

Statens synlige hånd

Statlig eierskapspolitikk og ambisjoner for å profesjonalisere eierskapet

ENES AYKUT

VEILEDER
Charlotte Kiland

Universitetet i Agder, 2022
Fakultet for samfunnsvitenskap
Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Master

Forord

Jeg vil takke først og fremst alle akademikere gjennom min 5 års utdanning og to år her i Agder. Det har vært en fantastisk reise med mye kunnskapslæring som jeg skal ta med meg videre. Det har vært gode og dårlige tider, men veien ser lysere ut nå.

Jeg vil takke min veileder Charlotte Kiland som har vist meg retningen og til å nå dette fantastiske prosjektet.

Tre år i Bodø og to år i Kristiansand har utviklet meg både personlig og faglig. Med dette vil jeg takke alle for. Det har vært en lang reise med massevis av opplevelser og erfaringer som har dannet meg. Jeg vil takke foreldrene mine som har alltid vært der for meg.

Takk til Universitet i Agder som tok meg i denne fantastiske masterlinjen, og ikke minst praksistilbudet som ble opplagt av Kristiansand kommune. Med dette vil jeg takke til gruppeleder og politisk rådgiver Kenneth Mørk, varaordfører Rostoft og ordfører Skisland som tok meg inn som praktikant. Jeg har sett og lært mye av dere. Takk til dere.

Nå kan jeg trygt si at jeg er klar for arbeidslivet som jeg har lenge ventet på. Håper at dette prosjektet blir et bidrag for studentene, akademiske miljøet og ikke minst det administrative- og politiske miljøet.

Takk for meg

Hilsen Enes Aykut

Sammendrag

Dette studiet handler om det statlige eierskapet. Norge har gjennom tiden vært en statskapitalist for å utvikle nasjonen, slik at det har ført til et omfattende eierskap. Som følge av dette har ulike utfordringer dykket opp. Gjennom regjeringsperioder har det ligget en intensjon å effektivisere eierskapet, dette har gitt oppstand til forskjellige styringsambisjoner. I denne forskningen skal vi studere regjeringsperioder av Bondeviks II regjering og to omganger av Stoltenbergs II regjering.

I denne forskningen skal vi analysere hvilke styringsambisjoner har vært til uttrykk for å endre og utvikle eierskapet. Ulike regjeringer har kommet unike og ulike intensjoner. Innenfor dette tidsrommet pågår en rekke forvaltningspolitiske reformer der tankegodset fra både New Public Management og Post New Public Management (Samstyring).

For å forske problemstillingen skal vi ta dokumentanalyse av tre stortingsmeldinger, som er det empiriske grunnlaget for studiet. I disse dokumentene presenterer regjeringene sine eierskapspolitikk og hvordan de skal styre selskapene, hvilke ambisjoner og intensjoner de har til eierskapet. I stortingsmeldingene kommer styringsambisjoner tydelig til uttrykk.

I dette studiet kommer vi frem til ulike funn som forklarer hvordan eierskapet har blitt endret, utviklet og profesjonalisert. I løpet av tiden presenterer regjeringene med ulike og med hver av sitt politikkområde som har vært med å utvikle eierskapet som den er i dag.

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse

Forord.....	1
Sammendrag.....	2
1. Innledning	5
1.1. Presentasjon av tema.....	5
1.2 Problemstilling	6
1.3 Bakgrunn	8
1.3.1 Ekspansjonen av statlig eierskap	8
1.3.2 Den norske staten som en aktør i markedet	12
1.3.3 Omfanget av det statlige eierskapet	12
1.4 Norsk kontekst for statlig eierskap	13
1.4.1 Dagens organisering av det statlige eierskapet.....	14
2.0 Teoretisk rammeverk.....	17
2.1 Tradisjonell offentlig administrasjon.....	17
2.2 New Public Management	20
2.2.1 Bakgrunnen for NPM-reformene.....	21
2.2.2 Fristilling og statens horisontale roller.....	22
2.2.3 Markedsretting og konkurranseutsetting	24
2.2.4 Mål- og resultatstyring	25
2.3 Samstyring (governance).....	28
2.3.1 Utviklingstrekk som har økt søkelyset på samstyring.....	28
2.3.2 Samstyring i takt med selskapene.....	29
2.4 Institusjonell teori.....	35
2.4.1 Institusjonens omgivelse.....	37
2.4.2 Institusjonelt entreprenørskap	38
3.0 Metode	40
3.1 Valg av forskningsdesign	40
3.2 Begrunnelse for tidsmessig avgrensning og utvalg av dokumenter.....	42
3.3 Analysestrategi.....	42
3.4 Hensyn til validitet og reliabilitet.....	44
4. Presentasjon av resultater.....	46

4.1 Bondeviks II regjering (2001-2005)	46
4.1.1 Problemene som regjeringen så for seg	47
4.1.2 Styringsambisjonene som la til grunn	48
4.1.3 Privatisering av selskapene	49
4.1.4 Omdanning til aksjeselskaper.....	50
4.1.5 Rolle fordeling av statens ulike roller	51
4.1.6 Kategorisering og begrunnelse av hvert enkelt eierskap	52
4.1.7 En sentral styringsambisjon til eierskapsstyring.....	52
4.2 Stoltenbergs andre regjering (2005-2013).....	54
4.2.1 Intensjonen om å være aktiv eier	54
4.2.3 Hvorfor staten skal innblande seg med eierskap	57
4.2.4 Organisering av eierskapet.....	59
4.2.5 Statens maktspill i selskapene	60
5. Drøfting av funn.....	62
5.1 De ulike epokene opp mot de tre styringsformene	62
5.1.2 Stoltenbergs II regjering	70
5.2 Endring og stabilitet i den norske eierskapspolitikken.....	77
6.0 Konklusjon	82
6.1 Implikasjoner av studiens funn og refleksjoner til veien videre.....	82
7.0 Litteraturliste:	83
7.1 Stortingsmeldinger om statlig eierskap:	85
7.2 Andre offentlige kilder	86
7.3 Kilder fra offentlige nettsider:.....	86
7.4 Kilder for tabell bruk	87

1. Innledning

1.1. Presentasjon av tema

Tematikken i denne studien omhandler statlig eierskapsstyring i Norge. Det statlige eierskapet i norsk næringsliv er omfattende, organisert på en rekke ulike måter og med ulike formål. Begrunnelsen for et omfattende statlig eierskap er relatert både til ulike sektorpolitiske virkemidler og hensyn, og mer overordna politiske begrunnelser for å sikre avkastning som kan bidra til en verdiskaping i det norske velferdssamfunnet. Det statlige eierskapet beveger seg dermed mellom på den ene siden fordelingspolitikk og på den andre siden kommersielle hensyn som avkastning (Sørensen, 2010). Norge er en av få europeiske stater som har betydelig statlig eierskap i næringslivet (Lie, 2016, s.904). Ikke minst er eierskapet så omfattende at staten er den største eier på Oslo Børs (Lie, 2016, s.904). Et slikt omfattende eierskap i næringslivet innebærer en institusjonell rolleutforming som på den ene siden omfatter statens eierrolle og på den andre siden omfatter statens ulike myndighetsroller (Sørensen, 2010, s.2-3).

Denne studien skal undersøke utviklingen av den statlige eierskapspolitikken over tid, og eventuelt hvilke endringer som har funnet sted gjennom ulike regjeringsperioder. Særlig hvilke retninger som har blitt valgt for å profesjonalisere eierskapet. Med profesjonalisering av eierskapet menes i denne sammenhengen selve organiseringen og styringen av det statlige eierskapet.

Undersøkelsen skal starte fra Bondeviks II regjering trådte inn i 2005. Fra Bondevik II regjeringen, ble det startet en ny praksis med å fremlegge en ny eierskapsmelding for ny regjeringsperiode (Meld. St. 8, (2019-2020), s.103). Det i seg selv kan tolkes som et uttrykk for en mer aktiv eierskapspolitikk. Men det gir også en mulighet for oss å undersøke den historiske utviklingen i norsk statlig eierskapspolitikk gjennom en dokumentanalyse av de ulike eierskapsmeldingene for hver regjeringsperiode fra 2001 og frem til 2013. Stoltenberg sin andre regjeringsperiode varte fra 2005-2013.

Eierskapsmeldingene (stortingsmeldingene) er det empiriske grunnlaget for denne studien. Forskningen setter søkelyset mot styringsambisjonene som har vært med å profesjonalisere eierskapet gjennom ulike regjeringsperioder, der det er interessant også å undersøke om denne perioden er karakterisert av endring eller stabilitet.

1.2 Problemstilling

Problemstillingen som skal undersøkes i denne studien er:

«Hvordan kommer ulike styringsambisjoner til uttrykk i den statlige eierskapspolitikken siste 12 årene, og hvordan begrunnes disse ambisjonene?»

Studien baserer seg på en dokumentanalyse av stortingsmeldinger som omhandler statlig eierskapspolitikk. Tidsmessig er studien avgrenset til en 12 års analyse av hvordan ulike regjeringer sine ambisjoner har kommet til uttrykk i den statlige eierskapspolitikken siden 2001 frem til 2013 (se nærmere redegjørelse i metodekapitlet). Målet med denne studien er å fremme kunnskapen om statlige eierskapet og hvordan dette har utviklet seg over tid.

Forskningen av dette studiet skal ettersøke styringsambisjoner som har utviklet og profesjonalisert det statlige eierskapet gjennom ulike regjeringsperioder. Forskningen avgrenser seg mot de vesentlige styringsambisjoner som har funnet sted og som har utviklet eierskapet i takt med nye regjeringsperioder. Forskningen skal også etterstrebe en analytisk ambisjon for å forklare holdningene bak styringsambisjonene.

Disse styringsambisjonene kan være vanskelig å operasjonalisere fordi eierskapspolitikken kan handle alt fra om å vektlegge etiske hensyn, endre eierskapets organisering, privatisere, få inn private medeiere, vektlegge internasjonale føringer, ha sterke forventninger til selskapene og m.m. Av den grunn er det ikke avgrenset seg til noe, men det er likevel kastet lys over de vesentlige ambisjonene som har vært med å profesjonalisere eierskapet og hvordan styringen av det statlige eierskapet har utviklet seg over tid.

Analysen skal gjennomføres gjennom dokumentanalyse av tre stortingsmeldinger, som er det empiriske grunnlaget for studiet. I stortingsmeldingene kommer styringsambisjoner tydelig til uttrykk. Ved å se på stortingsmeldingene som regjeringene kommer ut med, skal vi nå frem problemstillingen.

Det som gjør statlig eierskapsstyring så statsvitenskapelig interessant er at tematikken berører viktige statsvitenskapelige spørsmål knyttet til politisk innflytelse og styring. Det er ikke snakk om vanlige bedrifter som har fravikelse fra politikerne. Det er snakk om selskaper som har politiske formål og virke, ved siden av kommersielle hensyn (Sørensen, 2010, s.2). Og ikke minst er disse selskapene politisk ansvarlige gjennom samfunnsansvar og legitimitet.

Regjeringen begrunner eierskapet sitt med samfunnsikkerhet og beredskap, beskyttelse til deler av markedssvikt i kapitalmarkedet, eierskap til felleskapets naturressurser, og ikke minst

for å bevare hovedkontorene av de strategiske selskapene som skaper og danner verdier i landet (Meld. St. 8, (2019–2020), s.8). Alt dette gir sterke inntrykk til det statsvitenskapelige kontekst.

Det omfattende eierskapet i seg selv er statsvitenskapelig handling, det er ikke eiendeler rundt omkring, det er eierskap i det norske markedet som har nasjonalbetydning for utvikling, sikkerhet og m.m. Spesielt å bevare hovedkontor er en viktig holdning når selskapene flytter ut av nasjonen. Særlig når forsvarspolitikken og nasjonalinteresser ligger til grunn for eie i Kongsberg Gruppen AS, Nammo AS eller Andøya Space AS. Det er åpenbart at eierskapet i Equinor ASA er en viktig sak for å dele samfunnsgodene, men også for å sikre nasjonens oljeenergi. Ikke minst, eierskapet i DNB ASA et bevis på krisehåndtering, når staten overtar en rekke eierskap i norske banker på grunn av en finansiell krise, slik at bankene kan overleve (Meld. St. 8, (2019–2020), s.15). Eller Innovasjon Norge som er med å realisere verdiskapende næringsutvikling sammen med fylkeskommunene (Meld. St. 8, (2019–2020), s.41). Mens den ukjente Enova SF som er fremste omstillings verktøy for Klima- og miljødepartementet, som er med å gi de teknologiløsninger for et lavutslippssamfunn (Meld. St. 8, (2019–2020), s.45-46). Vinmonopolet er annet eksempel på å drive sektorpolitiske formål, for å begrense og kontrollere alkoholforbruket i samfunnet (Meld. St. 8, (2019–2020), s.55). Men hva i all verden skal eierskapet i NRK være for nasjonalbetydning? Jo det er en allmennkringkaster som oppfyller sosiale, demokratiske og kulturelle behov i samfunnet (Meld. St. 8, (2019–2020), s.49).

Selskapene har en viktig betydning for nasjonen og samfunnet, fordi det handler om maktvirkemidler som bygger på samfunnet og som sikrer nasjonalforankring og uavhengighet i forhold til energi- og militærpolitikk. Selv om staten har delt selskapene mellom sektorpolitiske og kommersielle hensyn, ligger riktignok det andre politiske grunner i hvert enkelt selskap.

Som følge av dette kan muligens hvert eneste selskap begrunnes som politiske subjekter. Dette setter dermed selskapene i en statsvitenskapelig kontekst. Hvert eneste eierskap er et verktøy for staten til å produsere, til å tjene, utvikle, dele samfunnsgodene eller for å bevare viktige selskapene. Derfor settes eierskapet som et viktig maktmiddel og et sjarmerende styringsverktøy for politikerne til å nå mål og ambisjoner. Likevel har myndigheten gått fra å se selskapene som verktøy for å nå politiske mål (Thomassen, n.d), men likevel vil det være tilgjengelig virkemidler for enhver nød, krisetid og krigstid.

1.3 Bakgrunn

1.3.1 Ekspansjonen av statlig eierskap

Det har vært ulike grunner for et omfattende eierskap. Nærings- og fiskeridepartementet (2019a) presiserer dette med «*Næringsvirksomhet initiert av staten, eksisterende næringsvirksomhet overtatt av staten og egenproduksjon av varer og tjenester.*».

For å forstå dagens eierskapspolitikk må vi se litt på historien. I løpet av tiden har det vært to sentrale bølger for ekspansjon av det statlige eierskapet.

Fra perioden 1945-1965 kom den første bølgen inn med politisk strategi for å sikre sysselsetting, utbygge industrien og bygge velferdsstaten gjennom økonomisk vekst med de nye forvaltningsbedrifter (Christensen et al., 2021, s.63). Dette skyldes av det politiske tilknyttingen mellom arbeiderpartiet og sosialdemokratiske ideologi, som var tilfelle i mange europeiske land (Lie, 2016 s.910). Det presiseres med at «*Utbyggingen var nært knyttet til arbeiderpartiets politiske program, og flere av selskapene fikk ledere som var industrielle entreprenører med et nært forhold til partiet*» (Christensen et al., 2021, s.63). Grunnen til dette politiske programmet og det omfattende eierskapet som hadde utviklet seg sterkt i de årene, var oppfattelsen at Norge hadde mangel og tilgang på private aktører og kapital (Lie, 2016, s.911; Meld. St. 6 (2022-2023), s.15). Av den grunn har staten innblandet seg i næringslivet for å utvikle og utbygge industrien. I takt av dette har staten vært med å etablere mange forvaltningsbedrifter for å produsere, sysselsette og utvikle ulike industriområder og ikke minst har eierskapet vært et skjold for å sikre naturressursene, alt dette gjenspeiler mesteparten det vi har i dag. Christensen et al., (2021, s.63) skriver at «*I balansen mellom politisk styring og kommersielle hensyn var det hele tiden de politiske hensynene som dominerte i denne perioden*». Dette førte til et betydelig makt i næringslivet og et omfattende eierskap.

Ved siden av den store utviklingen, dykket det opp ulike utfordringer for staten. På den ene siden var det vanskeligheter til å velge mellom sine roller som «*eier, regulator, bestiller, kontrollør og finansiør*» (Christensen et al., 2021, s.227), mens på den andre siden var eierskapet så stor og uoversiktlig til å styre og kontrollere. Dette ledet til dårlig virksomhetsstyring, samtidig ble selskapsdriften mer kostnadskrevende. Videre var det kompetansemangel av den politiske og administrative styringen som ført langt fra å være effektiv. Dette hemmet virksomhetens faglige uavhengighet. Naturligvis var det masse andre utfordringer som gjenspeilte.

Med disse utfordringene dykket opp den andre bølgen. Christensen et al., (2021, s.63) skriver at den nest store bølgen kom 1980-tallet og særlig i første halvdel av 2000-tallet. Christensen et al., (2021, s.63) sier at løpet av den tiden, var det ønske om en nyliberal og mindre stat for å kunne skille mellom politikk og butikk. Den nye tanken skulle endre eierskapet på ulike måter.

Kommende årene med Willochs I regjering var det definitivt farvel til 50-tallets industrilokomotiver, der regjeringen kom med ulike endringer, privatisering og restrukturering av statsbedriftene (Tranøy et al., 2007, s.32; Lie, 2016, s.916-917). Av dette sies det at «... *Willochs første regjering bar bud om det politisk-økonomiske klimaskiftet som kom til å prege hele OECD-området i 80-årene*» (Tranøy et al., 2007, s.32). Norge fulgte samme trenden som resten av Vest-Europa (Lie, 2016, s.917). I årene som kom skriver Tranøy et al., (2007, s.32) at industrien gjennom gikk en kraftig sanering og omstrukturering. Der det sies at «*Dette innebar et definitivt farvel til statens rolle som industriell entreprenør, og under det neste tiårets markedsoptimistiske periode avvikles, delprivatiseres eller privatiseres de fleste av 50-tallets industrilokomotiver.*» (Tranøy et al., 2007, s.32). Etter hvert ble Arbeiderpartiet mottagelig av de endringene som skulle komme, på grunn av utfordringene som hadde dykket opp (Christensen et al., 2021, s.63).

Alt dette belyste NPM-reformene. I senere år dykket opp Hermansenutvalget med utredningen NOU 1989:5 En bedre organisert stat (Thorsvik, 2021, s.435; Christensen et al., 2017, s.162-163). Utredningen var veldig innflytelsesrik som ble senere innstilt og var med å gi de løsningene som ble etterspurt av politikerne. Utvalget kom med ulike anbefalinger for valg av tilknytningsform til m.m. for å utvikle det omfattende eierskapet (Christensen et al., 2017, s.162-163). Som følge av dette fikk Norge en rekke fristillingsreformer som omdannet statlige forvaltningsbedrifter til selskaper, samtidig fikk selskapene en operasjonell selvstendighet fra staten (Thorsvik, 2021, s.435; Meld. St. 6 (2022-2023), s.15).

Rundt 1990- og 2000-tallet, gjennomgikk Norge i takt med utredningen en radikal fristillingsprosess av forvaltningsbedriftene fra offentlig kontroll til konkurranseutsatte selskaper og ikke minst fikk selskapene en større kommersiell frihet med reorganisering som særlovsselskaper, statsforetak og statsaksjeselskaper (Christensen et al., 2021, s.228; Meld. St. 6 (2022-2023), s.15). Dette «*skulle kunne legge mer vekt på kommersielle interesser for å kunne konkurrere i framvoksende markeder*» (Christensen et al., 2021, s.63). I lys av den andre bølgen, skriver Christensen et al., (2021, s.63):

«Selv om denne bølgen ikke var så styrt og konsistent som den første, lå det noen klare politiske drivkrefter bak, og disse var politisk inspirert av et ønske om en nyliberal og mindre stat samt ønsket om endring av tilknytningsformer gjennom mer fristilling».

Disse endringene ga selskapene en større handlefrihet fra både politiske- og administrative styringssystemet (Thorsvik, 2021, s.435). Christensen et al., (2021, s.63) skriver at *«Den dominerende administrative doktrinen var nå ikke lenger integrasjon og politisk kontroll,»*.

Kort sagt endret dette hele sentraladministrasjonens handlingsrom utover selskapene. Christensen et al., (2021, s.63) beskriver det nye systemet med *«Dette skulle, ifølge dem som ønsket en slik endring, medføre at politikerne fikk mindre kapasitetsproblemer og isteden kunne konsentrere seg om den bredere rammestyringen gjennom rollene som eier og regulator»* (Christensen et al., 2021, s.63).

Historiske ambisjoner og interesser har i løpet av tiden endret mesteparten det vi har for eierskapet i dag. Disse ambisjonene begrunner også hvorfor staten har innblandet seg i markedet med eierskap. Lie (2016, s.905) legger frem tre karakteristikk for dette, der han nevner nasjonale, sosiale og økonomiske kontekster. Med dette peker Lie (2016, s.905) på det vedvarende mangel på robuste investorer, en sterk tilbøyelighet for å unngå utenlandsk innflytelse i økonomien, og et høyt nivå tillit til staten som beskytter av felles interessene.

Eierskapet har blant annet vært et stridsspørsmål i liberaldemokratiens venstre- og høyreside, særlig i politisk teori mellom liberalismen med sin markedsøkonomi og kommunismen med sin planøkonomi. Samme dilemmaet var stilt til økonomisk teori om staten bør ha eierskap eller ikke (Lie, 2016, s.906). I løpet av tiden har norske regjeringer vært pragmatiske i saker, på tross av politiske ideologier (Lie, 2016, s.912; Meld. St. 6 (2022-2023), s.16). Christensen et al., (2017, s.160) skriver at regjeringene *«De har vært mer preget av pragmatisme og konsensus enn av ideologi, og mer fokusert på å øke effektiviteten i forvaltningen gjennom ombygging enn å bygge ned offentlig sektor»*. Historien i eierskapspolitikken har vist frem ulike holdninger. Til tross for at høyresiden var preget av liberalisme kan det pekes på at regjeringen ikke var så tilsynelatende til å fjerne hele eierskapet, selv om venstresiden har vært mottakelig av privatisering. Det store spørsmålet eller utfordringen som lå i grunn for Norge var konsekvensene av å ha så stort eierskap i markedet og om staten kunne styre bedre eller dårligere enn private aktører (Thomassen, n.d).

Som sagt i løpet av historien har Norge vært en statskapitalist som måtte utvikle og utbygge deler av nasjonen på grunn mangel til eiermiljøer med store kapitaler, motsetning til Sverige

som hadde rike enkeltpersoner med store familieformuer (St.meld. 22, (2001-2002), s.34; Christensen, 2018, s.135-136). Derfor har staten innblandet seg i markedsøkonomien for å utvikle og å bygge opp industrien, dette var primært en av de handlingene som førte til blandingsøkonomi. Riktignok har staten brukt sin kapitalmakt i markedet og ikke minst favorisert sine egne bedrifter for å utvikle nasjonen (St.meld. 22, (2001-2002), s.5). På tross av mangel til eiermiljøer (Christensen, 2018, s.135), har statlige selskapene vært med å konstruere nasjonen bidratt med finanser til statsbudsjettet med overskuddene fra oljevirkksomheten, der det fikk Norge til å blomstre opp og drive de store investeringene nasjonalt og internasjonalt (Lie, 2016, s.923).

Eierskapet har gjennom tiden vært et styringsverktøy for staten til å iverksette nasjonale ambisjoner, i tross for passiv statsintervensjon og forstyrrelser i markedet. Likevel har utfordringene vært sterk nok at Nærings- og fiskeridepartementet (2019a) skriver at:

«Selv om det i flere tilfeller er gode begrunnelser for at staten er eier i selskaper, medfører statlig eierskap noen særskilte utfordringer. Dette kan være potensielle rollekonflikter mellom statens ulike roller, forsterkede prinsippal-agent-problemer, svakere forutsetninger for å utøve verdiskapende eierskap og uheldig maktkonsentrasjon.»

Det er åpenbart at utfordringer oppstår i lys av statlig eierskap, blant annet forstyrrelser som skader det verdiskapende markedet eller at staten driver med dårlig selskapsstyring, og ikke minst uheldige maktkonsentrasjon som dukker opp i blandingsøkonomien som favoriserer sine egne selskaper (St.meld. 22, (2001-2002), s.5). Rundt 1980-90-tallet bestemte fleste nasjonene for å redusere eierskapet sitt av de lignende grunnene, mens Norge valgte en annen retning, enn å selge hele eierskapet (Meld. St. 8, (2019–2020), s.16).

Derfor har ulike regjeringer sittet med ulike ambisjoner og intensjoner for å endre og profesjonalisere eierskapet. I forhold til dette skriver Nærings- og fiskeridepartementet (2019a) at «Statens eierpolitikk, som fremlagt i eierskapsmeldingen tar sikte på å redusere slike utfordringer og å bidra til best mulig måloppnåelse i det enkelte selskap.». Likevel er det et grunnlag dersom utfordringene ikke finner sted, vil løsningen være å privatisere selskapene, enn å skade og forstyrre markedet eller føre til dårlig selskapsstyring og verdiskapning.

På grunn av slike dilemmaer og utfordringer ser denne masteroppgaven en viktig betydning for å utvikle, endre og profesjonalisere eierskapet, i motsetning til å privatisere hele omfanget. Forskningen kaster lys over styringsambisjonene som har vært med å profesjonalisere

eierskapet gjennom regjeringsperiodene og som har gitt muligheten til å eie fremover, i tross for å forstyrre markedet og selskapene. Det er her statsvitenskapelig studie er egnet til å forstå de ulike utfordringene og til å finne ut løsningene som har blitt valgt gjennom de siste 12 årene, av den grunn ligger det i vår ambisjon til å belyse de sentrale styringsambisjoner rundt ulike regjeringsperioder og som kan forklare dagens eierskapspolitikk i Norge.

1.3.2 Den norske staten som en aktør i markedet

Staten er en betydningsfull og en dominerende aktør i markedet, og ikke minst med en tredjedel eierskap i Oslo Børs (Lie, 2016, s.904), vises staten som en mektig kapitalist og en innflytelsesrik aksjonær i det norske næringslivet. Eierskapet gir et betydelig verktøy for staten til å gi ordre for produksjon, utbygging og utvikling.

«Verdien av statens eierandeler i selskapene hvor statens mål som eier er høyest mulig avkastning over tid var ved utgangen av 2021 beregnet til 999 milliarder kroner. Av dette utgjorde 844 milliarder kroner statens aksjer på Oslo Børs.»

(Nærings- og fiskeridepartementet, 2020)

Med eierskapet er det norske kongeriket en gigant i næringslivet. Begrunnelse av det omfattende eierskapet deles i to grupper, det første gruppen involverer selskaper som er i konkurranse med andre i markedet, som staten eier på grunn av å bevare hovedkontorene, samt for eie viktige selskaper for nasjonens betydning og ikke minst for å sikre felleskapets naturressurser som olje og gass, mens den andre gruppen omfatter statens oppgaveløsninger som er organisert etter som selskapsform, for få mer selvstendighet og uavhengighet (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019a). Staten som en aktør i markedet kan kategoriseres med «eier, regulator, bestiller, kontrollør og finansiør» (Christensen et al., 2021, s.227).

Staten har en avgjørende rolle enn andre aktører i markedet, det har vært en intensjon om å stramme makten sin, for å ikke skade markedet og for å ikke forstyrre de konkurranseutsatte.

1.3.3 Omfanget av det statlige eierskapet

Gjennom det historiske endringene har eierskapet fått ståstedet som det er i dag. Dette består av 70 selskaper delt mellom 12 departementer (Meld. St. 6 (2022-2023), s.9). Disse selskapene er enten deleid eller heleid av staten (Thomassen, n.d).

Eierskapet involverer en rekke unike og ulike foretaksform som har fristilt seg fra statsadministrasjonen (Thomassen, n.d). Av dette har staten fått en armlengdes avstand til selskapene med en avgrenset virksomhetsstyring.

Disse selskapene har enten sektormål som skal forvaltes eller har kommersielle mål som må å ledes mot høyest mulig avkastning (Meld. St. 8, (2019-2020), s.27; Nærings- og fiskeridepartementet, 2020).

I tillegg til det staten eier, har selve selskapene også et eget eierskap i sin portefølje. Folketrygdfondet har et ganske omfattende eierskap gjennom sitt Statenspensjonsfond Utland (SPU) som er medeier i mer 9000 utenlandske selskaper (Thomassen, n.d).

1.4 Norsk kontekst for statlig eierskap

Det som skiller det norske statlige eierskapet fra andre nasjoner, er maktspillerrommet som er blitt omdannet gjennom regjeringssperiodene. Regjeringene har ført inn mange ulike endringer av unike art for å profesjonalisere eierskapet. Her er det snakk om lovendring, organisering av selskapene, åpenhet, sterkere rapportering og ulike praksiser.

På andre siden er det konstitusjonelle rammeverk som begrenser statens hånd utover selskapene. Av disse er det lover og praksiser som har endret statens tilknytning til selskapene. Hvert av selskapene har ulike foretaksform med ulike regler og lover. For eksempel så har aksjeselskapene egen aksjelov som begrenser innblanding fra myndighetene. Det konstitusjonelle rammeverket begrenser myndighetene mot en disiplinert retningslinje og til et begrenset handlingsrom.

Dette har i løpet av tiden endret statsrådets makt og myndighet utover statlige selskaper. Nåværende folkevalgte har fått nytt praksis til å styre selskapene i et bevist handlingsrom som er begrenset med full tilgang til styring. Dette har ført til at statsråden, ikke kan styre direkte i selskapene, på tross av høy eierandel og rollen som statsråd. Det er blitt ført in praksiser så statlige selskapene kan få selvstendig ledelse og at statsråden kan instruere det gjennom generalforsamlingen sammen med andre aksjonærer.

Utenom nasjonale omstendigheter foreligger det internasjonale føringer og råd til å lede offentlige eide selskaper. OCED kommer med ulike retningslinjer på hvordan staten kan styre eierskapet. Andre rammer som går utover det statlige eierskapet er EØS-regler som blokker

regjeringen til å gi direkte statsstøtte, av ulike grunner som konkurransemessige hensyn som medlemskapet forbyr nasjonene (Meld. St.8, (2019–2020), s.68).

1.4.1 Dagens organisering av det statlige eierskapet

Eierskapet forvaltes av regjeringen, mens stortinget blir værende som kontrollmyndighet, der departementene gir oppfølging av selskapenes sektorpolitiske oppgaver (Meld. St.8, (2019–2020), s.103). Se nærmere i tabell 1 til forholdet mellom eierskapet og stortinget.

«Etter Grunnloven § 19 er det regjeringen som forvalter statens aksjer i aksje- og allmennaksjeselskaper og eierskap i andre selskapsformer som statsforetak og særlovselskap.

Forvaltningen av eierskapet er i henhold til Grunnloven § 12 andre ledd delegert til ulike departementer. Statsrådets forvaltning av eierskapet utøves under konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar» (Meld. St.8, (2019–2020), s.63)

Ifølge grunnloven er det kongen, altså regjeringen som er eier av det statlige eierskapet, men likevel har statsråden ikke myndighet til å selge eller kjøpe aksjer, det kreves nødvendigvis et stortingsvedtak for å gi statsråden fullmakt til dette (Meld. St.8 2019–2020, s.63). Som følge av dette må statsråden bestille stortingsvedtak om det skal kjøpes opp eller selges ned av eiendeler. Dette gjelder også andre vilkår som fusjonering.

«De rettslige rammene for statens eierutøvelse er først og fremst lagt gjennom konstitusjonelle rammer i Grunnloven og rollefordelingen mellom eier og selskapets ledelse i selskapslovgivningen.» (Meld. St.8 2019–2020, s.63)

Statsrådets myndighet i selskapene er rammet på virksomhetens foretaksform, eierandelen og rollefordelingen i selskapet (Meld. St.8 2019–2020, s.63-66). I aksjeselskaper vil statsråden sitte som aksjonær i generalforsamling, mens styrevervene sitter i styret og forvalter selskapet gjennom utvalgte administrerende direktør (Meld. St.8 2019–2020, s.63-65). Selv om dette setter statsråden utenfor selskapsledelsen, er det riktignok aksjonærene i generalforsamlingen som instruerer selskapet og utvelger styrevervene, dette gir statsråden en maktrom til å velge styrevervene og muligens styrelederen i selskapet, og ikke minst får eierne i generalforsamlingen en instruksjonsmyndighet som gir aksjonærene makt til å gi overordnet retning og mål for selskapet (Meld. St.8 2019–2020, s.65-66).

Videre sies det at:

«Bestemmelsen i aksjeloven § 5-1 innebærer at generalforsamlingen står i et overordningsforhold til styret og kan instruere styret. Dette kan være generelle instruksjoner eller spesielle instruksjoner for den enkelte sak. Styret plikter i utgangspunktet å rette seg etter slike instruksjoner. Hvis styret er uenig i en instruks og ikke ønsker å følge den, er alternativet at styremedlemmene trekker seg fra vervet. Generalforsamlingens instruksjonsmyndighet er imidlertid ikke ubegrenset.» (Meld. St.8 2019–2020, s.65-66).

Som følge av dette vil statsråden ha et betydelig makt, så lenge eierandelen er dominerende og det er andre fortaksform enn aksjeselskap. I aksjeselskaper er det andre lovgivninger som begrenser statlig innblanding. Det er viktig å nevne at i heleide selskaper gis det rett gjennom lover at staten får en utvidet kontroll og ikke minst sies det at «I statsaksjeselskaper og statsforetak er generalforsamlingen ikke bundet av styrets eller bedriftsforsamlingens utbytteforslag og kan vedta et høyere utbytte enn hva styret eller bedriftsforsamlingen foreslår, jf. aksjeloven §20-4 nr. 4 og statsforetaksloven § 17.» (Meld. St.8 2019–2020, s.66-67).

Tabell 1 Den norske eiermodellen fra Nærings- og fiskeridepartementet (n.d.)



Tabellen ovenfor viser den konstitusjonelle rollefordelingen og styreutøvelsen av eierskapet. Det belyser også rollefordelingen av selskapenes styre og administrerende direktør og blant annet forholdet mellom stortinget og regjeringen sammen med selskapet.

2.0 Teoretisk rammeverk

I teorikapittelet presenteres ulike teorier om styring der tre sentrale styringsformer presenteres; hierarkisk styring eller tradisjonell offentlig administrasjon (Public Administration), ny offentlig styring (New Public Management) og samstyring (Governance) (Osborne, 2010). I tillegg kobles teoriene om styringsformer til et resonnement som bygger institusjonell teori. Disse tre retningene har særegne elementer og ikke minst som har utviklet i takt med hverandre. Styringsformene er tre forskjellige regimer for offentlig sektor som har utviklet seg i forhold til en rekke trender av forvaltningsreformer (Osbourne, 2010, s.1-2). Med andre ord er det altså tre forskjellige policy og implementeringsregimer (Osbourne, 2010, s.1-2). Ved siden av styringsregimene skal institusjonell teori belyse stabilitet og kontinuitet gjennom ulike regjeringsperioder. Samlet vil det teoretiske rammeverket benyttes for å analysere hvordan staten har endret og profesjonalisert det statlige eierskapet over tid gjennom ulike regjeringsperioder.

2.1 Tradisjonell offentlig administrasjon

Først og fremst skal vi gjennomgå den klassiske og tradisjonelle offentlig administrasjonsformen som ble aktuelt mange år. Dette blir også kalt for Public Administration (PA), denne styringsformen er grunnlagt etter en sterk byråkratisk styring med hierarkisk oppbygd styreledelse. Denne styreformen er oppbygd med sitt sterke fokus til prosedyre og regelbasert byråkrati.

I løpet av tiden har styringsregimet gitt staten sterk politisk styring og kontroll. I dette kapitlet skal vi gjennomgå sentrale trekk ved denne teorien. Det er viktig å nevne at mesteparten av kapitlet er tatt fra kandidatens tidligere verk.¹

Tradisjonell offentlig administrasjon har vært en fremgang for staten til å utøve raske og direkte beslutninger, med dette har byråkratiet hatt en sentral rolle til å utforme og iverksette politikk (Osbourne, 2010, s.2). Styringsregimet har vært et middel til å få frem ulike statsapparater og virkemidler. Gjennom denne styringsregimet har det gitt oppstand til ulike statseide virksomheter, direktorater og etater. Med sitt sterke preg for styring har styringsregimet ført til en sterkere kontroll ovenfor samfunnet med en maktsentralisert sentraladministrasjon (Røiseland og Vabo, 2016, s.18-19).

¹ Mesteparten av kapitlet er hentet fra kandidatens tidligere eksamensinnlevering i emnet «Styring og nettverksorganisering i offentlig sektor» med innleveringsdato 06.10.2021

Offentlig administrasjons styremåte er bygget etter weberianske byråkratiseringsmodell (Bouckaert et al. 2010, s.35), som er dannet etter en disiplinert offentlig styring og forvaltning. Mer spesifikk til dette skriver Røiseland og Vabo (2016, s.19) at «*Regimet vektlegger styring gjennom lovgivning og byråkratiets utforming av regler og retningslinjer. Staten blir sett på som en enhetlig aktør, og grensene mellom offentlig og privat er godt definert.*».

Styringsregimet blir utalt som hegemoni av offentliges tjenesteytelse (Osbourne, 2010, s.2). I dette styringsregimet er det tydelig skille mellom hvordan administrasjonen og politikken skal utarbeide, slik som Røiseland og Vabo (2016, s.19) skriver at «*Politikernes oppgave er å utforme politikken, mens byråkratiets oppgave er å iverksette den.*».

Denne styringsformen leder gjennom en «top-down» ledelse, med normer og standarder, og ikke minst med rutiner, tilsyn, inspeksjon og intervensjon (Bouckaert et al. 2010, s.35). Sentraladministrasjonen er den dominerende makten som lager mål og spilleregler for byråkratiet til å utføre oppgavene i sine feltområder.

Som nevnt er styringsformen oppbygd med hierarkisk styremåte der topplederen i byråkratiet er underlagt av ledere som får ordre og prosedyre til å lede sine virkeområder. Styreformen er en byråkratisk og autoritær modell som utarbeider etter loven, regulering og samt prosedyrer som gis en retning på det strukturelle måten administrasjonen skal arbeide på. Lignende til dette, sier Bouckaert et al. (2010, s.35) at “*Within hierarchical institutional arrangements the central pattern of interaction is authority, operationalized in administrative orders, rules and planning on the one hand and dominance and authority as the basic control system on the other.*”. I hierarkiske styremåten koordineres arbeidet gjennom vertikal koordinering og ingen kan gjennom horisontal koordinasjon pålegge beslutninger og ikke minst benytte hierarkisk autoritet, fordi kontrollen og makten er undergitt av topplederen som er øvert i organisasjonen (Bouckaert et al. 2010). Dette var tilfellet for statseide virksomheter.

Dette styreregimet var veldig særpreget til det historiske samfunnsstyringen og var veldig utbredt i hele etterkrigstiden av Norge til 1980-tallet (Røiseland og Vabo, 2016, s.18-19). Utbredelsen av denne styringsformen var at staten skulle inngripe alle samfunnsdeler for å igangsette tilsyn og kontrollmyndighet, men også for å tilfredsstille samfunnsoppgavene og -behovene. Som følge av dette har staten i tråd med styringsformen etablert mange forvaltningsbedrifter, etater og direktorater for å bygge og utvikle nasjonen.

Selv om at styringsformen er effektivt til å utøve raske beslutninger så må vi nevne at Public Administration har vært kostnadskrevende for staten. På den ene siden førte dette til dårlig verdiskapning, mangel til fagligkompetanse, og ikke minst mangel til å håndtere i de ulike sektorområdene. På den andre siden ble det skapt en betydelig makt ovenfor samfunnet som var uoversiktlig, ettersom samfunnsbehovene ble mer komplekse og vanskeligere.

Forskningsspørsmål;

Det vil være interessant om stortingsmeldingene uttrykker tvangsmakt som regjeringen kan utøve mot selskapene. Altså i hvilken grad kan staten påvirke selskapene av en sterk hierarkisk styring?

Det være aktuelt å undersøke om det ligger begrunnelser av endring fra denne styringsregimet.

Det er interessant å undersøke hvorfor staten har skillet mellom rollene sine, siden rollene kan brukes for å utvikle raskere.

Gjennom tradisjonell offentlig styring er det interessant å undersøke ... fokuset på demokratiske aspekter, vektlegging av åpenhet og muligheter for politikk innsyn og kontroll.

Basert på teori om tradisjonell offentlig styring er det interessant å undersøke regjeringens maktrom i forhold til ulike foretaksform.

2.2 New Public Management

New Public Management (NPM) eller det som blir kalt for ny offentlig styring er en samlebetegnelse på en reformbølge og utviklingstrekk innenfor statlig styring i en rekke stat som hadde sitt utspring mot slutten av 1970-tallet (Røiseland og Vabo, 2016, s.19).

Karakteristiske kjennetegn ved disse reformene var blant annet markedsretting av selskaper, konkurranseutsetting, privatisering, organisering som eller dividering til resultatenheter, internprising, bruk av stykkprisfinansiering, ulike incentivordninger, belønningsmekanismer og m.m. (Hood 1991, s.4-5).

I lys av teorien skal vi belyse sentrale styringsambisjoner som har vært med å endre og utforme det statlige eierskapet.

Denne styringsformen blir gjerne beskrevet som en reaksjon på en rekke samfunnsproblemer og kollektive utfordringer som ble skapt i konsekvenser av samfunnsutviklingen, som følge av sterk byråkratisering og tradisjonelle offentlig administrasjon i etterkrigstiden (Røiseland og Vabo, 2016, s.17). En viktig lærdom var å lære myndighetene, det privatsektoren hadde som styringsmetoder (Osbourne, 2010, s.3). Det sies at «*Hovedkomponentene i NPM er markedsretting, organisatorisk oppsplitting og styring gjennom insentiver*» (Christensen et al., 2021, s.221). Med trekk fra hovedkomponentene har produksjonsenheter i forvaltningen og selve forvaltningsbedriftene fått nytt virksomhetsstyring og preg.

Følge av styringsregimet fikk staten en mer regulerende karakter med praktisk styring, der selskaper/virksomheter fikk en armlengdes avstand fra sine beslutningstakere (Osbourne, 2010, s.3), dette var noe som førte at offentlige etater eller direktorater fikk mer selvstendig autonomi, mens offentlige selskaper ble løst gjennom privatisering, og førte til mindre og mer aksjonærpreget styring gjennom styrevervene.

NPM-reformene førte til store forandringer og reformer i forvaltningen som på mange måter representerte et brudd på tradisjonell offentlig administrasjon. I forhold til dette peker Christensen et al., (2021, s.221) på at «*NPM er endimensjonal med sitt sterke fokus på kostnadseffektivitet og legger mindre vekt på andre hensyn i forvaltningen som politiske signaler, faglige hensyn, rettigheter, likbehandling, forutsigbarhet og berørte parteres interesser.*».

Disse reformene førte til at offentlig sektor fikk en mer regulerende karakter som endret handlingsrommet til offentlig sektor på mange ulike måte (Røiseland og Vabo, 2016, s.20).

Beskrivelsen av den nye ordningen blir omtalt med at «*This transformation of the public sector involves less government (or less rowing) but more governance (or more steering).*» (Rhodes, 1996, s.655). I tråd med disse uttrykkene vil det være interessant å forske på hva som har skjedd og hva slags handlingsrom ble dannet i lys av NPM-reformene.

2.2.1 Bakgrunnen for NPM-reformene

Statslederne Margaret Thatcher og Ronald Reagan fremheves gjerne som viktige i reformeringen av forvaltningen til Storbritannia og USA (Røiseland og Vabo, 2016, s.17). I løpet av deres perioder som sittende statsledere ble det gjennomført omfattende reformer av den offentlige forvaltningen i begge land, der særlig store privatiseringsprosesser ble gjennomført, med en betydelig reduksjon av offentlig makt og kontroll (Røiseland og Vabo, 2016, s.17). Bakgrunnen for dette var byråkratiske makten var ikke dekkende for samfunnet og staten, samtidig førte forvaltningsbedriftene til dårlig verdiskapningen. Det var behov for å effektivisere tjenestene, skape bedre kostnadseffektivitet og til å få kvalitet på arbeidet. Prosessene bidro til fragmentering og desentralisering av statsmakten (Rhodes, 1996). I løpet av Thatcher administrasjonen utførte de store privatiseringsprosesser gjennom nedleggelse av statlige virksomheter og delegering av makt og myndighet for offentlige apparater (Christensen, 2018, s.135). Rhodes beskriver hennes periode med:

"The government of Margaret Thatcher sought to reduce their power by using markets to deliver public services, bypassing existing networks and curtailing the 'privileges' of professions, commonly by subjecting them to rigorous financial and management controls." (Rhodes, 2007, s.1245).

Rhodes (1996, s.661) argumenterte for at konsekvensen av denne reformperioden var en uthuling av staten, som svekket statsmakt. Forfatteren pekte på fire sentrale punkter; det første var at staten hadde privatisert seg og redusert omfanget og formen for statlig intervensjon; mens andre punktet var tapet av funksjoner som sentrale og lokale myndigheter hadde til tjenestelevering; tredje punktet var at myndighetens funksjon ble tapt til EU-institusjoner; det siste punktet peker Rhodes på at offentlige tjenestemenns skjønn ble satt til grense for den nye ledelsen og tydeligere politisk kontroll med skarpere linje mellom politikk og administrasjon.

NPM-reformene førte til en sterk desentralisering av makten, som skapte stor fragmentering av det offentlige myndigheten, slik at den delegerte myndighet kunne finne frem den beste løsningen i samfunnet og få det beste resultatet eller måloppnåelsen (Rhodes, 1996).

2.2.2 Fristilling og statens horisontale roller

Den største forskjellen med NPM-reformene var at offentlig sektor hadde ikke så tilsynelatende forskjeller med privat sektoren, derfor var privat sektoren like godt egnet til utføre statlige oppgaver, tjenester og praksiser (Røiseland og Vabo, 2016, s.20). Dette var noe som åpnet rom for fristilling. Røiseland og Vabo (2016, s.17) skriver at «*Offentlige virksomheter har derfor mye til felles med private bedrifter, slik at organisering, styring og ledelse er allmenne prosesser, og modeller kan kopieres på tvers av skillet mellom offentlig og privat*».

Fristilling har et mål om å styrke tjenestelevering og utvikle evnen for å utføre tjenesten best mulig måte, selv om dette reduserer innsyn, politisk innflytelse og styring for det folkevalgte. Christensen et al., (2021, s.227) skriver at de økonomiske ideene bak ny offentlig styring danner en betydelig mistillit til politikerne og administrative ledere, der det sies at politikerne formulerer gjennom sine egeninteresser som i realiteten fører til effektivitetstap med hensikten til å bli gjenvalgt i politikken, mens byråkratiske ledere er opptatte av sine egne budsjetter, organisering og sine egne programmer som fører til effektivitetsvik, av slike holdninger bør makten svekkes ved å danne kontraktsordninger og markedsløsninger for å skape effektivitet og ikke minst for å plassere kontrollmekanismer til å ha tillit for «*delegert myndighet og markedsløsninger fungerer etter intensjonene,*» (Christensen et al., 2021, s.227).

Dette var noe som førte til at privat sektor importerte offentlige oppgaver og tjenester, samt som har gitt offentlige virksomheter en fristilling fra staten eller oppgavene (Røiseland og Vabo, 2016, s.20; Thorsvik, 2021, s.434). Christensen et al., (2021, s.227) reflekterer at:

«Dette tvisynet på sentrale aktører og styring reflekteres i at man sier at NPM kan fremme sentral styring og kontroll, men samtidig delegerer og gi lederne på et lavere nivå utvidet handlingsrom, uten at det er helt klart hvordan dette skal skje samtidig».

Dette blir også kalt for den desintegreerte modellen, som fører til at organisasjonene desintegrerer fra sitt tilknytningsorgan, og som naturligvis blir eget rettssubjekt (Christensen et al., 2021, s.227-228). I utgangspunktet av dette skriver Christensen et al., (2021, s.227) at det skal ikke bli overlapping mellom funksjoner og dette skal splittetes opp mellom spesialiserte organisasjonsenheter for hver enkelt funksjon eller oppgave gjennom horisontal oppdeling i sentraladministrasjonen (Christensen et al., 2021, s.227). Av dette skal det være tydeligere rolleskille som eier, regulator, bestiller, kontrollør (Christensen et al., 2021, s.227). Samtidig

sier Christensen et al., (2021, s.227) at gjennom den vertikale differensieringen skal man skille mellom rollene klarere slik at det blir fordelt mellom hva som er utførende, tjenesteytende og produserende. Videre skriver Christensen et al., (2021, s.228) at gjennom den vertikale differensieringen, skal organisasjonene fristille enten gjennom en intern eller ekstern fristilling av sentraladministrasjonen, der ekstern fristilling endrer forvaltningsorganenes eller forvaltningsbedriftenes tilknytningsform til ulike foretaksform som skal gi friere rom og som skal gi mer selvstendig handlingskraft, mens for intern fristilling delegeres og differensieres virksomheten fra sin egen tilknyttingsorganisasjon (Christensen et al., 2021, s.228).

Istedenfor å skape overlapping mellom funksjoner, så skal enhetene/organisasjonene delegeres for å utføre ulike funksjon eller oppgave, og ikke minst at staten legger tydelig skille mellom rollene sine på horisontalt nivå (Christensen et al., 2021, s.227-228). Dette gjenspeilte i Norge da: «... *forvaltningsbedriftene på 1990-tallet gjennomgikk radikale fristillinger i retning av langt større kommersiell frihet gjennom reorganisering til særlovsselskaper, statsforetak og statsaksjeselskaper*» (Christensen et al., 2021, s.228). Naturligvis medførte dette til at politiske styringen ble svekket på grunn av avstanden som ble skapt av selskapenes foretaksform og eierandel (Christensen, et al., 2021, s.228). Christensen et al., (2021, s.228) poengterer at:

«Styrene og den daglige ledelsen i selskapene har fått utvidete, formelle fullmakter med tilsvarende dårligere muligheter for å gripe inn fra den politiske ledelsens side, noe som resulterer i at de kommersielle interessene kommer i forgrunnen og de politiske hensyn mer i bakgrunnen.»

Christensen et al., (2021, s.229) peker på at det politiske handlingsrommet og ikke minst styringen av offentlige selskaper ble svekket under det nye styringsregimet. I helhet resulterte dette med at virksomhetene skilte seg fra integrerte del av forvaltning, som førte til at virksomhetene fikk større grad av autonomi gjennom å bli organisert som selvstendige rettssubjekter (Thorsvik, 2021, s.434).

Som Rhodes (1996, s.655) tidligere definisjon til det nye handlingsrommet med mindre roing og mer styring, så skriver Røiseland og Vabo (2016, s.20) lignende med at «*Politikerne setter de overordnede målene, mens de ulike offentlige virksomhetene er ansvarlige for å nå disse målene innenfor gitte ressursrammer*».

Fristilling av offentlig virksomheter, som nevnt har ulike mål og hensikter, med dette forklarer Thorsvik (2021, s.434) at enkelte virksomhet skal få friheten til å styre seg selv og finne frem hvordan de skal løse utfordringene utenom politisk styring og byråkratisk kontroll fra sentralforvaltningen. På den ene side har selskapene fått større fleksibilitet, i det friere for å opprette, nedlegge og gi midlertidige stillinger, og ikke minst sies det at de ligger utenfor hovedtariffavtalen og har større fleksibilitet når det gjelder lønnsvilkår i forhold til prestasjonslønn og lønnsulikhet (Christensen et al., 2021, s.222, 225). For det andre har virksomhetene fått faglig og kommersielt frihet. Med dette har selskapene fått friere rom til å styre seg selv og ta rasjonelle beslutninger med sin vilje, uten dømmekraft fra folkevalgte. Likevel åpner dette for en kritisk argumentasjon der Christensen et al., (2021, s.227) sier at:

«Det grunnleggende demokratiske problemet er hvor langt man kan gå i retning av å gi de ulike virksomhetene større autonomi, slik at de kan drive mest mulig kostnadseffektivitet, uten at de blir så fristilt at overordnet politisk ledelse mister mulighetene for politisk styring, kontroll og standardisering».

I hvilken grad skal staten gi fra seg virksomheten? Både aksjeloven og regjeringens sine egne prinsipper har gitt begrenset kurs til å styre selskapene utenom innblanding, likevel kan staten fremdeles styre som aksjonær og bevare selskapene med eierskap.

2.2.3 Markedsretting og konkurranseutsetting

I det nye styringsregimet formulerer Osbourne (2010, s.39) at bruken av markedsprinsipper innen NPM har blitt stemplet som en fremgangsmåte for å øke effektiviteten og styrken i offentlig sektor, ved å åpne opp offentlig sektor for mer konkurranse og bruke mer forretningsmessige virkemidler for styring. Markedsretting og konkurranseutsetting er rett og slett med å åpne offentlig sektor for det private markedet. Det som kjennetegner markedsretting er økt konkurranseeksponering av kommersielt orienterte statsselskaper, offentlig-privat samarbeid, fristilling i takt med del eller hel privatisering eller omdanning til aksjeselskaper (Christensen et al., 2021, s.222-230). Markedsretting kan også være med å fordele en produksjonsenhet fra forvaltningen som blir konkurranseutsatt (Christensen et al., 2021, s.229).

Som følge av dette skriver Bevir (2009, s.10) at den ekstreme formen for markedsretting er å privatisere, ved å overføre offentlige eiendeler til den private sektoren. Markedsretting kan også være en form for å børsnotere forvaltningsbedrifter, eller at bedriften selges til sine ansatte, eventuelt at selskapene blir oppkjøpt av andre offentlige selskaper (Bevir, 2009, s.10).

Ut fra slike reformer har offentlige sektoren fått en mer regulerende karakter, der staten har markedsrettet selskapene sine, og ikke minst åpnet og dannet for økt konkurranse via anskaffelser for å få bedre og rimeligere tjenester (Røiseland og Vabo, 2016, s.20). Blant annet av konkurranseutsetting og markedsretting vil private selskaper konkurrere imellom seg med offentlige selskaper til å vinne kontrakter for anskaffelser (Christensen et al., 2021, s.230). Samtidig er sentralmyndigheten med å må betale egne selskaper for å få utført de ulike tjenestene eller for å ivareta eller utføre såkalte ikke-kommersielle hensyn, til tross av bestiller rollen som staten har fått (Christensen et al., 2021, s.229-230).

Privatisering av noen monopolfelt er også en form for markedsretting og konkurranseutsette, slik som jernbane, post, kringkasting og telekommunikasjon ble privatisert gjennom tiden til private aktører for å ta over de nye handelsområder (Christensen et al., 2021, s.229). Om Vinmonopolet AS skulle privatiseres, og få markedsretting og konkurranse ville dette bringe inn nye selskaper i dette handelsfeltet. Samtidig det Christensen et al., (2021, s.229) skriver «*Sykehusene har blitt omdannet til foretak, noe som innebærer økt markedsretting og anbudskonkurranse.*». Med andre ord åpner dette for nye og private sykehus.

For å summere opp kan det sies at staten har fått et nytt handlingsrom og forsterket regulatorisk rolle gjennom markedsretting av offentlige selskaper.

2.2.4 Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring (MRS) er en styringsfilosofi for å nå mål og resultatoppnåelse gjennom innsatsfaktorer med å stille krav til resultatkontroll og resultatrapportering (Christensen et al., 2017, s.161). Christensen et al., (2021, s.223) sier at «*I vid forstand kan MRS oppfattes som en resultatorientert styringsfilosofi, et allment, overordnet prinsipp eller en ide om styring som må tilpasses den enkelte virksomhet.*». I resultatstyring forsterkes fokuset gjennom å beordre kravet til dokumentasjon, evaluering og revisjon, slik at lederne kan ut fra den samlede indikatorer, nå resultatmål (Osbourne, 2010, s.3). MRS stiller til sterk detaljorientering for å beskrive mål, operasjonalisere og undersøke resultatindikatorer og ved siden av planlegges det med å lage tiltaksplan, risikostyring, insentivsystem, og måloppnåelse, som skal senere tilbake rapporteres for å lage en ny resultatindikator (Christensen et al., 2021, s.223-224).

Christensen et al., (2017, s.161) påstår at dette kan ses som et strukturell-instrumentelt virkemiddel for politisk og administrativt lederskap. Det sies også at «*Politikerne gir ofte i*

prinsippet uttrykk for at de vil slippe detaljstyring, men samtidig vil de gjerne kunne gripe inn i enkeltsaker med stor politisk symbolverdi.» (Christensen et al., 2021, s.226).

Mer detaljert går Christensen et al., (2017, s.161) å beskrive MRS med:

- 1. Før det første gjelder det formulering av klare, stabile, konsistente og konkrete mål. Innholdet av målene kan være av ulikt slag, og er opp til ledelsen å fastlegge.*
- 2. For det andre gjelder det resultatmåling, der informasjon om oppnådde mål skal rapporteres tilbake til overordnet nivå med utgangspunkt i spesifiserte resultatindikatorer.*
- 3. For det tredje gjelder det resultatoppfølging, ut fra prinsipper om at suksess og gode resultater skal belønnes, mens manglende resultatoppnåelse skal straffes.*

Som følge av fristilling med offentlige selskaper har staten fått et nytt rolle til selskapsstyring, der mål- og resultatstyring har blitt sentrale virkemidler for folkevalgte. Sørensen (2010, s.6) skriver at «Hovedmodellen for styring av selskaper er å gi styret stor frihet til å fastsette strategi og gjennomføre denne. Eier skal evaluere selskapets resultatoppnåelse og styrets innsats etter at beslutninger er truffet og tiltak gjennomført.». Dette beviser hvorvidt MRS har blitt en viktig maktfaktor for politikerne til å evaluere resultatoppnåelse. I splittelsen mellom forretningsmessige og sektorpolitiske selskaper er det ulike krav som stilles for evaluering og forventinger (Sørensen, 2010, s.6).

Det sies også at «Flere institusjonelle ordninger legger imidlertid til rette for at eierne kan vurdere resultatoppnåelse i etterkant av beslutninger og strategigjennomføring» (Sørensen, 2010, s.6). For å summere opp har statsråden et betydelig makt i generalforsamling med å evaluere resultatoppnåelse med andre aksjonærer og til å instruere og sette de overordnede målene i selskapet.

Forskningsspørsmål:

I lys av NPM vil det være særlig interessant å undersøke om det kommer til uttrykk et skarpere skille mellom statens roller gjennom ulike regjeringsperioder

Det vil være interessant å undersøke om det vektlegges større søkelys på å endre foretaksform og fravikelse fra politisk ledelse gjennom ulike regjeringsperioder

I lys av teorien vil være interessant å undersøke fristilling av statlige virksomheter og selskaper gjennom ulike regjeringsperioder.

Det vil være interessant hva slags markedsretting har blitt utført og hvorfor staten har privatisert selskapene til private aktører gjennom regjeringsperiodene.

Hva slags handlingsrom har staten fått i lys av NPM, og ikke minst hva slags handlingsrom har statsrådene.

Det vil være interessant å undersøke hvilke styringsambisjoner har blitt stadfestet for mål- og resultatstyring.

2.3 Samstyring (governance)

Den tredje styringsformen som dykket opp i nyere tid ble kalt for samstyring eller governance. Den nye styringsformen blir karakterisert med styring gjennom nettverk og partnerskap (Røiseland og Vabo 2016). Denne styringsformen bryter hverken tradisjonell offentlig administrasjon eller NPM, samstyring blir en supplerende styringsform (Røiseland og Vabo 2016, s.20). Dette styringsregimet skal belyse hvilke styringsambisjoner kommer til uttrykk i det nye handlingsrommet.

En viktig diskusjon som Thorsvik (2021, s.442) stiller opp er blant:

«En sentral problemstilling i governance-litteraturen er hvordan utviklingen av nye nettverksbaserte samarbeidsformer internasjonalt mellom nasjoner og lokalt mellom offentlige og ikke-offentlige aktører endrer innholdet i politisk ledelse».

I løpet av epoker med fragmentering og desentralisering av sentraladministrasjons makt og myndighet, rettes nå i sterkere grad mot styringsformer for å håndtere den økende kompleksitet i samfunnet fordi den enkelte organisasjons mulighet til å iverksette effektive tiltak alene har blitt redusert og komplisert (Røiseland og Vabo 2016, s.20). Økt kompleksitet har ført til sterkere behov for å nå ulike mål sammen med en rekke andre aktører (Thorsvik, 2021, s.440). Dette har økt behovet for samstyring og en mer interorganisatorisk samarbeid sammen med offentlige organisasjoner og selskaper (Røiseland og Vabo, 2016, s.20). Det er her styringsformen kommer til uttrykk ved at etater, direktorater og selskaper i større grad vektlegger samhandling og samarbeid med nasjonale eller internasjonale aktører gjennom partnerskap, nettverk og lignende for å nå de ulike utfordringene og oppgavene vi har i samfunnet vårt (Thorsvik, 2021, s.440). Lignende til dette skriver Røiseland og Vabo (2016, s.20) at *«Bakgrunnen for samstyring er en oppfatning av at produksjon av tjenester så vel som iverksetting av offentlig politikk har blitt tiltakende komplekst og fragmentert»*. Av den grunn har det blitt økende behov for å samstyre for å nå mål og for å iverksette offentlig politikk sammen.

2.3.1 Utviklingstrekk som har økt søkelyset på samstyring

Omveltningen til dette regimet forklares med fragmenteringen og desentraliseringen av NPM-reformene, som har begrenset det politiske styringssystemet der folkevalgte har fått en redusert og svakere politisk innflytelse og styring (Thorsvik, 2021, s.443; Christensen et al., 2021, s.232). Spesielt i det nye handlingsrommet har selskapene fått en armlengdes avstand

med barriere mellom statsråden og selskapsledelsen. Slik som Christensen et al., (2021, s.232) skriver at «*Grunnen til denne svekkelsen dels knyttet til fristillingen, hvor den politiske ledelsen mistet kontrollmidler formelt og reelt, dels til økt horisontal fragmentering i ulike roller, noe som skapte økte samordningsproblemer og samordningspress for politisk ledelse.*». Som følge av dette dykker det opp demokratiske spørsmålet, om hvilken grad skal en folkevalgt miste muligheten til å styre ut fra mandatet sitt (Christensen et al., 2021, s.232).

Det nye handlingsrommet som hadde blitt skapt av NPM-reformene, ga et sterkere behov for å integrere statsapparatet (Christensen et al., 2021, s.232). Thorsvik (2021, s.443) argumenterer at «*... det er blitt vanskeligere for nasjonale myndigheter å fremme helhet og sammenheng i tiltak som påvirker samfunnsutviklingen.*». På grunn av utfordringene og at samfunnsproblemene gikk tvers over sektorene var det vanskeligheter til å nå politikk (Christensen et al., 2021, s.232). Særlig ble det vanskeligere å gi direktiver til offentlige selskaper.

Siden offentlige selskaper fikk fristilling som aksjeselskaper fikk de fravikelse fra offentlige politikk. Forutsetningen lå i at selskapene hadde frihet for å ikke vektlegge statlige hensyn og politikk. Som følge av dette fikk selskapene mer avkastning og forretningsfokus, enn å vektlegge sektorpolitiske mål.

Slik som Christensen et al., (2021, s.232) peker frem «*Dette aktualiserte behovet for flernivåstyring hvor den tradisjonelle statlige hierarkiske styringsmodellen ble supplert med grenseoverskridende nettverks- og partnerskapsordninger mellom statlige, sektorer, mellom stat og kommune og mellom offentlig og privat sektor.*».

2.3.2 Samstyring i takt med selskapene

Følge av utfordringene og det nye handlingsrommet som ble skapt, førte post-NPM til et sterkere ønske om å samstyre, sentralisere og koordinere det offentlige apparatet (Christensen et al., 2021, s.233).

For å gjøre dette skriver Christensen et al., (2021, s.233) at:

«*Dette kan skje i form av strukturelle omorganiseringer, som å integrere direktorater og tilsyn i departementer, kontrollere disse mer, eller kontrollere offentlige selskaper mer, slå sammen offentlige organisasjoner og så videre, eller etablere midlertidige kollegiale organer og nettverk som fremmer økt samarbeid i politikktutforming, eller iverksetting gjennom felles prosjekter og programmer.*».

Dette skulle øke samordningen og samstyringen til å nå mål. Strukturelle omorganiseringer eller å etablere nettverk som fremmer økt samarbeid og koordinasjon vil være innovative løsninger for å fremme samstyring mot politikktutforming og iverksetting, spesielt for å offentlige selskaper (Christensen et al., 2021, s.233). Her vil staten ha en rolle som en tilrettelegger for å skape nettverkene, samtidig deltar eller styrer og leder dette (Røiseland og Vabo, 2016, s.16). Det sies også at staten kan utvikle kapasiteten av det politiske ledelse gjennom å styrke statsministerens kontor, få inn politikere eller statlige ansatte i de sentrale nivåene, samt styrke samordningsdepartementene for å skape mer samarbeid (Christensen et al., 2021, s.233).

I helhet gir styringsformen en retningslinje på hvordan staten skal lede i det nye handlingsrommet, spesielt for offentlige selskaper som er stort sett omdannet til aksjeselskaper. I aksjeselskaper vil samhandlingen mellom staten og selskapet reguleres gjennom en lovregulert organisasjonsform som vil gi makt med den som har mest eierandel og ikke minst den som sikrer best av styreoppnevning (Røiseland og Vabo, 2016, s.31). Røiseland og Vabo (2016, s.31) skriver at «*Styringen av aksjeselskaper må skje gjennom generalforsamlingen og styreoppnevning, og mulighetene for autoritativ styring vil dermed avhenge av hvor stor offentlige myndigheters eierandel er.*». Spesielt å instruere offentlige selskaper mer i takt med politiske ambisjoner krever ofte samtykke og konsensus med andre aksjonærene, men dette vil også avhengig av folkevalgtes retorikk som kan muligens overbevise i generalforsamlingen, på tross av autoritær beslutning med eierandelen (Røiseland og Vabo, 2016, s.31). Likevel sies det at samstyring vil være mest effektiv i forhandlinger eller diskurs enn å bruke direktiver og kommandoer (Røiseland og Vabo, 2016, s.23-24). Særlig vil en form for autoritærstyring skade omdømmet og tilliten mot staten.

På tross av majoritets eierskap vil det gi staten et flertall til å styre gjennom en autoritativ måte eller minst 51% eierskap, men allikevel vil under 51% eierskap gi mulighet til å forhandle gjennom votering eller å kjøpe mer eierandeler, men også det Røiseland og Vabo (2016, s.31) uttrykker med at «*Hvilke styringsvirkemidler som kan brukes, vil heller være avhengig av situasjonen enn av formaliseringsgrad eller hvilken organisasjonsform som utgjør rammene for samhandlingen*».

Selv om det er staten som forhandler i generalforsamling, vil det være styrevervene som vil forhandle i vegne av staten for å nå politiske ambisjoner og mål i styret. Det sies at «*Samstyring handler altså i prinsippet om en ikke-hierarkisk og målrettet aktivitet hvor*

deltakerne er gjensidige avhengige av hverandre og avgjørelser er basert på konsensus etter forutgående diskusjon og eventuelle forhandlinger.» (Røiseland og Vabo, 2016, s.27).

Den beste retningen til å styre selskapene i det fragmenterte systemet, sies det at «*Endringene fanges opp i begrepet interaktiv politisk ledelse, som dreier seg om å mobilisere og påvirke mange offentlige og private aktører med ulike interesser og ressurser, som kan samles om å løse felles samfunnsmessige problemer» (Thorsvik, 2021, s.442).* Her vil det være aktuelt å forhandle gjennom interaktiv politisk ledelse med å overbevise motpartene og mobilisere interessene. Riktignok er klimaomstilling et godt eksempel på dette. For å nå de klimamålene har staten settet stor press på offentlige eide selskaper gjennom politisk retorikk og gjennom sine styreverv, men også gjennom ulike roller som regulerende myndighet. I grunnlag av dette skriver Thorsvik (2021, s.442) at:

«Politiske ledere fremmer dannelsen av fellesskapsfølelser og en følelse av delt skjebne og tilhørighet, og de kommuniserer hva det betyr å være medlem i akkurat dette politiske felleskapet. I den forstand er politiske ledere identitetsgründere som fremmer borgernes syn på seg selv som politiske aktører».

Equinor og andre lignende virksomheter har blitt utsatt for store omveltningprosesser til å omstille seg for fremtidige hensyn for klimaet og miljøet. Det er slike tilfeller, der interaktiv politisk ledelse av folkevalgte kaster lys over samstyring, istedenfor en statssentrert «top-down» styring slik som tradisjonell offentlig administrasjon (Thorsvik, 2021, s.442).

Blant annet beskriver Thorsvik det nye systemet og hvordan de kan utøve i det nye handlingsrommet. Her kommer det frem fire sentrale kriterier som Thorsvik (2021, s.442-443) trekker frem:

- 1. Offentlige myndigheter erkjenner at slik samfunnet er blitt, har nasjonale myndigheter ikke alene ressurser og styringsmakt til å realisere politiske mål.*
- 2. Nasjonalt må organiserte interesser og private foretak som har ressurser som er viktig for velferdsutviklingen nasjonalt, trekkes aktivt med gjennom samarbeid for å løse fellesoppgavene.*
- 3. Internasjonalt må politiske spørsmål og utfordringer som ikke kan håndteres nasjonalt, behandles gjennom internasjonale organer hvor man samarbeider om å finne løsninger, eller overnasjonale organer som har myndighet til å fatte beslutninger som er bindende for medlemslandene.*

4. *Politikerne må lære seg å jobbe i nettverk som omfatter både offentlige, private og kommersielle aktører, som kan mobiliseres for å fremme politikernes mål for samfunnet, og tanker om hvordan målene kan realiseres.*

Mekanismen bak samarbeid og samstyring er at organisasjonene er gjensidig avhengige av hverandre og noe som naturligvis knytter båndene av felles interessene til enighet rundt en målrettet aktivitet (Røiseland og Vabo, 2016, s.27; Thorsvik, 2021, s.441). Dette er noe som fører til samhandling uten eller mer og mindre hierarkiske rammer, lover og rutiner (Røiseland og Vabo, 2016, s.27; Thorsvik, 2021, s.441). I likhet skriver Thorsvik (2021, s.441) at «*Samstyring bygger på at flere aktører erkjenner at ingen av dem alene har nok ressurser eller makt til å oppnå det som man ønsker.*». Som følge av dette er organisasjonene både utsatte for å samarbeide og villige til å oppnå løsninger sammen. Spesielt om selskapene ønsker å utvikle seg eller å bevare legitimitet. For å realisere mål påstår Thorsvik (2021, s.441-442) at organisasjonene bør benytte hverandres ressurser og komparative fortrinn for å få tjenesten eller prosjektet gjort. Røiseland og Vabo (2016, s.59) poengterer at:

«Som for styring generelt gjelder det også for samstyring at det å styre gjennom tillit og verdier er den billigste og mest effektive måten å påvirke på. Dersom det offentlige lykkes i å skape denne formen for insentiver, vil samstyring i stor grad være under politisk kontroll.».

Det har oppstod mange ulike utfordringer av å bruke NPM-reformene i markedsmekanismer og for å fremme konkurransefremmende tiltak (Thorsvik, 2021, s.443). Blant annet har det splittet opp virksomheter i resultatenheter, slik at selskapsledelsen fokuserer bare på sitt område for å effektivisere (Thorsvik, 2021, s.443). Slik som Thorsvik (2021, s.443) sier at «*Desentraliseringstiltak for å gi den enkelte leder «frihet til å lede», har sammen med at lederne ansettes på kontrakt som knyttets til resultatkrav, også svekket insentiver for horisontal koordinering».*

Dette har både gitt nytt bilde på hvordan selskapene samhandler og styringsproblemer som har oppstod for staten til å nå mål. Ut fra endringene av å skille mellom ulike roller og splittelse av overlappende funksjoner har staten fått ulike styringsvanskeligheter som Thorsvik (2021, s.444) belyser disse med to samordningsproblemer:

1. Horisontale samordningsproblemer dreier seg om samarbeid mellom organer som har overlappende oppgaver.
2. Vertikale samordningsproblemer dreier seg om virksomhetenes tilknytningsform til overordnet myndighet.

Følgelig av styringsvanskeligheter sier Thorsvik (2021, s.444-445) at Norge har jobbet med de to samordningsproblemene, slik at staten har kommet til tre erkjennelser:

1. *Offentlig virksomhet må bli mer opptatt av at resultatene som leveres, er tilpasset overordnede politiske mål, og ikke delmålene som de ulike sektorer og virksomheter blir målt på.*
2. *Det må utvikles styringsformer i nettverkene hvor offentlige myndigheter samarbeider med frivillige organisasjoner og private kommersielle aktører som sikrer at politiske mål blir realisert.*
3. *Fordi det formelle ansvaret ligger hos ansvarlig statsråd, må ansvaret komme tydelig frem selv om offentlige oppgaver settes ut til frivillige organisasjoner eller private kommersielle aktører. Dette gjelder enten det dreier seg tidsavgrenset oppdrag knyttet til bestemte prosjekt, eller permanente tiltak knyttet til for eksempel drift av institusjoner innenfor helse og omsorg.*

I grunnlag av dette påstår Thorsvik (2021, s.445) at nettverksorganiseringen vil være med å løse disse samordningsproblemene, ved å skape fleksibilitet mellom aktører til å samarbeide, og samtidig sies det at: «*Dette kan organiseres uten at ministeransvaret for hva som skjer, forvitrer. Myndighetene kan også sikre at arenaer for samarbeid er åpne for demokratisk innsyn og kontroll.*» (Thorsvik, 2021, s.445). En annen rom som samstyring åpner for, er blant annet legitimitet og ansvarlighet. Selskapene med offentlig eierskap har større grad ansvarlighet og samt må ivareta samfunnsmessige hensyn og politikk for å bevare legitimitet.

Forskningsspørsmål:

På hvilken måte og i hvilken grad anerkjennes en mer kompleks og fragmentert offentlig politikk i eierskapsmeldingene?

Poenget er behovet for å samordne innsats på tvers av departementsgrenser, sektorer og forvaltningsnivåer?

Hvordan kommer samstyringsfokuset til uttrykk i mål og strategier for eierskapsstyringen?

På hvilken måte fremheves behovet for en samlet og koordinert innsats på tvers av f.eks virksomheter og sektor- og departementsgrenser, og forvaltningsnivåer i eierskapsmeldingene?

I lys av samstyring har staten fått en mer regulerende og forhandlende karakter, hvordan forhandler og styrer staten med sine aksjonærer

Hva slags handlingsrom har staten fått i lys av samstyring, og ikke minst hva slags handlingsrom har statsråden

I hvilken grad har staten i lys av samstyring fått til å mobilisere interesser for politiske interesser

I lys av teorien vil være interessant å undersøke hvilke politiske ambisjoner kommer til uttrykk i statlige selskaper, særlig til samfunnsansvar og andre politiske hensyn

2.4 Institusjonell teori

Institusjonell teori handler om en organisert aktivitet som har blitt institusjonalisert med ulike omgivelser av regler, normer, oppfatninger, sedvaner, erkjennelser, verdier og masse andre karakteristikk som i helheten bygger på adferden eller det vi kaller for institusjon. Thorsvik og Jacobsen (2021, s.196) peker på at «*Institusjonelle omgivelser viser til verdier, normer og forventninger i omgivelsene som er av betydelig for hvordan organiseringen oppfattes i omgivelsene.*». Denne adferden vil prege hvordan organisasjonen vil oppføre eller vise seg i samfunnet og miljøet. Institusjonell teori skal enten belyse endring eller stabilitet og kontinuitet mellom ulike regjeringsperioder. Samtidig skal teorien belyse i hvilke grad eierskapspolitikken har endret og utviklet seg i takt med institusjonaliserte omgivelser.

Med institusjonell teori skal vi analysere hvorfor og hvordan ulike beslutninger og konsekvenser dannes ut fra den institusjonaliserte omgivelsen. Samtidig skal teorien reflektere den første fasen med oppstanden som stabiliserer seg og som kommer i strid mot fremtidige endringer.

Med regler, normer og kulturelle forventinger, forklarer teorien på hvordan organisasjonen er med å oppføre seg, hvordan de skal beveges og skal styres ut fra den institusjonaliserte strukturen (Scott, 2013, s.57). Som følge av karakteristikkene peker Scott (2013, s.56) på at “*Each element is important, and sometimes one or another will dominate, but more often-particularly in robust institutional frameworks-they work in combination*”.

Institusjonelle omgivelser deles i tre elementer eller søyler, disse tre ingredienser er komponenter som organisasjonene må tilpasse seg for å være legitim, dette består i kombinasjon av regulatoriske-, normative og kulturell-kognitive søylen (Scott, 2013, s.59; Thorsvik og Jacobsen, 2021, s.196). De tre komponentene bygger på omgivelsen for den mobiliserte aktiviteten som gir stabilitet og meningsdannelse (Scott, 2013, s.56).

Regulatoriske søylen er med å stramme inn institusjonen med regelfastsetting, overvåking og sanksjonsaktiviteter som regulerer oppførslene av det mobiliserte aktiviteten (Scott, 2013, s.59). Mens normative søylen er den normative, altså etiske og moralske delen som bygger på adferden (Garud et al., 2007, s.958). Normative-søylen er med å gi verdier for institusjonen som består av normer og uformelle regler for å stramme og gi retningen for det mobiliserte bevegelsen, samtidig hvordan de skal oppnå det institusjonen ønsker seg og hva som er mål og viktige prioriteringer for dette (Thorsvik og Jacobsen, 2021, s.196). Kulturell-kognitive søylen reflekterer hvordan vi oppfatter verden, etikk, moral og hvordan handlinger utføres ut

fra erkjennelsen (Thorsvik og Jacobsen, 2021, s.197). Kulturell-kognitive søylen er med å danne stabilitet og kontinuitet i organisasjonen, slik at den styrker motstandsdyktighet mot forandringer (Scott, 2013, s.57).

Institusjonell teori er altså en handlemåte som har institusjonalisert seg ut fra omgivelsen, som ikke tillater andre form for adferd som ikke har stabilisert seg ved dannelsen av institusjonen.

Det handler neppe om sosiale strukturer som fører til en handlemåte ut fra sin skapte adferd. Det handler om en institusjonalisert sannhet og bevissthet som hindrer aktiviteten til å endres, når verdier, normer og forventinger stabiliserer seg for institusjonen, som legitimerer seg i omgivelsene (Thorsvik og Jacobsen, 2021, s.196). Lignende peker Thorsvik og Jacobsen (2021, s.196) på at *«Institusjonelle omgivelser er viktig for organisasjoner først og fremst fordi de påvirker organisasjoners legitimitet, det vil si hvordan organisasjoner oppfattes og blir akseptert i omgivelsene.»*. Dette vil si dersom organisasjonen utfører noe i strid mot institusjonaliserte adferden eller verdien, vil organisasjonen avvike fra stabilitet og legitimitet. I tilfellet av eierskapspolitikk kan staten komme i strid mot EØS-regler eller imot OECD sine praksiser, noe som kan svekke tilliten, stabiliteten og legitimiteten i ytre omgivelsen. For eksempel folkevalgte ikke blir gjenvalgt på grunn av legitimitetssvik eller blir utsatt for mistillitsforslag av stortinget.

Som følge av dette er institusjonen ikke egnet for radikale endring og forandring. Med andre ord fører dette til stivavhengighet. Christensen et al., (2017, s.61) peker på at når en organisasjon bygges på verdiene og kulturelle normene i sitt begynnende og formative år vil den ha stor betydning i veien videre. Dette vil si at når en organisasjon dannes vil den være preget av ulike karakteristikk med kulturelle kontekster, normer og verdier av det bestemte tidsepoken som vil prege institusjonen fremover (Christensen et al., 2017, s.61). Som følge av dette, vil dannelsen prege institusjonen, samtidig vil konteksten av den tidsperioden påvirke det som blir til stivavhengighet. Et eksempel på dette skriver Christensen et al., (2017, s.62) at *«En tidsepoke preget av demokratiseringsbølge eller sterke normer om desentralisering medfører både andre formelle organisasjonsstrukturer og kulturelle normer og verdier enn en periode med vekt på hierarki, styring og sentralisering.»*. Spesielt dette i trå med en tidsepoke med NPM-reformene. På tross av dette skriver Christensen et al., (2017, s.62) at *«De typene mål man etablerer fra begynnelsen i en offentlig organisasjons liv, vil de kunne ha stor betydning for utviklingen videre og er ikke lette å forandre, selv når omgivelsene og konteksten endrer seg»*.

Stivavhengighet er selvsagt en negativ tilstand, men det argumenteres at organisasjonen får dybden av verdiene og normene, samtidig gir dette stabilitet for organisasjonens overlevelse og levetid (Christensen et al., 2017, s.62). Videre peker Christensen et al., (2017, s.62) på at «*Dette gjør det lettere for organisasjonsmedlemmene å forstå hvilke kulturelle rammer de skal forholde seg til, det vil si at det er enklere å avgjøre hva som er passende atferd*».

Christensen et al., (2017, s. 63) kommer med et alternativt syn til stivavhengighet der han kaller for syklisk utvikling. Med dette påstår Christensen et al., (2017, s.63) at «*I reformlitteraturen blir det for eksempel ofte hevdet at etter en periode med bestemte reformtrekk kommer det en periode med ganske motsatte trekk, som så igjen avløses av en periode med trekk fra den første perioden*». Som eksempelvis henviser Christensen et al., (2017, s.63) til forvaltningsreformene som har forandret offentlig sektor fra sterk en maktkonsentrasjon med tradisjonell offentlig administrasjon til desentraliserte NPM-reformene, gjennom fristilling og effektivitetsfokus, som igjen ble erstattet med post-NPM-bølge med mer kontroll og samordning. Med dette hevder Christensen et al., (2017, s.63) at institusjonen kan få en tilbakegang av en syklisk utvikling som tufter mot sitt første særpreg.

Teorien blir belysende faktor gjennom regjeringsperiodene. Institusjonsteori er egnet til å beskrive og reflektere formelle og uformelle verdier, normer og regulatoriske rammeverker som regjeringen står ovenfor. Med dette kan vi se hvordan dannelsen av eierskapet har blitt og hvordan fortsettelsen av dette har blitt endret.

2.4.1 Institusjonens omgivelse

De tre søylene som danner institusjonen skaper vanskeligheter til å endre, ettersom søylene bygger på stabilitet og som gir meningsskapende egenskaper (Scott, 2013, s.57). Scott (2013, s.57) peker på de tre elementene som sentrale grunnpilarer i institusjonelle strukturer, som gir retningslinje på hvordan atferden skal styres og hvordan dette skal bekjempe mot endringer. Videre skriver Thorsvik og Jacobsen (2021, s.198) at «*Organisasjoner som ikke passer til slike forventninger, vil lett kunne få et legitimitetsproblem i relasjon til omgivelsene fordi avvik fra forventninger skaper usikkerhet om hva som skjer*». Dette vil forklare hvorfor institusjonene er forsikte til å forandre og endre noe i forhold til stabilitet. Samtidig sies det at institusjonen må være legitim for at de skal overleve (Thorsvik og Jacobsen, 2021, s.207). I motsetning til endring skriver Christensen et al., (2021, s.26) at «*En annen implikasjon av institusjonalisering er at det utvikles en robusthet mot reformforsøk eller omgivelsesdrevet endring*». Både på grunn av legitimitet og stabilitet, så har organisasjonene vanskeligheter

mot radikale endringer og reformer, dette er noe som ofte fører til stivavhengighet. Som følge av dette skriver Christensen et al., (2021, s.26) at:

«Moderate endringsforsøk som kan sies å være i samsvar med den institusjonelle identiteten, kan derimot gjennomføres rutinemessig. Radikale endringer er derimot sjeldne, og dersom de forekommer, settes de gjerne i sammenheng med krisesituasjoner eller meget alvorlige mangler ved institusjonenes ytelser.».

Et sentralt element i det institusjonelle perspektivet er isomorfi. Thorsvik og Jacobsen (2021, s.208) beskriver isomorfi med at når organisasjonene befinner seg i samme omgivelser med andre institusjoner, vil de stadig arbeide for å være likere, dette skyldes av rasjonalitet og fornuftighet som fører til ideer på hva som er rett og galt, slik eksempelvis når andre liberaldemokratier privatiserer selskapene sine radikalt, gir dette en oppfattelse at det er den riktige måten å gjøre. Lignende når OECD-landene pågikk til å utføre store konvergensprosess med NPM-reformene i forvaltningen (Christensen et al., 2021, s.236).

Samtidig trekker Thorsvik og Jacobsen (2021, s.208-209) at *«Også samfunnsmessige verdier og normer, kulturell tradisjon og sedvane påvirker hvordan man i den enkelte nasjon tenker omkring hvordan organisasjoner bør utformes.»*. Slik at nasjonale konteksten vil prege en del av den institusjonaliserte oppskriften, til tross for universelle løsninger (Thorsvik og Jacobsen, 2021, s.209).

2.4.2 Institusjonelt entreprenørskap

I dette delen skal vi belyse institusjonelt entreprenørskap. Som sagt, institusjoner er motstandsdyktige til endringer og forandringer, likevel kan institusjonen endres gjennom det vi kaller for institusjonelt entreprenørskap. Begrepet referer til aktørene som har ressurser og interesser til å transformere de eksisterende institusjoner eller opprette nye institusjoner (Garud et al., 2007, s.957). Det kan være ulike grunner for å endre institusjonen, enten institusjonen trenger utvikling, eller at institusjonen blir svakere for å overleve (Garud et al., 2007, s.959-960).

For en aktør skal bli kalt for institusjonell entreprenør, er det to vilkår som må oppfylles, for det første må aktøren sette i gang divergerende endringer og for det andre skal aktøren delta aktivt med implementeringen av disse endringene (Battilana et al., 2009, s.68). Samtidig sies det at *«Institutional entrepreneurship not only involves the ‘capacity to imagine alternative possibilities’, it also requires the ability ‘to contextualize past habits and future projects*

within the contingencies of the moment' if existing institutions are to be transformed » (Emirbayer and Mische, 1998: 963 sitert i Graud et al., 2007, s.962). Slik at entreprenøren blir bedt om å uttrykke en visjon for den dividerende endringen de skal fremme og for å mobilisere de allierte til å støtte denne implementeringen (Battilana et al., 2009, s.79).

Her må entreprenøren være kvalifisert for å bryte ned eksisterende regler og praksiser som er betydelige for institusjonens adferd og logikk, slik at entreprenøren implementerer alternative regler, erkjennelser og praksiser (Graud et al., 2007, s.962). Som konsekvens til dette vil noen i den institusjonaliserte aktiviteten bli påvirket til å mobilisere seg mot endrende institusjonen som kommer i strid med legitimiteten (Garud et al., 2007, s.960). Videre skriver Battilana et al., (2009, s.78) at *“Institutional entrepreneurs who promote the latter type of change are challenged to envision the divergent change and mobilize allies in support of its implementation, which entails “loosening” the institutional embeddedness of those being mobilized.”*

Forskningsspørsmål:

I lys av teorien vil dette være interessant å undersøke i hvilke grad eierskapet har institusjonalisert seg tidligere og fra Bondeviks II regjering, samtidig hvordan dette har utviklet eller endret i tråd med Stoltenbergs II regjering.

Det vil være interessant å undersøke i lys av den nasjonale konteksten for institusjonen med de tre søylene, hvordan kontinuitet og stabilitet har etablert seg og preget i regjeringsperiodene.

Stivavhengighet er en viktig faktor til å belyse deler av institusjonen som er fortsatt stivavhengighet.

Det vil være interessant å undersøke internasjonale og nasjonale omgivelser som har påvirket styringsambisjonene. Eller om det er isomorfi som har presset regjeringene til å endre med internasjonale trender.

Institusjonelt entreprenørskap vil være aktuelt til å belyse forholdet mellom endring og stabilitet i regjeringsperiodene.

3.0 Metode

I dette kapitlet skal vi avklare ulike retninger og tilnærming som er blitt valgt for studiet. Først og fremst skal det fremlegges et forskningsdesign for studiet og en metoderetning. Videre skal vi presentere oppgavens analysestrategi, samt utvalg av dokumenter og tidsmessig avgrensning av studiet. Til slutt skal vi vurdere forskningens reliabilitet og validitet.

3.1 Valg av forskningsdesign

Forskningsdesign i denne studien er basert på en litteraturstudie. Forskningsdesign har to sentrale sider som vi må avklare, den ene er å forklare formålet bak oppgaven og hva slags kunnskap vi vil utvikle om, mens den andre handler om hvordan vi utformer en strategi for datakonstruksjon (Bukve, 2021, s.83-84).

I lys av oppgavens problemstilling har jeg som nevnt valgt å gjennomføre en litteraturstudie for å undersøke den statlige eierskapspolitikken i Norge over tid. Med denne tilnærming er forskningen egnet til å analysere hvordan denne politikken over ulike regjeringsperioder har vært med å profesjonalisere eierskapet over tid, og hvordan ulike styringsambisjoner kommer til uttrykk i politiske dokumenter.

Norge er en av de nasjonene som har et særlig omfattende og profesjonalisert eierskap, i dette prosjektet ønsker vi å finne frem hvilke ambisjoner har vært med å utvikle det statlige eierskapet. For å forske dette har jeg valgt retningen teoretisk tolkende rekonstruksjon. Bukve (2021, s.147) hevder at denne retningen har mindre retningslinjer som unngår entydig retning av analysen og at forskeren er mer fleksibel til å styre tolkningene til lesere, enn å være strammet av retningslinjer. Bukve (2021, s.147) sier at denne fremgangsmåten ser på rekonstruksjon som en stegvis oppbyggingsprosess som forskeren pendler mellom å sjå data i lys av teori og teorien i lys av nye data. Målet vårt med analysen er å gå dybden av eierskapspolitikk og få de kunnskapene som kan videre bygges på. For å tolke og oppfatte det interne systemet som har endret periodevis må vi analysere det gjennom en innvending forklaring, det er derfor vi har valgt denne retningen som skal gi oss friheten til å forstå og gi betydning på styringsambisjonene i statlig eierskapspolitikk (Bukve, 2021, s.147). Her skal vi altså bruke etablerte teorier for å analysere fenomenet, som skal gi oss mening og begrunnelse av systemets oppbygging (Bukve, 2021, s.85). Likevel må si at denne case retningen fremmer ikke en kortsynlig forskning, av en liten kontekst der forskeren tolker ut av det blå. Forskeren tar stand i etablerte normer og regler, og ikke minst er personen akademiker

som har en forståelse av det forskersamfunnet med sitt etablerte omgrep og ideer, av dette bygger forskeren på fortolkende rekonstruksjon som iterativ prosess (Bukve, 2021, s.86).

Etter å ha avklart formålet, må vi avklare hvilken strategi vi skal benytte mot datakonstruksjon (Bukve, 2021, s.203). I denne studien benytter jeg en holistisk tilnærming (Bukve, 2021, s.97) som innebærer å studere fenomenet i sin helhet og i lys av den konteksten det skal inngå i. Tanken bak holistisk tilnærming er på grunn av problemstillingensomfang som ettersøker styringsambisjoner som har profesjonalisert eierskapet. Med denne tilnærmingen er vi egnet til å forske interaksjonen mellom styringsambisjonene som har endret og påvirket forholdet mellom staten og eierskapet. Som Bukve (2021, s.85) sier så ser vi på studieobjektet som system av helhet, der komponentene er gjensidig avhengig av hverandre og som spiller sammen på komplekse måter. Bak en slik dataproduksjon vil den ha en strategi som analyserer samspillet mellom staten og selskapene eller prosessene mellom aktørene, ikke minst vil den avdekke mønsteret av stabilitet og variasjon gjennom regjeringsperioder (Bukve, 2021, s.85).

I henhold til datakonstruksjon og til problemstillingens tema og omfang har jeg valgt kvalitativ metode til å nå dataene som etterlyses, samt for at jeg kan studere stortingsmeldingene som reflekterer styringsambisjonene. For vitenskapen er metode en måte eller et verktøy for å fange opp funnene (Bukve, 2021, s.96). Med kvalitativ metode er vi mer egnet til å forske problemstillingen, samt kan vi gå mer i dybden av temaet. Dette skal gjøres gjennom dokumentanalyse fordi det er god data tilgjengelighet gjennom dokumentene som reflekterer direkte til problemstillingen.

Thagaard (2018, s.120) sier at analyser av dokumenter som kommer direkte fra organisasjonen vi skal analysere, gir altså retningslinjer for hvilke områder og hvilke settinger i organisasjonen er spesielt relevant å studere av vår problemstilling. Spesielt når stortingsmeldingene er fra selve regjeringene, får vi avdekket en sterkere mønster av retningslinjer og settinger fra staten.

Bakgrunnen til kvalitativ metode kan begrunnes med tematikken. Ettersom vi skal analysere styringsambisjoner fra tre regjeringsperioder, så er best å studere dette gjennom stortingsmeldingene som omhandler om eierskapspolitikk, slik at vi kan belyse intensjonene og for å velg den riktige fremgangsmåten for forskningen. Dermed har jeg presist foretrukket å bruke dokumentanalyse til å se på stortingsmeldingene som gir reelle uttrykk til styringsambisjoner og som kommenterer de tidligere regjeringsperioder.

3.2 Begrunnelse for tidsmessig avgrensning og utvalg av dokumenter

I dette studiet skal vi benytte tre hoveddokumenter som er stortingsmeldinger for statlig eierskapspolitikk gjennom tre regjeringsperioder der to regjeringer har styrt, dette er hovedutvalget for dokumentene til empirikapitlet. Tidsmessig er studien avgrenset til en 12 års analyse fra 2001-2005 da Bondeviks II regjering styrte, og videre fra 2005-2013 de to regjeringsperiodene av Stoltenbergs II regjering satt med makten.

Den valgte tidsperioden er interessant fordi det var først i 2001 at Bondevik II regjeringen igangsatte arbeidet med å skrive stortingsmeldinger om det statlige eierskapet. I tillegg er denne tidsperioden interessant fordi den inneholder et regjeringsskifte gjennom Stoltenberg II regjeringens to regjeringsperioder. Innenfor dette tidsrommet pågår også en rekke forvaltningspolitiske reformer der tankegodset fra både New Public Management og Post New Public Management (Samstyring) har vært sentralt.

Stortingsmeldingene vil være grunnmurere for analysen. Stortingsmeldingene er primærdata, idet dataene kommer direkte fra toppmyndigheten, slik at dette styrker oppgavens betydning og innhold. Det skal også brukes andre offentlige dokumenter, men det er disse tre som først og fremst er gjenstand for selve analysen.

Ved siden av primærdata skal vi i lav grad benytte ulike sekundærkilder, for å fange opp hendelser fra regjeringsperioder. Spesielt er det brukt ulike kilder i delkapitlet om bakgrunn av eierskapet. Samtidig skal det brukes akademiske kilder og litteraturer for å dekke opp teorier og andre informasjoner.

3.3 Analysestrategi

I denne studien tar jeg utgangspunkt i en deduktiv tilnærming, slik at teoriutvalget styrer selve analyseprosessen for innhenting av dataene (Thagaard, 2018, s.184). Gjennom dette tilnærmingen vil teoretiske perspektivene gi fremgangen til analyseprosessen som Thagaard skriver at:

«Begreper bidrar til at vi kan gjenkjenne mønstre i dataene og knytte perspektiver fra analysen av våre data til annen relevant teori. Teoretiske perspektiver som gir en bakgrunn for prosjektet, inneholder begreper som er relevante for analysen. Vi kan få innspill til videre analyse og tolkning av data når vi gjennomgår annen relevant teori.» (2018, s.172).

For å forstå kjernen i kvalitativ analyse sier Thagaard (2018, s.154) at vi må reflekterer på hvordan vi skal forstå dataene som vi skal analysere. Det er åpenbart at stortingsmeldingene er lest på forhånd og er bearbeidet over. Der viktige deler av tekstene er farget over med ulike farger, slik at kandidaten vet hva som er sentrale innholdsmomenter i dokumentene og hvilke styringsambisjoner som har vært med å utvikle eierskapet. Innholdet og strukturen av stortingsmeldingene har vært ganske like etter den første stortingsmeldingen fra Bondeviks II regjering.

Stortingsmeldingene uttrykker ulike holdninger som regjeringen må uttrykke seg til stortinget. Av den grunn ligner dokumentene mye på hverandre, spesielt temaene i de ulike kapitlene. Noe som gjør enklere for oss som skal finne frem styringsambisjoner og utviklingstrekk fra det tidligere regjeringer. Det vil med andre ord si at teksten er allerede tematisert i de ulike kapitler, derfor vil det ikke være nødvendig å kategorisere teksten, og ikke minst kan vi søke med ulike kodeord for å finne frem momenter (Thagaard, 2018, s.153). Slik at jeg har brukt ulike kodeord som eksempelvis: regjeringen, sier, mener, hevder, eierskapet, selskap, i utgangspunkt, politikk, ambisjon, styring og masse andre kodeord som ettersøker viktige momenter.

Et viktig poeng som Thagaard (2018, s.154) skriver frem med er at *«Hvis vi opplever koding og kategorisering som kjedelig, kan vi ta dette som et uttrykk for at vi ikke reflekterer nok over hvordan vi kan forstå teksten, og hvilke betegnelser vi kan anvende for å fremme meningsinnholdet.»*. Dette gjelder ikke i vårt tilfelle når stortingsmeldingene er allerede kategorisert med kapitler for å presentere de pålagte holdningene om hvordan de skal eie og styre eierskapet. Samtidig utarbeider kandidaten med teksten og at kandidaten farger tekstdeler med ulike farger på grunn av uttalelsens betydning og aktualitet.

Som sagt i problemstillingen, kan styringsambisjoner være vanskelig å operasjonalisere fordi eierskapspolitikken kan handle alt fra å vektlegge statlige hensyn, endre eierskapets organisering, vektlegge internasjonale føringer, forventninger til selskaper og m.m. Derfor har vi ikke avgrenset begrepet til et fenomen, men likevel skal det i en grad bli plukket opp fra teoriene som tar de sentrale elementer gjennom regjeringsperiodene. Ettersom ulike regjeringer kommer med ulike og unike styringsambisjoner, er det hensiktsmessig å ikke avgrense seg, siden styringsambisjoner har gjennom regjeringsperioder stadfestet seg og ført til at nye ambisjoner har oppstått i lys av de tidligere ambisjoner. Analysen har derfor kastet lys over de viktigste ambisjonene som har vært med å profesjonalisere og utvikle eierskapet.

3.4 Hensyn til validitet og reliabilitet

I analyse av dokumenter er det særlig fire kriterier som er viktig for å vurdere validitet og reliabilitet, gjennom å betrakte utvalget i forhold til; autentisitet, troverdighet, representativitet og tolkning (Østbye et al., 2013, s.42-51, sitert i Thagaard, 2018, s.117-119). I dette delkapitlet skal vi vurdere de fire kriteriene og selve reliabilitet og validitet.

I dette studiet har vi ekte og reelle dokumenter fra de tre regjeringsperioder som avklarer troverdigheten ved at dokumentene legger frem tydelige uttalelser og intensjoner til problemstillingen (Thagaard, 2018, s.119). Autentisitet kan vurderes med at stortingsmeldingene omhandler direkte til det statlige eierskapet som regjeringene uttrykker sine intensjoner når de trår til makten (Thagaard, 2018, s.119). Samt meldingene er skrevet av selve regjeringene som presenteres til stortinget.

Thagaard kommer til en mer intensiv vurdering til representativitet som vi må avklare, her skriver Thagaard (2018, s.119) at «*Kan vi ha tillit til den informasjonen dokumentet gir oss. Hvordan har et dokument blitt til? Vi må vurdere hvilke motiver opphavspersonen til dokumentet kan ha hatt, og hvordan motivene kan prege fremstillingen*». Ettersom det er eierskapspolitikk som blir presentert til stortinget, så er dokumentene mer tillitsfulle og troverdige, samtidig kan regjeringen ikke forfalske intensjoner når de står ovenfor stortinget og spesielt når det omhandler et viktig tema. Selv om det er offentlige dokumenter som presenteres til stortinget må vi ha oppfatningen at regjeringen kan utføre intensjoner utenom det som er nedskrevet.

Siste vurdering som vi må avklare er tolkning. Analysen av stortingsmeldingene ble gjort med en deduktiv tilnærming, altså teoriutvalget plukket opp funnene for styringsambisjonene. Slik at noen av intensjonene ble utelatt, mens noen av ambisjoner fikk mer oppmerksomhet.

Reliabilitet er spørsmålet om at forskningen er gjort på en pålitelig og tillitvekkende måte (Thagaard, 2018, s.187). Studiet har forsket på tre stortingsmeldinger for å belyse styringsambisjonene. For å gjøre analysen på riktig måte, lot jeg teoriutvalget fange opp de ulike styringsambisjonene, på tross av noen intensjoner ble utelatt. Oppgaven kårer høyt til repliserbarhet (Thagaard, 2018, s.187). Hvis en annen forsker analyserer det samme problemstillingen med teoriene rundt 12-årene, så vil forskeren sannsynligvis få samme resultatene. I introduksjonskapitlet av stortingsmeldingene presenteres sentrale ambisjoner som vi har tatt nærmere fokus for, til å være mer treffsikker på om vi fanger opp hovedambisjonene i lys av teoriutvalget.

Validitet er annen viktig vurdering som vi må ta stand til. Validitet stiller spørsmålet om de tolkninger vi har kommet frem til, er gyldige i forhold til virkeligheten vi har forsket på (Thagaard, 2018, s.189). For å vurdere dette skriver Thagaard (2018, s.189) at «*Vi kan presisere begrepet validitet ved å stille spørsmålet om de tolkninger vi kommer frem til, er gyldige i forhold til den virkeligheten vi har studert*». Ettersom vi analyserer stortingsmeldingene for eierskapspolitikk og som skal utøves i løpet av regjeringsperioden kommer vi nok frem til reelle tolkninger. Som følge av dette har vi utarbeidet kapitlet for empirien på en forsiktig måte gjennom å innhente styringsambisjonene på korrekt måte for å styrke validiteten. Som sagt har vi tatt en deduktiv tilnærming der teoriutvalget har vært med å fange opp empirien. Likevel har drøftingskapitlet hatt et annerledes preg til validitet. I drøftingskapitlet har vi holdt oss til virkeligheten, men riktignok kan noen av inntrykkene kanskje gått litt på ytterkanten, det er derfor empiri- og drøftingskapitlet ble skilt. Likevel er drøftingskapitlet styrket med andre kilder fra det akademiske miljøet som bygger på grunnlaget og innholdet av drøftingene.

I dette kapitlet har vi forsøkt å redegjøre grundig for metodiske valg og vurderinger, samt hva slags analysestrategi vi har tatt for oss, utvalg av dokumenter og hvordan vi har bygget opp forskningsdesignen. Samtidig har vi tatt en rekke vurderinger for å styrke oppgavens reliabilitet.

4. Presentasjon av resultater

I dette kapittelet presenteres hovedfunn fra dokumentanalysen. Kapittelet er bygd opp på en slik måte at resultatene presenteres gjennom to hoved epoker der de ulike regjeringsperiodene følges i en tidsmessig kronologi fra 2001-2013. Vi skal presentere to regjeringer:

Samarbeidsregjeringen/Bondeviks II regjering og Stoltenbergs II regjering (med to omganger).

Tabell 1.1 Oversikt over regjeringenes politiske sammensetning

Regjeringsperiode	Regjering	Partier	Dokumenter
19.10.2001-17.10.2005	Bondevik II regjering	KrF, H, V	St.meld. nr. 22 (2001-2002) Et mindre og bedre statlig eierskap
17.10.2005-16.10.2013	Stoltenberg II regjering	Ap, SV, Sp	Meld. St. 13 (2010-2011) Aktivt eierskap - norsk statlig eierskap i en global økonomi St.meld. nr. 13 (2006-2007) Et aktivt og langsiktig eierskap

4.1 Bondeviks II regjering (2001-2005)

Bondeviks II regjering var en av de mest innflytelsesrike regjering til eierskapspolitikk. I løpet av regjeringsperioden ble eierskapet endret og forandret på ulike måter. Det var mange ulike styringsambisjoner som kommet til uttrykk. Et av de viktigste debutene som Bondeviks II regjering kom med var blant åpenhet rundt eierskapet.

I dette delkapitlet skal vi presentere de ulike styringsambisjonene som har gitt den retningen eierskapet har i dag. Styringsambisjonene som la til grunn var med å gi ny visjon, nytt perspektiv og en skarpere retningslinje, med dette endret hele styreutøvelsen.

Regjeringen uttrykte tre sentrale kriterier om statlig eierskapspolitikk gjennom Sem-erklæringen (St.meld. (2001-2002), s.2):

- *fremme sak for Stortinget med forslag til retningslinjer for statlig eierskap.*
- *fremme en proposisjon for Stortinget med forslag om fullmakt til å redusere det statlige eierskapet der staten har direkte eierandeler.*
- *samle det statlige eierskapet i ett departement.*

Av dette tre overordnende mål la det ulike ambisjoner, først og fremst var det ønske om å redusere eierskapet og rette mellom statens roller og styring av disse selskapene, og ikke minst ambisjonen om å samle selskapene i et departement for å unngå skille mellom rollene (St.meld. 22, (2001-2002), s.2). Den nye endringen skulle føre til et tydeligere rolle for staten som både eier og myndighet, og ikke minst en rekke prinsipper for å god eierstyring av selskapene.

4.1.1 Problemene som regjeringen så for seg

Regjeringen uttrykte sterkt at det statlige eierskapet i norsk næringsliv var omfattende og var organisert etter en rekke formål og måter, som i noen tilfeller skapte konflikter mellom statens rolle som eier og kontrollmyndighet (St.meld. 22, (2001-2002), s.2). Av dette reflekteres at eierskapet bør samles i et departement for å unngå rollekonflikter som kontrollmyndighet (St.meld. 22, (2001-2002), s.2).

Stortingsmeldingen overlot sterke inntrykk på hvordan samarbeidsregjeringen så frem til problemene og hvordan dette skulle løses. En av de store hindringer var først og fremst næringsutvikling. Bondeviks II regjering uttrykte eiermakten og det unødvendige maktkonsentrasjonen skadet og svekket det norske næringsutviklingen (St.meld. 22, (2001-2002), s.3).

Til og med har regjeringen ment at det kan oppstå konsekvenser når staten har ulike roller som kan blandes sammen når staten er med å lage lover/forskrifter, med å gi tilskudd, gi konsesjoner, føre tilsyn, være klageorgan, med å utforme skatt- og avgiftspolitik, og ikke minst når staten er en kunde av dette systemet (St.meld. 22, (2001-2002), s.48), kan alt dette blandes sammen.

I tillegg til rolleblanding, nevner regjeringen at ved utgangen av januar 2002, var offentliges eierandel på Oslo Børs i underkant av 40% (St.meld. 22, (2001-2002), s.4), som er en ganske omfattende kapitalmakt.

Så vel peker regjeringen på at det norske kongeriket har få og små private eiermiljøer, idet regjeringen sier at tre fjerdedeler av sparingen skjer på statens hånd (St.meld. 22, (2001-2002), s.4). Regjering så dette som et område for å utvikle. Samtidig formuleres det at offentlig eide selskaper var ofte utsatt for dårlig verdiskapning og dårligere avkastning på investert kapital, enn private selskaper (St.meld. 22, (2001-2002), s.2).

4.1.2 Styringsambisjonene som la til grunn

Bondeviks II regjering pekte frem på at de skal rydde opp det statlige eierskapet fra næringslivet og kategorisere selskapene etter forretnings- eller forvaltningsmessig begrunnelse, slik at staten skal definere og begrunne hvorfor staten har eierskap i de selskapene (St.meld. 22, (2001-2002), s.2). Dette var en intensjon om å gjøre enklere for å privatisere om staten ikke hadde forsvarlige begrunnelser til å eie i selskapet. Spesielt hadde regjeringen et prinsipp der de formulerer at *«Statlige virksomheter skal ikke tilby produkter og tjenester på rene markedsmessige vilkår som private kan gjøre like godt eller bedre.»* (St.meld. 22, (2001-2002), s.2). Dette var med andre ord å legge fra seg deler av eierskapet, til private eiere som er like godt egnet til å utføre driften og styringen.

Dette liberalistiske synet fra regjeringen var med å gi ny visjon på hvorfor staten skulle delprivatisere og børsnotere selskapene, og ikke minst hvorfor det ville være positivt å få private eiere så vel som strategiske partnere i styret (St.meld. 22, (2001-2002), s.2).

Regjeringen mente at staten kan ivareta felleskapets interesser godt utenom eierskapet, der regjeringen mente at istedenfor staten styrer forretningsmessige selskaper for felleskapets del, så kan staten selge seg ut og kontrollere selskapene gjennom den regulatoriske myndigheten og blant annet gi selskapene retning fra utforming av lovverk og ikke minst av rammebetingelser (St.meld. 22, (2001-2002), s.2).

Ut fra ambisjonene begrunnes endringene for å profesjonalisere offentlige selskaper som kan drives mer forretningsmessig, effektiv og på rasjonelt måte. For å gjøre dette, uttrykker regjeringen at selskapene må privatiseres for å få inn private aktører som kan styre i takt med sin kunnskap og kompetanse, på grunn av private eiere er mer kompetente enn statlige ledere som ofte er sperret med prosedyrer og regler. Og ikke minst, å få skapere retningslinje blant av statens sine roller for å ikke skade markedet og for å ikke jukse i konkurransemessige markedet.

«For å bidra til det norske velferdssamfunnet er det viktig at næringsvirksomhet eies og drives på en måte som over tid best bidrar til den samlede verdiskaping i landet. Det er i denne forbindelse ikke noe mål i seg selv at staten eier næringsvirksomhet.» (St.meld. 22, (2001-2002), s.3).

Som sagt tidligere hadde regjeringen ingen intensjoner eller syn til å eie markedsmessige virksomheter, fordi dette kunne gjerne godt eies og driftes av private aktører. Det som ble ønsket var å styrke og få frem nye aktører i næringslivet, og ikke minst inne i statseide

selskaper. Fordi dette ble sett som verdiskapende trekk og som er i tråd med liberalistiske synet. I Sem-erklæringen uttalte regjeringen at *«For flere statselskaper vil det være positivt å få private inn på eiersiden, og å få mulighet til å skaffe seg strategiske partnere.*

Delprivatisering og børsnøtering vil derfor være aktuelle virkemidler ...» (St.meld. 22, (2001-2002), s.2). Spørsmålet som regjeringen legger til syne, er at *«Statens eierskap i næringslivet bør også vurderes ut fra et makt- og demokratiperspektiv. Det er et mål for Regjeringen å hindre unødige maktkonsentrasjon, herunder konsentrasjon av eiermakt.»* (St.meld. 22, (2001-2002), s.3).

Det dukker også dilemmaer om selskapene skal drives etter fordelingspolitikk for felleskapets del eller etter en effektiv og rasjonell bedriftsøkonomi (St.meld. 22, (2001-2002), s.3), særlig dette i tråd med rolleutforming. Regjeringen mener at det skal legges særskilt vekt på institusjonell rolleutforming som skal hindre at statens rolle som eier og myndighet ikke blandes opp og at det legges større vekt på å skape en betydelig klarhet og avstand mellom disse rollene (St.meld. 22, (2001-2002), s.2-3). Spesielt skal dette gi selskapene en avstand fra politisk ledelse og innflytelse ved å gi frihet for at selskapene kan styres etter effektiv bedriftsøkonomi som vil i helhet føre til bedre avkastning og verdiskapning for markedet, som skal i helhet fremme god næringsutvikling. Tillegg til dette ønsker regjeringen å samle eierskapet i et departement, for å tilrettelegge effektiv bedriftsøkonomi og hindre statens institusjonelle rolleutforming blir blandet av departementenes sine kontrollmyndigheter (St.meld. 22, (2001-2002), s.62). Regjeringen sier at *«Dette kan bidra til å etablere et klarere skille mellom rollene ved at statsråden for eierdepartementet blir konstitusjonelt ansvarlig for ivaretagelsen av eierrollen, mens andre statsråder blir konstitusjonelt ansvarlig for myndighets- og tilsynsrollene på sine respektive områder»* (St.meld. 22, (2001-2002), s.62). Dette er med andre ord å samle opp kommersielle selskapene i et departement, for å unngå at kontrollmyndigheten favoriserer sine egne.

4.1.3 Privatisering av selskapene

Så vel ideologi som fornuftighet ble privatisering sett som løsning og en fremgang til næringsutvikling. Privatiseringen skulle føre til nye partnere i styret og medeiere, og ikke minst gi fra seg ansvaret til trygge hender i markedet.

Regjeringen så frem private aktører som mer dynamiske og kompetente, på grunn av egeninteressen aktørene skulle ha til selskapet og ikke minst det brede mangfoldet som skulle samles i styret med de gode kunnskapene og erfaringene, noe som er med andre ord å heve et

godt og dynamisk eiermiljø med bedre styreledelse, for å lede til mer verdiskapning gjennom et aktivt eierskap for marked (St.meld. 22, (2001-2002), s.3). Regjeringen peker på private aktører som mer dyktigere, fordi de har mer evner, og for at de kan drive mer konkurransedrevende arbeid, slik at de kan ta raske beslutninger og har kompetanse til å omstille og restrukturere selskapet (St.meld. 22, (2001-2002), s.3). I grunnlag av dette sier regjeringen at *«Kravene til omstilling og restrukturering i selskaper, dvs. tiltak som krever eierens aktive medvirkning, øker både i omfang og tempo i takt med en utvikling i retning av stadig mer globale markeder innenfor de fleste bransjer.»* (St.meld. 22, (2001-2002), s.3).

I helhet reflekterer regjeringen med at private aktører vil være bedre enn offentlige tjenestemenn, på grunn av ulike situasjoner og hendelser som stiller krav til ferdigheter og egenskaper, der det uttrykkes at private eier vil opptre bedre eier i selskapet (St.meld. 22, (2001-2002), s.3). Av den grunn peker regjeringen på at det private eierskapet skal styrkes og at det omfattende eierskapet skal reduseres, og ikke minst skal det tiltrekkes internasjonale investorer til å investere i nasjonens selskaper (St.meld. 22, (2001-2002), s.3). Selv om å privatisere seg helt uttales det at:

«Regjeringen er prinsipielt av den oppfatning at det bare er grunnlag for staten å eie næringsvirksomhet, dersom dette er et virkemiddel for å oppnå spesifikke og uttalte mål, eller det er en del av en fornuftig plassering av statens sparing, hensyntatt avkastning og risiko.» (St.meld. 22, (2001-2002), s.3)

4.1.4 Omdanning til aksjeselskaper

Det var ulike foretaksform i porteføljen av eierskapet. Regjeringen uttrykte dersom det ikke foreligget begrunnelser for eierskap av statsforetak og særlovsselskaper kan det for selskapenes nytte og fordel omgjøres til aksjeselskap for imøtekomme bedriftenes formål og fremtidige utfordringer, der regjeringen mener at det vil oppnås en mer oversiktlig organisasjonsstruktur for markedet, om det skulle privatiseres eller børsnoteres (St.meld. 22, (2001-2002), s.64-65). Av dette uttrykkes også at det vil være fordel i utøvelsen av eierskapet, når det blir mindre politisk innflytelse og kontroll (St.meld. 22, (2001-2002), s.62). Det sies at omdanningen til aksjeselskap kan føre til at låne- og garantirammer faller bort (St.meld. 22, (2001-2002), s.65).

Bondeviks II regjering mente at omdanning til aksjeselskap vil klargjøre bedre for staten, om hvilke mål de har til eierskapet og det vil legge større klarhet og bevissthet til statens roller og forhold til selskapet når det er organisert etter aksjeselskap (St.meld. 22, (2001-2002),

s.65). Av dette mente regjeringen at *«I så fall kan dette innebære at en er mer forsiktig med å gi slike selskaper styringssignaler eller oppgaver for å nå sektorpolitiske mål som alternativt kan oppnås gjennom reguleringer.»* (St.meld. 22, (2001-2002), s.65). Særlig når aksjeselskapene er beskyttet etter aksjeloven.

Regjeringen mener også at aksjeselskap er internasjonal kjent foretaksform og at *«For selskaper som opererer i konkurranse med private og utenlandske bedrifter, vil AS-formen kunne gi større handlefrihet til å delta i restruktureringsprosesser.»* (St.meld. 22, (2001-2002), s.65). Til slutt påstår regjeringen at det vil være forenkling av offentlig sektor ved å plassere selskapene mot en juridisk rammet organisasjonsform, med tanke på aksjeloven og allmennaksjeloven (St.meld. 22, (2001-2002), s.64-65).

4.1.5 Rolle fordeling av statens ulike roller

Som sagt ved siden av privatisering, mente regjeringen at det var viktig å tydeliggjøre statens rolle som myndighet og eier. Regjeringen mente at det var viktig å legge et skarpt skille mellom å være eier og som kontrollmyndighet (St.meld. 22, (2001-2002), s.4-5). I grunnlag av dette sier regjeringen at:

«Staten har mange oppgaver og roller. Det er derfor viktig at staten skiller sine ulike roller, slik at den har nødvendig legitimitet enten den opptrer som eier, politikk-utformer eller tilsynsmyndighet. Staten må som eier opptre profesjonelt i forhold til medinvestorer og långivere. Som myndighet og tilsyn må staten opptre uavhengig i forhold til eierrollen.» (St.meld. 22, (2001-2002), s.4).

Staten skal i forhold til dette ikke blande disse to rollene og ikke minst skal staten unngå å favorisere sine egne selskaper gjennom sin rolle som politikkutformer eller regulering- og tilsynsmyndighet (St.meld. 22, (2001-2002), s.5). Ikke minst sier regjeringen at *«I alle statseide selskaper som på viktige områder av sin virksomhet konkurrerer med private, må staten i særlig grad legge vekt på å opptre korrekt og ryddig i rollen som eier og aksjonær»* (St.meld. 22, (2001-2002), s.5). Med dette skal det menes at staten skal legge til grunn de alminnelige aksepterte prinsipper for god eierskapsutøvelse (står nærmere i delkapitlet 5.1.7), dette har hensikt til å skape tillit i markedet og for å legge en tynn linje for selskapets utvikling og progresjon (St.meld. 22, (2001-2002), s.5).

4.1.6 Kategorisering og begrunnelse av hvert enkelt eierskap

Kategorisering og begrunning av hvert enkelt selskap var en annen viktig styringsambisjon som senere regjeringsperioder ivaretok. Dette stadfestet seg for regjeringer til å legge frem begrunnelse og til beskrive formål av hvert eierskap. Grunnen til dette var å legge en bevist konklusjon bak det enkelte eierskap og få tankegangen til å privatisere eierskapet, dersom staten ikke hadde noe mål til eierskap.

Som sagt så hadde samarbeidsregjeringen et overordnende mål til å redusere og privatisere helt, siden staten skulle ikke tilby markedsmessige produkter og tjenester som private aktører kan ta for seg (St.meld. 22, (2001-2002), s.5), allikevel mente Bondeviks II regjering at strategiske eller samfunnsmessige selskaper som har godnok formål til begrunnelse, skulle bevares og sikres (St.meld. 22, (2001-2002), s.5), med dette uttrykte regjeringen at:

«Eksempler på slike formål kan være å sikre at grunnrenten som oppstår ved høsting av naturressurser tilfaller samfunnet. Eierskap alene eller i kombinasjon med andre virkemidler kan være egnet til å oppnå dette. Et annet formål vil kunne være å bidra til at sentrale kompetansmiljøer, som hovedkontorfunksjoner og forsknings- og utviklingsmiljøer innenfor sentrale sektorer for fremtidig verdiskapning, forblir og utvikles videre i Norge. Et tredje formål kan være forsvars- og sikkerhetspolitiske hensyn.» (St.meld. 22, (2001-2002), s.5).

Regjeringen legger også punkter til å vurdere ut fra andre liberalistiske virkemidler som tjenestekjøp og reguleringsinstrumenter, istedenfor å eie og drive selv (St.meld. 22, (2001-2002), s.5).

4.1.7 En sentral styringsambisjon til eierskapsstyring

Utformingen av ti prinsipper for god eierstyring er en av de store ambisjonene som Bondeviks II regjering implementerte (St.meld. 22, (2001-2002), s.66-67). Disse ti prinsippene blir senere foretatt og godkjent av stortinget og blir praksis av senere regjeringsperioder (Innst. S. nr. 264, 2001-2002). Prinsippene er med å gi retningen på hvordan staten skal handle ovenfor eierskapet og hva de vil forvente av selskapene (St.meld. 22, (2001-2002), s.66). Bakgrunnen for dette blir omtalt på tross av staten skal redusere omfanget, vil det fortsatt bestå eierandeler som må forvaltes best mulig måte og som må styres og driftes på rasjonell måte (St.meld. 22, (2001-2002), s.65). Dette var også en måte å avgrense eierrollen. Etersom staten har stor innflytelse i generalforsamlingen, bør innflytelsen utøves på en forsvarlig måte som ikke skader selskapet, i tråd med dette skal prinsippene benyttes for å gi bedre styring som kan

optimalisere verdiskapningen og tiltrekke private investorer i de statlige selskapene (St.meld. 22, (2001-2002), s.66-67).

Disse ti prinsippene er med å gi staten en retningslinje på hvordan regjeringen kan utøve god styring ovenfor virksomhetene, der prinsippene er med å gi ny spilleregulering for å utøve makt i vegne av regjeringen, mens på den andre siden skal prinsippene gi selskapsstyret en selvstendig rom for styreutøvelse og handlingskraft for selskapsledelsen.

Disse ti prinsippene består av (St.meld. 22, (2001-2002), s.67-76):

1. Aksjonærer skal likebehandles.
2. Det skal være åpenhet knyttet til statens eierskap i selskapene.
3. Eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamlingen.
4. Staten vil, eventuelt sammen med andre eiere, sette resultatmål for selskapene, styret er ansvarlig for realiseringen av målene.
5. Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon.
6. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskapets egenart.
7. Lønns- og insentivordninger bør utformes slik at de fremmer verdiskapningen i selskapene og fremstår som rimelige.
8. Styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.
9. Styret bør ha en plan for eget arbeid og arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling. Styrets virksomhet skal evalueres.
10. Selskapet skal være bevisst sitt samfunnsansvar.

4.2 Stoltenbergs andre regjering (2005-2013)

Etter en sterk motvind fra samarbeidsregjeringen, trådte Stoltenbergs II regjering til makten to omganger. Det første stortingsmeldingen ble kalt for «Et aktivt og langsiktig eierskap».

Regjeringen uttrykte sterkt at staten skulle eie videre av eierskapet, samtidig ønsket regjeringen et mer aktivt eierskap, for å styre selskapene på en passiv måte gjennom å instruere i generalforsamlingen og være med å velge styremedlemmer, samt å fremme retningen der staten har til forventninger og mål (St.meld. 13, (2006-2007) s.46-47).

Regjeringen uttrykte:

«Staten skal være en profesjonell og langsiktig eier som bidrar til selskapenes lønnsomhet og industrielle utvikling. Samtidig må staten – i likhet med gode private eiere – også være en dynamisk eier. Det statlige eierskapet må reflektere selskapets utvikling og hvilke eiermessige ressurser det er behov for. Eierskapet må vurderes i lys av om statlig eierskap er et egnet virkemiddel for å nå relevante samfunnsoppgaver.» (Meld. St. 13, (2010-2011) s.6).

I forskjell mellom den tidligere regjering, ønsket Stoltenbergs II regjering koble sammen staten og selskapene på en profesjonell måte ved å være aktiv eier, i det nye spillerommet som ble skapt.

4.2.1 Intensjonen om å være aktiv eier

Stoltenbergs II regjering uttrykte et mer tilkoblet forhold til eierskapet, på tross av det tidligere regjering. Den nye regjeringen uttrykte sterkt at staten skal være en mer aktiv eier for å fremme et langsiktig verdiskapningsfokus for selskapene, samtidig skal staten drive en forutsigbar styring som er med å støtte og utvikle selskapene (St.meld. 13, (2006-2007) s.5).

Regjeringen uttrykte med at *«Staten spiller en viktig rolle i utviklingen av norsk næringsliv. Samspillet mellom et konkurransedyktig og nyskapende næringsliv og en aktivt medvirkende stat er et sentralt kjennetegn ved den norske samfunnsmodellen.»* (Meld. St. 13 (2010–2011) s.5).

Den nye eierskapspolitikken kastet lys over forventninger som regjeringen hadde til mål om langsiktig vekst og industriell utvikling (St.meld. 13, (2006-2007) s.5). Her uttrykte regjeringen at de skulle formulere forventningene og hensyn de hadde for selskapene (St.meld. 13, (2006-2007) s.5).

På tross av å privatisere seg helt som tidligere regjering, stilte Stoltenbergs II regjeringen med at de skal vurdere eierandeler i hvert enkelt selskap med utgangspunkt av samfunnets og

selskapets behov for aktiv eier (St.meld. 13, (2006-2007) s.5). Videre uttaler regjeringen at de skal beholde eierskapet samme nivå som det er i dag, samtidig skal det foreslås at stortinget trekker fullmakten som ble gitt til den tidligere regjering for å redusere eierskapet (St.meld. 13, (2006-2007) s.5).

Stortingsmeldingen uttrykte at de rike kapitaleiere som er sterk nok til å kjøpe seg inn i de statlige selskapene var stort sett utenlandske kapitalister, på grunn av denne virkeligheten ble privatisering sett som en irrelevant løsning, tvert imot var dette en fare for at selskapene kunne flagges ut av Norge (Meld. St. 13 (2010–2011) s.36).

Likevel mener regjeringen at de skal gjøre vurderinger om de skal eie noen av selskapene fremover, videre skal det vurderes om å øke eierskapets portefølje og tilføre statlig kapital om det skulle vil være hensiktsmessig (Meld. St. 13 (2010–2011) s.42). Regjering uttrykker også at «*Staten som profesjonell eier vil ta stilling til vesentlige vekstplaner enten det gjelder oppkjøp eller nyinvesteringer som krever styrking av selskapenes egenkapital*» (St.meld. 13, (2006-2007) s.48). Regjeringens intensjon i denne nye regjeringsperioden var å være aktiv støttespiller for selskapene sine og videre gjøre staten som en foretrukket aksjonær i selskapet. I stedet for å slippe løs tauet mellom staten og selskapene, ønsket nåværende regjering å være en aktiv aksjonær for selskapets fordel.

4.2.2 Ambisjoner ovenfor selskapene

«Det statlige eierskapet skal forvaltes på en aktiv og profesjonell måte, der langsiktighet, forutsigbarhet og samfunnsansvar er kjennetegn i en strategi for økt verdiskaping, industriell utvikling og trygge arbeidsplasser i Norge og internasjonalt.» (Meld. St. 13 (2010–2011) s.5).

En av de sentrale styringsambisjonene som Stoltenbergs II regjering la til grunn var å sette samfunnsansvar og ulike hensyn mot selskapene. Regjeringen oppgir at «*Statens eierskapspolitikk vil i størst mulig grad samordnes med regjeringens øvrige politikk, blant annet knyttet til miljø og forsknings- og utviklingsområdet*» (Meld. St. 13 (2010–2011) s.35). Regjeringens øvrige politikk innebar en rekke forventninger til hensyn for miljøet, omstilling, mangfold, etikk, forskning, utvikling, kompetanseoppbygging og m.m. (St.meld. 13, (2006-2007) s.5, 49-57).

I tross av selskapenes selvstendighet fra politisk styring, ønsket Stoltenbergs II regjering at selskapene ikke skulle få fravikelse fra regjeringens øvrige politikkområder og samfunnspolitiske hensyn. Regjeringen mente selskapene i samsvar med offentlige

organisasjoner, skulle beholde og utforme de vesentlige samfunnspolitikk som staten hadde iverksatt i myndighetens virke. Dette innebar en rekke politikkområder som samfunnsansvar, internasjonale føringer, likestilling, klima og betydningsfulle områder for samfunnet.

Spesielt uttrykkes det at arbeidet av samfunnsansvar bør ikke ses som en adskilt oppgave fra arbeidet med forretningsstrategi og virksomhetsstrategi, men som en del av selskapsdriften og strategiprosessen (St.meld. 13, (2006-2007) s.50). I stortingsmeldingen sier regjeringen at:

«Samfunnsansvaret handler om å drive virksomheten slik at den i det store og hele gir et positivt bidrag til samfunnet. En slik tenkning krever at selskapene tar et bredt ansvar, blant annet i forhold til miljøkonsekvenser, etisk forsvarlig opptreden med videre.» (St.meld. 13, (2006-2007) s.49-50).

Med slike begrunnelser uttrykker regjeringen at selskapene skal ha særskilt fokus til samfunnsansvar. Regjeringen peker på at *«Bedrifter integrerer sosiale og miljømessige hensyn i sin daglige drift og i forhold til sine interessenter. Samfunnsansvar innebærer hva bedriftene gjør på en frivillig basis ut over å overholde eksisterende lover og regler i det landet man opererer.»* (Meld. St. 13 (2010–2011) s.52). Spesielt var dette viktig når en del av eierskapet operer og drifter internasjonalt.

Det regjeringen pekte frem på, var at offentlig eide selskaper måtte legge større aktsomhet, ettersom selskapene kunne svekke kongeriketets tillit og legitimitet i det internasjonale omverdenen, spesielt når selve staten skal sette i gang utenrikspolitikk (St.meld. 13, (2006-2007) s.49-57; Meld. St. 13 (2010–2011) s.55), derfor sies det at selskapene må forholde seg til internasjonale normer, regler og praksiser uten å bli beskyldt for å bryte ned internasjonale konvensjoner og prinsipper (Meld. St. 13 (2010–2011) s.55), med dette menes det også at selskapene må følge opp regler og praksiser fra OECD, FN, ISO, ILO og andre føringer fra internasjonale organisasjoner (Meld. St. 13 (2010–2011) s.55-60). Dette er i tråd med tilliten som skal ivaretas og beholdes.

Disse hensynene som ble pålagt styret og selskapsledelsen er med å gi selskapene en samfunnsmessig og etisk retning på hvordan selskapene skal styres. Ettersom selskapene fikk uavhengighet fra staten, ble de fratatt av offentlige ordninger og samfunnsmessige politikk. Derfor settet Stoltenbergs II regjering en sterkere press på å bevare de ulike politikkområdene og spesielt for passe på samfunnsansvar. Her gjenspeilte det fra likestilling, arbeidet mot korrupsjon, utvikling, forskning, minoritetspolitikk, arbeidertakernes rettighet, miljø og

massevis av samfunns politikken sområder som selskapene måtte integrere seg med (St.meld. 13, (2006-2007) s.49-57).

Det var også forventninger til forskning, utvikling, innovasjon og kompetanse. Her kastet regjeringen lys over ønskende selskap med nyskapende og langsiktig selskapskultur som er med å utvikle og som egner seg evnen til å konkurrere mot fremtidige konkurranser og markeder (Meld. St. 13 (2010–2011) s.63). Ut fra dette sier regjeringen at «*Styrene og selskapsledelsen forventes å arbeide aktivt med forskning, innovasjon og kompetanseutvikling for å utvikle virksomheten, og for å legge til rette for kommersialisering av forskning internt i bedriften og gjennom knoppskyting.*» (Meld. St. 13 (2010–2011) s.63). Regjeringen innstilte selskapene til å få i gang med kommersialisering av sine egne forskningsresultater og ikke minst benytte andre forskningsmiljøer til å satse på utvikling (Meld. St. 13 (2010–2011) s.63-64). Dette skulle føre til selskapsutvikling som i helhet skulle føre til næringsutvikling.

En særskilt sak som Stoltenbergs II regjering hadde som brennpunkt, var klima og miljøpolitikk. Regjeringen forventet at selskapene skulle integrere og innlemme arbeidet mot å føre inn best mulig teknologi for å redusere utslipp, slik at dette skulle føre til et lavere utslipp samfunn (Meld. St. 13 (2010–2011) s.60).

Lederlønnspolitikken som staten hadde i offentlige sektor skulle også gjelde for selskapene. Regjeringen uttrykte sterkt at det skulle sikres gjennom moderasjon i lederlønninger, spesielt der staten hadde betydelig eierandel, med dette mente regjeringen at det skulle være konkurranse dyktige lederlønner, men skal ikke være ledende og upassende (St.meld. 13, (2006-2007) s.57). I forhold til dette kommer regjeringen forslag til lovendring, der det sies at «*Regjeringen har lagt frem forslag om endringer i allmennaksjeloven som gir mulighet for større aksjonærinnflytelse og innsyn i forbindelse med lederlønnfastsettelsen enn tidligere, blant annet i forbindelse med bruk av aksjeopsjoner.*» (St.meld. 13, (2006-2007) s.48).

4.2.3 Hvorfor staten skal innblande seg med eierskap

Stoltenbergs II regjering mener at det er riktig og viktig at staten eier selskaper med nasjonal betydning, i det kommer regjeringen til ulike argumentasjoner, for det første eie for å utvikle og bevare, for det andre å ha kontroll på felleskapets naturressurser og for det tredje å ha kontroll over sektorpolitiske selskaper som driver med oppgaveløsning (Meld. St. 13 (2010–2011) s.36-39).

I stortingsmeldingen uttrykker regjeringen at de har sterke ønsker til næringsutvikling gjennom og utenom statlige selskaper, der regjeringen fastholder at de ønsker fortsatt en tredjedel eierskap i de viktige selskapene for å bevare den nasjonale forankringen, som er strategisk verdt for nasjonen og som har nøkkelkompetanse for næringsutvikling, med dette ønsker regjeringen å beholde og videreutvikle selskapene i samsvar med næringsutviklingen (Meld. St. 13 (2010–2011) s.36). Regjeringen sier også at «*Virksomheter som er sentrale i samspillet med forsknings- og innovasjonsmiljøer må videreutvikles i Norge. Dette er viktig for å opprettholde og styrke næringsklynger og verdikjeder.*» (St.meld. 13, (2006-2007) s.5).

Med slike begrunnelser ønskes det en sterk nasjonalforankring av hovedkontorfunksjon, der regjeringen sier at, «*Norsk hovedkontor i selskaper av strategisk betydning kan bidra til å sikre og utvikle spesialisert industriell, teknologisk og finansiell kompetanse.*» (Meld. St. 13 (2010–2011) s.36).

Intensjonen uttrykker at de skal fortsatt eie strategiske selskaper og videreutvikle disse selskapene i samsvar med næringspolitikken. Tillegg til dette sies det at «*Regjeringen mener at samspillet mellom hovedkontormiljø og ulike nasjonale institusjoner har betydning for næringslivsutviklingen innenfor enkelte sektorer i Norge og bidrar til å styrke regionale næringsmiljøer.*» (Meld. St. 13 (2010–2011) s.36).

Regjeringen uttrykker flere faktorer for å bevare eierskapet. Stoltenbergs II regjering mener det er økende behov å være fleksibel medeier i forretningsmessige selskapene, særlig når de gjennomgår store endringer, slik som kjøp av virksomheter eller situasjoner som krever rasjonelle handlinger (Meld. St. 13 (2010–2011) s.44). Dette er for å utvikle selskapene, gjennom å være aktiv eier. I stortingsmeldingen foreslår regjeringen å gi fullmakt til Nærings- og handelsdepartementet for å delta i de ulike egenkapitalutvidelser for å opprettholde eierandeler, når selskapene kjøper opp, legger frem emisjon eller sammenslår seg (Meld. St. 13 (2010–2011) s.44), slik at regjeringen kan følge dette. Regjeringen mener også at, dersom det er ikke strategisk behov for å eie selskapet videre, eller at det blir problem og hindring for potensialet av det kommersielle selskapet, kan det vurderes å selge aksjene eller senke ned eierandelen for å fremme en god industriellutvikling (Meld. St. 13 (2010–2011) s.44). Det sies også at:

«I kraft av heleierskap eller dominerende eierandeler har staten avgjørende innflytelse på valg av styre, større investeringer, oppkjøp/fusjoner eller restrukturering, innskudd av ny kapital, utbyttepolitikk og kapitalstruktur. Staten bør generelt bidra til en effektiv

kapitalstruktur slik at selskapet får muligheter til å realisere god industriell utvikling eller effektiv drift.» (Meld. St. 13 (2010–2011) s.45).

4.2.4 Organisering av eierskapet

«Arbeidet med å øke den organisatoriske avstanden mellom statens eierrolle og de ulike myndighetsrollene og samling av det forretningmessige eierskapet ett sted i sentralforvaltningen har bidradd til å styrke tilliten til statens eierskapsforvaltning.» (St.meld. 13, (2006-2007) s.62).

Stoltenbergs II regjering delte samme oppfatningen av det tidligere regjeringen om å samle forretningmessige selskapene i Nærings- og handelsdepartementet, dersom det ikke ligger andre hensyn (St.meld. 13, (2006-2007) s.63). Samtidig skal det sektorpolitiske selskaper være fordelt på sitt relevante departement (Meld. St.13 (2010-2011) s.71) Regjeringen sier også at *«I et lite antall selskaper forvaltes statens aksjer eller andeler av flere departementer. Regjeringen vil gå inn for at statens aksjer eller andeler i det samme selskapet forvaltes i ett departement»* (St.meld. 13, (2006-2007) s.63). Videre sies det at virksomheter som eies av statlige forvaltningsetater kan vurderes om å sette til ansvarlige departementet eller til Nærings- og handelsdepartementet om selskapsvirksomheten er organisert etter forretningmessig formål, der regjeringen oppgir av å sikre større grad politisk styring og kontroll (St.meld. 13, (2006-2007) s.63). Lignende henvender regjeringen at statseierskapsutvalget har anbefalt staten om å samle verdimaksimerende selskaper til et holdingselskap (St.meld. 13, (2006-2007) s.63-64). Likevel har regjeringen begrunnet at det er ikke riktig og noe som vil være fare for konsentrasjon av økonomisk makt (St.meld. 13, (2006-2007) s.64).

En annen intensjon som dukker opp er avstanden som ble skapt mellom departementet og selskapene, der stortingsmeldingen uttrykker at det burde kobles sammen med et interdepartementalt samarbeid for eierskaps spørsmål, slik at departements eierkompetanse kan utnyttes best mulig måte gjennom kommunikasjon og eierdialog (St.meld. 13, (2006-2007) s.63). Dette skal skje i takt med å styrke og bygge ut eierskapsavdelingens koordinerende rolle (Meld. St.13 (2010-2011) s.73).

Regjeringen sier også at *«Dersom et heleid selskap pålegges å gjennomføre investeringer eller annen virksomhet som styret ikke finner forretningmessig forsvarlig, legges det til grunn at selskapene skal kompenseres gjennom egne bevilgninger.»* (St.meld. 13, (2006-2007) s.5).

I helhet setter regjeringen en stor press på styremedlemmer, der regjeringen sier at *«Regjeringen vil legge stor vekt på å vurdere styrenes arbeid på en god og systematisk måte, og på å sette sammen kompetente styreverer som kan ivareta aksjonærenes mål»* (St.meld. 13, (2006-2007) s.5). I meldingen uttrykkes at det skal settes større aktsomhet og fokus mot arbeidet med utvelgelse av vervene og evaluering av styrene (Meld. St.13 (2010-2011) s.72). For å gi kvalitet til styret vil regjeringen styrke arbeidet med å rekruttere de beste styrevervene og sørge for god kompetanse blir utplassert i styret (Meld. St.13 (2010-2011) s.72). Ansvar av dette skal gis til eierskapsavdelingen i Nærings- og handelsdepartementet (Meld. St.13 (2010-2011) s.72). Det uttrykkes den økonomiske og strategiske oppfølgingen skal styrkes gjennom analytisk oppfølging og gjennom bedre kjennelse til selskapets strategiske oppfatning, dette skal skje gjennom sterkere oppfølging og bredere dialog med selskapets ledelse (Meld. St.13 (2010-2011) s.72).

4.2.5 Statens maktspill i selskapene

I det nye handlingsrommet uttrykker regjeringen at de skal stille sterke forventninger til styrene om de høye ambisjoner for selskapenes utvikling og fremgang (St.meld. 13, (2006-2007) s.48). For å sørge dette har regjeringen ment at de vil legge stor vekt på styrenes arbeid som en eier og sette sammen styreverer som kan rettmessig sikre statens mål og hensyn til langsiktig verdiskapning (St.meld. 13, (2006-2007), s.48). I likhet til dette og for deleide selskaper så sier regjeringen at:

«Det er fullt mulig å ta opp forhold som er av samfunnsmessig betydning i den eierdialogen som staten har også med de deleide selskapene, på lik linje med andre aksjonærer og andre interessenter for øvrig. Staten som aksjonær vil således kunne ha god påvirkningskraft, selv om det til sist er styret som er ansvarlig for å foreta de konkrete avveiningene av ulike innspill og interesser» (St.meld. 13, (2006-2007), s.48).

Her vil staten være aktiv aksjonær i alle sine selskaper som er enten deleid eller heleid.

Samtidig sies det at *«Regjeringen vil stille krav til avkastning og utbytte som bygger opp under selskapenes langsiktige mål.»* (St.meld. 13, (2006-2007), s.5). Disse intensjonene var med å bygge den rollen som regjeringen ønsket til aktiv og god eier.

Videre skal det vurderes i hvilken grad det vil være aktuelt at staten innblander seg og bruker makt, når styret ikke følger opp det som staten kommuniserer i eierdialogen, som følge av dette vil kritiske saker håndteres i generalforsamlingen, likevel vil regulatoriske midler være aktuelt utover reel eierstyring, som kan vurderes etter ulike omstendigheter og alternativer (St.

meld. 13 (2006-2007), s.49). Regjeringen mener at slike innblandinger kan skade statens omdømme som aksjonær, siden det er utenlandske aksjonærer i selskapene (St. meld. 13 (2006-2007), s.49). Av den grunn uttrykker regjeringen at det finnes andre virkemidler som staten kan ta i bruk for å oppnå politiske mål, der regjeringen sier at «*Staten har også en rekke virkemidler som er egnet til å stimulere og bidra til et godt næringslivsklima (lover og regler, forskningsmidler, ordninger gjennom Innovasjon Norge, Enova og SIVA med videre).*» (St. meld. 13 (2006-2007), s.49). Riktignok uttrykker Stoltenbergs II regjering at de vil spille i det nye handlingsrommet, men de vil ikke nåde til å bruke maktvirkemidler.

5. Drøfting av funn

I dette kapitlet skal vi drøfte funn fra tre stortingsmeldinger på statlig eierskap i de tre regjeringsperioder som inngår i studien opp mot teoriene. Først skal vi gjennomgå funnene i lys av de tre styringsformene og senere i delkapitlet skal vi drøfte endring og stabilitet gjennom de tre regjeringsperiodene.

5.1 De ulike epokene opp mot de tre styringsformene

Tre regjeringsperioder har vist frem ulike styringsambisjoner for å profesjonalisere det statlige eierskapet. I løpet av tiden har statlige eierskapet blitt utviklet på ulike måter. Gjennom 12-årsperiode fikk eierskapet et nytt virkelighet og innhold.

5.1.1 Bondeviks II regjering

Oppsiktsvekkende periode av Bondeviks II regjering viste frem ulike styringsambisjoner for det statlige eierskapet. Styringsambisjonene som regjeringen presenterte var NPM-reformene (Røiseland og Vabo, 2016, s.19). I lys av ny offentlig styring skal vi drøfte ambisjonene som har vært med å profesjonalisere eierskapet.

Stortingsmeldingen uttrykte en kamp mot statskapitalismen som hadde bygget seg opp gjennom årene. Det var snakk om privatisering og delegering av selskapene (Hood 1991, s.4-5). Intensjon lå i tråd med NPM-reformene for å effektivisere eierskapet og styrke den regulatoriske rollen (Røiseland og Vabo, 2016, s.20).

Det kommer tydelig frem at markedet kunne godt styres utenom det statlige innblanding og det omfattende eierskapet (Thorsvik, 2021, s.434; St.meld. 22, (2001-2002), s.2). Regjeringen mente at det var ikke nytte at staten skulle tilby produkter og tjenester som private aktører kunne godt utføre (St.meld. 22, (2001-2002), s.2; Christensen et al., 2021, s.221). Som følge av intensjonen, skulle staten være godt egnet i form av anbud og konkurranse til å utføre offentlige tjenester gjennom den regulatoriske rollen (Christensen et al., 2021, s.229; Røiseland og Vabo, 2016, s.20; Osbourne, 2010, s.39). Til tross for at Norge hadde svake og små eiermiljøer gjennom tiden, så var intensjonen om å stryke dette (St.meld. 22, (2001-2002), s.4). På den tiden er det snakk om staten hadde 40% eierskap i bare Oslo Børs (St.meld. 22, (2001-2002), s.4). Regjeringen kaster lys over utfordringene og kommer med sterke reformer i lys av organisatorisk oppsplitting, rollefordeling og markedsretting (Christensen et al., 2021, s.221).

Den uheldige og unødvendige maktkonsentrasjonen ble sett som en hindring for næringsutvikling (Christensen et al., 2021, s.227; St.meld. 22, (2001-2002), s.3). Løsningen av dette var å svekke gjennom å børsnotere og del- og hel privatisere offentlig selskaper (Hood 1991, s.4-5; Bevir, 2009, s.10). Staten skulle trekke fra seg hånden i markedet og åpne opp offentlig sektor for mer konkurranse og anbud (Osbourne, 2010, s.39). Private aktører skulle få friere rom for å konkurrere mer rettferdig og kjøpe seg inn i offentlig eide selskaper gjennom børsen (Osbourne, 2010, s.39). Intensjonen skulle føre inn nye partnere i styret og medeiere i generalforsamlingen. Regjeringsperioden gjenspeilte seg sterkt til NPM-reformene.

Privatisering og private aktører ble sett som en katalysator for næringsutvikling. Private aktører ble ansett som mer dynamiske og mer kompetente enn offentlige tjenestemenn som hadde mangel til kompetanse og ferdigheter (St.meld. 22, (2001-2002), s.3). Dett var mistillit til den offentlige styringen og den politiske innflytelsen (Christensen et al., 2021, s.227). Regjeringen var i oppfattelsen med at politikerne formulerer sine egeninteresser i selskapene, som fører ofte til effektivitetstap (Christensen et al., 2021, s.227). Samme med byråkratiske tjenestemenn som styrer arbeidet i trå med kompetansemangel, sviker til effektivitet og kvalitet, sterk bruk av hierarkiskmakt («top-down» ledelse), regler og prosedyrer samsvar med tradisjonell offentlig administrasjon, som var tilfellet for mange forvaltningsbedrifter og produksjonsenheter av forvaltningen (Bouckaert et al. 2010; Christensen et al., 2021, s.227-228, 299-230). Det var altså behov for delegering av myndighet og faglig uavhengighet.

Riktignok lå det andre intensjoner bak markedsretting og privatisering. Regjering stilte spørsmålet om selskapene skulle driftes etter effektiv bedriftsøkonomi eller fokusert etter en offentlig fordelingspolitikk (St.meld. 22, (2001-2002), s.3). Regjeringens intensjon pekte direkte på NPM-reformene. Slik at selskapet fikk drive etter en forretningsfokusert bedriftsøkonomi, for at selskapene kunne overleve i sitt marked, samt for fremtidige markeder som stilte stadig til endring, restrukturering og teknologiskutvikling (Christensen et al., 2021, s.228-229; Thorsvik, 2021, s.434; St.meld. 22, (2001-2002), s.3). Samtidig var regjeringen villige til ofre den politiske styringen og standardiseringen, for at selskapene kunne føre til bedre verdiskapning (Christensen et al., 2021, s.227).

Det var klart at politiske innflytelsen og den byråkratiske styringen førte til utfordringer for selskapene. For å fremme verdiskapningen, ønsket regjeringen å få nye aktører i selskapene og i selve markedet for å styrke det få og svake eiermiljøet i Norge gjennom å privatisere (St.meld. 22, (2001-2002), s.4). På den ene siden hadde private aktørene sterkere interesse og

motivasjon til selskapet, siden de skulle ha eierandel. Mens på den andre siden hadde private aktører bedre kompetanse enn offentlige tjenestemenn for å restrukturere og omstille virksomheten (St.meld. 22, (2001-2002), s.3). Med denne intensjonen og med de nye aktører som skulle blomstre opp i markedet, være med å bygge og utvikle statseide selskapene (St.meld. 13, (2006-2007) s.50).

Ambisjonen førte til at mange offentlige selskaper ble privatisert, som følge av dette ble eierskapet i Telenor ASA redusert fra 77,6% til 53,96%, mens Medisinaldepot ASA ble nedsolgt helt (St.meld. 13, (2006-2007) s.10). Samme med Statoil ASA som ble redusert fra 81,7% til 70,9%, slik at norske og utenlandske aktører kunne kjøpe seg inn (St.meld. 13, (2006-2007) s.10). På tross av sterke inntrykk til å redusere det omfattende eierskapet, var det stegvis privatisering. Regjeringen mente selv om eierskapet skal reduseres, må dette gjøres på en forsiktig måte, slik at det ikke skader verdien og selskapene.

Som nevnt, var regjeringen i erkjennelsen av at folkevalgte var en hindring for verdiskapningen, samt at de ikke hadde kompetansen for å styre og lede selskapet mot forretningsmessige hensyn (Christensen et al., 2021, s.227). For å støtte denne intensjonen, har regjeringen formulert at forretningsmessige selskaper skal samles i et departement som skal legge en klarere skille mellom departementene (Christensen et al., 2021, s.227-228). Slik at statsråden i Nærings- og handelsdepartementet opptre som eier i alle selskapene, mens de øvrige statsråder fra departementene skulle opptre med myndighets- og tilsynsrollen (Christensen et al., 2021, s.229-230). Med andre ord var dette en rolleferding og markedsretting, slik at myndighetene ikke kunne favorisere sine egne (Røiseland og Vabo, 2016, s.20).

Velkomsten av et nytt regulatorisk styresett skulle føre til ulike endringer og markedsrettinger (Røiseland og Vabo, 2016, s.20). Eierskapet fikk et nytt handlingsrom med nye spilleregler, både for seg selv og for sine partnere. Som nevnt var regjeringens intensjon å skape et dynamisk styre og selskapskultur som kunne virkelig drifte etter nasjonale og internasjonale markedet, gjennom å utvikle og å bruke evnen til å være fremtreden i sitt feltvirke (Osbourne, 2010, s.39). I tross for ambisjonene skulle dette føre til forskjellsbehandling av ansatte, rettighetssvik og fravikelse av viktige hensyn, ville privatisering i helhet bygge og utvikle selskapet, slik at det skulle føre til verdiskapning (Christensen et al., 2021, s.221).

Regjeringens intensjon var ganske skarpt og sterkt. I takt med NPM-reformene skulle dette endre og prege hele markedet og eierskapet.

Rollefordeling var en av de fremste styringsambisjonene. I tråd med NPM-reformene presiserte regjeringen med å fordele og tydeliggjøre rollene sine. Dette var for at staten skulle legge et skarpere skille mellom de ulike rollene og være bevisst på rollene sine, for å ikke favorisere sine egne som eier og kontrollmyndighet (Christensen et al., 2021, s.227). Dette var i tråd med teoriens prinsipp med å fordele rollene sine. Som nevnt så har staten mange oppgaver og roller, av den grunn sies det at det må tydeliggjøres når staten er både politikk - utformer og -iverksetter, slik at makten ikke blir misbrukt for sine (St.meld. 22, (2001-2002), s.2, 4; Christensen et al., 2021, s.227).

Ganske visst var rollefordelingen med å legge et skarpere skille mellom rollene, slik at statens omdømme ble sikret i markedet. Rollefordeling var med andre ord en garanti for private aktører og for staten gjennom å skape tillit og et godt omdømme i markedet. Samtidig at det unngår at staten misbruker makten sin gjennom å favorisere sine egne (Christensen et al., 2021, s.227). Dette var med andre ord å rette opp markedet og forholdene mellom staten og selskapene i næringslivet (Røiseland og Vabo, 2016, s.20). Som følge av at staten har et omfattende styringsverktøy og maktrom, kan dette uheldigvis påvirke næringslivet, av den grunn skal staten opptre rollene på ryddig og korrekt måte (St.meld. 22, (2001-2002), s.5). Sånn at sentraladministrasjonen skiller mellom rollene sine som eier, regulator, bestiller, kontrollør (Christensen et al., 2021, s.227).

I tillegg til rollefordeling var det et særdeles ønske til markedsretting. I lys av dette dykket opp ulike ambisjoner. Kategorisering og begrunne eierskap bak hvert enkelt selskap var en form for markedsretting (Hood 1991, s.4-5; Bevir, 2009, s.10). Muligens var tanken at det skulle hjelpe og kanskje gjøre det enklere for staten til å selge seg ut, så lenge begrunnelsen ikke var dekkende. I denne ambisjonen skulle selskapene vurderes eller kategoriseres etter forretningsmessige- eller sektorpolitiske hensyn for å gjøre enklere og sannsynligvis gi tankegangen for å privatisere (Osbourne, 2010, s.39). Uansett ble kategorisering et redskap for å ned selge ubrukelige selskaper. Denne ambisjonen ble tatt videre av senere regjeringer for å begrunne hvert eierskap.

Annen form for markedsretting var børsnotering av selskapene (Bever, 2009, s.10). Det er en måte for å selge aksjene for felleskapet. Samtidig gjøre enklere for å privatisere. En av selskapene som ble børsnotert var Yara International ASA som ble notert den 25. mars 2004 i Oslo Børs (St. meld. 13 (2006-2007), s.10; Bevir, 2009, s.10).

Selv om regjeringen hadde sterke intensjoner for privatisering, skulle selskaper med nasjonal strategisk verdi bevares og sikres. Dette var i bakgrunn av forsvar- og sikkerhetspolitikk, naturressurser, hovedkontorfunksjoner, kompetansemiljø, forskning og utviklingsmessige eierskap.

Som følge av privatisering og markedsretting, la det en ambisjon å omdanne flere statsforetak og særlovsselskap til aksjeselskap (Tranøy et al., 2007, s.41; St.meld. 22, (2001-2002), s.64-65). Regjeringen mente dersom det ikke lå noen begrunnelser for eierskap av statsforetak og særlovsselskap, kan virksomhetene omdannes til aksjeselskap for å imøtekomme fremtidige formål og drift (St.meld. 22, (2001-2002), s.64-65). Denne intensjonen førte til ulike omdanninger og fristillinger. Eksempelvis ble Luftfartsverket (forvaltningsbedrift) omdannet som aksjeselskap og ble opp skilt som Avinor AS (St.meld. 13, (2006-2007), s.9; Christensen et al., 2021, s.227-228). Mesta AS er annet eksempel på å splitte opp mellom spesialiserte organisasjonsenhet i Statens Vegvesen, slik at det ikke blir overlappet med sin produksjonsenhet, når forvaltningsorganet skal være tilsynsmyndighet (Christensen et al., 2021, s.227-228; St.meld. 13, (2006-2007) s.9). Samtidig førte disse organisatoriske selvstendighet til konkurranseutsettelse (Christensen et al., 2021, s.222-230; Røiseland og Vabo, 2016, s.20). Slik som Jernbaneverkets produksjonsvirksomhet ble satt ut til konkurranse gjennom omdanning som Baneservice AS (St.meld. 13, (2006-2007), s.10; Christensen et al., 2021, s.222-230). Til tross av det vil føre til mindre politisk styring og innflytelse, peker regjeringen på at omdanningen til aksjeselskap kan samtidig gi bedre og mer oversiktlig organisasjonsstruktur, samt at der er en internasjonalt anerkjent foretaksform (St.meld. 22, (2001-2002), s.62, 64-65). Men dette er også for å styrke selskapenes ståsted for å utvikle seg i de fremmede markeder. På den andre siden skal omdanning og konkurranseutsettelse være med å styrke den regulatoriske rollen gjennom at offentlige selskaper konkurrere med private selskaper imellom seg for å få kontrakter (Christensen et al., 2021, s.299-230; Røiseland og Vabo, 2016, s.20). Dette kan ses som en handling for å privatisere mye enklere i kommende tid, ved å åpne offentlig sektor for private aktører og gjennom privatisere sine egne, samtidig omdanningen som skal gjøre det enklere for å børsnotere og privatisere. (Røiseland og Vabo, 2016, s.20; Thorsvik, 2021, s.434).

Bondeviks II regjering utførte en del omdanninger av selskapene. Disse styringsambisjonene skulle føre til at selskapene fikk mer forretningsfokus, enn å være avhengige for å vektlegge offentlige politikk og hensyn. Dette var med andre ord å gi en selvstendig og juridisk autonomi gjennom aksjeloven (Thorsvik, 2021, s.434). Etersom andre foretaks formene har

ulike lovgivninger, er aksjeloven mer forretningsorientert, samtidig som hindrer statlig innblanding. I løpet av regjeringperioden ble mange selskaper delegert og differensiert fra den offentlige administrasjonen. Regjeringen dannet en tynn tråd mellom selskapene og departementene.

Som følge av NPM-reformene og intensjon av regjeringen, var det et ønske om å skape en mer regulerende karakter med praktisk styring, som skulle gi selskapene en armlengdes avstand fra beslutningstakerne sine (Osbourne, 2010, s.3). Som nevnt hadde samarbeidsregjeringen ikke motivasjon eller intensjon om å eie selskapene videre, ettersom statlig eierskap førte til dårlig selskapsstyring og verdiskapning (Christensen et al., 2021, s.221). I tillegg var de i oppfatningen av at delegert selvstendighet og markedsløsninger ville fungere best for selskapene og for selve markedet (Christensen et al., 2021, s.227). Dette lå sterkt i tråd med NPM-reformenes erkjennelse for å skape gapet mellom selskapene og rollene som staten har (Osbourne, 2010, s.3). Som sagt uttrykte regjeringen at private aktører ville være like godt egnet for offentlige oppgaver og tjenester (Røiseland og Vabo, 2016, s.20). Samtidig mente regjeringen at de kunne sette overordnede målene som regulerende karakter gjennom generalforsamlingen og sørge for at selskapene drifter etter nasjonens sine interesser (Røiseland og Vabo, 2016, s.20). I helhet resulterte dette et nytt forhold til selskapene.

Selv om eierskapet skulle reduseres og privatiseres, mente regjeringen at det vil fortsatt bestå eiendeler som måtte styres (St.meld. 22, (2001-2002), s.65). For å gi rom for dette, kom regjeringen med ti prinsipper for god eierstyring (St.meld. 22, (2001-2002), s.66-67). Dette var en form for markedsretting og avgrensing mot politisk styring (Osbourne, 2010, s.39). Prinsippene var med å avgrense styringen gjennom prinsipper på hvordan staten skulle styre, forhandle og samspille med sine aksjonærer (Tranøy et al., 2007, s.44). Samtidig pekte prinsippene på hvordan styret skulle driftes etter samfunnsansvar, incentivordninger og ikke minst videreutvikles med kompetanse (Tranøy et al., 2007, s.44; St.meld. 22, (2001-2002), s.66-67). Dette skulle med andre ord danne spillereglene og interaksjonen mellom staten og selskapene. Noe som ga et nytt virkelighet og forhold til selskapene (Rhodes, 1996, s.655). Samme preget fikk selskapene, med nye ansvarsområder. Tanken bak prinsippene kan antas med den politiske makten som dirigerte til svakere verdiskapning, for å fremme god eierstyring kom regjeringen med de ti prinsippene. Regjering mente at staten hadde betydelig makt og innflytelse i selskapet, slikt at makten burde svekkes for å fremme god selskapskultur og verdiskapning (St.meld. 22, (2001-2002), s.66-67).

For det første var prinsippene en form for NPM, men samtidig dannet rom for samstyring (Røiseland og Vabo, 2016, s.27). Prinsippene skulle gi folkevalgte mindre styringsrom til å påvirke selskapene, selv om staten hadde dominerende eierandelen, så skulle folkevalgte ikke ta selvbestemte valg, heller diskriminere medeierens mening og ide (Christensen, 2018, s.149). Med prinsippene skulle folkevalgte respektere og likebehandle alle aksjonærene, samt eierbeslutninger skulle skje i generalforsamlingen. Dette var for å fremme god selskapskultur (St.meld. 22, (2001-2002), s.66-67). Som nevnt åpnet dette en rom for samstyring (Røiseland og Vabo, 2016, s.31), men likevel ble statsmakten svekket i tråd med NPM.

Prinsippet om lønn- og incentivordninger var rett og slett bygget etter NPM sine fremganger for å fremme verdiskapning og for å gi friheten til å drifte personalet (Christensen et al., 2021, s.222, 225; Hood 1991, s.4-5). Dette skulle sannsynligvis føre til urettferdighet, ettersom selskapet fikk fleksibilitet og frihet fra offentliges ansatte politikk. Med prestasjonslønn og lønnsulikhet fikk selskapene bredere fleksibilitet (Christensen et al., 2021, s.222, 225).

Det fjerde, åttende og niende prinsipp som regjeringen presenterte innbar en adferd på mål- og resultatstyring som regjeringen krevde av styret (Christensen et al., 2017, s.161). Ordningen som prinsippet la til grunn var at folkevalgte med andre eierne skulle sette resultatmål, slik at styret skal være ansvarlig for å nå disse målene med selskapsledelsen (St.meld. 22, (2001-2002), s.67-76). Det var altså et strukturell-instrumentelt virkemiddel for politisk ledelse (Christensen et al., 2017, s.161). Samtidig krevde prinsippene at styret skulle ha evaluering på eget arbeid og blant annet kunne jobbe med sin egen kompetanseutvikling, slik at styret kunne evalueres (St.meld. 22, (2001-2002), s.67-76; Sørensen 2010, s.6). Videre skulle styret ha en uavhengig kontrollfunksjon på vegne av eierne (St.meld. 22, (2001-2002), s.67-76).

Prinsippene som ble pålegget, skulle kjennetegne styret med kompetanse, kapasitet og mangfold (St.meld. 22, (2001-2002), s.67-76). Dette var med andre ord å styrke dynamikken i styret og filosofien for å bruke mål- og resultatstyring. Med dette fikk politikerne slippe detaljstyring, men fikk være med å utforme enkeltsaker som hadde politiske verdier (Christensen et al., 2021, s.226). Dette var også med å styrke den regulatoriske karakter som eier (Osbourne, 2010, s.3).

For å styrke legitimitet og omdømme, var det rettet et særskilt søkelys mot samfunnsansvar og åpenhet knyttet til statens eierskap (St.meld. 22, (2001-2002), s.67-76). Regjeringen intensjon var å styrke omdømmet av statens som en eier i selskapet, slik at andre aksjonærer skulle ha tillit til. Mens på andre siden skulle samfunnsansvar være med å bygge og sikre selskapets

legitimitet i samfunnet. Ettersom fristilling og omdanning førte til fravikelse fra offentlige politikk, var samfunnsansvar en måte for å sikre legitimiteten.

5.1.2 Stoltenbergs II regjering

I dette delkapitlet skal vi presentere styringsambisjonene i lys av samstyring. I løpet av regjeringsperioden ble regjeringen kjennetegnet for å være aktiv eier i motsetning til Bondeviks II regjering. Regjeringen pekte først og fremst på hvorfor staten skulle eie selskaper med nasjonal betydning og hvordan regjeringen skulle utvikle selskapene i forhold til det nye handlingsrommet.

De to stortingsmeldingene presenterer ulike intensjoner som tydet på en ny bølge med post-NPM (Christensen et al., 2017, s.63). Dette rettet seg sterkt mot samstyringsteoriens filosofi og gjøremåte. Christensen et al., (2021, s.64) reflekterer eierskapsmelding med at:

«Det ble understreket at selskapene skulle ha autonomi, men man ønsket å legge begrensinger på denne gjennom lovverk og signaler fra politisk hold, slik at det skulle bli klarer hvilke beslutninger som var legitime, og hvilke som ikke var det.»

Det var mange ulike standpunkter som kastet lys over en ny periode med post-NPM (Christensen et al., 2017, s.63). En av intensjonene var å bevare og sikre eierskapet som det var (Meld. St. 13 (2010–2011) s.36). Regjeringen nektet å slippe løs selskapene, siden de hadde strategiske betydninger for nasjonen og hadde en viktig betydning og innflytelse i samfunnet som måtte sikres gjennom nasjonalforankring (Meld. St. 13 (2010–2011) s.36; St.meld. 13, (2006-2007) s.46-47). Med slike argumenter har det ligget en intensjon om å sikre maktvirkemidlet, selv om det skulle være vanskeligheter å nå mål og strategier sammen med aksjonærene (Røiseland og Vabo, 2016, s.27). Regjeringen var i bevisstheten at de ikke kunne ta makten tilbake, siden dette kunne skade avkastningen og den forretningsmessige driften. Det ligget altså to grunner for å eie, den ene er å sikre offentliges eiendeler og for det andre å bruke selskapene som hadde nøkkelkompetanse til næringsutvikling (St.meld. 13, (2006-2007) s.5). For å understøtte dette, var regjeringen klar til å samarbeide og samordne nettverker for å nå næringsutvikling (Thorsvik, 2021, s.440, 442; St.meld. 13, (2006-2007) s.5; Christensen et al., 2021, s.233).

På tross av utredninger som har vært i strid mot å eie og som har vært påvirkningskraft mot å redusere omfanget, har regjeringen kommet med positive grunnlag og sterke begrunnelser på hvorfor staten skal fortsatt eie det statlige eierskapet. Samtidig uttrykker regjeringen med at de ønsker forankring av strategiske eide selskaper som kan sikre og utvikle spesialisert industriell, teknologisk og finansiell kompetanse (Meld. St. 13 (2010–2011) s.36). Som følge av intensjonen, henstilte regjeringen seg til stortinget for å tilbaketrekke fullmakten som ble

gitt for å redusere eierskapet (St.meld. 13, (2006-2007) s.5). Slik at regjeringen kunne stanse fragmenteringen ytterligere.

I løpet av regjeringsperioden ble Kommunalbanken AS oppkjøpt til 100%, som var en form for nasjonalisering, men også en form for å sikre kommunenes finansielle beskyttelse (Meld. St. 13 (2010–2011) s.12). Tydeligvis var det neppe nasjonalisering som var tilfellet i regjeringsperioden, men det var mer som beskyttelse.

Kompleksitet som ble skapt av de tidligere regjeringsperioder og det nye handlingsrommet med sin delegerte selskapsstyring og sine spilleregler var ganske lik med teoriens erkjennelse på kompleksiteten (Røiseland og Vabo 2016, s.20). Regjeringen er i oppfattelsen at selskapene har blitt fragmentert fra staten og makten til å styre har blitt desentralisert enn det tidligere (Thorsvik, 2021, s.440). Samstyringsteorien beskriver den økte kompleksiteten med utfordringen som staten står ovenfor og det sterke behovet for å nå mål sammen (Thorsvik, 2021, s.440). Som følge av de ti prinsippene for god eierstyring og aksjeloven, danner dette nye handlingsrommet. Av dette reflekteres statens fragmenterte eierskapsportefølje med ulike eierandel til enhver av selskapene og med sine særskilte foretaksform som beskriver kompleksiteten til å styre dette (Røiseland og Vabo 2016, s.20). Regjeringen uttrykker at de ikke kan innblande seg i styrenes arbeid som tidligere (Røiseland og Vabo 2016, s.20; St. meld. 13 (2006-2007), s.49). Slik at sakene må gjennom generalforsamlingen for å få de iverksatt (Røiseland og Vabo, 2016, s.31; St.meld. 13, (2006-2007) s.46-47).

Stortingsmeldingene gir beskrivelsen av det nye systemet og gapet mellom selskapene og departementene. Samt rollefordelingen som staten har utformet seg med. Til en viss grad viser regjeringen til horisontale samordningsproblemer, selv om vertikale er tydelige (Thorsvik, 2021, s.444).

Her gjenspeiles det fortapet av direkte politisk ledelse og kontroll ovenfor selskapene (Thorsvik, 2021, s.443; Christensen et al., 2021, s.232). Spesielt pekes det på at selskapene ikke lenger tar stand til offentlige politikk, på tross av friheten som selskapene har fått av staten gjennom privatisering som har gitt selskapene selvstendighet, autonomi og delegering av den juridiske individualitet gjennom omdanning til aksjeselskap (Røiseland og Vabo, 2016, s.20; Meld. St. 13 (2010–2011) s.35). I lys av dette er regjeringen klar til å spille og håndtere i det nye handlingsrommet. Som følge av dette sier regjeringen at de skal være en aktiv eier for å nå næringsutvikling sammen med sine medeiere.

Som nevnt er det vanskeligere for staten til å nå politikk som tidligere. Regjeringen mener at det er utfordringer til å utforme statens øvrige politikkområder i selskapene, siden de ikke nå lenger er del av overordnet offentlighierarki og administrasjon, selv om eierandelen er dominerende eller heleid, så avgrenser den juridiske selvstendigheten (Christensen et al., 2021, s.232; Meld. St. 13 (2010–2011) s.35; Røiseland og Vabo, 2016, s.19). På grunn av dette kommer regjeringen med intensjon til å få frem forventingene gjennom generalforsamling og med en interaktiv politisk ledelse sammen med aksjonærene, samtidig dykker det opp lovendring for å få mer aksjonærinnflytelse og innsyn (Thorsvik, 2021, s.442; St.meld. 13, (2006-2007) s.48). Slik at regjeringen kan knytte sammen selskapene med regjerings øvrige politikk og hensyn (Thorsvik, 2021, s.442; Meld. St. 13 (2010–2011) s.35). Her uttrykker regjeringen at de skal forhandle aktivt med øvrige aksjonærer både i deleide og heleide selskaper for å få frem forventingene og kravene som staten vil stille ovenfor selskapene (Christensen et al., 2021, s.233). Hensikten av dette ligger i tråd med legitimitet og ordenhet. Stoltenbergs II regjering ønsker at selskapene skal integrere seg med statens politikkområder, slik at de unngår å skade statens omdømme og tillit i det internasjonale omverdenen, siden selskapene er offentlig eid og har virke i utlandet (Meld. St. 13 (2010–2011) s.35). Det snakk om å implementere regler, normer og praksiser fra internasjonale føringer, samfunnsmessige politikk og samfunnsansvar (St.meld. 13, (2006-2007) s.49-57).

Dette lå i grunn av å håndtere selskapenes oppførsel og avverge fra minst mulig feil i nasjonale og internasjonale markedet. Regjeringen ønsket en slik ambisjon for å feste båndet eller integrere statsapparatet mellom selskapene som hadde blitt løst gjennom tidligere regjeringsperioder (Christensen et al., 2021, s.232), men likevel er ikke slikt det uttrykkes. Regjeringens intensjon av dette er først og fremst å utvikle enn å feste sammen.

Styringsambisjonene som ble pålegget selskapene var også med andre ord for selskapenes fordel og utvikling. Intensjon var å videreutvikle enn å overlate til passive eiere som ikke var sterk nok (Meld. St. 13 (2010–2011) s.45). Forventingene og hensynene var ikke for myndighetens interesse for å få kontroll, samordning og ordenhet, det var ambisjoner om å få frem kompetanse, forskning, industriellutvikling og m.m. for å støtte og utvikle selskapene, fordi som Thorsvik (2021, s.441) sier så har ingen av aktørene nok ressurser eller makt til å oppnå det som ønskes, spesielt når Norge mangler til kapitalrike investorer. Regjeringen var klar til å gi all slags støtte ved behov og gi tilførsel av finansiell støtte og kompetanseoppbygging (St.meld. 13, (2006-2007) s.5). Med dette ville regjeringen være tilgjengelig for selskapene til å utvikle.

På tross av å etterlate til private aktører som Bondeviks II regjering, ønsket den nåværende regjering være aktiv eier og dynamisk medspiller som er der for selskapets framtid og utvikling, noe som er i tråd med å benytte hverandres ressurser og komparative fortrinn for å fremme næringsutvikling sammen (Thorsvik, 2021, s.441; Meld. St. 13, (2010-2011) s.6.).

Regjeringen mente at private aktører var ikke likegodt egnet til å tilføre de store finansielle kapitale som staten kan gi eller være med å bidra til en effektiv kapitalstruktur (Meld. St. 13 (2010–2011) s.45; Thorsvik, 2021, s.441), og at det var økende behov for å være fleksibel medeier for selskapets fordel, som var også et uttrykk for økende behov for interorganisatorisk samarbeid for å nå mål sammen (Røiseland og Vabo, 2016, s.20, 27; Thorsvik, 2021, s.441). Et annet holdning som trekkes frem til staten som aksjonær er debatten rundt rike kapitaleiere som er sterk nok til å kjøpe seg inn i de selskapene var ofte utenlandske kapitaliser, siden dette kunne være trussel for at selskapene kunne flagget ut av Norge, ville regjeringen være tilgjengelig som en foretrukket aktør (Meld. St. 13 (2010–2011) s.36).

Som nevnt, intensjonen om å bli god og aktiv eier eller aksjonær var en av fremste styringsambisjonene. Stoltenbergs II regjering mener i trå med samstyringsteorien at staten har en avgjørende rolle og innflytelse, med dette skal regjeringen være aktiv eier som er i prosessen til å velge styre, drive de store investeringer, oppkjøp/fusjoner eller restrukturering av selskapet, være med å gi innskudd av ny kapital, bestemme utbyttepolitikk og kapitalstruktur, som i helheten skal være med å løse felles utfordringene til å nå ambisjonen for næringsutvikling (Thorsvik, 2021, s.442; Meld. St. 13 (2010–2011) s.45). Med den forhandlende karakter i det nye handlingsrommet, ønsker regjeringen være tilgjengelig for nye investeringer, vekstplaner og til å gi all slags bidrag og støtte (St.meld. 13, (2006-2007) s.48; Thorsvik, 2021, s.442; Røiseland og Vabo, 2016, s.27).

En annen intensjon som gjenspeiler er å skape en innovativ selskapskultur som kan utvikle selskapene for fremtidige konkurranser og markeder, dette er noe som blir pålagt i styret og selskapsledelsen om å jobbe aktivt med (Meld. St. 13 (2010–2011) s.63). Samtidig ønsker regjeringen i tråd med samstyringsteorien at selskapene deltar i nettverk med enten benytte forskningsmiljøer eller få i gang egne forskninger for å få prosjektene til å bli kommersialisert (Meld. St. 13 (2010–2011) s.63-64; Thorsvik 2021, s.444-445; Christensen et al., 2021, s.233).

Selv om tradisjonell offentlig administrasjon makt (Røiseland og Vabo, 2016, s.19) kunne få sterkere innslag på forskning, utvikling, innovasjon og kompetanseoppbygging, foretrekker regjeringen å spille etter reglene og rollen som eier. Samme gjelder til klima- og miljøpolitikk for å redusere utslipp. Regjeringen legger ansvaret og forventningene til styrene og selskapsledelsen, enn å ta kontroll og utøve direktiver som tradisjonell offentlig administrasjon (Røiseland og Vabo, 2016, s.19, 31; St.meld. 13, (2006-2007), s.48). Til og med vil regjeringen markedsføre seg som en ønsket og foretrukket aksjonær. Dette er noe som er i tråd med teoriens anbefaling om å forme tillit sammen med andre aktørene i samarbeidet av nettverket og samspillet (Røiseland og Vabo, 2016, s.59).

For å dekke tradisjonelle offentlig administrasjons sine prosedyrer, normer og regler ser vi at regjeringen setter stor press på selskapene til å iverksette og utforme regler og praksiser fra internasjonale føringer (Bouckaert et al., 2010, s.35). Som regel er internasjonale føringer ikke det samme som offentlige politikk i administrasjonen, men ganske visst er disse med å gi holdningen som regjeringen ønsker. Samtidig ligner disse føringer med EU sine regelverk. Lederlønninger er en annen intensjon som regjeringen vil gi retning på det. Disse holdningene belyser til en viss grad samordning og kontroll, men også tradisjonell offentlig administrasjon gjennom at selskapene blir knyttet med offentlige politikk, selv om de har fått delegering av autonomi (Bouckaert et al., 2010, s.35). Ved siden av internasjonale føringer, er det særskilt fokus på samfunnsansvar. Stoltenberg setter sterkere press på dette, enn Bondevik. Regjeringen forventer at selskapene tar samfunnsansvar som en del av driften og strategiprosessen (St.meld. 13, (2006-2007) s.50). Dette i seg selv legger til rette for ulike holdninger for å samstyre, særlig når dette er viktig område til å oppnå for interessenter, aksjonærene, media, samfunnet og staten. Til en viss grad ligner samfunnsansvar på offentliges øvrige politikkområder. Muligens kan samfunnsansvar også belyse en iverksettelse av offentlig politikk, som naturligvis kan ses som en handling mot tradisjonell offentlig administrasjon (Bouckaert et al., 2010, s.35). Samfunnsansvar kommer ganske sterkt til syne for å bevare legitimitet og ordenhet. Regjeringens ønske til dette er med andre ord å gi retningen for å sikre og beskytte selskapenes omdømme. I løpet av de to regjeringerperioden kan vi se sterke trekk til post-NPM (Christensen et al., 2017, s.63)

Som sagt det blir trolig kastet lys over samstyring, med å forhandle og samstyre med andre aksjonærer i generalforsamlingen (Thorsvik, 2021, s.442). Av dette sies det at regjeringen skal kommunisere gjennom eierdialogen på hvordan de skal få saker unnagjort i selskapet og ikke minst hvordan staten skal delta i styreoppnevningen og i generalforsamling (St.meld. 13,

(2006-2007), s.48). De mener at de vil helst se bort fra å bruke makt som kan skade omdømmet i selskapet (St. meld. 13 (2006-2007), s.49). På grunn av dette foretrekker regjeringen at de skal være aktiv eier som forhandler og danner diskusjoner for å få saker ført sammen med de øvrige aksjonærer og interessenter (Røiseland og Vabo, 2016, s.59). Regjeringen er tydelig på å bruke regulatoriske rollen. Likevel i liten grad, tydes det på maktbruk kan utøves om det skulle være nødvendig (St. meld. 13 (2006-2007), s.49). Hendelsen med statsråden Giske har vært et eksempel på innblanding i selskapsledelsen, i såkalte Reinås-saken der det ente med at styrelederen måtte gå av (Christensen et al., 2021, s.64).

Det poengteres ulike behov som trenger samordning av innsats til eierskapet gjennom departementets kompetanse og styring (St.meld. 13, (2006-2007), s.48; Christensen et al., 2021, s.233). Regjeringen legger til rette for å styrke samordningen av selskapene via Nærings- og handelsdepartementets eierskapsavdeling (Christensen et al., 2021, s.233). Her gis det en rekke ansvar for å rekruttere og følge opp selskapets kurs og retning i markedet (Christensen et al., 2021, s.223-224; St.meld. 13, (2006-2007), s.48). Det er også snakk om å kjenne til selskapets strategi oppfatning som er en form for mål- og resultatstyring (Christensen et al., 2021, s.223-224; St.meld. 13, (2006-2007), s.48). Regjeringen kaster lys over samstyringslitteraturen ved å samordne tvers av departementsgrenser i form av å kontrollere selskapene sterkere og integrere selskapene gjennom nettverket som har blitt dannet (Christensen et al., 2021, s.233).

Regjering foreslår å gi fullmakt til daværende Nærings- og handelsdepartementet til å delta i de ulike egenkapitalutvidelser for å opprettholde eierandeler, når selskapene kjøper opp, legger frem emisjon eller sammenslår seg (Meld. St. 13 (2010–2011) s.44; Christensen et al., 2021, s.233). Ettersom det er stortingset som gir tilgang til å kjøpe og selge aksjer, blir det lite robusthet når det behøver profesjonell styring mellom selskapene. Til og med deler regjeringen samme oppfatningene som den tidligere regjering om å samle eierskapet i et departement, men likevel ønskes det å samordne det fragmenterte eierskapet gjennom et interdepartementalt samarbeid rundt eierskapsspørsmål som kan ha være fordel for samarbeid og støtte, samtidig kompetansen fra departementets side kan best mulig bli utnyttet (Christensen et al., 2021, s.233; Røiseland og Vabo, 2016, s.20; St.meld. 13, (2006-2007) s.63).

Eierdialog og innflytelse blir trolig uttrykt i form av samstyring med selskapene. Likevel er det sterke inntrykk til NPM. Regjeringen setter mål- og resultatstyring som de mener at staten

skal være en aktiv eier gjennom eierdialog, rapporter og oppfølging, og ikke minst at staten skal være et kompetansesenter for selskapene (Sørensen, 2010, s.6; Christensen et al., 2017, s.161). Utvelgelse og evaluering blir sentrale aspekter for å kontrollere selskapene (Sørensen, 2010, s.6). Av dette kan det tolkes at Stoltenbergs II regjering ønsker en sterkere tilknytting og samordning med selskapene (Røiseland og Vabo, 2016, s.20). Det legges et stor press på styremedlemmene om å vurdere arbeidet på en god og systematisk måte (St.meld. 13, (2006-2007) s.5). Mål- og resultatstyring viser seg sterk i dette ambisjonen om å styre virksomhetsstyring gjennom mål- og resultatstyring.

I stortingsmeldingen kan vi se at regjeringen åpner veiene for gode samarbeidet som styringsformen legger stand til og hvordan regjeringen ser frem til å nå ambisjonene sine, her er ordet forhandling og samstyring som blir privilegert (Røiseland og Vabo, 2016, s.27). Tradisjonell offentlig administrasjon blir særlig tydelig, når det omhandler å bruke makt når styret ikke følger opp det som blir kommunisert i eierdialogen (St. meld. 13 (2006-2007), s.49; Bouckaert et al., 2010, s.35; Røiseland og Vabo, 2016, s.19). Regjeringen sier også at de vil ikke nåde til å utøve reel eierstyring om det skulle være behov og nødvendighet.

Regjeringen gir inntrykk på at samspillet mellom hovedkontormiljø og ulike nasjonale institusjoner skal bevares gjennom eierskap og videreutvikles i trå med nettverk (Røiseland og Vabo, 2016, s.16; Meld. St. 13 (2010–2011) s.36). Samtidig nevner regjeringen at regulatoriske midler som lover og regler, forskningsmidler, ordninger gjennom Innovasjon Norge, Enova og SIVA med flere vil være aktuelt til nå næringsutvikling i trå med samstyring (Christensen et al., 2021, s.233; Røiseland og Vabo, 2016, s.16; St. meld. 13 (2006-2007), s.49). Her er det snakk om å bruke statens sine evner og sine virkemidler. Regjeringen ønsker å danne samarbeid i nettverket mellom selskapene og virkemidlene for å fremme god næringsutvikling (Christensen et al., 2021, s.233). Med samstyringsteorien er regjeringen godt egnet til å utføre dette gjennom å skape tydeligere samarbeid med selskapsledelsen, samtidig benytte ulike påvirkningskraft som regulatoriske midler, forskningsmidler og finansielle ordninger (Christensen et al., 2021, s.233).

Regjeringsperioden kan oppsummeres med regjeringens strategi til eierskapet. Som sagt kommer Stoltenbergs II regjering med en strategi om å utvikle næringslivet gjennom selskapene. I tråd med samstyringsfokus kom regjeringen til ulike standpunkter for å nå ulike mål og strategier (St. meld. 13 (2006-2007), s.49). Det var snakk om kompetanseutvikling, forskning, industriellutvikling og m.m. (St.meld. 13, (2006-2007) s.5). Det var mange ulike punkter regjeringen var i trå med samstyringsteorien for å danne og utvikle dette nettverket

(Christensen et al., 2021, s.233). Strategien av regjeringen var at staten skulle være lik med private eier som kan reflektere selskapets vekst og utvikling, samt være tilgjengelig for eiermessige ressurser som skulle være behov for (Meld. St. 13, (2010-2011) s.6). Interessen av dette la i tråd oppfattelsen å utvikle selskapene skulle i helhet drive frem verdiskapningen for selskapet og for selve næringsutvikling. Det var med andre ord visjonen av regjeringen. For å nå dette var strategien samstyre gjennom redskapene og rollen som eier.

5.2 Endring og stabilitet i den norske eierskapspolitikken

Institusjonell teori er ganske godt egnet til å reflektere eierskapsmeldingene fra de tre regjeringsperiodene. Institusjonell teori skal kaste lys over tre regjeringsperioder som reflekterer en sterk bølge med NPM-reformer og senere en bølge med post-NPM (Christensen et al., 2017, s.63). Innenfor denne definerte tidsperioden skal vi se hvordan eierskapspolitikken har utviklet seg og om den er gjenstand for en institusjonalisering preget av stabilitet, eller om vi observerer endringer i eierskapspolitikken.

I løpet av de tre regjeringsperiodene har det både vist til stabilitet og endring av det statlige eierskapet. De tre regjeringsperiodene ser frem på utfordringene som selskapene står ovenfor og de endringene som har behov for (Garud et al., 2007, s.959-960). Med hvert regjeringsskifte kommer regjeringene med en eierskapspolitikk gjennom stortingsmelding, for hvordan de skal endre og utvikle eierskapet (Battilana et al., 2009, s.68, 79; Garud et al., 2007, s.959-960). Gjennom de siste 12 årene kan vi se både stabilitet av regjeringenes eierskapspolitikk, samtidig kan vi se moderate endringsforsøk (Christensen et al., 2021, s.26).

Til tross for interne omgivelser er også ytre omgivelser som preger institusjonaliseringen av eierskapet, slik som EØS-regler og praksiser fra OECD (Thorsvik og Jacobsen, 2021, s.196; Christensen et al., 2017, s.163; Meld. St. 13 (2010–2011) s.55-60). Regjeringene kommer med aktive endringer, med hensikt for å utvikle eierskapet (Battilana et al., 2009, s.68). I den første perioden kastes det lys over å løse trådet gjennom å privatisere og redusere myndigheten ovenfor selskapene, mens av den andre og tredje perioden kastes det lys over å feste selskapene med kontroll av makt og samordning (Thorsvik, 2021, s.444; St.meld. 22, (2001-2002), s.2; St.meld. 13, (2006-2007) s.63; Meld. St.13 (2010-2011) s.73). Selv om det er holdninger til å privatisere, så er det også for å samordne. Institusjonelt entreprenørskap blir belysende gjennom stortingsmeldingene som regjeringene kommer med (Garud et al., 2007, s.959-960). Selve stortingsmeldingene er en klargjørende faktor for å sette i gang

divergerende endringer som skal ankomme i praksis (Battilana et al., 2009, s.68). Slik at intensjonene for endringene og forandringene uttrykkes (Battilana et al., 2009, s.68).

På tross av de tidligere regjeringsperioder som har institusjonalisert en del NPM-reformer, så har Bondeviks II regjering gitt en sterke innslag gjennom med utredninger og stortingsmeldinger, som har bygget omfanget av de tidligere høyrepartier (Scott, 2013, s.56). Det er åpenbart at Bondeviks II regjering la en sterkere ide som hadde omfang fra tidligere høyrepartier. Som følge av dette, fikk regjeringen en sterkere og mer akseptabelt rolle for å redusere omfanget, privatisere og skille mellom rollene (St.meld. 22, (2001-2002), s.4). Slik at regjeringen kunne redusere den politiske styringen og innflytelsen, for at det skulle føre til bedre verdiskapning og rettferdighet gjennom rollefordelingen (St.meld. 22, (2001-2002), s.2-4).

Som nevnt har intensjonene fra Bondeviks II regjering redusert det tidligere institusjons motstandsdyktigheten om å privatisere og redusere statens innblanding i markedet (Scott, 2013, s.57). Dette samlet den bestående omgivelsen rundt seg med en styrket adferd for å privatisere, men dette skyldes også med at venstresiden ble mottagelig av endringene som skulle komme, for at eierskapet kunne overleve (Christensen et al., 2017, s.62; Garud et al., 2007, s.959-960). Dette førte blant annet til sterkere legitimering av det institusjonaliserte omgivelsen og om å ikke ekspandere seg videre, slik at markedet ikke ble forstyrret mer (Thorsvik og Jacobsen, 2021, s.198). Med andre ord ble uttrykkene, forskningene og teoriene i stortingsmeldingen av Bondeviks II regjering, en meningsdannelse for veien videre av eierskapspolitikken (Scott, 2013, s.56).

Forskninger og teorier som presenteres i stortingsmeldingen, samtidig utredninger av ulike art danner ulike meninger og verdier (Scott, 2013, s.56). Først og fremst kommer regjeringen med et prinsipp om å danne åpenhet rundt eierskapet, samtidig senere regjeringer skal komme stortingsmeldinger, ved hvert regjeringsskifte på hvordan de skal styre eierskapet og eventuelt endre den, som følge av dette ble dette institusjonalisert uten få angrep av motparten (Thorsvik og Jacobsen, 2021, s.196; Garud et al., 2007, s.960). I løpet av regjeringsperioden styrket samarbeidsregjeringen den regulatoriske rammen og normen for det nye eierskapet (Scott, 2013, s.56-59). Slik at de fikk fullmakt av stortinget til å redusere omfanget og at det skulle fremlegges en ny stortingsmelding, ved hvert regjeringsskifte (St.meld. (2001-2002), s.2).

Stortingsmeldingene viser mye trekk til isomorfi. Regjeringen presenterer andre nasjoners reformer og endringer i eierskapet som kan vurderes for det norske eierskapet. Med isomorfin kommer regjeringen til ulike løsninger som de andre nasjoner har valgt og implementert (Thorsvik og Jacobsen, 2021, s.208). Her presenteres også mye fra OCED sine retningslinjer og praksiser (Christensen et al., 2021, s.236). Fra tidligere regjeringsperioder og til Bondeviks II regjering har institusjonen blitt sterkere og mer motstandsdyktig (Scott, 2013, s.57; Christensen et al., 2021, s.26). Som sagt kommer regjeringen med ulike karakteristikk til verdier, normer og regulatoriske presiseringer som har skapt rammen rundt eierskapet, selv om institusjonen vedvarer med samfunnsmessige sedvaner som folket har tillit til staten som eier i markedet (Christensen et al., 2017, s.62; Thorsvik og Jacobsen, 2021, s.208-209).

Stoltenberg II regjering kommer med motstykker til NPM-reformer som man kan kalle for sykliske utvikling (Christensen et al., 2017, s.63). Dette er for å samordne makten og kontrollere selskapene mer i takt med statens sine interesser. Regjeringen kommer med sterke presiseringer om å ikke privatisere hele eierskapet (Meld. St. 13 (2010–2011) s.36-39). Som følge av dette foreslår regjeringen at stortinget trekker fullmakten tilbake, slik at regjeringen mister retten til å redusere eierskapet (St.meld. 13, (2006-2007) s.5). Det uttrykkes at eierskapet skal være det samme nivået som det er og det skal ikke privatiseres om særskilte begrunnelser ligger til grunn (Meld. St. 13 (2010–2011) s.36). Stoltenberg II regjering kommer med ulike begrunnelser på hvorfor staten skal bevare eierskapet, slik at regjeringen skaper denne legitimiteten i institusjonen for å sikre eierskapet som det er (Thorsvik og Jacobsen, 2021, s.198).

Det er åpenbart regjeringen belyser intensjoner til syklisk utvikling (Christensen et al., (2017, s.63). Spesielt dette i tråd med reformtrekk fra den første perioden (Christensen et al., 2017, s.63). Allikevel er det ikke radikale endringer eller reformer som dukker opp. Men disse ambisjonene er i tråd med å utvikle enn å endre institusjonen av eierskapspolitikken (Christensen et al., 2021, s.26). Likevel er regjeringen forsiktig i den institusjonaliserte omgivelsen. Regjeringen ønsker ikke å påvirke stabiliteten og spesielt legitimitet for det statlige eierskapet. Selv om dette, har regjeringen kommet med halveise intensjoner om å eie ekspandere og blant annet med utsagn om å profesjonalisere istedenfor å selge seg helt ned (Garud et al., 2007, s.960; Thorsvik og Jacobsen, 2021, s.198).

Det kan diskuteres om selve eierskapet er en form for stivavhengigheten (Christensen et al., 2017, s.62), når en rekke europeiske nasjoner har privatisert eierskapet sitt helt og gitt fra seg selskapene til private eiere, kan det belyse hvorvidt Norge er i stivavhengighet (Christensen et

al., 2017, s.62). Som nevnt ligger det nok samfunnsmessige sedvaner for staten til å eie og innblande seg i markedet (Thorsvik og Jacobsen, 2021, s.208-209). Samarbeidsregjeringen mente at det er ikke behov for staten til å eie, ettersom staten likegodt kan veilede selskapene med den regulatoriske rollen (St.meld. 22, (2001-2002), s.2). Mens Stoltenbergs II regjering mente at staten må hjelpe til for at selskapene skal utvikle seg (St.meld. 13, (2006-2007) s.48). Her kan det vurderes om det er nasjonal konteksten som fører til stivavhengigheten eller om det er Stoltenbergs begrunnelse som tilsier at vi bør ha eierskapet (Christensen et al., 2017, s.62). Den skandinaviske modellen har muligens en særskilt påvirkning i institusjonen av eierskapet. Siden institusjonen er bygget etter verdier som å eie viktige selskaper som har nasjonalbetydning og for å bevare felleskapets gode og nytte. Det er her normer, verdier og kulturelle tradisjoner gjenspeiler i eierskapets institusjon, i tross av å privatisere (Thorsvik og Jacobsen, 2021, s.208-209). Selv om eierskapet ses som institusjonalisert stivavhengighet, er det andre faktorer som nasjonale sedvaner som påvirker dette (Christensen et al., 2017, s.62).

Gjennom de tre regjeringsperiodene kan se at institusjonen har vært mottagelig av begge ideologiene, dette kan forklares med utfordringene i forvaltningen. Som følge av dette har ingen i institusjonen mobilisert seg mot reformene som skulle komme (Garud et al., 2007, s.960). Christensen et al., (2017, s.105) skriver at fra 1990-tallet gikk Arbeiderpartiet mot høyre i forvaltningspolitikken for at forvaltningen kunne utvikles. Dette var noe som ga tillatelse for reformene som skulle komme av Bondeviks II regjering i perioden av 2001-2005 (Christensen et al., 2017, s.105). I løpet av den tiden, skriver Christensen et al., (2017, s.105-106) at regjeringen ble understøttet av media, offentlige ledere og private selskaper, forskere og samtidig av Arbeiderpartiet for å utføre reformene i forvaltningen. Først og fremst var det fornuftigheten som spilte i eierskapspolitikken, slik at eierskapet ble utviklet. Siden forvaltningen trengte reformer, har det blitt noen motstandere, slik som andre institusjonaliserte omgivelser (Garud et al., 2007, s.960). Etter regjeringsskifte til Stoltenbergs II regjering var koalisjonen modifisert og regjeringen var mer skeptisk til NPM-reformene enn tidligere, det var her institusjonen mistet stabilitet fra venstresiden i politikken (Christensen et al., 2017, s.106). Her ble vendingen mot post-NPM med mer samordning og mer vekt på styring (Christensen et al., 2017, s.106).

Polemikken rundt å ha eller ikke ha eierskapet gjenspeiles sterkt mellom de tre regjeringsperiodene. Selv om Bondeviks II regjering kommer med sterke reformtrekk, så viser Stoltenbergs II regjering trekk til den første perioden med tradisjonelle offentlig

administrasjon for å samordne makten (Christensen et al., 2017, s.63). Her får verken den ene og andre utføre ambisjoner på ytterkanten.

Institusjonen av dette kan også begrunnes med eierskapets begynte år som var for å utvikle nasjonen gjennom statlig innblanding, til å fremme næringsutvikling og sysselsette gjennom det statlige selskapene (Christensen et al., 2017, s.62). Som følge av dette har dette dannet en verdi og tillit til eierskapet som hadde påvirkning av eierskapets utvikling og veien fremover av dette, til tross for at omgivelsene og konteksten skulle endre seg, bestod sedvanen til dette fortsatt (Christensen et al., 2017, s.62). Av den grunn har regjeringene vært forsiktige mot radikale endringer. Samtidig har disse verdiene, reglene og normene vært med å holde eierskapet i live, med tanke på privatisering av hele eierskapet, slik som det var tilfellet av mange nasjoner (Christensen et al., 2017, s.62; Thorsvik og Jacobsen, 2021, s.207).

Regjeringsperiodene har vist til forsiktighet og stabilitet for å unngå legitimitetsvik. Gjennom perioden kan vi se moderate endringsforsøk for å utvikle og dette har vist seg å være samsvar med den institusjonelle identiteten (Christensen et al., 2021, s.26). Det dykker altså ingen radikale endringer for eierskapet, som er med å ekspandere eller privatisere alt på en gang (Christensen et al., 2021, s.26). Christensen et al., (2017, s.160) peker på dette tidsperioden med at *«De har vært mer preget av pragmatisme og konsensus enn av ideologi, og mer fokusert på å øke effektiviteten i forvaltningen gjennom ombygging enn å bygge ned offentlig sektor»*.

6.0 Konklusjon

To epoker med to unike fremgangsmåter. I denne studien har vi forsket og analysert ulike styringsambisjoner. Styringsambisjonene som har dykket opp gjennom 12-årene med tre regjeringsperioder var med å effektivisere og utvikle selskapene. Det kan vurderes om det var ideene, omgivelsene eller ideologiene som dro frem de ulike intensjonene.

Vi kommer frem til at det var pragmatisme i eierskapspolitikken som har vært dominerende faktor for effektiviseringen (Christensen et al., 2017, s.160). Det var ambisjoner for å utvikle, samle og blant annet å skape ordenhet mellom rollene som staten har.

Det første regjeringsperiode kommer NPM-reformene sterkt til uttrykk for å få frem effektivitet og skape bedre oppnåelse for selskapene, mens av den andre omgangen, viser Stoltenbergs II regjering til en aktiv eierposisjon for å utvikle selskapene. Forskjellene vises med at Bondeviks II regjering skjærer opp og privatiserer eierskapet, mens Stoltenberg II regjering prøver å samle opp i form av kontroll og samordning.

I løpet av 12-årene kan vi se at regjeringene legger frem ulike prestasjoner for å profesjonalisere eierskapet. På tross av ideologiske forskjeller har begge regjeringsperiodene vært suksessfulle for å effektivisere det omfattende eierskapet.

6.1 Implikasjoner av studiens funn og refleksjoner til veien videre

Det norske statlig eierskapet er et viktig tema som bør forskes mer. I dette studiet har vi presentert ulike styringsambisjoner gjennom de 12-årene som forklarer dagens eierskapspolitikk.

Det er mye som kan forskes i dette feltet. Eierskapspolitikk er en viktig felt som har blitt undervurdert og lite forsket, spesielt av statsvitenskapelig studie. Selv om det er andre studiefelter som dykker opp for det statlige eierskapet, så er det mye statsvitenskapelig studie kan bidra i dette. Det dykker opp mange spennende problemstillinger om eierskapet som kan studeres med statsvitenskapelig perspektiv. Særlig med komparativanalyse kan de forske andre nasjoners eierskap, sammenlignet med Norge. Det vil også være aktuelt å forske rollefordelingen av staten eller forholdet mellom staten og selskapene i trå med prinsippal agent teori. Samtidig de ti prinsippene for god eierstyring er et aktuelt tema for statsvitenskap og ledelse.

7.0 Litteraturliste:

Bukve, O. (2021). Forstå, forklare, forandre. Om design av samfunnsvitskaplege forskningsprosjekt. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44: s.652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>

Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies - ORGAN STUD.* 28. Doi: 1243-1264. 10.1177/0170840607076586.

Bouckaert, G., Peters, B.G. og Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organization – Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillian.

Tranøy, B.S., Jordfald, B. og Løken, E. (2007). Krevende eierskap: Statlig eierskap mellom finansiell styring og industrielle ambisjoner (Fafo rapport 2007:20). Fafo.

<https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/krevende-eierskap>

Røiseland, A. og Vabo, S.I (2016). *Styring og samstyring – governance på norsk*. 2.utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration*, Vol. 69, No 1, s.3-19.

Osborne, S.P (2010). *The New Public Governance – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge

Thorsvik, J. (2021). Hvordan vårt politiske system fungerer. Fagbokforlaget.

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. og Aars, J. (2021). Forvaltning og politikk. 5. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, S. A. (2018). The capitalist state or the state as private owner. In A. Sasson (Ed.), *At the Forefront, Looking Ahead* (s.134–158). Oslo: Universitetsforlaget.

Thomassen, E. (n.d.). Statlig eierskap i Store Norske Leksikon. Hentet. 6. April 2022. fra https://snl.no/statlig_eierskap.

Sørensen, R.J (2010). «Utstyrlige statsselskaper? En oversikt over faglitteraturen». *Beta – Scandinavian Journal of Business Research* 24 (1). Universitetsforlaget. Tilgjengelig fra: <http://home.bi.no/fag89001/Ustyrlige%20statsselskap.pdf>

Lie, E. (2016). Context and Contingency: Explaining State Ownership in Norway. *Enterprise & Society*. 17. 904-930. 10.1017/eso.2016.18.

Thagaard, T. (2018). Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitative metoder. 5.utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P.G. og Røvik, K.A. (2017) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3.utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Thorsvik, J. og Jacobsen, D.I. (2021). *Hvordan organisasjoner fungerer*. 5.utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Scott, R.W (2013). Institutions and organizations: Ideas, interests and identities. 4. utg. Thousand oaks, California. Sage Publication.

Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship'. The Academy of Management Annals, 3, 65-107.

Garud, R., Hardy, C., & Maguire, S. (2007). Institutional Entrepreneurship ad Embedded Agency: An Introduction to the Special Issue. Organization Studies, 28(07), 957-969. doi: 10.1177/0170840607078958

Bevir, M., (2009). Key Concept in Governance. 1. utg. SAGE Publications.

7.1 Stortingsmeldinger om statlig eierskap:

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

<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/andre-relevante-dokumenter/id737457/?expand=factbox2602518>

Meld. St. 8 (2019–2020). Statens direkte eierskap i selskaper — Bærekraftig verdiskaping. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-8-20192020/id2678758/?q=#kap10>

Meld. St. 27 (2013-2014). Et mangfoldig og verdiskapende eierskap. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/andre-relevante-dokumenter/id737457/?expand=factbox2602518>

Meld. St. 13 (2010-2011). Aktivt eierskap - norsk statlig eierskap i en global økonomi. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/andre-relevante-dokumenter/id737457/>

St. meld. nr. 13 (2006-2007). Et aktivt og langsiktig eierskap. Nærings- og handelsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/andre-relevante-dokumenter/id737457/?expand=factbox2602518>

St.meld. nr. 22 (2001-2002). Et mindre og bedre statlig eierskap. Nærings- og handelsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/andre-relevante-dokumenter/id737457/?expand=factbox2602518>

7.2 Andre offentlige kilder

Innst. S. nr. 264 (2001-2002). Et mindre og bedre statlig eierskap

7.3 Kilder fra offentlige nettsider:

Nærings- og fiskeridepartementet (2019a). Hvorfor staten eier. Hentet 30. desember 2021, fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/hvorfor-eier-staten/id2607021/>

Nærings- og fiskeridepartementet (2019b). Hvordan staten eier. Hentet 30. desember 2021, fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/statlig-eierskap1/id2009187/>

Nærings- og fiskeridepartementet (2020). Hva staten eier. Hentet 03.01.2020, fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/selskaper---ny/id2604524/?expand=factbox2678969>

7.4 Kilder for tabell bruk

Tabell 1. Den norske eiermodellen (n.d.) Nærings- og fiskeridepartementet. Statlig eierskap. Hentet 06.11.2022, fra:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/bilder/eierskap/s.-26-27-redusert.jpg>

Tabell 1.1 Oversikt over regjeringenes politiske sammensetning (n.d.). Regjeringen. Hentet 04.12.2022, fra:

<https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historiske-regjeringer/regjeringer/kjell-magne-bondeviks-andre-regjering-20/id438739/>

<https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historiske-regjeringer/regjeringer/jens-stoltenbergs-andre-regjering/id449424/>

<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/andre-relevante-dokumenter/id737457/>