatte i Statkraft er medlemmer i styret i Statkraft. Dette kan forebygge habilitetsproblemer i Nærings- og fiskeridepartementets forvaltning av statens eierskap i Statkraft, men vil på den andre siden sette begrensninger på Solberg-regjeringen og departementets verktøykasse til å bruke sitt eierskap for å få Statkraft til å vise samfunnsansvar (CSR) med tanke på klima og miljø.

Som nevnt tidligere forteller St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 66) at staten er varsom med å gi selskaper instruks i enkeltsaker. Hensikten er å unngå undergraving av rolle- og ansvarsfordelingen som selskapslovgivningen legger opp til. Denne varsomheten kan bli videre forsterket av Solberg-regjeringen siden at den består av partier som har en ideologisk forankring som innebærer et ønske om å redusere statens eierskap. Dette kan føre til at de velger å være en mindre aktiv eier der de gir selskapene friere tøylar med tanke på hvordan de driver sin virksomhet. Dette kan føre til at næringsministeren er mer varsom med å gi Statkraft instruks enn hva en næringsminister fra et rødgrønt parti ville gjort. Venstre er det borgerlige partiet som satser mest på klima og miljø, men ønsker også å ha større andel privat eierskap i statseide selskaper. Det er også uenigheter mellom partiene i Solberg-regjeringen (Høyre, Venstre og KRF) om hvordan næringslivets omstilling til det grønne skiftet skal foregå som næringsministeren fra Venstre må forholde seg til.

På den andre siden er det også flere uenigheter blant de rødgrønne partiene (Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet) og Miljøpartiet de grønne (MDG) når det gjelder grad av statlig eierskap og hensyn til klima og miljø. Blant de rødgrønne partiene i næringskomiteens Innst. 225 (2019-2020) er det Sosialistisk Venstreparti det partiet som satser mest på klima- og miljøpolitikk og ønsker raskere omstilling av Olje- og gassindustrien til fornybar energiproduksjon. Slike uenigheter blant disse partiene kan også ved en rødgrønn

regjering legge begrensninger på hvilke instruksjoner en rødgrønn næringsminister vil gi til statseide selskaper som for eksempel Statkraft. I næringskomiteens Innst. 225 (2019-2020) kommer det også frem forslag fra rødgrønne partier som tyder på at de mener at Solberg-regjeringen er for varsomme med å gi instruksjoner til selskaper med statlig eierskap for å nå statens mål som eier. Dette kan tyde på at partiet mener at Solberg-regjeringen har forbedringspotensiale på innfrielse av prinsipp 1, 3 og 6 fra statens ti prinsipper for god eierstyring (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 73). Dette synliggjøres i for eksempel dette forslaget fra Sosialistisk Venstreparti:

*«Stortinget ber regjeringen omgjøre statens 'forventninger' til selskapene hva gjelder bærekraft, aktsomhetsvurderinger, menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, skattepolicy, osv. til 'krav'» (Innst. 225 (2019-2020), s. 8).*

Videre kommer også Sosialistisk Venstreparti med et forslag om å øke omfanget av måloppnåelse innenfor områder som angår samfunnsansvar (CSR) i selskaper der staten har eierskap:

*«Stortinget ber regjeringen opprette konkrete måleindikatorer på selskapenes aktsomhetsvurderinger og håndtering av både risiko og faktisk skade på mennesker, samfunn og miljø» (Innst. 225 (2019-2020), s. 8).*

Disse overnevnte forslagene fra Sosialistisk Venstreparti tyder på at de mener at Solberg-regjeringen er en for passiv eier overfor selskaper der staten har eierskap. De mener derfor at regjeringen bør sette tydeligere krav for selskapenes mål utover høyest mulig avkastning over tid.

Det faktumet at staten har eierskap i Statkraft innebærer at selskapet rammes av EØS-avtalens forbud mot statsstøtte i selskaper med statlig eierskap. Dette begrenser statens muligheter til å prioritere ikke-kommersielle hensyn i Statkrafts virksomhet. Staten kan dermed ikke gi Statkraft finansiell støtte til for eksempel dyre investeringer som ville ha styrket Statkrafts evne til å nå bærekraftsmål rettet mot klima og miljø, men som ellers ville vært for kostbart med tanke på kapital og risiko (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 68)



Den norske stats eierutøvelse av Statkraft skal være i tråd med OECDs retningslinjer for eierstyring av selskaper med statlig eierandel. Disse retningslinjene er rettet mot myndighetene til medlemslandene i OECD. Disse eierstyringslinjene omfatter anbefalinger knyttet til begrunnelser for statlig eierskap, statens rolle som eier, selskaper med statlig eierandel som opererer i konkurranse med andre, likebehandling av aksjonærer, ansvarlig virksomhet, åpenhet og selskapsstyrets oppgaver og ansvar (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 69 og 70).

## **9.1 Bedrifiers samfunnsansvar (CSR) og FNs bærekraftsmål i Statkraft**

I St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 73) står det at prinsipp 1 i statens 10 prinsipper for god eierstyring går ut på at staten skal være en ansvarlig eier.

Dette innebærer videre at staten forventer at selskaper med statlig eierskap som for eksempel Statkraft AS er ledende i sitt arbeid med ansvarlig virksomhet. Dette innebærer videre at staten forventer at Statkraft arbeider mot områder som er relevante for bedrifiers samfunnsansvar (CSR) som å redusere sitt klima- og miljøfotavtrykk. Ansvarlig virksomhet innebærer å opptre etisk forsvarlig og identifisere og håndtere risikoen selskapets virksomhet kan påføre mennesker, samfunn og miljø. Denne typen risiko påvirker også selskapets forutsetninger for å drive med bærekraftig verdiskaping (St. melding nr. 8 (2019-2020), s. 83 og 84). FNs bærekraftsmål fungerer som et globalt veikart for en bærekraftig utvikling der bærekraftsmålene benyttes både av myndigheter og selskaper i arbeidet med å skape en mer bærekraftig utvikling på globalt nivå. Det er derfor i den norske stats interesse at selskaper med statlig eierskap som Statkraft arbeider samfunnsansvarlig med tanke på dets bærekraftsmål rettet mot klima og miljø (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 85).

I selskapets årsrapport (Statkraft AS, 2020, s. 35) står det at selskapet har som mål å bli et av verdens ledende selskaper innen fornybar energi innen 2025. For å oppnå dette har Statkraft utarbeidet en forretningsstrategi der selskapets målsetning er å skape verdier for samfunnet, miljøet og selskapet. «Statsaksjeselskapet (AS)» Statkraft AS og videre dets overordnede «statsforetak (SF)» Statkraft SF er derfor opptatt av å bekjempe klimaendringene og er en del av dets kjernevirksomhet. Statkraft har som ambisjon at å maksimere kjernevirksomhetens bidrag til å bekjempe klimaendringene gjennom dets vekstmål fram mot 2025. Som en

overordnet klimaambisjon har selskapet forpliktet seg til å følge en utslippsbane for kraftsektoren som skal være forenlig med målet om en global oppvarming på maksimalt 1,5 grader celsius og karbonnøytralitet innen 2040.

I årsrapporten til Statkraft AS (2020, s. 35) står det videre at selskapets bærekraftsarbeid er en integrert i selskapets virksomheter og gjenspeiles i selskapets styringssystem kalt «*The Statkraft way*». Dette styringssystemet er førende for måten selskapet driver sin virksomhet på, og viser veien for selskapets arbeid med bærekraft. Statkrafts syn på bedrifters samfunnsansvar (CSR) blir videre utdypet gjennom dets etiske retningslinjer (Statkrafts leveregler) som godkjennes av selskapsstyret. Disse retningslinjene gjelder for alle selskaper i konsernet Statkraft SF og for alle dets ansatte. Statkrafts arbeid blir også veiledet av andre sentrale internasjonale rammeverk som FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. For nye forretningsaktiviteter tar Statkraft SF og dets morselskap Statkraft AS hensyn til IFC (International Finance Corporation) for miljø og bærekraft (IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability).

Bærekraftsrapportering i Statkraft AS gjennomføres i tråd med prinsippene i Global Reporting Initiative Standards (GRI core). Statkraft-konsernets prioriteringer knyttet til bærekraft som er relevante for bedrifters samfunnsansvar (CSR) med tanke på klima og miljø er forvaltning av vannressurser, biologisk mangfold og bidra til å bekjempe klimaendringene (Statkraft, 2020, s. 36).

Statkraft AS forteller i sin årsrapport (2020, s. 38) at selskapet anerkjenner at næringslivet spiller en sentral rolle i arbeidet for å oppnå FNs bærekraftsmål, og forpliktet seg til å støtte disse målene i alle dets forretningsaktiviteter og gjennom medlemskapet i Global Compact. Bærekraftsmålene henger i stor grad sammen og direkte påvirkning på et bærekraftsmål kan ha indirekte påvirkning på andre bærekraftsmål. Denne koblingen mellom bærekraftsmål skaper synergier som kan gi en positiv effekt, men det forutsetter at det også gjøres vurderinger for at en eventuell negativ effekt skal bli så liten som mulig. Som en del av Statkraft AS sin bærekraftstrategi har selskapet vurdert dets innvirkning på alle de 17 bærekraftsmålene.

Når det gjelder mine underliggende kategorier som er av relevans for min dimensjon «Bærekraftsmål for klima og miljø» har selskapet følgende kategorier: «13. Stoppe klimaendringene», «7. Ren energi til alle», «11. Bærekraftige byer og lokalsamfunn» og «15. Livet på land».

Statkraft AS sine bærekraftsmål er fordelt på 3 grupper: 1. Vår forpliktelse, 2. Vår kjernevirksomhet og 3. Måten vi arbeider på. «13. Stoppe klimaendringene» er plassert under gruppen kalt «Vår forpliktelse». Bærekraftsmålene «7. Ren energi til alle» og «11. Bærekraftige byer og lokalsamfunn» er plassert i gruppen kalt «Vår kjernevirksomhet». Når det gjelder bærekraftsmålet «15. Livet på land» plasseres dette bærekraftsmålet i gruppen kalt «Måten vi arbeider på». For hvert bærekraftsmål vurderer Statkraft dem opp mot synergier og avveininger som deres arbeid med hvert enkelt bærekraftsmål skaper. Synergier fra Statkrafts arbeid med ulike bærekraftsmål fører til samspill mellom flere faktorer som kan føre til at den samlede effekten blir større enn hver enkelt virksomhets bidrag. Selskapets arbeid for å oppnå nye bærekraftsmål kan ha negative effekter som går på bekostning av andre bærekraftsmål. Disse negative effektene vurderes under kategorien kalt avveininger. Mesteparten av Statkrafts energiproduksjon er fornybar, men samtidig er ingen fornybar teknologi fri for naturinngrep (Statkraft AS, årsrapport 2020, s. 38).

Når det gjelder kategorien «13. Stoppe klimaendringene» utdyper selskapet at i deres arbeid med dette bærekraftsmålet arbeider Statkraft med å utvikle og drive produksjonsanlegg for fornybar energi, basert på solenergi, vannkraft og vindkraft. Statkraft produserer også energi fra gass og biomasse, leverer fjernvarme og driver med kjøp og salg av energi. Gjennom dets kjernevirksomhet og strategiske mål bidrar Statkraft positivt til bekjempelse av klimaendringene, noe som vil ha en positiv effekt på de 16 andre bærekraftsmålene. Statkraft har også forpliktet seg til å følge en utslippsbane for kraftsektoren som er forenlig med å innfri målet om en global oppvarming som ikke overstiger 1,5 grader. Statkraft klassifiserer sine i tre kategorier (scope) som er i samsvar med rammeverket om klimautslipp fra næringslivet kalt «GHG Protocol Corporate Standard» (Årsrapport, Statkraft AS, 2020, s. 39).

Statkraft AS (2020, s. 39) vurderer videre deres bidrag til bærekraftsmålet «13. Stoppe klimaendringene» opp mot synergier og avveininger. Når det kommer til synergier, nevner Statkraft at de bidrar positivt til flere bærekraftsmål gjennom å gi tilgang til moderne

energisystemer, øke andelen fornybar energi i den globale energimiksen og gi muligheter for å skape grønn sysselsetting. Statkrafts arbeid for å identifisere og redusere dets direkte og indirekte klimagassutslipp bidrar til å skape renere luft i byer og lokalsamfunn. I 2020 så Statkraft nærmere på klimagassutslipp i selskapets leverandørkjede og målet var å redusere utslippene ved å samarbeide med selskapets leverandører.

Statkraft AS (2020, s. 53) skriver i sin årsrapport at selskapets ambisjon er å fortsette å være Europas største produsent av fornybar energi, og å være blant de tre mest klimavennlige store kraftprodusentene i Europa. Statkraft styrker sitt bidrag til oppnåelse av bærekraftsmålet «13. Stoppe klimaendringene» ved at alle av selskapets investeringer skal være knyttet til fornybar energi. Statkraft har også økonomiske insentiver til å arbeide med å begrense den globale oppvarmingen til 2 grader, og også gjøre innsats for å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grader. Statkrafts virksomhet blir direkte berørt av klimaendringer i og med at endringer i nedbør vil påvirke den gjennomsnittlige produksjonen fra vannkraftverkene. De fleste av Statkraft sine vannverk er plassert i Norden og det tas med i beregningen at det er forventet at klimaendringene vil føre til mer nedbør og mer ekstremvær. I andre regioner er det forventet reduserte nedbørsmengder.

Når det kommer til Statkraft sin vurdering av avveininger med tanke på deres arbeid med bærekraftsmålet «13. Stoppe klimaendringene», skriver selskapet at de forventer en økning i karbonintensiteten på kort til mellomlang sikt. Dette kommer som følge av den økte produksjonen ved gasskraftverkene i det europeiske markedet. Cirka 90 prosent av selskapets direkte utslipp kommer fra gasskraftverk i Tyskland. Statkraft forklarer sin beslutning om å drive med gasskraftverk ved å argumentere for at økt produksjon basert på gass er en del av et større skifte mot redusert bruk av kullkraftverk, noe som vil føre til lavere direkte utslipp på lang sikt, og kan dermed fortsette arbeidet med å oppnå karbonnøytralitet. Til tross for at dette kan virke som et tilbakeskritt, argumenterer selskapet for at overgangen fra kull- til gasskraftverk er viktig for å oppnå det grønne skiftet, slik at selskapet kan fortsette med å utvikle grønnere alternativer i fremtiden (Statkraft AS, 2020, s. 39).

### **9.1.1 Statkrafts arbeid med bærekraftsmål 7. Ren energi til alle**

Når det gjelder kategorien «7. Ren energi til alle» skriver Statkraft at selskapet bidrar til oppnåelse av dette bærekraftsmålet i kraft av deres arbeid med å øke andelen fornybar energi

i den globale energimiksen og øke tilgangen på billig, pålitelig og ren energi i 18 ulike land. I og med at arbeidet for å motvirke klimaendringene i stadig større grad blir integrert i politiske og økonomiske tiltak, som for eksempel «*European Green Deal*», er det mange land som har satt seg nye og ambisiøse mål for reduksjon av klimagassutslipp. Dette forutsetter store endringer av energisystemene på globalt nivå og økt etterspørsel etter fornybar energi. Statkraft har et godt utgangspunkt for å dekke denne økende etterspørselen i og med at 92,2 prosent av selskapets kraftproduksjon kommer fra fornybare energikilder. Statkraft har også som ambisjon om å være et ledende energiselskap innen 2025 (Årsrapport, Statkraft AS, 2020, s. 39).

Når det kommer til Statkraft sine synergier angående bærekraftsmålet «7. *Ren energi til alle*» nevner selskapet at de gjennom ansvarlig bruk av vann-, vind-, og solkraft bidrar til en bærekraftig forvaltning av verdens naturressurser ved å bryte koblingen mellom fossilt brensel og økonomisk vekst. Statkraft forvalter 25 % av fleksibel magasinkapasitet i Europa og selskapet har som ambisjon å ivareta og styrke denne fornybare ressursen i et energisystem som blir stadig mer avhengig av elektrisitet. Ved hjelp av Statkrafts kraftkjøpsavtaler (PPA) hjelper de også andre selskaper med å redusere deres virksomhet sin miljøpåvirkning, samtidig som at de sparer energikostnader. Dette er i tråd med delmålet om effektiv økonomisk utvikling og bærekraftig praksis (Årsrapport, Statkraft AS, 2020, s. 39).

Når det kommer til Statkraft sin vurdering av avveininger med tanke på bærekraftsmålet «7. *Ren energi til alle*» skriver selskapet at produksjonen av fornybar energi kan bidra til å bekjempe klimaendringene på en rekke positive måter. Det kan samtidig også forandre landskapet og ha negative effekter på plante- og dyreliv i omkringliggende økosystemer. Vindturbiner kan være skadelige for trekkfugler, og vannkraft har påvirkning på økosystemer i elver og forstyrrer akvatiske arter. Villaksen har en særegen posisjon i Norge og Statkraft har derfor samarbeidet tett med Miljødirektoratet for å arbeide med å bevare genetisk mangfold, sette ut fisk i vassdragene og forbedre fiskehabitater og lekeplasser. I Statkrafts daglige drift av anlegg med utløp til elver prøver selskapet å redusere vannføringsendringer samtidig som at det tas hensyn til behovene i kraftsystemet (Årsrapport, Statkraft AS, 2020, s. 39).

### **9.1.2 Statkrafts arbeid med bærekraftsmål 11. Bærekraftige byer og lokalsamfunn**

Når det gjelder kategorien «11. Bærekraftige byer og lokalsamfunn» skriver Statkraft at selskapets forretningsaktiviteter skal bidra til å gjøre byer og lokalsamfunn mer inkluderende trygge, hardføre og bærekraftige. Statkraft driver med utvikling av og bærekraftig drift av dets vannkraftprosjekter og dette bidrar til å redusere klimaendringene, samtidig som at selskapet følger opp og tar hensyn til biologisk mangfold, økologi og hydrologi i elvene, sediment-transport, lokal næringsvirksomhet og klimagassutslipp. Statkrafts fjernvarmeanlegg fungerer som et ledd i bidraget til overgangen til en mer sirkulær økonomi ved å omdanne avfall til energi, og på den måten utnytte ressurser som ellers ikke ville kommet til nytte. Statkraft jobber også med å utvikle nye forretningsvirksomheter som skaper bærekraftig infrastruktur og tjenester til byer og lokalsamfunn, som for eksempel utvidet virksomhet for lading av elbiler, utvikling av biodrivstoff og grønt hydrogen for transport og industri og tilrettelegging av datasentre som drives av fornybar energi (Årsrapport, Statkraft AS, 2020, s. 40).

Når det gjelder Statkrafts synergier i forbindelse med bærekraftsmålet «11. Bærekraftige byer og lokalsamfunn» skriver selskapet at ved å utvikle bærekraftig infrastruktur og tjenester som fører til reduksjon av klimagassutslipp og avhengigheten av fossilt brensel, vil selskapets forretningsaktiviteter ha en positiv effekt for å fjerne farlige kjemikalier fra miljøet (delmål 3.9). Statkrafts vannkraftverk bidrar også til å regulere flom og tørke, og beskytter lokal næringsvirksomhet mot de negative konsekvensene av klimaendringer (delmål 6.4). Statkraft startet i 2020 å arbeide med utvikling og oppgradering av vannkraftverk (delmål 9.1 og delmål 9.4), (Årsrapport, Statkraft AS, 2020, s. 40).

Når det gjelder Statkraft avveininger med tanke hvordan deres arbeid med å nå bærekraftsmålet «11. Bærekraftige byer og lokalsamfunn» skriver selskapet at selv om at deres forretningsaktiviteter skaper bærekraftig infrastruktur og tjenester, kan de også føre til negative effekter. For eksempel er El-drevne kjøretøy vanligvis et bedre alternativ enn fossildrevne kjøretøy. I Norge kommer over 95 % av elektrisiteten fra fornybare energikilder, men i flere andre land kommer mesteparten av elektrisiteten fra ikke-fornybare energikilder. I 2020 ble Statkraft også med i EV100-initiativet, med mål om å elektrifisere selskapets person- og varebiler innen 2030. Bruk av biodrivstoff kan også ha en positiv effekt på

klimagassutslipp, men nettoeffekten er avhengig av hvilke råvarer som anvendes, hvor for eksempel endret arealbruk kan medføre tap av habitat for ville dyr (delmål 2.4 og delmål 15.5). For å unngå denne utfordringen benytter Statkrafts biomassekraftverk i Tyskland avfallstrevirke til biodrivstoff (Årsrapport, Statkraft AS, 2020, s. 40).

### **9.1.3 Statkrafts arbeid med bærekraftsmål 15. Livet på land.**

Når det kommer til bærekraftsmålet «15. Livet på land» påpekes det at all produksjon av energi har en miljøeffekt som følge av endringer i arealbruk og landskap ved utbygging av ny infrastruktur. Statkraft arbeider med å redusere og håndtere disse negative effektene ved hjelp av miljøvennlig design og egnet valg av beliggenhet, i tillegg til beskyttelse av mark, luft og vann mot forurensning og avfall. Selskapets viktige risikofaktorer med hensyn til livet på land og biologisk mangfold er tilknyttet produksjon av vann- og vindkraft, som kan påvirke økosystemer i ferskvann, beitedyr og fugler, trekkfugler og akvatiske arter. For å kunne håndtere selskapets påvirkning av livet på land på en ansvarlig måte tar selskapet hensyn til rødlistede, særlig verdifulle og sårbare arter. I 2020 gjennomførte Statkraft miljøforbedrende tiltak og driftsmønster for alle norske anlegg med utløp i elv. Statkraft arbeider for å redusere eventuelle negative effekter ved hjelp av ulike tiltak, som for eksempel utbedring fiskehabitater og gyteområder, etablering av soner som er arbeidsfrie under utbygging og drift av vindparker, og utføring av revegetering i forbindelse med prosjekter (Årsrapport, Statkraft AS, 2020, s. 41).

## **10.0 Statlig eierskap og bedrifters samfunnsansvar (CSR) i Equinor**

Equinor, tidligere Statoil, er det største energiselskapet på norsk kontinentalsokkel. Selskapet er operatør for rundt 70 prosent av den norske olje- og gassproduksjonen på den norske kontinentalsokkelen. Selskapets hovedkvarter er i Stavanger og aktiviteten utenlands styres fra Oslo. Eldar Sætre var konsernsjef i perioden 2014-2020 og 2. november 2020 tok Anders Opedal over som konsernsjef for selskapet (Equinor, 2020).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Equinor, tidligere Statoil, er et norsk energiselskap. Equinor er det største energiselskapet på norsk kontinentalsokkel, og har siden grunnleggelsen i 1972 hatt en sentral rolle i satsingen på å bygge opp norsk nasjonal oljeindustri og for å sørge for at en størst mulig andel av oljeinntektene går tilbake til det norske

I Equinors årsrapport (2020, s. 130) står det at konsernsjefen har det overordnede ansvaret for daglig drift i Equinor og utnevner konsernledelsen. Konsernsjefen har ansvaret for å utvikle Equinors forretningsstrategi og legge det fram for styret til vedtak, for iverksetting av forretningsstrategien, og for å fremme en kultur som er resultatorientert og verdibasert. Medlemmer av konsernledelsen har et felles ansvar for å sikre og fremme Equinors konserninteresser og gi konsernsjefen et best mulig grunnlag for å kunne fastsette selskapets retning, fatte beslutninger og gjennomføring og oppfølging av forretningsvirksomhet. Hvert medlem av konsernledelsen er leder for en stabfunksjon eller eget forretningsområde.

I Equinors årsrapport (2020, s. 118) står det at selskapets formål er å drive med leting etter og utvinning, transport, foredling og markedsføring av petroleum, avledede produkter og andre energiformer, samt annen virksomhet. Selskapets virksomhet kan også drives i form av deltakelse i eller samarbeid med andre selskaper. Equinors formål er å omdanne naturressurser til energi for mennesker og som middel for å skape framgang i samfunnet. Selskapets visjon er å «*forme energifremtiden*» og Equinors styre og administrasjon har laget en konsernstrategi som skal være til hjelp for å innfri denne visjonen. I konsernstrategien er denne visjonen omformulert til konkrete mål som skal sørge for at det utøves en samordnet gjennomføring i hele selskapet. I arbeidet med å oppnå denne visjonen forteller selskapet at de legger vekt på å holde «høyeste standard» for selskapsstyring og dyrke en verdibasert prestasjonskultur som belønner god etisk praksis, respekt for miljøet og fokus på personlig og felles integritet.

Selskapet har gjennomgått flere navneskifter og organisatoriske endringer, men har i dag navnet Equinor og har vært delprivatisert siden 2001. Staten har en aksjemajoritet på 67 % av aksjene i «*Allmennaksjeselskapet (ASA)*» Equinor (Equinor, 2020).<sup>3</sup>

---

samfunnet. Selskapet er operatør for rundt 70 prosent av den norske olje- og gassproduksjonen på den norske kontinentalsokkelen. På land i Norge har Equinor anlegg som driver med blant annet gassbehandling, råoljemottak, raffinering og metanolproduksjon. Equinor har også omfattende internasjonal virksomhet, og har vært en stor aktør i internasjonale olje- og gassprovinser. I de senere årene har Equinor også opprettet virksomhet basert på energiproduksjon fra fornybare kilder. Selskapets hovedkvarter er i Stavanger og aktiviteten utenlands styres fra Oslo. Eldar Sætre var konsernsjef i perioden 2014-2020 og 2. november 2020 tok Anders Opedal over som konsernsjef for selskapet (Equinor, 2020).

<sup>3</sup> Selskapet ble opprinnelig grunnlagt under navnet *Den norske stats oljeselskap* i 1972, men fra 1973 var selskapet kjent som Statoil. I 2007 fusjonerte Statoil med Norsk Hydros olje- og gassdivisjon i det nye selskapet



Regjeringen (2018) skriver at Olje- og energidepartementet har ansvaret for eieroppfølging av statens eierandel i Equinor ASA. Equinors styre er ansvarlig for den forretningsmessige utviklingen av selskapet. Departementet er ledet av Olje- og energiminister Tina Bru (Høyre).

Selskapet skriver i sin årsrapport (2020, s. 116) at Equinor ASA er børsnotert på Oslo børs, og grunnlaget for Equinor-konsernets struktur for eierstyring og selskapsledelse er basert på norsk lov. Selskapets American Depositary Receipts (ADR), som representerer Equinors aksjer, er også børsnotert på New York Stock Exchange (NYSE), og er underlagt kravene fra NYSE og gjeldende rapporteringskrav fra US Securities and Exchange Commission, SEC (det amerikanske finanstilsynet). Styret i Equinor vektlegger å ivareta en høy standard for eierstyring og selskapsledelse som er i tråd med norske og internasjonale standarder for beste praksis. God eierstyring og selskapsledelse er nødvendig for å kunne drive et solid og bærekraftig selskap, og Equinors eierstyring og selskapsledelse er forankret i åpenhet og likebehandling av selskapets aksjonærer.

Equinor forteller i sin årsrapport (2020, s. 116) at styrets arbeid er basert på en klart definert fordeling av roller og ansvar mellom aksjonærene, styret og selskapets ledelse. Følgende prinsipper er grunnlaget for Equinors tilnærming til eierstyring og selskapsledelse:

- *Alle aksjonærer skal behandles likt.*
- *Equinor skal sørge for at alle aksjonærer har tilgang til oppdatert, pålitelig og relevant informasjon om selskapets virksomhet.*
- *Equinor skal ha et styre som er uavhengig (ifølge definisjonen i norske standarder) av konsernledelsen. Styret legger vekt på å forebygge interessekonflikt mellom aksjonærene, styret og selskapets ledelse.*
- *Styret skal basere sitt arbeid på sine gjeldende prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse (Årsrapport, Equinor, 2020, s. 116).*

---

StatoilHydro, men skiftet igjen navn til Statoil ASA i 2009. I 2018 ble det vedtatt av Statoils generalforsamling å endre navnet til Equinor for å markere selskapets strategiske utvikling i form av dreining fra de fossile energikildene olje og gass til utvikling og utvinning av flere fornybare energikilder. Staten eide opprinnelig alle aksjene i daværende Statoil frem til 2001, da selskapet ble delprivatisert. I dag er staten majoritetseier med 67 prosent av aksjene i selskapet (Equinor, 2020).

Når det gjelder dimensjonen «*Selskapsformer benyttet ved statlig eierskap*» er Equinor organisert under selskapsformen som beskrives i den underliggende kategorien kalt «*allmennaksjeselskap (ASA)*», Equinor ASA. Selskapet har virksomhet i over 30 land og cirka 20000 ansatte over hele verden. Som allmennaksjeselskap er Equinor ASA organisert etter norsk lov og underlagt lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven). Staten er som nevnt tidligere den største aksjonæren i Equinor ASA med en direkte eierandel på 67 prosent (Årsrapport, Equinor, 2020, s. 118).

Når det gjelder begrunnelser for statlig eierskap plasseres Equinor under dimensjonen «*Selskaper som primært opererer i konkurranse med andre*» og de underliggende kategoriene «*Naturressurser og grunnrente*» og «*Ringvirkninger fra hovedkontorfunksjoner*». Når det gjelder dimensjonen «*Statens mål som eier*» befinner Equinor seg i kategorien «*Kategori 2- Mål om høyest mulig avkastning over tid og særskilt begrunnelse for å eie*». Disse dimensjonene og kategoriene for Equinor kan underbygges med følgende sitat fra Stortingsmeldingen:

*Statens begrunnelse for eierskapet i Equinor er å opprettholde et ledende teknologi- og energiselskap med hovedkontorfunksjoner i Norge. I samsvar med avsetningsinstruksen avsetter Equinor statens olje og gass sammen med sin egen. Denne ordningen forutsetter at staten er majoritetseier i Equinor. Statens mål som eier er høyest mulig avkastning over tid. Staten eier 67 prosent av Equinor (St. melding nr. 8 (2019-2020), s. 37).*

Når det gjelder hvordan staten kan benytte statlig eierskap i Equinor for å få selskapet til å vise samfunnsansvar (CSR) med tanke på klima og miljø har staten en rekke rammer og vilkår som gir føringer for statens eiermyndighet i selskapet. Det rettslige grunnlaget for Olje- og energiministerens eiermyndighet i Equinor, som er organisert som et «*allmennaksjeselskap (ASA)*», er aksjeloven §5-1 som forteller at gjennom generalforsamlingen utøver aksjonærene den øverste myndighet i selskapet. Dette innebærer også at Olje- og energiministeren ikke har myndighet i selskapet når generalforsamlingen ikke benyttes (St. melding nr. 8 (2019-2020), s. 65 og 66).

I Equinor sin årsrapport (2020, s. 119) står det at likebehandling av aksjonærer er et av kjerneprinsippene i selskapets styre og ledelse. Equinor har en aksjeklasse og hver aksje gir en stemme på generalforsamlingen.

Det står i St. melding nr. 8 (2019-2020), s. 68) at en eierandel på to tredjedeler eller mer av aksjekapitalen og en tilsvarende andel av stemmene i et aksjeselskap gir aksjonæren kontroll over beslutninger som forutsetter to tredjedels flertall i henhold til aksjelovgivningen. Dette omfatter vedtak som endring av et selskaps vedtekter, fisjon eller fusjon, forhøyelse og nedsettelse av aksjekapitalen, opptak av konvertible lån og omdanning og oppløsning av selskapet. Den norske stat er majoritetseier i Equinor med 67 prosent av aksjene og har dermed kontroll over slike beslutninger i selskapet.

Staten er også majoritetseier i andre selskaper eller foretak som er under samme eierstruktur, og innfrir derfor definisjonen på nærstående parter. Equinor kan delta i transaksjoner med slike selskaper eller foretak. Statens eierandel i nærstående parter forvaltes av Olje- og energidepartementet, men kan også forvaltes av andre departementer i regjeringen, avhengig av hvilken bransje disse nærstående partene befinner seg i (Årsrapport, Equinor, 2020, s. 119).

Kontakten mellom staten som eier og Equinor foregår i prinsippet på lik linje med det som gjelder for andre institusjonelle investorer, men med den forskjellen at det forekommer oftere møter med Olje- og energidepartementet. Blant temaene som diskuteres under møter mellom staten som eier og Equinor, er selskapets økonomiske og strategiske utvikling, bærekraft og statens forventninger til resultater og avkastning på investeringer. Disse møtene er i samsvar med norsk selskaps- og verdipapirlovgivning som lovfester likebehandling av aksjonærer og begrensninger i diskusjoner om innsideinformasjon (Årsrapport, Equinor, 2020, s. 119).

I Equinors årsrapport (2020, s. 119) står det at i alle saker hvor staten deltar i rollen som aksjonær, er dialogen mellom Equinor og staten basert på informasjon som er tilgjengelig for alle aksjonærer. Det kan på den andre siden være nødvendig at selskapet gir Olje- og energidepartementet innsideinformasjon dersom statens deltakelse er nødvendig, og regjeringen må få godkjenning fra Stortinget. Staten må i slike tilfeller følge generelle regler for behandling av slik innsideinformasjon. Equinor skal sørge for at det ved all samhandling mellom staten og selskapet er et tydelig skille mellom de ulike rollene staten besitter. Den

norske stat har ingen egne styremedlemmer eller medlemmer i Equinors bedriftsforsamling. Som majoritetseier har staten utpekt et medlem av selskapets valgkomite.

I henhold til selskapets vedtekter er det Equinors ansvar å markedsføre og selge statens andel av olje- og gassproduksjon på norsk sokkel sammen med selskapets egen produksjon. Staten anvender en felles eierskapsstrategi for å oppnå høyest mulig samlet verdi for sin eierandel i Equinor og egne olje- og gassandeler. Denne strategien er fastsatt i avsetningsinstruksen som gir Equinor krav om å vektlegge disse samlede eierandelene ved beslutninger som kan påvirke gjennomføringen av salg. For å sikre staten høyest mulig avkastning over tid fra sin eierandel av olje- og gassproduksjon, har det statseide Petero AS ansvaret for å ivareta de forretningsmessige forholdene tilknyttet til statens direkte engasjement i petroleumsvirksomhet på norsk sokkel og virksomhet tilknyttet dette (Årsrapport, Equinor, 2020, s. 119 og 120).

Generalforsamlingen er Equinors øverste styrende organ og et demokratisk forum for samvirke mellom aksjonærene, styret og selskapets ledelse. I samsvar med selskapets vedtekter skal den ordinære generalforsamlingen holdes innen utgangen av juni hvert år. Equinors forrige generalforsamling ble holdt 11. mai 2021. Aksjonærene har rett til å få sine forslag behandlet av generalforsamlingen så lenge at forslaget er levert skriftlig til styret senest 28 dager før møtet, slik at det blir nok tid til at forslaget kan medtas i innkallingen til generalforsamlingen. Aksjonærer som ikke har mulighet til å møte opp personlig, kan stemme ved fullmakt (Årsrapport, Equinor, 2020, s. 120).

Generalforsamlingen blir normalt sett åpnet og ledet av bedriftsforsamlingens leder. Ved tilfeller der det oppstår uenigheter rundt enkeltsaker hvor bedriftsforsamlingens leder har nær forbindelse til en av de involverte partene, eller av andre grunner ikke regnes som upartisk, vil det bli utpekt en annen møteleder for å sikre uavhengighet til sakene som blir behandlet (Årsrapport, Equinor, 2020, s. 120).

- *Godkjenning av årsberetningen, regnskapet og eventuelt utbytte som er foreslått av styret og anbefalt av bedriftsforsamlingen.*
- *Valg av representanter for aksjonærene til bedriftsforsamlingen og fastsettelse av bedriftsforsamlingens honorar.*

- Valg av medlemmer til valgkomiteen og fastsettelse av valgkomiteens honorar. •Valg av ekstern revisor og fastsettelse av revisorsgodtgjørelse.
- Behandling av eventuelle andresaker som er satt opp på sakslisten i møteinnkallingen (Årsrapport, Equinor, 2020, s. 120).

Alle aksjer har lik stemmerett på generalforsamlinger og beslutninger på generalforsamlinger blir vanligvis fattet med simpelt flertall. På den andre siden, kreves det som nevnt tidligere, i henhold til norsk lov, kvalifisert flertall ved visse beslutninger som blant annet godkjenning av en fusjon eller fisjon, endringer i vedtektene eller fullmakt til å øke eller redusere aksjekapitalen. For slike saker kreves det godkjenning fra minst to tredjedeler av det samlede antall avgitte stemmer, i tillegg til to tredjedeler av aksjekapitalen som er representert på generalforsamlingen. Det faktumet at staten har en aksjemajoritet på 67 % medfører at staten har stor innflytelse på utfallet når slike beslutninger skal stemmes over i generalforsamlingen (Årsrapport, Equinor, 2020, s. 120).

## **10.1 Bedrifters samfunnsansvar (CSR) og FNs bærekraftsmål i Equinor**

Når det kommer til bærekraft skriver Equinor i sin bærekraftsrapport for 2020 at selskapet har klare ambisjoner for fremtiden og sikter på å bli ledende i energiomstilling ved å bygge morgendagens energiindustri og bli et nullutslippsselskap. Equinor har i tråd med Parisavtalens ambisjoner arbeidet med å få deres drift karbonnøytral innen 2030 og selskapet har som ambisjon om å bli et nullutslippsselskap innen 2050-inkludert utslipp ved bruk av energi som selskapet utvinner. For å oppnå Equinors ambisjoner rettet mot klima vil selskapet redusere utslipp dets utslipp fra olje- og gassproduksjon, akselerere utviklingen av teknologi rettet mot fornybar energiproduksjon og utvikle markeder for hydrogen, karbonfangst og lagring (CCS), (Equinor, 2020, s. 3).

I Equinors bærekraftsrapport (2020, s. 9) er det en figur som beskriver selskapets ambisjoner og resultater rettet mot bærekraft. Denne modellen viser at selskapets prioriterte bærekraftsmål, men de bærekraftsmålene som er av relevans for min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål er «7. Ren energi for alle», «13. Stoppe klimaendringene» og «14. Livet i havet». For bærekraftsmålene «7. Ren energi for alle» og «13. Stoppe klimaendringene» er selskapets relaterte underliggende fokusområder klimarisiko og

motstandsdyktighet, utslipp av drivhusgasser (GHG) på scope 1, 2 og 3, utslipp fra forsyningskjeder, fornybar energi, lavkarbonteknologi og naturbaserte løsninger og engasjement rettet mot klima-policy. For bærekraftsmålet «14. Livet på havet» er selskapets relaterte underliggende fokusområder biodiversitet, hav og sårbare områder, luftforurensning, vann og avfallshåndtering.

### **10.1.1 Equinors arbeid med bærekraftsmål 7. Ren energi til alle og bærekraftsmål 13. Stoppe klimaendringene**

Når det gjelder Equinors arbeid med bærekraftsmålene «7. Ren energi for alle» og «13. Stoppe klimaendringene» skriver selskapet at klimaendringene er en av de største utfordringene i moderne tid og krever handlekraft. For å forhindre en irreversibel klimakrise må det drastiske tiltak til for å redusere utslipp av drivhusgasser fra alle sektorer for å sørge for å skape et nullutslippssamfunn. Equinor anerkjenner vitenskapelig konsensus om menneskeskapte klimaendringer og støtter Paris-avtalens mål. Samtidig må bærekraftsmålet «7. Ren energi for alle» sikres samtidig som at de andre bærekraftsmålene støttes (Bærekraftsrapport, Equinor, 2020, s. 12).

For å nå disse to bærekraftsmålene arbeider Equinor også med å håndtere klimarisiko og motstandsdyktighet mot klimaendringer. Equinors virksomheter må være motstandsdyktige for å kunne håndtere flere ulike farer i forbindelse med klimaendringer. De direkte effektene av klimarisiko er hovedsakelig i form av endringer i etterspørselen etter olje, naturgass og elektrisitetsproduksjon. Det er også klimarisiko i forbindelse med kostnader ved minimering av fysiske forandringer forårsaket av klimaendringer, økte karbonpriser og nye skatter og avgifter på forurensning. Eksempler på mer indirekte effekter er teknologiske nyvinninger som kan lamme energimarkedet, eller tapte forretningsmuligheter som følge av politiske beslutninger. Disse risikoene er tatt høyde for i Equinors risikohåndtering. I selskapets risikohåndtering følger Equinor med på teknologiske nyvinninger og endringer i policy og reguleringer, og vurderer hvordan disse endringene kan påvirke etterspørselen etter olje, gass og fornybar energi. Equinor vurderer også kostnader ved utvikling av nye midler og muligheter for lavkarbonteknologi. Tilpasninger for håndtering av klimarisiko evalueres, vedtatt og iverksatt når de er av relevans (Bærekraftsrapport, Equinor, 2020, s. 14).

I arbeidet med å nå bærekraftsmålet «13. Stoppe klimaendringene» arbeider Equinor med å redusere utslipp av drivhusgasser (GHG) som blant annet CO<sub>2</sub> (karbondioksid) for hver tønne oljeekvivalenter som produseres (Bærekraftsrapport, Equinor, 2020, s. 20).

For å oppnå sine ambisjoner om å redusere utslipp fra drivhusgassene fokuserer selskapet på å redusere utslipp fra CO<sub>2</sub> (Karbon-dioksid) og metan, samt reduksjon av fakling fra deres virksomhet. Når det gjelder reduksjon utslipp av drivhusgasser (GHG) for kategoriene scope 1 og 2, sørget Equinor for flere tiltak som elektrifisering av Equinors plattformer og tiltak for å redusere metanutslipp og fakling. Utslipp av drivhusgasser (GHG) ved forbruk utgjør mesteparten av utslippene fra fossile energikilder. På gjennomsnittsbasis kommer rundt 85 % av utslipp fra fossile produkter ved forbrenning. For å drive i tråd med målene til Paris-avtalen, må utslipp fra hele verdikjeden fra produksjon til forbrenning være med i regnestykket. For å oppnå dette har Equinor ambisjoner om å redusere netto utslipp og karbonintensitet til null innen 2050, inkludert utslipp fra produksjon og forbruk. For å nå disse ambisjonene skal Equinor optimalisere sin portefølje på olje og gass, akselerere veksten innenfor fornybar energi, utvikle lavkarbonteknologi som hydrogen og karbonfangst og lagring (CCS) og investeringer i naturbaserte løsninger (Bærekraftsrapport, Equinor, 2020, s. 21 og 22).

En annen stor kilde til scope 3 utslipp er forsyningskjeden. Utslippene fra forsyningskjedene fungerer som indirekte utslipp som er viktige å redusere og Equinors leverandører spiller en sentral role i reduksjonen av utslipp på scope 1. For å redusere utslipp fra Equinors forsyningskjede er det viktig å redusere maritime utslipp. Selskapet er både en kjøper og selger av marint brensel og vil derfor bidra til å avkarbonisere maritim sektor. Equinor arbeider med leverandører i maritim sektor for å finne operasjonelle og logistiske mål relatert til brensel for å oppnå utslippskutt (Bærekraftsrapport, Equinor, 2020, s. 22 og 23).

Equinor skriver videre i sin bærekraftsrapport (2020, s. 24) at for å oppnå disse bærekraftsmålene driver Equinor med videreutvikling av virksomhet innenfor fornybar energi. Innenfor fornybar energi fokuserer selskapet hovedsakelig på fastbundet og flytende vindkraft til havs, men utforsker også andre fornybare energikilder.

Equinor har økende fokus på fornybar energi til lands i form av solkraft, vindkraft til lands og løsninger for energilagring som en integrert del av energisystemet. Equinor har til hensikt å

diversifisere selskapets fornybare virksomhet og søke ytterligere kilder til vekst. Dersom man har en fleksibel portefølje er det lettere å anskaffe energi fra flere typer energikilder (Bærekraftsrapport, Equinor, 2020, s. 25).

For å oppnå Paris-avtalens mål, anser mange myndigheter og organisasjoner det som nødvendig å satse på lavkarbonteknologi og naturbaserte løsninger som karbonfangst og lagring (CCS) og hydrogen. Equinor bidrar derfor til å utvikle slik teknologi for å akselerere farten på avkarboniseringen av samfunnet. Karbonfangst og lagring (CCS) og anvendelse av hydrogenbaserte løsninger fordi at denne type teknologi kan fjerne CO<sub>2</sub> (Karbondioksid) fra sektorer som det ikke er lett å avkarbonisere som maritim transport, oppheting og fleksibel kraftproduksjon. Equinor anser seg selv som velegnet til å satse på disse teknologiene med tanke på selskapets erfaringer med utvinning av olje- og gass (Bærekraftsrapport, Equinor, 2020, s. 26).

Equinor samarbeider internasjonalt med forretningspartnere og kollegaer for å utvikle innovative og kommersielt holdbare metoder for å redusere utslippene i verdikjedene for olje og gass. Selskapet har blant annet samarbeidet med andre selskaper innen samme bransje gjennom organisasjonen Oil and gas initiative (OGCI) for å oppnå et lavutslippssamfunn. I 2020 utviklet og annonserte Equinor overgangsprinsipper og en plattform for samarbeid for energiovergang sammen med syv andre selskaper fra bransjen. Equinor er medlem av og aktiv i flere organisasjoner i verden for å ha adgang til sentrale arenaer der selskapet kan påvirke utvikling av policy og anbefalinger rettet mot klimareguleringer (Bærekraftsrapport, Equinor, 2020, s. 29).

### **10.1.2 Equinors arbeid med bærekraftsmål 14. Livet i havet**

I Equinors arbeid med bærekraftsmålet “14. Livet i havet” er selskapets relaterte underliggende fokusområder biodiversitet, hav og sårbare områder, luftforurensning, vann og avfallshåndtering. Equinor skriver at de anerkjenner verdien av planetens naturlige omgivelser og streber etter å leve opp til de høyeste standardene for håndtering av deres påvirkning på omgivelsene på en ansvarlig måte. Med tanke på at selskapet er en stor aktør innenfor olje- og gassbransjen med en økende satsing på vindkraft er hensyn til biodiversitet og sårbare marine områder av særlig viktighet. For å beskytte sårbare områder er det derfor viktig å håndtere utslipp av produksjonsvann og prosessert vann i havet, oljesøl, boreavfall og



andre typer forurensende utslipp fra selskapets virksomhet. Andre kilder til forurensning som kan gå negativt utover bærekraftsmål «14.Livet i havet» er Nox-utslipp fra generering av varme og kraft på installasjoner og borerigger, SO<sub>x</sub>-utslipp fra raffinerier, borerigger og enkelte offshore-installasjoner. I USA driver Equinor med hydraulisk oppsprekking (fracking) som er avhengig av vannforsyning som produksjonsvann. Håndtering av vannavfall fra produksjonsvann fra hydraulisk oppsprekking (fracking) fører til betydelig forurensning av miljøet (Bærekraftsrapport, Equinor, 2020, s. 43).

Som respons til den økende bekymringen i forbindelse med tap av biodiversitet valgte Equinor i 2020 å videreutvikle deres arbeid med bevaring av biodiversitet. Equinor valgte derfor å signere “Business for Nature coalition’s Call to Action “Nature is everyone’s business” som ble lansert under FNs generalforsamling. FNs miljøprogram (UN environment) har sammen med industri og andre aktører som arbeider med bevaring av natur, utviklet en metodologi for indikatorer som skal måle påvirkning på biodiversitet i lokale områder. Equinor har tatt i bruk denne metodologien på Sheringham Shoal Offshore Wind farm. I 2020 fortsatte Equinor også med utvikling av metodologi og økt forståelse for påvirkning på marine pattedyr fra selskapets virksomheter. Equinor har overvåket tilstedeværelse, bestanden, mangfold og migrasjon av marine pattedyr i området Sør-vest for Barentshavet ved hjelp av akustiske overvåkningsstasjoner (Bærekraftsrapport, Equinor, 2020, s. 44).

Equinor arbeider med å forbedre håndtering av utslipp av store mengder av produksjonsvann og prosessert vann i havet. Hovedmålet er å minimere skader på omgivelsene fra olje og kjemikalier i vannutslipp. Selskapet driver derfor med regelmessig overvåkning av hver enkelt installasjon offshore og onshore. Det er utfordrende å redusere i havet utslipp fra produksjonsvann og prosessert vann og dette fortsatte å forekomme i 2020 (Bærekraftsrapport, Equinor, 2020, s. 47).

Til tross for Equinors innsats for å unngå oljesøl er selskapet nødt til å være forberedt på fremtidige tilfeller av større oljesøl fra oljeplattformer. For å håndtere oljesøl kan bruk av dispergeringsmidler være et effektivt hjelpemiddel hvis det brukes når det egner seg. Det er på den andre siden også ulemper ved bruk av dispergeringsmidler med tanke på effekten på miljøet sammenliknet med oljesøl i seg selv. For å håndtere dette problemet har Equinor implementert subsea dispergering som oljevertiltak. Dette fungerer som et supplement til

andre metoder som mekanisk dispergering og dispergering fra land. Subsea dispergering reduserer mengden av olje og gass som når overflaten og vil dermed redusere farene for ansatte, miljørisiko for ville dyr som lever på havoverflaten og olje som når sårbare kystlinjer (Bærekraftsrapport, Equinor, 2020, s. 47).

Som nevnt tidligere er NO<sub>x</sub>-utslipp en annen kilde til forurensning fra Equinors virksomhet. NO<sub>x</sub>-utslipp kommer hovedsakelig fra forbrenning av hydrokarbon for å skaffe elektrisitet til plattformer og borerigger. NO<sub>x</sub>-utslipp kan reduseres ved hjelp av tiltak for å optimalisere energibruken, alternative drivstoff eller erstatte drivstoff basert på hydrokarbon med fornybar elektrisk energi (Bærekraftsrapport, Equinor, 2020, s. 48).

Equinors virksomheter medfører også håndtering av store mengder av ulike typer, og avfall fra borkutting og kontaminert vann er de største avfallskildene. Fra og med 2020 har selskapets avfallsrapportering blitt justert i samsvar med rapporteringsstandardene til GRI (Global Reporting Initiative). Dette innebærer et økt detaljnivå og at avfall som forbrennes til gjenvinning av energi ikke lenger kan defineres som en metode for gjenvinning, men en metode for avfallshåndtering (Bærekraftsrapport, Equinor, 2020, s. 48).

Norge har store mengder ferskvann tilgjengelig som Equinor kan bruke i virksomheter på land og bruker begrensete mengder ferskvann for drift av virksomhet offshore. Mesteparten av Equinors bruk av ferskvann forekommer ved oljeutvinning i form av hydraulisk oppsprekking (fracking) i USA. I USA følger Equinor fastsatte retningslinjer for typer kjemikalier og volumnivå til drilling og væsker som anvendes for hydraulisk oppsprekking (fracking). Selskapet rapporterer kjemikalier som brukes i forbindelse med hydraulisk oppsprekking (fracking) via FracFocus (Bærekraftsrapport, Equinor, 2020, s. 48).

## 11.0 Drøfting

I dette kapitlet skal jeg drøfte min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål ut ifra mitt teoretiske rammeverk basert på mine empiriske funn. Min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål er som nevnt tidligere følgende:

*Hvordan anvender den norske staten statlig eierskap i statseide og deleide bedrifter for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar (CSR) med hensyn til klima og miljø? I hvilken grad er det*

*likheter og ulikheter på hvordan bedrifter viser samfunnsansvar rettet mot klima og miljø i bedrifter der staten har eierskap?*

*1) Hvordan begrunner og vektlegger staten ulike hensyn innenfor samfunnsansvar med tanke på klima og miljø i bedrifter der staten har eierskap?*

*2) Hvordan påvirker ulike selskapsformer hvordan staten benytter sitt eierskap for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar med tanke på klima og miljø?*

For å svare på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål har jeg utviklet operasjoniseringer som er basert på begreper fra stortingsmeldingen «*Statens direkte eierskap i selskaper, bærekraftig verdiskaping (2019-2020)*» og FNs bærekraftsmål.

Operasjoniseringene av forskningsspørsmål nr. 1 er basert på begrunnelser for statlig eierskap, statens mål som eier og bærekraftsmål for klima og miljø. Begrunnelser for statlig eierskap består av dimensjonen «*Selskaper som primært opererer i konkurranse med andre*» og består av kategoriene «*Ringvirkninger fra hovedkontorfunksjoner*», «*Tidligere naturlige monopoler*» og «*Naturressurser og grunnrente*».

Den andre dimensjonen som jeg kaller for «*Statens mål som eier*» består av den underliggende kategorien «*Kategori 2- Mål om høyest mulig avkastning over tid og særskilt begrunnelse for å eie*».

Den tredje dimensjonen som jeg kaller for «*Bærekraftsmål for klima og miljø*» består av kategorier basert på FNs bærekraftsmål. Disse kategoriene er «*7. Ren energi for alle*», «*12. Ansvarlig forbruk og produksjon*», «*13. Stoppe klimaendringene*», «*14. Livet i havet*» og «*15. Livet på land*».

Forskningsspørsmål nr. 2 består av dimensjonen «*Selskapsformer benyttet ved statlig eierskap*». Denne dimensjonen består videre av de tre kategoriene «*Statsaksjeselskap (AS)*», «*Allmennaksjeselskap (ASA)*» og «*Statsforetak (SF)*». Jeg skal drøfte mine funn ut ifra disse dimensjonene og kategoriene for å svare på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål. Det finnes flere ulike definisjoner av bedrifters samfunnsansvar (CSR),

men for dette kapittelet skal jeg bruke følgende definisjon som ble lagt fram i stortingsmeldingen «Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi»:

*«Bedriftene integrerer sosiale og miljømessige hensyn i sin daglige drift og i forhold til sine interessenter. Samfunnsansvar innebærer hva bedriftene gjør på en frivillig basis utover å overholde eksisterende lover og regler i det landet man opererer» (St.meld. nr. 8 (2008-2009), s.7).*

Det er flere utfordringer knyttet til statens utøvelse av eierskap i statseide og deleide bedrifter for å få dem til å vise samfunnsansvar (CSR) med tanke på klima og miljø. Staten har forventninger om ansvarlig drift for selskaper der staten har eierskap, men samtidig har statsråden begrenset myndighet i disse selskapene, som for eksempel Statkraft og Equinor. Samtidig er staten varsom med å gi selskaper instruksjoner i enkeltsaker og disse faktorene kan gjøre at staten har høyere terskel for å stille krav fremfor forventninger til bedrifter der staten har eierskap. Dette kan dermed føre til at staten er for eksempel varsomme med å stille konkrete krav til Statkraft og Equinors arbeid innenfor FNs bærekraftsmål rettet mot klima og miljø (7. *Ren energi for alle*», «13. *Stoppe klimaendringene*», «14. *Livet i havet*» og «15. *Livet på land*). Statsrådets eiermyndighet påvirkes også av statens eierandel og selskapsform. Det er ulike regler for statsrådets eiermyndighet når det kommer til Statkraft og Equinor. Det vil derfor være forskjeller på hvilke midler staten har til rådighet i utøvelsen av sitt eierskap mellom statseide og deleide bedrifter.

Jeg skal først drøfte min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål ut ifra det nyliberalistiske perspektivet. Med utgangspunkt i det nyliberalistiske perspektivet skal jeg drøfte hvorvidt og i hvilken grad statlig eierutøvelse preges av nyliberalismen, eller om man kan se en ny fase innenfor statlig eierskap og bedrifters samfunnsansvar (CSR) der staten er en mer aktiv eier som legger press på og stiller krav overfor bedriftene.

Det er uenigheter på tvers av politiske partier om hvor stor og aktiv eier staten skal være i næringslivet, og nyliberalismen kan derfor bidra til å belyse forskjellene mellom statseide og deleide bedrifter når det kommer til dette.

I andre del av drøftingen skal jeg drøfte min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål ut ifra prinsipal-agent-problemet. Denne teorien er nyttig for å drøfte

hvilke muligheter og begrensninger staten har i utøvelsen av sitt eierskap for å få bedrifter til vise samfunnsansvar (CSR) med tanke på klima og miljø. Staten har begrenset eiermyndighet i både statseide og deleide bedrifter og dette kan føre til informasjonsasymmetri mellom staten (prinsipalen) og selskapsstyret (agenten). Grad av informasjonsasymmetri kan variere alt etter hvilke partier som sitter i regjering og hvilket syn de har å størrelsen på statens eierskap og hvor aktiv eier staten skal være. Partiers meninger om dette kan variere alt etter grad av nyliberalistiske ideer i deres politiske grunnsyn. Prinsipal-agent-problemet kan være utfordrende ved statlig eierskap og kan være forsterket i bedrifter der staten eier sammen med andre aksjonærer, som for eksempel Equinor. Selskapsstyret (agenten) må dermed forholde seg til to prinsipaler i form av staten og private aksjonærer som vil forsøke å påvirke selskapsstyret til å handle etter deres interesser.

Prinsipal-agent-problemet kan også bli mer fremtredende som følge av at avstanden mellom agenten og den reelle eieren (folket) er stor. Folket har ikke direkte innflytelse på verken Statkraft eller Equinor og kan bare påvirke statens eierutøvelse indirekte ved å stemme på deres foretrukne partier under stortingsvalg vært fjerde år. Prinsipal-agent-problemet er en del av nyliberalismen der statlige anliggender organiseres etter markedsøkonomiske prinsipper. Prinsipal-agent-problemet kan forsterkes når statens eierutøvelse er preget av nyliberalistiske ideer der staten er en mindre aktiv eier.

Nyliberalismen der markedsøkonomiske prinsipper anvendes i statlige anliggender og prinsipal-agent-problemet gir ulike perspektiver på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål. Disse to teoriene vil dermed kunne utfylle hverandre gjennom min drøfting av problemstilling og underliggende forskningsspørsmål basert på empiriske funn.

## **11.1 Nyliberalisme, statlig eierskap og bedrifters samfunnsansvar (CSR) i Statkraft og Equinor**

Nyliberalismen er som nevnt i teorikapittelet, en samlebetegnelse på politiske og økonomiske ideologier og teorier der fellesnevneren er at det mener at samfunnet bør i stor grad organiseres i tråd med markedsøkonomiske prinsipper. Når personer og organisasjoner har dette ideologiske grunnsynet, er konsekvensen at de ønsker privatisering av offentlige

virksomheter og færre statlige inngrep i økonomien som for eksempel skatter, avgifter og redusert regulering av næringslivet (Thorsen 2021).

Politikere og politiske partier med nyliberalistiske holdninger vil dermed ønske å redusere det statlige eierskapet og gi bedrifter der staten har eierandel mer friheter i hvordan de prioriterer bedrifters samfunnsansvar (CSR) og arbeid med å oppnå «*Bærekraftsmål for klima og miljø*». Statkraft ble dannet som følge av en endring av energilovverket i 1991 der Statkraftverkene ble delt i to uavhengige og selvstendige statsforetak i 1992. Statkraft ble gjort om til en konkurranseutsatt virksomhet og Statnett ble omdannet til et monopol med ansvaret for drift og utvidelse av landets hovednett med tilkobling til utlandet, sikring av samdriften av hele forsyningssystemet og sørge for fri kraftomsetning på markedet. Statoil (senere Equinor) var opprinnelig heleid av staten fra sin grunnleggelse i 1972 frem til det ble delprivatisert i 2001. Begge disse hendelsene som førte til at Statkraftverkene delt i to uavhengige og selvstendige statsforetak der Statkraft ble omdannet til en konkurranseutsatt virksomhet og delprivatisering av Statoil (senere Equinor) kan argumenteres for å ha hatt en nyliberalistisk forankring i form av konkurranseutsettelse av statlig virksomhet og delprivatisering.

Endringen av energilovverket som førte til at Statkraft ble gjort om til en konkurranseutsatt virksomhet og Equinors delprivatisering har ført til at staten har mindre direkte styring over selskapenes virksomhet. Når det gjelder dimensjonen «*Selskapsformer benyttet ved statlig eierskap*» er Statkraft SF organisert som et «*statsforetak (SF)*» med et underliggende morselskap Statkraft AS som er morselskapet for statsforetaket og heleid av staten i kraft av å være et «*statsaksjeselskap*». Equinor ASA er organisert som et «*Allmennaksjeselskap (ASA)*» der staten er majoritetseier på 67 %. Begge selskapene kan plasseres under dimensjonen «*Selskaper som primært opererer i konkurranse med andre*» med 3 underliggende kategorier. Statkraft innfrir alle mine 3 underliggende kategorier og Equinor innfrir 2 av mine underliggende kategorier for denne dimensjonen. Begrunnelser for statens eierskap i Statkraft kan plasseres i kategoriene «*Ringvirkninger fra hovedkontorfunksjoner*», «*Tidligere naturlige monopoler*» og «*Naturressurser og grunnrente*». Begrunnelser for statens eierskap i Equinor kan plasseres i kategoriene «*Ringvirkninger fra hovedkontorfunksjoner*» og «*Naturressurser og grunnrente*». Når det gjelder dimensjonen «*Statens mål som eier*» kan både Statkraft og Equinor plasseres under kategorien «*Kategori 2- Mål om høyest mulig avkastning over tid og særskilt begrunnelse for å eie*».

Selv om at Statkraft er heleid i kraft av å være et «*statsforetak (SF)*» og staten er majoritetseier i «*Allmennaksjeselskapet (ASA)*» Equinor, er det flere bestemmelser og praksiser som setter begrensninger på statens eiermyndighet i begge disse selskapene. Staten 10 grunnprinsipper for god eierstyring som er følgende:

- 1. Staten skal være en ansvarlig eier.*
- 2. Staten skal vise åpenhet om statens eierskap og eierutøvelse.*
- 3. Statens eierutøvelse skal bidra til å nå statens mål som eier. Dette skjer gjennom forventninger til selskapene, stemmegivning på generalforsamling og annen eierutøvelse.*
- 4. Statens eierutøvelse skal legge til grunn selskapslovgivningen ansvars- og rollefordeling mellom eier, styret og daglig leder, samt allment anerkjente eierstyringsprinsipper og -standarder.*
- 5. Statens eiermyndighet i selskapet skal utøves på generalforsamling.*
- 6. Styret har ansvaret for å forvalte selskapet. Staten skal vurdere selskapets måloppnåelse og arbeid med statens forventninger og styrets bidrag til dette.*
- 7. Relevant kompetanse skal være hovedhensynet ved statens arbeid med styre-sammensetting. Staten skal også vektlegge kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart.*
- 8. Statens eierskap skal utøves i tråd med selskapsrettens prinsipp om likebehandling av aksjeeiere.*
- 9. Statens eierrolle skal skilles fra statens øvrige roller.*
- 10. Statlig eierskap skal ikke urettmessig medføre andre konkurransevilkår, verken fordeler eller ulemper, sammenlignet med selskaper uten statlig eierandel (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 73)*

Det er bred politisk enighet om statens ti prinsipper for god eierstyring og har skapt forutsigbarhet for selskapene og kapitalmarkedet. Statens ti prinsipper for god eierstyring gir rammer for statens eiermyndighet og hvilke verktøy staten har til rådighet i utøvelsen av eiermyndigheten i Statkraft og Equinor. For eksempel forteller prinsipp 1 at staten skal være en ansvarlig eier og prinsipp 3 forteller at statens eierutøvelse skal bidra til å nå statens mål som eier. Det kan derimot være uenigheter mellom politikere om hvordan staten best kan sørge for at statens eierutøvelse i Statkraft og Equinor er i tråd med disse prinsippene. OECDs retningslinjer består av anbefalinger knyttet til rammeverk som skal

bidra til rettferdig konkurranse når selskaper med statlig eierandel driver med økonomisk aktivitet. Disse anbefalingene forteller at selskaper med statlig eierandel ikke skal ha urettmessige fordeler eller ulemper sammenliknet med andre selskaper. Dette er i tråd med prinsipp 10 i statens ti prinsipper for god eierstyring, men samtidig legger også disse prinsippene opp til et mer aktivt eierskap enn hva OECDs retningslinjer gjør. For eksempel kan prinsipp 1, 3, 6 og 7 tolkes i tråd med et større og mer aktivt statlig eierskap.

For både Statkraft og Equinor kan statens mål som eier plasseres i «*Kategori 2-Høyest mulig avkastning over tid med særskilt begrunnelse for å eie*». Det kan derimot være uenigheter mellom partier på venstre- og høyresiden hva ansvarlig statlig eierskap innebærer og hva statens mål som eier bør være.

I St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 23) forteller Solberg-regjeringen at staten eier en stor del av Norges kapital og har betydelig omfang av direkte eierskap i norske selskaper. Staten kan også utøve stor makt over Norges befolkning gjennom utforming av politikk og forvaltermyndighet. Dette kan etter Solberg-regjeringens perspektiv føre til maktkonsentrasjon hos staten på bekostning av norske innbyggere. Solberg-regjeringen er derfor av den oppfatning av at initiativ og investering fra private aktører er selve drivkraften for økonomisk utvikling i et demokratisk samfunn. Regjeringen argumenterer derfor et mer spredt eierskap og over tid redusere statlig eierskap i bedrifter.

Denne uttalelsen kan betegnes som å inneha nyliberalistisk argumentasjon. Solberg-regjeringens argumentasjon for å begrense og redusere statlig eierskap har fellestrekk med Chicagoskolens variant av nyliberalismen og dets mest kjente talspersoner Milton Friedman og Friedrich Hayek sitt syn på forholdet mellom stat og marked. Friedman mener at næringslivets eneste ansvar skal være størst mulig profitt for deres aksjonærer og ikke forholde seg til bedrifters samfunnsansvar (CSR). Dersom bedrifter forholder seg til bedrifters samfunnsansvar (CSR) kan dette føre til at bedrifter får for stor politisk makt og øke faren for at det oppstår en stor og kontrollerende stat som vil være en trussel mot et åpent og fritt samfunn med fri markedsøkonomi. Friedman og Hayek mener derfor at markedet må holdes atskilt fra politikk og samfunn for å unngå disse farene. Solberg-regjeringens oppfatning av at et for stort eierskap vil føre til maktkonsentrasjon hos staten på bekostning av norske innbyggere har derfor mye til felles med Friedman og Hayeks argumentasjon for å holde marked atskilt fra staten og samfunnet.



Friedman så på bedrifters samfunnsansvar (CSR) som en sosialistisk ide. Dette viser at ikke alle er av den oppfatning av at bedrifters samfunnsansvar er synonymt med nyliberalisme.

Selv om at Solberg-regjeringen bruker nyliberalistiske ideer for å argumentere for et redusert statlig eierskap, er ikke de borgerlige partiene prinsipielt imot statlig eierskap. I Innst. 225 (2019-2020) uttaler næringskomiteens borgerlige medlemmer følgende:

*Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre Og Kristelig Folkeparti, viser til at staten fortsatt vil eie flere selskaper for å ha eierskap til naturressurser og viktig infrastruktur og for å beholde norsk hovedkontor til viktige selskaper. Staten bør ha eierandeler i selskaper når det er den beste løsningen for å ivareta ulike behov staten har (Innst. 225 (2019-2020), s. 4).*

Denne uttalelsen fra Innst. 225 (2019-2020) viser at de borgerlige partienes oppfatninger om når statlig eierskap er gunstig er i tråd med statens begrunnelse for eierskap i det statseide Statkraft og deleide Equinor. Statens begrunnelse for eierskap i disse selskapene er som nevnt tidligere underlagt dimensjonen «*Selskaper som primært opererer i konkurranse med andre*» og kategoriene «*Ringvirkninger fra hovedkontorfunksjoner*» og «*Naturressurser og grunnrente*». Argumentasjonen til Solberg-regjeringen for å begrense og redusere statens eierskap har hatt betydelig påvirkning på offentlig sektor i Norge, men det er også flere politiske partier som ønsker at den norske stat er en mer aktiv eier og øke statens eierskap.

I Innst. 225 (2019-2020), s. 4) ytrer næringskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti at de er uenige Solberg-regjeringens eierskapsmelding som hviler på en ideologisk ambisjon om minst mulig statlig eierskap. Disse medlemmene mener at Solberg-regjeringens argumentasjon for at dette vil føre til et mer spredt eierskap og mer makt til folket er en lite gjennomtenkt tankegang på statlig eierskap. Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at det statlige eierskapet heller må styrkes for å gjennomføre grønn omstilling i næringslivet og sikre fremtidig verdiskaping i Norge.

I Innst. 225 (2019-2020), s. 4) forteller næringskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk venstreparti at de merker seg at Solberg-regjeringen har fokus på nedsalg, og ikke oppkjøp i eierskapsmeldingen. De rødgrønne medlemmene mener at det er viktig at staten fortsatt skal fortsett være en stor eier i strategisk viktige deler av norsk næringsliv, og mener at dette vil være avgjørende for å lykkes med å utvikle og forsterke omstillingen i norsk økonomi. Disse medlemmene påpeker også at det statlige eierskapet sørger også for at viktige kompetansemiljøer som ellers ville forsvunnet ut av landet forblir innenfor Norges grenser.

Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk venstreparti kommer derfor med følgende forslag: «*Stortinget ber regjeringen styrke det statlige eierskapet slik at dette blir et strategisk verktøy for å bidra til omstillingen av norsk økonomi (Innst. 225 (2019-2020), s. 4).* I tillegg kommer disse partiene også med følgende forslag til Solberg-regjeringen: «*Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å øke, ikke redusere, det statlige eierskapet (Innst. 225 (2019-2020), s. 5).*

Disse partiene deler dermed ikke Friedman og Hayek sin skepsis til myndigheters makt og statlig kontroll. Til forskjell fra tilhengere av nyliberalismen ønsker Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk venstreparti å styrke det statlige eierskapet og deler ikke Friedman sitt syn på at «*The business of business is business*». Norsk næringsliv har blitt stadig mer globalisert der for eksempel både det statseide Statkraft og det deleide Equinor driver virksomheter utenfor Norges grenser. Fra slutten av 1980-årene ble det gjort store endringer i Norges politiske og økonomiske system der det i større grad ble implementert markedsøkonomiske prinsipper i offentlig sektor (New Public Management). Disse endringene var inspirert av den nyliberalistiske politikken til den amerikanske presidenten Ronald Reagan og Storbritannias statsminister Margaret Thatcher.

Disse forslagene fra de rødgrønne medlemmene i Næringskomiteen kan være et tegn på et voksende ønske om at norske politikere skal legge bak seg den nyliberalistiske politikken fra 1980-årene, til fordel for politikk forankret i sosialdemokratiske prinsipper. Det kan dermed tenkes at de rødgrønne partiene vil at den norske stat skal modellere næringslivspolitikken til Arbeiderparti-regjeringen i etterkrigstiden. Arbeiderpartiet fikk rent flertall etter 2.verdenskrigs slutt i 1945 og brukte etterkrigstiden på å iverksette et program for å gjenoppbygge landet i samarbeid med næringslivet. Staten tok en svært

aktiv rolle i næringslivet fordi at dette ble sett på som viktig for å kunne gjenoppbygge Norge.

Disse ønskene til de rødgrønne partiene er i tråd med Ward (2004, s. 5) sin ene av de fire kategoriene for statens rolle når det gjelder å støtte bedrifters arbeid med å vise samfunnsansvar (CSR), kalt «Partnering». «Partnering» går ut på å kombinere ressurser fra offentlig sektor med privat næringsliv for å håndtere ulike utfordringer relatert til bedrifters samfunnsansvar (CSR). De rødgrønne medlemmene i Næringskomiteen ønsker dermed å styrke den norske modellen basert på korporatisme og trepartssamarbeid der staten fungerer som mekler mellom organisasjoner som representerer arbeidstakerne (LO) og arbeidsgiverne (NHO). Den norske modellen er også preget av at den norske stat og næringsliv samarbeider med ulike interessenter som for eksempel ikke-statlige organisasjoner (NGO).

De rødgrønne medlemmene i næringskomiteen ønsker dermed et større og mer aktivt statlig eierskap for å gjennomføre en grønn omstilling i næringslivet og styrke bedrifters samfunnsansvar (CSR) med tanke på klima og miljø. Disse argumentene og forslagene fra de rødgrønne partiene er i tråd med Vallentin sin (2012, s. 17 og 18) påpekning av det faktumet at konseptet bedrifters samfunnsansvar (CSR), har også fått fotfeste i moderne velferdsstater med sosialdemokratiske verdier. Dette viser at bedrifters samfunnsansvar (CSR) ikke er ensbetydende med nyliberalisme.

Disse ideologiske uenighetene mellom den borgerlige Solberg-regjeringen og de rødgrønne-partiene som jeg har tatt for meg, kan også muligens gjenspeiles i deres tolkninger av statens 10 prinsipper for god eierstyring. Solberg-regjeringen og de rødgrønne partiene kan for eksempel være uenige i hvilke konkrete handlinger staten må gjøre for å innfri prinsippene om at staten skal være en ansvarlig eier (prinsipp 1), statens eierutøvelse skal bidra til å nå statens mål som eier (prinsipp 3) og prinsipp 6 som forteller at styret har ansvaret for å forvalte selskapet. Prinsipp 6 forteller også at staten skal vurdere selskapets måloppnåelse og arbeid med statens forventninger og styrets bidrag til dette.

Solberg-regjeringen vil gjerne mene at for at staten skal være en ansvarlig eier (prinsipp 1), bør staten selge seg ut av selskaper når staten ikke lenger har en grunn for statlig eierskap.

Partiene i Solberg-regjeringen kan også tolke dette som å ikke være en for aktiv eier fordi at de mener at markedet gir de beste løsningene for å oppnå statens mål i Statkraft og Equinor, som er, «*Kategori 2- Høyest mulig avkastning over tid med særskilt begrunnelse for å eie*».

Statens mål som eier gjenspeiler seg i statens forventninger til selskapene og forventninger til de ulike selskapene baserer seg i stor grad på internasjonal god praksis og internasjonalt anerkjente retningslinjer.

I St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 76) utdyper statens forventninger til selskapene når det kommer til bærekraftig verdiskaping. Staten forteller at den forventer at selskaper der staten har eierskap har en overordnet plan for hvordan de skal bidra til bærekraftig verdiskaping. Denne overordnede planen for bærekraftig verdiskaping skal vise styrets og ledelsens plan for hvordan selskapet skal skape verdier i form av avkastning eller oppnåelse av sektorpolitiske mål, over tid. Denne planen skal også inkludere selskapets forståelse av dets konkurransefortrinn og hvilke faktorer som bidrar til langsiktig verdiskaping. Denne planen for bærekraftig verdiskaping vil danne grunnlaget for dialog med eiere.

Statkraft og Equinor må være bærekraftige for å oppnå verdiskaping over tid. For at et selskap skal være bærekraftig må det balansere økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn på en måte som vil bidra til langsiktig verdiskaping slik at dagens behov blir ivaretatt uten å ødelegge muligheten for at fremtidige generasjoner kan få dekket sine behov. Dette forutsetter at selskapet kan identifisere og håndtere betydningsfulle muligheter og risikoer både for selskapet og dem som blir berørt av virksomheten. Når for eksempel Statkraft og Equinor følger med på utviklingen i omgivelsene og forstår sin rolle i samfunnet og hva interessentene er opptatt av, kan det bedre forstå hva som påvirker muligheter for selskapenes verdiskaping. Klimaendringer er et eksempel på en verdidriver som vil medføre risiko og muligheter for selskapene. For å drive bærekraftig verdiskaping er det nødvendig at selskapene har handlingsplaner for håndtering av risiko og muligheter i forbindelse med klimaendringer i sine strategier og planer (St. melding nr. 8 (2019-2020), s. 76 og 77).

Denne argumentasjonen i eierskapsmeldingen for at selskaper må være bærekraftige for å oppnå verdiskaping over tid, kan tolkes som et eksempel på Porter og Kramers alternative nyliberalistiske konsept til bedrifters samfunnsansvar (CSR) kalt CSV (creating shared value) eller «*felles verdier*» på norsk. Hensikten med dette begrepet er å omdefinere næringslivets

formål. De ser på CSV som det neste steget i kapitalismens utvikling der bedrifters formål ikke er å skape profitt i seg selv, men skal ha som formål å gi noe tilbake til samfunnet. CSV (creating shared value) handler ikke om å omfordele rikdom, men å øke den. Porter og Kramer mener at det er gunstig for bedrifter å forene næringsliv og samfunn ved å bidra til å løse samfunnets utfordringer, slik at bedrifters omdømme kan forbedres og gjenvinne den korporative kapitalismens integritet. I likhet med andre nyliberalister omtaler ikke Porter og Kramer seg selv som nyliberalister, men konseptet CSV (creating shared value) er allikevel forankret i nyliberalistiske verdier (Vallentin, 2012, s. 14 og 15).

På Equinors hjemmeside kan man finne en ytring som kan tolkes som et eksempel på at selskapet har som motiv å skape «*felles verdier*» (CSV):

*«I Equinor liker vi utfordringer. For utfordringer betyr muligheter. Og denne muligheten har vi tenkt å gripe. Vi er overbevist om at Equinor har en viktig rolle i det grønne skifte, og vi ønsker å lede an i det» (Equinor, 2021).*

Kritikere av nyliberalismen vil derimot argumentere for at CSV (creating shared value) sin begrunnelse for at bedrifter skal gi noe tilbake til samfunnet vil føre til at bedrifter lar være å gi noe tilbake til samfunnet dersom det ikke er profitabelt. Dette kan også reflekteres i statens mål med Statkraft og Equinor som er plassert under «*Kategori 2- Høyest mulig avkastning over tid med særskilt begrunnelse for å eie*». Begge er «*Selskaper som primært opererer i konkurranse med andre*» og dette kan føre til at Statkraft og Equinor kan velge å nedprioritere å jobbe mot bærekraftsmål som «*13. Stoppe klimaendringene*» og «*7. Ren energi til alle*» dersom det ikke gir høy nok avkastning.

Kritikere av CSV (creating shared value) kan dermed argumentere for at konseptet ikke fjerner risikoen for at selskaper vil la være å løse disse utfordringene dersom det ikke er profitabelt. Det faktumet at Statkraft og Equinor opererer i konkurranse med andre fører til at energipriser avhenger av tilbud og etterspørsel. Dette kan komme i konflikt med bærekraftsmålet 7. *Ren energi til alle*» dersom for eksempel strømmarkedet skaper så høye priser at folk med dårlig råd ikke får tilgang til ren energi. Equinor har i de senere årene økt satsingen på fornybar energi, men satser fortsatt hovedsakelig på olje- og gassproduksjon.

Statkraft og Equinors ulike bærekraftsmål kan også komme i konflikt med hverandre. For eksempel kan Statkraft og Equinors arbeid med å oppnå bærekraftsmålene «7. *Ren energi til alle*» og «13. *Stoppe klimaendringene*» komme i konflikt med bærekraftsmålene «14. *Livet i havet*» og «15. *Livet på land*».

Statkrafts virksomhet kan komme i konflikt med bærekraftsmålet «15. *Livet på land*» som følge av at all produksjon av energi har en miljøeffekt som følge av endringer i arealbruk og landskap ved utbygging av ny infrastruktur. Statkraft arbeider med å redusere og håndtere disse negative effektene ved hjelp av miljøvennlig design og egnet valg av beliggenhet, i tillegg til beskyttelse av mark, luft og vann mot forurensning og avfall. Statkrafts mest signifikante risikofaktorer med hensyn «15. *Livet på land*» og biologisk mangfold er i forbindelse med produksjon av vann og vindkraft, som kan ha negativ påvirkning på økosystemer i ferskvann, beitedyr og fugler, trekkfugler og akvatiske arter. Statkraft tar derfor særlig hensyn til rødlistede, særlig verdifulle og sårbare arter (Årsrapport, Statkraft AS, 2020, s. 40)

Statkrafts virksomhet kan også komme i konflikt med bærekraftsmålet «15. *Bærekraftige byer og lokalsamfunn*». Statkrafts vannkraftverk bidrar til å regulere flom og tørke, og beskytter lokal næringsvirksomhet mot de negative konsekvensene av klimaendringer. I Norge kommer 95 % av elektrisiteten fra fornybare energikilder og dette gjør at El-drevne kjøretøy i Norge er mer bærekraftig enn i andre land der mesteparten av elektrisiteten kommer fra ikke-fornybare energikilder. Statkrafts virksomhet kan derimot komme i konflikt med dette bærekraftsmålet på grunn av at selskapet fortsatt bruker fossildrevne person- og varebiler, men planlegger å elektrifisere dem innen 2030. Statkraft bruker også biodrivstoff som kan ha positive effekter på klimagassutslipp, men nettoeffekten avhenger av hvilke råvarer. Bruk av biodrivstoff kan også kreve endret arealbruk som kan føre til tap av habitat for ville dyr. Bærekraftsmålet «15. *Bærekraftige byer og lokalsamfunn*» kan dermed komme i konflikt med bærekraftsmålet «15. *Livet på land*». Statkrafts virksomhet kan dermed ha positive og negative effekter på FNs bærekraftsmål som må vurderes og veies opp mot hverandre i arbeidet med å vise samfunnsansvar (CSR).

Equinors virksomhet kan også komme i konflikt med bærekraftsmålene «7. *Ren energi til alle*», «13. *Stoppe klimaendringene*» og «14. *Livet i havet*» i kraft av sin olje- og gassproduksjon og økende satsing på vindkraft. Når det kommer til bærekraftsmålet «14. *Livet*

*i havet*» er Equinors underliggende fokusområder biodiversitet, hav og sårbare områder, luftforurensning, vann og avfallshåndtering. For å beskytte havets biologiske mangfold er det derfor viktig å håndtere utslipp av produksjonsvann og prosessert vann i havet, oljesøl, boreavfall og andre typer forurensende utslipp. I USA driver også Equinor med hydraulisk oppsprekking (fracking) som er avhengig av vannforsyning til produksjonsvann. Håndtering av vannavfall fra produksjonsvann til hydraulisk oppsprekking (fracking) fører til store mengder miljøforurensning (Bærekraftsrapport, Equinor, 2020, s. 43).

For å arbeide mot bærekraftsmålene «7. *Ren energi til alle*» og «13. *Stoppe Klimaendringene*» har Equinor hatt økende satsing på fornybar energi til lands i form av solkraft, vindkraft og løsninger for energilagring som en integrert del av energisystemet (Bærekraftsrapport, Equinor, 2020, s. 25).

For å oppnå Paris-avtalens mål ved å satse på karbonfangst og lagring (CCS) og bruk av hydrogenbaserte løsninger for å fjerne CO<sub>2</sub> (karbondioksid) fra sektorer som det ikke er lett å avkarbonisere som maritim transport, oppheting og fleksibel kraftproduksjon. På den andre siden er karbonfangst og lagring (CCS) og fornybar energi som solkraft og vindkraft arealkrevende. Dette kan føre til tap av natur og biologisk mangfold, men til forskjell fra Statkraft, har ikke Equinor inkludert bærekraftsmålet «15. *Livet på land*» i bærekraftsrapporten. Folk som er kritiske til nyliberalismens insistering på at bedrifters smafunnsansvar (CSR) skal være frivillig, kan se på dette som et tegn på at Equinor må presses for å inkludere dette bærekraftsmålet.

Norges EØS-medlemskap innebærer også at den norske stat ikke kan gi statsstøtte til selskaper, inkludert selskaper der staten har eierandel. Dette gjør at den norske stat kan ikke gi selskaper støtte til prosjekter som ellers ville vært for stor finansiell risiko for Statkraft og Equinor. Staten kan dermed ikke gi støtte til prosjekter som ville styrket Statkraft og Equinors samfunnsansvar (CSR) og arbeid for å oppnå FNs bærekraftsmål rettet mot klima miljø. Staten kan dermed ikke gi Statkraft og Equinor finansiell støtte for å forebygge og forhindre negative effekter som går utover andre bærekraftsmål som for eksempel tap av natur og biologisk mangfold og forurensende utslipp.

Disse bestemmelsene er i tråd med prinsipp 10 som lyder følgende: «*Statlig eierskap skal ikke urettmessig medføre andre konkurransevilkår, verken fordeler eller ulemper,*

*sammenlignet med selskaper uten statlig eierandel (St. melding nr. 8 (2019-2020), s. 73).*

Dette prinsippet kan sies å være i tråd med nyliberalismen der staten skal legge til rette for fri konkurranse i næringslivet og økonomisk vekst. Forskjellen mellom klassisk liberalisme og nyliberalisme er at klassisk liberalisme konsentrerer seg om transaksjoner og nyliberalisme er mest opptatt av å opprettholde fri konkurranse som det styrende prinsippet for markedet.

Dette er en sentral skilnad mellom retningene siden at fri konkurranse ikke er naturlig selvoppholdende og krever derfor regelmessig styring fra staten. For å opprettholde fri konkurranse er det derfor nødvendig med legale og regulerende rammeverk som for eksempel EØS-avtalens forbud mot statsstøtte og prinsipp 10 som forteller at statlig eierskap ikke skal føre til urettferdige fordeler eller ulemper, sammenliknet med selskaper uten statlig eierandel.

Vallentin (2012, s. 19 og 20) skriver at i nyere tid har litterære bidrag til bedrifters samfunnsansvar (CSR) skrevet om et politisk perspektiv på konseptet. I denne litteraturen argumenteres det for at spørsmål angående bedrifters samfunnsansvar (CSR) og ansvarliggjøring må håndteres på et globalt nivå. I dag er det flere store internasjonale selskaper som er spredt over alle verdensdeler og nasjonalstaten er dermed ikke tilstrekkelig til å regulere selskaper som opererer på tvers av landegrensene. Det er derfor nødvendig å ty til global governance i form av prinsipper og retningslinjer fra for eksempel FNs Global compact, GRI-rapportering (Global Reporting initiative) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Disse prinsippene er basert på frivillighet og har svake eller fraværende mekanismer for å sørge for at selskaper handler etter disse retningslinjene og prinsippene.

Statkraft og Equinor er eksempler på denne type global governance som Vallentin (2019-2020, s. 19. og 20) omtaler. Begge selskapene er med i FNs Global Compact og har integrert FNs bærekraftsmål i deres mål, prestasjonsindikatorer og måltall. Statkrafts har 6 bærekraftsmål der 4 av dem er rettet mot klima og miljø. Disse bærekraftsmålene er «13. Stoppe klimaendringene», «7. Ren energi til alle», «11. Bærekraftige byer og lokalsamfunn» og «15. Livet på land». Equinor sine bærekraftsmål som er rettet mot klima og miljø er «7. Ren energi for alle», «13. Stoppe klimaendringene» og «14. Livet i havet».

Selskapenes måloppnåelse for disse bærekraftsmålene blir dokumentert etter retningslinjene for bærekraftsrapportering fra GRI-standardene (Global reporting initiative). Statkraft og Equinor følger også OECDs retningslinjer for utøvelse av eierskap og selskapsledelse i



selskaper med statlig eierandel. Disse retningslinjene og prinsippene er som nevnt tidligere basert på frivillighet. Den norske stat og internasjonale organisasjoner som FN og OECD har begrensede verktøy til å håndheve disse retningslinjene og prinsippene. Når det gjelder bærekraftsmålet «13. Stoppe klimaendringene» har Norge forpliktet seg til Paris-avtalens ambisjoner og Statkraft og Equinor ønsker å bidra til å innfri dem. Disse målene er å begrense global oppvarming til 2 grader, og gjøre en innsats for å redusere økningen til 1,5 grader. Den norske stat og internasjonale organisasjoner har derimot begrensede virkemidler til rådighet for å følge opp disse selskaperens arbeid med disse ambisjonene.

Dette viser at globaliseringen av norsk næringsliv har ført til at nyliberalismen også har fått fotfeste innenfor norsk næringsliv til tross for at sosialdemokratiet står sterkt i Norge, sammenliknet med andre vestlige land. Det er på den andre siden også norske politikere som mener at staten må stille strengere krav til selskaper for at statens eierstyring skal være i tråd med følgende prinsipper fra statens 10 prinsipper for god eierstyring:

1. *Staten skal være en ansvarlig eier*
3. *Statens eierutøvelse skal bidra til å nå statens mål som eier. Dette skjer gjennom forventninger til selskapene, stemmegivning på generalforsamling og annen eierutøvelse.*
6. *Styret har ansvaret for å forvalte selskapet. Staten skal vurdere selskapets måloppnåelse og arbeid med statens forventninger og styrets bidrag til dette (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 73)*

Dette økende presset fra politikere til å gå vekk fra nyliberalistisk politikk og eierstyring kan synes gjennom innspill fra næringskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Disse partiene mener at Solberg-regjeringen gir selskaper for frie rammer med tanke på hvordan de skal nå statens forventninger og mål. Disse rødgrønne medlemmene viser til at regjeringen ønsker å opprettholde Norges posisjon som «internasjonalt ledende på utøvelsen av statlig eierskap». Dette kan kun oppnås dersom staten tar en tydelig posisjon for bærekraftige forretningsmodeller i selskapene den har eierskap i.

Næringskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti nevner i Innst. 225 (2019-2020), s. 7 og 8) at staten må gå i front med bærekraftsrapportering for å være internasjonalt ledende på statlig eierstyring. Dette er nødvendig for å følge opp hvordan selskaper med statlig eierandel sin virksomhet er i tråd med statens ambisjoner for

FNs bærekraftsmål. Disse medlemmene viser også til at flere høringsinstanser har påpekt at det er behov for tydeligere forpliktelser når det gjelder aktsomhetsvurderinger, menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter. Disse medlemmene mener også at statens forventninger til skattepolicy er vage, og frykter at dette ikke vil gi tydelige nok føringer for selskapene på dette området.

Næringskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti kommer derfor med følgende forslag: «*Stortinget ber regjeringen kreve bærekraftsrapportering av de statlige selskapene i tråd med TCFD-rammeverket. Rapporteringen skal revideres av en uavhengig tredjepart*» (Innst. 225 (2019-2020), s. 8).

Næringskomiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti vil at regjeringen skal stille strengere krav til selskaper når det kommer til å vise samfunnsansvar (CSR) i sin virksomhet. På denne bakgrunnen fremmer de følgende forslag. «*Stortinget ber regjeringen omgjøre statens 'forventninger' til selskapene hva gjelder bærekraft, aktsomhetsvurderinger, menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter til 'krav'* (Innst. 225 (2019-2020), s. 8).

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti fremmer også på denne bakgrunn følgende forslag: «*Stortinget ber regjeringen opprette konkrete måleindikatorer på selskapenes aktsomhetsvurderinger og håndtering av både risiko og faktisk skade på mennesker, samfunn og miljø*» (Innst. 225 (2019-2020), s. 8).

Disse konkrete forslagene fra næringskomiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser at de mener at Solberg-regjeringen ikke gir strenge nok premisser til selskaper med statlig eierskap for å få dem til å vise samfunnsansvar (CSR). Dette synes når disse medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti foreslår å omgjøre statens forventninger til selskapene når det kommer til bærekraft, aktsomhetsvurderinger, menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter til krav. Alle de rødgrønne medlemmene i næringskomiteen ber regjeringen om å kreve bærekraftsrapportering fra selskapene i tråd med TCFD-rammeverket, men det var kun medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti som foreslår å omgjøre statens forventninger til selskapene til krav. I tillegg var det kun deres medlemmer som foreslo å innføre konkrete måleindikatorer for de nevnte forholdene i forslagene nevnt ovenfor. Sosialistisk Venstreparti er det partiet lengst til venstresiden og

det partiet som satser mest på klima- og miljøpolitikk, og kan forklare hvorfor de fremmer disse forslagene.

Alle partiene på rødgrønn side stiller seg kritiske til nyliberalismen og hovedstrømsversjonen av bedrifters samfunnsansvar (CSR) forestilling om at selskaper vil bidra til å løse samfunnets utfordringer på frivillig initiativ. Disse forslagene tyder på at blant næringskomiteens medlemmer, er de fra Sosialistisk Venstreparti mest kritisk til Solberg-regjeringens tilnærming til statlig eierskap, som er forankret i nyliberalistiske ideer og hovedstrømsversjonen av bedrifters samfunnsansvar (CSR). Sosialistisk Venstreparti ønsker dermed økt bruk av strenge former for regulering (hard law) fremfor myke former for regulering basert på bedrifters frivillige initiativer (soft law). Partiet mener at dette er nødvendig for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar (CSR) og oppnå FNs bærekraftsmål rettet mot klima og miljø. Alle disse forslagene fra medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti tyder på at de mener at staten ikke gjør nok for å drive eierstyring i henhold til prinsipp 1,3 og 6 fra statens ti prinsipper for god eierstyring. Dette er et tegn på at særlig Sosialistisk Venstreparti ønsker å legge til side nyliberalismen i statlig eierskap. Partiet ønsker i stedet en næringslivspolitik med en større og mer aktiv stat som stiller krav til selskap der staten har eierskap. Dette er i tråd med Arbeiderparti-regjeringens næringslivspolitik i etterkrigstiden for å gjenoppbygge landet og da Norge fant olje i 1960-årene.

Disse forslagene fra de rødgrønne partiene, særlig Sosialistisk Venstreparti, kan ses på som et eksempel på nyliberalismens paradoks. Dette paradokset går ut på at kritikken av etiske aspekter ved nyliberalismen har ikke forsvunnet til tross for globalisering og en utbredt forretningsmodell basert på størst mulig profitt. Den andre delen av paradokset er at utbredelsen av nyliberalistiske ideer i politikk og samfunn har gjort det vanskeligere for næringslivsledere, og at det er statens oppgave å sette begrensninger på næringslivets makt. Norske politikere har latt seg inspirere av nyliberalistiske ideer og et eksempel på dette er delprivatiseringen av Statoil (Equinor) i 2001. Tanken var at dette skulle effektivisere selskapet og gjøre det mer konkurransedyktig internasjonalt. Equinors delprivatisering kan ses på som et eksempel på nyliberalismens paradoks i og med at dette ikke førte til slutt på kritikk av etiske aspekter ved selskapets virksomhet. Eksempler på slik kritikk er Equinors virksomheter med hydraulisk oppsprekking (fracking) i USA som førte til betydelig forurensning i omgivelsene og milliardtap. Dette har ført til kritikk fra

politikere som ønsker et større og mer aktivt statlig eierskap (Crouch, 2012, s. 368 og 369).

Tankegangen om at politikk og næringsliv må holdes atskilt medfører et paradoks når store selskaper har stor innflytelse på offentlig politikk. Dette bryter med Friedmans uttalelser om at «*the business of business is business*» og synliggjøres med tanke på næringslivets lobbyvirksomhet overfor politikere og staten. Eksempler på næringslivsorganisasjoner som driver med lobbyvirksomhet er NHO (Næringslivets hovedorganisasjon) og interesse- og arbeidsgiverorganisasjonen «*Norsk olje og gass*».

## **11.2 Prinsipal-agent-problemet og bedrifters samfunnsansvar (CSR) i Statkraft og Equinor**

Tradisjonell eierskapslitteratur tar opp teorier om utfordringer ved delegering av ansvar fra eiere til styret og ledelsen. Dette er basert på en agen-teori innenfor samfunnsøkonomi og statsvitenskap som er kjent som prinsipal-agent-problemet. Dette problemet oppstår i tilfeller der en agent, for eksempel styret og ledelsen i et selskap, forvalter verdier på vegne av en prinsipal (eieren), men de to aktørene har ulike mål og agenten besitter viktig informasjon som prinsipalen ikke har. Dette problemet kan bli ytterligere forsterket ved statlig eierskap i kraft av avstanden mellom den reelle eieren (folket), forvalter av eierskapet og selskapets styre og ledelse. For å redusere dette problemet kan prinsipalen forsøke å gi agenten insentiver til å ha de samme målene som prinsipalen. Prinsipal-agent-problemet kan være særlig utfordrende å håndtere i selskaper der staten har sektorpolitiske mål siden at målstrukturen ofte er mer kompleks enn i selskaper som har mål om høyest mulig avkastning over tid. Dette gjør det vanskeligere å vurdere grad av måloppnåelse (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 22).

For mine utvalgte selskaper er staten prinsipal i det heleide Statkraft og deleide Equinor der staten har en aksjemajoritet på 67 %. Statkrafts styre fungerer som agenter på vegne av staten og det faktumet at Equinor er deleid innebærer at selskapets må forholde seg til flere prinsipaler enn i det heleide selskapet Statkraft. Det er dermed to typer prinsipaler i form av staten og private aksjonærer. Når ledelsen i Equinor må forholde seg til flere prinsipaler kan dette forsterke prinsipal-agent-problemet. Dette kan skape utfordringer i form av prinsipaler med ulike interesser. Dette kan skape uenigheter mellom staten og private

aksjonærer om Equinors mål og prioriteringer. Dersom prinsipalene ikke kommer til enighet kan dette føre til at for eksempel private aksjonærer forsøker å få Equinors ledelse (agenten) til å prioritere sine interesser på bekostning av staten. Eksempler på slike uenigheter mellom aksjonærene fra statlig og privat hold om hvordan man skal balansere statens mål med selskapet om høyest mulig avkastning over tid med særskilt begrunnelse for å eie. Både staten og de private aksjonærene har felles interesse av å oppnå høyest mulig avkastning over tid. På den andre siden deler ikke de private aksjonærene ikke nødvendigvis statens særskilte begrunnelser for å eie i form av «*Naturressurser og grunnrente*» og «*Ringvirkninger for hovedkontorfunksjoner*».

Prinsipp 5 fra statens 10 prinsipper for god eierstyring forteller at statens eiermyndighet i selskapet utøves på generalforsamlingen. Statens utøvelse av eiermyndighet på generalforsamlingen omfatter ofte godkjenning av årsregnskap og eventuelt årsberetning, herunder utdeling av utbytte, valg av styre og fastsettelse av styregodtgjørelse, valg av revisor og godkjenning av godtgjørelse til selskapets revisor samt vedtakelse av kapitalendringer og andre vedtektsendringer. Staten har ingen eiermyndighet i selskapet utenfor generalforsamling. Dette kan være et prinsipal-agent-problem ved at det setter begrensninger på statens muligheter til å benytte sitt eierskap til å få selskapet til vise samfunnsansvar med tanke på klima og miljø. Dette prinsipal-agent-problemet kan reduseres i kraft av at staten kan, i likhet med andre aksjeeiere, motta informasjon og ha dialog med selskapet utenfor generalforsamling. Slik dialog er ofte nødvendig for at aksjonærer som for eksempel staten skal få nok innsikt til å kunne følge opp eierskapet på en kompetent måte og treffe beslutninger på generalforsamlingen. Dette kan gjøre det lettere for staten å følge med på hvorvidt Statkraft og Equinor følger statens mål for eierskapet med tanke på bedrifters samfunnsansvar (CSR) og bærekraftsmål rettet mot klima og miljø (St. melding nr. 8 (2019-2020), s. 95).

St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 66) forteller at staten er varsom med å gi selskaper instruksjer i enkeltsaker. Begrunnelsen for dette er at det kan undergrave rolle- og ansvarsfordelingen som selskapslovgivningen legger opp til. Det må også ses i sammenheng med at selskapsformen er valgt for å kunne gi selskapsledelsen handlefrihet i driften av virksomheten. Selskapslovgivningen er basert på en forutsetning om at det er et tillitsforhold mellom aksjonærer og selskapets styre. Dersom aksjonærer instruerer styret kan det bli forstått som at de ikke har tillit til styret, og kan føre til at styremedlemmer trekker seg fra styrevervene.

Dette er i tråd med prinsipp 4 fra statens ti prinsipper for god eierstyring som forteller at statens eierutøvelse skal legge til grunn selskapslovgivningens ansvars- og rollefordeling mellom eier, styret og daglig leder, samt allment anerkjente eierstyringsprinsipper og -standarder (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 73).

Forslagene fra de rødgrønne partiene og særlig Sosialistisk Venstreparti tyder på at de er uenige med Solberg-regjeringens varsomhet med å gi selskaper instruksjer i enkeltsaker. Dette kan synes ved at næringslivskomiteens medlemmer fra de Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti sitt forslag om å styrke det statlige eierskapet slik at det kan fungere som et strategisk verktøy for omstillingen av norsk økonomi (Innst. 225 (2019-2020), s. 4) og forslaget om å øke, ikke redusere det statlige eierskapet (Innst. 225 (2019-2020), s. 5). I tillegg foreslår Sosialistisk Venstreparti å omgjøre statens forventninger til selskapene når det kommer til bærekraft, aktsomhetsvurderinger, menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, skattepolicy osv. til krav (Innst. 225 (2019-2020), s. 8). Dette tyder på at de rødgrønne partiene, særlig Sosialistisk Venstreparti, frykter at statens varsomhet med å gi selskaper instruksjer i enkeltsaker og stille krav vil svekke statens måloppnåelse for Statkraft og Equinor.

Hvor sterkt prinsipal-agent-problemet vil være kan også variere etter hvilken selskapsform som benyttes under dimensjonen «*Selskapsformer benyttet ved statlig eierskap*». St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 67) forteller at det er enkelte særregler i aksjeloven for «*statsaksjeselskaper (AS)*» som for eksempel Statkraft AS som er morskonsernet i «*statsforetaket (SF)*» Statkraft SF. I tillegg til begrensninger i ledelsens forvaltning av selskaper som er heleid av staten, er en av forskjellene mellom «*statsaksjeselskaper (AS)*» og deleide «*allmennaksjeselskaper (ASA)*» som Equinor, at generalforsamlingen velger de aksjonærvalgte medlemmene til styret selv om at styret har bedriftsforsamling. Dette gir staten større eiermyndighet i heleide selskaper enn i deleide selskaper og kan redusere prinsipal-agent-problemet. Staten kan da ha mer kontroll over for eksempel Statkrafts virksomhet for å få det til å drive samfunnsansvarlig (CSR) rettet mot klima og miljø enn dersom staten delte eierskapet med private aksjonærer.

Det at Statkraft er heleid av staten betyr ikke nødvendigvis at selskapet ikke kan rammes av prinsipal-agent-problemet. Staten har større kontroll enn i deleide selskaper fordi at

generalforsamlingen velger de aksjonærvalgte medlemmene til styret. Dette fjerner ikke risikoen for at styret ikke informerer statsråden fra Nærings- og fiskeridepartementet om viktige saker. Statens muligheter til å drive god eierstyring i Statkraft kan også begrenses av at staten utøver kun eiermyndighet på generalforsamlingen. Staten har flere eierdialoger med Statkrafts styre, men det kan fortsatt oppstå informasjonsasymmetri dersom selskapsstyret utelater informasjon som er viktig for at staten skal drive god eierstyring.

De selskapsrettslige grunnprinsippene og forholdet mellom statsråden og selskapsledelsen er i utgangspunktet uavhengig av statens eierandel. Når staten eier et aksjeselskap sammen med andre vil derimot aksjelovens regler som skal ivareta enkeltaksjonærers interesser ha betydning for statsrådets eiermyndighet i selskapet. Dette vil føre til at forvaltningen av statens eierskap i for eksempel Equinor vil foregå noe annerledes enn i Statkraft der staten er eneste aksjonær. Når staten deler eierskapet med andre aksjonærer kan dette muligens sette begrensninger på statens muligheter til å få gjennomslag for instruksjoner som ganger statens mål med eierskapet (St.meld. nr. 8 (2019-2020), s. 67).

Equinor har en aksjemajoritet på 67 % og en tilsvarende andel av stemmene og har derfor kontroll over beslutninger som krever to tredjedels flertall i henhold til aksjelovgivningen. Dette gjelder vedtak som endringer av et selskaps vedtekter, fusjon eller fisjon, forhøyelse og nedsettelse av aksjekapitalen, opptak av konvertible lån og omdanning og oppløsning av selskapet. Dette fører til at staten kan bruke sin aksjemajoritet og stemmeandel til å få gjennomslag for beslutninger selv om at de private aksjonærene muligens skulle være uenige. Dette kan muligens føre til at staten som prinsippal har større innflytelse på Equinors (agenten) virksomhet enn hva de andre prinsippalene i form av private aksjonærer har på selskapet.

Christiaens (2020, s. 393 og 394) forteller at staten har en utydelig posisjon innenfor nyliberalismen der enkelte vil påstå at nasjonalstaten har blitt svekket i de siste tiårene. Folk som argumenterer for at nasjonalstaten har blitt svekket, påpeker at det internasjonale finansmarkedet har fått betydelig makt og innflytelse på globalt nivå. Disse kritikerne vil derfor påstå at staten har blitt kapret av rike kapitaleieres interesser. Nyliberalismens støttespillere vil derimot argumentere for at staten fortsatt har en sentral rolle som opprettholder av fri konkurranse på like vilkår i næringslivet. Forskerne Streeck og Vogl

forener disse perspektivene ved å konsentrere seg om politisk økonomi innenfor nyliberalisme.

Ifølge Streeck og Vogl er den nyliberale staten gjennomsyret av en konflikt mellom folket og kapitaleiere. Disse frontene har ulike interesser der folket stemmer på politikere som tjener deres interesser og kapitaleierne stemmer på politikere som de forventer vil iverksette politikk som tjener deres økonomiske interesser. Dette skaper en pågående prosess som fører til at staten blir underlagt kapitaleiernes interesser. Dette kan føre til et voksende prinsipal-agent-problem der avstanden mellom selskapets reelle eier (folket), forvalteren av selskapet (staten) og selskapets ledelse. Myndighetene forvalter på vegne av velgerne, men velgerne har ikke direkte innflytelse på driften av disse selskapene. Til forskjell fra heleide selskaper som Statkraft kan ikke generalforsamlingen velge de aksjonærvalgte medlemmene til styre i deleide selskaper som Equinor. Når staten må i tillegg forholde seg til private aksjonærer i forvaltningen av sitt eierskap i Equinor, kan dette gjøre prinsipal-agent-problemet mer komplekst.

Denne debatten kan også ses i Norge når politikere på høyre- og venstresiden kommer med ulike synspunkter på størrelsen på statlig eierskap og statens rolle. Equinors forurensning og milliardtap i USA er en av sakene som har skapt debatter om hvorvidt Equinor tjener Norges langsiktige interesser eller oljenæringens interesser i søken etter kortsiktig profitt. Som nevnt tidligere mener også rødgrønne partier at den norske stat må ha et større og mer aktivt eierskap for å omstille næringslivet til det grønne skiftet. Både Statkraft og Equinor er «*Selskaper som primært opererer i konkurranse med andre*» som er avhengig av profitt for å være konkurransedyktige. Dette kan føre til at både selskaper som er heleide av staten og deleide selskaper muligens velger å nedprioritere bedrifters samfunnsansvar (CSR) og bærekraftsmål som for eksempel «13. Stoppe klimaendringene», «14. Livet i havet» og «15. Livet på land» til fordel for hensyn til profitt. Det er dermed ikke noen garanti for at selskaper som er heleide av staten vil i større grad prioritere hensyn til bedrifters samfunnsansvar (CSR) og bærekraftsmål rettet mot klima og miljø enn deleide selskaper.

Equinor kan derimot ses på som et eksempel på nyliberalismens paradoks i og med at det nyliberalistiske prinsippet om å skille stat og marked fra hverandre blir brutt med tanke på selskapets tette kontakt med staten. Dette synes gjennom oljebransjens lobbyvirksomhet



overfor staten gjennom interesse- og arbeidsgiverorganisasjonen «*Norsk olje og gass*». Dette er en stor organisasjon med betydelige ressurser til å påvirke norske myndigheter til å føre oljepolitikk som gagnar oljenæringens interesser. Det kan tenkes at organisasjonen vil ha særlig innflytelse på Solberg-regjeringen der Høyre er det største partiet og positive til fortsatt oljeleting. Venstre er det borgerlige partiet med størst fokus på klima- og miljøpolitikk, men har begrenset innflytelse i kraft av å være et lite parti.

Et annet eksempel som fører til at Equinor kan ses på som et eksempel på nyliberalismens paradoks er nyliberalisering av Equinor. For eksempel har delprivatiseringen i 2001 har gjort det vanskeligere for selskapet å påstå at dets eneste ansvar er å oppnå høyest mulig avkastning over tid. Delprivatiseringen av Equinor har ført til at selskapet har åpnet seg selv for kritikk og dette synliggjøres i form av at miljøvernorganisasjoner som Greenpeace og WWF har fått aksjepost i selskapet. Dette har gitt disse organisasjonene muligheter til å benytte generalforsamlingen til å påvirke Equinor i en mer samfunnsansvarlig (CSR) retning med tanke på klima og miljø.

De andre aksjonærene har vanligvis avvist de fleste forslagene fra Greenpeace og WWF, men Equinor gikk med på et forslag som tyder på at dette kan endre seg:

Fjellberg (2021) skriver at styreleder Jon Erik Reinhardsen fortalte under selskapets generalforsamling at fra og med neste år vil Equinor dele informasjon om CO<sub>2</sub>-utslipp per enkeltfelt. En talsperson for Equinors internasjonale virksomhet forteller også at selskapet skal rapportere om utslippene fra alle feltene der Equinor opererer, både i Norge og i utlandet. Greenpeace og WWF kom med et forslag på generalforsamlingen om å rapportere nøkkelinformasjon på klimarisiko og naturrisiko, som Equinor nå delvis imøtekommer.

Lederen av Greenpeace, Frode Pleym, forteller at han er overrasket over at de fikk delvis gjennomslag for forslaget fordi at forslag om klima og miljø fra aksjonærer vanligvis ikke får gehør under Equinors generalforsamling. Pleym forteller at Equinor mangler en del i rapporteringen med tanke på oversikt over påvirkning på naturmangfold, men at det er et godt stykke på vei og håper at dette er starten på en ny trend for selskapet (Fjellberg, 2021)

Disse forslagene fra næringskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti kan tyde på at det er et økende ønske i samfunnet om et styrket og mer aktivt statlig eierskap for å omstille næringslivet for det grønne skiftet. Greenpeace og WWFs sitt forslag på generalforsamlingen i 2021 om fikk delvis gehør i Equinor, kan også være et tegn på at nyliberalismens og Friedmans oppfatning av at næringslivets eneste ansvar er å skape profitt for aksjonærene ikke lenger anses som legitimt. Statkraft og Equinors økende rapportering av deres effekt på klima og miljø er et tegn på at bedrifters samfunnsansvar (CSR) får mer fotfeste. Statens ti prinsipper for god eierstyring har nyliberalistiske impulser slik som rettferdig konkurranse og likebehandling av aksjonærer, men legger samtidig opp til et større og mer aktivt eierskap enn hva OECDs retningslinjer gjør. Det ligger an til et regjeringsskifte med en rødgrønn regjering til Stortingsvalget i 2021, og dette kan muligens føre til en videre svekkelse av nyliberalismens innflytelse på statlig eierskap og synet på bedrifters samfunnsansvar (CSR).

## 12.0 Konklusjon

I denne masteravhandlingen har jeg hatt til hensikt å svare på følgende problemstilling og to underliggende forskningsspørsmål:

*Hvordan anvender den norske staten statlig eierskap i statseide og deleide bedrifter for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar (CSR) med hensyn til klima og miljø? I hvilken grad er det likheter og ulikheter på hvordan bedrifter viser samfunnsansvar rettet mot klima og miljø i bedrifter der staten har eierskap?*

*1) Hvordan begrunner og vektlegger staten ulike hensyn innenfor samfunnsansvar med tanke på klima og miljø i bedrifter der staten har eierskap?*

*2) Hvordan påvirker ulike selskapsformer hvordan staten benytter sitt eierskap for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar med tanke på klima og miljø?*

Bedrifters samfunnsansvar er en norsk betegnelse på det engelske begrepet Corporate Social Responsibility (CSR). Det sentrale aspektet i dette begrepet er hvilket ansvar bedrifter bør påta seg overfor mennesker, miljø og samfunn som blir påvirket av deres virksomheter. Formålet med dette konseptet er at bedrifter skal drive virksomheten slik at de tar andre hensyn utover profitt og arbeide mot bærekraftig utvikling (St.meld. nr. 10 (2008-2009), s. 7).

Det finnes flere ulike definisjoner på bedrifters samfunnsansvar (CSR), men i min masteravhandling skal jeg forholde meg til følgende definisjonen som den rødgrønne regjeringen la frem i 2009 i stortingsmeldingen «Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi»

*«Bedriftene integrerer sosiale og miljømessige hensyn i sin daglige drift og i forhold til sine interessenter. Samfunnsansvar innebærer hva bedriftene gjør på en frivillig basis utover å overholde eksisterende lover og regler i det landet man opererer» (St.meld. nr.10 (2008-2009), s.7).*

Spørsmålsutformingen av min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål gjør at min masteroppgaves forskningsdesign er en forklarende casestudie der mine to caser er det statseide selskapet Statkraft og det deleide Equinor. Begge disse selskapene er energiselskaper og jeg har sammenliknet hvordan staten benytter statlig eierskap for å få bedrifter til å vise samfunnsansvar (CSR) med tanke på klima og miljø. For å svare på min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål har jeg brukt kvalitativ dokumentanalyse som datainnsamlingsmetode.

Det er noen forskjeller mellom hvordan staten kan utøve sitt eierskap i statseide og deleide bedrifter for å få dem til å vise samfunnsansvar (CSR) med tanke på klima og miljø. Forskjellen mellom «statsaksjeselskaper (AS)» som Statkraft AS (morselskapet i Statkraft SF) og «aksjeselskaper (ASA)» som ikke er heleid av staten, som Equinor ASA, er at generalforsamlingen velger de aksjonærvalgte styremedlemmene, selv om at selskapet har bedriftsforsamling. Statsråden har også mindre eiermyndighet i deleide selskaper enn i statseide selskaper som følge av blant annet aksjelovgivningens prinsipp om likebehandling av aksjonærer. Staten har på den andre siden en aksjemajoritet i Equinor på 67 prosent og en tilsvarende andel av stemmene i selskapet. Dette gir staten kontroll over beslutninger som krever to tredjedels flertall. Statens eierutøvelse begrenses også av at embets- og tjenestemenn som er ansatt i et departement eller i annet sentraladministrativt organ som regelmessig behandler saker som er av stor betydning for selskapet eller gjeldende bransjevalgbare. Hensikten med dette er å unngå habilitetsproblemer. Den norske stats eierutøvelse i statseide og deleide bedrifter begrenses også av EØS-avtalens forbud mot statsstøtte gjelder også for selskaper med statlig eierandel, statens ti prinsipper for god eierstyring og OECDs

retningslinjer for statlig eierskap. Statens eierutøvelse utøves på generalforsamlingen, men har regelmessig eierdialog og møter med selskapsledelsen i Statkraft og Equinor for å kunne følge opp eierstyringen.

Dette setter begrensninger på hvilke midler staten har til rådighet for å få bedrifter til å jobbe mot statens mål som eier og statens forventninger til både statseide og deleide bedrifter. Staten er også varsom med å gi selskaper instruksjoner i enkeltsaker. Dette kan gjøre at staten ikke bruker virkemidler som kunne ha presset dem til å vise samfunnsansvar (CSR) ved å prioritere bærekraftsmål som for eksempel «7. Ren energi til alle», «13. Stoppe klimaendringen», «14. Livet i havet» og «15. Livet på land».

Disse begrensningene på statens eierutøvelse er forankret i nyliberalistiske ideer der markedsøkonomiske prinsipper overføres på statlige anliggender og oppgaver. Hovedstrømsversjonen av bedrifters samfunnsansvar (CSR) er forankret i nyliberalistiske ideer der statens oppgave er å tilrettelegge for fri og rettferdig konkurranse i næringslivet og bedrifters samfunnsansvar (CSR) skal skje på frivillig initiativ. Norge er et eksempel på at bedrifters samfunnsansvar (CSR) kan få fotfeste i land med sterke sosialdemokratiske verdier der staten fungerer som mekler mellom arbeidstakernes interesseorganisasjon (LO) og næringslivets interesseorganisasjon (NHO). Norge skiller seg også ut ifra andre vestlige land som USA ved at den norske stat har en betydelig eierandel i norsk næringsliv som for eksempel Statkraft og Equinor.

Det er politiske uenigheter mellom høyre- og venstresiden om størrelsen på det statlige eierskapet, hvor aktiv eier skaten skal være og hvilke forventninger og krav staten skal stille i statseide og deleide bedrifter. Høyresidens ønske om å redusere det statlige eierskapet er et eksempel på nyliberalistiske impulser i norsk politikk. Dette kan synes gjennom delprivatiseringen av Statoil (senere Equinor) i 2001. Presset fra venstresiden og frivillige organisasjoner som Grennpeace og WWF tyder derimot på at nyliberalismens påvirkning på det statlige eierskapet svekkes. Statens ti prinsipper for god eierstyring legger også til et mer aktivt eierskap enn OECDs retningslinjer og dette kan en eventuell rødgrønn regjering bruke som argument for et større og mer aktivt statlig eierskap.

## 13.0 Litteraturliste

St.meld. nr. 10 (2008-2009). Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi.

.St.melding. nr. 8 (2019-2020). Statens direkte eierskap i selskaper, Bærekraftig verdiskaping

Innst. 225 (2019-2020). Instilling fra Stortinget til fra næringskomiteen.

Riksrevisjonen (2019-2020) Riksrevisjonens undersøkelse av Statkrafts lønnsomhet og utenlandsinvesteringer. Del av dokument 3:2. Oslo: Riksrevisjonen.

Statkraft (2020) Årsrapport 2020, Statkraft AS. Oslo: Statkraft.

Equinor (2020) Årsrapport 2020, Equinor. Stavanger: Equinor.

Equinor (2020) Bærekraftsrapport 20, Equinor. Stavanger: Equinor.

Carson, S.G. mfl. (2015) Etikkk for beslutningstakere. Cappelen Damm akademisk.

Carroll, A.B. (2008) A history of corporate social responsibility, concepts and practices,

Crane, A. mfl. (red.) The Oxford Handbook of corporate social responsibility. Oxford: Oxford university press, s. 19-46.

Moon, J., Kang, N. og Gond, J.P. (2010) Corporate social responsibility and government,

Coen, D., Grant, W. og Wilson, G. (red.) The Oxford handbook of business and government. Oxford: Oxford university press, s. 512-543.

Bowen, H.R. (1953) Social Responsibilites of the Businessman. USA: University of Iowa press.

Yin, R.K. (2018) Case study research and applications, design and methods. Los Angeles: Sage.

Grønmo, S. (2015) Samfunnsvitenskapelige metoder. Bergen: Fagbokforlaget.

Asdal, K. og Reinertsen H. (2020), Hvordan gjøre dokumentanalyse, en praksisorientert metode, Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Brown, W. (2015) *Undoing the demos, neoliberalism's stealth revolution*. New York: Zone books.

Friedman, M. (1962) *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press.

Ihlen, Ø. og Hoivik, H.W. (2015) Ye Olde CSR: The Historic Roots of Corporate Social Responsibility in Norway, *Journal of Business Ethics*, 127 (1), 109-120.

Argandoña, A. og Hoivik, H.V.W. (2009) Corporate social responsibility: One size does not fit all. Collecting evidence from Europe, *Journal of Business Ethics*, 89 (November), s. 221-234.

Vallentin, S. (2012) Neoliberalism and CSR: Overcoming Stereotypes and Embracing Ideological variety. Akademisk artikkel. Copenhagen Business School.

Crouch, C. (2012) Sustainability, neoliberalism and the moral quality of capitalism, *Business & professional ethics journal*, 31(2), s. 363-374.

Christiaens, T. (2021) Performing agency theory and the neoliberalization of the state, *Critical sociology*, 46(3), s. 393-411.

Ringvej, M. (2018) Marcus Thrane, i Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: [https://snl.no/Marcus\\_Thrane/](https://snl.no/Marcus_Thrane/) (Hentet: 2. februar 2021).

Thomassen, E. (2020), trepartssamarbeid, i Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/trepartssamarbeid> (Hentet: 10. februar 2021).

Rosvold, K.A. (2019), Statkraft AS, Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: [https://snl.no/Statkraft\\_AS](https://snl.no/Statkraft_AS) (Hentet: 16.mai 2021).

Knudsen, G. (2014), Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/morselskap> (Hentet: 26. mai 2021).

Solbakken, M.S. (2020). Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Equinor>  
(Hentet: 2. juni 2021)

Andresen, M.E. og Idsø, J. (2016). Store norske leksikon. Tilgjengelig fra:  
<https://snl.no/prinsipal-agent-teori> (Hentet: 10. juni 2021)

Thorsen, D.E. (2021). Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/nyliberalisme>  
(Hentet: 10. juni 2021)

NHOs historie (2018). Tilgjengelig fra: <https://www.nho.no/om-nho/artikler/nhos-historie/>  
(Hentet: 11. februar 2021).

FN (2021) FNs bærekraftsmål. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>  
(Hentet: 28. april 2021).

FN (2021) FNs bærekraftsmål. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>  
(Hentet: 13. mai 2021).

FN-sambandet (2020) FNs Global Compact. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/om-fn/fns-organisasjoner-fond-og-programmer/fns-global-compact> (Hentet: 13. mai 2021).

Statkraft (2021) Organisasjon. Tilgjengelig fra: <https://www.statkraft.no/om-statkraft/organisasjon/> (Hentet: 16.mai 2021).

Regjeringen (2018) Deleid selskap, Equinor. Tilgjengelig fra:  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/statlig-eierskap-i-energisektoren/deleid-selskap/id2353247/> (Hentet: 2. juni 2021)

Equinor (2021) Det grønne skiftet. Tilgjengelig fra:  
<https://www.equinor.com/no/magazine/energy-transition.html> (Hentet: 13 juni 2021)

Ward H. (2004) Public sector roles in strengthening corporate social responsibility: Taking Stock. Tilgjengelig fra:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/548301468313740636/pdf/346560CSR1Taking1Stock.pdf> (Hentet: 14 juni 2021).

Fjellberg A. (2021) Equinor skal rapportere klimautslipp fra alle enkeltfelt, E24, 11. mai 2021. Tilgjengelig fra: <https://e24.no/det-groenne-skiftet/i/419er9/equinor-skal-rapportere-klimautslipp-fra-alle-enkeltfelt> (Hentet: 25. juni 2021).



