



EN TREDJE STYRINGSKANAL?

Forventningsbasert eierstyring
for bærekraftig måloppnåelse

Tom Colbjørnsen



ARBEIDSGIVERFORENINGEN
SPEKTER

EN TREDJE STYRINGSKANAL?

Forventningsbasert eierstyring
for bærekraftig måloppnåelse

Tom Colbjørnsen

INNHOOLD

	SAMMENDRAG	10			
KAP. 1	OVERSIKT	14			
	Forventninger, eierdialog og generalforsamling	15			
	Kort tilbakeblikk	17			
	Statens eierskapsmeldinger	18			
	Eierskapsmeldingens plass i statens eierstyring	20			
	Intervjuundersøkelsen	21			
	Oversikt over rapportens innhold	22			
KAP. 2	EIERSTYRING FOR BÆREKRAFTIG MÅLOPPNÅELSE	24			
	Selskaper hvor staten har direkte eierinteresser	25			
	Bærekraftig måloppnåelse	26			
	Eierstyringens komponenter	26			
	Eierskapsmeldingen: En normativ idealmodell	36			
KAP. 3	STATLIGE FORVENTNINGERS STYRINGSKRAFT	38			
	Etterlevelse	39			
	Generaliserbarhet	41			
	Tydelighet	42			
	Ambivalens	43			
KAP. 4	VIRKSOMHETERS BÆREKRAFTSTILTAK	46			
	Eierdepartementets betydning	47			
	To illustrasjoner	48			
	Grenser for bærekraftsansvar	51			
	Økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn	53			
	Virksomheters erfaringer	55			
KAP. 5	RAPPORTERING	56			
	Statens rapporteringskrav	58			
	Statens eierrapport	58			
	Økonomi	58			
	Sosiale forhold	61			
	Klima og miljø	62			
	Rapporteringskravenes omfang	64			
			KAP. 6	OPPFØLGING	66
				«... Resultater i tråd med forventning»	68
				«... Resultater under forventning»	73
			KAP. 7	SELSKAPERS HANDLINGSROM	76
				Fra generelle forventninger til lokale tilpasninger	77
				Lokal handlefrihet versus tydelige forventninger	79
				Selskapenes strategier og planer	80
				Avveining av målkonflikter	81
			KAP. 8	AVSLUTTENDE REFLEKSJONER: POLITIKK, EIERSTYRING, MARKEDSSTYRING OG REGULERING	82
				Politisering og bærekraft	83
				Økonomiske insentiver, statlige reguleringer og eierstyring	86
				LITTERATUR	90

FORORD

Arbeidsgiverforeningen Spekter er et ektefødt barn av omstillingene i offentlig sektor. Helt fra starten for 30 år siden har derfor et forutsigbart offentlig eierskap vært et sentralt tema for Spekter og våre medlemsvirksomheter. Det må være et førende premiss for eierskapspolitikken at den sikrer virksomhetene forutsigbarhet og understøtter deres langsiktige strategiske perspektiv, slik at de kan lykkes med sine samfunnsoppdrag. Spekter ønsker med denne rapporten å få belyst hva slags forventninger virksomhetene i undersøkelsen møter fra eierens side, og hvordan disse forventningene påvirker bedriftenes handlingsrom.

Det skal selvsagt være slik at staten følger opp selskapene der de har eierskap med tydelige styrings-signaler, men det har skjedd en dreining i forventningsstyringen de siste årene. En gjennomgang av de siste par tiårenes eierskapsmeldinger og eierrapporter viser at forventninger spiller en stadig større rolle i

eierstyringen. Gjennom de siste eierskapsmeldingene har det kommet til stadig flere forventninger til virksomhetene, og deres samfunnsansvar har følgelig både blitt understreket og utvidet. I eierskapsmeldingen som ble lagt frem av regjeringen Støre høsten 2022, er antall forventninger til de statlig eide virksomhetene nesten doblet.

Spekter har tidligere fått professor Tom Colbjørnsen ved Handelshøyskolen BI til å forske på lederes handlingsrom i statlig eide selskaper. Det har resultert i flere rapporter som har bidratt til å belyse lederes og virksomheters handlingsrom. Gjennom denne rapporten har Colbjørnsen gitt et verdifullt bidrag til Spekters arbeid med å synliggjøre hvilke konsekvenser statens forventningsbaserte eierstyring har for rammebetingelsene til statlig eide virksomheter, og dermed for deres muligheter til å løse sitt samfunnsoppdrag på en effektiv og god måte.

1. februar 2023



Anne-Kari Bratten
administrerende direktør
Arbeidsgiverforeningen Spekter

OM RAPPORTEN

Denne rapporten inneholder resultater fra prosjektet «Forventningsbasert eierstyring». Prosjektet har pågått i perioden 1. april til 4. november 2022. Formålet har vært å analysere hvordan statens forventningsbaserte eierstyring påvirker selskapers bærekraftige måloppnåelse. Prosjektet baserer seg på personlige intervjuer av ca. en times varighet med fem styreledere og fem daglige ledere (konsernsjefer/ administrerende direktører) i ti forskjellige selskaper som staten har direkte eierinteresser i. Intervjuene fant sted i juni og august 2022. I tillegg gjøres det bruk av offentlig tilgjengelig materiale om virksomhetene som refereres i fotnoter underveis i teksten.

Prosjektet ble initiert av Arbeidsgiverforeningen Spekter (heretter kalt Spekter), hvor alle de ti selskapene som inngår i undersøkelsen er medlemmer. Intervjupersonene ble valgt ut i samråd mellom Spekter og undertegnede, og alle svarte ja til å delta.

Prosjektet er i sin helhet finansiert av Spekter, og er utført av meg alene. Som professor emeritus ved Handelshøyskolen BI, hvor jeg arbeidet i 15 år, har jeg

kunnet benytte meg av BIs forskningsressurser, og dette har vært nyttig for å kunne gjennomføre prosjektet innen tidsrammen.

Spekter har som alltid vært en forbilledlig oppdragsgiver. Prosjektet ville neppe latt seg gjennomføre i sin nåværende form uten Spekters bidrag til å etablere kontakt mellom meg og intervjupersonene. Under prosjektets gang har jeg fått viktige innspill fra Anne-Kari Bratten, Maria Bjerke, Svend Dahl og Gunnar Larsen. En spesiell takk til Maria, som i tillegg har vært min kontaktperson under arbeidet. En spesiell takk også til de ti intervjuede styrelederne/ daglige lederne for at de satte av tid, og for at de lot meg tape intervjuet, og dermed ga meg anledning til å få med meg alt som ble sagt.

Det faglige ansvaret for intervjuenes gjennomføring og rapportens innhold er mitt alene.

1. februar 2023



Tom Colbjørnsen
professor emeritus
Handelshøyskolen BI

SAMMENDRAG

I løpet av det siste tiåret har hensynet til bærekraft og et grønt skifte fått en stadig større plass i eierstyringen av de 70 selskapene som staten har direkte eierinteresser i. Staten har gradvis skjerpet sine forventninger til at selskapene oppnår sine mål på bærekraftige måter. Virksomhetene skal ivareta både økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn, og unngå å forringe livsgrunnlaget til fremtidige generasjoner.

Denne rapporten beskriver hvordan bærekraftsforventninger inngår som et sentralt element i statens eierstyring, og hvordan hensynet til bærekraft iverksettes og følges opp overfor statlige selskaper. Følgende spørsmål vil bli belyst:

- Hva kjennetegner statlig eierstyring basert på forventninger, sammenlignet med eierstyring gjennom eierdialog og stemmegiving på generalforsamling?
- Hvordan fungerer samspillet mellom forventninger, eierdialog og stemmegiving på generalforsamling i statens bestrebelser på å fremme selskapenes bærekraftige måloppnåelse?
- Hvor mange av selskapenes bærekraftstiltak skyldes påtrykk fra statens eierstyring, og hvor mye er et resultat av selskapenes egne initiativ?
- Hvordan forholder selskapene seg til statens bærekraftsforventninger, og hvor aktiv ønsker selskapene at statens styring skal være?
- Hvilke rapporteringskrav stiller staten til selskapene, og hvor omfattende og detaljerte er kravene, både isolert sett og samlet?
- Hvordan følger staten opp virksomhetenes rapportering, og hva gjør staten dersom selskapene ikke leverer som forventet?
- Gis selskapene tilstrekkelig anledning til å tilpasse statens bærekraftsforventninger til selskapenes egenart og lokale kontekst?
- Hvilke muligheter gir staten virksomhetene til å fravike forventninger som ikke passer inn i selskapenes egne strategier og planer?
- Hvordan påvirkes selskapene av bærekraftsområdets politiske sensitivitet?
- Risikerer eierstyringskanalen å bli overbelastet dersom den skal følge opp alle statens bærekraftsforventninger til selskapene?
- Hvordan kan økonomiske insentiver og regulatoriske tiltak supplere, eventuelt erstatte, statens bruk av eierstyring?

Beskrivelsene av statens eierstyring bygger på gjeldende utgave av Statens eierskapsmelding, Statens eierrapport 2021, og personlige intervjuer med fem styreledere og fem konsernsjefer i ti ulike virksomheter. I ni av selskapene er staten eneeier, mens det tiende selskapet eies av staten sammen med fylkeskommunene.

De intervjuede lederne er verken tilfeldig valgt ut eller tilstrekkelig mange til å gi et representativt bilde av hvordan eierstyringen fungerer i samtlige 70 selskaper som staten har direkte eierinteresser i. Intervjuene kartlegger muligheter og utfordringer som oppstår rundt forventningsbasert eierstyring i de ti selskapene, verken mer eller mindre. Selv om de undersøkte selskapene ikke er representative for alle statlige selskaper, kan de intervjuedes erfaringer allikevel gi innspill til refleksjoner som er relevante også for andre selskaper.

Under følger et knippe av rapportens beskrivelser og synspunkter:

- Bærekraftsforventninger trenger ofte å bli supplert med oppfølgende eierdialog mellom staten og selskapene, og i noen tilfeller også stemmegiving på generalforsamling, for å ha tilstrekkelig styringskraft.
- Selskaper kan noen ganger oppleve statens forventninger som så ulne at de er usikre på om de er ment å være til inspirasjon, eller ment å skulle bli fulgt.
- Forventninger gir staten et fleksibelt styringsrom vis a vis selskapene, men risikerer å gjøre rolledelingen mellom eierdepartement og selskapenes styrer mer uklar.
- Alle selskapene i undersøkelsen gjennomfører omfattende bærekraftstiltak. Tiltakene er mer et resultat av selskapenes egne initiativ, enn av påtrykk fra departementenes eierstyring. De fleste tiltakene er rettet inn mot å redusere skadelige utslipp.
- Både staten og selskapene har tvetydige holdninger til hvor tydelige statens forventninger bør være. Selskapene ønsker tydelighet, men ikke i så stor grad at forventningene glir over i detaljerte beskrivelser av hvordan selskapene skal gå fram. Staten ønsker også å rette tydelige forventninger til selskapene, men

ikke så tydelige at ansvarsdelingen mellom eier og selskapets ledelse pulveriseres.

- Statens krav til selskapene om å rapportere og dokumentere sine resultater og systemer oppleves som både økende og mer detaljerte. Noen av intervjuene avdekket en tiltakende uro for at rapporteringskravene er i ferd med å bli så omfattende og nidkjære at de beslaglegger uforholdsmessig mye tid og ressurser på bekostning av kjernevirksomheten.
- Intervjuene tyder på at eierdepartementene følger selskapene tettere opp på strategi, økonomi og teknologisk innovasjon, enn på hvordan de oppfyller statens bærekraftsforventninger. Unntaket fra dette er departementenes stadig tettere oppfølging av selskapenes lederlønnspolicy og kvinneandel i toppledelse og styrende organer.
- Selskapslovgivningen pålegger selskapenes styrer å legge retningslinjer og beretning om belønning av ledende personer fram for generalforsamlingen. For øvrig følges selskapenes bærekraft mest opp gjennom eierdialog og uformelle kontakter, og i mindre grad gjennom stemmegiving på generalforsamling.
- Det er store forskjeller i måten eierdepartementer og selskaper praktiserer eierdialog og uformelle kontakter på, avhengig av selskapenes formål og sektortilknytning.

- Staten har et «ris bak speilet» stående klart til bruk overfor selskaper som over tid ikke oppfyller statens mål eller forventninger. I ytterste fall er ikke staten fremmed for å bringe saken inn for generalforsamling, og endre styrets sammensetning. Ingen av de intervjuede har vært trukket gjennom en slik prosess, men de er kjent med at riset står klart bak speilet.
- Staten gir alle de ti virksomhetene betydelig autonomi til å tilpasse statens bærekraftsforventninger til virksomhetenes egenart. Flere av de intervjuede mener at eierdepartementene kunne vært mer aktive med å gi de enkelte virksomhetene råd om hvilke tiltak som kan være aktuelle.
- Statens bærekraftsforventninger kan fravikes dersom selskapene kommer opp med gode forklaringer på hvorfor forventningene er dårlig tilpasset selskapenes situasjon – det såkalte «følg eller forklar»-prinsippet. De fleste intervjuede mener at dette prinsippet gir lokalt handlingsrom, og at staten stort sett følger det i praksis, selv om de kaller det noe annet.
- Økonomiske, sosiale og miljømessige bærekraftshensyn må ofte avveies mot hverandre. Slike avveieringer kan skje både på departements- og selskapsnivå. Selskapene opplever ofte konflikter mellom mål som tilhører ulike politikk-områder og departementer, og hvor manglende

samordning departementene imellom kan gi selskapene utydelige styringssignaler.

- Intervjuene tyder på at den økte politiske oppmerksomheten rundt bærekraft og «det grønne skiftet» i liten grad har skapt mer politisk uro rundt selskapene. Statlige selskapers samfunnsoppdrag medfører ofte politiske uenigheter og konflikter, men bærekraft ser ikke ut til å gjøre stor forskjell fra eller til i så måte.
- Eierstyringen risikerer å bli overbelastet dersom den skal ivareta hele bredden av økonomiske, sosiale og miljømessige bærekraftshensyn. De fleste intervjuede mener at faren for global oppvarming tilsier at reduksjon i utslippene bør prioriteres, slik mange selskaper allerede gjør.
- Rapporten avsluttes med å diskutere eierstyringens begrensninger og alternative virkemidler. Noen typer utslipp og klimautfordringer kan reduseres mest effektivt med utslippstak, kvotehandel og klimaavgifter, mens sosiale forhold kan ivaretas mer effektivt med kollektive avtaler og regulatoriske virkemidler.

KAP. 1

OVERSIKT

Denne rapporten beskriver hvordan staten benytter eierstyring til å fremme bærekraftig måloppnåelse i selskaper hvor staten har direkte eierinteresser. Bærekraftig måloppnåelse betyr, slik staten definerer det i tråd med FNs definisjon, at selskapene skal bidra til statens mål som eier på måter som ivaretar både økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn.¹ Rapporten bygger på Statens eierskapsmeldinger, Statens eierrapport 2021, og personlige intervjuer med fem konsernsjefer og fem styreledere i til sammen ti forskjellige selskaper.

1 Meld.St.6 (2022-2023: 8)

Bærekraft har fått en stadig mer sentral plass i statens eierstyring i løpet av det siste tiåret. I sin nylig framlagte eierskapsmelding uttrykker regjeringen store forventninger til at selskapene ivaretar sosiale forhold («People»), miljøforhold («Planet»), økonomiske forhold («Profit») og virksomhetsstyring («Governance»)² Forventningene følges opp med rapporteringskrav, eierdialog, uformell kontakt og stemmegiving på selskapenes generalforsamlinger.³ Statens bruk av eierstyring basert på forventninger er hovedtema i denne rapporten.

I dette innledningskapitlet skal jeg:

- beskrive og sammenligne statlige eierstyring gjennom forventninger, eierdialog og stemmegiving på generalforsamling
- vise hvordan kombinasjonen av privat og statlig eierskap er et sentralt kjennetegn ved norsk næringsliv
- beskrive hvordan hensynet til bærekraft har blitt en stadig viktigere del av statens eierstyring, illustrert med den gradvis økte oppmerksomheten som temaet har fått i ulike regjeringers eierskapsmeldinger
- presentere intervjuundersøkelsen som rapporten bygger på
- gi en oversikt over innholdet i rapporten

Forventninger, eierdialog og generalforsamling

Eierstyring gjennom forventninger har blitt viktigere parallelt med at hensynet til bærekraft har blitt en mer sentral del av eierpolitikken. I regjeringens nylig framlagte eierskapsmelding varsles det at denne styrings-

formen fortsatt vil bli videreutviklet og forsterket.⁴ Forventninger er en tredje form for styring, en mellomting mellom eierdialog og generalforsamlingsvedtak, som tradisjonelt har vært eierstyringens to viktigste komponenter.

Staten benytter eierdialog til å gi innspill til selskapene, innspill som selskapenes styrer skal ta selvstendig stilling til. Dersom staten kommer med et innspill den ønsker å få gjennomført, men opplever at styret motsetter seg innspillet, kan staten benytte sin aksjonærstatus til å kreve at saken legges fram for generalforsamling. Formell eierstyring utøves gjennom vedtak på generalforsamling, og er forpliktende for selskapenes styrer. Skillet mellom eierdialog og formell eierstyring skaper en tydelig ansvarsdeling mellom eier og styre, slik denne er nedfelt i selskapslovgivningen.

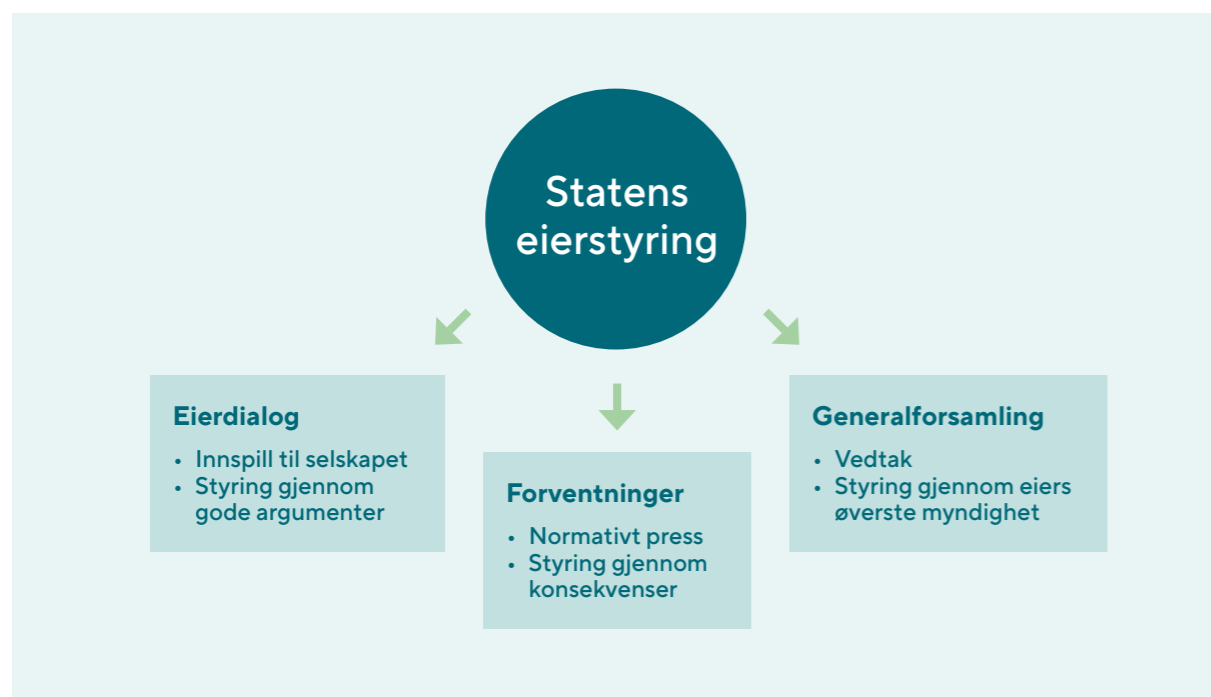
Forventninger er som nevnt en mellomting mellom eierdialog og formell eierstyring. På samme måte som i eierdialogen kan staten benytte forventninger til å gi uttrykk for sine ambisjoner og ønsker for selskapet. Sammenlignet med eierdialogens innspill, legger imidlertid forventninger et sterkere press på selskapets styre om å etterkomme eiers vilje. En henvendelse fra eierdepartementet som begynner med «Staten forventer at selskapet prioriterer ...» virker normalt mer førende på et styre, enn et innspill som begynner med «Staten anbefaler selskapet å vurdere om ...». Forventninger ligger nærmere formell eierstyring enn innspill, men er ikke formelt forpliktende på samme måte som et generalforsamlingsvedtak.

Kort fortalt er forventninger en styringsmekanisme som virker gjennom normativt press. Presset skapes

2 Meld.St.6 (2022-2023: 83)

3 I denne rapporten følger jeg vanlig praksis med å benytte generalforsamling som generell betegnelse på selskapers øverste beslutningsorgan. Der sammenhengen tilsier det, vil jeg benytte betegnelsen foretaksmøte. Jeg benytter selskap, foretak, bedrift og virksomhet om hverandre, men i tråd med gjeldende eierskapsmelding er selskap min fortrukne betegnelse på virksomheter staten har direkte eierinteresser i.

4 Meld.St.6 (2022-2023:8)



FIGUR 1.1 Statlig eierstyrings tre komponenter

av de positive og negative konsekvenser som selskapets styre og ledelse, med rette eller urette, venter å bli gjenstand for, avhengig av hvordan de etterkommer eiers forventninger. Styringskraften avhenger av både hvor tydelig statens forventninger er formulert, og om eierdepartementet følger opp at styret og ledelsen innfrir forventningene.

Fordelen med forventningsstyring sammenlignet med generalforsamlingsvedtak er at eier får mer fleksibilitet vis a vis selskapets styre til å meisle ut felles løsninger og omforente beslutninger. Samtidig vil en forventning normalt ha større påvirkningskraft overfor styret enn et innspill.

Ulempen med forventninger er at ansvarsdelingen mellom eier og styre blir mer uklare: Dersom et styre velger å gi etter for forventningspress fra eier, og tar en beslutning som viser seg å ha negative

konsekvenser for selskapet – hvem har da det *reelle* ansvaret i etterkant? Er styrebeslutningen presset fram av eiers forventninger, er ansvaret formelt sett styrets, men reelt sett også departementets. Ansvaret fragmenteres, med svekket tillit mellom eierdepartement og styre som et mulig resultat.

Dersom eierstyringen innskrenker seg til de to «grunnformene», eierdialog og generalforsamlingsvedtak, er ansvarsdelingen klarere: Er styrets beslutning basert på et innspill fra eier, er den styrets ansvar. Er styrets beslutning en iverksettelse av et generalforsamlingsvedtak, er den eiers ansvar.

Oppsummert med statens egne ord: Staten styrer gjennom forventninger ved å ha «... klare prinsipper for god eierstyring, stille tydelige forventninger til selskapene og følge opp styrene på selskapenes måloppnåelse og arbeid med statens forventninger.»

Staten benytter forventninger sammen med eierdialog og generalforsamling, og understreker at departementene bruker både «...forventninger, eierdialog og stemmegivning på generalforsamling for å bidra til å nå statens mål ...»⁵

Figur 1.1 illustrerer de tre styringsformene og grunnlaget for deres styringskraft. I kapittel 2 skal jeg komme nærmere tilbake til hvordan de tre mekanismene fungerer, både enkeltvis og i forhold til hverandre.

Kort tilbakeblikk

Det er bred politisk enighet i Norge om at privat eierskap skal være hovedregelen og utgangspunktet for norsk næringsliv.⁶ Samtidig har statlig eierskap en lang tradisjon som virkemiddel i næringspolitikken. Noen korte snutter fra norsk næringslivshistorie kan illustrere det statlige eierskapets utvikling og betydning.

Norsk Jernverk, Norsk Hydro og Årdal og Sunndal verk er eksempler på hvordan statlige selskaper bidro til industrialisering og utvikling av lokalsamfunn landet rundt i perioden mellom 1945 og 1965. På 1960-tallet begynte imidlertid industrien å møte motgang, blant annet i form av en gryende motstand mot industriens og kraftutbyggingens forurensning og naturinngrep. Statlige selskaper ble, på samme måte som industrien for øvrig, konfrontert med krav om å vise samfunnsansvar, og ta mer hensyn til konsekvensene de skapte for omgivelsene rundt seg.

På 1970-tallet vokste oljeindustrien fram. Etter at utenlandske selskaper hadde båret det meste av risikoen knyttet til etableringsfasen, og bidratt til å lete fram drivverdige oljefelt, ble Statoil etablert i 1972. I 1981 ble selskapet den første norske virksomheten med operatøransvar på et oljefelt. Siden da har

Statoil, senere omdøpt til Equinor, vært en hovedmotor i utviklingen av norsk oljevirsomhet, med store økonomiske og teknologiske ringvirkninger for norsk næringsliv for øvrig. Selskapet er børsnotert både i Oslo og New York, og har fortsatt staten som dominerende eier, med 67 prosent av aksjene.

Også Equinor har med årene blitt eksponert for tydeligere forventninger fra politikere og NGOer (Non-Governmental Organizations) om å vise samfunnsansvar, særlig på grunn av de uheldige klimaeffektene som er forbundet med fossil energi. Samtidig er petroleumsnæringen av så stor samfunnsøkonomisk betydning at selskapet fortsatt har bred støtte for sin virksomhet, også fordi det har økt sine investeringer innen fornybar energi.

Internasjonalt stod 1990-tallet i markedsliberaliseringens tegn i store deler av Europa. I Norge ble resultatet blant annet store endringer i styringsregimet for statlige virksomheter. Drevet fram av EU og OECD, og med støtte i EØS-avtalen, ble statlig eid infrastruktur innen post, tele, elforsyning, jernbane, forsvarsindustri og luftfart konkurranseeksponert. Selskapene ble omorganisert fra statlige forvaltningsbedrifter og etater til aksjeselskaper og foretak som drev for egen regning og risiko. Dette gjaldt også virksomheter som ikke var involvert i kommersiell konkurranse, blant annet innen helse, kringkasting og kultur.

Statens styringsregime ble endret fra forvaltningsstyring til eierstyring, og stilte krav til en annen kompetanse enn det store deler av embetsverket var vant med. De statlig eide selskapene representerte store verdier, og det var nødvendig å overlate mer av selskapsstyringen til personer med relevant økonomisk og forretningsmessig kompetanse.

⁵ Nærings- og fiskeridepartementet (2022: 34, 38)

⁶ Dette slås fast i både Solberg-regjeringens og Støre-regjeringens eierskapsmeldinger. Se henholdsvis Meld.St.8 (2019-2020:31) og Meld.St.6 (2022-2023:5).

Forvaltningen av selskapene ble delegert fra departementene til selskapenes styrer, mens staten gikk over til å styre mer gjennom overordnede reguleringer og rammebetingelser, og mindre gjennom direkte involvering i selskapenes beslutninger.

Etter hvert som forrige århundre gikk mot slutten, kom næringslivets samfunns- og miljøansvar oftere på den politiske dagsorden. Det skyldtes ikke minst påvirkningen fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtlandkommisjonen), som i 1987 la fram sluttrapporten «Vår felles fremtid». Kommisjonen var opptatt av miljøproblemer og fattigdom på verdensbasis, og ga opphav til begrepet bærekraftig utvikling («sustainable development»). Økonomiske, sosiale og miljømessige forhold skulle ses i sammenheng. Rapporten la grunnlaget for å utvikle det som nå er blitt til FNs 17 bærekraftsmål, og som jeg skal vise i neste kapittel, benytter staten FN-målene som en sentral referanse for sine bærekraftsforventninger til statlige virksomheter.

Det tok imidlertid flere år fra Brundtlandkommisjonen la fram sin rapport, til bærekraftsforventninger ble en så omfattende og systematisk del av statens eierstyring som de er i dag. Utviklingen har skjedd gradvis. Dette kommer tydelig fram ved å sammenligne de eierskapsmeldingene som ulike regjeringer har lagt fram for Stortinget siden årtusenskiftet.

Statens eierskapsmeldinger

Det statlige eierskapet fikk etter hvert både et omfang og en kompleksitet som krevde et mer forutsigbart styringsregime og en sterkere politisk forankring. Kort tid etter årtusenskiftet startet den daværende regjeringen en tradisjon med å utforme en egen eierskapsmelding til Stortinget. Hensikten var å eta-

blere en politisk plattform for statlig eierskapsutøvelse som hadde bred politisk oppslutning, og som var tilstrekkelig politisk robust til å gi både selskaper og kapitalmarkeder den forutsigbarheten som trengtes for å investere i videreutvikling av selskapene.

Utforming av en ny eierskapsmelding har blitt til en fast foreteelse for nye regjeringer. Meldingene har bidratt til bred politisk enighet om hovedprinsippene for statens eierskapsutøvelse, selv om det fortsatt er nyanser i synet på hvor mange og hvilke virksomheter staten bør eie, og hvor aktiv rolle statlig eierskap skal ha i næringspolitikken.

Bondevik II-regjeringen

Bondevik II-regjeringen var først ute i 2001, med stortingsmeldingen «Et mindre og bedre statlig eierskap».⁷ Som meldingens tittel antyder, tok regjeringen sikte på å legge forholdene bedre til rette for privat næringsvirksomhet, blant annet ved å redusere det statlige eierskapets omfang. Begrunnelsen var blant annet at staten eide langt større deler av næringslivet i Norge, enn det som var vanlig i andre vestlige land. Meldingen lanserte ti prinsipper for god «corporate governance» av statlige selskaper, og la stor vekt på at kapitalmarkedene måtte oppleve eierstyringen som forutsigbar.

Meldingens tiende prinsipp for god eierstyring var at selskapene måtte være bevisst sitt samfunnsansvar. Hensynet til lokalsamfunn, ansatte, miljø og menneskerettigheter tok stadig større plass i samfunnsdebatten. Både selskaper og finansmiljøer ble utsatt for mer kritiske blikk i offentligheten. Forventningene til selskapenes samfunnsansvar, som var betegnelsen som ble benyttet den gangen, var imidlertid begrensede, og innskrenket seg til økt likestilling og inkludering

⁷ På regjeringens hjemmeside er det lagt ut lenker til alle de seks stortingsmeldingene som hittil er utformet. Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/andre-relevante-dokumenter/id737457/?expand=factbox2602518>. Denne lenken gir også nøyaktige referanser til de forskjellige meldingene.

av minoriteter, eldre og yrkeshemmede i arbeidslivet. Vektleggingen på inkludering ble særlig begrunnet med behovet for å gi bedrifter bedre tilgang til arbeidskraft.

Stoltenberg II-regjeringen

Neste regjering ut var Stoltenberg II i 2006, med stortingsmeldingen «Et aktivt og langsiktig eierskap». Hovedbudskapet var at statens eierstyring skulle legge til rette for statlige selskapers utvikling og vekst. Sammenlignet med foregående regjering la meldingen større vekt på statlige selskapers positive bidrag til samfunnets verdiskaping. Staten skulle derfor ta en mer aktiv rolle i eierdialogen med selskapene, og det ble i den forbindelse lagt vekt på skillet mellom heleide og deleide selskaper. I børsnoterte selskaper skulle staten vise respekt for andre eiere, ikke minst av hensyn til statens renommé i kapitalmarkedet, og da særlig blant utenlandske investorer. Uenigheter mellom ulike eiere skulle staten forsøksvis overlate til styret. Dersom staten ikke fikk tilstrekkelig gjennomslag for sitt syn i styret, og saken var viktig nok, skulle staten benytte sin rett som aksjonær til å ta saken videre til selskapets generalforsamling.

Sammenlignet med foregående regjering hadde Stoltenberg II-meldingen en bredere tilnærming til selskapenes samfunnsansvar. Begrepet ble utvidet til å håndtere miljømessige utfordringer, fremme økt mangfold i ledelsen, og praktisere høye etiske standarder. Lederlønningene skulle være konkurranse-dyktige, men ikke lønnsledende.

Stoltenberg II-regjeringen ble i 2009 gjenvalgt for en ny periode, og lanserte i 2010 en ny eierskapsmelding med tittelen «Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi». Som tittelen antyder la meldingen stor vekt på de utfordringene som statlige selskaper kunne møte i utlandet, særlig i land

hvor forretningstradisjoner og arbeidsforhold var lite tilfredsstillende holdt opp mot nordiske standarder. Begrepet samfunnsansvar ble utvidet til nye områder, blant annet arbeidstakerrettigheter og korrupsjon. Utvidelsen var i tråd med Utenriksdepartementets stortingsmelding om næringslivets samfunnsansvar, som hadde blitt publisert et par år tidligere.⁸

Videre la eierskapsmeldingen, inspirert av Brundtlandkommisjonen, opp til at statlige selskaper skulle integrere økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn. Hvordan dette skulle gjøres ble overlatt til selskapene. Premisset var at bedrifters samfunnsansvar dreier seg om mer enn bare å overholde lover og regler. Eierdialog ble holdt fram som et viktig supplement til formell eierstyring gjennom generalforsamlingen.

Solberg-regjeringen

I 2013 overtok regjeringen Solberg, som året etter la fram eierskapsmeldingen «Et mangfoldig og verdiskapende eierskap». Meldingen tok utgangspunkt i den økte interessen for selskapers samfunnsansvar, særlig når det gjaldt miljø og klima. Tunge investormiljøer viste stor interesse for bærekraftige investeringer. Mange bedrifter installerte systemer for å kunne overvåke og redusere bærekraftsrisiko i sine porteføljer, noe som ble påskyndet av FNs prinsipper for samfunnsansvarlige investeringer («UN Principles of Responsible Investment»).

Solberg-regjeringen gikk lengre enn tidligere regjeringer i å stille forventninger til statlige selskapers samfunnsansvar. Begrepet ble utvidet sammenlignet med tidligere eierskapsmeldinger, og ble definert som å ta hensyn til klima og miljø, menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, antikorrupsjon, åpenhet, moderate lederlønninger, mangfold og likestilling. Eierdialogen skulle benyttes til å følge opp hvordan selskapene forholdt seg til statens forventninger.

⁸ St.meld.nr.20 (2008-2009)

Regjeringen Solberg ble i 2017 gjenvalgt for en ny fireårsperiode, og publiserte høsten 2019 en ny eierskapsmelding, nå med tittelen «Statens direkte eierskap i selskaper. Bærekraftig verdiskaping». Som undertittelen viser, innførte meldingen en språklig endring – samfunnsansvar ble erstattet med bærekraft. Meldingen brukte mye plass både på å videreutvikle bærekraftbegrepet, og tydeliggjøre statens bærekraftsforventninger til selskapene.

Solberg-regjeringen definerte selskapers verdiskaping som å bidra til statens mål som eier. I forretningsorienterte selskaper var målet med eierskapet å oppnå maksimal avkastning på statens investering, mens formålet med å eie sektorselskaper var effektiv sektorpolitisk måloppnåelse. Bærekraft ble definert som et eget tilleggsmål, ikke som et mål i seg selv, men som en forutsetning for å oppnå statens verdiskapningsmål, særlig på lang sikt.

Støre-regjeringen

Regjeringen Støre, som tiltrådte høsten 2021, lanserte i 2022 eierskapsmeldingen «Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap. Statens direkte eierskap i selskaper». Som tittelen antyder er hensynet til bærekraft tydeliggjort og forsterket.⁹ Mens Solberg-regjeringens siste eierskapsmelding definerte bærekraftsmål som en forutsetning for å nå statens verdiskapningsmål, gjør Støre-regjeringen bærekraft til en integrert og sentral del av selve måloppnåelsen. Meldingen varsler at staten vil bli en mer aktiv eier, blant annet ved å stille flere og mer spesifikke bærekraftsforventninger til selskapene. For eksempel forventer regjeringen at selskapene setter mål, iverksetter tiltak og rapporterer om hva de gjør for å redusere klimagassutslipp på kort og lang sikt, i tråd med Parisavtalen.¹⁰ Samtidig

understreker regjeringen at allerede etablerte og sentrale rammer for eierpolitikken ligger fast, og at eierskapsmeldingen bygger på «... anerkjente eierstyringsprinsipper, -standarder og konvensjoner».¹¹

I denne rapporten legger jeg Støre-regjeringens eierskapsmelding til grunn for min beskrivelse av prinsippene for statens eierstyring. I tillegg benytter jeg Statens eierrapport 2021 som kilde for faktabaserte beskrivelser av selskapene.¹²

Eierskapsmeldingens plass i statens eierstyring

Stortinget bestemmer de grunnleggende prinsippene og rammene for statens eierstyring. Ansvar for å forvalte eierskapet tilligger regjeringen, som delegerer forvaltningen til ulike departementer og deres statsråder, avhengig av hvilke politikkområder selskapene sogner til.

Regjeringens eierskapsmelding er en overbygning over de enkelte departementers eierstyring. Den utformes av Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), som samtidig har eierstyringsansvaret for de fleste av statens forretningsorienterte selskaper. Mens Eierskapsavdelingen i NFD praktiserer meldingens prinsipper mer eller mindre direkte i sin eierstyring, fungerer prinsippene ofte mer indirekte, som en høyere himmel, over de andre departementenes styring. Flere departementer nøyer seg med å henvise sine selskaper til meldingen, mens andre tilpasser meldingens prinsipper til departementets egenart, før de formulerer sine mer skreddersydde forventninger til egne selskaper. Jeg kommer tilbake til hvordan eierskapsmeldingen utformes og anvendes mange steder i rapporten.

⁹ For en oversikt over de viktigste endringene i Støre-regjeringens eierskapsmelding, se Meld.St.6 (2022-2923: 6-9)

¹⁰ Meld.St.6 (2022-2023: 8)

¹¹ Meld.St.6 (2022-2023:6)

¹² NFD (2022)

Intervjuundersøkelsen

Rapporten bygger på personlige intervjuer av ca. en times varighet med fem styreledere og fem daglige ledere i et utvalg av medlemsbedriftene i Arbeidsgiverforeningen Spekter (heretter kalt Spekter). Styrelederne og de daglige lederne er knyttet til ulike bedrifter. I tillegg til intervjuene bygger rapporten på offentlig tilgjengelig informasjon, både om de ti bedriftene og om statlig eierstyring mer generelt. Den offentlige informasjonen som benyttes refereres fortløpende i fotnoter.

Rapporten er en selvstendig og uavhengig analyse. Jeg er selv ansvarlig for hvordan informasjonen som ble innhentet gjennom intervjuene blir tolket, formulert og presentert. I den grad jeg refererer direkte fra intervjuene, noe som nesten ikke skjer, blir dette eksplisitt påpekt i teksten, etter å ha blitt godkjent av de aktuelle intervjuobjektene.

De ti bedriftene som er involvert i undersøkelsen blir tidvis navngitt i rapporten. I så fall er informasjonen dels hentet fra intervjuene, og dels fra offentlig informasjon om selskapene (hjemmesider, årsmeldinger, mv.). Beskrivelsene er avklart med de intervjuede i etterkant.

I teksten blir det noen ganger referert til andre selskaper enn de ti som er involvert i undersøkelsen, og da kun med utgangspunkt i offentlig tilgjengelig informasjon. Det at et selskap er henvist til med navn i rapporten, behøver dermed ikke bety at selskapet er blant de ti som inngår i undersøkelsens utvalg.

Både styreleder og daglig leder har sentrale roller i selskapenes håndtering av statens bærekraftsforventninger, og dette er grunnen til at undersøkelsen er basert på intervjuer med både styreledere og daglige ledere. Statlig eierstyring skjer formelt mellom

eierdepartementer og selskapenes styrer. Styret svarer for hvordan selskapet håndterer statens bærekraftsforventninger overfor sine respektive eierdepartementer. Det skjer både i eiermøter, på generalforsamlinger og i uformelle samtaler. Imidlertid har også daglige ledere mye direkte kontakt med sine eierdepartementer. De deltar vanligvis sammen med styrets leder i dialogmøter med sine eierdepartementer. I tillegg har daglige ledere mye kontakt med departementer om sektorpolitiske temaer, og om hvordan bedriftene forholder seg til statens ulike bærekraftsforventninger i den daglige virksomheten.

Ni av de ti virksomhetene i undersøkelsen er heleid av staten, mens den tiende har staten som majoritets-eier og fylkeskommunen som deleier. Utvalget er dermed ikke representativt for hele populasjonen av bedrifter som staten eier direkte. Ingen børsnoterte selskaper er inkludert. Ni av de ti selskapene i utvalget har sektorpolitiske formål, mens bare et av dem har kommersielle formål. I 2021 var det tilsvarende tallet i den totale populasjonen to til en.¹³ Utvalgets sammensetning preges av at Spekters medlemsmasse domineres av virksomheter innen samferdsel, helse og kultur. Spekter har også medlemmer i andre sektorer, men de fleste bedriftene i utvalget tilhører en av de tre nevnte bransjene.

Eierskapet til virksomhetene i utvalget forvaltes av fem ulike departementer: Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD), Samferdselsdepartementet (SD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Olje- og energidepartementet (OED). De bedriftene som eierstyres av NFD er enten knyttet til Eierskapsavdelingen eller til Forsknings- og innovasjonsavdelingen. Eierskapsavdelingen i NFD forvalter eierstyringen av forretningsorienterte selskaper. De øvrige departementene og avdelingene som er

¹³ Nærings- og fiskeridepartementet (2022: 12, 14)

representert i undersøkelsen har sektorpolitiske temaer som hovedoppgave.¹⁴

Formålet med utvalget og intervjuene er å kunne danne seg et tydeligere bilde av hva slags muligheter og utfordringer bedrifter erfarer når de skal forholde seg til statens bærekraftsforventninger. Beskrivelsene i rapporten er isolert sett bare gyldige for de ti lederne som er intervjuet, og de bedriftene som disse representerer. Intervjuundersøkelsen er ment å være eksplorative, og rettet inn mot å identifisere sentrale temaer og problemstillinger om forventningsbasert eierstyring, framfor å si noe om temaenes og problemstillingenes utbredelse og representativitet. Denne begrensningen er imidlertid ikke til hinder for at intervjuene også kan gi innspill til refleksjoner og hypoteser om bærekraftshåndtering i andre typer selskaper enn de som inngår i utvalget.

Når jeg senere i rapporten refererer til «de intervjuede», «intervjuene», «intervjuundersøkelsen» o.l., siktes det til de ti intervjuene som er beskrevet over.

Oversikt over rapportens innhold

Rapportens røde tråd er hva slags bærekraftsforventninger staten har til sine selskaper, hvilke bærekraftstiltak selskapene iverksetter, hvordan tiltakene rapporteres og følges opp, og hva som blir konsekvensene av statens eierstyring for selskapenes lokale handlingsrom. Avslutningsvis diskuteres eierstyringens muligheter og begrensninger til å håndtere bærekraftutfordringer, holdt opp mot markedsstyring i form av avgifter og subsidier, og regulering gjennom lover og statlige tilsynsordninger.

Figur 1.2 gir en visuell oversikt over rapportens innhold.

- I neste kapittel skal jeg gi en oversikt over helheten i statens eierstyringsregime for

bærekraftig måloppnåelse, slik dette beskrives i regjeringens eierskapsmelding og Statens eierrapport 2021. Formålet er å spenne ut et lerret som gjør det lettere å se helheten bak de mer detaljerte beskrivelsene i påfølgende kapitler. Et sentralt poeng er at eierskapsmeldingen er en normativ gjennomgang av hvordan statens eierstyring ideelt sett skal skje, og ikke en beskrivelse av hvordan den utøves i praksis.

- I kapittel 3 diskuterer jeg hvordan statens forventninger påvirker bærekraftsarbeidet i selskapene, hvor tydelig forventningene er formulert, og hvordan selskapene forholder seg til å bli styrt av dem.
- Kapittel 4 retter oppmerksomheten mot selskapenes bærekraftstiltak. Skjer disse etter påtrykk fra eierdepartementene, eller på selskapenes egne initiativ? Har det stor betydning for bærekraftsarbeidet om selskapet blir styrt av Eierskapsavdelingen i NFD, eller av et sektordepartement? Hvor langt bakover i leverandørkjeden strekker selskapenes bærekraftsansvar seg, og hvordan kombinerer selskapene hensynet til økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft?
- Selskapenes rapportering til eierdepartementet om sitt bærekraftsarbeid er tema for kapittel 5. Hvor omfattende krav stiller staten til virksomhetene om å rapportere sine bærekraftstiltak? Er rapporteringskravene særlig store på utvalgte områder, eller er utfordringen for selskapene mer knyttet til summen av rapporteringskrav?
- I kapittel 6 er temaet hvordan staten følger opp sine bærekraftsforventninger. Oppfølgingen er viktig for forventningers styringskraft. Hvordan foregår oppfølging gjennom generalforsamling,

¹⁴ Prinsippene bak statlige selskapers departementstilknytninger er tema hos Colbjørnsen (2022: 136-139)



FIGUR 1.2 Oversikt over rapportens kapitler

- eierdialog og uformelle kontakter? Hvordan reagerer staten på uoppfylte mål og forventninger fra selskapenes side?
- Kapittel 7 handler om selskapenes lokale handlingsrom. Har virksomhetene den nødvendige autonomi til å tilpasse statens forventninger til forhold som er vesentlige for selskapet? Hvilke muligheter har virksomhetene til eventuelt å fravike statens forventninger? Ønsker selskapene seg mindre tydelige forventninger fra sine eierdepartementer, eller ønsker de seg i stedet at eier gir tydeligere råd, for eksempel om hvilket bærekraftsområde som bør prioriteres?

- Alle er for bærekraft. Samtidig er det til dels stor uenighet om virkemidlene. Kapittel 8 handler om politisering og valg mellom ulike virkemidler. Har bærekrafttemaets politiske sensitivitet ført til økt politisering av selskapenes beslutninger? Fører oppmerksomheten om bærekraft til økt påtrykk på selskapet fra særinteresser og aktivister? Risikerer statens bærekraftsforventninger å bli så omfattende at eierkanalen overbelastes? Bør staten i større grad supplere eierstyring med reguleringer og styring gjennom markedet?

KAP. 2

EIERSTYRING FOR BÆREKRAFTIG MÅLOPPNÅELSE

—

Dette kapitlet gir en oversikt over hvordan statens eierstyring ideelt sett skal ivareta bærekrafthensyn i statlig eide selskaper, slik dette beskrives i regjeringens eierskapsmelding. Formålet er å spenne ut en helhetlig referanseramme for de mer detaljerte beskrivelsene i senere kapitler.

Selskaper hvor staten har direkte eierinteresser

Staten har direkte eierskap i både forretningsorienterte og sektorpolitiske selskaper.¹

- *Forretningsorienterte selskaper (kategori 1).* Forretningsorienterte selskaper kjennetegnes ved at de oppnår sine inntekter i kommersiell konkurranse med andre selskaper. Statens mål med å eie slike virksomheter er størst mulig avkastning over tid innenfor bærekraftige rammer. Kravet til bærekraft er strammet inn sammenlignet med tidligere eierskapsmeldinger, og er nå formulert som en ufravikelig rammebetingelse for virksomheten, riktignok over tid. Statens eierskap er vanligvis motivert av at selskapene representerer samfunnskritiske kompetansemiljøer, eller har andre positive ringvirkninger.

Ved inngangen til 2022 var staten involvert i 22 forretningsorienterte virksomheter. 12 av disse var heleide, 8 var børsnoterte, mens 2 var deleide uten å være børsnoterte. Den samlede verdien av selskapene var 999 milliarder kroner, mens markedsverdien av statens aksjer i børsnoterte selskaper var 843 milliarder. Statens utbytte fra aksjene var 51 milliarder.

- *Sektorselskaper (kategori 2).* Staten eier sektorpolitiske selskaper i den grad statlig eierskap er den mest effektive måten å oppnå sektorpolitiske mål på en bærekraftig måte på. Eksempelvis eier staten AS Vinmonopolet fordi dette ses på som den mest effektive måten å regulere befolkningens tilgang til alkohol på, sammenlignet med om distribusjonen skulle skje gjennom for eksempel dagligvarehandelen. Sammenlignet med tidligere eierskapsmeldinger er kravet til bærekraft forsterket også for sektorselskapene. Selskapenes spesifikke mål vil naturligvis variere, avhengig av hvilke sektorpolitiske oppgaver selskapene er satt til å håndtere. Uansett mål forventer staten at virksomhetene utnytter sine ressurser effektivt.

Ved starten av 2021 hadde staten 43 sektorselskaper i sin portefølje, hvorav 32 var heleide. De 11 deleide selskapene eies som oftest sammen med fylkeskommuner eller kommuner. Sektorselskapene opererer bare unntaksvis i kommersiell konkurranse, og de finansieres gjennom en kombinasjon av statlige tilskudd og egne inntekter. I noen tilfeller møter selskapene konkurranse i deler av sin virksomhet, og forventes da å levere størst mulig avkastning på statens investering i denne delen. Den bokførte verdien av selskapene var om lag 180 milliarder ved utgangen av 2021. Utbytte fra selskapene var drøye 7 milliarder.

¹ Tallene i dette avsnittet baserer seg på Statens eierrapport 2021. Se NFD (2022). Staten eier også 6 selskaper som verken er kategoriserte som forretningsorienterte eller sektorpolitiske. Disse diskuteres ikke nærmere i denne rapporten.

Bærekraftig måloppnåelse

Figur 2.1 viser hvordan statens forventninger til bærekraftig måloppnåelse skal ivaretas gjennom eierstyring. Figuren er konstruert med utgangspunkt i gjeldende eierskapsmelding.² Jeg skal først gi en overordnet beskrivelse av figuren, og deretter gå nærmere inn på dens ulike komponenter.

- Måloppnåelse defineres som å bidra til statens mål som eier, enten i form av økonomisk avkastning over tid, eller som den mest effektive måten å oppnå sektorpolitiske mål på. Bærekraftig måloppnåelse handler om å nå statens mål gjennom å kombinere økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn, uten å ødelegge livsgrunnlaget for fremtidige generasjoner.
- Bærekraftig måloppnåelse krever at selskapene har tydelige ambisjoner, mål og strategier. Ambisjoner er et uttrykk for hva selskapet vil stå for og være kjent for, og hvilke verdier det vil tilføre samfunnet og sine interessenter. Tydelige mål gjør det mulig for eier å følge opp om ambisjonene nås, mens en strategi viser hvordan selskapet skal nå målene.
- Departementene skal forvalte statens eierskap i henhold til statens ti prinsipper for god eierutøvelse. Eierstyringen skal samtidig tilpasses selskapenes egenart, størrelse, bransje, mulighetsrom, risiko mv.
- Eierdepartementene iverksetter sine krav til selskapenes bærekraft gjennom eierdialog, forventninger og stemmegiving på generalforsamling.³ Kravene til bærekraft formidles særlig gjennom forventningskanalen. Jeg kommer tilbake til samspillet mellom forventninger, eierdialog og generalforsamling senere i kapitlet.

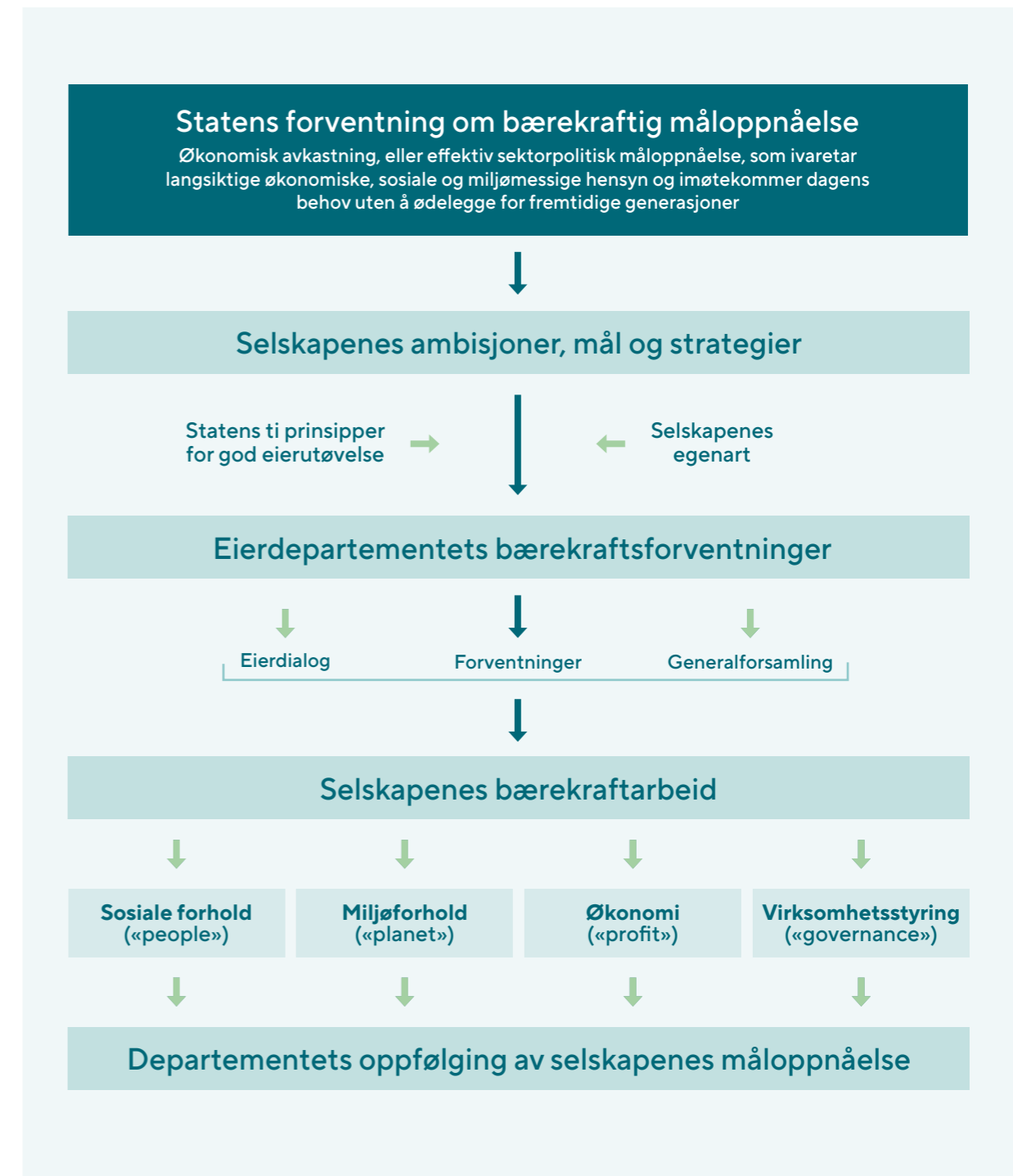
- De færreste eierdepartementer har formulert egne bærekraftsforventninger til sine selskaper. Mange av departementene nøyer seg med å referere til beskrivelsene i eierskapsmeldingen, der statens bærekraftsforventninger til gjengjeld er detaljert beskrevet, om enn på et mer overordnet og generisk nivå.
- Eierskapsmeldingen grupperer bærekraftsforventningene i fire kategorier: Sosiale forhold («people»), miljøforhold («planet»), økonomiske forhold («profit») og virksomhetsstyring («governance»).
- Staten følger opp forventningene gjennom eierdialog og stemmegiving på selskapenes generalforsamling.

Eierstyrings komponenter

Figur 2.1 beskriver statens ideelle eierstyringsregime, slik det framstilles i eierskapsmeldingen. De mørke pilene i figuren illustrerer forventningenes sentrale rolle i måten statens eierstyring påvirker selskapenes bærekraftarbeid på.

Statens bærekraftdefinisjon

Statens definisjon av bærekraft har ulike inspirasjonskilder, men bygger særlig på FNs bærekraftbegrep.⁴ Som nevnt i kapittel 1 ble grunnlaget for dette ble lagt på 1980-tallet av Brundtlandkommisjonen, som lanserte prinsippet om at virksomhetens verdiskaping skal skje ved å ivareta både økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn, uten å gå på bekostning av fremtidige generasjoner. Senere har FN videreutviklet denne definisjonen til 17 ulike bærekraftsmål, og staten anbefaler sine selskaper å benytte disse som utgangspunkt for å formulere egne mål. FNs bærekraftsmål er gjengitt i figur 2.2.



FIGUR 2.1 Statens eierskapsutøvelse for bærekraftig måloppnåelse

² Se Meld.St.6 (2022-2023: 82 - 111)

³ Se figur 1.1

⁴ Meld.St.8 (2019.2020), kapittel 10



FIGUR 2.2 FNs bærekraftsmål

FN-målene favner vidt. Vurdert samlet blir de tidvis referert til som et naivt, men velment forsøk på å redde verden. De fleste selskaper konsentrerer seg om de målene som de har best forutsetninger for å kunne påvirke, og som samtidig er relatert til selskapenes samfunnsoppdrag.

Eksempelvis bygger Statnett sin bærekraftstrategi på syv av FN-målene. To av dem, ren energi til alle (nr. 7), og industri, innovasjon og infrastruktur (nr. 9), er direkte relatert til selskapets oppdrag. De øvrige fem angår både selskapets HR-policy og samfunnsansvar: Likestilling mellom kjønnene (nr. 5), anstendig arbeid og økonomisk vekst (nr. 8), ansvarlig forbruk og produksjon (nr. 12), stoppe klimaendringene (nr. 13) og livet på land (nr. 15).

Eierskapsmeldingen problematiserer i liten grad mulige spenninger mellom bærekraft og statens mål med eierskapet, verken når det gjelder størst mulig økonomisk avkastning eller maksimal sektorpolitisk måloppnåelse. Eierskapsmeldingen problematiserer heller ikke målkonflikter mellom økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn.

Ifølge eierskapsmeldingen skal statens mål som eier enten oppnås innenfor bærekraftige rammer (kategori 1-selskaper) eller på bærekraftige måter (kategori 2-selskaper).⁵ Dette kan være vanskelig for noen selskaper å leve opp til. Et eksempel er Equinor, som (avhengig av oljeprisen) gir staten høy økonomisk avkastning ved å utvinne olje og gass, med de uheldige klimakonsekvenser dette medfører. Målkonflikten mildnes av selskapets investeringer i å utvikle fornybare energikilder, og av statens planer om å elektrifisere olje- og gassproduksjonen til havs. Slike tiltak kan imidlertid ikke hindre at det, innen overskuelig framtid, er vanskelig for staten å oppnå høy økonomisk avkastning fra oljerelatert virksomhet uten at det går utover hensynet til bærekraft, i dette tilfellet FNs bærekraftsmål om å stoppe klimaendringene.

Eierskapsmeldingen anerkjenner konflikter mellom bærekraft og økonomisk avkastning, men legger samtidig til grunn at konfliktene gradvis skal forsvinne over tid, dersom selskapene innretter seg i tråd med statens bærekraftsforventninger. Tankegangen er at selskaper som tar for lett på bærekraft over tid vil

eksponere seg for økende finansiell, politisk og klimatisk risiko. De vil enten se seg tjent med å legge om til bærekraftig produksjon, eller bli presset ut av markedet, og miste nødvendig sosial legitimitet.

Tolket bokstavelig betyr eierskapsmeldingens målformulering at staten snarest mulig skal avstå fra å eie selskaper som utvinner fossilt brensel, med mindre selskapet forplikter seg til å avvikle produksjonen av fossilt brensel, og uavhengig av hvilke økonomiske og sosiale konsekvenser en slik avståelse har. En alternativ tankegang består i å erkjenne at målkonflikter mellom økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn er dypt forankret i ulike legitime hensyn, og dermed ikke til å komme utenom i demokratiske og åpne samfunn. Målkonflikter mellom ulike hensyn er derfor noe både kommersielle og andre selskaper må leve med å avveie, ikke bare på kort sikt, men i overskuelig framtid.

Selskapenes ambisjoner, mål og strategier

Eierskapsmeldingen legger vekt på at statlige selskaper trenger ambisjoner, mål og strategier for å oppnå statens mål. Som nevnt tidligere henger ambisjoner, mål og strategi sammen.

Strategier kan gis ulikt innhold og utforming. Én tilnærming er å definere strategi som et program for hvordan et selskap vil gå fram for å nå sine mål. Et slikt program kan inneholde følgende punkter:

- Fremtidsrettet – definere mål på tre til fem års sikt
- Resultatorientert – vise selskapets fortrinn og verdidrivere
- Ambisiøst – få fram selskapets visjon, verdier og «mission» i samfunnet
- Helhetlig – samordne bruken av selskapets ressurser

- Handlingsorientert – inneholde tidfestede planer for iverksetting
- Utviklingsorientert – være innrettet mot vekst og forbedring

Det er flere grunner til at strategier kan øke selskapers måloppnåelse:

- En strategi retter ledelsens oppmerksomhet inn mot morgendagens krav, og skaper en motvekt til hverdagens plunder og heft. Uten en strategi har daglige utfordringer lett for å dominere ledelsens tidsbruk.
- Strategier gir selskapet en felles og tydelig retning, og motvirker at selskapet utvikler seg «fremad i alle retninger».⁶
- «Strategy is choice», og presser fram prioriteringer mellom alternative måter å bruke knappe ressurser på.
- En strategi kan realisere selskapets «mission» og ambisjoner, og få fram selskapets nytte for kunder, lokalsamfunn og andre interessenter.⁷
- Strategier kan utløse visjonær energi. Avhengig av aktiv formidling kan strategier skape et imaginært bilde av selskapets plass i en attraktiv og bærekraftig fremtid. Strategier kan appellere til både «hearts and minds», og gjøre selskapet til en mer attraktiv arbeidsplass særlig for yngre medarbeidere.
- En tydelig innrettet strategi gjør selskapets fremtid mer forutsigbar. Det blir mer attraktivt å investere i utvikling av selskapet, og lettere å vite hva slags kompetanse som trengs i tiden fremover. Medarbeideres omstillings- og endringsvilje kan øke etter hvert som de føler seg tryggere på selskapets fremtid.

5 Meld.St.6 (2022-2023), s. 8

6 Uttrykket stammer fra en revy av Otto Jespersen, framført i år 2000.

7 Meld.St.6 (2022-2023:82)

Lawrence Freedman har presentert en noe pompøs, men allikevel meningsfull beskrivelse av fordelene med en strategisk tilnærming:

*«Despite the problems of finding ways through the uncertainty and confusion of human affairs, a strategic approach is still considered to be preferable to one that is merely tactical, let alone random. Having a strategy suggests an ability to look up from the short term and trivial to view the long term and essential, to address causes rather than symptoms, to see woods rather than trees. Without a strategy, facing up to any problem or striving for any objective would be considered negligent».*⁸

Eierskapsmeldingen understreker at det er styrenes ansvar å utvikle selskapers ambisjoner, mål og strategier, innenfor rammen av selskapenes vedtekter.⁹ Samtidig sier eierskapsmeldingen at staten ønsker dialog med selskapene om strategiens innhold og iverksetting, blant annet om grunner for selskapenes strategiske valg, og om hvordan valgene operasjonaliseres og følges opp. Dette illustrerer at dagens eierskapsmelding legger opp til en mer aktiv eierstyring, der departementene kommer tettere på utforming og gjennomføring av selskapenes disposisjoner.

Selskapenes egenart

På samme måte som tidligere eierskapsmeldinger, understreker dagens melding behovet for å tilpasse eierstyringen til hvert selskaps egenart, ikke minst når det gjelder selskapenes bærekraftstrategier. I den forbindelse anbefaler staten selskapene å gjennomføre såkalte vesentlighetsanalyser. Disse kan gi grunnlag

for å avgjøre hvilke bærekraftsmål som er mest vesentlige for selskapene å forfølge, og som er best tilpasset selskapenes unike bærekraftutfordringer.

Slike analyser gjennomføres blant annet av Mesta AS, som er Norges største entreprenørselskap innenfor drift og vedlikehold av vei. Mesta er et forretningsorientert selskap som eies hundre prosent av staten. Selskapet gjennomførte en vesentlighetsanalyse i 2018, som ble ajourført i 2021.¹⁰ Mesta planlegger heretter å gjenta analysen annethvert år.

I 2021 kartla Mesta hvilke av FNs bærekraftsmål selskapets viktigste interessenter mente selskapet burde prioritere. Interessentene som ble intervjuet var blant annet kunder, trafikanter og representanter for eierdepartementet. På bakgrunn av analysen konkluderte Mestas konsernledelse med at selskapet skulle fortsette å prioritere tre av FNs bærekraftsmål: Stopp klimaendringene, likestilling mellom kjønnene og industri, innovasjon og infrastruktur. Samtidig ble det påpekt:

*«Andre tema som ansvarlighet og HMS ligger i bunn og skal fortsatt prioriteres. I tillegg skal det løpende vurderes ytterligere tiltak i forhold til ansvarlighet i leverandørkjeden og hvordan Mesta kan løfte arbeidet med biomangfold i de tjenestene vi utfører. Mål og indikatorer vil jevnlig utvikles i tråd med prioriterte temaer.»*¹¹

Statens ti prinsipper for god eierutøvelse

Som nevnt i kapittel 1 har Stortingets behandling av ulike regjeringers eierskapsmeldinger skapt en bred politisk forankring av hovedprinsippene for statens eierskapsutøvelse. Selv om nåværende regjering

Statens ti prinsipper for god eierutøvelse

1. Staten skal være en aktiv og ansvarlig eier med et langsiktig perspektiv.
2. Staten skal vise åpenhet om statens eierskap, eierutøve og stemmegiving på generalforsamling.
3. Statens eierutøve skal bidra til å nå statens mål som eier. Dette skjer gjennom forventninger til selskapene, stemmegiving på generalforsamling og annen eierutøvelse.
4. Statens eierutøvelse skal legge til grunn selskapslovgivningens ansvars- og rollefordeling mellom eier, styre 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. Gitt kompetanse skal staten vektlegge kapasitet og mangfold.
8. Statens eierskap skal utøves i tråd med selskapsrettens prinsipper om likebehandling av aksjeeiere.
9. Statens eierrolle skal skilles fra statens øvrige roller.
10. Statlig eierskap skal ikke urettmessig medføre andre konkurransevilkår, verken fordeller eller ulemper, sammenlignet med selskaper uten statlig eierandel.

FIGUR 2.3 Statens prinsipper for god eierutøvelse

varsler at staten skal bli en mer aktiv eier, ikke minst på bærekraftsområdet, ligger de grunnleggende prinsippene for eierpolitikken fast. Eierstyringen skal fortsatt utøves i samsvar med allment anerkjente eierstyringsprinsipper, slik disse blant annet er formulert i NUES' norske anbefaling om eierstyring og selskapsledelse.¹² Staten har utformet en tilpasset variant av NUES-prinsippene i ti punkter – se figur 2.3.

Eierdepartementenes bærekraftsforventninger

Departementenes eierstyring utøves gjennom tre styringskanaler – forventninger, eierdialog og generalforsamling. Forventningskanalen er særlig viktig for statens muligheter til å påvirke selskapenes bærekraftarbeid, jf. figur 2.1.

Generalforsamling. Formell eierstyring skjer i form av vedtak på generalforsamling, eventuelt foretaksmøte, og kun der. Generalforsamlingsvedtak er forpliktende for styret, som eventuelt må stille sine plasser til

disposisjon dersom styret finner det vanskelig å iverksette generalforsamlingens vedtak. Forslag som staten måtte komme med til styret utenom generalforsamling er å betrakte som innspill, som styret plikter å ta stilling til på selvstendig basis. Slike innspill kalles i departemental terminologi for «kommentarer uten overføring av ansvar». Generalforsamlingen velger styret, og staten kan, sammen med eventuelle andre eiere, vedta å skifte ut styremedlemmer som eierne opplever som for egenrådige.

Staten er normalt tilbakeholden med å benytte generalforsamlingen til å instruere styret i enkeltsaker, siden det ville forkludre ansvarsdelingen mellom eierdepartement og styre. Noen ganger kan staten allikevel ønske å benytte generalforsamlingen til å overprøve eller kritisere styrets forslag til vedtak i enkeltsaker. Det har for eksempel skjedd at et departement har ment at styrets forslag til retningslinjer for avlønning av ledende personer ikke følger

8 Freedman (2013:ix)

9 Meld.St.6 (2022-2023:83)

10 Se <https://www.mesta.no/baerekraft/vesentlighetsanalyse/>

11 Se <https://www.mesta.no/baerekraft/vesentlighetsanalyse/>

12 NUES står for Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse. Se <https://nues.no/eierstyring-og-selskapsledelse/>

statens forventning om lønnsmoderasjon godt nok opp. Departementets reaksjon i slike situasjoner varierer mellom å avgi stemmeforklaring med eller uten protokolltilførsel, eller stemme mot styrets forslag.

Generalforsamlingen vedtar virksomhetens vedtekter, som angir formål og rammer for virksomheten. Staten bruker vedtektene mest aktivt i eierstyringen av sektorselskaper. Forretningsorienterte selskaper har normalt korte vedtekter som angir selskapers formål, adresse mv., uten å gå i ytterligere detalj om virksomheten.

Eierdialog. Det skjer en utstrakt dialog mellom eierdepartementer og virksomheter utenom generalforsamlingen. Eierskapsmeldingen formulerer det slik:

«Staten som eier har ikke myndighet i selskapet utenfor generalforsamlingen. Dette er imidlertid ikke til hinder for at staten, som andre aksjeeiere, mottar informasjon fra, og har dialog med, selskapet utenfor generalforsamling. Slik kontakt er nødvendig for å gi eierne innsikt til å kunne følge opp eierskapet på en god måte og treffe gode beslutninger på generalforsamling. Et godt samspill mellom selskap og eier forutsetter en fortrolig og tillitsfull dialog. Staten vil også ha dialog med medeiere når det er relevant. Informasjonsutveksling fra et selskap til eierne kan gå gjennom ulike kanaler, som delårs- og årsrapportering og annen tilgjengelig informasjon, generalforsamling og møter med eiere.

Staten avholder regelmessige møter med selskapet. Dette og annen kontakt med selskapet omtales som eierdialog. I eierdialogen kan staten ta opp forhold, stille spørsmål og formidle synspunkter

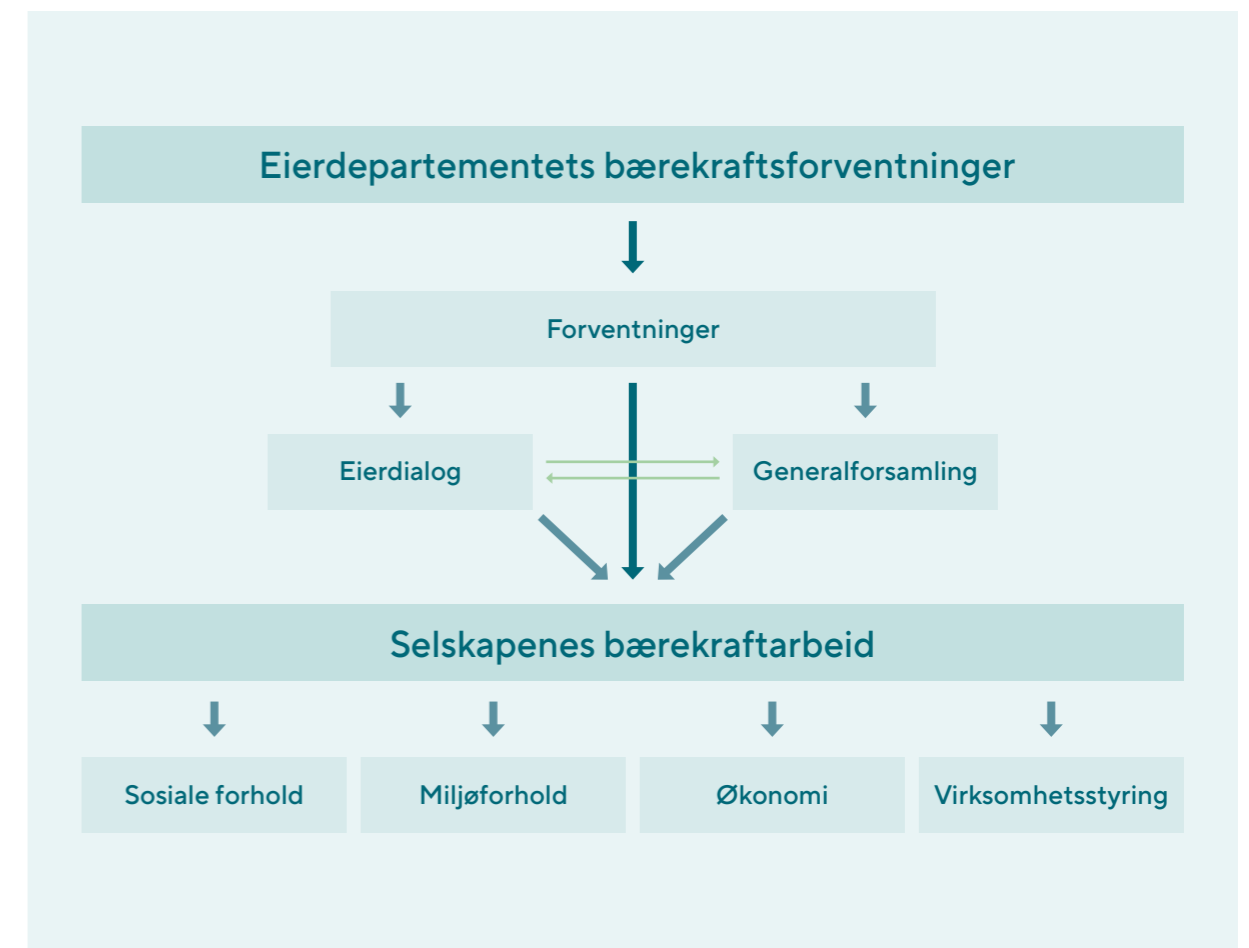
som selskapet kan vurdere i tilknytning til sin virksomhet og utvikling. Dette er innspill til selskapet, ikke instruksjoner eller pålegg.»¹³

De fleste eierdepartementer gjennomfører eierdialog med sine selskaper på regelmessig basis. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), som forvalter eierskapet til de fleste av statens forretningsorienterte selskaper, gjennomfører kvartalsvise eiermøter, der virksomhetene legger fram sine kvartalsresultater. Sektorselskaperes eierdepartementer gjennomfører gjerne eiermøter mer sjelden, for eksempel tertialvis eller halvårlig, avhengig av hvor viktig eierkanalen er i oppfølgingen av virksomhetene.

Selskapene har gjerne også kontakt med sine departementer utenfor de regulære eiermøtene, og da gjerne knyttet til spesielle saker. Kontakten handler dels om temaer knyttet til selskapenes resultater og investeringer, og dels om regulatoriske spørsmål i forbindelse med praktiseringen av lover og regler, for eksempel hvordan selskaper skal praktisere forurensningsloven. I løpet av de siste tiårene har behandlingen av slike regulatoriske saker blitt delegert fra departementer til direktorater og statlige tilsyn.

Mye eierdialog skjer uformelt. Virksomhetene tar kontakt med sine departementer, og vise versa, når det dukker opp saker av felles interesse. Kontakten skjer vanligvis på administrativt nivå, men i spesielle saker kan det også være kontakt mellom departementets ledelse og styrets leder. Mye av den uformelle kontakten gjelder reguleringssaker mer enn eierstyring, og involverer andre avdelinger enn eieravdelingen, eventuelt et annet departement enn eierdepartementet, dersom eierstyring og regulering av selskapet er lagt til ulike departementer.

Forventningskanalen. Forventninger er statens mest benyttede styringskanal for å få selskapene til å



FIGUR 2.4 Forventninger, eierdialog og generalforsamling

ivareta hensynet til bærekraft. Figur 2.1 viste hvordan det går en styringslinje fra statens forventning om bærekraftig måloppnåelse, via eierdepartementets bærekraftsforventninger, videre gjennom eierdialog, generalforsamling og forventningskanalen, for til slutt å påvirke selskapenes bærekraftarbeid.

Figur 2.4 utdyper samspillet mellom forventninger, eierdialog og generalforsamling. Figuren er en utbrodering av den nederste delen av figur 2.1.

Eierskapsmeldingen viser hvordan staten benytter forventninger som et virkemiddel til å påvirke selskapenes bærekraftarbeid.¹⁴ Dette er illustrert med de mørke pilene i figuren over. Forventninger virker gjennom å legge et normativt press, et forventningspress, på selskapene, slik dette ble utdypet i kapittel 1.¹⁵ Eierdialog og generalforsamlingsvedtak påvirker også selskapenes bærekraftarbeid, men virker mer indirekte, ved å formidle og støtte opp under eiers forventningspress på selskapene.

13 Meld.St.6 (2022-2023: 112)

14 Meld.St.6 (2022-2023: kapittel 11)

15 Se figur 1.1

Som nevnt møtes eierdepartementer og selskaper både gjennom regelmessige eiermøter og uformell kontakt. Denne eierdialogen gir departementene anledning til å presentere og begrunne sine bærekraftsforventninger, gjerne med henvisning til eierskapsmeldingen. Selskapene får på sin side anledning til å stille spørsmål og få utdypet statens forventninger. Eiermøtenes temaer og dagsorden spenner vidt og varierer mellom departementene. Bærekrafttemaet får ulik oppmerksomhet, avhengig av hvor store og hva slags utfordringer selskapene står overfor. Jeg kommer detaljert tilbake til eierdialogen i kapittel 3 og 4.

Intervjuundersøkelsen viste at bærekraft, med få unntak, sjelden behandles som et eget tema på selskapenes generalforsamlinger. Unntaket gjelder styrets forslag til retningslinjer for belønning av ledende personer, og styrets lederlønnsrapport.

Staten har lønnsmoderasjon for ledere som et av sine mest sentrale bærekrafttemaer. Departementene forventer at belønningen skal være konkurransedyktig, men ikke lønnsledende. I løpet av det siste året har næringsministeren benyttet generalforsamlingen til å markere misnøye med styrets forslag med åtte protokollerte stemmeforklaringer, og med å stemme mot i to tilfeller.¹⁶ Dette illustrerer hvordan generalforsamlinger kan benyttes til å øke trykket bak statens bærekraftsforventninger. Presset forsterkes dersom et eller flere departementer har ord på seg for å være raske til å skifte ut gjenstridige styrever. Brukt i utrengsmål vil imidlertid en slik praksis lett bli tolket som at statsråden har liten tillit til styrets utøvelse av sitt ansvar for selskapets økonomi.

Figur 2.4 illustrerer også samspillet mellom eierdialog og generalforsamling. Dersom et eierdepartement

skulle møte liten imøtekommenhet hos et styre for sine bærekraftsforventninger, og dette bekreftes gjennom eierdialogen, kan departementet omformulere forventningen til et forslag til vedtak på generalforsamlingen. Så langt har imidlertid departementene i liten grad benyttet seg av denne muligheten i bærekraftrelaterte saker.

Departementene kan benytte eierdialogen til å følge opp generalforsamlingsvedtak som etterlater seg ubesvarte spørsmål. Under behandlingen av styrets beretning, og administrerende direktørs redegjørelse for selskapets utvikling, kan det dukke opp temaer som departementet ønsker å ha videre dialog med selskapet om, og eventuelt komme tilbake til på en senere generalforsamling. Dette kan også gjelde bærekrafttemaer. Med unntak av lederlønnsmaet er det imidlertid få spor etter bærekraftsaker i referatene fra statlige selskapers generalforsamlinger.

Selskapenes bærekraftarbeid

Eierskapsmeldingen grupperer statens bærekraftsforventninger til selskapene i fire kategorier. Til sammen skal disse bidra til at selskapenes mål ivaretar både økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn, uten å skje på bekostning av kommende generasjoner. Framstillingen under er basert på eierskapsmeldingens oppsummering.¹⁷

- *Sosiale forhold («people»)*. Forventninger knyttet til sosiale forhold beskrives med stikkordene menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, samt medarbeidere og mangfold. Førstnevnte handler om å respektere menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter både i egen virksomhet og i leverandørkjeden, og å oppfordre egne ansatte til både å organisere seg,

og fremme fagorganisering i leverandørbedrifter. Medarbeidere og mangfold henspiller dels på tydelige mål og tiltak for å fremme likestilling og inkludering, og dels om planmessig utvikling og rekruttering av medarbeidere.

- *Miljøforhold («planet»)*. Miljø og det grønne skiftet tar stor plass blant regjeringens bærekraftsforventninger, og handler dels om klima, og dels om naturmangfold og økosystemer. Selskaper forventes å integrere klimarisiko i sine strategier, sette mål og iverksette tiltak for å redusere utslipp, rapportere om måloppnåelse, og bruke vitenskapsbaserte mål der dette er tilgjengelig. Selskapene skal også integrere risiko og muligheter knyttet til natur i sine strategier, sette mål og iverksette tiltak for å redusere egen negativ påvirkning på naturmangfold og økosystemer, og rapportere om klimagassutslipp og risiko med utgangspunkt i anerkjente standarder.
- *Økonomiske forhold («profit»)*. Med økonomiske forhold refererer eierskapsmeldingen til kapitalstruktur, utbytte, skatt og forebygging av økonomisk kriminalitet. Kapitalstrukturen skal tilpasses selskapenes mål, strategi og risiko på linje med andre veldrevne selskaper i samme bransje. Eventuelle avvik fra dette skal begrunnes. Børsnoterte selskaper skal åpent rapportere om sin kapitalstruktur og utbyttepolitikk til markedet. Alle selskaper skal ha en åpen og begrunnet skattepolicy, og forebygge økonomisk kriminalitet som korrupsjon og hvitvasking i både egen virksomhet og leverandørkjeden.
- *Virksomhetsstyring («governance»)*. På samme måte som internasjonale investormiljøer regner staten «governance» som et bærekraftsområde¹⁸.

I statens modell inkluderer virksomhetsstyring lønn og godtgjørelse, ansvarlig virksomhet, selskapsledelse, risikostyring, organisering og kultur, samt åpenhet og rapportering. Punktet om lønn og godtgjørelse gjelder primært ledende ansatte. Belønningens utforming skal være åpen, nivået skal være konkurransedyktig, men ikke lønnsledende, det skal hovedsakelig bestå av fastlønn, og ikke kunne svekke selskapets renommé. Selskapene skal være ledende i arbeidet med ansvarlig virksomhet, og gjennomføre aktsomhetsvurderinger i tråd med anerkjente metoder, både i egen virksomhet og hele leverandørkjeden. Virksomhetene skal følge Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse (NUES), og praktisere ledende prinsipper for godt styrearbeid. Åpenhet og rapportering skal bidra til en åpenhetskultur som gir eiere og allmenheten et riktig bilde av virksomheten. Selskapene skal ha strategisk og operasjonell risikostyring, kombinert med god internkontroll som er integrert i selskapets strategi og beslutningsprosesser. Selskapets organisering og kultur skal bygges, forvaltes og utvikles for å oppnå selskapets mål og strategier, mens åpenhet og rapportering skal baseres på anerkjente standarder og gi eiere og andre interessenter et rettvise inntrykk av selskapene.

Oppfølging av statens bærekraftsforventninger

Bærekraftsforventningers styringskraft avhenger av at staten følger opp selskapenes håndtering av forventningene. Mye av oppfølgingen skjer gjennom eierdialog, mens generalforsamlingen normalt nøyer seg med å behandle faste punkter som styrets

¹⁶ Næringsminister Jan Christian Vestre på NRKs Dagsnytt 18-sending, 21. oktober 2022

¹⁷ Eierskapsmeldingen oppsummerer statens bærekraftsforventninger i to tabeller, og utdyper dem i et eget kapittel. Se Meld.St.6 (2022-2023: 110-111, 82-109).

¹⁸ Jeg sikter her til ESG-kriteriene for bærekraftige investeringer – Environment (miljø), Social (ansvarlighet) og Governance (virksomhetsstyring). Jeg kommer tilbake til ESG-kriteriene i kapittel 4.

årsberetning, vedtektsendringer, årsregnskap, eventuell utbetaling av utbytte og styrevalg. Generalforsamlingen stemmer over styrets forslag til retningslinjer for belønning av ledende ansatte, og behandler styrets lederlønn rapport i en rådgivende avstemning, der det hender at staten går mot styrets forslag.

Uten at graden av innfrielse av statens forventninger får positive eller negative konsekvenser for selskapet, er det fare for at statens bærekraftsforventninger blir redusert til velmente, men symbolske ønsker om å redde verden. Statens oppfølging er et så viktig element i forventningsbasert eierstyring at jeg vier det et eget kapittel – se kapittel 6.

Eierskapsmeldingen: En normativ idealmodell

Dette kapitlet har beskrevet hvordan statens eierstyring kan bidra til bærekraftig måloppnåelse i selskaper som staten har direkte eierinteresser i. Beskrivelsen er i all hovedsak basert på den eierskapsmeldingen som nylig er lagt fram av regjeringen Støre. Meldingen gir en normativ beskrivelse av statens eierstyring – den sier hvordan regjeringen vil at

styringen, ideelt sett, skal foregå, ikke hvordan den faktisk utøves. I skrivende stund er eierskapsmeldingen enda ikke behandlet i Stortinget. Siden regjeringen Støre har forankring i et flertall i Stortinget er det imidlertid liten grunn til å vente at en slik behandling vil medføre store endringer.

I resten av rapporten skal jeg beskrive hvordan hensynet til bærekraft ivaretas av statens selskaper i dag, basert blant annet på de intervjuene som er beskrevet i kapittel 1. Beskrivelsen er ikke en undersøkelse av om eierskapsmeldingens ideelle modell gir en gyldig empirisk beskrivelse av dagens eierstyring. En slik analyse av idealer versus realiteter ville ha stor interesse, men kreve et mer altomfattende og representativt datasett enn jeg har tilgang til.¹⁹

I fortsettelsen forholder jeg meg til eierskapsmeldingen som en idealmodell. Dersom selskapenes håndtering av bærekraft ikke viser seg å leve opp til meldingens prinsipper, kan årsaken både være at virksomhetene tar for lett på statens forventninger, og at eierskapsmeldingens ideale forventninger er ute av takt med den virkeligheten som selskapene må forholde seg til.

«Uten at graden av innfrielse av statens forventninger får positive eller negative konsekvenser for selskapet, er det fare for at statens bærekraftsforventninger blir redusert til velmente, men symbolske ønsker om å redde verden.»

¹⁹ Undersøkelsens formål og begrensninger er nærmere beskrevet i kapittel 1: Avsnittet Intervjuundersøkelsen

KAP. 3

STATLIGE FORVENTNINGERS STYRINGSKRAFT

I dette kapitlet skal jeg belyse hvordan bærekraftsforventningers styringskraft avhenger av om forventningene etterleves, om de er tilpasset selskapenes egenart, om de er tydelige, og om selskapenes syn på forventningene preges av ambivalens. Jeg skal gå nærmere inn på følgende spørsmål:

- Bærekraftsforventninger er i utgangspunktet ikke formelt forpliktende for selskapenes styrer. Hva skal til for at styrene allikevel velger å innrette seg etter dem?
- Beskrivelsene i regjeringens eierskapsmelding er grunnteksten til statens bærekraftsforventninger. I hvor stor grad er meldingens beskrivelser like relevante for hele populasjonen av statlige selskaper?
- Selskapenes respons på statens forventninger avhenger av hvor tydelige de er formulert. Opplever selskapene forventningene som tydelige?
- Selskapene er tjent med at statens forventninger kan tilpasses lokale kontekster. Samtidig er selskapene tjent med forutsigbare rammebetingelser. Hvordan kommer denne ambivalensen til uttrykk i de intervjuedes syn på forventningsbasert eierstyring?

Figur 3.1. gir en oversikt over innholdet i kapitlet.



FIGUR 3.1 Forventningers styringskraft

Etterlevelse

«Hvorfor skal et selskap la seg styre av et departement»? Spørsmålet er en parafraze over tittelen på en mye referert artikkel i Harvard Business Review: «Why should anyone be led by you?» To London Business School-professorer, Robert Goffee og Gareth Jones, stilte dette retoriske spørsmålet til deltakerne på sine lederseminarer, i sin jakt på kildene til lederes autoritet. Særlig var de opptatt av hva som kunne få velutdannede og selvbevisste medarbeidere til å respektere ledere som ofte hadde mindre faglig kompetanse enn dem selv! Et analogt spørsmål kan stilles om statens eierstyring: Hva har et selskaps styre å vinne på å innrette seg etter statens forventninger

når det ikke er formelt forpliktet til det, og når styremedlemmene ofte har mer relevant informasjon og kompetanse om selskapets utfordringer og muligheter enn embetsverket i eierdepartementet?

Forventninger overlatt til seg selv har liten styringskraft. En forventning er ifølge Det Norske Akademis Ordbok (NAOB) en positiv, håpefull forhåndsforestilling. Gjennom sine forventninger uttrykker staten først og fremst en ambisjon for hva den håper å oppnå med eierskapet. Selskapenes styrer står i utgangspunktet fritt til å vurdere om det vil innrette seg etter forventningene. Hvorfor skal styrene etterleve departementets forventninger, dersom de mener det ikke er i selskapets interesse?

1 Goffee og Jones (2000)

Først noen formelle betraktninger. Styret har plikt til å ta selvstendig stilling til eiers forventninger. Det er allikevel grenser for hvor langt styret i et heleid statlig selskap kan gå i å overprøve forventninger som er forankret hos en demokratisk valgt statsråd, en statsråd som i siste instans har sitt mandat fra Stortinget. Dersom statsråden opplever saken som viktig nok, kan vedkommende forankre sine forventninger i vedtak i selskapets generalforsamling, hvorpå styret er formelt forpliktet til å etterleve forventningene. Skulle styret mot formodning allikevel fortsette å motarbeide statsrådets ønsker, kan departementet når som helst, og uten begrunnelse, skifte ut gjenstridige styremedlemmer. Utskiftninger krever riktignok vedtak i selskapets generalforsamling, men i heleide selskaper er dette en formalitet, siden statsråden er eneste stemmeberettigete. I børnoterte selskaper er det mer komplisert, da må staten samordne seg med andre eiere.

Et styre som er kritisk til en eller flere av statens forventninger vil vanligvis unngå å tilspisse uenigheter, og i stedet starte en dialog med eierdepartementet for å finne en omforent løsning. Dersom en slik løsning ikke finnes, kan styret selv anmode om å få saken behandlet i selskapets generalforsamling. Fordelen med dette sett fra styrets ståsted, er at ansvaret for å iverksette statens forventninger plasseres hos selskapets eier. Dersom styret finner å kunne iverksette generalforsamlingens vedtak, og fortsatt har eiers tillit, kan det fortsette. Hvis styret derimot finner at vedtaket er uforenlig med selskapets interesse, og finner det vanskelig å iverksette det, vil styremedlemmene måtte stille sine plasser til disposisjon.

Så langt det formelle. Det hører til sjeldenhetene at uenigheter om statens bærekraftsforventninger settes på spissen på den måten som er beskrevet over. Når selskapets styre og ledelse etterlever forventninger de stiller seg kritisk til, kan en grunn være at forventningsmekanismen utløser et normativt press.

Departementets nærmest ubegrensede muligheter til å skifte ut styremedlemmer kan disiplinere styret til å innrette seg etter eiers forventninger. Tanken på å gå mot departementets ønsker kan utløse innbilte eller reelle oppfatninger om at dette vil sette departementets tillit til styret i spill. Styremedlemmenes kan oppleve sine posisjoner som mer utrygge, og frykte at dette gjør styrets handlingsrom mindre.

Staten er ikke alene om å benytte forventninger som ledd i sin eierstyring. Et nærliggende eksempel er det norske Oljefondet. Siden 2008 har fondet publisert en rekke forventningsdokumenter som beskriver hvordan fondet forventer at selskaper det er medeier i håndterer ulike typer globale utfordringer.² Forventningsdokumentene brukes til å kommunisere hva fondet er opptatt av, og hvilke hensyn det vil at selskapene skal legge vekt på, men går ikke inn på hvordan selskapene skal imøtekomme forventningene. I den grad fondet også skulle ha synspunkter på hvordan forventningene gjennomføres, følges dette gjerne opp med stemmegiving på selskapenes generalforsamlinger. Forventningsdokumentene er med å forklare bakgrunnen for at fondet noen ganger stemmer mot styrets forslag til vedtak på generalforsamlinger.

Det er imidlertid grenser for hvor relevant Oljefondets eierstyring er for statens direkte eierstyring av selskaper. Oljefondet fyller en annen eierrolle enn statens departementer. Fondet har en liten eierandel i over 9000 selskaper over hele verden, mens staten er eneeier eller har dominerende posisjoner i de fleste av de 70 selskapene som staten har eierinteresser i. Fondet er i stor grad avhengig av generalforsamlingsvedtak og allianser med andre investormiljøer for å få gjennomslag for sine forventninger, mens staten i langt større grad baserer seg på direkte dialog og oppfølging av selskapene, med generalforsamlingen mer som en siste utvei.

Generaliserbarhet

Eierskapsmeldingen inneholder som nevnt den prinsipielle grunnteksten til statens bærekraftsforventninger til statlige selskaper. I dette avsnittet skal jeg diskutere om meldingens forventninger har samme relevans for hele bredden av statens selskaper. Aller først skal jeg kort beskrive hvordan meldingen produseres.

Eierskapsmeldingen utformes av Eierskapsavdelingen i NFD. Avdelingen har i de senere årene gjennomgått en betydelig profesjonalisering og kompetanseheving. Profesjonaliseringen har ført til en faglig kvalitetsheving av eiermeldingene sammenlignet med 2001, da den første meldingen ble lansert. Eierskapsavdelingen er ressurs- og kompetansesenter for samtlige departementers eierstyring, men har ikke myndighet til å instruere måten eierstyringen skjer på i andre departementer.

Eierskapsavdelingen i NFD forvalter selv styringen av 20 selskaper:

«Eierskapsavdelingens hovedoppgave er å bidra til profesjonell forvaltning av statens direkte eierskap der målsettingen er å oppnå høyest mulig avkastning over tid og en god og ansvarlig utvikling for selskapene. Avdelingen forvalter statens eierskap i 20 selskaper, hvorav børnoterte selskaper som blant annet DNB, Telenor og Norsk Hydro, heleide selskaper som blant annet Statkraft og Flytoget, og enkelte deleide unoterte selskaper. Avdelingen er også faglig sekretariat for næringsministeren og regjeringen i utformingen av eierskapspolitikken, og er ressurs- og kompetansesenter for eiermiljøer i andre departementer.»³

Avdelingens status som kompetanse- og ressurs-senter fører til at eierskapsmeldingene kan fungere normativt også for eierstyringen av selskaper underlagt andre departementer. Avdelingen inviterer flere ganger per år styreledere og/eller konsernsjefer til seminarer med bred relevans for statens eierskapsforvaltning. I juni hvert år arrangerer avdelingen en egen eierskapskonferanse der næringsministeren går gjennom statens viktigste forventninger til selskapene. For eksempel brukte statsråden eierkonferansen i juni 2022 til å understreke statens forventning om at selskapene engasjerer seg i «det grønne skiftet», og uttrykte misnøye med at en del av sektorselskapene fortsatt lot være å rapportere sine klimautslipp.⁴

Eierskapsmeldingens forventninger er utformet på et overordnet og prinsipielt nivå. Det fører til at meldingens umiddelbare relevans kan variere på tvers av selskapstyper og eierdepartementer. Mange av departementene må selv tolke og tilpasse eierskapsmeldingens forventninger til sine selskapers egenart.

Intervjuene tyder på at meldingens forventninger oppleves som mest direkte relevante for forretningsorienterte selskaper som opererer i konkurranse, og som eierstyres av Eierskapsavdelingen i NFD. Ledelsen i slike selskaper bruker tid og ressurser på å tolke meldingens forventninger, for så å benytte disse som innspill til selskapenes egne bærekraftstiltak.

Regionale helseforetak (RHF) representerer et motsatt ytterpunkt. Styrene i RHFene forholder seg i liten grad direkte til statens eiermelding. De baserer seg i stedet på Helse- og omsorgsdepartementets tilpasning av eiermeldingens forventninger til sykehussektorens særpreg, slik dette blant annet kommer til uttrykk i vedtak på RHFenes foretaks-møter.⁵ Så lenge RHFene forholder seg primært til

² For en oversikt over Oljefondets forventningsdokumenter, se: <https://www.nbim.no/no/publikasjoner/forventningsdokumenter/>

³ <https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/org/avdelinger/es/id1522/>

⁴ Se også Nærings- og fiskeridepartementet (2022: 7)

⁵ Se f.eks. protokoll fra foretaks møte i Helse Sør-Øst RHF 10. januar 2022, avsnitt 3.2.3 og 3.4.1. <https://www.regjeringen.no/contentassets/Oea742284146445b8dee5e6980045013/foretaksmoteprotokoll-helse-sor-ost-rhf-10.-januar-20221.pdf>

sitt eget eierdepartement skapes det en entydig styringslinje mellom staten og virksomhetenes styrer, sammenlignet med om styrene skulle forholdt seg til eierstyring fra to departementer.

Sektorselskaper innen kultur, samferdsel, energi og virkemiddelapparatet er kjent med eiermeldingens forventninger, men forholder seg i begrenset grad konkret til disse i utformingen av egne bærekrafts-tiltak. Noen virksomheter opplever eiermeldingens forventninger som for generelle, og som en beskrivelse av en samfunnsutvikling mer enn en tydelig retningsgiver. Andre har beskrevet eiermeldingen som kjølvannsstriper som angir seilasens ambisjon og endepunkt, mens selskapene selv har ansvaret for selve seilasen. Eiermeldingens relevans for bærekraftsarbeidet i disse selskapene er først og fremst indirekte – den øker bevisstheten om bærekrafttemaet, og motiverer virksomhetene til å forsterke og utvide egeninitierte tiltak.

Når det er mer vanlig for forretningsorienterte selskaper enn for sektorselskaper å forholde seg direkte til eiermeldingens forventninger, kan det skyldes at de førstnevnte har NFDs Eierskapsavdeling som sitt eierdepartement. Embetsverket i denne avdelingen har eierskapsmeldingen under huden, og har designet egne prosedyrer og rutiner for å følge selskapene opp i tråd med meldingens prinsipper, blant annet et eget årshjul for gjennomføring av kvartalsvise eiermøter.⁶

Noen forretningsorienterte selskaper styres sektorpolitisk og regulatorisk av et eget sektordepartement, og må forholde seg til bærekraftsforventninger fra både eier- og sektordepartementet. Eierstyringen av disse selskapene, som blant annet gjelder Posten Norge, stiller store krav til samordning og gjensidig respekt mellom eierdepartement og sektordepartement. Intervjuene kan tyde på at samordningen blir gradvis bedre.

Tydelighet

Forventningers tydelighet bestemmes av om det går klart fram hvilket bærekrafttema saken gjelder, hvilke mål forventningene skal fremme, hvem som har ansvar for iverksettingen, og hvordan forventningene vil bli fulgt opp. Et innspill til et selskap om å gjennomføre flere grønne prosjekter, framsatt muntlig på et dialogmøte, og uten å bli referatført, er ikke en tydelig forventning, men heller et signal. Motsatsen til slike uforpliktende signaler er skriftlig formulerte forventninger i form av notater eller referater fra eiermøter, for eksempel om å gjennomføre et bestemt grønt tiltak. En slik forventning kan minne om en instruks, men uten å være det formelt.

Skillet mellom formell eierstyring og eierdialog er godt innarbeidet i statens styringspraksis. Som tidligere nevnt: Formell eierstyring som forplikter styret krever vedtak på selskapets generalforsamling, mens eierdialog benyttes til å gi innspill til selskapene som styrene skal vurdere hensiktsmessigheten av, ut fra hva styrene mener selskapene er best tjent med.

Flere av de intervjuede opplever at en del av statens forventninger befinner seg i en gråsoner mellom eierdialog og formell eierstyring. Noen forventninger oppleves som ulne, og etterlater tvil om de er ment å være et råd, eller ment å bli fulgt. Noen ganger kan selskapenes ledelse ønske seg tydeligere forventninger, men vegrer seg samtidig mot å børe etter hva departementet egentlig mener, av frykt for at forventningene da vil bli gjort mer detaljerte og forpliktende enn virksomhetene egentlig ønsker.

Noen virksomheter erfarer at forventninger ikke bare er ulne, men også inkonsistente, i den forstand at departementet ikke legger tilstrekkelig til rette for at virksomhetene skal kunne oppfylle dem. For eksempel: Mange departementer er opptatt av kostnadseffektiv

drift, og minner stadig selskapene om dette, både skriftlig og i møter. Virksomhetenes kostnader drives imidlertid ikke bare av faktorer som virksomhetene selv kan påvirke, men vel så mye av regulatoriske beslutninger knyttet til den infrastrukturen selskapene skal operere innenfor. Eksempelvis er Avinors kostnader ikke bare et resultat av hvordan selskapet drifter de flyplassene de har ansvar for, men også av luftfartsregulatoriske føringer og infrastruktur som selskapet i hovedsak må innrette seg etter. Selskapets vansker med å innfri alle departementets effektivitetskrav kan mer skyldes hemmende reguleringer og myndighetenes manglende vilje eller evne til å prioritere ny infrastruktur, enn selskapets vegring mot å gjennomføre egne kostnadsbesparende tiltak.

Eksemplet illustrerer hvordan eierstyring og sektorpolitisk styring henger sammen. Hemmende reguleringer og uhensiktsmessig infrastruktur er sektorpolitiske temaer som påvirkes av departementets og Stortingets lovvedtak, forskrifter og budsjettprioriteringer. Selskapers utviklingsmuligheter henger sammen med kapitalstruktur og utbyttepolitikk, som er en del av statens eierstyring. Vellykket selskapsstyring av statlige selskaper krever utstrakt og smidig samordning mellom sektorpolitikk og eierpolitikk.

Ambivalens

Eierdepartementene og virksomhetene har begge et ambivalent forhold til forventningsbasert styring: Begge er tjent med tydelige, men ikke for tydelige, forventninger. Jeg skal først belyse dette fra eierdepartementenes ståsteder.

Departementets forventninger må være tilstrekkelig tydelige til at selskapene innretter sin virksomhet etter statens mål, men ikke så tydelige at rolle- og ansvarsdelingen mellom eier, styre og daglig leder pulveriseres, og fratar selskapets ledelse den autonomien den trenger for å kunne utnytte sin operative og strategiske kompetanse.

Dersom et departement involverer seg i strategiske og operative beslutninger som tilligger selskapets ledelse (styret og daglig leder), risikerer departementet å gjøre statsråden politisk ansvarlig for beslutninger som tilligger ledelsens ansvarsområde. Et sentralt tema i den forbindelse er hvor mye informasjon om selskapet som eier er tjent med å motta. Departementet står i et dilemma: Tilgang til operativ og strategisk informasjon kan være nyttig for å utøve eierstyring. Gjennom bedre forståelse av virksomheten kan departementet blant annet få bedre grunnlag for å avgjøre hva slags kompetanse styremedlemmene bør inneha. På den annen side: Jo mer statsråden vet om selskapets operative virksomhet, jo mer risikerer statsråden å bli politisk konfrontert med kontroversielle selskapsbeslutninger.

Et konstruert eksempel kan illustrere statens ambivalens: En av statens bærekraftsforventninger gjelder virksomhetsstyring («governance»). For å følge opp denne forventningen kan et eierdepartement ønske informasjon om hvordan selskapet arbeider og ledes, og hvordan selskapets fellesressurser, IT, HR, internkontroll mv., blir ivaretatt. Departementet kan fristes til å etterspørre informasjon som går dypt inn i organisasjonen, og begynne å undersøke om for eksempel HR-funksjonen er optimalt organisert.

⁶ Se NFD (2022:38)

Jo mer embetsverket vet om organiseringen av selskapets interne ressurser, jo vanskeligere kan det bli for statsråden å slippe unna sitt politiske ansvar, dersom for eksempel HR-funksjonen en dag skulle begynne å fungere dårlig, og selskapet for eksempel få ord på seg for å preges av fryktkultur. Dersom selskapets utfordringer skulle eskalere, og det etter hvert ble vanskelig for selskapet å skjøtte sitt samfunnsoppdrag, kunne opposisjonen på Stortinget fristes til å konfrontere ansvarlig statsråd med situasjonen. I så fall er det en fordel for statsråden å ikke ha visst for mye.

I utgangspunktet kunne en presset statsråd hatt sitt formelt på det tørre ved å vise til at det er styrets, og ikke eiers ansvar, å føre tilsyn med hvordan selskapet organiseres og drives. Men jo mer statsråden har blitt fortløpende orientert om selskapets vanskelige situasjon underveis, jo vanskeligere vil det være for han eller henne å slippe unna det politiske ansvaret, og jo mer fristende vil det være for opposisjonen å opprette en kontrollsak.

Som nevnt begrunner et eierdepartement ofte sitt behov for driftsrelatert informasjon med et ønske om å forstå selskapet bedre. For selskapet kan dette utløse en viss uro for hva departementet skal bruke slik informasjon til. En slik usikkerhet kan gjøre eierdialogen mer anstrengt. Faren sett fra selskapets side er at departementet benytter informasjonen til å legge press på ledelsens beslutninger i saker som griper in i styrets eller daglig leders ansvarsområder. Selskapets ledelse er tjent med tydelige forventninger til hvilke resultater de skal levere, men ikke så detaljerte at de glir over i forventninger til hvordan resultatene skal oppnås, og hvordan selskapet skal organisere og utnytte sine ressurser. I så fall risikerer selskapets ledelse å bli holdt ansvarlig for beslutninger som de er blitt mer eller mindre pådyttet av departementet, med pulverisering av rolle- og ansvarsdelingen mellom eier, styre og daglig leder som resultat.

«Flere av de intervjuede opplever at en del av statens forventninger befinner seg i en gråson mellom eierdialog og formell eierstyring. Noen forventninger oppleves som ullne, og etterlater tvil om de er ment å være et råd, eller ment å bli fulgt.»

KAP. 4

VIRKSOMHETERS BÆREKRAFTSTILTAK

Intervjuene viste at alle virksomhetene i undersøkelsen gjennomfører målrettede og systematiske bærekraftstiltak. Under følger noen utvalgte eksempler, som lett kunne vært mangedoblet:

- Sykehusene har systemer som sørger for at den store mengden overflødig plastikk fra medisinemballasje håndteres ved dertil egnede miljøstasjoner.
- De fire regionale helseforetakene gir ut en felles årlig samfunnsansvarsrapport som beskriver helseforetakenes omfattende tiltak for miljø, klima og annen bærekraft.
- Innovasjon Norge kombinerer økonomisk prosjektstøtte med råd om hvordan prosjektene kan bidra til grønn omstilling. Drøye 60 prosent av bevilgede midler gikk til grønne prosjekter i 2021.
- Vinmonopolet gjennomfører revisjoner i nettverket av utenlandske produsenter for å kontrollere at arbeidstakerrettigheter og forbud mot barnearbeid respekteres.
- Norsk Tipping skal bidra til mindre spilleproblemer i samfunnet, og tilpasser sin markedsføring til det som er strengt nødvendig for å løse samfunnsoppdraget.
- Posten Norge har innført vitenskapsbaserte utslippsmål for å følge opp elektrifisering av bilparken.
- Den Norske Opera & Ballett (Operaen) samarbeider med blant annet Cicero om å utvikle en kalkulator som måler CO₂-utslipp skapt av materialbruk og reisevirksomhet.
- Statnett har redusert sine utslipp ved å minske gasslekkasje fra selskapets anlegg, og ved gradvis overgang til elektrifisert drift og transport.
- NRK har utviklet et klimaregnskap for å følge opp selskapets ambisjon om å halvere påvirkbare utslipp innen 2030, særlig ved å redusere transport og flyreiser.
- Avinor har redusert klimautslipp og støy gjennom å innføre kurvede inn- og utflygingsprosedyrer som styrer flytrafikken utenom der befolkningen bor, og skaper kortere veier for flyselskapene.



FIGUR 4.1 Kjennetegn ved statlige selskapers bærekraftstiltak

I dette kapitlet skal jeg diskutere tre temaer.

- Hvordan fungerer samspillet mellom eierdepartement og selskap når lokale bærekraftstiltak utvikles? Er selskapenes tiltak avhengig av påtrykk fra departementet?
- Hvor går grensene for statlige virksomheters bærekraftsansvar? Hvordan kan selskaper påvirke sine leverandører bakover i verdikjeden, og særlig i utlandet?
- Hvordan forsøker selskaper å kombinere økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn? Hvilke avveininger kreves?

Kapitlets temaer er illustrert i figur 4.1.

Eierdepartementets betydning

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at virksomhetenes bærekraftstiltak mer er et resultat av selskapenes egne initiativ, enn av påtrykk fra departementenes eierstyring. Selskapene forholder seg til regjeringens eierskapsmelding, men som jeg var inne på i forrige kapittel, bidrar meldingen i mange tilfeller mer til å bevisstgjøre og motivere selskapene til å iverksette egne bærekraftstiltak, enn å gi selskapene konkrete råd om hva slags konkrete aktiviteter de bør prioritere.

Eierdepartementene fungerer mer reaktivt enn proaktivt – de minner selskapene på betydningen av bærekraft, ofte ved å vise til overordnede forventninger i regjeringens eierskapsmelding. Utover det nøyer de fleste departementer seg med å diskutere og gi innspill til selskapenes egne initiativ og aktiviteter.

Eierdepartementenes reaktive tilnærming er mest vanlig for eierstyringen i sektordepartementer. Sektordepartementene arbeider riktignok mye med bærekraft. De er imidlertid mest fortløpige med å håndtere bærekraftutfordringer med reguleringstiltak i form av forbud, påbud, tillatelser og budsjettvedtak. I tillegg har sektordepartementene, sammenlignet med Eierskapsavdelingen i NFD, begrensede ressurser til eierstyring. Som oftest er eierstyringen lagt til en seksjon i en annen avdeling, i den grad det i det hele tatt finnes personer som har eierstyring som heltids-geskjeft.

Eierskapsavdelingen i NFD er som nevnt et ressurs- og kompetansesenter som bistår eierstyringen i andre departementer. Dette har styrket sektordepartementenes eierstyring, og særlig bidratt til å profesjonalisere rekrutteringen av medlemmer til selskapenes styre. Fortsatt ser det imidlertid ut til at reguleringstiltak og budsjettstyring dominerer sektordepartementenes kompetanse og saksbehandling. Dette har vært en viktig årsak til at eierstyringen av en rekke forretningsorienterte selskaper som tidligere ble styrt av et sektordepartement, for eksempel Posten Norge, Telenor og Equinor, har blitt overført til Eierskapsavdelingen i NFD.

To illustrasjoner

Eierstyringens perifere rolle i sektorselskapers bærekraftarbeid kan illustreres med Helse- og omsorgsdepartementets (HOD) styring av regionale helseforetak, og Kultur- og likestillingsdepartementets (KUD) styring av scenekunstinstitusjoner.

Regionale helseforetak

Regionale helseforetak (RHF) er organisatoriske hybrider som er gjenstand for både oppdrags- og eierstyring fra HOD – de er på samme tid både

underordnede «statsetater» som oppdragsstyres, og selvstendige foretak som eierstyres. Foretakene får sine oppdrag i form av årlige oppdragsdokumenter fra sitt overordnede departement, på samme måte som andre statlige etater. Dokumentet inneholder helsepolitiske prioriteringer som foretakene skal sørge for å få utført i sin region i løpet av kommende år. Sammen med oppdraget følger en bevilgning vedtatt over statsbudsjettet.¹

Oppdragsdokumentet inneholder ingen bærekraftsforventninger. Hensynet til bærekraft er forankret i eierstyringskanalen. Eierstyring skjer i foretaksmøte, helseforetakenes generalforsamling, som med utgangspunkt i oppdragsdokumentet og Stortingets bevilgning vedtar økonomiske og organisatoriske rammer for virksomheten kommende år.

HOD styrer først og fremst RHFene på økonomi og gjennomføring av oppdraget. I likhet med andre statsinstitusjoner praktiserer helseforetakene mål- og resultatstyring. Oppdragsdokumentet angir hvilke mål som skal nås og hvilke oppgaver som skal utføres, mens Stortingets bevilgning fastsetter den økonomiske rammen. Virksomhetene rapporterer til HOD på ressursbruk og oppnådde resultater.

Innbyggernes helse er blant samfunnets høyest prioriterte politiske områder, og mange organiserte pasientgrupper presser på for å få sine behov ivare tatt. Erfaringsmessig fører uventede hendelser og avvik til at opprinnelige resultatkrav suppleres med nye mål og flere spesifiserte oppgaver. Mål- og resultatstyringen har derfor en tendens til å bli overbelastet med for mange mål og for lite budsjett, inntil systemet revideres og man starter på nytt. Styring av RHFenes økonomi og oppdrag legger beslag på mye, kanskje det meste, av HODs styringskapasitet.

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/bd8a11644b744dec8a8dc452794000e4/oppdragsdokument-2022-hso-endelig-10jan.pdf>

Oppdragets dominerende rolle betyr imidlertid ikke at hensynet til bærekraft vies liten oppmerksomhet, hverken i de regionale helseforetakene eller deres underliggende sykehus. Den årlige publikasjonen «Spesialisthelsetjenestens rapport for samfunnsansvar og bærekraft» viser omfattende lokal aktivitet og mange tiltak knyttet til miljø, klima, menneskerettigheter og antikorrupsjon.² Situasjonen preges av at bærekraftstiltak oppstår «bottom up», etter initiativ fra ansatte og ledere i lokale sykehus og RHFenes administrasjon, i stedet for «top down» som ledd i departementets eierstyring.

Det er klart flest tiltak innen miljø og klima. Dette henger dels sammen med at sykehusdrift har betydelige utfordringer i forbindelse med plastemballasje, giftig avfall og utslipp fra fly- og helikoptertrafikk. Samtidig ivretas andre av sykehusenes bærekrafthensyn, blant annet menneskerettigheter, anstendige arbeidsforhold og forebygging av økonomisk kriminalitet, av eksisterende lov- og avtaleverk. Helseforetakene har fortsatt tredjepartutfordringer knyttet til korrupsjon og rettigheter i forbindelse med helseforetakenes globale innkjøp, og dette skal jeg komme tilbake til.

Det er et stort og genuint bærekraftengasjement blant helseforetakenes medarbeidere og ledere, og størst blant de unge. Klima- og miljøaktiviteten gjør det lettere for både RHFene og sykehusene å rekruttere særlig unge medarbeidere. Helsesektoren er, sammen med utdanningssystemet, den samfunnssektoren som er mest eksponert for offentlige rapporteringskrav. Allikevel viser intervjuene at det jevnt over oppleves som meningsfullt å rapportere til den tidligere nevnte samfunnsansvarsrapporten, selv om denne rapporteringen også er både kompleks og tidkrevende.

Scenekunst og kultur

Statlige scenekunstinstitusjoner som har status som selvstendige rettssubjekter styres av Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) med en kombinasjon av tilskuddsbrev og eierstyring. Styringen skal, på samme måte som i kultursektoren for øvrig, skje «på armlengdes avstand», med respekt for virksomhetenes kunstneriske autonomi og uavhengighet.

Uavhengig av påtrykk fra staten har det lenge vært et stort miljøengasjement blant scenekunstinstitusjoners medarbeidere og ledere. Det har vært et internt press for å sette bærekraft høyere på agendaen. Gjennomgående har imidlertid kultursektoren kommet kortere på dette området enn for eksempel sykehussektoren. Grunnen er at det er mindre opplagt hvilke bærekraftsmål som er mest relevante, gitt kultursektorens egenart. Før dette er nærmere avklart eksisterer det en viss vegring i selskapene mot å sette i gang ressurskrevende tiltak.

Miljø og klima har vært lengst på bærekraftagendaen. Operaen har tatt klimakrav inn i sin innkjøpspolitikk. Noen få institusjoner har miljøsertifisert seg. Som nevnt innledningsvis samarbeider Operaen også med andre kulturinstitusjoner om en måte å måle utslipp forbundet med virksomhetenes forestillinger på (materialvalg, reisevirksomhet o.l.).

Etter hvert har også sosial bærekraft kommet høyere opp på kulturvirksomheters agenda. Dette tiltok i forbindelse med Solberg-regjeringens kulturmelding, der det ble påpekt at forestillinger burde være inkluderende og mest mulig representative for befolkningens sammensetning, slik at publikum blir vant med å møte et mangfold av meninger og ytringsformer. Likestilling, arbeidstakerrettigheter og

² Se for eksempel <https://helse-vest.no/seksjon/planar-og-rapportar/Documents/Milj%C3%B8/Spesialisthelsetjenestens%20rapport%20for%20samfunnsansvar%202020.pdf>

antikorrupsjon er også på institusjonenes agenda, men disse temaene betraktes som mindre akutte, siden de allerede er regulert i norsk lov- og avtaleverk.³

Tilskuddsbrevet er KUDs sentrale styringsdokument. Innholdet er i hovedsak det samme for alle institusjoner som mottar statlige tilskudd, uavhengig av eierform. Staten ønsker å unngå å forskjellsbehandle offentlige og private institusjoner.

Innen rammen av Stortingets bevilgning, gjeldende kulturpolitikk og statens retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll, presenterer brevet statens mål for kultursektoren. Deretter trekker departementet opp statens mål for den sektoren institusjonen tilhører, for eksempel scenekunstheltet.⁴ Med utgangspunkt i departementets overordnede føringer skal hver enkelt scenekunstinstitusjon utforme egne mål. Disse skal være forankret i institusjonenes egne strategier, slik at det blir en rød tråd fra strategien, via tildeling av midler, og til hver enkelt aktivitet. På den måten gis institusjonene anledning til å ivareta sine særpreg.⁵

Tilskuddsbrevet har nylig blitt utvidet til også å inneholde bærekraftsforventninger. Departementet nøyer seg stort sett med overordnede forventninger i tråd med regjeringens eierskapsmelding. Institusjonene gis stort handlingsrom til å definere egne bærekraftsmål og egne planer for hvordan målene skal nås.

Departementet styrer institusjonenes bærekraftarbeid på samme måte som de styrer institusjonenes bruk av statlige tilskudd. For institusjonene er det dermed ikke alltid tydelig når KUD opptrer som tilskuddsmyndighet, og når det opptrer som eier. En grunn til departementets tilbakeholdenhet på

eiersiden er respekten for at statens styring skal baseres på «armlengdes avstand-prinsippet».

Operaen kan illustrere hvordan KUD gjennomfører regelmessige kontaktmøter med institusjonen. På møtene deltar styreleder, administrerende direktør og økonomidirektør. Etter at årsoppgjøret er ferdig behandlet, starter ofte en dialog om virksomhetens bærekraftarbeid i året som har gått. Selskapets ledelse utdyper de bærekraftstiltakene som er rapportert i årsberetningen, mens departementet svarer med å gi innspill til hva selskapet kan gjøre mer og mindre av i fortsettelsen, ledsaget av en forsikring om at selskapet selv skal få avgjøre hvordan arbeidet legges opp. Departementet kommer sjelden med egne forslag, utover å vise til regjeringens eierskapsmelding, og gi innspill til hvordan virksomhetens rapportering kan forbedres. Selskapet opplever ikke departementets innspill som instruksjoner, men som forslag til forbedringer.

Basert på intervjuene ser kultursektoren fortsatt ut til å være i en tidlig og utforskende fase. Institusjonene gjennomfører ulike tiltak, og diskuterer seg imellom hvordan bærekraftsarbeidet kan tilpasses kulturinstitusjoners særpreg. Eierdepartementet henviser til regjeringens eierskapsmelding, samtidig som det meste av departementets dialog med virksomhetene handler om tilskuddsstyring. Dette er naturlig, siden bare et fåtall av kulturinstitusjonene har staten som eeneier. Departementet overlater til institusjonene å utforme konkrete bærekraftaktiviteter, og nøyer seg stort sett med å kommentere virksomhetenes tiltak og rapporter, framfor å lansere egne detaljerte forslag. Tilskuddsstyring trumfer eierstyring.

3 Kulturmeldingen diskuterer ikke inkludering, mangfold og representativitet i et bærekraftsperspektiv. Den daværende regjeringens perspektiv var heller kulturens bidrag til menneskelig utvikling, demokrati og ytringsfrihet. Meld. St. 8 (2018-2019) - [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no). Per november 2022 foreligger ingen ny kulturmelding.

4 <https://www.regjeringen.no/contentassets/1937791d33e84240a8e2e4aeab672c06/retningsligner-for-tilskuddsmottakere-som-far-tildelt-driftstilskudd-fra-kulturdepartementet-i-2021.pdf>

5 Prosedyren er blant annet beskrevet i Colbjørnsen (2019: 138-140)

Ved Operaen er ledelsen opptatt av at det til syvende og sist er de selv som bør bestemme hvilke bærekraftstiltak de vil iverksette og ta ansvar for. Det advares mot å gjøre departementets innspill overdrevent formelle og spesifikke, siden det lett vil føre til en detaljstyring som glir over i inngrep i den kunstneriske produksjonen.

Grenser for bærekraftsansvar

Mange av virksomhetene i undersøkelsen er involvert i internasjonale transaksjoner og leveransenettverk. Dette kan skape bærekraftutfordringer for selskapene, blant annet knyttet til utslipp, korrupsjon, menneskerettigheter og arbeidsmiljø i andre land. Det ideelle ville vært om det fantes internasjonale avgifts- og kvotesystemer som ga alle involverte selskaper økonomiske insentiver til å opptre bærekraftig, og lovgivning og tilsynsordninger som hindret økonomisk kriminalitet og utnyttelse av ansatte. Siden verden ikke er ideell, må mange norske virksomheter selv ta ansvar for å håndtere bærekraftutfordringer knyttet til sine internasjonale transaksjoner. Fire spørsmål oppstår i den forbindelse:

- Hvordan skal norske virksomheter forholde seg til leverandører i land hvor arbeidstakerrettigheter ofte kan være uforsvarlig ivaretatt?
- Hvor strenge klimakrav skal stilles til den transportmåten norske foretak benytter når de kjøper maskiner og annet utstyr fra utlandet?
- Hvor langt bakover i internasjonale verdikjeder er det realistisk for norske bedrifter å kunne spore involverte leverandører?
- Hva kan norske bedrifter gjøre med bærekraftutfordringer som skyldes politiske regimer i andre land?

Det første spørsmålet illustrerer hvordan virksomhetene skal forholde seg når de oppdager uakseptable arbeidsforhold hos leverandører bakover i verdikjeden. I noen bransjer håndteres dette med såkalte revisjoner. Dette gjelder for eksempel innen vinproduksjon, der Vinmonopolet er med å inspisere arbeids- og produksjonsforhold ved gårder og små virksomheter. Selskapet samarbeider med nordiske sluttleverandører om revisjoner av leverandørkjeder ute i marken. Vinmonopolet deltar også i internasjonale samarbeidsorganer der sluttleverandører fordeler revisjoner seg imellom, og utveksler informasjon om oppdagete avvik.⁶ Avvikene kan bestå i at ansatte får for lite hvile, har begrenset tilgang til vann under arbeidet, og er henvist til uakseptable boforhold.

Når uakseptable forhold blir kjent i vestlige land krever ofte menneskerettsorganisasjoner at problematiske produsenter umiddelbart ekskluderes fra leveransenettverket. Vinmonopolet vegrer seg imidlertid i det lengste for dette, siden ansatte hos de aktuelle leverandørene ofte ber dem vente: De frykter at umiddelbar utkastelse av deres bedrift vil ta fra dem lønn og arbeid, og forverre deres situasjon ytterligere. Ekskludering skjer derfor primært av produsenter som ikke viser vilje til å tette uakseptable avvik. Prosessen med å godkjenne deltakere i leveransenettverk kalles for øvrig tredjepartssertifisering.

Det andre spørsmålet jeg stilte innledningsvis gjelder utslipp forbundet med internasjonal transport. Temaet kan illustreres med helseforetaks kjøp av maskiner og utstyr fra utlandet. Foretakene må ta stilling til hvor stor vekt de skal legge på klimautslipp forbundet med å transportere innkjøpte produkter fra avsenderlandet til Norge: Skal det for eksempel alltid kreves at produktet fraktes med elektrisk drevet båt eller kjøretøy?

6 Vinmonopolet deltar blant annet i BSCI (Business Social Compliance Initiative), som ble etablert som en FTA i 2003 for å bidra til samarbeid mellom bedrifter som ønsker å forbedre sine leverandørkjeder.

Svaret på spørsmålet må ta hensyn til at statlige foretak er pålagt å utnytte sine ressurser effektivt. Helseforetakenes mandat er å forvalte Stortingets bevilgning slik at helsegevinsten per krone blir størst mulig. Det tilser at valg av transportform forankres i kost/nytte-analyser: Foretaket bør velge den transportformen som gir maksimal klimagevinst per krone. Dersom de ekstra kostnadene med å velge den mest klimavennlige transportformen ikke gir en tilsvarende større klimagevinst, taler det for å velge en transportform som gir større klimagevinst per krone, også når denne transportformen medfører noe større utslipp. På den måten frigjøres ressurser til helsemessige formål, sammenlignet med om man fulgte en fast regel om alltid å velge den mest klimavennlige transportformen.

Det tredje spørsmålet gjelder hvor langt bakover i internasjonale verdikjeder ansvaret til norske virksomheter strekker seg. Svaret avhenger av hvor store ressurser sporing av involverte leverandører vil kreve, holdt opp mot gevinsten ved å benytte de samme ressursene i selskapets kjernevirksomhet. Problemstillingen kan illustreres med bedrifters valg av elbil-leverandør.

Mange tyske produsenter og underleverandører er underlagt CO₂-avgifter og kvotesystemer i EU, og har dermed økonomiske insentiver til å begrense sine utslipp. Ved kjøp av produkter fra disse produsentene og leverandørene kan man derfor legge til grunn at klimahensyn er ivaretatt, i det minste så langt EUs systemer rekker. Tyske leverandører vil lett kunne spore opp, slik at tredjepartssertifisering kan gjennomføres relativt enkelt. Det stiller seg imidlertid annerledes når leverandørnettverket bak et bilmerke er bredt internasjonalt sammensatt, og underleverandørene er vanskelige å spore.

I utgangspunktet skulle bærekraftshensyn tilsi at elbiler bør kjøpes fra Tyskland, og ikke fra Kina, blant annet på grunn av transportavstand og menneskerettigheter. Bildet blir imidlertid mer komplisert når det tas i betraktning at tyske elbiler kan være sammensatt av komponenter som er produsert av kinesiske underleverandører. Forsøk på å spore opp alle disse vil bli både kostbart og praktisk vanskelig å gjennomføre. I slike tilfeller kan kjøpers sporingskostnader, kombinert med klimakostnader forbundet med transport av komponenter internt i leveranse-nettverket, alt i alt bety at den mest rasjonelle løsningen er å forholde seg kun til den elbil-leverandøren som gir best kost/nytte for kjøperen.

Åpenhetsloven som trådte i kraft 1. juli 2022 pålegger virksomhetene en betydelig aktivitets- og redogjøringsplikt knyttet til menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, ikke bare i egen bedrift, men også hos relevante leverandører og forretningspartnere.⁷ Under intervjuene kom det fram en betydelig uro for de store administrative ressursene som etterlevelse av loven kan komme til å kreve. Åpenhetsloven har nettopp tredd i kraft, og det gjenstår å se hvordan den vil bli håndhevet. Jeg kommer tilbake til dette spørsmålet i kapittel 5 og 8.

Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften er et annet regelverk som pålegger offentlige virksomheter å ivareta bærekraftshensyn hos internasjonale leverandører. Regelverket gjelder offentlige anskaffelser som foretas av statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter, offentligrettslige organer og sammenslutninger med disse. Statens kommersielle virksomheter faller utenfor regelverket når de opptre som oppdragsgivere eller kunder, men må forholde seg til reglene når de fungerer som leverandører. Bildet er mer sammensatt når det gjelder statlige sektorselskaper. I den grad disse regnes som

7 Åpenhetsloven §4b

offentligrettslige organer, skal de betraktes som oppdragsgivere, og omfattes av anskaffelsesregelverket. Det gjelder blant annet helseforetakene, NRK og Innovasjon Norge.⁸

Noen bærekraftutfordringer krever politiske løsninger på internasjonalt nivå. For eksempel skjer mye av produksjonen av medisinske virkestoffer i fattige områder i India, Kina og andre asiatiske land. Utslippene fra fabrikkene inneholder ofte antibiotika som havner i lokalbefolkningens drikkevann, med høy antibiotikaresistens i området som resultat. Det aktuelle virkestoffet som produseres på denne måten brukes av globale legemiddelfirmaer som leverer medisinske produkter til helseforetak, også i Norge. På den måten øker antibiotikaresistensen i verden. Selv om norske helseforetak kan spore hvor problemene oppstår, er det imidlertid lite de kan gjøre med dem alene, siden de flernasjonale legemiddelselskapene «eier» produksjonen. Tiltak på dette området krever press fra internasjonale organisasjoner, blant annet WHO.

Økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn

Bærekraft er som nevnt å ivareta økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn. De tre kriteriene kan påvirke hverandre både positivt og negativt.

Bedrifter med god økonomi kan investere i miljøvennlig og moderne teknologi som gir bedriften et grønt renommé, og gjør den tiltrekkende på talentfulle jobbkandidater og miljøbevisste kunder. Det vil kunne styrke selskapets økonomi ytterligere, og gjøre det i stand til å tilby innovative og miljøvennlige produkter, som øker det grønne renomméet enda et hakk. Og slik kan den positive utviklingen fortsette, «onwards and upwards».

8 Se <https://www.regjeringen.no/contentassets/df547bb0f73d43d9b90756002473f680/no/pdfs/veileder-offentlige-anskaffelser.pdf>, særlig s. 20 – 25.

flødig, med tidligpensjonering og kanskje uføretrygging som resultat. Regningen for bedriftens omlegging veltes over på trygdesystemet, mens bedriftene tar gevinsten.

Erfaringer fra privat sektor, som ofte refereres til under headingen ESG, kan gi innsikt i utfordringene med å kombinere økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn, særlig i kommersielle selskaper.

ESG

ESG står for Environment (miljø), Social (ansvarlighet) og Governance (virksomhetsstyring). Uttrykket oppstod på begynnelsen av 2000-tallet, da private og institusjonelle investorer begynte å evaluere selskaper ikke bare ut fra kommersielle resultater, men også ut fra deres samfunnsansvar. ESG fikk stor oppmerksomhet, særlig blant angloamerikanske investorer. I Norge ble tilnærmingen sett på som en mulighet for investorer til å redusere global oppvarming og urettferdighet. Formålet var å redusere selskapers klimarisiko og gi næringslivet økt sosial og moralsk legitimitet, noe som ble ansett som nødvendig for å opprettholde lønnsomheten på sikt. ESG er ren business, og ikke primært et moralsk motivert forsøk på å «redde verden».

Tidsskriftet Economist har nylig gjennomført en evaluering av ESG⁹. Under overskriften «Three letters that won't save the planet» er konklusjonen at tilnærmingen lover mer enn den holder. Tilnærmingen har ifølge tidsskriftet tre fundamentale utfordringer.

For det første overser den interessekonflikter som lett oppstår når hensynet til miljø, sosial rettferdighet og effektiv virksomhetsstyring skal kombineres. To eksempler: Å nedlegge en kullgruve er essensielt

for miljøet, men skaper ofte arbeidsløshet og sosial degenerering i lokalsamfunn som har livnært seg av kullgruven. Vindmølleparker kan redusere behovet for fossil energi, men samtidig påføre lokale økosystemer varig skade.

For det andre er det naivt å legge til grunn at ESG-motiverte investeringer alltid er mest lønnsomt. For bedrifter kan det lønne seg mer å fortsette med å forurense, og drive aktiv lobbying for å skyve rensekostnader over på samfunnet, framfor å ta rensekostnadene selv. Det gjelder særlig dersom selskapenes renommé er lite sensitivt for kritikk fra omgivelsene. Den mest lønnsomme strategien er med andre ord ikke alltid den mest ESG-vennlige. ESG-tilnærmingens moralske imperativ kan lett overskygges av økonomiske lønnsomhetskrav.

For det tredje er det problematisk å utvikle et sett av valide og konsistente indikatorer for investeringers ESG-score. For eksempel finnes det mange konsulentfirmaer som spesialisere seg på å utvikle indekser som angir ESG-nivå for potensielle oppkjøpskandidaters formål, resultater, forretningsmodeller og organisering. Ulike indekser er imidlertid lavt korrelerte med hverandre, noe som gjenspeiler uenighet om hvilke ESG-indikatorer som er mest viktige.

Economist konkluderer med å ville løsrive E fra S og G. Begrunnelsen er at klimaskadelige utslipp er klodens altoverskyggende problem i dag. Reduksjon i disse utslippene er viktigst å få til, og kan og bør prioriteres fra investorers side. E bør derfor døpes om fra «Environment» til «Emissions». S og G er fortsatt viktig, men ikke så påtrengende som global oppvarming, siden hensynet til S og G dekkes av lover og reguleringer.

⁹ Economist (2022). Se <https://www.economist.com/leaders/2022/07/21/esg-should-be-boiled-down-to-one-simple-measure-emissions>. Se også utvekslingen mellom DN's kommentator Bård Bjerkholt og Oljefondets sjef Nicolai Tangen i Dagens Næringsliv, 14. og 17. desember 2022.

Forslaget til Economist skal jeg komme tilbake til i kapittel 8. Nå skal jeg belyse hva intervjuene forteller om de aktuelle virksomhetenes tiltak for å kombinere økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn.

Virksomheters erfaringer

Et sykehus med svake økonomiske resultater og svak økonomisk styring, vil over tid bli korrigert av sitt regionale helseforetak. Sykehuset vil etter hvert få tildelt mindre penger til å investere, sammenlignet med et helseforetak som driver godt og har orden i økonomien. Dette kan skape en ond sirkel som tar tid å komme ut av. På samme måte som i mange andre virksomheter handler klimaendringer og utslippsreduksjoner, også i veldrevne sykehus, ikke bare om å endre atferd, men også om kjøp av dyr teknologi. Rensing og transport av giftige stoffer, og måten man håndterer avfall på, handler om langt mer enn bare å «skjerpe seg». Store klimaløft koster.

I helseforetakene vil med andre ord én krone til klimatilnærming gjerne medfører én krone mindre til helse. Ethvert tiltak bør derfor ses i et kost/nytte-perspektiv. Gitt at foretakets mål er mest mulig helse per krone, bør forholdet mellom bærekraftstiltakets helsegevinst og kostnader, minst tilsvare den helsegevinsten som kunne vært oppnådd ved å bruke de samme pengene på det beste helsemessige alternativet.

Den samme kost/nytte-logikken preger forholdet mellom økonomi og bærekraft i de fleste andre selskaper som ble dekket av intervjuene. For eksempel: I NRK blir nyhetssaker ofte bedre dersom journalister reiser til stedet. Beslutning om å reise treffes etter en kost/nytte-betraktning, der reisekostnaden veies opp mot bedre nyhetsformidling. Særlig flyreiser øker imidlertid virksomhetens CO₂-avtrykk, og er en av NRKs viktigste kilder til uønskede utslipp. Beslutninger

om å reise til lokasjoner har blitt mer kompliserte, etter at CO₂-utslipp nå tas med i regnestykket.

Staten forventer at deres forretningsorienterte selskaper skal være ledende på bærekraft, og ikke komme diltende etter andre.¹⁰ En «Rolls Royce-profil» på selskapenes bærekraftsatsing kan imidlertid påføre selskapet ekstra kostnader, for eksempel når et nytt bygg må holde en høyere standard enn strengt tatt nødvendig, bare for å oppnå bærekraftsertifisering på aller høyeste nivå. Staten har samtidig ord på seg for å prioritere høye årlige utbytter fra sine forretningsorienterte selskaper av hensyn til balanse i statsbudsjettet, på bekostning av å la selskapene beholde mer av overskuddet, og dermed kunne redusere kapitalkostnadene ved fremtidige investeringer. I dette ligger det en potensiell spenning mellom statens avkastningskrav og statens bærekraftsforventninger.

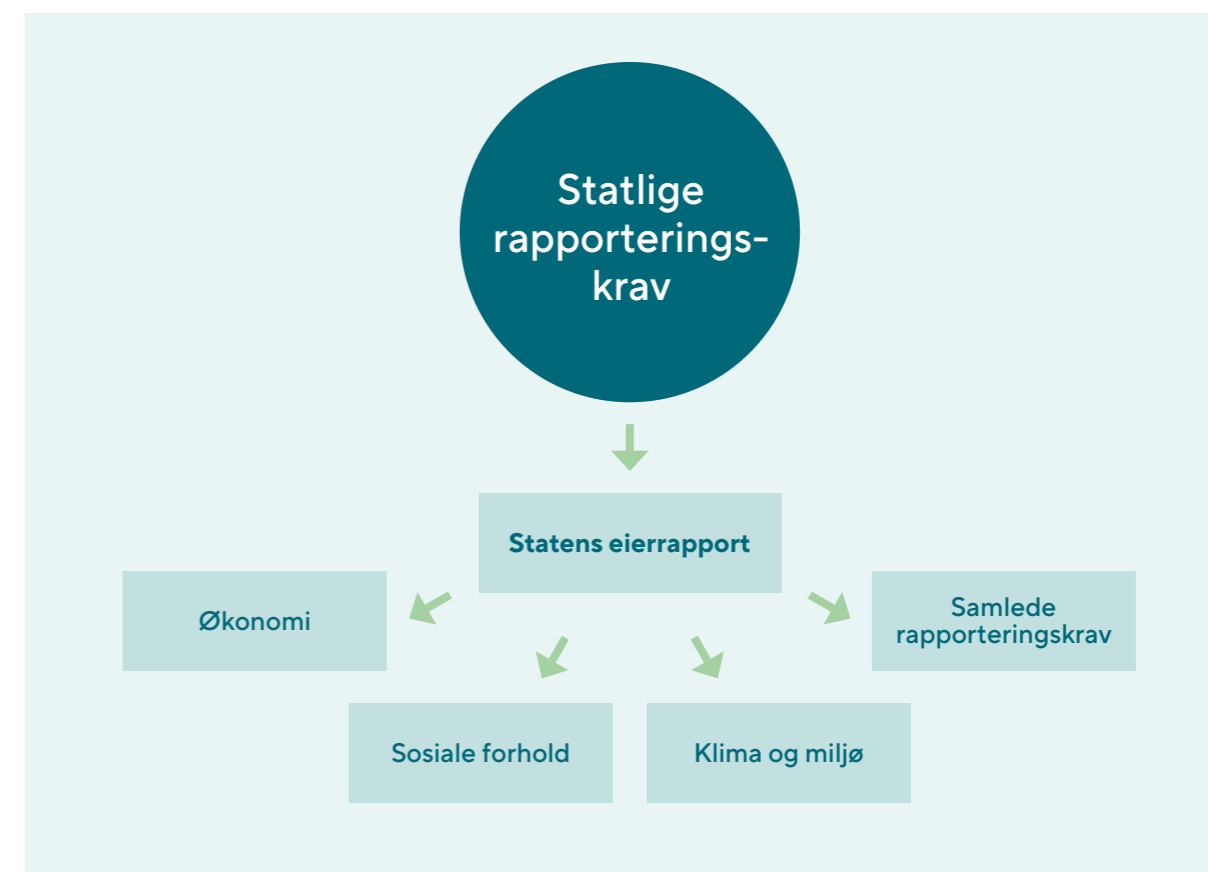
Avinor måles økonomisk på sin egenkapitalprosent, og selskapets inntekter og bunnlinje styres inn mot å ha kontroll på denne. Når egenkapitalprosenten er lavere enn forventet, slik det også skjedde med flere andre selskaper under pandemien, reduseres virksomhetens økonomiske handlefrihet inntil gapet er hentet inn. I slike perioder kan det oppstå en spenning mellom selskapets økonomiske mål og bærekraftsmål. Spenningen håndteres ved å la bærekraftsmålene ligge fast, mens ambisjonene skruses ned for hvor fort målene kan nås, i forståelse med eierdepartementet.

¹⁰ Statens forretningsmessige virksomhet består både av forretningsorienterte selskaper som opererer i konkurranse med andre, og sektorselskaper som deltar i kommersiell konkurranse med deler av sin virksomhet.

KAP. 5

RAPPORTERING

Jeg avsluttet kapittel 2 med å påpeke at bærekraftsforventningers styringskraft avhenger av at staten holder seg informert om og følger opp selskapenes etterlevelse. I dette kapitlet skal jeg beskrive hvordan selskapene rapporterer om sitt bærekraftarbeid, mens jeg i neste kapittel beskriver hvordan departementene følger opp selskapenes rapportering.



FIGUR 5.1 Selskapenes rapportering om statens bærekraftsforventninger

I dette kapitlet skal jeg diskutere følgende spørsmål:

- Internt i statsforvaltningen har staten rettslig hjemmel til å instruere underordnede etater om å rapportere til sine overordnede departementer. Hvilken hjemmel har staten til å kreve rapportering fra selvstendige selskaper?
- Staten har i skrivende stund direkte eierinteresser i 70 selskaper. Hvordan sammenstilles rapporteringen fra disse selskapene i statens årlige eierrapporter?
- Bærekraft handler som nevnt om både økonomiske, sosiale og miljømessige forhold. Hvordan rapporterer selskapene på hvert av disse områdene?
- Mengden ressurser som selskapene bruker på å oppfylle statens rapporteringskrav avhenger av kravenes detaljeringsgrad og omfang. Hvor omfattende oppleves statens samlede rapporteringskrav?

Figur 5.1 gir en oversikt over kapitlets temaer.

Statens rapporteringskrav

Staten stiller omfattende rapporteringskrav til alle sine virksomheter. Internt i forvaltningen skjer rapporteringen som ledd i hierarkisk mål- og resultatstyring. Direktoratet og etater styres av sine overordnede instanser på mål, og rapporterer på sine resultater.

Selskaper hvor staten har direkte eierinteresser har status som selvstendige rettssubjekter, og er ikke hierarkisk underordnet sine eierdepartementer.¹ Departementene har derfor ingen forvaltningsrettslig hjemmel for å pålegge selskapene å rapportere til seg. Rapporteringskravene er derimot forankret i statens eiermyndighet, slik denne er hjemlet i selskapslovgivningen, jf. følgende bestemmelse i aksjeloven: «Gjennom generalforsamlingen utøver aksjeeierne øverste myndighet i selskapet».²

Med støtte i eiermyndigheten finnes et «Reglement for økonomistyring i staten». Reglementet har bestemmelser som pålegger eierdepartementene å kontrollere at selskaper hvor staten har direkte eierinteresser når sine fastsatte mål, og at styret fungerer tilfredsstillende.³ Oppfølging og kontroll av selskapene skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet.

Statens eierrapport

Virksomhetene leverer hvert år informasjon som inngår i statens årlige eierrapporter. Rapportene produseres av Eierskapsavdelingen i NFD.⁴ Eierrapportene sammenfatter informasjon om samtlige selskaper som staten har direkte eierinteresser i.

De gir en kortfattet presentasjon av hvert selskap, etterfulgt av informasjon om statens eierandel, statens begrunnelse for eierskapet, selskapets måloppnåelse, og viktige hendelser for selskapet i det året rapporten gjelder. I tillegg oppgis en rekke finansielle og andre nøkkeltall.

Selskapene skal rapportere hvordan de arbeider planmessig og strategisk for å innfri statens bærekraftsforventninger. Selskapenes CO₂-utslipp rapporteres særskilt.

Rapporteringskravene kommer i form av et Excel-ark som virksomhetene skal fylle ut. Excel-arket kommer i utgangspunktet fra Eierskapsavdelingen i NFD, men blir ofte videresendt til virksomhetene fra deres respektive eierdepartementer. Hvert selskap tildeles en egen side i den årlige eierrapporten.

I noen sektorer kan rapporteringen til statens eierrapport være utfordrende å tilpasse til selskapenes særpreg. Det gjelder blant annet i kultursektoren, der virksomhetene er mer eksponert for tilskuddsstyring enn eierstyring.⁵ I forkant av utfyllingen av Excel-arket har virksomhetene møter med sine eierdepartementer for å avklare hvilke KPIer som kan være velegnet å rapportere på.

Økonomi

I det statlige eierstyringsregimet handler forventningene om økonomisk bærekraft om at selskapene skal oppnå sine mål på effektive og bærekraftige måter. Selskapenes økonomiske mål skal oppnås innen rammen av sosiale og miljømessige hensyn, slik disse

¹ Helseforetakene er som tidligere nevnt en hybrid av eierstyring og oppdragsstyring. Se Kapittel 4: Avsnitt To illustrasjoner/Regionale helseforetak

² Aksjeloven §5.1 (1)

³ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf, se §10

⁴ Se NFD (2022)

⁵ Se kapittel 4: Avsnitt To illustrasjoner/Scenekunst og kultur

følger av bærekraftsforventningene i statens eierskapsmelding. Kravene til effektivitet har to dimensjoner.

- *Ressurseeffektivitet*, som handler om produktivitet, dvs. om å få maksimal produksjon ut av virksomhetens ressurser. Produktivitet operasjonaliseres vanligvis i en produktivetsbrøk der bedriftens totale produksjon av varer og tjenester (output) står i telleren, og samlet ressursinnsats (input) i nevneren. Kostnadseffektivitet, som innebærer å gjennomføre bedriftens produksjon til lavest mulig kostnader, er et annet uttrykk for ressurs-effektivitet.
- *Formåls-effektivitet*, som betyr å innrette produksjonen av varer og tjenester etter brukeres og samfunnets behov. Formåls-effektivitet tilfører bedriftens produkter merverdi for brukere og samfunn, ut over den verdien produktene ville hatt uten bedriftens bidrag.

Effektivitet stiller krav til både ressurs- og formåls-effektivitet. Det hjelper ikke med høy produktivitet og lave kostnader dersom produktene ikke er nyttige for brukere og samfunnet. Men det hjelper heller ikke om bedrifter produserer varer og tjenester som er nyttige, dersom produksjonen legger beslag på ressurser som ville gitt større nytte i alternative anvendelser.

Manglende effektivitet hindrer produktive ressurser fra å bli tatt i bruk der de gir størst samfunnsmessig nytte. Ineffektivitet er sløsing med samfunnets knappe ressurser, og er uforenlig med en bærekraftig samfunnsøkonomi på sikt.

Økonomisk bærekraft

Uten en velordnet økonomi er det vanskelig for ansatte og ledelse å gi hensynet til bærekraft tilstrekkelig oppmerksomhet. For eksempel må et statlig

sykehus med økonomiske utfordringer bruke det meste av sine knappe ressurser til å ivareta befolkningens liv og helse. Kostnader forbundet med å ivareta miljøhensyn må komme i annen rekke. Liv og helse skal alltid komme først.

Et sykehus uten velordnet økonomi vil også mangle ressurser til å investere i nytt medisinsk utstyr. I verste fall kan sykehuset havne i en ond sirkel, der manglende evne til å investere i moderne utstyr gjør virksomheten mindre attraktiv som arbeidsplass. Økende turnover kan i sin tur gjøre det vanskelig å utføre sykehusets oppdrag i tråd med statens mål, og føre til reduserte statlige tilskudd. Dermed vil virksomheten fortsatt være henvisning til å benytte umoderne utstyr og en lite funksjonell bygningsmasse, med ytterligere frafall av kompetente medarbeidere. Etter hvert kan sykehuset havne i en ond sirkel som er krevende å komme ut av.

Sektorselskaper forventes som et minimum å gå i økonomisk balanse, og ellers ha en velfungerende økonomistyring. En velordnet økonomi krever i tillegg et visst bedriftsøkonomisk overskudd. Sektorselskaper har ikke overskudd som mål, men staten hilser allikevel et visst overskudd velkommen, siden det vil gjøre det billigere for selskapet å skaffe seg den kapital som trengs for å investere i forbedringer og vekst.

Statlige selskaper som er børsnoterte, rapporterer lønnsomhet i form av totalavkastning på statens investering. Totalavkastningen er summen av statens økonomiske utbytte og verdiutvikling på statens aksjer. Heleide forretningsorienterte virksomheter rapporterer statens avkastning i form av egenkapitalavkastning, siden statens investering i selskapet er identisk med egenkapitalen.

Data om selskapenes økonomiske lønnsomhet gjengis i Statens eierrapport.

Effektivitet

Innledningsvis i dette avsnittet definerte jeg effektivitet med begrepene ressurseffektivitet og formåls-effektivitet. Et eksempel: Staten måler Innovasjon Norges effektivitet som virkemiddelaktør langs begge dimensjoner.⁶

- **Formålseffektivitet.** Innovasjon Norge måles først og fremst gjennom å levere på oppdrag og mål som selskapet til enhver tid har, innenfor rammen av oppdragsgiveres forventninger og selskapets strategi. Selskapet skal:
 - Utløse økte investeringer i næringslivet, herunder stimulere privat innsats og kapital.
 - Skape effekter som ellers ikke ville ha oppstått (addisjonalitet).
 - Bidra til økt verdiskapning, salgsinntekter og produktivitet.
- **Kostnadseffektivitet.** Kostnadene forbundet med å levere på Innovasjon Norges oppdrag og mål skal være lavest mulig.
 - Gitt formålseffektivitet skal Innovasjon Norge være mest mulig kostnadseffektiv.
 - Forholdet mellom bevilgete kroner og kostnadene ved å levere, dvs. utviklingen i selskapets kostnadsandel, skal være rimelig og forklarlig. Populært sagt skal virksomheten «ikke koste en krone mer enn nødvendig».

Tilbakemeldinger fra næringsliv og fylkeskommuner viser at Innovasjon Norges kanskje viktigste bidrag til næringsutvikling ikke er pengene (selv om de er viktige), men pengene i kombinasjon med den veiledningen som selskapet gir til bedrifter som søker støtte – for eksempel om prosjektet det søkes om midler til virker økonomisk bærekraftig, om forret-

ningsmodellen bør redefineres, om bedriftens nettverk er funksjonelt, osv. Verdien av slike råd er vanskelig å tallfeste, i alle fall på presise måter. Konsekvensen av å fokusere ensidig på kostnadseffektivitet (fordelte kroner per kostnadskrone) ville derfor være at veiledning og kontakt med bedriftene ikke regnes som en del av Innovasjon Norges output. Dette kan være misvisende: Dersom råd til søkerne fører til at lite regningsssvarende prosjekter legges til side, vil Innovasjon Norge isolert sett bevilge mindre næringsstøtte per ansatt, og dermed framstå som mindre effektiv. Det til tross for at slik rådgiving, sett fra søkerens side, kanskje er det mest «effektive» Innovasjon Norge driver med.

Kulturinstitusjoner har utfordringer med å anvende produktivitet som effektivitetsindikator. Det sier seg selv at kunst ikke kan effektiviseres ved å kutte deler av produksjonen eller gjøre ting raskere. En Peer Gynt-forestilling kan gjøres mer produktiv ved å kutte en sang, mens et symfoniorkester kan øke produktiviteten ved å spille raskere, slik at det blir plass til et ekstra stykke innenfor tidsrammen – begge deler med ødeleggende konsekvenser for det kunstneriske innholdet.

Effektivitet i kulturinstitusjoner handler derfor ikke så mye om produktivitet, som om organiseringen av administrative, ledelsesmessige, bygningsmessige og it-relaterte funksjoner. Kostnadseffektivitet kan måles med benchmarking mellom tilnærmet like institusjoner. For eksempel: Dersom et teater skulle ha vesentlig høyere administrasjonskostnader enn sammenlignbare teatre, kan ledelsen stille seg følgende spørsmål: Betaler de høye kostnadene seg i form av bedre kunstnerisk kvalitet? Hvis svaret er ja, kan det forsvares å ha høyere administrasjonskostnader enn sammenlignbare teatre. Hvis svaret derimot er nei, bør administrative effektiviseringstiltak iverksettes. En slik kostnadsanalyse bør i størst mulig grad forankres i en

⁶ Dette avsnittet er basert på innspill fra Hans Martin Vikdal i Innovasjon Norge. Se også Innovasjon Norges Oppdragsgiverrapport: oppdragsgiverrapport-2021.pdf ([innovasjon.no](https://www.innovasjon.no)), s. 246-257.

faktabasert undersøkelse, og gjerne med ekstern assistanse, for å unngå at prosessen påvirkes av interne aktører som ser seg særlig tjent med eksisterende administrative ordninger.

Noen eierdepartementer nøyer seg med kvalitative vurderinger av sektorselskapers ressurseffektivitet. Basert på selskapenes rapportering til Statens eier-rapport, og informasjonsutveksling med selskapene i eiermøter og kontaktmøter, gjør departementet vurderinger av om selskapet har orden på sin økonomistyring, om virksomhetens mål nås, og om forholdet mellom produsert volum og kostnader tyder på rimelig effektiv ressursbruk.⁷

Sosiale forhold

Eierskapsmeldingen beskriver sosial bærekraft («people») med stikkordene menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, og medarbeidere og mangfold.⁸

Menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold

Staten forventer at selskapene er ledende i arbeidet med å fremme anstendige arbeidsforhold, både i egen virksomhet og leverandørkjeden. Forventningen er forankret i en rekke internasjonale konvensjoner og retningslinjer, blant annet FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter, ILOs kjernekonvensjoner, OECDs retningslinjer for internasjonale selskaper og internasjonal humanitærrett. Staten er også opptatt av at selskapene bringer med seg den norske modellens positive erfaringer med fagforeninger og medvirkning, både i sin internasjonale virksomhet og overfor forretningsforbindelser.

Selskapenes plikt til å rapportere om sitt arbeid for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold er blant annet forankret i åpenhetsloven.⁹ Loven pålegger som nevnt bedrifter å redegjøre for faktiske og mulige brudd på (blant annet) retten til anstendige arbeidsforhold, ikke bare i egen virksomhet, men også hos forretningspartnere og leverandører. Å spore arbeidsforholdene til alle som er involvert i bedrifters leverandørnettverk kan imidlertid være en omfattende oppgave, og i noen land umulig å gjennomføre i praksis. Bedrifter skal rapportere årlig til Forbrukertilsynet om sine såkalte aktsomhetsvurderinger, og gjøre rede for hva bedriftene planlegger å gjøre for å unngå å bryte loven. Enhver person eller interesseorganisasjon som måtte ønske det, kan etter skriftlig forespørsel kreve informasjon om en bedrifts aktsomhet knyttet til enhver vare eller tjeneste som bedriften tilbyr.

Medarbeidere og mangfold

Staten forventer at selskapet har tydelige mål og tiltak for å fremme mangfold, likestilling og inkludering i hele bedriften. Samtidig er staten opptatt av at selskapet har gode utviklings- og rekrutteringsplaner som bidrar til at selskapene har ledere og medarbeidere med den kompetansen som trengs for å lykkes med selskapets strategier og måloppnåelse.

Eierskapsmeldingen legger til grunn at selskaper har uforløste verdier på grunn av manglende utnyttelse av mangfoldets muligheter. Mangfold antas å bringe med seg ulike faglige perspektiver og kulturelle vinklinger, og på den måten legge grunnlag for gode beslutninger. Mangfold åpner også for å rekruttere fra en bred del av befolkningen, og dermed stå sterkere i kampen om de de beste talentene. Hva som

⁷ For noen år siden engasjerte Kultur- og likestillingsdepartementet enkelte internasjonale ekspertpaneler til å evaluere utvalgte institusjoners kunstneriske kvalitet og ressursbruk, men dette tiltaket er ikke lenger i bruk

⁸ Meld.St.6 (2022-2023: 88-89, 97-98. Se også denne rapportens kapittel 2: avsnitt Eierstyringens komponenter/Selskapenes bærekraftarbeid

⁹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-99>

er relevante kilder til mangfold varierer fra selskap til selskap, og kan dreie seg om ulik livs- og arbeids- erfaring, utdanning, verdier, kjønn, geografisk tilhørighet, kulturell bakgrunn, alder, funksjonsnedsettelse og seksuell orientering. Eierskapsmeldingen nevner spesielt at det fortsatt er for få kvinner i toppen av norsk næringsliv.

Likestillings- og diskrimineringsloven pålegger statlige selskaper en betydelig aktivitets- og redegjørelsesplikt knyttet til medarbeidere og likestilling. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUF) har utformet en veileder til denne aktivitets- og redegjørelsesplikten. Der heter det at virksomheten «... skal jobbe for økt likestilling og mot diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og kombinasjoner av disse grunnlagene.»¹⁰

I tillegg er det redegjørelsesplikt for likestilling i selskapets årsmelding.¹¹ Selskapene skal redegjøre årlig for

- kjønnsbalanse totalt i virksomheten (antall)
- midlertidig ansatte (antall og/eller prosent av alle kvinner og menn)
- deltidsansatte (antall og/eller prosent av alle ansatte kvinner og menn)
- uttak av foreldrepermisjon (gjennomsnitt antall uker og/eller antall)

Annethvert år skal det gjøres rede for

- lønnsforskjeller mellom kvinner og menn totalt (kvinnens andel i kroner og/eller prosent)
- lønnsforskjeller mellom kvinner og menn på ulike stillingsnivå/-grupper (kvinnens andel i kroner og/eller prosent)

- kjønnsfordeling på ulike stillingsnivå/-grupper (antall og/eller prosent av arbeidsforhold/jobber)
- ufrivillig deltid blant kvinner og menn (antall og/eller prosent av alle kvinner og menn)

Klima og miljø

Hensynet til klima og miljø dominerer både statens bærekraftsforventninger og selskapenes bærekraftstiltak. Gjennomgangen av statlige selskapers bærekraftstiltak i kapittel 3 viste at tiltakene i stor grad handlet om å redusere skadelige utslipp. Statens årlige eierkonferanse i juni 2022 hadde det grønne skiftet som rød tråd, mens den nye eierskapsmeldingen har tittelen «Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap».

Årsaken til den store oppmerksomheten knyttet til klimautfordringer nasjonalt og internasjonalt, er rapporter fra FNs klimapanel, blant annet om konsekvensene av global oppvarming, klimaforandringer, redusert naturmangfold og truede økosystemer. Dette, kombinert med internasjonale avtaler knyttet til FNs bærekraftsmål og Parisavtalen om klimapolitikk, plasserer temaet øverst på både selskapers og myndigheters bærekraftagenda.

Klimarapportering¹²

Staten forventer at selskapene identifiserer og håndterer muligheter og risiko knyttet til klima og natur, og setter mål og iverksetter tiltak for å redusere utslipp og styrke naturmangfold og økosystemer. Målene for klimagassutslipp skal settes i tråd med Parisavtalen, og baseres på vitenskapsbaserte mål der dette er tilgjengelig. Selskapene skal rapportere om måloppnåelse, og benytte anerkjente standarder for rapportering.

Det finnes ulike rapporteringsmetoder som selskapene kan benytte seg av på klimafeltet. For eksempel har en internasjonal arbeidsgruppe under G20-landenes Financial Stability Board opprettet arbeidsgruppen «Task Force on Climate Related Financial Disclosures» (TCFD). Formålet har vært å gi investorer, kreditorer og forsikringstilbydere et bedre informasjonsgrunnlag for å vurdere hvordan klimaendringer påvirker selskaper.¹³ Gruppen anbefalte at selskapene skal rapportere på fire områder:

- Styrets og ledelsens involvering i vurdering av klimarisiko og -muligheter.
- Selskapets klimarisiko og -muligheter på kort, mellomlang og lang sikt, samt hvordan disse påvirker selskapets strategi og finansielle planlegging.
- Hvordan klimarisikoen er identifisert, håndtert og integrert i selskapets øvrige risikostyring.
- Selskapets klimagassutslipp samt selskapets klimarelaterte indikatorer, mål og resultater.

I 2021 hadde alle statens forretningsorienterte selskaper rapportert sine klimagassutslipp. Blant sektorselskapene var bildet mer sammensatt - bare 19 av 43 selskaper hadde rapportert inn sine utslipp.¹⁴

Selskapene forventes å rapportere tre ting: Tonn CO₂-evivalenter for direkte utslipp fra egen virksomhet (scope 1), indirekte utslipp fra energiforbruk (scope 2) og indirekte utslipp fra kjøp og salg av varer og tjenester (scope 3).

Illustrasjon: Helseforetakenes klimarapportering

Helseforetakene gjennomfører en rekke klima- og miljøforbedrende tiltak, slik jeg har beskrevet i kapittel 4.¹⁵

Helseforetak har særlig omfattende krav til rapportering. De utfører oppgaver med direkte konsekvenser for liv og helse, legger beslag på store økonomiske ressurser, tiltrekker seg stor offentlig oppmerksomhet, og står høyt på velgernes liste over viktige saker ved valg.

Som nevnt i kapittel 4 drives det meste av bærekraftsarbeidet i spesialisthelsetjenesten «bottom up», med utgangspunkt i lokale helseforetak. Dette gjenspeiler seg også i den måten aktiviteten rapporteres på. Utgangspunktet er tiltakene i lokale helseforetak, der det meste av det konkrete bærekraftsarbeidet foregår. De lokale sykehusene har egne ansatte som arbeider med klima og miljø. Et bredt utvalg av ansatte bidrar med input til rapporteringen fra sine fagområder. Alle foretakene er sertifiserte på klima og miljø i henhold til ISO-standard, og er gjenstand for tilsyn fra uavhengige revisjonsselskaper. Det lokale bærekraftsarbeidet rapporteres årlig til de lokale helseforetakenes styrer.

De regionale helseforetakene kombinerer de lokale sykehusenes rapporter med rapportene fra fem felleseide helseforetak, og publiserer resultatene i en årlig samfunnsansvarsrapport, som også ble kort omtalt i kapittel 4.¹⁶ Rapporten er nå inne i sitt femte år, og vokser i omfang. Den inneholder et eget klimaregnskap, som blant annet viser en reduksjon i utslipp på 25 prosent fra 2020 til 2021. I tillegg inneholder rapporten detaljerte beskrivelser av lokalt miljø- og klimaarbeid, før den avsluttes med en del om samfunnsansvar, blant annet sykehusinnkjøp, sikkerhet

¹⁰ Se https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/aktivitets_og_redegjorelsesplikt_for_arbeidsgivere/#heading-contentlink-7701

¹¹ Den Norske Opera & Balletts årsmelding for 2021 (s. 92-96) inneholder et eksempel på en likestillingsredegjørelse.

¹² Avsnittet bygger på Meld.St.6 (2022-2023: 89-94)

¹³ Eksemplet er hentet fra Meld.St.8 (2022-2023:91)

¹⁴ NFD (2022:7, 54-55)

¹⁵ Se kapittel 4: To illustrasjoner/Regionale helseforetak

¹⁶ Se kapittel 4: Avsnitt To illustrasjoner/ Regionale helseforetak. De fem felleseide helseforetakene er Sykehusinnkjøp, Ambulansetjenesten, Pasientreiser, Sykehusbygg og Helsetjenestens driftsorganisasjon for nødnett.

på jobben og åpenhetsloven. RHFene har vedtatt felles klima- og miljømål for hele spesialisthelsetjenesten.

Samfunnsansvarsrapporten dokumenterer et omfattende og grundig bærekraftengasjement. Sett utenfra er det imidlertid vanskelig å se hvem som er rapportens målgruppe. Rapporten er lite synlig både i eierstyringens og oppdragsstyringens kanaler.

Det meste av bærekraftsarbeidet drives innen rammen av foretakenes interne organisasjon. Hver enkelt ansatt forventes å ta ansvar for hvordan utslipp og andre miljøutfordringer kan motvirkes. Ledere setter de lokale målene, og får støtte av miljørådgivere. RHFene administrerer nettverkene internt i sine regioner, og sørger for læring på tvers av regioner.

Bærekraftsrapporteringen oppover i systemet ser imidlertid ut til å stoppe på RHF-nivå. Styringskanalene mellom RHFene og Helse- og omsorgsdepartementet er mest opptatt av å få gjennomført foretakets helsepolitiske oppdrag og overholde økonomiske og organisatoriske rammer. Departementet later til å ha tillit til at bærekraftsarbeidet håndteres tilfredsstillende av RHFenes og de lokale foretakenes administrasjoner og medarbeidere.

Rapporteringskravenes omfang

Selskapenes styre og ledelse mottar ikke rapporteringskrav bare fra sine eierdepartementer, men også fra andre offentlige instanser. Under intervjuene ble det gitt uttrykk for uro for en betydelig vekst i statens samlede rapporteringskrav. Uroen bekreftes av en Questback-undersøkelse i 2020 blant daglige ledere i Spekters medlemsbedrifter. Rundt åtte av ti ledere svarte at kravene om å rapportere til offentlige myndigheter både gjelder flere saksområder og blir mer detaljerte. Opplevelsen av flere og mer detaljerte

rapporteringskrav gjaldt generelt, men var størst innen helse og minst innen kultur.¹⁷

Lovverkets omfang og kompleksitet vokser eksponentielt. Flere lover skaper nye typer lovbrudd, som krever utfyllende bestemmelser, og enda flere lover, for å tette hull i eksisterende regelverk. Med på lasset følger nye rapporteringskrav fra staten til næringslivet. Veksten i regelverket er selvforsterkende.

Næringslivet pålegges nye og mer detaljerte krav om å rapportere om forhold som berører ansatte. Et eksempel: Skatteetaten hadde lenge hatt mistanker om at en del bedrifter unnlot å rapportere skattepliktige naturalytelser til ansatte, for eksempel private bonuspoeng opptjent på tjenestereiser.¹⁸ Slike ytelser hadde lenge vært skattepliktige, men regelverket hadde vært uklart, og mange hadde mottatt slike ytelser uten at det ble oppgitt til myndighetene. Et innskjerpet regelverk trådte i kraft 1. januar 2019, med vesentlige utvidelser av arbeidsgivers rapporteringsplikter.

I dag finnes mellom 30 og 40 statlige tilsyn, som ofte benytter seg av såkalte systembaserte tilsyn. Denne tilsynsformen øker kravene til bedrifters internkontroll, og gir bedriftene økt ansvar for selv å oppdage faresignaler og regelbrudd. En sentral del av systembaserte tilsyn består i å kontrollere at bedrifter dokumenterer sine systemer skriftlig overfor myndighetene. Dokumentasjonskravene er normalt både detaljerte og omstendelige.

Internkontroll er blitt en attraktiv karrierevei. Antallet jobber innen HR, økonomistyring og «compliance» øker, med kontroll av regeloppfølging og rapporteringsrutiner som viktige arbeidsoppgaver. En daglig leder som ble intervjuet må forholde seg til både eier, styre, internrevisjon, kontrollkomite, «compliance»-ansvarlig,

ekstern revisor, Riksrevisjon, medier og eventuelle granskingskomiteer. Vedkommende hadde stor forståelse for å måtte rapportere og bli kontrollert, men synes overvåkingen av ledelsen er i ferd med «å bli litt mye»!

Under flere av intervjuene ble det uttrykt uro for den nylig innførte sporingsbestemmelsen i åpenhetsloven, og aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillings- og diskrimineringsloven.¹⁹ Bekymringen knyttet til åpenhetsloven gjaldt særlig plikten til å redegjøre for overholdelse av menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold hos internasjonale forretningspartnere og leverandører.²⁰ Store internasjonale foretak kan ha tilgang til nødvendige ressurser til å følge opp et slikt krav, mens for eksempel et teater kan måtte bruke uforholdsmessig mye av sin administrative kapasitet til å følge opp internasjonale gjesteensembler.

Flere av de intervjuede er urolige for at det vil dukke opp tilsvarende detaljerte rapporteringskrav på nye områder, og at summen av pliktig rapportering vil legge uforholdsmessig stort beslag på virksomhetenes ressurser, på bekostning av kjernevirksomheten. For å forhindre dette nevnte flere at staten bør gjennomføre kost/nytte-analyser av selskapenes rapporteringsplikter, og la være å innføre nye krav uten først å sannsynliggjøre at den økte ressursbruken ikke skjer på bekostning av kjernevirksomheten. Det ble også nevnt at nye rapporteringskrav bør koordineres bedre på tvers av sektorer, og at ansvaret for å overvåke det totale antallet rapporteringskrav bør plasseres tydeligere i departementsstrukturen, for eksempel i Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).

¹⁷ Se Colbjørnsen (2020: 81-87; 2022: 115-118)

¹⁸ Eksemplet er hentet fra Colbjørnsen (2022:109-110)

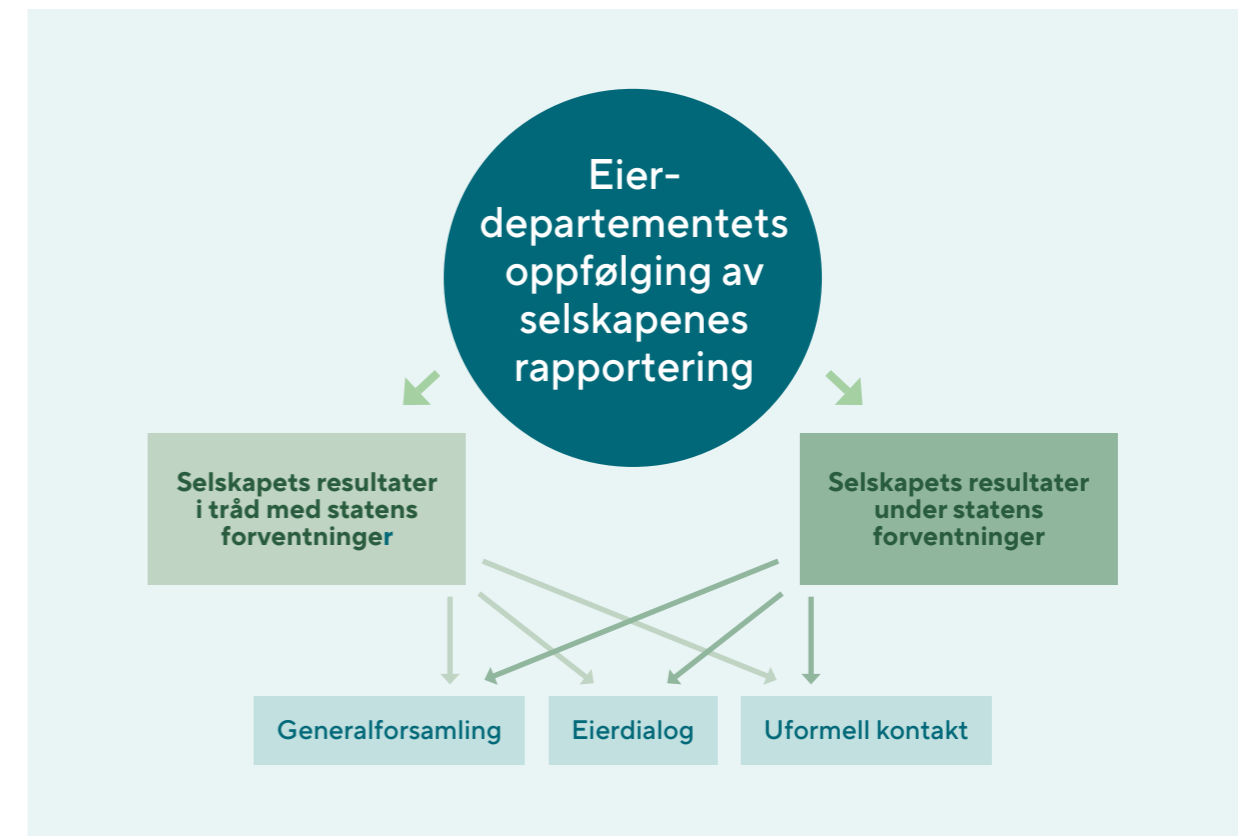
¹⁹ Bestemmelsen er nærmere omtalt i avsnittet Sosiale forhold tidligere i dette kapitlet

²⁰ Se Kapittel 4: Avsnittet Grenser for bærekraftsansvar

KAP. 6

OPPFØLGING

I dette kapitlet skal jeg beskrive hvordan staten følger opp selskapenes rapportering. Måten oppfølgingen skjer på påvirker om statens forventninger kan bidra til mer bærekraftig måloppnåelse, eller om forventningene ender opp med å ha velmente, men stort sett symbolske effekter.



FIGUR 6.1 Eierdepartementets oppfølging

Det ligger til eierrollen å både støtte og kontrollere egne selskaper. Eier har forretningsmessig og sektorpolitisk kunnskap som selskapets ledelse (styret og daglig leder) kan ha nytte av. Gjennom oppfølging gjør eierdepartementet sin informasjon og kompetanse tilgjengelig for selskapet, og kan på den måten gjøre det lettere for ledelsen å tolke og iverksette departementets forventninger.

Samtidig har ledelsen best kjennskap til selskapets risiko og muligheter. Dette kunnskapsovertaket kan ledelsen benytte i et spill mot eier. Departementet har derfor behov for å kontrollere at styret og daglig leder ikke driver selskapet annerledes enn staten ønsker. Gjennom å følge opp selskapet kan departementet korrigere ledelsen, og la det få konsekvenser for selskapets styre dersom det skulle ta for lett på statens forventninger.

I fortsettelsen skal jeg skille mellom to ulike situasjoner:

- *Selskapets resultater er i tråd med statens forventninger.* Hvordan foregår statens oppfølging når departementet stort sett er tilfreds med både resultater og måten selskapet drives på, og har tillit til styre og daglig leder? Hvilken rolle spiller generalforsamling og eierdialog i slike situasjoner, og hvor viktig er den uformelle kontakten mellom eierdepartementet og virksomhetene?
- *Selskapets resultater er under statens forventning.* Hvilke konsekvenser risikerer selskapene å bli eksponert for dersom staten ikke får oppfylt sine forventninger? Hvilken rolle spiller generalforsamling, eierdialog og uformell kontakt i situasjoner der departementet kanskje har begynt å vurdere om det sittende styret er det rette til å ta selskapet videre?

Kapitlets innhold er illustrert i figur 6.1.

«... Resultater i tråd med forventning»

Selv om figur 6.1 kan gi inntrykk av det motsatte, er selskapers resultater ikke et binært fenomen, som enten er i tråd med eller under eiers forventning. Rapporteringen gir vanligvis et mer nyansert bilde, der noen bærekraftsforventninger er oppfylt, mens andre fortsatt er under bearbeiding, eller kanskje i ferd med å bli ivarettatt med nye tiltak.

I dette avsnittet skal jeg beskrive statens oppfølging av selskaper som gjerne kan stå overfor krevende utfordringer, men hvor selskapets resultater og framferd allikevel er rimelig i tråd med eiers forventninger.

Generalforsamling

Selv om selskapslovgivningen medfører at sakslisten på statlige selskapers generalforsamlinger har mange fellestrekk, er det forskjeller mellom forretningsorienterte og sektorpolitiske selskaper i generalforsamlingenes rolle i oppfølging av selskapene.

Forretningsorienterte selskaper. Generalforsamlinger i helstatlige, forretningsorienterte selskaper er ofte fort gjort, og innskrenker seg stort sett til lovfestet behandling av styrets forslag til årsberetning, vedtektsendringer, årsregnskap, (eventuell) utbetaling av utbytte og styrevalg.¹ Noen ganger behandles også selskapets kapitalstruktur. Staten er vanligvis representert ved Eierskapsavdelingen i NFD, og stiller godt forberedt, blant annet under behandlingen av styrets årsberetning. Eventuelle innsigelser til styrets forslag til vedtak markeres med stemmeforklaring og eventuell protokolltilførsel. I slike situasjoner gjør staten ofte oppmerksom på at saken vil bli fulgt opp i den påfølgende eierdialogen.

Generalforsamlingen skal godkjenne styrets forslag til retningslinjer for belønning av ledende personer, mens styrets lederlønnsberetning skal legges fram

til rådgivende avstemning. Dette er det eneste bærekrafttemaet som generalforsamlingen er pålagt i lovs form å behandle regelmessig. Staten tar aktivt stilling til både styrets forslag til retningslinjer og lederlønnsberetning, og kan stemme mot eller avgi stemmeforklaring, eventuelt med protokolltilførsel, dersom forslaget kolliderer med statens policy. Et styre som ikke innretter seg etter resultatet av generalforsamlingens rådgivende behandling av lederlønnsberetningen risikerer å gå en usikker fremtid i møte.

Andre bærekrafttemaer kan følges opp som enkeltsaker, eller tas opp i tilknytning til styrets årsberetning. Dette skjer imidlertid sjelden i forretningsorienterte selskaper hvor staten er eneeier. Situasjonen kan være annerledes i børsnoterte selskaper, der uavhengige aksjonærer kan kreve å få gi uttrykk for sitt syn på ulike bærekrafttemaer, blant annet selskapets klimatiltak. Et eksempel er det norske Oljefondet, som benytter globale selskapers generalforsamlinger til å stemme for at selskapene skal forplikte seg til netto nullutslipp innen 2050, i tråd med FN's bærekraftsmål og Parisavtalen.²

Regionale helseforetak. Selv om oppdragsdokumentet er helseforetakenes viktigste styringsdokument, spiller også protokoller fra foretaksmøter en sentral rolle. I januar hvert år, når Stortingets bevilgningsvedtak og departementets oppdragsbrev foreligger, avholdes foretaksmøter i regionale helseforetak. Møtet beslutter økonomiske og organisatoriske rammer for å gjennomføre oppdraget. Protokollen fra møtet handler om personal, ledelse, organisering, nasjonal samordning, IKT – og mye om økonomi.

I tillegg vedtar foretaksmøtet, i tråd med regjeringens eierskapsmelding, at foretakets oppdrag skal utføres på bærekraftige måter. Protokollen gir dermed en formell forankring for det omfattende bærekraftsarbeidet som skjer i lokale helseforetak, og gir

departementet et formelt grunnlag for å følge opp denne aktiviteten. Foretaksmøtet forplikter også virksomheten til å ta en ledende rolle i arbeidet for ansvarlig virksomhet, og gjøre aktsomhetsvurderinger av risikoen for å påføre samfunn, mennesker, miljø og klima skadelige konsekvenser. Hensynet til miljø og klima vies spesiell oppmerksomhet i protokollen, og dette gjenspeiler de særlige utfordringene som helseforetakene har på dette området.

Foretaksmøtet vedtar hvordan bærekraftsarbeidet kan organiseres og rapporteres, men berører i liten grad konkrete tiltak.³ I juni gjennomføres et nytt foretaksmøte som behandler regnskap og årsrapporter for foregående år. På junimøtet kan det også bli lagt fram et nytt oppdragsdokument som går ut over oppdragsdokumentet fra januar, blant annet i forlengelsen av revidert nasjonalbudsjett.

Foretaksmøter spiller en større rolle i styringen av regionale helseforetak enn foretaksmøter og generalforsamlinger i andre helstatlige sektorselskaper. I tillegg til januar- og junimøtene gjennomføres foretaksmøter når helseforetaksloven krever det, eller når eier (helsestadsråden) finner det ønskelig. Dersom en helseminister skulle gi signaler om å gjennomføre spesielle og politisk motiverte tiltak, må statsråden først oversette signalene til et forslag til vedtak, og så få dette vedtatt i foretaksmøtet. Bortsett fra protokollen fra januarmøtet er det lite spor etter oppfølging av bærekraftsaker i RHFenes foretaksmøteprotokoller.

Sektorselskaper med sosial ansvarlighet som overordnet formål. Norsk Tipping AS skal tilby sosialt ansvarlige pengespill. Vedtektene fastslår at selskapet skal «... avholde og formidle pengespill i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespillene ...».⁴ Norsk Tipping er et særlovsselskap. Det er ikke forpliktet til å avholde generalforsamling, men har allikevel

vedtektsfestet å gjøre det. Generalforsamlingen fastlegger selskapets vedtekter, godkjenner styrets beretning og regnskap, realitetsbehandler Lotteritilsynets ansvarlighets- og kanaliseringsrapport og behandler en rapport om selskapets ressurs-effektivitet. På den måten bidrar generalforsamlingen til å gi selskapets ansvarlighetstiltak en formell forankring og oppfølging. Sammenlignet med generalforsamlingen i de fleste andre sektorselskaper, er generalforsamlingen i Norsk Tipping tettere på hvordan selskapet ivaretar sitt formål, særlig når det gjelder sosial ansvarlighet. Selskapet eierstyres av Kultur- og likestillingsdepartementet.

Vinmonopolet har også sosial ansvarlighet som overordnet mål, og eierstyres av Helse- og omsorgsdepartementet. Selskapets formål går fram av departementets oppdragsbrev. Dette sier blant annet at selskapet skal sikre ansvarlig salg av alkohol, og sørge for at omsetningen skjer i kontrollerte former. Oppdragsbrevet sier hvilke oppgaver selskapet skal prioritere og rapportere på.⁵ Vinmonopolet er et særlovsselskap og har ikke generalforsamling. Selskapet har ventet i flere år på ny vinmonopollov, og i påvente av denne skjer statens eierstyring gjennom en kombinasjon av oppdragsbrev, bedriftsforsamling, styre og kontaktmøter mellom departementet og selskapets ledelse. Virksomheten har i flere år hatt en egen bærekraftstrategi, og denne er nå i ferd med å bli integrert i bedriftens overordnede strategi. Bærekraftsarbeidet konsentrerer seg om tre hovedområder: Klima og miljø, alkohol og helse, sosiale forhold.

Andre sektorselskaper. Utenom regionale helseforetak og de to sektorselskapene nevnt over, domineres heleide sektorselskapers generalforsamlinger av lovpålagte saker, som godkjenning av styrets årsberetning, årsregnskap, vedtektsendringer, styrets forslag til retningslinjer for og beretning om belønning av ledende personer, styrevalg mv.⁶ Noen selskaper

1 Meld.St.8 (2019-2020), s. 65-66; Colbjørnsen (2022: 128-129)

2 <https://www.nbim.no/no/oljefondet/nyheter/2022/ny-handlingsplan-for-klima/>

3 <https://www.regjeringen.no/contentassets/0ea742284146445b8dee5e6980045013/foretaksmoteprotokoll-helse-sor-ost-rhf-10-januar-20221.pdf>. Se s. 7. Helseforetakenes bærekraftsarbeid er utdypet i Kapittel 3: Avsnittet «Eierstyringens rolle i virksomhetens bærekraftstiltak»/»Regionale helseforetak»

4 Norsk Tipping's vedtekter, §2, <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1992-12-11-1266>

5 Oppdragsbrev til AS Vinmonopolet 2022, s. 2. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1992-12-11-1266>

6 Et annet unntak er NRK, hvor generalforsamlingen også realitetsbehandler Medietilsynets allmennkringkasterrapport og en rapport om virksomhetens ressurs-effektivitet.

har også planer for neste og kommende år som egne punkter på dagsorden, og behandling av en rapport om selskapets ressurseffektivitet.

I løpet av generalforsamlingen vil ofte styrets leder og selskapets administrerende direktør gi utfyllende merknader. Statsråden kan gi politiske signaler om regjeringens politikk, men med mindre signalene nedfeller seg i formelle vedtak, forholder selskapets styre og ledelse seg stort sett til slike signaler som innspill.

Bærekraft har tradisjonelt blitt lite behandlet og fulgt opp på slike selskapers generalforsamlinger. Unntaket er styrets forslag til retningslinjer for, og beretning om, selskapets lederlønnspolicy.

Etter hvert har flere sektorselskaper begynt å ta med redegjørelser for sitt bærekraftarbeid i årsmeldinger som presenteres for generalforsamlingen sammen med styrets beretning. Noen selskaper legger fram en kombinert års- og bærekraftmelding, mens andre inkluderer beskrivelser av likestilling, antidiskrimineringsarbeid og klimaregnskap. Årsmeldingen behandles ikke formelt av generalforsamlingen, men styret refererer ofte til den i sin beretning, og gir på den måten bærekraftsarbeidet en viss formell forankring.

Oppsummering. Alt i alt viser gjennomgangen over at generalforsamlingen spiller liten rolle i eierdepartementenes oppfølging av statlige selskapers bærekraftarbeid. Unntaket er lederlønnsspørsmålet, der både styrets forslag til retningslinjer, og styrets beretning om selskapets lederlønnspraksis, følges opp av departementet, både med stemmeforklaring, protokolltilførsel og stemmegiving. Departementene kan også kommentere andre bærekraftområder, men nøyer seg da som oftest med å si i fra at de vil følge saken opp i eierdialogen med selskapet. Unntaket er som nevnt Norsk Tipping.

Eierdialog

Som nevnt i kapittel 2 skjer eierdialog både regelmessig og i tilknytning til enkeltsaker. I dette avsnittet skal jeg beskrive hvordan dialogen foregår i praksis, om og eventuelt hvordan bærekraftsforventninger diskuteres, og hvilke erfaringer de intervjuede har fra kontakten med sine eierdepartementer.

Eiermøter. Alle virksomhetene som inngår i undersøkelsen, gjennomfører regelmessige eiermøter med sine eierdepartementer. Frekvensen på møtene varierer mellom to og fire per år. Navnet på møtene varierer, og det brukes benevnelse som eierstyringsmøter, eierdialogmøter, eiermøter, kontaktmøter eller dialogmøter. Det ligger ingen systematikk i valg av navn, med unntak av at kulturinstitusjoner og mediebedrifter ofte omtaler dem som kontaktmøter, siden møtene i deres tilfelle handler mer om tilskuddsstyring og administrasjon enn eierstyring.⁷

Forretningsorienterte selskaper følger årshjulet til Eierskapsavdelingen i NFD, og gjennomfører fire dialogmøter årlig.⁸ Fra selskapet deltar både styrets leder og konsernsjef. På møtene gir selskapene en overordnet presentasjon av sine kvartalsresultater, kombinert med en orientering om viktige hendelser og utviklingstrekk. Departementet får tilsendt kvartalsresultatene på forhånd. Noen selskaper presenterer i tillegg et eller to utvalgte temaer, for å gjøre departementet bedre kjent med virksomheten. Når et selskap for eksempel har formulert ny strategi, kan det bli satt av tid til å presentere denne på et eiermøte, etter at strategien har vært behandlet i selskapets styre.

Departementene benytter kvartalsmøtene til å følge opp selskapene. Eier kommenterer og stiller spørsmål til selskapenes presentasjoner, vurderer kvartalsresultatene og legger fram hva departementet ellers er opptatt av. På bærekraftområdet er departementet mest konkret når det gjelder viktigheten av moderat

lederlønn. Posten Norge har bærekraftarbeid som et fast innslag i sine kvartalspresentasjoner. Så langt har disse innslagene utløst få kommentarer fra departementets side.

Etterlatt inntrykk fra intervjuene er at departementets oppfølging av forretningsorienterte selskaper gjennom eiermøter dreier seg mest om strategi, økonomiske resultater og teknologiske utfordringer, og mindre om bærekraft.

Som tidligere nevnt eierstyres noen forretningsorienterte selskaper av Eierskapsavdelingen i NFD mens de reguleres av et sektordepartement – det gjelder blant annet Posten Norge. Dette selskapet har NFD som eier, og Samferdselsdepartementet som regulator. Slike selskaper er avhengig av god kommunikasjon mellom eier- og sektordepartementet, spesielt når departementene er opptatt av ulike sider ved selskapenes virksomhet. For eksempel vil Eierskapsavdelingen i NFD at Posten Norge skal gi staten størst mulig avkastning på egenkapitalen innen bærekraftige rammer, mens Samferdselsdepartementet er mest opptatt av at selskapet opprettholder sine leveringsforpliktelser i henhold til postloven.

Sektorselskapenes eiermøter viser stor spennvidde, både i hvilke temaer som behandles, og i den betydningen møtene har i statens styring av selskapene.

Eierstyring av virksomheter innen kultur og media, eksempelvis Operaen og NRK, skal skje med respekt for henholdsvis kunstnerisk frihet og redaksjonell uavhengighet. Eiermøtene kalles for dialogmøter, og dreier seg mest om informasjonsutveksling og økonomisk-administrative saker. På bærekraftsområdet nøyer eierdepartementet seg stort sett med å vise til statens eierskapsmelding og kommentere selskapenes initiativ, mens selskapene gis stor frihet til å velge hvordan de vil vinkle det lokale arbeidet. Selskapene benytter dialogmøtene til å rapportere om sitt bærekraftarbeid, mens departementet stort sett nøyer seg med å stille enkelte spørsmål, og ellers ta informasjonen til etterretning.

Vinmonopolet og Norsk Tipping har sosialt ansvar som sine hovedformål. Eierskapsmeldingen ligger til grunn for eierdepartementenes bærekraftsforventninger. De to virksomhetene har ulike erfaringer med hvordan eier forholder seg til deres bærekraftarbeid. I det ene selskapet beskrives kontaktmøter som en enveis kommunikasjon fra virksomhetens side, mens ledelsen i det andre selskapet møter stort engasjement fra departementets side, særlig i saker som gjelder sosial ansvarlighet.

Dialogmøtene i regionale helseforetak handler stort sett om gjennomføring av foretakenes helsepolitiske oppdrag og økonomisk-administrative status. Bærekrafttemaet bringes fra tid til annen opp, men mer sporadisk. Oppdragsdokumentet er som nevnt helseforetakenes viktigste styringsdokument, og legger, sammen med økonomiske rammer, beslag på det meste av styringskapasiteten mellom departementet og RHFene. Dette gjenspeiler seg også i dialogmøtene. Departementet utnytter i liten grad møtene til å gi spesielle bærekraftsignaler. Dersom temaet tas opp vris diskusjonen vanligvis fort over til å handle om dagsaktuelle utfordringer, for eksempel utvikling i ventetider, antall fristbrudd, resultater i forrige måned mv.

Situasjonen er annerledes når det gjelder de regionale helseforetakenes eierstyring av lokale helseforetak. På dette nivået har bærekrafttemaer en større plass i eierstyringen, men dette følges ikke opp i denne rapporten.

De øvrige sektorselskapene som inngår i undersøkelsen, tar ofte bærekraft med i sine orienteringer på eiermøtene. I noen av selskapene er det stort sett selskapenes ledelse som snakker, mens embetsverket nøyer seg med å lytte og nikke. I slike tilfeller fungerer ikke eierdepartementet som en ressurs for selskapene. Andre steder svarer departementet på selskapenes informasjon med å gi signaler, ofte i form av forsiktig stilte spørsmål: Håndterer selskapet bærekraft på fornuftige måter? Gjøres det nok for å pushe det grønne skiftet, eller bør selskapet være mer pågående? Departementets forventninger er mest tydelige når det gjelder moderate lederlønninger.

⁷ Se f.eks. kapittel 4: Avsnittet To illustrasjoner/Scenekunstinstitusjoner

⁸ NFD (2022:38)

Enkelt saker. Eiermøtene beskrevet over gjennomføres regelmessig og i tråd med en fastlagt kalender. I tillegg gjennomføres en lang rekke hendelsesbaserte møter. Disse har ofte en mer operativ eller sektorpolitisk vinkling, og kan for eksempel handle om HMS, finansiering, byggeaktivitet, infrastruktur og innkjøpspolitikk. Deltakerne er som oftest på administrativt nivå, og hverken styreleder eller politisk ledelse er normalt til stede. Ofte involveres departementsavdelinger for både eierskap og sektorstyring i samme møte.

Flere av intervjuene tyder på at denne saksrettede og hendelsesstyrte dialogen fungerer konstruktivt sett fra virksomhetenes side. Gjennom behandlingen av konkrete saker får selskapene innspill som også er relevante for deres bærekraftarbeid.

Noen selskaper både reguleres og eierstyres av et sektordepartement som kan ha uklare grenser mellom eieravdelingen og sektorpolitiske avdelinger. Det hender at samme personer arbeider med begge temaer. Intervjuene tyder på at sektordepartementene ofte har sterkest kompetanse på det regulatoriske og sektorpolitiske området, og at eierstyringen har lett for å komme i bakgrunnen.

Uformell kontakt

Alle de intervjuede selskapene har utstrakt uformell kontakt med sine eierdepartementer, og opplever at de har stor frihet til å komme med forslag og innspill til embetsverket.

Med årene har det blitt mer vanlig med direkte møter mellom eierdepartementets ledelse og selskapenes styreleder. Der hender det at eier gir signaler som oppleves som sterkere enn bare innspill. Formuleringer fra departementets ledelse som starter med «eier forventer at selskapet ...» kan legge et sterkt press på styrets leder. Et eierdepartement er i sin fulle rett til å si til styreleder hva staten er opptatt av, og gi uttrykk for sitt syn på hvilke saker styret bør løfte fram. Situasjonen kan imidlertid oppleves uryddig dersom eiers forventning gjelder håndteringen av konkrete

enkelt saker. Da er man over i en ullen gråsoner mellom eierstyring og innspill.

Saker som selskapene arbeider med kan bli politisk kontroversielle, og skape politiske problemer for departementets statsråd, både i Stortinget og i offentligheten. I slike tilfeller gjelder følgende «lov»: Departementer liker ikke overraskelser! Selskaper som kommer opp i saker som det går politikk i, skal varsle departementet tidligst mulig, slik at statsråden kan få forberede seg til å håndtere saken. Slik kommunikasjonen skjer gjerne uformelt.

Av og til kan styrets leder mene at det er behov for å gi statsråden råd som strider mot regjeringens politikk. Måten dette gjøres på avgjør om statsråden kan ha nytte av rådene. Departementene liker som sagt ikke overraskelser, og særlig ikke fra selskaper som staten selv eier. Hvis en styreleder gir sine råd på udiplomatiske måter i det offentlige rom, kan det være vanskelig for departementet å utnytte rådene konstruktivt. Statsråden risikerer i stedet å bli bragt opp i politisk krevende situasjoner.

Ledelsen i statlige selskaper står friere enn embetsverket til å uttale uenighet med departementets statsråd offentlig. Allikevel forventer eier at selskapets ledelse unngår å sette statsråden i forlegenhet.

Mange departementer er opptatt av å få selskapene til å engasjere seg i det grønne skiftet. Regjeringen kommuniserer ofte forventninger og signaler om å nå Parisavtalens mål, både gjennom eierdialogen, og i helt uformelle samtaler. Styret skal som tidligere nevnt vurdere uformelle oppfordringer fra eier på selvstendig grunnlag, og opptre tilstrekkelig uavhengig til å si i fra dersom de mener at det ville føre galt av sted å etterkomme signalene. Selskapet kan ha tilgang til informasjon og kompetanse som departementet mangler, og embetsverket kan se seg tjent med å lytte til velbegrunnede motforestillinger.

Det hender at det kommer beskjed fra embetsverket om at statsråden ikke synes noe om selskapets motforestillinger. Når slike beskjeder kommer fra statsråden, blir det straks mer alvor i saken. Selskapets

ledelse kan bli innkalt til møter i departementet. Møtene kan føre til at ledelsen får gjennomslag for sitt syn, eller man finner en felles løsning. Dersom man ikke lykkes med å bli samstemt kan flere ting skje:

Statsråden kan bestemme seg for å legge saken fram for selskapets generalforsamling. I selskaper hvor staten er eneier er statsråden eneste beslutningstaker, og vil derfor være garantert støtte for sitt syn. Ansvar for beslutningen plasseres entydig hos statsråden. Saken vil være ferdig snakket, og styret må enten etterleve vedtaket eller stille sine plasser til disposisjon.

Noen styreledere vegrer seg for å formalisere beslutningsprosessen for mye, og kan forsøke å forhindre at uenigheter med statsråden ender i generalforsamlingsvedtak. De kan i stedet legge til grunn at en demokratisk valgt statsråd og eier bør ha anledning til å vinne fram med sine standpunkter.

Det er problematisk å være styreleder i et heleid statlig selskap hvis man er uenig i selskapets politisk definerte oppdrag, slik dette tolkes av sittende statsråd. Styreleder bør formidle sin uenighet klart og tydelig, og deretter overlate beslutningens innhold til statsråden. Dersom styrets leder ikke finner å kunne ta ansvar for å gjennomføre statsrådets syn, og saken er viktig nok, bør vedkommende stille sin plass til disposisjon. Som det ble sagt under et av intervjuene: Fordelen med rimelige styrehonorarer er at det ikke er noe poeng i å klamre seg til styreposisjoner.

Et moment som ofte overses i beskrivelser av statlig eierstyring er hvordan eierdepartementers og selskapers muligheter til å utvikle felles løsninger avhenger av statsråders personlighet. Under et av intervjuene ble det påpekt at statsråders detaljorientering kan variere. Kommer det inn en statsråd med stor interesse for detaljer, blir gjerne embetsverket også raskt mer detaljorientert. Brått kan departementet henge seg opp i detaljer som griper mer direkte inn

i selskapers operative drift, enn styret og daglig leder er komfortable med. Embetsverket kan opptre mindre fleksibelt i diskusjoner om felles løsninger.

«... Resultater under forventning»

Det kan være to grunner til at selskaper ikke innfrir statens bærekraftsforventninger. Forventningene kan enten være vanskelige å tilpasse til selskapenes strategier og egenart, eller selskapene kan ha mislyktes i sine bestrebelse på å etterleve forventningene. Departementene følger opp de to formene for avvik på forskjellig måte.

«Følg eller forklar»

Statlige selskaper kan fravike statens bærekraftsforventninger dersom de kan forklare hvorfor de mener det er nødvendig. Dette kalles for «følg eller forklar»-prinsippet:

«Selskaper er ulikt eksponert for utfordringer og risiko ... Det legges derfor opp til at selskapene kan benytte «følg eller forklar»-prinsippet ... for å kunne tilpasse arbeidet og rapporteringen til sin virksomhet. «Følg eller forklar»-prinsippet innebærer at styrene, dersom selskapene avviker fra statens forventninger, som det i noen tilfeller kan være grunner for, forventes å forklare dette».⁹

«Følg eller forklar»-prinsippet er ikke spesielt for staten, men inngår som en del av Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse (NUES). Staten forventer at selskaper følger denne anbefalingen der den er relevant og tilpasset selskapets virksomhet. Den retter seg i første rekke mot børsnoterte selskaper, men er også aktuell for unoterte selskaper.¹⁰

⁹ Meld.St.27 (2013-2014:80)

¹⁰ Meld.St.8 (2019-2020: 87) Se også <https://nues.no/eierstyring-og-selskapsledelse/>

«Risiet bak speilet»

Eierskapsmeldingen beskriver hvordan staten kan følge opp selskaper som har svak måloppnåelse, og som over tid leverer resultater under statens forventning.

«Årsaker og muligheter for å bedre situasjonen ... drøftes i eierdialogen. ... Det kan være hensiktsmessig at selskapet eller eier foretar særskilte analyser. Det vil som regel være naturlig å følge opp selskapets planer for å bedre prestasjonene med styret og ledelsen i eierdialogen.

Dersom eierdialogen ikke fører frem, kan staten påvirke gjennom beslutninger på generalforsamling. Dette gjelder både ved svak måloppnåelse over tid eller vesentlige avvik fra statens forventninger. Hvorvidt staten skal påvirke gjennom beslutninger på generalforsamling og på hvilken måte vil variere, avhengig blant av annet selskapets situasjon og årsaker til svak måloppnåelse eller avvik fra forventninger.

Staten kan benytte stemmeforklaring der det er behov for å tydeliggjøre statens holdning eller der staten som eier for øvrig har innvendinger eller bemerkninger. Stemmemforklaring kan benyttes både der staten stemmer for og mot styrets forslag. Staten vil normalt be om at stemmeforklaring protokollføres.

Ved svak måloppnåelse over tid eller vesentlige avvik fra forventninger uten at selskapet gjennomfører vellykkete forbedringer, er det naturlig at styret vurderer behov for tilpasninger eller endringer i selskapet. For staten vil situasjonen og styrets håndtering av denne danne grunnlaget for vurderinger av styrets sammensetning.

Selskapets måloppnåelse vil også være med på å påvirke statens stemmegivning i andre saker på generalforsamling, som for eksempel kapitaltilførsel og utbytte.»¹¹

Prosessen over er illustrert i en egen figur i eierskapsmeldingen som er gjengitt i figur 6.2.

Et av selskapene som er med i intervjuundersøkelsen har underprestert på et av sine sektorpolitiske mål gjennom flere år. På siste generalforsamling ble det vedtatt å be selskapets ledelse komme opp med en plan for å bedre måloppnåelsen på dette området. Dette er det nærmeste selskapene i undersøkelsen har vært i å bli involvert i hele den prosessen som illustreres i Figur 6.2.

Dersom staten ser seg tjent med å korrigere et av sine selskaper, vil dette ofte skje ved å skifte ut styreleder, eventuelt hele styret, på selskapets generalforsamling. I heleide selskaper kan eierdepartementets statsråd til enhver tid bytte ut et eller flere styremedlemmer uten å gi nærmere begrunnelse. Dersom årsaken er svake resultater, er sjansen stor for at også daglig leder blir byttet ut når nytt styre tiltrer.

Isolert sett behøver det imidlertid ikke være dramatisk å skifte styreleder og styremedlemmer. Medlemmene velges normalt for inntil to år av gangen. Utskiftninger er vanligvis motivert av nye kompetansekrav, behov for å erstatte styremedlemmer som ikke ønsker gjenvalg, eller nødvendige omrokkeringer for å oppfylle lovens krav til representasjon av kvinner og menn.

Historisk har riktignok enkelte av statens heleide selskaper gjennomført generalforsamlinger hvor det er vedtatt overraskende utskiftninger av styreleder og/eller styremedlemmer. Statsråden kan ha ønsket å bytte ut styreledere som har opptrådt for gjenstridig og opposisjonelt, og markert sine synspunkter uten tilstrekkelig politisk konduite. De intervjuede styrelederne erkjenner fullt ut eiers rett til å skifte



FIGUR 6.2 Oppfølging av resultater under forventning (kilde: Meld.St.6 (2022-2023:121))

styremedlemmer, inklusive retten til å bytte dem selv ut, men ser gjerne at departementet begrunner utskiftningen.

Som nevnt tidligere gjør Helse- og omsorgsdepartementet oftere bruk av foretaksmøter i sin oppfølging av regionale helseforetak, sammenlignet med hvordan andre eierdepartementer benytter general-

forsamlinger til å følge opp sine selskaper.¹² Det betyr ikke nødvendigvis at RH Fenes styrer oftere underpresterer vis-a-vis eierdepartementets forventninger. Helseforetakene er særlovselskaper, og helseforetaksloven stiller krav til foretaksmøtebehandling av et langt bredere spekter av saker, enn det som er vanlig i de fleste sektorselskaper.¹³

¹¹ Meld.St.6 (2022-2023:121-122)

¹² Kapittel 6: Avsnittet I tråd med forventning/Generalforsamling/Regionale helseforetak

¹³ Helseforetaksloven §30

KAP. 7

SELSKAPERS HANDLINGSROM

Bærekraftsforventningene i Statens eierskapsmelding er formulert på et generelt og allment nivå. Selskapene forventes blant annet å redusere miljøskadelige utslipp, opptre ansvarlig, vise åpenhet og tilby anstendige arbeidsforhold. De generelle formuleringene gjør at alle statens 70 selskaper kan relatere seg til dem. Eierskapsmeldingen gir eksempler på hvordan forventningene kan omsettes i bærekraftig praksis, men gir ikke direkte anvisning på hvordan det enkelte selskap skal følge dem opp. Selskapenes ledelse skal gis handlingsrom til å tilpasse forventningene til hvert selskaps egenart.¹

¹ Meld.St.6 (2022-2023), for eksempel s. 10



FIGUR 7.1 Oversikt over kapitlets temaer

I dette kapitlet skal jeg beskrive statlige selskapers erfaringer med å tilpasse statens bærekraftsforventninger til sine lokale kontekster. Følgende spørsmål blir belyst:

- Hvor stort handlingsrom opplever selskapene å ha vis-a-vis sine eierdepartementer til å tilpasse statens bærekraftsforventninger til sine særpreg?
- Ønsker selskapene størst mulig lokal handlefrihet, eller vil de ha mer tydelige føringer fra sine eierdepartementer?
- Har selskapene strategier og planer som støtter opp under bærekraftig måloppnåelse?

- Bør konflikter mellom økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn avklares av eierdepartementene, eller er det mer hensiktsmessig å foreta slike avveininger lokalt?

Kapitlets temaer er illustrert i figur 7.1.

Fra generelle forventninger til lokale tilpasninger

Som vist i kapittel 3 viser intervjuene at de fleste av virksomhetenes bærekraftstiltak er resultater av selskapenes egne initiativ. Statens eierdepartementer ser ut til å ha hatt en heller marginal betydning for å få selskapene til å sette økt bærekraft på agendaen.

Departementene har stort sett fulgt i selskapenes kjølvann. Flere av de intervjuede lederne mener at selskapene ville satt bærekraft høyt på agendaen, uavhengig av statens forventninger og eierskapsmeldinger.

Selskapene opplever bærekraftsforventninger fra mange kanter. En positiv klimaprofil er viktig for å trekke til seg attraktive medarbeidere. Mens miljø-saker tidligere ble dominert av aktivister, opplever nå virksomhetene at også kunder, brukere og publikum engasjerer seg. Forretningsorienterte selskaper ser på en ledende posisjon på bærekraft som en måte å skaffe seg konkurransefortrinn på, mens sektorselskaper buker positiv bærekraftprofil som en måte å skaffe seg politisk legitimitet på. Et utall NGOer og medier overvåker virksomhetens miljøinngrep, og antallet klimasøksmål tilar. I øyeblikket står for eksempel en brasiliansk NGO bak et søksmål mot Norsk Hydro i en nederlandsk rettsprosess. Selskapet anklages for å ha forurenset lokalbefolkningens miljø nær et av sine brasilianske aluminaraffinerier.² Ønsket om å unngå lignende rettsprosesser får mange bedrifter til å utvikle egne klima- og miljøtiltak.

Alle de intervjuede gir uttrykk for at de har handlingsrom til å utforme tiltak som er forenlige med selskapets egenart. Omdanningen av statens generelle forventninger til lokale bærekraftstiltak ledsages gjerne av en dialog mellom eierdepartement og selskap. Dialogen starter gjerne med at eierdepartementet uttrykker en forventning til et av sine selskaper, slik Nærings- og fiskeridepartementet gjør i oppdragsbrevet for 2022 til Innovasjon Norge. Der heter det blant annet at selskapet skal:

«Arbeide systematisk med grønn omstilling i norsk næringsliv og analysere muligheter og hindre for samarbeid mellom offentlig og privat risikokapital og virkemidler i Innovasjon Norge, EU og det næringsrettede virkemiddelapparatet for øvrig.»³

I forlengelsen av oppdragsbrevet kan departement og selskap inngå i en dialog om hva selskapet trenger av ressurser og eierstøtte for å oppfylle statens forventning.⁴ Etter et års tid, når selskapet rapporterer sine resultater, kan departementet kommentere disse, for eksempel ved å anvende «The Gentle Art of Asking Instead of Telling».⁵

Metoden går ut på å skape en løsningsorientert dialog gjennom gjensidige spørsmål og svar, uten direkte instruksjoner. Departementet kan for eksempel spørre om virksomheten er tilstrekkelig bestemt i sin måte å pushe det grønne skiftet på, eller om selskapet bør bli mer pågående? Hvilke muligheter og utfordringer har virksomheten møtt i sine forsøk på å skape samarbeid mellom offentlig og privat risikokapital? Skjer det noe i EU som selskapet kan utnytte bedre? Tilsvarende kan selskapet spørre departementet om muligheten for å skaffe mer statlig finansiering til grønne prosjekter, for eksempel gjennom et offentlig miljøfond som kan supplere privat kapital i finansieringen av kostbare prosjekter. En slik oppfølging kan støtte opp under departementets bærekraftforventning, uten å gripe direkte inn i selskapets autonomi til å velge virkemidler og lokale prioriteringer.

² Finansavisen, 22. oktober 2022, s. 30 – 31.

³ Se <https://www.innovasjon norge.no/globalassets/0-innovasjon norge.no/om-innovasjon-norge/oppdrag-og-resultater/2022/20211223-nfd-ordinart-oppdragsbrev-2022.pdf>, s.4. Innovasjon Norge eierstyres av Forsknings- og innovasjonsavdelingen i NFD, og ikke av Eierskapsavdelingen.

⁴ Dette avsnittet beskriver en mulig måte en slik prosess kan foregå på, og er ikke en beskrivelse av en faktisk prosess

⁵ Schein og Schein (2013)

En gjennomgang av bærekraftstiltak i de virksomhetene som omfattes av undersøkelsen illustrerer at selskapene innretter sine tiltak i tråd med virksomhetens art.

- Helseforetakenes omfattende miljø- og klimatilak gjenspeiler at sykehus lager mye forurensning, blant annet på grunn av giftige stoffer, store mengder emballasje, omfattende byggeaktivitet og mye transport og reising.
- Operaen og NRK arbeider for å redusere det de har av uønskede utslipp, men er også opptatt av å ha tilstrekkelig mangfold og representativitet i sine produksjoner, blant annet for å kunne nå ut til bredest mulig publikum.
- Vinmonopolet og Norsk Tipping må balansere sosialt ansvar med kravet om å levere overskudd – de må påvirke kundetilgangen for å hindre alkoholmisbruk og spilleavhengighet, samtidig som de må ha attraktive produkter og tilfredse kunder for å skaffe penger til henholdsvis statskassen (alkoholavgiften) og «frivilligheten».
- Som logistikselskap bidrar Posten Norge til å utvikle bærekraftige byer – såkalt bylogistikk. Internasjonalt står byer for 3 prosent av landarealet og 75 prosent av utslippene.
- Statnett skal frem mot 2030 gjøre naturmangfold i og rundt selskapets anlegg til en integrert del av planlegging og drift av anleggene.
- Avinor prioriterer arbeidet med å fjerne miljøgifter i bakken, etter at det har blitt slutt på mange års bruk av brannskum med fluorholdig veske.
- Innovasjon Norge innarbeider krav til etikk og samfunnsansvar i avtaler med bedrifter som

mottar støtte. Bedriftene forplikter seg til å unngå å skade andre og å foreta aktsomhetsvurderinger.

Lokal handlefrihet versus tydelige forventninger

I kapittel 3 diskuterte jeg hvordan både eierdepartementer og selskaper har ambivalente holdninger til hvor tydelig statens bærekraftsforventninger bør være utformet.⁶ Departementene ønsker ikke å gjøre forventningene for tydelige, siden det kan gjøre det vanskelig å tilpasse dem til virksomhetenes egenart. Selskapet vil på sin side ha forventningene tilstrekkelig åpent formulert til at det blir rom til å tilpasse dem til lokale forhold. Mye kan tyde at både staten og selskapene ønsker noe mer tydelighet enn hittil, men av forskjellige grunner.

Støre-regjeringens eierskapsmelding varsler at staten skal bruke sitt eierskap mer aktivt enn hittil til å ivareta klima og miljø. Hensynet til bærekraft skal gjøres tydeligere og styrkes i statens eierstyring. Bærekraft skal nå gjøres til en del av målet med statens eierskap. I den forrige regjeringens eierskapsmelding ble ikke bærekraft betraktet som et mål, men som et middel til å oppnå avkastningsmål og sektorpolitiske mål.⁷

Gjennom intervjuene kom det fram at flere av selskapene ønsker mer tydelige forventninger fra sine eierdepartementer. Det gjaldt særlig enkelte av sektorselskapene.

Dagens generelle forventninger fører til at selskapene må bruke mye tid på å avklare sin bærekraftagenda internt. Mange har sterke meninger om hva som bør prioriteres, og hvilke tiltak som bør iverksettes. Dette kan gi tiltak god lokal forankring, samtidig som temaet har lett for å bli politisert og skape uenigheter.

⁶ Se Kapittel 3: Avsnittet Ambivalens

⁷ Meld.St.6 (2022-2023), se for eksempel s. 6

Mye ledelseskraft kan gå med til å holde interne diskusjoner på skinner. For selskapets ledelse og styre kan det være en fordel å kunne støtte seg på tydelige bærekraftforventninger fra eier, ikke om hvordan konkrete tiltak skal gjennomføres, men om hva slags bærekraftshensyn som kan være naturlig for selskapene å prioritere.

Ønsker om mer tydelighet fra eier kommer også fra enkelte kulturinstitusjoner. Ledelsen i disse er seg imidlertid særlig bevisst på farene med å gjøre forventningene for tydelige og detaljerte. Selskapene trenger fortsatt rom til å finne ut selv hvilke bærekraftstiltak som er best tilpasset kulturelle institusjoners egenart. Samtidig ser ledelsen fordelene med å ha en dialog med eier om mulige prioriteringer. Faren for at eiers forventninger skal bli så inngripende at de kaster skygger over den kunstneriske produksjonen er til stede, men motvirkes av at staten skal styre virksomhetene på armlengdes avstand.

Selskapenes strategier og planer

Staten forventer at selskapene har bærekraft som et sentralt element i sine strategier og planer.⁸ Statens eierrapport 2021 viser stor variasjon i måten selskapene oppfyller denne forventningen på.⁹

De regionale helseforetakene viser til Regional utviklingsplan 2035, som definerer mål for utviklingen fram til 2035.¹⁰ Det overordnede målet er å skape bedre helse i befolkningen, med sammenhengende innsats fra forebygging til spesialiserte helsetjenester. Helseforetakene har dermed bærekraft som del av sitt overordnede formål, i tråd med FNs bærekraftsmål nummer 3: «God helse og livskvalitet». For øvrig skal utviklingsplanen fremme kvalitet i pasientbehandlin-

gen, godt arbeidsmiljø, utvikling av ansattes kompetanse, samt bærekraftige helsetjenester for samfunnet. Sistnevnte defineres dels som å ha nok fagfolk, gode sykehus og godt utstyr, og dels som å sikre at samfunnet har økonomisk evne til å bære kostnadene.¹¹

Intervjuene viser ellers at samtlige selskap lenge har hatt planer og strategidokumenter der bærekraft er et av flere temaer. Det varierer imidlertid om bærekraft er integrert i selskapenes overordnede strategier og planer, eller om bærekraft behandles i en egen bærekraftstrategi. Noen selskaper har integrert bærekraft i sine områdestrategier, og gjort temaet til en del av selskapets it-strategi, HR-strategi og innkjøpsstrategi.

Posten Norge har integrert bærekraft i sin overordnede strategi for konsernet. Selskapet har som et av sine strategiske hovedmål å være best på bærekraftig verdiskaping. Konsernets ambisjon om å bidra til det grønne skiftet er et sentralt element i selskapets plan for å øke verdiskapningen. Posten Norge har satt sine klimamål i henhold til Science Based Targets, som gir holdepunkter for å sette utslippsmål i tråd med Parisavtalen. For å oppnå dette skal blant annet alle varebiler, og 80 prosent av egne lastebiler, være fossilfrie innen 2030.

Norsk Tipping er et annet selskap som har integrert bærekraft i sin overordnede strategi. Selskapets strategiske hovedmål er å tilby sosialt ansvarlige pengespill, og motvirke spilleavhengighet og andre problemer som kan følge av overdreven bruk av uansvarlige spill, for eksempel nettkasino-spill som tilbys fra utlandet. I tråd med denne strategien gjennomføres en rekke tiltak for å begrense overdreven spilling og spilleavhengighet.

Flere selskaper er i en prosess med å innpasse bærekraftsatsinger i overordnede strategier. Det gjelder blant annet Vinmonopolet. Fram til nå har selskapet hatt en egen bærekraftstrategi, på siden av selskapets overordnede strategi. Fra nå av skal bærekraftstrategien innarbeides i hovedstrategien. Utgangspunktet skal fortsatt være fem av FNs bærekraftsmål – god helse, anstendig arbeid og økonomisk vekst, ansvarlig forbruk og produksjon, stoppe klimaendringene, og samarbeid for å nå målene.

Avveiing av målkonflikter

I innledningen til dette kapitlet diskuterte jeg hvordan mulighetene til å tilpasse statens forventninger til virksomhetens egenart avhenger av at forventningene er formulert på et tilstrekkelig generelt nivå. Et beslektet tema gjelder om målkonflikter mellom ulike bærekraftshensyn bør håndteres av eierdepartementet eller selskapene.

Problemstillingen kan illustreres med den norske enerettsordningen for detaljomsetning av alkohol. Vinmonopolordningen krever at alle leverandører behandles likt – noe annet ville skape en ulovlig handelshindring. Samtidig skal Vinmonopolet halvere sitt klimaavtrykk i henhold til Parisavtalen. Et viktig virkemiddel for å nå dette målet er mer klimasmart emballasje.

Vinmonopolet vurderer å kreve at alle leverandører skal ha klimasmart emballasje innen 2025. Alle leverandører vil imidlertid ikke ha anledning til å følge opp dette kravet, og disse risikerer å bli fjernet fra vareutvalget. Dermed kommer to hensyn i konflikt: Likebehandlingsprinsippet, som er en forutsetning for Vinmonopolets enerettsordning, kolliderer med et nødvendig tiltak for å halvere selskapets klimafotavtrykk.

Denne målkonflikten har både økonomiske, juridiske og miljøpolitiske dimensjoner som må avveies mot hverandre. Hverken eierdepartementets oppdragsbrev eller jussen angir imidlertid en ferdig løsning, og departementet har sendt saken til selskapet for utredning.

Det er ikke et entydig svar på om avveiingen mellom motstridende bærekraftshensyn bør behandles av eierdepartementet eller selskapet. Det finnes argumenter for begge deler.

Saksbehandling som primært krever tilgang til informasjon og kompetanse om selskapets produkter, drift, strategi og risiko, og som angår forhold som selskapet selv kan påvirke, kan med fordel behandles lokalt. Lokal saksbehandling går normalt raskt, og skjer i tråd med forvaltningens norm om at beslutninger skal treffes på laveste effektive nivå, dvs. det nivået hvor tilgangen til relevant informasjon og kompetanse er størst.

Dersom saken derimot har konsekvenser som berører flere sider ved departementets virksomhet, krever samordning med andre deler av forvaltningen, forutsetter store saksbehandlingsressurser og medfører vanskelige politiske avveininger, da er det departementet som har best tilgang til informasjon og relevant kompetanse, og bør behandle saken. Politiske avklaringer kan forsinke prosessen, men trengs ofte for å gi saksbehandlingen demokratisk legitimitet.

Det er en fordel om det er etablert kriterier på forhånd for hvilket nivå ulike typer saker skal behandles på, for eksempel med utgangspunkt i kriteriene over. Mangel på slike kriterier kan føre til at saker sendes fram og tilbake mellom departement og selskap før man bestemmer seg for hvor de hører hjemme, mens verdifull tid går tapt.

⁸ Meld.St.6 (2022-2023), s. 82-84

⁹ NFD (2022: 62 - 136)

¹⁰ Se f.eks. <https://helse-sorost.no/regional-utviklingsplan-2035>

¹¹ Se også kapittel 5: Avsnittet Statens rapporteringskrav/Helseforetakenes rapportering

KAP. 8

AVSLUTTENDE REFLEKSJONER: POLITIKK, EIERSTYRING, MARKEDSSTYRING OG REGULERING

Så langt har jeg belyst hvordan statens bærekraftsforventninger ivaretas gjennom eierstyring og selskapenes egenaktivitet. Jeg har også beskrevet hvordan staten følger opp virksomhetenes rapportering og resultater, og undersøkt om selskapene har tilstrekkelig lokalt handlingsrom til å tilpasse bærekraftsarbeidet til selskapenes egenart.

Statlig eierstyring praktiseres i en politisk og samfunnsmessig kontekst, og i dette avslutningskapitlet skal jeg reflektere rundt to problemstillinger:

- Hvordan påvirkes statlige selskaper av det økte politiske engasjementet for å gjøre næringslivet mer bærekraftig? Hvilke konsekvenser har engasjementet for statens eierstyring, og for virksomheters handlingsrom?
- Er eierstyring det mest effektive virkemiddelet til å ivareta alle typer bærekraftshensyn? Når kan økonomiske incentiver og statlige reguleringer være mer effektivt?

Politisering og bærekraft

Statlige sektorselskaper har samfunnsoppdrag som gjør dem politisk relevante. Selskapene bidrar til å oppfylle politiske mål innen kultur, helse, samferdsel, næringsutvikling og kringkasting. Samfunnshensyn ligger som regel også bak statens ønsker om å eie forretningsorienterte selskaper, for eksempel å sørge for effektive posttjenester i hele landet, og beholde samfunnskritisk spisskompetanse i Norge.

Etter at Brundtlandkommisjonen la fram rapporten «Vår felles framtid» for 35 år siden, har bærekraft kommet høyere på den politiske agenda. Stikkordet «grønt skifte» går igjen i nær sagt de fleste politiske sammenhenger, og preger også næringslivets agenda i økende grad.

- Mens diskusjonen på Brundtlandkommisjonens tid dreide seg mest om å få folk og bedrifter til å ta miljøutfordringer på alvor, er det i dag forbundet med sosialt og markedsmessig stigma å undervurdere problemet. Å stille seg offentlig kritisk til, eller gjennomføre tiltak som går på tvers av FNs klimapanel, kan i dag føre til at både folk mister jobben og bedrifter mister kunder. Samtidig har diskusjonen blitt mer kompleks – nå dreier den seg mest om hvilke bærekraftutfordringer som er mest påtrengende å gjøre noe med, og hvilke tiltak som er mest effektive.
- Temaets politiske intensitet er høy – det har stor offentlig interesse, er godt mediestoff, og har tilsvarende stor politisk symbolverdi. Bedrifters legitimitet overfor kunder, publikum, leverandører og attraktive ansatte påvirkes av deres

bærekraftrenommé. Renommeet avhenger særlig av bærekraftiltakenes troverdighet, blant annet å unngå å få ord på seg for å drive «grønnvasking». Dette gjelder ikke minst statlig eide bedrifter, som ofte forventes å holde en mer aktverdig miljømessig og etisk standard enn næringslivet ellers.

Enkelte av de intervjuede selskapene samarbeider tett med miljøorganisasjoner. På den måten blir de utfordret på manglende bærekraftsubstans i tiltakene sine, og kan korrigere eventuell «grønnvasking». Gjennom samarbeid med miljøstiftelser legger virksomhetene også press på seg selv til å utvikle og forfølge ambisiøse bærekraftstiltak.

- Temaets økende kompleksitet og innebygde spenninger gjør det vanskelig å gjøre alle til lags. FNs opprinnelige definisjon av bærekraft har senere blitt utviklet til 17 bærekraftsmål.¹ Selv om ikke alle mål er like relevante for hele næringslivet, kan det lett oppstå målkonflikter. Amerikanerne har gitt konfliktene et eget navn – NIMBY (Not In My Back Yard).² Uttrykket henspiller på at bærekraftstiltak ofte utløser interessekonflikter og inkonsistenser; alt fra miljøvernere som er for vindmøller, men ikke i eget turområde, til bedrifter som nedlegger deler av virksomheten av klimahensyn, men samtidig gjør eldre ansatte med lite relevant kompetanse arbeidsløse, og etter hvert uføretrygdede.
- Retten til et bærekraftig miljø har blitt mer rettsliggjort. Internasjonalt preges utviklingen av et økende antall klimasøksmål mot bedrifter. Grunnloven sier at:

«Alle har rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag.»³

Bestemmelsen har allerede nedfelt seg i flere klimasøksmål mot staten, også i Norge. Selv om det foreløpig er nokså uklart hvilke konsekvenser grunnlovens rettighetsbestemmelser har for norsk rettspraksis, er det ingen dristig spådom at flere politiske uenigheter knyttet til bærekraft i fremtiden vil bli avgjort i rettsapparatet i stedet for i politikken.⁴

Som vist i kapittel 4 har alle de intervjuede selskapene gående en rekke bærekraftstiltak, og samtlige har planer om å forsterke denne aktiviteten. Alle nevner at hensynet til selskapets renommé er en motiverende faktor. Et «grønt» renommé trekkes ofte fram som en forutsetning for at selskapet skal kunne trekke til seg unge, attraktive medarbeidere. Selskapene blir også påvirket av den offentlige opinionen og politiske tidsånden. Under et intervju ble det sagt slik: En konsernsjef som ikke har fått med seg at bærekraft er en viktig del av vårt samfunnsoppdrag må være passe tonedøv!

Den økte politiske oppmerksomheten rundt bærekraft og «det grønne skiftet» har imidlertid ikke skapt flere konflikter rundt de selskapene som inngår i undersøkelsen. Selskapenes samfunnsoppdrag medfører ofte politiske uenigheter og konflikter, men bærekraft ser i seg selv ikke ut til å gjøre stor forskjell i så måte. For eksempel: Regionale helseforetak gjennomfører ofte byggeprosjekter som kan skape kraftig politisk strid og steile fronter, ikke minst lokalt. Slike saker er imidlertid gjerne politiserte i utgangspunktet, og bærekraft betyr ikke så mye fra eller til for konfliktnivået.

1 FN definerer som tidligere nevnt bærekraft som å ivareta økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn, uten at det skjer på bekostning senere generasjoner

2 Se Gammelsæter (2022)

3 Grunnlovens § 112, 1. avsnitt: «Alle har rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag. Naturressursane skal disponerast ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte som tryggjer denne retten òg for kommande slekter.»

4 Kontroverser rundt rettsliggjøring diskuteres i Colbjørnsen (2022: 53–55)

Ledelsen i de intervjuede selskapene er opptatt av hvordan bærekraftmotiverte politiske beslutninger påvirker selskapenes rammebetingelser. To eksempler:

- Lov og regler for å styrke selskapenes sosiale ansvarlighet kan ha negative konsekvenser for mulighetene til å utnytte selskapenes ressurser effektivt. Som nevnt flere steder i rapporten er mange av de intervjuede spesielt opptatt av den nylig iverksatte åpenhetsloven. Det gjelder særlig bestemmelsen som pålegger virksomhetene å gjøre aktsomhetsvurderinger knyttet til menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, ikke bare i egen virksomhet, men også hos leverandører og andre forretningsforbindelser. I mange virksomheter er det genuin uro for at bestemmelsen vil pålegge selskapene å bruke uforholdsmessig mye ressurser på å spore og dokumentere arbeidsforhold i uoversiktlige leveransenettverk. Virksomheter med begrensede administrative ressurser til å gjennomføre slike aktsomhetsvurderinger frykter å bli urettmessig hengt ut som uansvarlige. Uroen forsterkes av nye og omfattende dokumentasjonskrav i andre lover, for eksempel aktivitets- og redegjøringsplikten i likestillings- og diskrimineringslovens krav til mangfold.⁵
- Lovbestemmelser om arbeidstakerrettigheter kan legge uforholdsmessige begrensninger på virksomheters fleksibilitet. Mange virksomheter har varierende bemanningsbehov, eksempelvis deler av detaljhandelen, som har det meste av salget på slutten av uken og i forkant av fridager og helligdager. Regjeringen har nylig fått Stortinget med på å vedta endringer i arbeids-

miljøloven, i form av en heltidsnorm som gjør heltidsansettelse til hovedregelen. Deltid skal fortsatt ikke være ulovlig, men kreve dokumentasjon av behovet og drøfting med tillitsvalgte. Parallelt med dette har Stortinget nylig vedtatt å stramme inn regelverket for inn- og utleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak. Formålet er å bidra til økt utbredelse av fast ansettelse, blant annet fordi dette antas å bygge opp under topartssamarbeidet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.⁶ Enkelte av de intervjuede frykter at den samlede effekten av disse endringene vil svekke selskapenes fleksibilitet til å håndtere variasjoner i etterspørselen, og legge unødig beslag på administrative ressurser på bekostning av produktiv kjernevirksomhet.

Selskapene frykter imidlertid ikke statlig involvering per se. Intervjuene tyder heller på at flere selskaper ønsker at eierdepartementene kan være noe mer aktive på bærekraftområdet, og fungere som rådgivere og kompetanseressurser for prioritering og gjennomføring av lokale tiltak, men uten å bli for detaljerte. Ønskene om sterkere eierinvolvering kommer ellers i to varianter.

- Flere av de intervjuede mener at deres eierdepartement overlater for mye av saksbehandlingen knyttet til enkeltsaker og hendelser til selskapet, sett i forhold til at departementet som oftest har bedre tilgang på saksbehandlingsressurser. For eksempel blir lokale saker som krever juridiske utredninger noen steder overført fra eierdepartement til selskap, selv om departementet har mer juridisk kompetanse tilgjengelig. For selskapet handler det ofte om engangssaker, som krever at unik kompetanse må erverves kun

5 Økonomiske og administrative konsekvenser av åpenhetsloven ble utredet av KPMG og Oslo Economics i forkant av stortingsvedtaket om loven. Bedrifters årlige kostnader ble estimert til å ligge årlig mellom ca. kr 10 000 og 850 000 (1 estimert årsverk), avhengig av bedriftenes størrelse og erfaring med tilsvarende rapportering. Det understrekes i utredningen av estimatene er usikre. Se <https://www.regjeringen.no/contentassets/c33c3faf340441faa7388331a735f9d9/no/pdfs/prp202020210150000dddpdfs.pdf>

6 Forslaget er i skrivende stund til komitebehandling i Stortinget

for den ene saken. Et departement kan ha erfaring fra beslektede saker, og dermed ha lettere tilgang til relevant kompetanse. Å overlate uforholdsmessig mye av saksbehandlingen til selskapene kan være lite effektiv ressursbruk.

- Noen av selskapene ønsker at deres eierdepartement legger mer til rette for å gjennomføre etterspurte bærekraftstiltak. Eierskapsmeldingens vekt på styring gjennom prestasjonsmål og KPIer betraktes som en viktig, men utilstrekkelig form for styring. Bedrifiers bærekraftshverdag handler ikke så mye om å utvikle og følge opp relevante KPIer, som om å iverksette konkrete tiltak. Eierdepartementet kan bidra mer med iverksettingen, dels med kompetanse, dels med å unngå unødig rigide reguleringer, og dels med økonomiske ressurser. Under intervjuene ble statlige fonds til bærekraftstiltak, og overføring til bedriftene av mer av inntektene fra fiskale miljøavgifter, nevnt som eksempler.

Økonomiske insentiver, statlige reguleringer og eierstyring

I et tidligere avsnitt har jeg presentert tidsskriftet Economists evaluering av ESG-modellen.⁷ ESG er som sagt en forkortelse for de tre bærekraftdimensjonene Environment (miljø), Social (ansvarlighet) og Governance (virksomhetsstyring).⁸

Et av tidsskriftets hovedpoenger er at det er vanskelig å påvirke alle tre bærekraftdimensjoner like effektivt samtidig. Fra økonomisk teori er det kjent at det må være sammenfall mellom antallet virkemidler og antallet mål. Det betyr at hvis man benytter eierstyring som eneste virkemiddel, så er det vanskelig å påvirke både E, S og G med samme kraft. Et effektivt bære-

kraftarbeid kan derfor kreve at eierstyring suppleres med markedsstyring og statlige reguleringer.

Economist anbefaler å håndtere misforholdet mellom antallet mål og midler på to måter. For det første ved å prioritere E framfor S og G. Tidsskriftet anbefaler å omdefinere E fra «Environment» til «Emissions». Grunnen er at miljøfarlige utslipp og global oppvarming er den klart største miljøutfordringen i dagens verden. For det andre anbefaler Economist å differensiere virkemidlene, avhengig av om målet er å påvirke E, S eller G.

Økonomiske insentiver for å redusere utslipp

Økonomiske insentiver regnes av mange som det mest effektive virkemiddelet til å redusere bedrifiers miljøskadelige utslipp. Kombinasjonene av utslippstak, kvotehandel og avgifter skal føre til at det kan dannes markedspriser på bedrifiers rett til å slippe skadelige gasser ut i naturen. Dette skal få bedrifter til å måtte betale for sine CO₂-utslipp i forhold til utslippenes skadevirkninger. Markedsmekanismen skal i teorien sørge for resten: De bedriftene som er flinkest til å rense ser seg tjent med å kjøpe kvoter fra bedrifter som har høyere rensekostnader. Sammen med en gradvis senkning av utslippstaket fører dette til at de mest forurensende bedriftene enten skyves ut, eller presses til å ta i bruk mer miljøvennlig teknologi.

En markedsstyring gjennom prisen på utslipp påvirker bedrifiers utslippsrelaterte beslutninger direkte. Dette er mer effektivt enn å avgiftsbelegge miljøskadelige bedrifiers produkter. For eksempel: Ønsker man å redusere utslippene fra flytransport, er det mer effektivt å avgiftsbelegge flyselskapenes utslipp, enn å belaste passasjerene med en flyseteavgift. En flyseteavgift kan få ned antallet flyreiser, men gir ikke

selskapene like sterkt insentiv til å utvikle miljøvennlig teknologi. Et riktig priset kvote- og avgiftssystem bidrar ikke bare til å redusere unødige flyreiser, men også til å utvikle en mer miljøvennlig form for flytransport. En ekstra gevinst i så måte oppnås dersom deler av CO₂-avgiften føres tilbake til selskapene i form av subsidier til å utvikle miljøvennlig teknologi, og ikke utelukkende benyttes til fiskale formål.

Et grønt skifte som omfatter hele bransjer, kan imidlertid kreve disruptive innovasjoner som er for omfattende til å bli drevet fram av markedsinsentiver alene. Økonomiske insentiver påvirker primært bedrifiers valg mellom kjente alternativer. De kan motivere bedrifter til å legge om til miljøvennlig teknologi som er tilstrekkelig kjent til å kunne regnes hjem som bedriftsøkonomisk lønnsom. Mange av neste generasjoners bærekraftige løsninger er imidlertid beheftet med så stor usikkerhet at det er for kostbart og risikofyllt for enkeltbedrifter å investere i å utvikle dem. Et eksempel er overgang til elektriske passasjerfly, som foreløpig er mest på tegnebrettet. Det kreves omfattende grunnforskning og produktutvikling før det foreligger kommersielt bærekraftige alternativer til fossilt drevne fly. Selv kraftig økte avgifter på bruk av dagens flymodeller vil neppe kunne endre dette.

En grunn til at økonomiske insentiver i liten grad motiverer til disruptive innovasjoner, er at neste generasjon løsninger ofte vil være fellesgoder: Når de først er ferdig utviklet, vil de være tilgjengelige på kommersielle vilkår for alle selskaper i bransjen. Da skal det mye til at det finnes enkeltbedrifter som er villige til å bære utviklingskostnadene. Enkeltbedriftene har i stedet sterke insentiver til å være gratispassasjerer på hverandre. Det kreves derfor en kollektiv aktør som påtar seg å bære kostnadene. Dette kan være et interorganisatorisk samarbeid mellom enkeltbedrifter i bransjen, eller det kan være staten. I praksis ender ofte staten opp med å ta en stor del av FoU-kostnadene forbundet med fellesgoder. Staten har mer effektive maktmidler

til å finansiere kollektive beslutninger gjennom skatter, sammenlignet med private samarbeidskonstellasjoner, som er mer sårbare for interne gratispassasjerfristelser.

Intervjuene med de ti selskapene ga entydig støtte til å prioritere tiltak mot skadelige klimautslipp og annen miljøfarlig virksomhet. Som vist i kapittel 3 har selskapene allerede foretatt en slik prioritering – alle de intervjuede selskapene er opptatt av å redusere sine utslipp. Det gjelder alt fra helseforetakene, som lager mye forurensning, til kultur- og medieselskaper, som har mindre utslipp, men som allikevel arbeider systematisk med å redusere reiseaktivitet og annen miljøskadelig aktivitet.

Statlige reguleringer for å fremme ansvarlighet

Selv om de fleste intervjuede mente det var riktig å prioritere reduksjon i skadelige utslipp, var mange samtidig skeptiske til å redusere betydningen av sosial ansvarlighet og virksomhetsstyring for mye. Flere av virksomhetene, og særlig de som selv har relativt begrensete CO₂-utslipp, regner arbeidstakerrettigheter, mangfold og godt arbeidsmiljø som minst like viktige bærekraftthensyn.

Sosial ansvarlighet egner seg imidlertid i liten grad for markedsstyring. De intervjuede viste til at Norge allerede har et velutviklet reguleringsregime som ivaretar menneskerettigheter og et godt arbeidsmiljø, basert på en kombinasjon av lover og avtaler mellom arbeidslivets parter. Uroen blant de intervjuede på dette området handlet mest om faren for at regimet skal utvikle seg til et regelvelde, med uforholdsmessig omfattende regler, tilsynsordninger og rapporteringskrav.

Eierstyring for effektiv virksomhetsstyring

Eierstyring er relevant for å ivareta hensynet til både klima og miljø, sosial ansvarlighet og effektiv virksomhetsstyring. Det er imidlertid fare for at eierstyringen overbelastes, dersom den tillegges hovedansvaret for å ivareta alle statens bærekraftsforventninger.

⁷ Economist (2022). Se Kapittel 4: Avsnittet Økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn

⁸ ESG betyr i praksis økonomiske, sosiale og miljømessige faktorer, som er de tre dimensjonene som FNs definisjon bygger på. Gen i ESG handler i stor grad om virksomhetens økonomiske resultater og ressursutnyttelse, dvs. økonomiske faktorer.

Over har jeg argumentert for at hensynet til klima, miljø og sosial ansvarlighet ivaretas mest effektivt ved hjelp av henholdsvis økonomiske insentiver og statlige reguleringer. Det gir rom for at eierstyringen kan konsentrere seg mer om effektiv virksomhetsstyring.

Ifølge eierskapsmeldingen handler virksomhetsstyring om selskapsledelse og styrearbeid, kapitalstruktur og utbytte, organisering og kultur, risikostyring og belønning, og åpenhet og rapportering.⁹ Virksomhetsstyring er en samlebetegnelse for økonomiske, organisatoriske og administrative suksessfaktorer for selskapers formåls- og ressurseffektivitet, og har stor betydning for selskapers bærekraftige måloppnåelse.¹⁰ Virksomhetsstyring har en sentral plass i statens eierstyring, og eierskapsmeldingen lister opp ulike forventninger som departementene kan måle sine selskaper opp mot.

Virksomhetsstyring handler om temaer som ligger i grenselandet mellom eierstyring og styrets/daglig leders ansvarsområder. Kapitalstruktur, utbytte, risikostyring og belønning av ledende personer er ofte på styrets dagsorden, mens organisering, kultur, rapportering og åpenhet er sentralt i den daglige ledelsen av virksomheten. For å unngå å tilsløre ansvarsdelingen mellom eier, styre og daglig leder bør eiers befattning med virksomhetsstyringen skje på distanse, og ikke involvere seg direkte i hverken styrets forvaltning av selskapet, eller daglig leders ledelse av den daglige virksomheten.

I praksis skal eier forholde seg til selskapets virksomhetsstyring på samme måte som til miljø og klima og sosial ansvarlighet: Eierdepartementene formulerer overordnede forventninger til virksomhetsstyringen med utgangspunkt i eierskapsmeldingen, og følger

opp selskapenes innfrielse av disse på samme måte som de følger opp andre bærekraftsområder, dvs. gjennom eierdialog, uformell kontakt og generalforsamling – jf. kapittel 6.

Helhet og gråsoner

Diskusjonen over er oppsummert i figur 8.1. Bærekraft er representert med tre dimensjoner i henhold til ESG-modellen. Hver av bærekraftdimensjonene er tilordnet hvert sitt virkemiddel. Dette er illustrert med de store X-ene i figuren.

- Et markedsbasert utslippstak-, kvote- og avgiftssystem tildeles hovedjobben med å redusere skadelige klimautslipp.
- Lover og avtaler mellom partene i arbeidslivet ivaretar sosial ansvarlighet.
- Eierstyringen har et særlig ansvar for virksomhetsstyringen.

På denne måten oppnås balanse mellom antallet mål og antallet virkemidler.

Figuren illustrerer at det eksisterer gråsoner mellom de tre virkemidlene. Økonomiske insentiver, statlige reguleringer og eierstyring påvirker også andre bærekraftsområder enn sine respektive hovedområder. Dette er illustrert med de små x-ene i figuren.

Eierstyring er også et virkemiddel til å følge opp selskapenes klimautslipp. Teoretisk er det riktignok mulig å konstruere et kvote- og avgiftssystem som gir bedriftene perfekt avstemte insentiver til å redusere sine CO₂-utslipp. I praksis gjenstår imidlertid flere hindre på veien til et slikt system, blant annet fordi det kreves mer internasjonal samordning. EU er kommet et stykke på vei med sin kvoteordning, men

⁹ Se eierskapsmeldingens kapittel 11. Eierskapsmeldingen regner også ansvarlig virksomhet som en del av virksomhetsstyringen, mens jeg i denne rapporten behandler ansvarlig virksomhet som en del av bærekraftområdet sosiale forhold («people»). Se Meld.St.6 (2022-2023: 83)

¹⁰ Formåls- og ressurseffektivitet ble definert i kapittel 5: Avsnittet Økonomi

	E Miljøskadelige utslipp	S Sosial ansvarlighet	G Virksomhetsstyring
Økonomiske insentiver	X	X	X
Statlige reguleringer	X	X	X
Eierstyring	X	X	X

FIGUR 8.1 Virkemidler for bærekraftig verdiskaping

mye gjenstår, både innen EU, og ikke minst mellom EU og andre land. I påvente av et velfungerende, markedsbasert system, er eierstyring basert på effektiv virksomhetsstyring et supplerende virkemiddel.

Eierstyring kan også tilføre bedriftene kompetanse og andre ressurser som bidrar til et mer klimavennlig samfunn. Som denne rapporten har vist, mener mange av de intervjuede at deres eierdepartement har overlatt for mye av bærekraftsarbeidet til bedriftene, og ikke fungert som en ressurs og sparringspartner i selskapenes prioritering og gjennomføring av tiltak. Samtidig ønsker de intervjuede å unngå at statens involvering blir for detaljert og inngripende, siden det både vil svekke markedsmechanismens insentivkraft, og hindre selskapene fra å utnytte sin unike tilgang til informasjon og kompetanse i sitt bærekraftarbeid.

Avgifter og kvotehandel kan skape strukturendringer i næringslivet som påvirker ansattes lønn, jobbtrygghet og arbeidsforhold. Bedrifter som legger ned

miljøskadelig virksomhet risikerer å påføre overflødige ansatte og små lokalsamfunn uønskede konsekvenser. Kompenserende ordninger kan gjøre det lettere å få de som rammes med på slike omstillinger. En del av kompensasjonen vil bedriftene selv måtte stå for, blant annet gjennom økonomiske kompensasjon og HR-tiltak, i samarbeid med arbeidslivets parter.

Lover og avtaler som regulerer menneskerettigheter og arbeidsforhold har konsekvenser for ansattes omstillingsvilje. Reguleringer i tråd med den norske modellens tradisjoner har hittil lyktes rimelig godt med å balansere ansattes interesser med bedrifters omstillingsbehov. Dersom denne tradisjonen brytes, og ansattes lov- og avtalefestede rettigheter får for stor vekt, kan rettigheter brukes til å obstruere omstillinger, og hemme en markedsstyrt overgang til et mer klimavennlig næringsliv. Mye avhenger av hvordan lov- og avtaleverket følges opp gjennom virksomhetsstyring internt i bedriftene, og i samarbeidet mellom tillitsvalgte og ledelse.

LITTERATUR

Colbjørnson, Tom (2019) *Og bakom synger Stortinget. Statens sektorpolitiske styring*. Oslo: Arbeidsgiverforeningen Spekter.

<https://www.spekter.no/getfile.php/133238-1643960650/Dokumenter/Rapporter%20og%20analyser/Rapporter/Tom%20Colbjørnson%3A%20Og%20bakom%20synger%20Stortinget%20%282020%29.pdf>

Colbjørnson, Tom (2020) *Forutsigbarhetens pris. Virksomheters erfaringer med offentlige rammebetingelser*. Oslo: Arbeidsgiverforeningen Spekter. <https://www.spekter.no/getfile.php/133650-1643960649/Dokumenter/Rapporter%20og%20analyser/Rapporter/Tom%20Colbjørnson%3A%20Forutsigbarhetens%20pris%20-%20Virksomheters%20erfaringer%20med%20offentlige%20rammebetingelser%20%282021%29.pdf>

Colbjørnson, Tom (2022) *Stat i klemme. Statlig styring mellom politikk og markeder*. Oslo: Universitetsforlaget.

Den Norske Opera & Ballett (2022) *Årsmelding 2021*.

Economist (2022) «A broken idea. Special report». July 23rd 2022.

Freedman, Lawrence (2013) *Strategy: A History*. Oxford: Oxford University Press.

Gammelsæter, Elisabeth (2022) *Ikke i mitt nabolag. Hvorfor NIMBY-saker utfordrer det norske demokratiet*. Oslo: Frekk forlag.

Goffee, Robert og Gareth Jones (2000) *Why should anyone be led by you?* Harvard Business Review, September – October 2000.

Meld.St.27 (2013-2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

Meld.St.8 (2018-2019) *Kulturens kraft – kulturpolitikk for framtida*.

Meld.St.8 (2019-2020) *Statens direkte eierskap i selskaper. Bærekraftig verdiskaping*.

Meld.St.6 (2022-2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap. Statens direkte eierskap i selskaper*.

Nærings- og fiskeridepartementet (2022) *Statens eierrapport 2021– Statens direkte eierskap i selskaper*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Schein, Edgar og Peter Schein (2013) *Humble Inquiry. The Gentle Art of Asking instead of Telling*. San Francisco: Barrett – Koehler Publishers.

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

